

Aksjologiczne podstawy regulacji prawnych normujących tworzenie i funkcjonowanie obszarów specjalnych



Piotr Zacharczuk

Doktor nauk prawnych, pracownik naukowo-dydaktyczny w Katedrze Zarządzania Publicznego i Prawa Administracyjnego w Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. Radca prawny w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Warszawie. Specjalizuje się w prawie administracyjnym i prawie ochrony środowiska.

An Axiological Basis for Legal Regulations which Regulate the Creation and Functioning of Special Zones

An analysis of the relevant current legislation evinces the following types of substantive values that underpin the practice of creation and functioning of special zones: the environment, public order, listed site, health, state security and socio-economic development. All those values are fundamental as they form the basis of many a special zones. Nevertheless, other, more detailed values are liable to be gleaned from legislative provisions. Altogether they constitute a very complex, internally diverse and multi-layered system of values that provides an axiological underpinning for legal regulations governing the creation and functioning of special zones.

Wprowadzenie

Obszary specjalne były już niewątpliwie przedmiotem licznych badań naukowych. Rezultatem dotychczasowych rozważań doktryny prawa administracyjnego było w pierwszej kolejności wypracowanie koncepcji obszarów specjalnych. Na podstawie tego pierwotnego ogólnego ujęcia doszło następnie do opracowania szeregu definicji doktrynalnych pojęcia „obszar specjalny” oraz do zaliczenia obszarów specjalnych do podstawowych instytucji materialnego prawa administracyj-

nego. W ramach dotychczasowych badań analizie poddawane były także środki prawne uznane za obszary specjalne. Niemniej jednak, mimo znacznego już niewątpliwie w tym zakresie dorobku doktryny nauki prawa administracyjnego, zauważalny jest brak pogłębionej refleksji nad aksjologiczną podstawą regulacji prawnych normujących tworzenie i funkcjonowanie obszarów specjalnych. W tej sytuacji poszukiwanie i analizowanie wartości, jakie stanowią podłoże dla obowiązujących regulacji prawnych normujących tworze-

nie i funkcjonowanie obszarów specjalnych, wydaje się niezwykle potrzebne i ważne. Z tego też względu celem niniejszego opracowania jest ukazanie wartości leżących u podstaw tworzenia i funkcjonowania obszarów specjalnych.

Wskazany powyżej cel badawczy pozwolił na sformułowanie następującej tezy:

Bez wątpienia u podstaw tworzenia i funkcjonowania obszarów specjalnych zawsze leżą wartości, które łącznie tworzą rozbudowany zarówno w aspekcie poziomym, jak i pionowym zbiór.

Struktura opracowania i jego treść odpowiadają postawionemu celowi i tezie badawczej. W pierwszej bowiem części ukazana zostanie istota obszaru specjalnego. W drugiej zaś wskazane będą wartości, w tym w szczególności istotne dla powstania i funkcjonowania obszarów specjalnych wartości podstawowe. W ramach procesu badawczego wykorzystanych zostanie kilka metod. Z uwagi na dążenie badawcze zasadne będzie posłużenie się przede wszystkim metodą aksjologiczną, która umożliwi ustalenie wartości leżących u podstaw tworzenia obszarów specjalnych. Ponadto zastosowana zostanie podstawowa dla prac prawniczych metoda dogmatycznoprawna. Posłużenie się tą metodą umożliwi dokonanie analizy obecnie obowiązującego prawa odnoszącego się do obszarów specjalnych.

Obszar specjalny

Na gruncie prawa administracyjnego nie ma definicji legalnej terminu „obszar specjalny”, nie jest on nawet używany w języku prawnym. Jest natomiast konstrukcja wypracowana przez doktrynę prawa administracyjnego. Co więcej, obszary specjalne są uznawane w doktrynie za jedną z podstawowych instytucji prawa administracyjnego materialnego¹ i w związku z tym ujmowane są w osobny dział materialnego prawa administracyjnego². Niemniej jednak, mimo że ta

doktrynalna zbiorcza konstrukcja ma trwale ugruntowaną już pozycję w ramach materialnego prawa administracyjnego, jest niejednolicie prezentowana, już choćby w zakresie określenia jej terminologicznego. Przedstawiciele doktryny najczęściej używają terminu „obszar specjalny” (np. Jan Boć³, Jerzy Stelmasiak⁴, Jerzy Sommer⁵), lecz dosyć często też doktryna prawa administracyjnego posługuje się terminem „strefa specjalna” (np. Zbigniew Leoński⁶, Lidia N. Zacharko⁷). Co więcej, ta doktrynalna zbiorcza konstrukcja jest niejednolicie prezentowana również w zakresie rozumienia tego terminu. W ujęciu Andrzeja Wasilewskiego obszarem specjalnym będzie ta część przestrzeni państwa, w granicach której – z uwagi na jej szczególne przeznaczenie – wprowadzony zostaje aktem prawnym specjalny, tj. odbiegający od obowiązującego na całym obszarze państwa, system norm prawnych mających zabezpieczyć, tzn. umożliwić lub ułatwić realizację priorytetowych zadań i celów państwa na danym obszarze. W ocenie A. Wasilewskiego realizacja priorytetowych zadań i celów państwa na tych terenach nie byłaby możliwa lub byłaby utrudniona bez jednoczesnego wprowadzenia całego systemu szczególnych norm prawnych⁸. Natomiast zdaniem J. Bocia prawną istotą obszarów specjalnych sprowadza się do powiązania wyodrębnionej konkretnie części terytorium ze swoistą regulacją prawną dotyczącą zachowania się w obrębie tego terytorium. Wyraża się to w zastąpieniu części porządku prawnego powszechnego unormowaniem sformułowanym specjalnie na potrzeby obszaru, bądź na poszerzeniu porządku po-

1 Zob. Z. Duniewska, *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne*, „System Prawa Administracyjnego”, t. 7, Warszawa 2012, s. 178.

