

ODPOWIEDZIALNOŚĆ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W SFERZE SPOŁECZNEJ I GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

redakcja naukowa
Mirosław Stec, Katarzyna Małysa-Sulińska

ODPOWIEDZIALNOŚĆ SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO W SFERZE SPOŁECZNEJ I GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

redakcja naukowa
Miroslaw Stec, Katarzyna Małysa-Sulińska

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Publikacja dofinansowana przez:

- Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego
- Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Rzeszowie
- Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Zielonej Górze

Stan prawny na 30 kwietnia 2023 r.

Redaktorzy naukowci

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

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

Recenzenci

Dr hab. Marek Mączyński, prof. UJ, nr ORCID: 0000-0001-8558-3361

Dr hab. Sławomir Pawłowski, prof. UAM, nr ORCID: 0000-0002-2060-6638

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Dorota Lebedzińska

Opracowanie redakcyjne

Anna Kunz

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-666-2

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
<i>Lidia Zacharko, Jolanta Blicharz</i>	
Wpływ kapitału społecznego na działalność samorządu gminnego – kilka refleksji	15
<i>Mariusz Szyrski</i>	
Normatywne determinanty odpowiedzialności za wspólnotę samorządową	31
<i>Dawid Ziółkowski</i>	
Normatywny model partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym – wybrane uwagi	45
<i>Krzysztof Chochowski</i>	
Odpowiedzialność społeczna samorządu terytorialnego w Polsce a ochrona ludności	63
<i>Elżbieta Feret</i>	
Konstytucyjne unormowania samorządowe w aspekcie odpowiedzialności finansowej za realizację zadań publicznych	77

<i>Krystian Ziemiński, Adrian Misiejko</i>	
Dopuszczalność określania prawnych form przyznawania świadczeń lub uprawnień w treści aktu prawa miejscowego (na przykładzie gminy).....	89
 <i>Karolina Wojciechowska</i>	
Planowanie przestrzenne w gminie – oczekiwania a rzeczywistość	111
 <i>Małgorzata Żmudka-Wyrwał</i>	
Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako przejaw interesu społecznego i realizacji społecznej funkcji samorządu terytorialnego	131
 <i>Joanna Kielin-Maziarz, Aleksander Maziarz</i>	
Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w kontekście realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju	157
 <i>Tomasz Libera</i>	
Ochrona interesów osób trzecich w decyzji o ustaleniu warunków zabudowy	173
 <i>Sebastian Juszczyk</i>	
Odpowiedzialność gminy za sprawy dróg gminnych a praktyka zawierania umów drogowych na podstawie art. 16 u.d.p.	207
 <i>Katarzyna Szwed</i>	
Gospodarowanie odpadami komunalnymi w gminie w świetle ochrony środowiska jako podstawowej wartości chronionej przez Konstytucję RP.....	227
 <i>Justyna Ciechanowska</i>	
Ograniczenie dostępu do informacji publicznej z uwagi na ochronę prywatności, w tym ochronę danych osobowych, w praktyce jednostek samorządu terytorialnego.....	241

Jakub Dorosz-Kruczyński

Lokalne Grupy Działania jako mechanizm zwiększenia odpowiedzialności społecznej jednostek samorządu terytorialnego	257
Literatura	277

WSTĘP

Konstytucja RP – w art. 16 ust. 1 – stanowi, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego tworzy z mocy prawa wspólnotę samorządową. Samorząd terytorialny uczestniczy zaś – jak wskazano w art. 16 ust. 2 Konstytucji RP – w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Przedmiotowe zadania wykonywane są na rzecz ogółu mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego, a w związku z tym sposób ich realizacji ma realny wpływ na funkcjonowanie nie tylko wspólnoty samorządowej jako całości, ale także poszczególnych jej członków. Odpowiedzialność za sposób realizacji zadań publicznych na rzecz członków wspólnoty samorządowej spoczywa na samorządzie terytorialnym, przy czym jest ona tym większa, im bardziej dotyczy niewralgicznych sfer życia członków wspólnoty, a taką jest niewątpliwie sfera społeczna oraz gospodarka przestrzenna prowadzona na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego.

