

Rola jednostek pomocniczych gminy w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego

Zasadą, która wyznacza charakter administracji publicznej w Polsce jest zasada decentralizacji. Zgodnie z nią większość zadań administracji publicznej powinna być przekazywana na szczebel lokalny, któremu nada się samodzielność w wykonywaniu zadań publicznych¹. Zasada ta jest wprost wyrażona w art. 15 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej: Konstytucja RP)², lecz nabiera ona szczególnego znaczenia, kiedy weźmie się pod uwagę fakt, że w art. 163 Konstytucji RP zawarto domniemanie kompetencji w zakresie wykonywania zadań publicznych dla samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny (na każdym szczeblu) jest korporacją prawa publicznego, która obligatoryjnie zrzesza mieszkańców³. Oznacza to, że istotą decentralizacji administracji publicznej jest przybliżenie i podporządkowanie administracji obywatelom, które

może być ograniczane tylko potrzebą ochrony dobra wspólnego i udzielaniem pomocy poszczególnym jednostkom⁴.

Podstawową jednostką samorządu jest gmina (art. 164 ust. 1 Konstytucji RP). Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.)⁵ podstawowym zadaniem gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb, wśród których na pierwszym miejscu zostają wymienione sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami oraz ochrony środowiska i przyrody, a także gospodarki wodnej (art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g.). Szczegółowe zasady realizacji tego zadania publicznego są określone w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.p.z.g.)⁶. Szczególnym wyrazem decentralizacji administracji publicznej połączonej ze zjawiskiem partycypacji

społecznej jest obowiązek konsultacji projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tak z wymienionymi organami administracji publicznej (kolejno art. 11 pkt 5 i 6 i art. 17 pkt 6 u.p.z.g.), jak i zainteresowanymi osobami fizycznymi, osobami prawnymi i jednostkami organizacyjnymi niemającymi osobowości prawnej (kolejno art. 11 pkt 10 i 11 oraz art. 17 pkt 9 i 11 u.p.z.g.). Oznacza to, że w toku prac nad oboma aktami planistycznymi swoje zdanie wyrażają wyraźnie wymienione organy administracji publicznej, a mogą to także zrobić wszyscy zainteresowani.

Jednym z problemów wynikających z tak sformułowanych przepisów jest status jednostek pomocniczych gminy w planowaniu przestrzennym. Przykładem wątpliwości z tym związanych jest pismo Wojewody Pomorskiego z dnia 2 czerwca 2014 r. o sygn. NK-III.40.40.2014⁷, w którym Wojewoda, korzystając z kompetencji z art. 91 ust. 4 u.s.g., wskazał, że § 15 ust. 1 pkt 11 i 12 statutów gdańskich dzielnic, z których wynika, że do właściwości Rady Dzielnic należy opiniowanie przez nie projektu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz opiniowanie projektów uchwał o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie obejmującym teren Dzielnic, jest niezgodny z prawem. Uzasadnieniem dla takiego stwierdzenia jest uznanie, że w art. 11 pkt 5 i 6 oraz art. 17 pkt 6 u.p.z.g. jednostki pomocnicze gminy nie zostały wymienione, a zatem powyższy przepis jest niezgodny z prawem. Do argumentacji tej usto-

sunkowali się przedstawiciele Rady Dzielnic Wrzeszcz Górny, Rady Dzielnic Osowa i Rady Dzielnic Siedlce w piśmie z dnia 18 grudnia 2014 r. o sygn. JK/RDWG/12/123/2014⁸, w którym wskazali, że art. 11 pkt 5 i 6 oraz art. 17 pkt 6 u.p.z.g. nie odnoszą się w żaden sposób do projektów uchwał o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W pozostałym zakresie przekonywali natomiast, że umożliwienie przeprowadzenia konsultacji na poziomie jednostek pomocniczych gminy w okresie przed zbieraniem opinii od ustawowo wyznaczonych organów administracji pozwoli na zwiększenie efektywności konsultacji i w konsekwencji zwiększy szanse na przekonanie projektantów do zmiany projektu w kierunku pożądanym przez mieszkańców danego terenu.

Kazus ten z pewnością nie wyczerpuje rozważań a temat możliwości udziału organów jednostek pomocniczych gminy w konsultacjach dot. projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W niniejszym artykule postaramy się przedstawić propozycję rozstrzygnięcia tego sporu, analizując dotychczasowe opinie przedstawiane w doktrynie prawa administracyjnego i orzecznictwie sądów administracyjnych.

Na początku można stwierdzić, że w judykaturze raczej utrwalony jest pogląd, że katalog podmiotów administracji publicznej uprawniony do konsultowania projektów aktów zagospodarowania przestrzennego jest zamknięty, co uniemożliwia nadanie takiej kompetencji organom jednostek pomocniczych gminy⁹. Jednocześnie trzeba zwrócić uwagę na 2 rzeczy. Po pierwsze należy zauważyć, że sądy administra-

[■] prawnik-administratywista, asystent w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, członek Zarządu Instytutu Metropolitalnego, Przewodniczący Rady Dzielnic Osowa.

[■] doktorant na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, asystent sędziego, Członek Komitetu Doradczego Instytutu Metropolitalnego.

¹ R. Krawczyk, *Decentralizacja władzy publicznej* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Szkrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 129-131; K. Łokucijewski, *Decentralizacja/centralizacja* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009, s. 42-45.

² Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

³ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 54;

⁴ Por.: B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 55-58; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 27-45.

⁵ Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 – j.t. z późn. zm.

⁶ Dz.U. z 2015 r., poz. 199 – j.t. z późn. zm.

⁷ Niepublikowane.

⁸ Niepublikowane.

⁹ Zob.: wyrok WSA we Wrocławiu z 10 lipca 2013 r. III SA/Wr 423/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A69D082650> [dostęp: 16.02.2015]; wyrok WSA w Olsztynie z 29 września 2015 r. II SA/OI 687/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/237FCBDD1> [dostęp: 16.02.2015].

cyjne dokonywały jedynie wykładni literalnej prawa, nie próbując rozważyć takich zagadnień, jak cel określonej regulacji, a także spór różnych wartości w prawie, co może znacząco zmienić sposób rozumienia analizowanych przepisów. Po drugie warto także podkreślić, że wyroków odnoszących się do omawianej materii jest niewiele i były wydawane jedynie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu i Olsztynie. Ma to istotne znaczenie tym bardziej, że wiele tych wyroków było wydawanych niemalże jednocześnie, co wiązało się z przyjęciem jednolitego uzasadnienia w każdym z tych wyroków. Jednocześnie żaden z tych wyroków nie był przedmiotem skargi kasacyjnej, w związku z tym do dnia dzisiejszego Naczelny Sąd Administracyjny nie miał możliwości wypowiedzieć się w tej sprawie.