2 Zob. Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, wyd. 9, Warszawa 2009, s. 23–24.

3 Zob. J. Boć, *Obywatel w sytuacjach reżimów specjalnych* (w:) tegoż (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 485 i n.

4 Zob. J. Stelmasiak, *Obszary specjalne o charakterze ekologicznym w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa sądów administracyjnych* (w:) J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 410 i n.

5 Zob. J. Sommer, *Obszary specjalne w ochronie środowiska* (w:) W. Radecki (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, Warszawa 2010, s. 164 i n.

6 Zob. Z. Leoński, *Materialne prawo...*, dz. cyt., s. 165 i n.

7 Zob. L.N. Zacharko, *Strefy specjalne w prawie administracyjnym*, Katowice 2012, s. 18 i n.

8 A. Wasilewski, *Obszar górniczy. Zagadnienia prawne*, Warszawa 1969, s. 118.

wszechnego o pewne regulacje specjalne, bądź wreszcie na jednym i drugim jednocześnie⁹. Według zaś J. Stelmasiaka obszar specjalny obejmuje oznaczoną

prawa administracyjnego, a w szczególności na wskazanych powyżej rozważaniach, można tę kategorię pojęciową określić w sposób skondensowany następująco:



Aktualnie obowiązuje duża liczba znacznie zróżnicowanych regulacji ustawowych stanowiących podstawy prawne dla tworzenia lub funkcjonowania obszarów specjalnych.

przeźren, na której obowiązuje specyficzny reżim prawny, wyłączający lub co najmniej ograniczający dotychczasowy porządek prawny (normy powszechnie obowiązujące). Przy czym obszar specjalny tworzony jest dla realizacji nadrzędnych zadań państwa na danym, wyodrębnionym terenie. W przekonaniu tego autora obszar specjalny jest środkiem bezpośredniego gospodarowania przestrzenią¹⁰. Ponadto z dalszych jego rozważań wynika, iż prawną istotą obszaru specjalnego jest powiązanie wyodrębnionej określonej przestrzeni ze swoistą regulacją prawną wyłączającą lub ograniczającą unormowania powszechnie obowiązujące. W odniesieniu do obszarów specjalnych zawsze chodzi bowiem o tego rodzaju zespoły powszechnie obowiązujących norm prawnych, które mają służyć realizacji określonych – stypizowanych – celów i zadań państwa. Oznacza to, że wyodrębnienie danego obszaru specjalnego następuje w oparciu o konkretne przepisy materialnego prawa administracyjnego, jeżeli przemawia za tym interes publiczny¹¹.

Opierając się na dotychczasowym znacznym już niewątpliwie w tym zakresie dorobku doktryny nauki

obszar specjalny to instytucja prawna materialnego prawa administracyjnego rozumiana jako teren niebędący obiektem, znajdujący się w granicach objętych prawem i jurysdykcją Rzeczypospolitej Polskiej, wyodrębniony konkretnie aktem prawnym w związku z realizacją na tym terenie określonego priorytetowego zadania publicznego, na którym obowiązuje specjalny reżim prawny, ograniczający lub poszerzający dotychczasowy powszechny porządek prawny.

Przyjęcie określonej definicji obszaru specjalnego jest niewątpliwie kwestią wyjściową w ramach procesu badawczego mającego na celu ustalenie wartości leżących u podstaw regulacji prawnych normujących tworzenie i funkcjonowanie obszarów specjalnych, ponieważ definicja obszaru specjalnego ma istotne znaczenie w kontekście uznawania poszczególnych ustawowo wskazanych środków prawnych jako obszarów specjalnych. Aktualnie obowiązuje duża ilość znacznie zróżnicowanych regulacji ustawowych stanowiących podstawy prawne dla tworzenia lub funkcjonowania obszarów specjalnych. Z analizy prawodawstwa wynika, że środki prawne, które można uznać za obszary specjalne, charakteryzują się różnorodną terminologią, ponieważ w ustawodawstwie określane są jako np. obszary, strefy, otuliny, obwody, tereny, pasy. Ponadto są one znacznie zróżnicowane nie tylko w zakresie terminologicznym, lecz także co do charakteru, np. obowiązującego w ich granicach specjalnego reżimu prawnego. Na gruncie obecnie obowiązującego prawa administracyjnego występują środki prawne, których zaliczenie do kategorii obszarów specjalnych nie jest

9 J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985, s. 103.

10 J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne...*, dz. cyt., s. 652–653.

11 Tamże, s. 653.

w piśmiennictwie w ogóle sporne, np. rezerwy przyrody¹², specjalne strefy ekonomiczne¹³. Niemniej jednak, w związku z wewnętrzną znaczną niejednorodnością tej instytucji, na gruncie prawa administracyjnego występują także środki prawne, które należy uznać za obszary specjalne, mimo że nie jest to takie oczywiste i w związku z tym zaliczanie tych środków prawnych do grupy obszarów specjalnych może budzić wątpliwości, z poglądami przeciwnymi w doktrynie włącznie,

Wartości leżące u podstaw tworzenia i funkcjonowania obszarów specjalnych

Normy prawne zawsze powinny być osadzone w wartościach. Z tego też względu nie powinno być prawa ani jego stosowania bez wartości. Katalog wartości, na jakich opiera się uzasadnienie aksjologiczne norm, jest różny w każdej dziedzinie prawa¹⁶, a nawet w każdym dziale materialnego prawa administracyjnego prezentującym jego poszczególne instytucje.



