

**PRAWO
DO DOBREGO SAMORZĄDU
W KONTEKŚCIE REALIZACJI
ZADAŃ PUBLICZNYCH**

redakcja naukowa
Mirosław Stec, Katarzyna Małysa-Sulińska

PRAWO DO DOBREGO SAMORZĄDU W KONTEKŚCIE REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH

redakcja naukowa

Mirosław Stec, Katarzyna Małysa-Sulińska

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

AUTORZY

Kazimierz Bandarzewski

Adrian Gołąb

Anna Kawecka

Joanna Kielin-Maziarz

Maciej Kruś

Tomasz Libera

Katarzyna Małysa-Sulińska

Marta Romańska

Grzegorz Suliński

Marzena Świstak

Anna Wójtowicz-Dawid

Weronika Zawierucha

SERIA **MONOGRAFIE**

Publikacja dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Jagiellońskiego

Wydanie publikacji zostało dofinansowane
przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy

Wydanie publikacji zostało dofinansowane
przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Toruniu

Stan prawny na 1 lipca 2021 r.

Redaktorzy naukowci

Prof. dr hab. Mirosław Stec, ORCID 0000-0002-3537-9204

Dr hab. Katarzyna Małysa-Sulińska, prof. UJ, ORCID 0000-0002-6406-8851

Recenzenci

Dr hab. Marek Mączyński, prof. UJ

Dr hab. Stefan Płażek

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Livia Śpiewak

Opracowanie redakcyjne

Trzy kropki Joanna Maź

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8246-247-0

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19, e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Wstęp	11
<i>Kazimierz Bandarzewski</i>	
Czy mieszkańcom gminy przysługuje prawo do dobrego samorządu w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego?	15
<i>Katarzyna Małyś-Sulińska</i>	
Prawo do dobrego samorządu a tryby ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w decyzjach lokalizacyjnych wydawanych na zasadach ogólnych.....	35
<i>Marta Romańska</i>	
Umowa i akt administracyjny – ich efektywność jako instrumentów służących wykonywaniu przez gminy zadań publicznych związanych z gospodarowaniem nieruchomościami	57
<i>Maciej Kruś</i>	
Granice dyskrecjonalnego rozstrzygnięcia przez radę gminy o lokalizacji inwestycji na podstawie tzw. specustawy mieszkaniowej	87
<i>Tomasz Libera</i>	
Prawo do dobrego samorządu – iluzja kompetencji prezydenta miasta w zakresie nadzoru urbanistycznego?	101

Adrian Gołąb

Prawo do dobrego samorządu a dopuszczalność skargi inwestora na akty i czynności zarządcy drogi w procesie inwestycyjno-budowlanym	131
---	------------

Weronika Zawierucha

Ochrona i opieka nad zabytkami nieruchomymi jako zadanie własne gminy, a prawo do dobrego samorządu.....	159
---	------------

Grzegorz Suliński

Pojęcie interesu spółki akcyjnej jako formy organizacyjno-prawnej prowadzenia gospodarki komunalnej	179
--	------------

Anna Kawecka

Świadczenia z pomocy społecznej realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego jako antyprzykład dobrego prawa	195
---	------------

Anna Wójtowicz-Dawid

Finansowanie szkół i przedszkoli niepublicznych w drodze dotacji – zakres i granice jej wykorzystania.....	213
---	------------

Marzena Świstak

Świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej jako zadanie zlecone z zakresu administracji publicznej. Wybrana problematyka	233
--	------------

Joanna Kielin-Maziarz

Konsekwencje pandemii 2020/2021 dla realizacji przez samorząd terytorialny Agendy na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030 w obszarze kształtowania bezpiecznych i zrównoważonych miast (Cel 11)	251
---	------------

Bibliografia.....	281
--------------------------	------------

WSTĘP

Zgodnie z art. 16 Konstytucji RP, ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zadania te wykonywane są na rzecz ogółu mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego, przy czym członkowie wspólnoty samorządowej w granicach zakreślonych przez prawo mogą uczestniczyć w określaniu sposobu ich realizacji. Prawo do dobrego samorządu należy zatem postrzegać jako prawo jednostki do tego, aby podmioty decyzyjne poszukiwały najlepszych form funkcjonowania samorządu terytorialnego. Istotą tego prawa jest zaś przyznanie członkom wspólnoty samorządowej uprawnienia do udziału w procesie zarządzania sprawami publicznymi, co oznacza, iż dobry samorząd należy identyfikować z takim, który uwzględnia interesy jego członków.