Analizy wymaga zatem kwestia, czy obowiązujące przepisy stwarzają jednostkom samorządu terytorialnego możliwość odpowiedzialnego prowadzenia polityki społecznej wobec członków wspólnoty, a także w sferze zagospodarowania przestrzennego. Niezbędna jest zatem szeroka dyskusja na ten temat, a forum dla wymiany poglądów w tym zakresie stanowiło XVI Seminarium Naukowe Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego zatytułowane *Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze społecznej. Rzeczywistość a oczekiwania*, które odbyło się w Krakowie w dniach 13–14 października 2022 r. Uczestniczyli w nim przedstawiciele praktyki prawniczej, w tym sę-

dziowie Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, samorządowych kolegiów odwoławczych, regionalnych izb obrachunkowych, jak również pracownicy urzędów administracji samorządowej oraz rządowej. W dyskusji reprezentowane było także środowisko parlamentarzystów. W Seminarium udział wzięli nadto naukowcy o różnych specjalizacjach ze wszystkich liczących się ośrodków akademickich w Polsce. W założeniu organizatorów Seminarium Naukowych Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego dyskusja na temat samorządu terytorialnego powinna toczyć się bowiem przy udziale przedstawicieli różnych specjalizacji naukowych, w tym administratywistów, konstytucjonalistów, finansistów, cywilistów oraz historyków. Zaznaczenia wymaga zatem, że Seminarium Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego stanowią płaszczyznę wymiany poglądów przez przedstawicieli wszystkich wymienionych środowisk, których członkowie zajmują się badaniem samorządu terytorialnego.

XVI Seminarium Naukowe Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego odbyło się pod patronatem Rzecznika Praw Obywatelskich, a w jego trakcie wygłoszonych zostało 25 referatów, które wywołały żywą dyskusję wśród uczestników prezentowanego wydarzenia naukowego. Stała się ona podstawą do napisania 26 wartościowych artykułów naukowych, które – z uwagi na liczbę i zakres przedmiotowy – nie mogły zostać ujęte w jednym woluminie. W związku z powyższym w niniejszym tomie, zatytułowanym *Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze społecznej i gospodarki przestrzennej*, ujęto teksty traktujące między innymi o odpowiedzialności za wspólnotę samorządową, modelu partycypacji w samorządzie terytorialnym, odpowiedzialności finansowej za realizację zadań publicznych, a także kształtowaniu ładu przestrzennego w gminie. Pozostałe artykuły zostały zaś ujęte w tomie zatytułowanym *Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze socjalnej*.

Opracowania ujęte w obu tych książkach powinny – jak sądzimy – wywołać szeroką dyskusję na temat odpowiedzialności samorządu terytorialnego w sferze społecznej, a jednocześnie stanowić znaczący wkład w jej przebieg. Od kilku już lat wyrażamy niesłabnącą nadzieję, że nasze publikacje przyczynią się do umocnienia w Polsce pozycji ustro-

jowej samorządu terytorialnego, a nadto bezpowrotnie zakończą okres kwestionowania doniosłości tej instytucji, która znajduje umocowanie w przepisach obowiązującej Konstytucji RP.

prof. dr hab. Mirosław Stec
dr hab. Katarzyna Małyś-Sulińska, prof. UJ
Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego
Kraków, kwiecień 2023 r.

Lidia Zacharko, Jolanta Blicharz

WPŁYW KAPITAŁU SPOŁECZNEGO NA DZIAŁALNOŚĆ SAMORZĄDU GMINNEGO – KILKA REFLEKSJI

1. Wprowadzenie

Główną ideą teorii kapitału społecznego jest to, że odnosi się on do relacji między jednostkami, sieciami społecznymi oraz wynikającymi z niego normami wzajemności i zaufania. Innymi słowy kapitał społeczny obejmuje różne aspekty życia społecznego – sieci, normy i relacje – jest tym, co umożliwia ludziom wspólne działanie, tworzenie synergii i tworzenie partnerstw¹.