U podstaw środków prawnych w postaci poszczególnych rodzajów obszarów specjalnych leżą zawsze określone wartości.

np. co do obwodów łowieckich¹⁴. W prawodawstwie występuje też szereg przestrzennych środków prawnych o bardzo zbliżonym do obszarów specjalnych charakterze, lecz niebędących obszarami specjalnymi, np. strefy ochrony konserwatorskiej. W ramach tej ostatniej grupy można wyodrębnić również takie środki prawne, które przez niektórych przedstawicieli doktryny są uznawane za obszary specjalne, np. drogi publiczne¹⁵. Poszczególne rodzaje obszarów specjalnych, stanowiące szczególne środki prawne, normowane są szeregiem regulacji ustawowych, które określają zasady ich tworzenia i funkcjonowania. Z regulacji tych wyprowadzić można wartości leżące u podstaw tworzenia i funkcjonowania poszczególnych rodzajów obszarów specjalnych.

W tle każdej instytucji prawa, w tym także materialnego prawa administracyjnego, przy założeniu racjonalności prawodawcy, leży zawsze jakiś zespół wartości¹⁷. Przy czym wartości stanowią aksjologiczne podstawy nie tylko tworzenia prawa, ale również jego stosowania¹⁸. Dlatego też badanie regulacji prawnych normujących tworzenie i funkcjonowanie obszarów specjalnych powinno obejmować także ustalanie charakterystycznej treści uzasadnienia aksjologicznego tych norm. Istnieją bowiem skonkretyzowane wartości stanowiące aksjologiczną podstawę obowiązujących regulacji normujących tworzenie i funkcjonowanie obszarów specjalnych. To zaś oznacza, iż u podstaw środków prawnych w postaci poszczególnych rodzajów obszarów specjalnych leżą zawsze określone wartości. Są one zróżnicowane, a ich charakter związany jest z funkcjami danych ustawowych regulacji określających poszczególne środki prawne w postaci obszarów specjalnych. Wartości te wpisują się w szerszą grupę wartości, które w literaturze określa się jako wartości

12 Zob. np. M.A. Waligórski, *Obszary specjalne* (w:) Z. Leoński (red.), *Węzłowe problemy materialnego prawa administracyjnego*, cz. 2, Poznań 2000, s. 121.

13 Zob. np. M. Ofiarska, *Obszar specjalny* (w:) J. Sługocki (red.), *Prawo administracyjne materialne. Wybrane zagadnienia*, Bydgoszcz 2005, s. 262.

14 Tak np. Z. Leoński, *Materialne prawo...*, dz. cyt., s. 166.

15 Tak np. Z. Janku, *Administracyjnoprawna regulacja korzystania z rzeczy powszechnego użytku – na przykładzie dróg publicznych* (w:) Z. Leoński (red.), *Węzłowe problemy...*, dz. cyt., s. 7.

16 J. Zimmermann, *Wprowadzenie* (w:) tegoż (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 12–13.

17 Tamże, s. 13.

18 Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego* (w:) Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 59.

merytoryczne, stanowiące aksjologiczną podstawę ustaw z zakresu materialnego prawa administracyjnego. Są one często wprost formułowane w ustawach, najczęściej w przepisach ogólnych, i leżą u podstaw ujawniania się skutków prawnych o charakterze materialnoprawnym. I tak wartością leżącą u podstaw ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁹ (dalej: u.o.z.o.z.) i ochrony obszarów specjalnych regulowanych tą ustawą, np. w postaci parków kulturowych, są zabytki²⁰. Przy czym niewątpliwie najprościej refleksję o wartościach zawęzić można do tych wartości, które w polskim systemie prawnym są imiennie nazwane i normatywnie wskazane. Nie znaczy to jednak, że gdyby takiego określenia normatywnego nie było, nie można by i nie trzeba prowadzić refleksji nad aksjologią prawa, m.in. określającego kwestie tworzenia i funkcjonowania obszarów specjalnych. Do osoby stosującej prawo należy bowiem w sposób konieczny nazwanie tych wartości i określenie ich treści. Bez odniesienia się do nich stosowanie normy prawnej może być nieprawidłowe²¹. To zaś oznacza, iż niektóre wartości znajdują wyraźne odbicie w unormowaniach prawa, a prawo nadaje im postać normatywną²². Wskazać też można i takie wartości, których prawo wyraźnie nie formułuje.

W piśmiennictwie krajowym, jak i światowym wskazuje się różne atuty wartości w administracji publicznej, które można odnieść szerzej do wartości w regulacjach administracyjnoprawnych. Po pierwsze wartości służą temu, co dobre, eliminując wszystko to, co jest dobra negacją²³. Stanowią zatem miernik do przeprowadzenia oceny tego, co jest pożądane i dobre, a co nie jest. Po drugie systemy wartości są tak skonstruowane, aby zrównoważyć wiele elementów, m.in. potrzeb społeczeństwa, ochrony określonych dóbr – z działaniami jednostki – poprzez określenie dopuszczalnych zachowań. Po trzecie stanowią zabezpieczenie przed różnego typu nadużyciami ze strony organów

władzy państwowej czy jednostek²⁴. Niewątpliwie system wartości zmienia się w toku rozwoju jednostek, organizacji krajów i cywilizacji. Jeżeli wartości byłyby całkowicie stabilne, zmiany indywidualne i społeczne nie byłyby możliwe. Jednakże jeżeli wartości byłyby całkowicie niestabilne, ciągłość osobowości ludzkiej i społeczeństwa byłaby niemożliwa²⁵. Każdy system wartości, aby był skuteczny, musi zatem gwarantować odpowiednią trwałość poszczególnym wartościom. Ponadto niezmiernie ważne jest dokładne zrozumienie wartości. Brak zrozumienia prowadzi bowiem do nieskuteczności celów, jakie powinny zostać osiągnięte za pomocą systemu wartości²⁶.