Samorząd terytorialny uczestnicząc w sprawowaniu władzy publicznej wykonuje istotną część zadań publicznych. Rodzi się zatem pytanie o to, w jakim zakresie jego członkowie mogą uczestniczyć w tym procesie i czy posiadają narzędzia pozwalające realnie wpływać na jego przebieg. Konieczną jawi się zatem szeroka dyskusja na ten temat. Forum dla wymiany poglądów w tym zakresie miało być zaplanowane pierwotnie w październiku 2020 r. XIV Seminarium Naukowe Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego zatytułowane *Prawo do dobrego samorządu w kontekście realizacji zadań publicznych*, które z uwagi na sytuację epidemiczną w Polsce i na świecie dotychczas nie mogło się odbyć. Termin ten został przesunięty na czas, w którym

możliwe będzie zrealizowanie zaplanowanego programu, jednakże za zasadne należy uznać upublicznienie już teraz drukiem opracowań, które miały być podstawą dyskusji w gronie przedstawicieli wszystkich liczących się ośrodków akademickich w Polsce, a także przedstawicieli praktyki prawniczej, w tym sędziów Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych, prezesów samorządowych kolegiów odwoławczych, prezesów regionalnych izb obrachunkowych, a także pracowników urzędów administracji samorządowej oraz rządowej. W założeniu organizatorów seminariów naukowych Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego dyskusja na temat wspólnot samorządowych powinna toczyć się przy udziale przedstawicieli różnych specjalizacji naukowych, w tym administratywistów, konstytucjonalistów, finansistów, cywilistów oraz historyków, co znajduje odzwierciedlenie w zestawieniu autorów naszych opracowań dotyczących problematyki samorządowej. Seminaria Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego stanowią bowiem płaszczyznę do wymiany poglądów przez przedstawicieli wszystkich wymienionych środowisk, których członkowie zajmują się badaniem samorządu terytorialnego.

W trakcie XIV Seminarium Naukowego Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego zaplanowano wygłoszenie kilkunastu referatów, przy czym ogłoszony program wydarzenia stał się podstawą do napisania 37 wartościowych artykułów naukowych, które – z uwagi na objętość i zakres przedmiotowy – nie mogły zostać ujęte w jednym woluminie. W związku z powyższym w prezentowanym tomie zatytułowanym *Prawo do dobrego samorządu w kontekście realizacji zadań publicznych* zamieszczono teksty traktujące między innymi o uwarunkowaniach prawnych wspólnot samorządowych w zakresie kształtowania ładu przestrzennego, ochrony zabytków, a także świadczenia pomocy społecznej. Pozostałe artykuły zostały zaś opublikowane w poprzednich dwóch tomach. Jeden z nich został zatytułowany *Prawo do dobrego samorządu w perspektywie konstytucyjno-instytucjonalnej*, a drugi *Prawo do dobrego samorządu – perspektywa obywatela i mieszkańca*.

W naszej ocenie opracowania zawarte we wszystkich tych książkach powinny wywołać szeroką dyskusję na temat prawa do dobrego samorządu terytorialnego, a jednocześnie stanowić znaczący wkład w jej przebieg. Niezmiennie od kilku już lat wyrażamy nadzieję, że nasze publikacje przyczynią się do umocnienia w Polsce pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego, a także bezpowrotnie zakończą okres, w którym kwestionowana jest doniosłość tej – ujętej w obowiązującej Konstytucji RP – instytucji.

prof. dr hab. Mirosław Stec

ORCID 0000-0002-3537-9204

dr hab. Katarzyna Małyś-Sulińska, prof. UJ

ORCID 0000-0002-6406-8851

Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego

kwiecień 2021 r.