Koncepcja kapitału społecznego wykorzystywana jest współcześnie w wielu różnych analizach dotyczących eksplanacji zjawisk i procesów społeczno-ekonomicznych zachodzących we współczesnych społeczeństwach². Bank Światowy, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) włączają tę koncepcję do swoich programów badawczych, dążąc w ten sposób do udowodnienia, że pewne wymiary kul-

¹ H. Kotarski, *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój województwa podkarpackiego*, Rzeszów 2013, s. 78.

² J. Przybysz, *Kapitał społeczny w przedsiębiorstwach sieciowych*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2012/90, s. 287.

tury politycznej i norm społecznych mają decydujący wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy krajów, a także na skuteczność ich instytucji demokratycznych.

Kategoria kapitału społecznego znajduje też szczególną użyteczność w objaśnianiu funkcjonowania nowego, rozwijającego się globalnego rynku działań publicznych. Stawia to państwa w sytuacji konkurencji w zakresie niektórych ich rodzajów działalności gospodarczej, takich jak przyjmowanie inwestycji zagranicznych. Niektóre kraje doskonale zdają sobie sprawę z istnienia takiej konkurencji, chcą się w niej wyróżniać i wykorzystywać ją jako potężną dźwignię modernizacji swoich administracji.

Kapitał społeczny nierozzerwalnie związany z tradycjami obywatelskimi jest również istotnym czynnikiem wpływającym na sprawność funkcjonowania samorządów na poziomie lokalnym³. Sprzyja on właściwej implementacji wielu rodzajów polityki – od edukacji, spójności społecznej po politykę rozwoju ekonomicznego. Jednocześnie bez właściwego zasobu tego kapitału trudno osiągnąć wiele celów w realizacji reform typu decentralizacja, partycypacja, prywatyzacja⁴.

W literaturze naukowej dostrzega się zależność między poziomem kapitału społecznego a sposobem definiowania roli władz i mieszkańców, które przekładają się na sposób funkcjonowania społeczności lokalnych⁵. Można powiedzieć, że zdolność członków społeczności lokalnej do współpracy w trakcie programowania i realizacji celów publicznych, a w konsekwencji do tworzenia sieci współpracy w celu wytwarzania dóbr zbiorowych przyczynia się do budowania kapitału, w kształtowaniu którego ważną rolę odgrywają władze samorządowe.

³ Zob. D. Wojtowicz, *Determinanty sprawności instytucjonalnej samorządów terytorialnych – w stronę trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego*, „Master of Business Administration” 2009/17, s. 96.

⁴ Zob. A. Zybala, *Pojęcie zasobów w polityce publicznej – rola i znaczenie dla budowania potencjału do efektywnego działania publicznego* [w:] *Świat pracy: instytucje i wartości*, red. J. Gardawski, R. Towalski, Warszawa 2017, s. 77.

⁵ J. Dzwonczyk, *Lokalne społeczeństwo obywatelskie w świetle koncepcji kapitału społecznego i zasobów lokalnych*, „Analiza Celowa” 2022/4, s. 5.

Nie można pomijać faktu, że z jednej strony kapitał społeczny wydaje się czynnikiem decydującym w demokracji, ponieważ oferuje przestrzeń dla zaangażowania obywateli. Z drugiej zaś strony poziom kapitału społecznego determinowany jest poziomem demokracji, ponieważ tylko kraje demokratyczne oferują jednostkom możliwość zrzeszania się w celu lepszego uczestnictwa w życiu publicznym.