Najczęściej wartość kojarzona jest z walorem, pozytywną cechą, ale nadto z dobrem materialnym lub niematerialnym. W szczególności w filozofii przywiązuje się wagę do rozróżnienia wartości od dóbr. Dobra poczytywane są za ucieleśnienie (korelaty) wartości. Wartości wnikają w dobra, które istnieją dla ludzi przez wartości osadzone w nich z różnym nasileniem. Wartość może też istnieć bez jej odpowiednika w dobrach, ma ona wówczas charakter potencjalny, w przeciwieństwie do realnego charakteru egzystujących dóbr. Immanentnym atrybutem każdego dobra jest wpisana w nie wartość. Dobra są nośnikami wartości, stąd też w doktrynie prawa, przy pewnym uproszczeniu, dobra zrównywane są często z wartościami, a wartości z dobrami. To skutkuje tym, iż termin „dobra” używany jest zamiennie z określeniem „wartości”, zwłaszcza

19 Dz.U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm.

20 Zob. Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa...*, dz. cyt., s. 57.

21 Por. S. Fundowicz, *Aksjologia prawa administracyjnego* (w:) J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 634.

22 Z. Duniewska, *Zakres regulacji prawa...*, dz. cyt., s. 129.

23 Tamże, s. 127.

24 M. Van Wart, *Changing Public Sector Values*, New York 1998, s. 158.

25 M. Rokeach, *The Nature of Human Values*, New York 1973, s. 5–6.

26 Zob. M.S. de Vries, P. Suk Kim, *Introduction to Value and Virtue in Public Administration* (w:) tychże (red.), *Value and Virtue in Public Administration. A Comparative Perspective*, Hampshire 2011, s. 17–19; J.M. Bryson, B.C. Crosby, L. Bloomberg, *Public Value and Public Administration*, Washington 2015, s. 131–134; B. Jorgensen, *Public Values, their Nature, Stability and Change. The Case of Denmark*, „Public Administration Quarterly” 2007, vol. 30, nr 4, s. 365–398; T. Busch, A. Murdock, *Value-based Leadership in Public Professions*, Hampshire 2014, s. 52–64; B. Bozeman, *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*, Washington 2007, s. 27; G. Anthony, J.B. Auby, J. Morison, T. Zwart, *Values in Global Administrative*, Oregon 2011, s. 2.

wtedy, gdy nie prowadzi to do nieporozumień oraz gdy te same twierdzenia odnoszą się zarówno do dóbr, jak i do wartości. Rozgraniczenie tych terminów ważne jest wówczas, gdy każde z nich, choć bliskie sobie, przybiera inną, doniosłą dla wywodów rolę znaczeniową. Unormowania prawa administracyjnego materialnego, w tym ustawowe regulacje określające tworzenie i funkcjonowanie obszarów specjalnych, powinny być nastawione na ochronę wartości lub dóbr ważnych w ludzkim współistnieniu. Ingerencja prawa w życie człowieka zawsze jest związana z prawną ochroną pewnych wartości lub dóbr²⁷. Przy czym ochronę określonych wartości leżących u podstaw tworzenia i funkcjonowania obszarów specjalnych należy rozumieć w ujęciu szerokim. Bowiernie ochrona wartości nie tylko może wiązać się z wprowadzeniem publicznoprawnych ograniczeń, lecz także publicznoprawnych przywilejów. Ochrona wartości nie musi się opierać wyłącznie na publicznoprawnych ograniczeniach w postaci zakazu naruszania określonych dóbr, nakazu ochrony tych dóbr i innych ograniczeń wprowadzonych w związku z potrzebą tej ochrony. Co istotne, ochrona danych wartości lub dóbr nie wyklucza możliwości korzystania z nich. Trzeba bowiem pamiętać, iż w zakresie działań ochronnych może się również wpisywać korzystanie z tych dóbr, lecz na ściśle określonych zasadach. Poza tym ochrona wskazanych dóbr może być dokonywana poprzez wprowadzenie publicznoprawnych obowiązków, ale również poprzez wprowadzenie publicznoprawnych uprawnień związanych z funkcjonowaniem obszarów specjalnych.

Wartości leżących u podstaw tworzenia i funkcjonowania obszarów specjalnych nie należy utożsamiać z ich celami. O czym już była mowa powyżej, aksjologicznymi podstawami regulacji prawnych normujących tworzenie i funkcjonowanie obszarów specjalnych są określone wartości lub dobra (np. środowisko). Natomiast ich celem jest ochrona określonego dobra rozumiana w szerokim ujęciu (np. ochrona środowiska).

Na gruncie obecnie obowiązującego prawodawstwa istnieje bardzo duża liczba środków prawnych, które należy uznać za obszary specjalne. Ponadto w polskim materialnym prawie administracyjnym nie ma i zapewne nigdy nie będzie jednej kompleksowej ustawy

regulującej tworzenie i funkcjonowanie obszarów specjalnych. Obecnie zagadnienie to regulowane jest w wielu ustawach. Z tego też względu wartości leżące u podstaw tworzenia i funkcjonowania obszarów specjalnych tworzą rozbudowany i wewnętrznie zróżnicowany zbiór. To oczywiście nie sprzyja prowadzeniu badań mających na celu ustalenie katalogu tych wartości. Poza tym trudność w owym ustaleniu potęguje także to, iż nie wszystkie wartości stanowiące podstawy aksjologiczne obszarów specjalnych są normatywnie wyraźnie formułowane. Nie oznacza to jednak, iż nie można podjąć próby ich ustalenia i ich usystematyzowania. Z natury rzeczy systematyka ta będzie obejmować wartości jedynie podstawowe, gdyż przy znacznej rozległości regulacji normujących obszary specjalne niezwykle trudnym zadaniem jest skatalogowanie wszystkich konkretnych wartości ustawowych²⁸.

Analizując obowiązujące ustawodawstwo, wskazać można następujące rodzaje merytorycznych wartości leżących u podstaw regulacji prawnych normujących tworzenie i funkcjonowanie obszarów specjalnych: środowisko, rzecz i urządzenie publiczne, zabytek, zdrowie, bezpieczeństwo państwa oraz rozwój gospodarczo-społeczny. Wszystkie one mają charakter podstawowy, ponieważ leżą u podstaw prawnych tworzenia i funkcjonowania wielu rodzajów obszarów specjalnych.