Wzmocnienie administracyjnoprawnej pozycji jednostki odbywa się w dużej mierze poprzez zwiększanie liczby podmiotów, które realizują zadania publiczne

Warto zauważyć, że decentralizacja administracji publicznej wiąże się z obowiązywaniem dwóch zasad: zasady legalizmu i zasady pomocniczości. Zasada legalizmu określa, że organy administracji publicznej nie mogą domniemywać swoich kompetencji, lecz każde działanie organu administracji musi mieć wyraźną podstawę prawną, co zwłaszcza ma uzasadnienie w tym, że organy administracji, poprzez wydawane akty administracyjne, kształtują prawa i obowiązki jednostki¹⁰. Natomiast w zasadzie po-

mocniczości zostaje zawarta dyrektywa, aby jednostki miały jak najwięcej swobody w kształtowaniu rzeczywistości, a administracja publiczna podejmowała się realizacji tylko tych zadań, których jednostki nie są w stanie wykonać z własnej inicjatywy¹¹. Jeżeli spojrzymy na te zasady łącznie, będziemy mogli stwierdzić, że organy administracji publicznej z jednej strony są strukturami organizacyjnymi państwa (w tym samorządu), które realizują kompetencje władcze, ale z drugiej strony organy mają też rolę ściśle organizacyjną, która ma na celu stworzenie warunków jednostkom do realizacji swoich praw, w tym zwłaszcza współudziału w sprawowaniu władzy. Wzmocnienie administracyjnoprawnej pozycji jednostki odbywa się w dużej mierze poprzez zwiększanie liczby podmiotów, które realizują zadania publiczne (np. przez prywatyzację czy dekoncentrację zewnętrzną), ale także poprzez większą specjalizację i rozbudowę aparatu administracyjnego (np. w przypadku dekoncentracji wewnętrznej)¹². Jak może się wydawać, takie ujęcie struktury administracji publicznej nabiera szczególnego znaczenia zwłaszcza w przypadku aktów planistycznych, w tym między innymi planowania i zagospodarowania przestrzennego. Jak bowiem się wskazuje planowanie jest istotą działalności administracji publicznej jako, że polega na immanentnym przygotowywaniu rozwiązań (także prawnych) umożliwiających stabilne funkcjonowanie struktur publicznych oraz zapewnienie praw i wolności jednostki (realizacji zadań publicznych). A zatem to właśnie w procesie planistycznym widać szczególną potrzebę współpracy pomiędzy administratorami (organami administracji publicznej) i administrowanymi (jednostkami) z uwzględnieniem różnego rodzaju specjalistów (np. jednostek organizacyjnych, komisji itp.), aby plan mógł uwzględniać wszystkie okoliczności przyczyniające się do właściwego lub niewłaściwego realizowania zadań

publicznych¹³. Należy zatem stwierdzić, że ogólne zasady prawa administracyjnego skłaniają do uznania uprawnienia jak najszerszego grona podmiotów do udziału w planowaniu administracyjnym, także w przypadku planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Dla pełnego zrozumienia zasady decentralizacji warto także wyraźnie podkreślić zasadę samodzielności organizacyjnej gminy, która została ustanowiona w drodze art. 166 Konstytucji RP oraz art. 2 u.s.g. Zasada ta wskazuje, że gmina wykonuje zadania w swoim własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Tylko niektórymi z elementów składających na samodzielność gminy jest możliwość kształtowania swojego wewnętrznego ustroju, nawiązywanie kontaktów z innymi organami, a także przytoczone już domniemanie kompetencji na rzecz gminy. Oznacza to jednocześnie, że chociaż gmina jest częścią administracji publicznej i posiada kompetencje władcze, to jednocześnie ochrona jej samodzielności wymaga interwencji organów nadzoru w sytuacji, gdy prawo zostaje wyraźnie złamane, a ochrony wymagają dokładnie określone wartości konstytucyjne¹⁴.

W kontekście omawianego problemu trzeba zatem wyraźnie podkreślić, że powierzenie gminom wykonywania zadań (w tym zwłaszcza zadań własnych) wiąże się jednocześnie z pozostawieniem gminie dużej autonomii w określeniu sposobu ich wykonania. Wydaje się zatem, że przepisy u.p.z.p. stanowią pewne minimum określające procedurę wykonywania przez gminę zadania własnego w postaci zapewnienia ładu przestrzennego. Takie niezbędne minimum ma na celu ochronę konstytucyjnej zasady

legalizmu i ujednolicenie procedur w sferze planistycznej. Interpretacja przepisów u.p.z.p. określających tok czynności podejmowanych w procesie przyjmowania studium oraz planów miejscowych nie może jednak prowadzić do wniosku, że niemożliwe jest uzupełnienie (rozszerzenie) tej procedury o dalsze elementy. Nie można więc bezrefleksyjnie ograniczać gmin w podejmowaniu działań, które nie stoją w oczywistej (literalnej) sprzeczności z przepisami Konstytucji RP i ustaw, w sytuacji gdy jednocześnie wpisują się w zasadę samodzielności gminy w sferze wykonywania jej zadań własnych. Trudno jest bowiem uznać, aby jakiegokolwiek dodatkowe konsultacje naruszały przepisy dot. obowiązkowych konsultacji (opinii, uzgodnień), o ile te również zostałyby przeprowadzone zgodnie z art. 11 i art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Teza ta wydaje się być tym bardziej słuszna, że u.s.g. wprost wskazuje, że gmina może wykonywać swoje zadania m.in. poprzez powołanie jednostek pomocniczych gminy (art. 5 u.s.g.), innych jednostek organizacyjnych (art. 9 u.s.g.), a także podmiotów pomocniczych, jak np. młodzieżowe rady gminy (art. 5b) czy rady seniorów na poziomie gminy i jednostek pomocniczych (art. 5c u.s.g.).

Z instytucją samodzielności organizacyjnej gminy wiąże się, z już wspomnianą, dekoncentracją administracji publicznej. We współczesnych strukturach administracji dekoncentracja tak wewnętrzna (delegacja realizacji zadania publicznego na jakąś część organizacyjną organu mającego kompetencję), jak i zewnętrzna (przekazanie kompetencji innemu organowi) jest powszechna i pozwala na stworzenie szerokiej sieci zależności pomiędzy różnymi podmiotami

¹⁰ Zob.: J. Lang [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2011, s. 22-24.

¹¹ Zob.: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 98.

¹² Szerzej zob.: T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 183 i n.

¹³ Por.: J.H. Szlachetko, *Uwagi na temat współpracy podmiotów spoza systemu administracji publicznej przy stanowieniu aktów planistycznych przez organy administracji zdecentralizowanej* [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2012, s. 192-197; K. Wlazlak, *Racjonalność planowania w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 120.

¹⁴ B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010, s. 23-37; A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławcki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 30-53; Ł. Żakowski [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 11-16. W tym przedmiocie wypowiada się TK – zob.: wyrok TK z 23 października 1996 r. K1/96, OTK z 1996 r. Nr 2, poz. 36; wyrok TK z 24 marca 1998 r. K 40/97, OTK z 1998 r. Nr 2, poz. 12.

administracji¹⁵. Szeroka interpretacja samodzielności gminy każe uznać, że gmina ma prawo dokonywać dekoncentracji wszędzie tam, gdzie nie stoi w sprzeczności z prawem i istotnymi wartościami konstytucyjnymi. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania i mając na względzie określenie, że gmina podlega nadzorowi tylko na podstawie kryterium legalności (art. 85 u.s.g.), najistotniejsze jest zachowanie struktury, która nie wyłączy realizacji zadań publicznych przez gminę spod nadzoru organów administracji publicznej wyższego stopnia i sądów administracyjnych. Konsekwencją tego musi być uznanie, że literalna wykładnia przepisów administracji jest niezbędna w przypadku kompetencji władczych, ale dekoncentracja w obszarze konsultacji nie może podlegać takiemu rygorowi. Konsultacje ze swej istoty stanowią formę partycypacji społeczeństwa, co pozwala domniemywać, że poszerzenie katalogu podmiotów właściwych do udziału w konsultacjach ma na celu pełniejszą realizację zasady pomocniczości i jednocześnie nie wyklucza właściwego nadzoru prawnego, stanowiącego istotę zasady legalizmu.

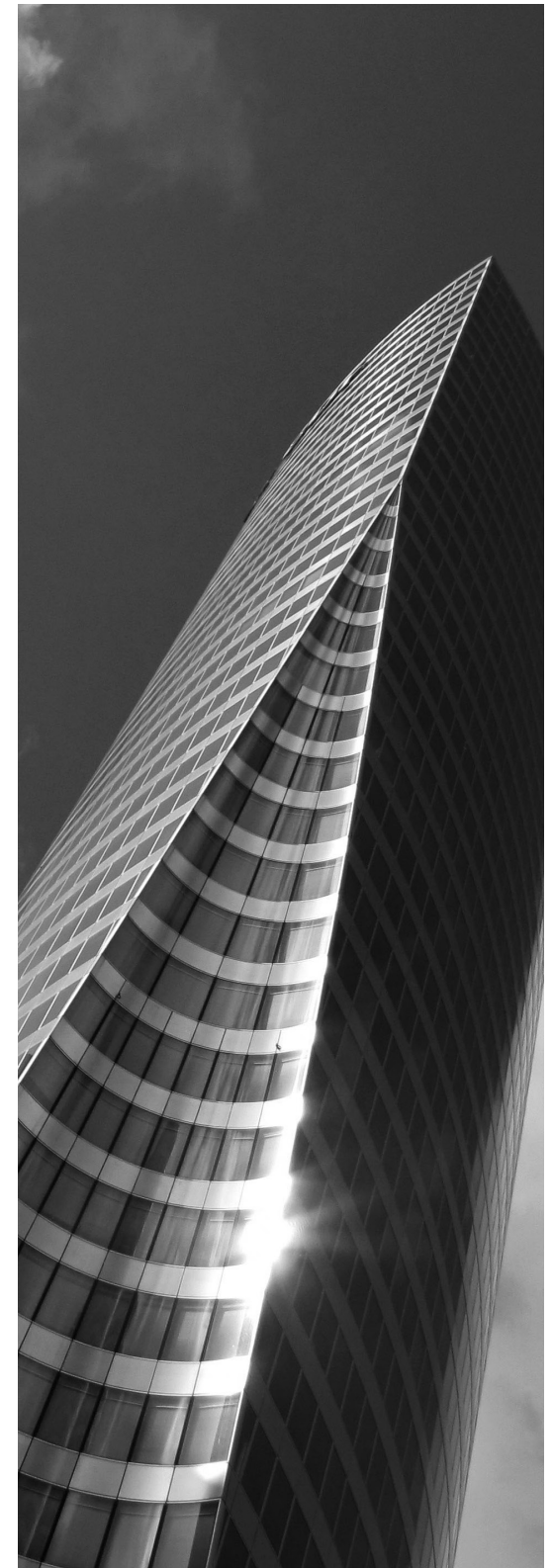
Jednocześnie, jak zostało to już wcześniej wskazane, brać udział w konsultacjach dot. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w oparciu o art. 11 pkt 5, 6, 10 i 11 oraz art. 17 pkt 6, 9 i 11 u.p.z.g. mogą wskazane organy administracji publicznej oraz osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że nie można tego katalogu podmiotów uosabiać z pojęciem „wszyscy”. Takie określenie występuje natomiast w art. 18 ust. 1 u.p.z.g., które pozwala na wniesie uwag do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego każdemu, kto jest tym zainteresowany. W doktrynie wskazuje się, że w efekcie powstają komplikacje w interpretacji art. 17 pkt 11

i art. 18 ust. 1 u.p.z.g. – oba przepisy bowiem odnoszą się do instytucji zgłaszania uwag do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zaznacza się więc, że art. 18 ust. 1 u.p.z.g. ma charakter materialny, natomiast art. 17 pkt 11 u.p.z.g. ma charakter proceduralny, w związku z czym prawo do zgłaszania uwag mają wszystkie podmioty zainteresowane uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁶. Należy przychylić się do tej opinii, choć jednocześnie zasadnym wydaje się złożenie postulatu, aby dokonać zmiany przytoczonych przepisów w celu ujednolicenia regulacji dot. zgłaszania uwag – można bowiem jednocześnie przypuszczać, że interpretacja art. 17 pkt 11 i art. 18 ust. 1 u.p.z.g. umożliwi stwierdzenie, że co prawda materialną podstawę do zgłaszania uwag mają wszyscy, to jednak gwarancje proceduralne do ich składania mają jedynie osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające zdolności prawnej. Trzeba także zauważyć, że treść art. 18 ust. 1 u.p.z.g. zwiększa ostatecznie katalog podmiotów uprawnionych do zgłaszania uwag do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w stosunku do ostatecznej liczby podmiotów uprawnionych do korzystania z analogicznej instytucji dot. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (art. 11 pkt 11 u.p.z.g.). Warto odnieść się również do faktu, że choć art. 11 pkt 11 oraz art. 17 pkt 11 u.p.z.g. ograniczają katalog podmiotów, które mogą wносить uwagi do projektów, to jednocześnie nie zawarto analogicznych ograniczeń w stosunku do udziału w dyskusji publicznej (art. 11 pkt 10 oraz art. 17 pkt 9 u.p.z.g.), a także zgłaszania postulatów między przyjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium lub planu a rozpoczęciem prac nad projektami tych aktów (art. 11 pkt 1 i art. 17 pkt 1 u.p.z.g.)¹⁷. A zatem całościowe spojrzenie na przepisy dot. procedury konsultacji w trakcie procesu

uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozwala uznać, że do udziału w tych konsultacjach jest uprawniony szeroki wachlarz podmiotów, w związku z czym należy postulować ujednolicenie tego kręgu na wszystkich etapach obu procedur prawodawczych (zwłaszcza w kontekście treści art. 11 pkt 11 i art. 17 pkt 11 u.p.z.g.), a także do odejścia od rygorystycznego ograniczania poszerzania wyżej scharakteryzowanego katalogu w aktach niższego rzędu (zwłaszcza aktów prawa miejscowego).