Właśnie w warunkach polskich w dyskusjach dotyczących problematyki udziału samorządu terytorialnego w demokracji, ale i dla niej przyjmuje się, iż stanowi on swego rodzaju „szkołę demokracji”⁶. Mówi się powszechnie, że samorząd i demokracja lokalna są swego rodzaju gwarancją wolności i autonomii, partycypacji i efektywności⁷. Nietrudno dostrzec, iż demokracja lokalna potrzebuje warunków społecznych, które promują postęp obywatelski i uczestnictwo w życiu stowarzyszeniowym. Innym istotnym aspektem związku między demokracją lokalną a kapitałem społecznym jest uznanie, że te dwa elementy mogą być zbieżnymi i wzajemnie wzmacniającymi się procesami. Związek ten jest silny, gdy demokracja lokalna jest pojmowana w odniesieniu do ważnych osiągnięć, takich jak sprawiedliwość, poszanowanie praworządności i praw człowieka, tworzenie trwałych mechanizmów partycypacji społecznej, angażowanie mieszkańców oraz podmiotów publicznych i niepublicznych w kontekście zarządzania rozwojem lokalnym.

Ogólnie rzecz biorąc, kapitał społeczny przyczynia się do debaty na temat rodzaju społeczeństwa, w którym chcemy żyć, ale także zachęca nas do pogłębienia refleksji nad jego rolą w lokalnym systemie więzi społecznych. Debaty te pozwalają nam również ujawnić istotę kapitału społecznego, którą należy teraz przedstawić.

2. Czym jest kapitał społeczny?

W literaturze istnieje wiele definicji kapitału społecznego i choć w niektórych przypadkach wydają się zasadniczo różne, wszystkie mają

⁶ J. Dzwończyk, *Lokalne społeczeństwo obywatelskie...*, s. 2.

⁷ J. Dzwończyk, *Lokalne społeczeństwo obywatelskie...*, s. 2.

wspólny element: odniesienie do relacyjnego wymiaru pojęcia. Kapitał społeczny – i wydaje się, że jest to wspólna opinia – przedstawia się jako zasób oparty na istnieniu pewnego rodzaju relacji społecznych.

Pierwsze rozważania na temat kapitału społecznego i próby definicyjne pojawiają się na początku XX wieku. Opierały się one głównie przy rozpatrywaniu inicjatyw obywatelskich na terenach wiejskich czy zaangażowania w działalność szkół. Jako pierwszy pojęcie kapitału społecznego użył Lyda Judson Hanifan w odniesieniu do wiejskich ośrodków edukacyjnych, tj. w celu naświetlenia kontekstu społecznego edukacji⁸.

Powszechnie uważa się jednak, że koncepcja kapitału społecznego swój rozwój zawdzięcza przede wszystkim pracom dwóch socjologów: Franca Pierre'a Bourdieu oraz Amerykanina Jamesa Samuela Colemana. Pierre Bourdieu jako jeden z prekursorów nauki o kapitale definiował kapitał społeczny w ujęciu strukturalizmu konstrukcyjnego jako zbiór rzeczywistych i potencjalnych zasobów i związane z tym posiadanie trwałej sieci mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanych związków wspartych zaufaniem⁹.

Podobnie jak P. Bourdieu, J.S. Coleman postrzega kapitał społeczny jako kluczowy element struktury społecznej, odnoszący się do relacji między ludźmi, co odróżnia go zarówno od kapitału finansowego, jak i ludzkiego. Jednak w przeciwieństwie do Bourdieu, Coleman twierdzi, że kapitał społeczny jest „mechanizmem łączącym”, który wykorzystywany jest do integracji struktury społecznej¹⁰.

Kolejnym z wybitnych teoretyków zajmujących się koncepcją kapitału społecznego jest amerykański politolog Robert David Putnam. Jako kontynuator myśli Colemana, Putnam nie tylko przyjmuje założenia

⁸ P. Sztompka, *Kapitał społeczny. Teoria przestrzeni międzyludzkich*, Warszawa 2016, s. 286.

⁹ Zob. M. Adamczyk, *Wprowadzenie do teorii kapitału społecznego*, Lublin 2013, s. 16 i n.; P. Bourdieu, *Co tworzy klasę społeczną? O teoretycznym i praktycznym istnieniu grup*, przeł. J. Maciejczyk, „Recykling Idei” 2008/11.