Niektóre z tych wartości nie tylko są przywoływane w unormowaniach prawa, lecz także są normatywnie definiowane. Jak wynika z art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁹ (dalej: pr.o.ś.) pod pojęciem „środowisko” należy rozumieć ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływanie pomiędzy tymi elementami. Środowisko jako wartość leży u podstaw wielu regulacji prawnych normujących tworzenie i funkcjonowanie obszarów specjalnych. Do tej wartości zaliczyć można nie tylko zamieszczone w pr.o.ś. przepisy określające tworzenie i funkcjonowanie obszarów specjalnych (np. art. 135

27 Z. Duniewska, *Zakres regulacji prawa...*, dz. cyt., s. 127–128.

28 Por. Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa...*, dz. cyt., s. 58.

29 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 672 z późn. zm.

ust. 1 pr.o.ś. regulujący obszary ograniczonego użytkowania), lecz także przepisy wielu innych ustaw zaliczanych do szeroko rozumianego prawa ochrony środowiska, określających również tworzenie i funkcjonowanie obszarów specjalnych, np. przepisy art. 15 i art. 16 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach³⁰ (dalej: u.l.) normujące podstawy wyznaczania i funkcjonowania lasów ochronnych stanowiących obszary specjalne. Z przeprowadzonych badań wynika, iż środowisko stanowi niewątpliwie podstawę aksjologiczną dla największej liczby rodzajów obszarów specjalnych.

leży niewątpliwie u podstaw przepisów ustawowych określających tworzenie i funkcjonowanie obszarów specjalnych (np. przepisu art. 16 u.o.z.o.z. regulującego tworzenie parków kulturowych). Poza tym zabytek jako wartość stanowi aksjologiczną podstawę obszarów specjalnych regulowanych przepisami ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady³² (dalej: u.o.b.h.o.z.), np. przepis art. 2 u.o.b.h.o.z. dotyczący terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady. Regulowane przepisami u.o.b.h.o.z. tereny są niewątpliwie szczególnymi obszarami, które



Analizując obowiązujące ustawodawstwo, wskazać można następujące podstawowe rodzaje merytorycznych wartości leżących u podstaw regulacji prawnych normujących tworzenie i funkcjonowanie obszarów specjalnych: środowisko, rzecz i urządzenie publiczne, zabytek, zdrowie, bezpieczeństwo państwa oraz rozwój gospodarczo-społeczny.

Ze wskazanych powyżej wartości prawodawca określił normatywnie nie tylko pojęcie „środowisko”, lecz także pojęcie „zabytek”. Zgodnie z brzmieniem art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z. zabytkiem jest nieruchomości lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Zabytkiem jest więc każda nieruchomości lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, która ma wskazane w definicji legalnej cechy, niezależnie od istnienia w tym zakresie władczego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej³¹. Zabytek jako wartość

przed wejściem w życie wskazanej ustawy były wpisywane do rejestru zabytków (np. teren byłego obozu Gross-Rosen w Rogoźnicy³³). Obecnie tereny te nie są już wpisywane do rejestru zabytków z uwagi na to, iż podlegają one szczególnej, dalej idącej, niż to wynika z przepisów u.o.z.o.z., ochronie przewidzianej przepisami u.o.b.h.o.z. – jako przepisami odrębnymi. To zaś oznacza, iż zabytek będący wartością chronioną jest m.in. poprzez zastosowanie środków prawnych w postaci poszczególnych rodzajów obszarów specjalnych normowanych nie tylko przepisami u.o.z.o.z., lecz także przepisami u.o.b.h.o.z.

Inne wartości leżące u podstaw regulacji prawnych normujących tworzenie i funkcjonowanie obszarów

30 Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2100 z późn. zm.

31 Por. K. Zalańska, *Prawna ochrona zabytków* (w:) M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 506.

32 Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2120.

33 *Muzeum*, <http://www.gross-rosen.eu/muzeum/> (dostęp 28.11.2016).

specjalnych nie są obecnie normatywnie definiowane. W prawodawstwie nie ma bowiem żadnej legalnej definicji rzeczy publicznej i urzędnia publicznego. Pojęcia te są przedmiotem zainteresowania przede wszystkim doktryny prawa administracyjnego. Jednak z uwagi na brak definicji legalnych tych pojęć kwestia ich rozumienia nie jest jednolicie prezentowana. W najnowszym piśmiennictwie przyjmuje się, iż rzeczami publicznymi są przedmioty materialne, wykreowane aktem właściwego organu władzy publicznej przeznaczającym je na osiągnięcie celu publicznego służącego dobru wspólnemu, do których państwowym i samorządowym osobom prawnym przysługuje prawo własności lub inne prawa rzeczowe, używane i wykorzystywane na zasadach określonych prawem administracyjnym³⁴. W literaturze wyodrębnia się osobno pojęcie urzędzeń publicznych obejmujące wszystkie rzeczy publiczne będące wytworem działalności człowieka. Przy czym w doktrynie pojęcie to rozumie się szeroko, ponieważ na urzędnia publiczne składają się nie tylko przedmioty materialne. Urzędzeniami publicznymi są nie tylko same rzeczy publiczne wytworzone w wyniku działań organów władzy publicznej i należące do podmiotów realizujących funkcje publiczne, ale również takie rzeczy wraz z niematerialnymi składnikami majątkowymi, prawami o charakterze niemajątkowym oraz personelem, bez których zaangażowania spełnianie celów publicznych nie byłoby możliwe³⁵.