Kazimierz Bandarzewski

CZY MIESZKAŃCOM GMINY PRZYSŁUGUJE PRAWO DO DOBREGO SAMORZĄDU W PROCEDURZE UCHWALANIA MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO?

1. Wprowadzenie

Członkowie wspólnoty samorządowej tworzą z mocy prawa gminę¹. Gminie zaś, jako podstawowej jednostce samorządu terytorialnego, przysługuje największy zakres zadań publicznych do wykonywania², w tym również, jakże istotne w praktyce, zadanie polegające na uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przedmiotem tego artykułu będzie udzielenie odpowiedzi na pytanie o ewentualnym przysługiwaniu mieszkańcom gminy prawa do dobrego samorządu w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także definiowanie samego prawa do dobrego samorządu oraz określenie, jaki charakter mają uprawnienia mieszkańców w ww. procedurze i czy obecna regulacja powinna być utrzy-

¹ Art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, art. 1 ust. 1 u.s.g.

² Art. 164 ust. 1 i 3 w zw. z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP.

mana, czy też pożądane są w tym zakresie zmiany. Tak przedstawione zagadnienia wyznaczają również kolejność rozważań w tym artykule.

2. Prawo do dobrego samorządu

W doktrynie nie ma zgodności co do istnienia konstrukcji prawa do samorządu jako prawa publicznego³.

Jedna grupa poglądów akcentująca istnienie takiego prawa wyprowadza je z wynikającej z art. 30 Konstytucji RP przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka jako źródła wolności i praw człowieka i obywatela⁴. Zgodnie z tą koncepcją prawo do samorządu jest prawem do uczestniczenia w określaniu w granicach prawa i w wykonywaniu zadań publicznych przysługujących samorządowi terytorialnemu, innymi słowy ma ono służyć mieszkańcom do uczestniczenia w sprawach władzy lokalnej⁵. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 28.02.2003 r. stwierdził, że prawo do samorządu jest prawem obywateli do dobrego i lepszego samorządu rozumianego jako prawo do tego, aby wybrani przez nich przedstawiciele poszukiwali lepszych form funkcjonowania samorządu⁶. Wskazuje się przy tym, że prawo do samorządu jest częścią szerszego prawa do dobrego rządzenia⁷. Treścią prawa do samorządu jest zapewnienie funkcjonowania mechanizmów demokracji partycypacyjnej w ramach odpowiednio zidentyfikowanych co do tożsamości i wystarczająco stabilnych wspólnot i powinno się je kwalifikować jako prawo zbiorowe *sensu stricto* trzeciej generacji⁸. Mając na uwadze tak określone granice pojęciowe tego prawa, należałoby stwierdzić, że jego

³ Por. H. Izdebski, *Prawo do samorządu – prawo obywateli i prawo mieszkańców*, ST 2018/10, s. 5–16; I. Zachariasz, *Prawo do samorządu terytorialnego – prawo wspólnot samorządowych*, ST 2018/10, s. 17–30.

⁴ H. Izdebski, *Prawo...*, s. 6; D.R. Kijowski [w:] *Prawo do dobrej administracji*, red. D.R. Kijowski, „Biuletyn RPO” 2008/60, s. 195.

⁵ H. Izdebski, *Prawo...*, s. 8; L. Kieres, *Europejska Karta Samorządu Lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, RPEiS 2015/3, s. 84–85.

⁶ Wyrok TK z 18.02.2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, poz. 11.

⁷ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009, s. 34–35.

⁸ H. Izdebski, *Prawo...*, s. 14–15.

istotą jest przyznanie określonym społecznościom prawa do zarządzania lokalnymi sprawami publicznymi⁹ lub udziału w podejmowaniu decyzji w tym zakresie¹⁰.