Dla pełnego ujęcia tematu trzeba jednak rozważyć również inną kwestię. Z wyżej przytaczanego orzecznictwa sądowego i administracyjnego wyraźnie wynika, że brak możliwości przyznania organom jednostek pomocniczych gminy kompetencji w zakresie konsultowania projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wiąże się z faktem, że z jednej strony jednostki te nie mają osobowości prawnej ani nie stanowią jednostki organizacyjnej. Wobec tego nie ma możliwości aby uzyskały takie prawo w oparciu o art. 11 pkt 11 ani art. 17 pkt 11 u.p.z.g. Nie są także wymienione w katalogu organów administracji publicznej art. 11 pkt 5 i 6 oraz art. 17 pkt 6 u.p.z.g. Zasadniczo należy zgodzić się z tym stanowiskiem. Jednocześnie trzeba jednak zaznaczyć, że taki pogląd na udział jednostek pomocniczych w procesie planistycznym nie pozwala dostrzec szczególnej roli, jaką mogą pełnić w kształtowaniu przestrzeni, a która powinna znaleźć również swój wyraz w toku sporządzania i przyjmowania projektów aktów planistycznych.

W literaturze podkreśla się, że jednostki pomocnicze, podobnie jak gmina, stanowią swoiste zrzeszenie mieszkańców, którzy zamieszkują terytorium tej jednostki, które ma zdolność do podejmowania decyzji poprzez ukonstytuowane organy, nie posiadając przy tym „własnej” osobowości prawnej, lecz wykonując wszelkie zadania w imieniu i na rachunek gminy, któ-



¹⁵ Szerzej zob.: R. Giętkowski, K. Łokucijewski, *Dekoncentracja/koncentracja* [w:] *Leksykon prawa...*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, s. 52-55; J. Niczyporuk, *Dekoncentracja administracji publicznej*, Lublin 2006, s. 191-201.

¹⁶ Zob.: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 189-193.

¹⁷ *Ibidem*, s. 188-193.

ra je utworzyła¹⁸. Jednocześnie jednak w doktrynie, jak i orzecznictwie wskazuje się, że z racji organizacyjnej odrębności jednostek pomocniczych, przepisy materialne mogą zapewnić im pewne zadania i kompetencje, które uczynią z jednostki pomocniczej podmiot posiadający interes prawny. W efekcie stają się one podmiotem zdolnym, w ograniczonym zakresie, do bycia stroną postępowania administracyjnego. Uprawnienia te nie mogą jednak wynikać ze statutu jednostki pomocniczej, jako aktu regulującego jedynie wewnętrzną strukturę i sposób realizacji zadań przez jednostki pomocnicze¹⁹. Jednostka pomocnicza nie jest więc samodzielnym podmiotem prawa, lecz stanowi część gminy, będąc przy tym wyrazem

Jednostka pomocnicza nie jest więc samodzielnym podmiotem prawa, lecz stanowi część gminy, będąc przy tym wyrazem jej samodzielności organizacyjnej

jej samodzielności organizacyjnej. Utworzenie jednostek pomocniczych pozwala więc na pełniejszą realizację zasady pomocniczości i przybliżenie administracji publicznej poszczególnym obywatelowi. W związku z tym można postawić tezę, że ograniczanie prawa jednostek pomocniczych do konsultowania działań podejmowanych przez organy gminy w procesie planistycznym stanowi wyłącznie prze-

jaw nadgorliwej dbałości o przestrzeganie litery prawa, które przyznaje kompetencję do opiniowania i uzgadniania projektów aktów planistycznych wyłącznie ściśle określonym podmiotom. Jednostki pomocnicze – choć do tej grupy nie należą – znajdują się w strukturze organizacyjnej gminy. A zatem w zasadzie można by stwierdzić, że uniemożliwianie im wyrażania stanowiska w przedmiocie treści studium oraz planów miejscowych jest pozbawione sensu i godzi w samodzielność organizacyjną gminy. Naturalną funkcją jednostki pomocniczej realizowaną poprzez reprezentujące je organy jest bowiem konsultowanie działań podejmowanych przez organy i jednostki organizacyjne gminy w zakresie wynikającym z kompetencji i zasad funkcjonowania określonych w statucie jednostki pomocniczej²⁰. Mówiąc wprost – ograniczanie gminy (organów gminy) w zakresie przeprowadzania konsultacji z jej mieszkańcami i podmiotami znajdującymi się w jej wewnętrznej strukturze organizacyjnej godziłoby w jeden z jej podstawowych przymiotów – samodzielność.

Warto zwrócić uwagę, że społeczny, obywatelski charakter jednostek pomocniczych gminy wynika także z ich historii²¹. Jednostki pomocnicze o największym, faktycznym, oddziaływaniu na sprawy publiczne występują obecnie na wsi (sołectwa, ew. gromady). Na tych terenach istnieje bowiem utrwalona tradycja integracji lokalnej społeczności, która w przeszłości tworzyła wiejskie samorządy, a obecnie „przekształcona” została w jednostki pomocnicze gminy. Co więcej, na wsi, która składa się ze stosunkowo małej i hermetycznej społeczności, zaobserwować można większy stopień integracji społecznej

oraz poczucie tożsamości ze środowiskiem lokalnym, co przekłada się na większą aktywizację społeczną i świadomą wolę partycypacji w realizacji zadań publicznych, co jednostki pomocnicze niewątpliwie umożliwiają²².

Tak głęboko osadzone w tradycji samorządowej nie są natomiast jednostki pomocnicze gminy w miastach. Warto jednak zauważyć, że w większości miast pojęcie dzielnicy bądź osiedla utożsamiane jest z pewną grupą mieszkańców, która dawniej tworzyła określoną wspólnotę (niekiedy nawet odrębną wspólnotę miejską), została wyodrębniona w sposób naturalny z przyczyn geograficznych, posiada wspólne interesy lub problemy albo zamieszkuje na obszarze zarządzanym przez jedną spółdzielnię lub wspólnotę mieszkaniową (najczęściej osiedle deweloperskie). Tym nie mniej podkreśla się, że intensywna urbanizacja i rozrost miast przyczyniają się do osłabienia więzi społecznych i anonimizacji osób, co służy także rozproszeniu interesów i utrudnia budowę wspólnoty samorządowej. Wskazuje się więc, że zwłaszcza w dużych miastach tworzenie jednostek pomocniczych może przeciwdziałać tym tendencjom i wręcz niekiedy zgłasza się postulaty nałożenia obowiązku tworzenia jednostek pomocniczych przez samorządy wielkomiejskie²³.

Historia polskiej samorządności wyraźnie pokazuje więc, że założenia zasady pomocniczości są słuszne i w mniejszych samorządach następuje większa integracja społeczna, większe poczucie odpowiedzialności za dobro wspólne oraz następuje większe utożsamienie się z lokalnymi strukturami administracyjnymi. W przekonaniu tym może utwierdzać fakt, iż fundamentem systemu organów w jednostkach pomocniczych są zebrania wiejskie (art. 36 ust. 1 u.s.g.). Dopiero w większych wspólnotach pojawia się nato-

miast potrzeba wybierania reprezentantów do rad osiedli (art. 37 ust. 1 u.s.g., z uwzględnieniem prawa do ustanowienia ogólnego zebrania mieszkańców zgodnie z art. 37 ust. 4 u.s.g.) i rad dzielnic (art. 37 ust. 1 u.s.g.). W efekcie pojawiają się nawet opinie, że to samorząd gminny powinien stanowić formę pomocy dla samorządu dzielnicowego, osiedlowego czy wiejskiego, a nie odwrotnie²⁴.

Można także zauważyć, że tendencje rozwojowe społeczeństwa obywatelskiego w kontekście funkcjonowania jednostek pomocniczych gminy następują w dwóch przeciwstawnych kierunkach. Z jednej strony warto zwrócić uwagę na oddolne (choć nie

[...] intensywna urbanizacja i rozrost miast przyczyniają się do osłabienia więzi społecznych i anonimizacji osób, co służy także rozproszeniu interesów i utrudnia budowę wspólnoty samorządowej.

zawsze w pełni satysfakcjonujące) wzmacnianie sytuacji prawnej jednostek pomocniczych w wielu samorządach (np. Łódź, Poznań). Co więcej, także sami mieszkańcy starają się wzmocnić jednostki pomocnicze na terenie których mieszkają poprzez próbę nadania im osobowości prawnej – następuje to poprzez utworzenie stowarzyszenia, którego członkami są mieszkańcy, w tym także osoby zaangażowane w działalność w organach jednostek pomocniczych. Wydaje się, że jest to ciekawy kierunek zmian, który

¹⁸ Por.: P. Maciaszek, *Wykonywanie zadań publicznych przez jednostki pomocnicze gminy*, Gdańsk 2015, s. 25-26 (niepublikowane); A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławcki, *Ustawa o..., s. 98-99*; K. Ważny, *Czy potrzebny jest nowy model ustrojowy jednostek pomocniczych w gminach miejskich?*, Gdańskie Studia Prawnicze 2015, t. XXXIV, s. 90. Warto także przytoczyć odosobnioną opinię, że jednostki pomocnicze gminy są jednym z rodzajów jednostek organizacyjnych gminy – zob.: Z. Niewiadomski [w:] *Ustawa o..., s. 62*.

¹⁹ Zob.: M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010 s. 64-73; P. Maciaszek, *Wykonywanie zadań..., s. 27*; Z. Niewiadomski [w:] *Ustawa o..., red. R. Hauser, Z. Niewiadomski*, s. 63. W ten sam sposób wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny – zob. wyrok NSA z 20 września 2001 r. II SA 1539/00, LEX nr 53449.

²⁰ Por.: M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze..., s. 28-29*; R. Bul, W. Piątek, *Prawne oraz terytorialne aspekty funkcjonowania gminnych jednostek pomocniczych w dużych miastach*, Samorząd Terytorialny 2012, nr 7-8 (259-260), s. 85-87.

²¹ Zob.: H. Izdebski, *Jednostki pomocnicze gminy*, Przegląd Naukowy Disputatio 2012, t. XIV, s. 99-103.

²² Szerzej zob.: M. Błażejczyk, A. Jurcewicz, B. Kozłowska, K. Stróżyk, *Samorząd mieszkańców wsi w systemie samorządu terytorialnego*, Państwo i Prawo 1990, z. 8, s. 28-39; H. Izdebski, *Jednostki pomocnicze..., s. 117-118*; M. Michalewska-Pawlak, *Polska wieś jako przestrzeń realizacji idei demokracji partycypacyjnej – teoria i praktyka* [w:] *Dylematy współczesnej demokracji*, red. S. Wróbel, Toruń 2011, s. 223-243.

²³ Por.: R. Bul, W. Piątek, *Prawne oraz..., s. 87-88*; H. Izdebski, *Jednostki pomocnicze..., s. 118-122*; K. Ważny, *Czy potrzebny..., s. 91*.

²⁴ Por.: A. Szewc, *Uwagi o ustroju jednostek pomocniczych gminy*, Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka 2006, nr 3 (4), s. 37-38.

wprawdzie był poddawany krytyce²⁵, jednakże zyskał swoje poparcie w wyniku odrębnej propozycji legislacyjnej, obejmującej instytucję stowarzyszenia i komitetu aktywności lokalnej, jakie zostały zaproponowane w projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw²⁶. Pokrótkie warto tylko określić, że obie zaproponowane instytucje miały umożliwić nadanie osobowości prawnej grupie osób, która chce podjąć jakieś lokalne inicjatywy (także na poziomie jednostek pomocniczych), lecz jednocześnie nie jest w stanie spełnić wymogów formalnych potrzebnych do zarejestrowania stowarzyszenia. Oprócz tego można także podać liczne przykłady jednostek pomocniczych, w których dochodzi do współpracy między członkami ich organów, a działaczami organizacji pozarządowych przy wspólnych przedsięwzięciach integrujących lokalną społeczność²⁷.

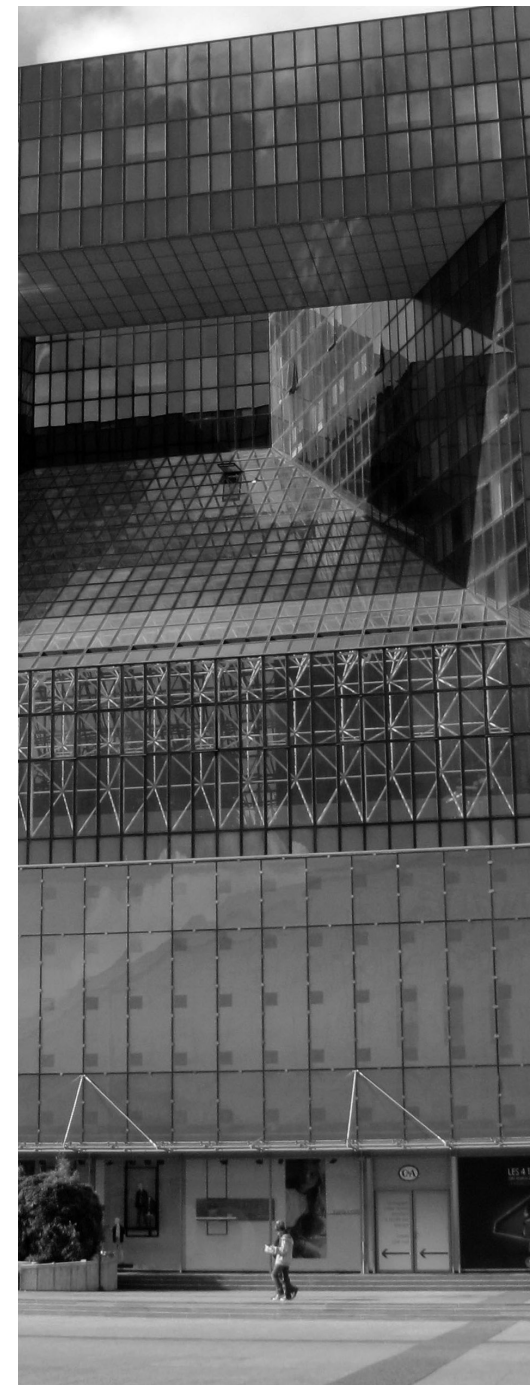
Drugą tendencją objawiającą się w funkcjonowaniu jednostek pomocniczych – zwłaszcza na obszarach miejskich – jest ich marginalizacja w strukturze gmin oraz zarządzaniu sprawami mieszkańców. Jest to wynikiem takich negatywnych zjawisk jak sztucznie wyznaczone granice terytorialne jednostek pomocniczych, niejasne lub bardzo wąskie kompetencje ich organów czy też upolitycznienie. W efekcie utrudnione jest wprowadzenie szerokich mechanizmów partycypacji społecznej z uwzględnieniem jednostek pomocniczych, co ostatecznie skutkuje tym, że w opinii społecznej działalność w organach dzielnic stanowi wyłącznie pierwszy krok w karierze

samorządowej i nieatrakcyjną alternatywę wobec zaspokajania lokalnych potrzeb w ramach wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych czy organizacji pozarządowych²⁸. Należy zatem stwierdzić, że zwłaszcza w dużych miastach partycypacja w oparciu o jednostki pomocnicze wciąż jest w początkowej fazie rozwoju i niestety obecnie doświadcza stagnacji.

Bardzo podobna diagnoza jest stawiana w stosunku do mechanizmów partycypacji w procesie planistycznym. Wskazuje się w tym kontekście na problemy w postaci literalnej wykładni prawa dokonywanej przez wojewodów i sądy administracyjne, nieefektywnych instrumentów prawnych, które z założenia mają umożliwiać społeczności lokalnej wyrażanie opinii na temat projektów aktów planistycznych, lecz w praktyce nie wymuszają na projektodawcy wprowadzenia stosownych zmian, a także brak zapewnienia wsparcia merytorycznego (m.in. z zakresu wiedzy urbanistycznej) dla członków lokalnej społeczności²⁹. Wpisuje się to zresztą w analizę poziomu zaufania publicznego do samorządu terytorialnego. Co do zasady można zauważyć, że jego wzrost wiąże się z jak najszerszym włączaniem mieszkańców w procesy administrowania (a więc przede wszystkim z wprowadzaniem różnych form partycypacji), a także z ustaleniem jasnych i przejrzystych procedur wyłaniania, a następnie funkcjonowania władz publicznych. Brak tych elementów powoduje natomiast spadek zaufania publicznego³⁰.

Na marginesie rozważań dot. jawności i zaufania do organów administracji publicznej warto podkreślić, jak w historii najnowszej polskiego konstytucjona-

izmu rozwijało się prawo do informacji o działalności podmiotów administracji publicznej. Art. 61 ust. 1 Konstytucji RP prawo do uzyskania informacji o działalności podmiotów władzy publicznej nadaje obywatelowi. Ściśle rzecz biorąc obywatelem jest tylko osoba fizyczna, która posiada obywatelstwo polskie. Ściśle literalnie ten zwrot interpretuje zresztą TK³¹. Jednocześnie wskazuje się, że praktyka stosowania tego przepisu, w tym zwłaszcza uwzględnienie sytuacji, w której obywatel może wnieść o udostępnienie informacji publicznej i przekazać ją osobie fizycznej, która nie jest obywatelem polskim, a także osobie prawnej i jednostce organizacyjnej, która nie posiada osobowości prawnej, skłoniła przedstawicieli doktryny do interpretacji tego przepisu w sposób rozszerzający, w którym zakres podmiotowy art. 61 ust. 1 Konstytucji RP określa się w zasadzie, jako każdy podmiot³². Niejako wypełnieniem tych postulatów jest treść art. 2a ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³³. Widać tu zatem wyraźnie, że prawodawca dąży do umożliwienia zapoznania się w jak najszerszym stopniu z działalnością organów władzy publicznej, co wiąże się także z prawem do zapoznania się z treścią projektów aktów prawnych, w tym projektów aktów planistycznych (także studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Jednocześnie zazwyczaj udzielenie takiej informacji następuje na wniosek. Można z tego wyciągnąć dwa wnioski. Po pierwsze należy uznać, że jeżeli każdy ma prawo do zapoznania się z informacją publiczną, to można jednocześnie uznać prawo do zapoznania się i wypowiedzenia w przedmiocie projektu aktu planistycznego jednostkom pomocniczym gminy (a także jednostkom organizacyjnym i innym częściom składowym gminy) i to bez potrzeby zawarcia



²⁵ Krytyka ta została przedstawiona na poziomie opinii do projektu ustawy – zob.: P. Maciaszek, *Wykonywanie zadań...*, s. 75-76.

²⁶ Druk sejmowy nr 1699 Sejmu VII kadencji.

²⁷ Zob.: K. Ważny, *Partycypacja społeczna jako forma społeczeństwa obywatelskiego*, Zeszyty Naukowe Disputatio 2008, t. IV, s. 65-67.

²⁸ Por.: P. Swianiewicz, J. Krukowska, M. Lackowska, A. Kumiewicz, *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami*, Warszawa 2013, s. 72-174; K. Ważny, *Czy potrzebny...*, s. 91-92.

²⁹ K. Barańska, *W kierunku partycypacji – kilka uwag na temat kierunków reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego w perspektywie rozwoju lokalnego* [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. I. Zachariasz, Warszawa 2012, s. 63-66; M. Jać, P. Jać, *Planowanie przestrzenne – o potrzebach i kierunkach zmian* [w:] *Ibidem*, s. 293-296; K. Właziak, *Racjonalizacja planowania...*, s. 132-133.

³⁰ Por.: B. Jaworska-Dębska, *Zaufanie publiczne w samorządzie terytorialnym* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właziak, Warszawa 2015, s. 316-340.

³¹ Zob.: postanowienie TK z 10 marca 2004 r. Tw 9/03, OTK-B z 2004 r. Nr 1, poz. 4.

³² W. Sokolewicz, Rozdział II «Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela», artykuł 61 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz IV*, red. L. Garlicki, s. 13-16.

³³ Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 – j.t. z późn. zm.

wyraźnej kompetencji w tym zakresie w osobnych ustawach (np. u.p.z.p.). Z drugiej strony pełne korzystanie z instytucji uzyskania dostępu do informacji publicznej jest możliwe wtedy, kiedy zapytanie dotyczy konkretnych propozycji zmian o których wnioskodawca, w jakimś stopniu, dowiedział się wcześniej. A zatem, aby zapewnić jednostkom pomocniczym gminy rzeczywiste prawo do uzyskiwa-

Jak się wydaje brak oficjalnego głosu przedstawiciela jednostki pomocniczej w procedurze konsultacji może również przyczynić się do zmniejszenia legitymizacji całej procedury planistycznej wśród obywateli [...]

nia informacji publicznej i wykorzystania jej dla zwiększenia udziału w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego, należy zapewnić im odpowiednie instytucje (np. na poziomie prawa miejscowego), które pozwalają na włączenie tych podmiotów w niewładcze elementy procedury planistycznej.

Przyjęcie wąskiej wykładni art. 11 i 17 u.p.z.p., wyłączającej jednostki pomocnicze z kręgu podmiotów uprawnionych do wypowiadania się na temat projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wydaje się więc nieprawidłowe i nie służące realizacji „ducha” ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która szeroko otwiera pole do konsultowania tych aktów na bardzo różne podmioty, w tym – w zakresie wnoszenia wniosków i uwag – na każdy prawem przewidziany podmiot. Nie ulega zatem wątpliwości, że organizacje pozarządowe, wspólnoty mieszkaniowe, spółdzielnie mieszkaniowe i inne im podobne osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niemają-

ce osobowości prawnej mają możliwość udziału w konsultacji treści tych dokumentów, w tym zgłaszania uwag w trybie art. 11 pkt 11 i art. 17 pkt 11 u.p.z.g. Co więcej, sami radni jednostek pomocniczych mogą skorzystać z tego prawa, przy czym wymaga się od nich, aby robili to jako osoby „prywatne”, a nie jako formalni przedstawiciele swoich jednostek. Znamienny wydaje się więc fakt, że piastuni organów jednostek pomocniczych mają nie mieć możliwości występowania w roli reprezentanta określonych społeczności lokalnych, a jednocześnie mogą zabrać głos w procedurze planistycznej z upoważnienia spółdzielni, wspólnoty mieszkaniowej czy organizacji pozarządowej. Jak się wydaje brak oficjalnego głosu przedstawiciela jednostki pomocniczej w procedurze konsultacji może również przyczynić się do zmniejszenia legitymizacji całej procedury planistycznej wśród obywateli, jako organizowanej przez organy samorządu gminnego, „oddalone od zwykłych ludzi”, niekoniecznie rzeczywistnie interes określonej społeczności subgminnej. Przedstawiona interpretacja powyższych przepisów w znaczny sposób osłabia więc zarówno instytucję jednostki pomocniczej, jak i sam mechanizm partycypacji w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Podobna zależność ma miejsce, gdy przyrówna się instytucję zebrania wiejskiego lub ogólnego zebrania mieszkańców osiedla do instrumentów konsultacyjnych przewidzianych bezpośrednio przez ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Oba wymienione organy składają się z ogólnej puli mieszkańców danej jednostki pomocniczej. W zasadzie podobną konstrukcję osobową mają konsultacje społeczne, w tym te zwołane dla przedstawienia projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (art. 11 pkt 10 u.p.z.g.) oraz projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 17 pkt 9 u.p.z.g.) (wyłożenie, dyskusja publiczna). Różnica polega jednak na tym, że na zebraniu wiejskim i ogólnym zebraniu mieszkańców wszyscy uczestnicy wyrażają wspólne stanowisko jako jeden organ, a w ramach konsultacji

społecznych każda osoba przedstawia swoją indywidualną opinię. Z punktu widzenia zasady pomocniczości pożądane jest jednak umożliwienie wypowiedzenia się na temat projektowanych rozwiązań planistycznych przez oficjalną reprezentację społeczności lokalnej (zwłaszcza gdy formalnie w jej skład wchodzi wszyscy mieszkańcy), a nie tylko przez poszczególnych mieszkańców z osobna. Co prawda w pracach organów jednostek pomocniczych gminy mogą brać udział tylko mieszkańcy danej jednostki, natomiast uczestnikiem konsultacji opisanych w u.p.z.p. może być każdy³⁴, jednakże nie powinno to mieć znaczenia dla oceny legalności wyrażania opinii na temat treści aktów planistycznych przez te organy. Z punktu widzenia wykładni celowościowej należy wręcz stwierdzić, że z racji iż organy jednostek pomocniczych gminy nie są organami gminy, a przez to pełnią rolę bardziej konsultacyjną wewnątrz struktury gminy niż osobny środek władztwa administracyjnego, tym bardziej należałoby je uwzględnić wśród podmiotów, które mają kompetencję do wyrażenia stanowiska w procesie planistycznym. Skoro bowiem konsultacje przeprowadzane są potencjalnie z każdą zainteresowaną osobą, to wypowiedzenie się w przedmiocie treści studium lub planu miejscowego przez podmiot będący formalnym zebraniem mieszkańców powinno być równie pożądane, a jednocześnie wpisuje się w podstawowy cel tworzenia jednostek pomocniczych, jakim jest zwiększenie udziału mieszkańców wspólnot subgminnych w procesie zarządzania samorządem. To przyczynia się z kolei do wzrostu zaufania dla jego władz oraz całej administracji publicznej. Powinno zatem odzwierciedlać żywotny interes osób sprawujących mandat w organach danej gminy.

Trzeba zauważyć, że do kwestii wypowiadania się na temat projektów studium uwarunkowań i kierunków

zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez organy jednostek pomocniczych bardzo niejednolicie pochodzą organy nadzorcze.

W efekcie można wskazać wiele obowiązujących statutów jednostek pomocniczych przyjętych na poziomie różnych gmin, w których kompetencja do opiniowania projektów aktów planistycznych została wprost przewidziana. Choć stosuje się różną nomenklaturę dla tych rozwiązań, w każdym przypadku jest to konstrukcja prawna bardzo zbliżona do tej, która została przytoczona na początku niniejszego artykułu w kontekście dzielnic Miasta Gdańska. I tak np. w Poznaniu możemy zauważyć, że w § 9 ust. 1 pkt 7 lit. h) uchwały nr LXXVI/1153/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie uchwalenia statutu Osiedla Jeżyce³⁵ jednostka ta (Osiedle Jeżyce) jest uprawniona do opiniowania koncepcji projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dot. obszaru Osiedla, a na podstawie § 9 ust. 1 pkt 11 samemu wnioskować o zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenie Osiedla lub Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Poznania w części dotyczącej Osiedla Jeżyce. Nieco inaczej zostało to uregulowane w Statucie Osiedla Borowiczki Miasta Płocka³⁶, w którego § 12 pkt 4 wprost przewidziano kompetencję Rady do opiniowania projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obejmujących obszar osiedla. Jednocześnie w § 9 ust. 2 pkt 2 zawarto obowiązek dla Urzędu Miasta Płocka informowania Rady Osiedla Borowiczki o projektach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dotyczących terenów Osiedla. Jeszcze dalej idące rozwiązanie znaleźć

³⁴ Por.: A. Szewc [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Ustawa o...*, s. 539-540; K. Rokicka, *Konstrukcja dyskusji publicznej nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 601-603.

³⁵ Dz.Urz.Woj.Wlkp. z 2010 r. Nr 244, poz. 4258.

³⁶ <http://plock.eu/ajax/download,60.html?hash=753edfb1d68b8af6eb7e55ea0f0ed5ed> [dostęp: 17.02.2015].

można w prawie miejscowym obowiązującym w Szczecinie. W § 19 ust. 2 pkt 3 statutu osiedli stanowiącego załącznik do obwieszczenia Przewodniczącego Rady Miasta Szczecina z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Nr XV/175/95 Rady Miejskiej w Szczecinie w sprawie Statutu Osiedla³⁷ nadaje się radom osiedli kompetencję do składania i opiniowania planów i projektów w przedmiocie ustalania warunków i zabudowy i zagospodarowania terenu, a w oparciu o § 19 ust. 2 pkt 5 także projektów planów zagospodarowania przestrzennego.

Podobnie sytuacja przedstawia się też w samorządzie wiejskim. Można np. zauważyć, że § 7 ust. 1 pkt 7 lit. a) uchwały nr XLIX/411/2014 Rady Gminy Kolbudy z dnia 28 października 2014 r. - Statut Sołectwa Kowale³⁸ nadaje Zebraniu Wiejskiemu Sołectwa Kowale wyłączną kompetencję do opiniowania projektów planów zagospodarowania przestrzennego przekazanych jej przez Radę Gminy Kolbudy. Także § 7 pkt 1 Statutu Sołectwa Radziszów stanowiący załącznik do uchwały Nr XXIII/279/12 Rady Miejskiej w Skawinie z dnia 26 września 2012 r. w sprawie zmiany statutów jednostek pomocniczych Gminy Skawina³⁹ nadaje kompetencje Zebraniu Wiejskiemu Sołectwa Radziszów kompetencję do opiniowania w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przedstawionych przez Radę Miejską w Skawinie.

Powierzenie organom uchwałodawczym jednostek pomocniczych kompetencji do opiniowania projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie jest zatem w Polsce rzadkością.

Podsumowując, należy stwierdzić, że literalna wykładnia omawianych przepisów u.p.z.g. dot. konsultacji, dyskusji publicznych i zgłaszania uwag do

projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak również kategorii podmiotów, które są upoważnione do ich opiniowania, prezentowana w dotychczasowym orzecnictwie sądów administracyjnych, jest nieprawidłowa i nie wytrzymuje konfrontacji z wykładnią celowościową oraz systemową. Ta ostanía zaś wyraźnie wskazuje, że przepisy u.p.z.p. stanowią jedynie minimum proceduralne, które pozwala, zachowując zasadę legalizmu, poddać gminę nadzorowi w przedmiocie wykonywania przez nią zadań własnych, zawierająca najistotniejsze elementy proceduralne związane z aktem planowania, lecz w żaden sposób nie przeczy to stosowaniu zasady pomocniczości, a także przyjętemu prawom jednostki (w tym osoby prawnej i jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej) do informacji o działalności organów władzy publicznej i zgłaszania własnych postulatów w tej materii. Oznacza to w końcu, że systemowe ujęcie procedury planistycznej nie wskazuje na naruszenie jakichś istotnych wartości konstytucyjnych poprzez rozszerzenie katalogu podmiotów, z którymi gmina zobowiązuje się konsultować projekty studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zatem podjęcie takiej decyzji mieści się w zakresie samodzielności organizacyjnej gminy.

Projekty studium oraz planów miejscowych, jak każdy akt planowania, są kluczowymi elementami procesu decyzyjnego, mającymi służyć właściwemu wykonywaniu zadań publicznych przez gminę, zwłaszcza w długoterminowej perspektywie. W związku z tym powinny one być w jak najszerszym stopniu uzgadniane z lokalną społecznością przy pomocy różnych mechanizmów partycypacyjnych. Instrumenty te rozwijają się w różnym kierunku: obejmują m.in. sferę organizacji mieszkaniowych (wspólnoty mieszkaniowe, spółdzielnie mieszkaniowe), specjalistycz-

ABSTRACT

Land use planning is one of main the public tasks performed at the level of local government. This process is comprehensively regulated by the Polish law in the Spatial Planning and Land Use Act of 27th March 2003. It determines which entities are involved in the procedure of land use planning. What seems to be controversial in this area is the possibility of including organs of communal auxiliary units into the process of spatial planning. The judgments of Polish provincial administrative courts and administrative supervisory organs definitely show that public authorities can act only on the basis of law, and therefore that the participation of any administrative or-

nich organizacji pozarządowych, a także samych mieszkańców – poprzez stosowanie coraz to nowszych form partycypacyjnych. Jednym z istotnych i wysoce pożądaných kierunków zmian jest wyodrębnienie w gminie jednostek pomocniczych, których celem jest działanie jak najbliżej mieszkańców, a poprzez to wzmocnienie efektywności w zakresie zaspokajania potrzeb lokalnych.

Literalna interpretacja przepisów u.p.z.p. ogranicza partycypację w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zwłaszcza ostatniej z tych kategorii podmiotów, błędnie utożsamiając je z odrębnym organem administracji publicznej, podczas gdy funkcjonują one w ramach struktury organizacyjnej gminy i działają w jej imieniu i na jej rachunek.

Jednocześnie należy podkreślić, że osłabianie jednostek pomocniczych gminy poprzez ograniczanie ich roli w procesie planistycznym może przyczynić się do pogłębienia braku zaufania obywateli do władz gminy. Brak możliwości wypowiedzania się przez formalną reprezentację mieszkańców w tym zakresie może bowiem spowodować, że w mniejszym stopniu będą diagnozowane oraz zaspokajane potrzeby lokalnej społeczności, a przez to obniży się jakość wykonywania zadania gminy w postaci planowania przestrzennego.

W końcu analiza różnych statutów jednostek pomocniczych pokazuje, że powierzenie jednostkom pomocniczym kompetencji w zakresie konsultacji

gan in this process must have a clear statutory basis. The Spatial Planning and Land Use Act does not contain any relevant regulation in this area. On the other hand, a teleological and functional interpretation of this law could indicate that local auxiliary units – which are formal unions of the inhabitants of these units, without legal personality, but largely having a social character – do not need to have a clear legal basis to take part in the land use planning process because they represent a form of social participation, allowing citizens to express their opinion on the development of their immediate surroundings. This cannot be seen as a performance of public duties with the use of administrative governance.

projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest powszechnie uznane za niezgodne z prawem powszechnie obowiązującym. Z praktyki wyłania się obraz zgoła odmienny – konstrukcja ta występuje w bardzo wielu aktach prawa miejscowego – i to zarówno w gminach wiejskich, jak i miejskich, na terenie całego kraju.

Okazuje się więc, że błędnie pojmowana zasada legalizmu, do której w pierwszej kolejności odwołuje się judykatura w sprawach będących przedmiotem niniejszego artykułu staje się ważniejsza od zasady pomocniczości. Skupiając się bowiem na literalnym brzmieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotychczasowa praktyka orzecznicza zagubiła potrzebę odwołania się do konstytucyjnych zasad subsydiarności oraz samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Co więcej błędna linia interpretacyjna przyjęta przez wojewódzkie sądy administracyjne przy jednoczesnym akceptowaniu kompetencji konsultacyjnych jednostek pomocniczych w sferze procesu planistycznego przez organy nadzoru (wojewodów) na dominującym obszarze Rzeczypospolitej prowadzi do zachwiania zasady pewności prawa, a w konsekwencji osłabia znaczenie samej zasady legalizmu i zaprzecza pierwotnej intencji literalnej wykładni omawianych przepisów.

³⁷ <http://osiedla.szczecin.pl/osiedla/files/FB0654A2683047BAA6F4CC0D741459BD/OBWIESZCZENIE.pdf> [dostęp: 17.02.2015].

³⁸ Dz.Urz.Woj.Pom. z 2014 r., poz. 4049.

³⁹ http://www.gminaskawina.pl/components/download/send.php?pos_id=3604 [dostęp: 17.02.2015].