Rzecz publiczna stanowi aksjologiczną podstawę obszarów specjalnych regulowanych przepisami ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej³⁶ (dalej: u.o.m.RP). Z art. 1 u.o.m.RP wynika, iż określa ona położenie prawne obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej, pasa nadbrzeżnego, portów i przystani morskich oraz zasady korzystania z tych obszarów. Bez wątplenia poszczególne wskazane w ustawie obszary morskie Rzeczypospolitej Polskiej (np. morze terytorialne, o którym stanowi art. 5 u.o.m.RP) można zaliczyć do kategorii rzeczy publicznych i jednocześnie

stanowiących obszary specjalne. Przy czym w niektórych przypadkach obszary specjalne obejmują wprawdzie dobra publiczne, lecz celem ich wyodrębnienia jest w pierwszej kolejności ochrona środowiska, a nie potrzeba określenia zasad korzystania z tych dóbr publicznych, np. z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym³⁷ (dalej: u.r.ś.) wynika, że w obwodzie rybackim w wodach, w których znajdują się miejsca stałego tarła oraz rozwoju narybku gromadnego zimowania, bytowania i przepływu ryb, mogą być ustanawiane obręby ochronne). To zaś oznacza, iż w przypadku tego typu obszarów specjalnych u ich podstaw aksjologicznych należy wskazać środowisko przede wszystkim jako wartość, a nie rzecz publiczną, mimo że obszary te bądź obejmują obszary publiczne (np. z art. 12 ust. 1 u.r.ś. wynika, że obwody rybackie obejmują tylko ściśle określone publiczne śródlądowe wody powierzchniowe płynące) lub są wyznaczane w związku z potrzebą gospodarowania dobrem stanowiącym własność Skarbu Państwa (np. z analizy art. 1 i 2 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie³⁸ wynika, że obwody łowieckie obejmują także nieruchomości prywatne, na obszarze których prowadzi się łowiectwo oznaczające ochronę zwierząt łownych stanowiących własność Skarbu Państwa i gospodarowanie ich zasobami w zgodzie z zasadami ekologii i w związku z tym wchodzące w zakres ochrony środowiska przyrodniczego).

Aksjologiczną podstawę tworzenia i funkcjonowania obszarów specjalnych może również stanowić urządzenie publiczne, np. strefy płatnego parkowania, o których stanowi art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³⁹, wyznaczone są w związku z wprowadzeniem obowiązku ponoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych stanowiących niewątpliwie urządzenia publiczne. W tym miejscu podkreślić jednak trzeba, iż nie wszystkie rzeczy i urządzenia publiczne o przestrzennym charakterze należy klasyfikować jako obszary specjalne.

Analiza ustawodawstwa pozwala zauważyć, iż nie istnieje jedna legalna definicja zdrowia, którą można

34 D. Kijowski, *Rzeczy i urzędnia publiczne* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne...*, dz. cyt., s. 411.

35 Tamże, s. 419.

36 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 2145 z późn. zm.

37 Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 652.

38 Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2168 z późn. zm.

39 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1440 z późn. zm.

by potraktować jako uniwersalną i obiektywną. Wieloaspektowość pojęcia stwarza trudności w przyjęciu neutralnej definicji. Jest to ważne, ponieważ od zdefiniowania np. pojęcia zdrowia będzie zależał to, jaki system ochrony zdrowia zostanie przyjęty przez dane społeczeństwo. W doktrynie wskazuje się, iż zdrowie to dobrostan fizyczny, psychiczny i umysłowy organizmu, pozwalający jednostce na funkcjonowanie w szeroko rozumianym środowisku oraz pełnienie przez nią różnorodnych ról. Niewątpliwie zdrowie ludzkie jest pierwszoplanową wartością, jaką posiada każdy człowiek, w związku z tym podlega ono szczególnej ochronie⁴⁰. Choć zdrowie jako wartość leży u podstaw wielu regulacji ustawowych, to tylko przepisy ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych⁴¹ (dalej: u.l.u.o.g.u.) regulują środki prawne w postaci obszarów specjalnych, np. przepis art. 2 pkt 3 u.l.u.o.g.u. definiuje pojęcie uzdrowiska.

Nie istnieje również definicja ustawowa pojęcia „bezpieczeństwo państwa”, mimo że prawodawca w wielu regulacjach prawnych nim się posługuje. Próby zinterpretowania tego pojęcia podjęte zostały natomiast przez niektórych przedstawicieli doktryny. W piśmiennictwie powoływana jest w szczególności definicja zaliczana do tzw. tradycyjnego ujęcia, w ramach której wskazuje się, że bezpieczeństwo państwa dotyczy bezpieczeństwa instytucji politycznej, posiadającej suwerenną władzę, określone terytorium oraz ludność podległą ciału władczemu. W bezpieczeństwie państwa zawsze chodzi o utrzymanie porządku w zbiorowości państwowej, zapewnienie jej bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego – głównie jej części władczej⁴². Wartość ta podlega ochronie z zastosowaniem przewidzianych szeregiem regulacji ustawowych środków prawnych, w tym w postaci obszarów specjalnych, jak np. obszary podlegające

obowiązkowej ochronie, o których mowa w ramach art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia⁴³.