Druga grupa poglądów neguje istnienie odrębnego prawa do samorządu jako prawa obywateli. Wskazuje, że samorząd terytorialny stanowi część administracji publicznej ukształtowanej mocą aktów powszechnie obowiązujących (ustaw) na potrzeby realizacji zadań uznanych przez ustawodawcę za lokalne lub regionalne. Mimo przyznania mieszkańcom publicznych praw podmiotowych, przysługują one mieszkańcom wobec organów samorządu terytorialnego. Nie istnieje prawo do samorządu jako prawo obywatela, które musiałoby obejmować co najmniej wolność tworzenia samorządu terytorialnego przez mieszkańców oraz prawo do określania zakresu wykonywanych przez organy samorządu zadań i kompetencji¹¹.

Wydaje się, że można uznać istnienie koncepcji prawa do samorządu przede wszystkim z art. 3 ust. 1 EKSL¹². Zgodnie z tym przepisem członkowie wspólnoty samorządowej mają prawo do zarządzania sprawami publicznymi, a to oznacza, że w ramach owego zarządzania mieści się prawo do takiego zarządzania, aby oczekiwania (interesy) członków tej wspólnoty były uwzględniane w realizacji nałożonych na samorząd zadań. To zaś można uznać mianem „prawa do dobrego samorządu”, przy czym określenie „dobry” samorząd oznacza taki, który respektuje i uwzględnia interesy mieszkańców. Skutkiem tego z jednej strony ustawodawca kreując zadania publiczne dla samorządu terytorialnego, musi określać jedynie pewne ramy regulacyjne tak, aby zostawić mak-

⁹ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001, s. 6; J.P. Tarno, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce*, red. J.P. Tarno, Warszawa 2004, s. 21–22.

¹⁰ W. Kisiel [w:] *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, red. W. Kisiel, Warszawa 2006, s. 55.

¹¹ I. Zachariasz, *Prawo...*, s. 29; Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny* [w:] *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 116–117.

¹² L. Kieres, *Europejska...*, s. 85; T. Szewc, *Formy realizacji prawa do samorządu w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego i w prawie polskim*, PiP 2004/7, s. 53–54.

symalnie dużo swobody w ich realizacji¹³. W zakresie owej swobody będą mogły być uwzględniane interesy mieszkańców. Z drugiej zaś strony mieszkańcy powinni mieć zagwarantowane realne instrumenty oddziaływania na organy administracji samorządowej, określone na podstawie przepisów rangi ustawowej.

W powołanym znaczeniu prawo do dobrego samorządu stanowi synonim prawa do rzeczywistego udziału mieszkańców w procesie podejmowania rozstrzygnięć przez organy samorządu. Rzeczywisty udział oznacza, że interesy mieszkańców mają być uwzględnione w zakresie sposobu załatwiania danej sprawy. Można go również uznać jako część składową prawa do dobrej administracji, rozumianej jako prawo obywatela domagającego się określonego zachowania organu¹⁴.

Szersze znaczenie ma partycypacja mieszkańców w procesie podejmowania decyzji. Partycypacja oznacza jakikolwiek udział mieszkańca w procedurze załatwiania danej sprawy, w tym udział zawierający jedynie uprawnienia do uzyskania informacji lub zgłaszania niewiążących postulatów (wniosków). Jest to więc pojęcie wielowymiarowe, znacznie rozleglejsze niż prawo do samorządu¹⁵.

3. Udział obywateli w procedurze uchwalania planu miejscowego

W doktrynie podnosi się, że udział mieszkańców w tworzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest powszechnie uznawaną praktyką mającą prawne umocowanie¹⁶.

¹³ Wyrok TK z 8.04.2009 r., K 37/06, OTK-A 2009, poz. 47; wyrok TK z 25.07.2006 r., K 30/04, OTK-A 2006/86.

¹⁴ Z. Niewiadomski, *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn” 2003/4, Biuro Informacji Rady Europy 2003, s. 46.

¹⁵ I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 32–33, s. 35–43.