¹⁰ J.S. Coleman, *Social capital in the creation of human capital*, „American Journal of Sociology” 1998/94, s. 95–120.

teoretyczne koncepcji Colemana, ale także rozszerza swoje badania o analizę kapitału społecznego z perspektywy politycznej. Dla Putnama kapitał społeczny odnosi się do właściwości życia społecznego, takich jak sieci, normy i zaufanie, które ułatwiają działanie i współpracę dla wspólnych korzyści¹¹. Zgodnie z argumentacją Putnama dobrowolne stowarzyszenia umożliwiają horyzontalne łączenie ludzi i wytwarzają zaufanie, normę, która powoduje więzi międzyludzkie¹².

Robert Dawid Putnam przyjął czternaście wskaźników podzielonych na pięć sekcji, za pomocą których można mierzyć poziom kapitału społecznego. Sekcje te to: 1) życie społeczne (np. liczba organizacji *non profit* na 1000 mieszkańców); 2) zaangażowanie w sprawy publiczne (m.in. udział w wyborach); 3) wolontariat (liczba organizacji obywatelskich i społecznych na 1000 mieszkańców); 4) zaangażowanie społeczne; 5) mierniki zaufania¹³.

Innym teoretykiem problematyki kapitału społecznego jest amerykański politolog, filozof polityczny i ekonomista, Francis Fukuyama. Dla Fukuyamy najważniejszą cechą kapitału społecznego jest kategoria zaufania, której efektem jest zdolność do współpracy i współdziałania, tworzenia silnych więzi społecznych¹⁴. Stanowi też podstawę budowy społeczeństwa obywatelskiego, a także efektywnego funkcjonowania nowoczesnych gospodarek i trwania stabilnej liberalnej demokracji¹⁵.

Nie ulega wątpliwości, że problematyka kapitału społecznego, obejmująca więzi społeczne, zaufanie społeczne oraz zasady współdziałania, zajmuje obecnie również ważne miejsce w analizach Banku Światowego, według którego kapitał społeczny to spoiwo społeczne, a więc tworzące

¹¹ R.D. Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, New Jersey 1993, s. 35.

¹² R.D. Putnam, *Bowling alone: American's declining social capital*, „Journal of Democracy” 1995/6(1), s. 65–78.

¹³ R.D. Putnam, *Social Capital Index*, <https://www.oecd.org.>edu> (dostęp: 10.09.2022 r.).

¹⁴ E. Stankiewicz, *Kapitał społeczny w perspektywie interdyscyplinarnej*, „Kwartalnik Prawo-Społeczeństwo-Ekonomia” 2016/4, s. 44.

¹⁵ H. Kotarski, *Kapitał ludzki i kapitał społeczny...*, s. 22.

Celem publikacji jest odpowiedź na pytanie, czy obowiązujące przepisy stwarzają jednostkom samorządu terytorialnego możliwość odpowiedzialnego prowadzenia polityki społecznej wobec członków wspólnoty. Autorzy omówili m.in. takie zagadnienia jak:

- odpowiedzialność za wspólnotę samorządową,
- model partycypacji w samorządzie terytorialnym,
- odpowiedzialność finansowa za realizację zadań publicznych, a także
- kształtowanie ładu przestrzennego w gminie.

W opracowaniu wskazano również możliwe interpretacje przepisów prawa, a także szeroko przeanalizowano rozstrzygnięcia sądów oraz organów administracji publicznej, zakreślając tym samym dominujące linie orzecznicze. W opracowaniu ujęto zagadnienia prezentowane i dyskutowane w trakcie XVI Seminarium Naukowego Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Książka jest przeznaczona dla pracowników organów administracji publicznej, przedstawicieli świata nauki, a także studentów studiów prawniczych i administracyjnych.

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

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



9788383286662 W01P01

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8328-666-2



9 788383 286662

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca



CENA 149 Zł (W TYM 5% VAT)