Na gruncie polskiego prawodawstwa terminy takie jak „rozwój”, „rozwój gospodarczy” i „rozwój społeczny” nie są normatywnie definiowane. W piśmiennictwie przyjmuje się, iż rozwój gospodarczy to zmiana stopnia wykorzystania czynników produkcji, zmiany w metodach wytwarzania, stosowanie nowych technologii, rozwój nowoczesnych gałęzi przemysłu⁴⁴. Natomiast pod pojęciem rozwoju społecznego rozumie się poprawę jakości życia mieszkańców⁴⁵. Mimo że rozwój gospodarczy i rozwój społeczny to pojęcia odmienne, osobne ich ujmowanie jako odrębnych wartości leżących u podstaw tworzenia i funkcjonowania obszarów specjalnych nie jest w pełni uzasadnione. Najczęściej bowiem z rozwojem gospodarczym wiąże się także dodatkowo rozwój społeczny (np. z przepisu art. 3 ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych⁴⁶ wynika, że specjalne strefy ekonomiczne mogą być ustanawiane w celu przyspieszenia rozwoju gospodarczego części terytorium kraju), ale też i niekiedy odwrotnie: z rozwojem społecznym wiąże się rozwój gospodarczy (np. z przepisu art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji⁴⁷ wynika, że obszary rewitalizacji mogą być wyznaczane dla terenów obejmujących całość lub część obszarów zdegradowanych, cechujących się szczególną koncentracją m.in. negatywnych zjawisk społecznych). Przy czym bardzo często sam prawodawca wskazuje normatywnie, jaki rodzaj rozwoju jest w pierwszej kolejności pożądanym. Dlatego też jako wartość leżącą u podstaw tworzenia i funkcjonowania tego typu obszarów specjalnych można wskazać rozwój gospodarczo-społeczny. Łącznie ujmowany rozwój gospodarczo-społeczny jest niewątpliwie stanem pożądanym. Dlatego też prawodawca w ramach wielu regulacji ustawowych wprowadził różnego rodzaju środki prawne, w tym także w postaci obszarów

40 R. Michalska-Badziak, *Zagadnienia ogólne* (w:) Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2014, s. 227–228.

41 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 879 z późn. zm.

42 Zob. B. Szmulik, *Zagadnienia ogólne* (w:) M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2012, s. 4.

43 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1432 z późn. zm.

44 K. Wlazlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010.

45 Tamże.

46 Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 282 z późn. zm.

47 Dz.U. z 2015 r., poz. 1777 z późn. zm.

specjalnych stymulujących łącznie rozwój gospodarczy i społeczny.

Poza wartościami podstawowymi z poszczególnych ustawowych podstaw tworzenia i funkcjonowania obszarów specjalnych wywieść można szereg innych wartości szczegółowych tworzących bardzo rozbudowany i wewnętrznie niezwykle zróżnicowany zbiór. Jak bowiem wynika z przepisu art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody⁴⁸ (dalej: u.o.p.), obszary specjalne

jeszcze bardziej uszczegółowiona. Z wartościami szczegółowymi mamy do czynienia nie tylko w przypadku regulacji ustawowych leżących u podstaw tworzenia i funkcjonowania obszarów chronionego krajobrazu, lecz także w przypadku pozostałych regulacji – leżących u podstaw tworzenia i funkcjonowania innych obszarów specjalnych. To zaś oznacza, iż aksjologiczne podstawy regulacji prawnych normujących obszary specjalne stanowią wielopoziomowy system wartości.



Z poszczególnych ustawowych podstaw tworzenia i funkcjonowania obszarów specjalnych wywieść można szereg wartości szczegółowych tworzących bardzo rozbudowany i wewnętrznie zróżnicowany zbiór.

w postaci obszarów chronionego krajobrazu stanowią jedną z form ochrony przyrody. Tym samym wartością szczegółową leżącą u podstawy tych obszarów specjalnych jest przyroda. Niemniej jednak trzeba pamiętać, iż przyroda wchodzi w zakres szerszego pojęcia, jakim jest środowisko⁴⁹. Ponadto już z samej nazwy tego obszaru specjalnego wynika, iż w przypadku tej formy ochrony przyrody wartością chronioną jest krajobraz. Poza tym z przepisu art. 23 ust. 1 u.o.p. regulującego definicję legalną obszaru chronionego krajobrazu wynika, że ten obszar specjalny obejmuje tereny chronione ze względu na wyróżniający się krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach. Biorąc pod uwagę powyższe, wskazać należy, iż u podstaw tworzenia i funkcjonowania obszarów chronionego krajobrazu leży środowisko jako wartość podstawowa, przyroda jako wartość szczegółowa oraz krajobraz jako wartość

Co więcej, u podstaw tworzenia niektórych rodzajów obszarów specjalnych leżą wartości szczegółowe tworzące łącznie wiązkę równorzędnych wartości (np. uznanie lasu za las ochronny może nastąpić w celu ochrony licznych wartości wymienionych w art. 15 u.l., w tym m.in. takich jak: lasy stanowiące drzewostany nasienne, ostoje zwierząt i stanowiska roślin podlegających ochronie gatunkowej, a także lasy mające szczególne znaczenie dla obronności i bezpieczeństwa państwa), które mogą wpisywać się w różne wartości podstawowe (np. w przypadku lasów ochronnych wartością podstawową może być zarówno środowisko, jak i bezpieczeństwo państwa). W sytuacji występowania w ramach jednego rodzaju obszarów specjalnych dwóch lub więcej wartości podstawowych za zasadne wydaje się posłużenie się pewnym uproszczeniem poprzez wskazanie jako wartości podstawowej tylko tej jednej wartości dominującej. Przy czym wartość podstawową dominującą można wyprowadzić w szczególności z uwagi na przedmiot regulacji, tj. z miejsca zamieszczenia przepisów dotyczących określonego rodzaju obszaru specjalnego w ramach regulacji ustawowej lub z miejsca zakwalifikowania

48 Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., nr 0, poz. 2134).

49 Por. J. Stelmasiak, *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013, s. 8.

regulacji ustawowej zawierającej przepisy dotyczące określonego rodzaju obszaru specjalnego w grupie ustaw pokrewnych (np. jako wartość podstawową leżącą u podstaw tworzenia lasów ochronnych zasadne wydaje się wskazać środowisko). W związku z olbrzymią ilością ustawowo wskazanych środków prawnych w postaci obszarów specjalnych wskazanie pełnego katalogu wszystkich wartości szczegółowych wykracza poza ramy objętościowe niniejszego opracowania.

Podsumowanie

Obecnie obowiązuje duża ilość znacznie zróżnicowanych regulacji ustawowych, z których wyprowadzić można wartości leżące u podstaw prawnych tworzenia i funkcjonowania poszczególnych rodzajów obszarów specjalnych. Analizując obowiązujące ustawodawstwo, wyprowadzić można i ująć w katalog wartości podstawowe leżące u podstaw prawnych tworzenia i funkcjonowania wielu rodzajów obszarów specjalnych. Z wszystkich wartości podstawowych bez wątpienia wartością niezwykle istotną jest środowisko, ponieważ to ona leży u podstaw największej liczby rodzajów obszarów specjalnych. Nie oznacza to jednak, że pozostałe wartości podstawowe, takie jak: rzecz i urządzenie publiczne, zabytek, zdrowie, bezpieczeństwo państwa oraz rozwój gospodarczo-społeczny, nie są istotne.

Poza wartościami podstawowymi z regulacji ustawowych wyprowadzić można również szereg innych wartości szczegółowych. Łącznie wszystkie te wartości stanowią bardzo rozbudowany, wewnętrznie niezwykle zróżnicowany oraz wielopoziomowy system wartości, stanowiący aksjologiczną podstawę regulacji prawnych normujących tworzenie i funkcjonowanie obszarów specjalnych. Co więcej, u podstaw tworzenia i funkcjonowania niektórych rodzajów obszarów specjalnych występują różne wartości. Wynika to stąd, iż prawodawca, określając cele tworzenia określonych rodzajów obszarów specjalnych, nie zawsze wskazuje cel pojedynczy, lecz niekiedy wiązkę celów równorzędnych, z których z kolei można wyprowadzić wartości szczegółowe równorzędne, determinujące tworzenie poszczególnych rodzajów obszarów specjalnych. Przy czym w takich przypadkach nie zawsze wszystkie wartości szczegółowe leżące u podstaw tworzenia określonego rodzaju obszarów specjalnych wpisują

się w jedną wartość podstawową. Może być bowiem tak, iż określone ustawowo wartości szczegółowe, tworzące łączną wiązkę równorzędnych wartości konkretnego rodzaju obszarów specjalnych, będą wpiśnięte w różne wartości podstawowe. W przypadku występowania w ramach jednego rodzaju obszarów specjalnych dwóch lub więcej wartości podstawowych zasadne jest posłużenie się pewnym uproszczeniem poprzez wskazanie jako wartości podstawowej tylko jednej wartości dominującej. Z uwagi na powyższe należy wskazać, iż aksjologiczne podstawy regulacji prawnych normujących obszary specjalne stanowią rozbudowany system wartości – zarówno w aspekcie poziomym, jak i pionowym.

Bibliografia

- Anthony G., Auby J.B., Morison J., Zwart T., *Values in Global Administrative*, Oregon 2011.
- Boć J., *Obywatel w sytuacjach reżimów specjalnych* (w:) J. Boć, (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 485–494.
- Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985.
- Bozeman B., *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*, Washington 2007.
- Bryson J.M., Crosby B.C., Bloomberg L., *Public Value and Public Administration*, Washington 2015.
- Busch T., Murdock A., *Value-based Leadership in Public Professions*, Hampshire 2014.
- Cieślak Z., *Istota i zakres prawa administracyjnego* (w:) Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 50–76.
- Duniewska Z., *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne*, „System Prawa Administracyjnego”, t. 7, Warszawa 2012, s. 49–178.
- Fundowicz S., *Aksjologia prawa administracyjnego* (w:) J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 633–654.
- Janku Z., *Administracyjnoprawna regulacja korzystania z rzeczy powszechnego użytku – na przykładzie dróg publicznych* (w:) Z. Leoński (red.), *Węzłowe problemy materialnego prawa administracyjnego*, cz. 2, Poznań 2000, s. 7–35.
- Jorgensen B., *Public Values, their Nature, Stability and Change. The Case of Denmark*, „Public Administration Quarterly” 2007, vol. 30, nr 4, s. 365–398.

- Kijowski D., *Rzeczy i urzędzenia publiczne* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne*, „System Prawa Administracyjnego”, t. 7, Warszawa 2012, s. 403–454.
- Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, wyd. 9, Warszawa 2009.
- Michalska-Badziak R., *Zagadnienia ogólne* (w:) Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2014, s. 227–231.
- Muzeum, <http://www.gross-rosen.eu/muzeum/> (dostęp 28.11.2016).
- Ofiarska M., *Obszar specjalny* (w:) J. Sługocki (red.), *Prawo administracyjne materialne. Wybrane zagadnienia*, Bydgoszcz 2005, s. 239–268.
- Rokeach M., *The Nature of Human Values*, New York 1973.
- Sommer J., *Obszary specjalne w ochronie środowiska* (w:) W. Raddecki (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, Warszawa 2010, s. 164–203.
- Stelmasiak J., *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne*, „System Prawa Administracyjnego”, t. 7, Warszawa 2012, s. 651–682.
- Stelmasiak J., *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013.
- Stelmasiak J., *Obszary specjalne o charakterze ekologicznym w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa sądów administracyjnych* (w:) J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 410–418.
- Szmulik B., *Zagadnienia ogólne* (w:) M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2012, s. 1–14.
- Van Wart M., *Changing Public Sector Values*, New York 1998.
- Vries M.S. de, Suk Kim P., *Introduction to Value and Virtue in Public Administration* (w:) tychże (red.), *Value and Virtue in Public Administration. A Comperative Perspective*, Hampshire 2011, s. 15–30.
- Waligórski M.A., *Obszary specjalne* (w:) Z. Leoński (red.), *Węzłowe problemy materialnego prawa administracyjnego*, cz. 2, Poznań 2000, s. 71–145.
- Wasilewski A., *Obszar górniczy. Zagadnienia prawne*, Warszawa 1969.
- Właźlak K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- Zacharko L.N., *Strefy specjalne w prawie administracyjnym*, Katowice 2012.
- Zalasińska K., *Prawna ochrona zabytków* (w:) M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 506–511.
- Zimmermann J., *Wprowadzenie* (w:) tegoż (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 11–18.