¹⁶ J. Goździewicz-Biechońska, *Partycypacja społeczna w tworzeniu prawa na przykładzie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, ST 2008/7–8, s. 37–40.

W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, regulującej w sposób zasadniczo kompleksowy procedurę podejmowania uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przewidziano udział mieszkańców. Zostało to wprost wyrażone w art. 1 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p.¹⁷, zgodnie z którym w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w szczególności uwzględnia się zapewnienie udziału społeczeństwa¹⁸ w pracach nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego także przy użyciu środków komunikacji elektronicznej. Tak sformułowana wartość¹⁹ wprawdzie gwarantuje udział mieszkańców w tworzeniu planu miejscowego, ale nie określa, w jaki sposób ten udział będzie regulowany. Zapewnienie udziału jest bowiem bardzo szerokim pojęciem, a poprzez takie uregulowanie tej wartości pozostawiono ustawodawcy daleko idącą możliwość doprecyzowania instrumentów tego udziału. Ponadto stanowi element wykładni tych przepisów, które regulują instrumenty udziału mieszkańców w procedurze uchwalania planu miejscowego. W doktrynie wskazuje się na niejednoznaczność tej regulacji, którą trudno jest wypełnić treścią²⁰. Nie jest to przepis gwarantujący prawo mieszkańców do dobrego samorządu, ale jedynie partycypację zapewniającą jakikolwiek udział w procedurze uchwalania planu.

Zgoła odmienne znaczenie ma art. 1 ust. 3 u.p.z.p.²¹ Zgodnie z jego treścią w procedurze uchwalania planu miejscowego organy planistyczne ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, mają obowiązek ważenia interesu publicznego i interesów prywatnych, w tym zgłaszanych w postaci wnio-

¹⁷ Dodany 18.11.2015 r. na podstawie art. 41 pkt 1 lit. a ustawy z 9.10.2015 r. o re-witalizacji (Dz.U. poz. 1777).

¹⁸ Art. 1 ust. 2 pkt 13, art. 17 pkt 1, pkt 9 i pkt 11, art. 18 ust. 1 u.p.z.p. nie zawężają udziału w procedurze planistycznej tylko do mieszkańców gminy, jednakże na potrzeby tego artykułu ten udział będzie rozpatrywany tylko w zakresie członków wspólnoty gminnej.

¹⁹ Wyrok NSA z 25.09.2015 r., II OSK 146/14, LEX nr 1987028.

²⁰ A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX 2019, art. 1 teza 30.

²¹ Dodany 18.11.2015 r. na podstawie art. 41 pkt 1 lit. b ustawy z 9.10.2015 r. o re-witalizacji.

W książce podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, w jakim zakresie jednostki samorządu terytorialnego mogą uczestniczyć w procesie sprawowania władzy publicznej i czy posiadają narzędzia pozwalające realnie wpływać na jego przebieg. Omówiono m.in. takie zagadnienia, jak:

- efektywność umowy i aktu administracyjnego w kontekście gospodarowania nieruchomościami,
- tryby ustalania lokalizacji inwestycji,
- procedurę uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- pojęcie interesu komunalnej spółki akcyjnej,
- finansowanie zadań oświatowych,
- świadczenia z pomocy społecznej realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego,
- uprawnienia kontrolne w sprawach z zakresu ochrony środowiska.

Publikacja jest przeznaczona dla pracowników administracji samorządowej, regionalnych izb obrachunkowych i samorządowych kolegiów odwoławczych oraz administracji rządowej. Zainteresuje również pracowników wymiaru sprawiedliwości oraz środowisk naukowych.

Mirosław Stec – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; kierownik Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego; redaktor naczelny miesięcznika Regionalnych Izb Obrachunkowych „Finanse Komunalne”.

Katarzyna Małysa-Sulińska – doktor habilitowana nauk prawnych; profesor w Katedrze Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego; członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie.



9788382462470 W01P01

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8246-247-0



9 788382 462470

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL