

ŻAKLINA SKRENTY

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie
stypendystka programu Stypendiów Doktoranckich PWSZ w Sulechowie
finansowanego przez budżet państwa oraz UE z EFS

Zagrożenia dla konstytucyjnej zasady pomocniczości i wynikającego z niej władztwa planistycznego gminy w świetle rozwiązań ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹

1. Pojęcie zasady pomocniczości

Spółeczności lokalne, w zakresie określonym prawem, mają pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności².

¹ Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. *o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*, DzU Nr 80, poz. 721 ze zm.

² Artykuł 4 ust. 2 i 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, DzU z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

W ujęciu prawno-politycznym zasady pomocniczości (subsydiarności) należy zwrócić uwagę na zdecentralizowaną organizację całości władz publicznych. W szczególności na odstąpienie od omnipotencji samego państwa i przyznanie prymatu uprawnieniom posiadanych przez zrzeszenia i wspólnoty samorządowe. Istota wymiaru normatywnego zasady subsydiarności wyraża się w nakazie optymalizacyjnym, w możliwie największym stopniu, realizacji jej celów i założeń. Można tutaj wskazać cztery podstawowe założenia:

- 1) zdecentralizowaną organizację państwa i przekazanie społecznościom lokalnym i regionalnym istotnych atrybutów władzy państwowej;
- 2) prymat zadań i kompetencji samorządu nad państwem w załatwianiu spraw obywateli i podstawowych grup społecznych;
- 3) relacje państwo – samorząd pozwalające przyjąć i gwarantować, poprzez ochronę sądową, zasadniczą samodzielność jednostek samorządu w wykonywaniu administracji publicznej na szczeblu lokalnym i regionalnym;
- 4) przyjęcie, że sprawy ludzkie o znaczeniu podstawowym muszą być załatwiane przez władze usytuowane najbliżej mieszkańców³.

Istotą zasady pomocniczości jest racjonalny podział władzy – od dołu do góry. Samo państwo występuje jako siła rezerwowa i podejmuje działania w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, gdy w grę wchodzi sprawy z zakresu polityki zagranicznej, bezpieczeństwa, sprawy – ze swej natury – o zasięgu ogólnokrajowym. Po drugie, gdy przemawiają za tym względy ekonomiczne i organizacyjne, w szczególności niższe koszty realizacji⁴.

Skoro jako zasada pomocniczość wskazuje na prymat praw i wolności jednostek, to społeczności najmniejsze nie mogą być wyręczane przez społeczności „wyższe”, chyba że w grę wchodzi rzeczywista pomoc w wykonywaniu zadań przekraczających możliwości mniejszych społeczności. Z takim założeniem ściśle korespondują zasady: społeczeństwa obywatelskiego, decentralizacji władzy (art. 15 ust. 1 Konstytucji), prymatu samorządu w wykonywaniu zadań publicznych (art. 16 ust. 2 zd. 2 i art. 163 Konstytucji) i domniemania właściwości gminy (art. 164 ust. 3 Konstytucji)⁵.

W konsekwencji należy przyjąć, że w gestii powiatów i województw powinny znajdować się tylko te zadania, których wykonanie, ze względów organizacyjnych lub ekonomicznych, wykracza poza faktyczne możliwości gmin. Funkcje powiatów i województw wobec gmin powinny sprowadzać się do

³ J. Ciapała, *Konstytucyjny status samorządu terytorialnego*, [w:] *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, red. M. Ofiarska, J. Ciapała, Poznań 2001, s. 36.

⁴ *Ibidem*, s. 36-37.

⁵ *Ibidem*, s. 37.

wspierania, właśnie poprzez wykonywanie zadań, których wspólnoty gminne nie są w stanie udźwignąć⁶.

Zasada pomocniczości (subsydiarności) umacniająca uprawnienia obywateli i ich wspólnot, uzasadnia podejmowanie działań na szczeblu ponadlokalnym, jeśli rozwiązanie takie okaże się lepsze i bardziej skuteczne aniżeli działania organów wspólnot szczebla podstawowego. Zasada pomocniczości powinna być rozumiana w całej swej złożoności, która polega na tym, że umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot nie oznacza rezygnacji z działań władzy publicznej na szczeblu ponadlokalnym, a przeciwnie, wymaga tego rodzaju działań, jeżeli rozwiązanie problemów przez organy szczebla podstawowego nie jest możliwe⁷.

Według intencji twórców konstytucji, zasada pomocniczości ma służyć poszerzaniu praw obywateli i wspólnot, do jakich należą, a nie petryfikowaniu zastanego zasobu praw obywateli i ich wspólnot⁸.

Zasada subsydiarności w szerokim znaczeniu dotyczy realnego podłożenia wykonywaniu zadań przez jednostkę. Dopiero, gdy ona nie może udźwignąć ciężaru zadania, powinna realizować je rodzina, w dalszej kolejności organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a dopiero na końcu organy państwa.

W niniejszej pracy rozpatrzmy jej węższy zakres, to jest ten, który najlepiej uwidacznia się w decentralizacji administracji państwowej. W Rzeczypospolitej Polskiej polegać będzie ona na przekazaniu samorządowi istotnej części zadań publicznych.

2. Konsekwencje dla ustawodawcy wynikające z zasady pomocniczości

Ustawodawca zwyczajny powinien wykazywać stałą troskę o wyszukiwanie możliwości pogłębiania realizacji przedmiotowej zasady w ustawodawstwie.

⁶ *Ibidem*, s. 37.

⁷ Wyrok TK z 18.02.2003 r. w sprawie zgodności z Konstytucją oraz Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego Ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o *ustroju miasta stołecznego Warszawy*, K 24/02, M. Zubik (red.), *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych TK i wybranych sądów*, Warszawa 2008, s. 3.

⁸ P. Chmielnicki, „*Istotna część zadań publicznych*” i *zasada subsydiarności jako konstytucyjne dyrektywy określające zakres działania samorządu terytorialnego i ich realizacja w ustawodawstwie i orzecznictwie*, [w:] *Samorząd terytorialny, Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 57-58.

Intencję tę ustawodawca konstytucyjny podkreśla w art. 16 ust. 2, zgodnie z którym samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, zaś przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych, samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. A zatem, korporacjom samorządu terytorialnego ustawodawca konstytucyjny wyznacza rolę beneficjentów zasady subsydiarności; są to wspólnoty obywateli, o których mowa w preambule⁹.

Z zasady subsydiarności nie wynika bezpośrednio, w jakich proporcjach może nastąpić koncentracja i dekoncentracja oraz centralizacja i decentralizacja w konkretnym systemie politycznym i konkretnym porządku prawnym¹⁰.

Rola subsydiarności sprowadza się do traktowania wszelkich zadań w wymiarze możliwości ich wykonania, lub nie, przez poziomy podrzędne¹¹.

Zasada subsydiarności może być na gruncie polskim tylko źródłem dyrektyw o bardzo ogólnym charakterze. Twierdzeniu, iż zadanie publiczne może być lepiej wykonane przez jednostkę mniejszą, bo jest bliżej obywatela, można zawsze przeciwstawić twierdzenie, iż zadanie może być lepiej wykonane przez jednostkę większą, gdyż ta ma większe możliwości organizacyjno-finansowe¹².

Przekazywanie zadań nie może ograniczać się do obarczania samorządu terytorialnego obowiązkami. W ślad za przekazywanymi zadaniami powinny iść kompetencje, niezbędne do ich realizacji. Równie ważną rolę jak kompetencje odgrywają w realizacji zadań środki materialne. W ślad za zadaniami winno więc iść także odpowiednie zabezpieczenie materialne¹³.

Możliwość wykonania zadania przez samorząd, w miejsce administracji rządowej, zależy od wydolności organizacyjno-finansowej samorządu. Wydolność jednostek samorządu terytorialnego zależy od środków, jakie zostały udzielone przez państwo, a środki to państwo ma obowiązek udzielać odpowiednio do zadań¹⁴.

Kryteria, które zgodnie z art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego mogą przesądzić o powierzeniu odpowiedzialności za sprawy publiczne organom wyższym niż najbliższe obywatelowi, można podzielić na obiektywne

⁹ *Ibidem*, s. 58.

¹⁰ A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy, Zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 2002, s. 22.

¹¹ J.W. Tkaczyński, *Zasada subsydiarności w Traktacie z Maastricht o UE*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 10, s. 58.

¹² P. Chmielnicki, *Istotna część zadań...*, *op. cit.*, s. 67.

¹³ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP (komentarz do art. 15, art. 16 oraz art. art. 163-172)*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3, s. 7.

¹⁴ P. Chmielnicki, *Istotna część zadań...*, *op. cit.*, s. 67.

(charakter zadania i jego zakres) oraz subiektywne, do których należą efektywność, czyli skuteczność i gospodarność, inaczej ekonomiczność¹⁵.

Z artykułu 164 ust. 1 Konstytucji wynika, iż samorząd gminny powinien posiadać większość kompetencji w zdecentralizowanej strukturze samorządu i to na tym szczeblu ma być zlokalizowana infrastruktura zaspokajająca podstawowe potrzeby jednostki w zakresie oświaty, kultury, zdrowia, opieki społecznej itp.¹⁶.

Konstrukcja domniemania właściwości na rzecz samorządu nie gwarantuje w pełni, że samorząd terytorialny faktycznie będzie miał powierzoną wystarczającą ilość zadań, tak, aby można mówić, iż rzeczywiście na jego rzecz nastąpiła decentralizacja. Konstrukcja domniemania oznacza jedynie, że samorząd terytorialny będzie właściwy w tych wypadkach, w których ustawodawca nie przekazuje wyraźnie danych zadań organowi innych władz publicznych¹⁷.

Z punktu widzenia zasady decentralizacji ważne jest właściwe interpretowanie sformułowania zawartego w art. 16 ust. 2. Jest to wskazanie dla ustawodawcy, aby przyznał samorządowi terytorialnemu tyle zadań, by samorząd mógł wykonywać istotną część zadań publicznych¹⁸.

W wymiarze kompetencyjnym zasada podstawowego charakteru gminy nie jest absolutna. Należy rozróżnić takie regulacje, które naruszają jej istotę samodzielności oraz takie, które stanowią jedynie jej modyfikację, dopuszczalną na gruncie norm i zasad konstytucyjnych. Poszanowanie konstytucyjnej zasady podstawowego charakteru gmin w powiązaniu z innymi zasadami i gwarancjami konstytucyjnymi prowadzi do tego, by ograniczenia owego podstawowego charakteru następowały zgodnie z wymaganiami materialnoprawnymi, jakie ustawodawca konstytucyjny nakłada na ustawy wkraczające w sferę podstawowej i samodzielnej działalności gmin. Chodzi o to, aby ingerencja ustawodawcy w sferę samodzielności gmin nie była nadmierna oraz znajdowała swe uzasadnienie w konstytucyjnie określonych cechach i konstytucyjnie chronionych war-

¹⁵ E. Popławska, *Opinia na temat zasady pomocniczości (subsydiarności) w EKST w związku z Ustawą z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 7-8, s. 109.

¹⁶ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 156.

¹⁷ D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie podkonstytucyjnym*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 17.

¹⁸ *Ibidem*, s. 18.

tościach, których przedkładanie nad zasadę ochrony samodzielności gmin zależy od oceny ustawodawcy¹⁹.

Badanie, czy ingerencja ustawodawcy w sferę samodzielności gmin nie była nadmierna, sprowadza się do odpowiedzi na pytania:

1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (czy jest celowa);

2) czy regulacja ta jest niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana;

3) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela; ingerencja w podstawowy charakter gminy musi być więc zgodna z zasadą proporcjonalności²⁰.

Decentralizacja władzy oznacza nie tylko proces przekazywania zadań przez centralne organy państwa jednostkom administracji niższego szczebla, ale również rozszerzanie zakresu uprawnień tych organów do samodzielnego podejmowania decyzji. Podmioty administrujące mają wyraźnie określone kompetencje, ustalone w ustawie lub przekazywane na podstawie ustawy i mogą je realizować w sposób samodzielny i niezależny, podlegając w tym zakresie jedynie nadzorowi weryfikacyjnemu²¹.

Samodzielność oznacza możliwość wykonywania przez podmiot zdecentralizowany przyznanых mu zadań na własną odpowiedzialność, bez wiążących poleceń i wytycznych pochodzących od organów nadrzędnych²².

¹⁹ Wyrok TK z 16.03.1999 r. w sprawie zwolnień podatkowych dla prowadzących zakład pracy chronionej, K. 35/98, OTK ZU z 1999 r. Nr 3, poz. 37; także: orzeczenie z 23.10.1996 r., K 1/96, OTK z 1996 r. Nr poz. 36 oraz wyrok z 15.12.1997 r. w sprawie art. 1 pkt 1 oraz art. 4 pkt 1 Ustawy z 6 grudnia 1996 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i ustawy o finansowaniu gmin, K 13/97, OTK ZU z 1997 r. Nr 5-6, poz. 69.

²⁰ Wyrok TK z 04.05.1998 r. w sprawie art. 3 ust. 1 i 2, art. 7 ust. 1 i art. 39 Ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, K 38/97, OTK ZU z 1998 r. Nr 3 poz. 31.

²¹ D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja poprzez samorząd...*, op. cit., s. 7.

²² *Ibidem*, s. 8.

3. Realizacja zasady pomocniczości poprzez przyznanie kompetencji organom gminy w zakresie planowania przestrzennego

Ustawa *o samorządzie gminnym*²³ w artykule 7 wyszczególnia zadania własne gminy. Pierwszym z nich są sprawy ładu przestrzennego. Za organizację przestrzeni na poziomie lokalnym odpowiada więc samorząd gminny, który za pomocą aktów prawa kształtuje i reguluje ład przestrzenny. Akty w formie uchwał stanowi rada gminy, indywidualne decyzje wydaje wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Szczegółowe regulacje dotyczące tego zagadnienia zawiera natomiast Ustawa *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*²⁴ (dalej: upzp). W artykule 3 ustawy zawarty jest przepis, który przypisuje gminie kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej: studium) oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej: plany miejscowe), określając te czynności jako zadania własne gminy. Dalsze przepisy ustawy dopełniają obraz zadań, jakie gmina musi wykonać w zakresie planowania przestrzennego.

Artykuł 4 upzp określa, iż w planie miejscowym następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy (ust. 1). W przypadku braku planu natomiast pozostawia te kwestie do rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnych: decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy (ust. 2).

Ważne postanowienia zawiera przepis art. 6 upzp, który w ust. 1 wskazuje, iż ustalenia planu miejscowego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności. Plany te więc, ustalając przeznaczenie terenów nie tylko zawężają możliwości wyboru podejmowania ewentualnych zamierzeń przez obywatela, ale mogą stanowić też podstawę do ograniczania prawa własności.

Można z całym przekonaniem stwierdzić, iż na podstawie tych przepisów, w szczególności art. 4 ust. 1 upzp, gmina otrzymała od ustawodawcy tzw.

²³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym, tekst jednolity*, DzU z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

²⁴ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, DzU Nr 80, poz. 717 ze zm.

władztwo planistyczne, pozwalające jej na względną samodzielność w wykonywaniu zadań z zakresu planowania przestrzennego.

W tym miejscu należałoby zwrócić jednak uwagę na fakt, iż nie jest to władztwo niczym nieograniczone. Już w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym znajduje się szereg przepisów, które władztwo to czynią niepełnym.

Procedura stanowienia studium oraz planu miejscowego wiąże się z koniecznością przeprowadzenia szeregu uzgodnień i uzyskania opinii. Są to w zakresie tworzenia studium m.in.: uzgodnienia z zarządem województwa w zakresie zgodności projektu studium z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 11 pkt 6 upzp), opinie starosty powiatowego, właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, właściwych organów wojskowych, ministra właściwego do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej, dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej w zakresie zagospodarowania obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi (art. 11 pkt 8 litery a,c,d,h,i upzp).

W procedurze tworzenia planu miejscowego mamy do czynienia z opiniami, ale już w niewielkim zakresie (art. 17 pkt 6 litery a,b upzp), a przede wszystkim dokonuje się tu uzgodnień (np. z wojewodą, zarządem województwa, zarządem powiatu w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych – art. 17 pkt 7 litera a upzp) czy udziela zgód (np. zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne – art. 17 pkt 8 upzp), to jest z formami wiążącymi współdziałania organów.

Podobnych uzgodnień wymagają także wspomniane wcześniej decyzje wydawane na podstawie upzp (art. 53 ust. 4, stosowany wobec obu decyzji), m.in. obowiązkowe uzgodnienia z marszałkiem województwa, w odniesieniu do inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim.

Nie sposób w tym miejscu nie nadmienić, iż szereg ograniczeń związanych z procedurami powyższymi, w szczególności poprzez różnego rodzaju formy wyrażania stanowisk organów, zawierają także przepisy innych ustaw. Będą to przede wszystkim *Prawo ochrony środowiska*²⁵, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*²⁶, *Prawo wodne*²⁷, *Ustawa*

²⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska, tekst jednolity*, DzU z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

²⁶ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, DzU Nr 199, poz. 1227 ze zm.

o ochronie gruntów rolnych i leśnych²⁸, Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁹.

Trzeba także zwrócić uwagę na tworzenie aktów planowania na szczeblach wojewódzkim i krajowym, które również mają niemały wpływ na ład przestrzenny w gminie.

Niezbędne jest wprowadzenie ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa do planu miejscowego w celu ich realizacji, gdyż ten tylko akt posiada status aktu prawa miejscowego. Następuje to w drodze uzgodnień marszałka województwa z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) – art. 44 ust. 1 i 2 upzp. Postanowienia programów rządowych i koncepcji przestrzennej kraju są już natomiast ujęte w planie zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 39 ust. 4 upzp).

Każde zadanie, które może być wykonane przez gminę, nie powinno być przenoszone na ponadlokalny poziom realizacji. Ustawodawca, biorąc pod uwagę, iż gmina powinna wykonywać wszelkie zadania służące realizowaniu potrzeb jej mieszkańców, powierzył jej także zadania z zakresu planowania przestrzennego, wyposażając ją jako jedyną jednostkę samorządu terytorialnego, w możliwość stanowienia w tym zakresie aktu prawa miejscowego.

Dzięki określaniu przez gminę sposobu zagospodarowania terenu zapewnia się warunki niezbędne do zachowania równowagi ekonomicznej, społecznej, kulturalnej, przyrodniczej.

W interesie wspólnoty samorządowej jest ustalenie zrównoważonego programu jej rozwoju, a do elementów takiego programu należy bez wątpienia plan miejscowy. Pozwala to na uniknięcie konfliktów i stworzenie w niej warunków w jak najmniejszym stopniu uciążliwych. Postanowienia planu muszą stwarzać szerokie możliwości dla jej mieszkańców, także na przykład poprzez stwarzanie zachęt dla inwestorów z zewnątrz. Gmina powinna troszczyć się o potrzeby swoich obywateli, np. zaspokajając potrzeby mieszkaniowe, chroniąc środowisko przyrodnicze.

Plan miejscowy powinien określać kierunek, w jakim podąża gmina, uwzględniając jej zasoby naturalne i ekonomiczne.

²⁷ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne, tekst jednolity*, DzU z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.

²⁸ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. *o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tekst jednolity*, DzU z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.

²⁹ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, DzU Nr 162, poz. 1568 ze zm.

4. Ograniczenia kompetencji gminy w zakresie planowania przestrzennego wynikające z ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych

W regulacjach Ustawy *o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* (dalej: specustawa) trzeba zwrócić uwagę na dwa aspekty. Po pierwsze, pozbawienie organu gminy możliwości wydawania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i przekazanie tej kompetencji do wojewody (w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich) i starosty (w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych) – art. 11a ust. 1 specustawy. Po drugie, wyłączenie stosowania przepisów upzp (art. 11i ust. 2).

Pierwszy aspekt nasuwa już wiele wątpliwości. Jak wspomniano w rozdziale poprzednim, w przepisach upzp przewidziano, iż decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, wydaje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Do celów publicznych, zgodnie z art. 6 Ustawy *o gospodarce nieruchomościami*, należą także inwestycje drogowe. Ustawodawca stanowiąc więc upzp uznał z całą stanowczością, iż organ wykonawczy gminy jest kompetentny i zdolny do wydawania decyzji w tym zakresie, zaznaczając jedynie, iż decyzje takie wymagają odpowiednich uzgodnień. Ustawodawca szczególnie nie daje wiary kompetencjom wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i z niejasnych do końca przyczyn, przekazuje to zadanie do organu ponadlokalnego.

Należałoby rozpatrzyć, czy wchodzi tu w rachubę przesłanki przekazania zadań zawarte w postanowieniach art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, to jest efektywność i gospodarność. Efektywny, to wywołujący określony, zgodny z zamierzeniem skutek, dający dobre wyniki; gospodarny to prawidłowo wykorzystujący posiadane zasoby.

Wydaje się, iż nie spełniony jest tutaj żaden z warunków. Optymalne przecież rozwiązanie zawierają przepisy upzp, słusznie powierzając decydowanie o kształcie przestrzeni organom gminy. Przeniesienie tych kompetencji na szczebel ponadgminny spowodowałoby chaos i prawdopodobnie brak możliwości realizacji jakiegokolwiek przedsięwzięcia gminnego. Natomiast jedyny cel, jaki przyświeca ustawodawcy szczególnie, to przyspieszenie pewnych procesów. Więc nie ich negowanie, a tylko czasowe wyłączenie dla realizacji jednorazowych celów, co zdaje się potwierdzać powyższą tezę.

Pojawia się w tym miejscu druga kwestia, wynikająca z przepisów specustawy, a mająca wpływ na planowanie przestrzenne w gminie. Chodzi mianowicie o sposób interpretacji przepisu art. 11i ust. 2 specustawy (W sprawach

dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Należałoby rozważyć, czy oznacza on całkowite czy też częściowe wyłączenie przepisów upzp oraz czy i w jakim stopniu ogranicza on kompetencje gminy w zakresie planowania przestrzennego.

Wykładnia językowa (gramatyczna) daje w tym zakresie odmienne rezultaty od wykładni funkcjonalnej (teleologicznej). Z badać więc należy, czy uzasadnione jest odwoływanie się poza regułami składniowymi i znaczeniowymi języka³⁰, do uzasadnienia aksjologicznego, przypisywanego prawodawcy³¹.

Pierwszeństwo językowych reguł interpretacyjnych przed regułami funkcjonalnymi polega na tym, iż funkcjonalne reguły dokonywać mogą wyboru pomiędzy rezultatami wykładni językowo dopuszczalnymi, ale reguły funkcjonalne same przez się nie wyznaczają norm postępowania. Z tego powodu mianowicie, że ktoś uznaje jakiś system wartości, nie wynika jeszcze, że ustanawia on określone normy postępowania³².

Stosowanie reguł funkcjonalnych służy wsparciu wykładni językowej, jeżeli interpretowane przepisy zostały z językowego punktu widzenia zredagowane niejasno³³.

Zgodnie z przeważającym obecnie stanowiskiem doktryny, wykładni przepisu – jako konstrukcji normy prawnej z tekstu aktu normatywnego – dokonuje się zawsze, nawet w przypadkach pozornie niebudzących wątpliwości interpretacyjnych. Jak trafnie zwrócono uwagę w literaturze, coraz częściej także i w orzecznictwie zasada *clara non sunt interpretanda* zamienia się właściwie w zasadę *interpretatio cessat in claris* (interpretację należy zakończyć, gdy osiągnięto jej jednoznaczny rezultat)³⁴, co w istocie oznacza, że przywołana zasada przekształca się niejako w swe przeciwieństwo – *omnia sunt interpretanda*³⁵.

³⁰ S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 83.

³¹ *Ibidem*, s. 85.

³² Z. Ziemiński, S. Wronkowska, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 167.

³³ S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia...*, *op. cit.*, s. 87.

³⁴ M. Zieliński, *Wykładnia prawa; Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2002, s. 56.

³⁵ Wyrok TK z 13.01.2005 r. w sprawie prowadzenia gier na automatach, P 15/02, OTKA z 2005 r., z. 1 poz. 4.

Zastosowanie wszystkich dostępnych metod wykładni prowadzi, bądź co najmniej może prowadzić, do powstania wielu wariantów normy prawnej, a zadaniem organu orzekającego jest zawsze wybór tego, który jest właściwy³⁶.

Za godne aprobaty należy uznać więc postępowanie Sądu Najwyższego, który nawet w sytuacji uzyskania jednoznaczności językowej przepisu poddawał go również interpretacji systemowej i funkcjonalnej. Zwykle po to, by wzmocnić rezultat językowy, ale i częściowo po to, by sprawdzić czy jednoznaczność uzyskana nie prowadzi do sprzeczności w systemie prawa, albo też czy nie burzy powszechnie akceptowanych społecznie wartości³⁷.

W przypadku tekstów prawnych nie chodzi bowiem o to, aby po prostu rozumieć tekst czy jakiś jego przepis, ale o to, by zrozumieć ten tekst zgodnie z treścią nadaną mu przez prawodawcę³⁸.

W zespole założeń o racjonalności prawodawcy założenia o racjonalności aksjologicznej mają wagę najwyższą, co przejawia się tym, iż w razie konfliktu z innymi założeniami o prawodawcy, założenia aksjologiczne są zawsze preferowane. Akceptacja tej preferencji stanowi w szczególności podstawę do przełamania jednoznacznego rezultatu wykładni językowej³⁹.

Założenia o racjonalności prawodawcy powiązane są z procesem wykładni we wszystkich jego fazach, ale najistotniejszą rolę pełnią w fazie percepcyjnej. W związku z tym, że stanowią podstawę do odtworzenia funkcjonalnych reguł wykładni, wspomagających reguły językowe, a niekiedy nawet je przełamujących⁴⁰.

Zastosowanie reguł wykładni językowej powoduje konieczność wyjaśnienia pojęcia „przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”. Większość przepisów upzp to przepisy proceduralne i pominięcie ich było głównym celem wprowadzenia do systemu prawnego specustawy. Akty powstające wskutek tych procedur trudno jednak uznać także za „przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”. W myśl tej interpretacji nie mogłyby utracić mocy plany miejscowe, wobec czego stosowanie przepisów specustawy na obszarach ich obowiązywania byłoby niemożliwe.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ A. Munciczewski, *Reguły interpretacyjne w działalności orzeczniczej Sądu Najwyższego*, Szczecin 2004, s. 103-104, 151-152, 217.

³⁸ T. Gizbert-Studnicki, *Język prawny z perspektywy socjolingwistycznej*, Kraków 1986, s. 52.

³⁹ M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, *op. cit.*, s. 309.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 311.

Odwołując się do reguł wykładni funkcjonalnej, należy mieć na uwadze cel, jaki przyświecał twórcom aktu. Bez wątplenia, co potwierdza także w swym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny⁴¹, było nim uproszczenie procedur przygotowania i realizacji inwestycji drogowych i tym samym przyspieszenie realizacji tego priorytetowego zadania leżącego w interesie publicznym. TK wskazuje także jednoznacznie, iż wyłączenie zawarte w przepisach specustawy dotyczy stosowania upzp, w szczególności wszelkich zasad z niej wynikających.

Oczywistym i zrozumiałym jest, iż wyłączeniu podlegają przepisy w części dotyczącej decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Te przepisy miałyby zastosowanie bowiem do inwestycji drogowej.

Do zasad natomiast, które przywołuje Trybunał Konstytucyjny, należy z pewnością zaliczyć przekazanie gminie podstawowych uprawnień w zakresie kształtowania ładu przestrzennego.

Kluczowym wobec tego jest pytanie, jak należy traktować plany miejscowe, obowiązujące na terenach, na których ma być realizowana inwestycja drogowa? Czy kompleksowe wyłączenie upzp skutkuje pozbawieniem gminy władztwa planistycznego? Władztwo to, nieprzypisane w Konstytucji, przyznane jest gminie ustawą (*o samorządzie gminnym* – patrz rozdział 3) i należałoby wtedy regulację też w tym zakresie traktować jako przepis o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Czy też, właściwa jest opcja druga, umożliwiająca realizację inwestycji drogowych na tych obszarach tylko pod warunkiem uprzedniej zmiany planów miejscowych? Istota tych pytań uzasadni sięgnięcie właśnie do założeń racjonalności aksjologicznej prawodawcy, mogących przełamać racjonalność językową⁴².

Większość argumentów wydaje się przemawiać za pierwszym rozwiązaniem. Jeżeli celem specustawy było i jest przyspieszenie procesów inwestycyjnych, a wcześniej planistycznych, to trudno byłoby pogodzić te idee w sytuacji obowiązywania planu miejscowego, w którego założeniach nie umieszczono drogi. Niezbędny byłby powrót do ponownego otwarcia procesu uchwalania planu, a zastosowanie trybu i warunków zawartych w upzp, groziłoby paraliżem decyzyjnym⁴³. Czy jest jednak możliwe zignorowanie powszechnie obowiązującego aktu prawa miejscowego?

⁴¹ Wyrok TK z 06.06.2006 r. w sprawie lokalizacji drogi krajowej, sygn. akt K 23/05, http://www.trybunal.gov.pl/otk/teksty/otkpdf/2006/k_23_05.pdf.

⁴² M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, *op. cit.*, s. 311.

⁴³ Określenia „paraliż decyzyjny” użył TK w wyroku z 06.06.2006 r., sygn. akt K 23/05, http://www.trybunal.gov.pl/otk/teksty/otkpdf/2006/k_23_05.pdf.

Jeżeli natomiast przyjąć, iż uproszczenie dotyczyłoby tylko procedury związanej z wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, to, przynajmniej na etapie pierwszym – ustalaniu lokalizacji, byłoby ono znikome. Choć bez wątplenia, etapy kolejne, to jest podział i wywłaszczenie nieruchomości oraz zatwierdzenie projektu budowlanego dokonywane decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pozwalają na znaczące przyspieszenie procesu inwestycyjnego.

Praktyka stosowania przez organy samorządów terytorialnych i wojewodów przepisów specustawy nie daje jednoznacznej odpowiedzi na wyżej postawione pytania. Wydaje się jednak, że prawidłowym wnioskiem wynikającym z tej praktyki jest wyłączenie stosowania upzp⁴⁴.

Spotkać można się w aktach administracji z opiniami, iż lokalizacji drogi dokonuje się niezależnie od ustaleń planu miejscowego⁴⁵, podobnie, niezależnie od jego ustaleń, wyznacza się podział nieruchomości⁴⁶. Daje się zauważyć także wyraźne pomniejszenie roli planów miejscowych na przykład w stwierdzeniach, iż przebieg planowanej drogi w planie miejscowym stoi w sprzeczności, nie ma nic wspólnego, z przebiegiem drogi projektowanym przez GDDKiA⁴⁷. Mowa jest też o unieważnieniu planów miejscowych podczas stosowania specustawy⁴⁸. W innym przypadku zgodność ustaleń projektu planu miejscowego z planowaną inwestycją drogową jest natomiast podsumowany konstatacją, iż wprawdzie jest to atutem zamierzonego przedsięwzięcia, natomiast przepisy z zakresu zagospodarowania przestrzennego i tak nie mają zastosowania w przypadku ustalania lokalizacji drogi krajowej w oparciu o specustawę⁴⁹.

⁴⁴ Por. np. uzasadnienie decyzji wojewody lubelskiego w sprawie lokalizacji drogi krajowej S-1, publ. <http://www.lublin.uw.gov.pl/>.

⁴⁵ Por. np. uwagi przedstawione w trakcie kolegium nt. specustawy w gabinecie wojewody opolskiego w lutym 2005 r., publ. <http://www.opole.uw.gov.pl>.

⁴⁶ Por. np. uzasadnienie decyzji wojewody podkarpackiego 5/05 o ustaleniu lokalizacji obwodnicy miasta Ropczyce w ciągu drogi krajowej E-4, publ. <http://www.bip.ropczyce.um.gov.pl>.

⁴⁷ Por. np. odpowiedź wiceprezydent Nowego Sącza Zofii Pieczkowskiej na zamieszczony 10.09.2005 r. w „Nowosądeckim Dzienniku Polskim” artykuł „Ostra jazda” Wojciecha Chmury na temat obwodnicy północnej Nowego Sącza, publ. <http://www.nowysacz.pl>.

⁴⁸ Z. Strzelecki, *Prawo budowlane w kolizji z planowaniem przestrzennym*, [w:] „Nowe Życie Gospodarcze”, dodatek specjalny – *Zagospodarowanie przestrzenne – kierunki zmian*, s. 19-20.

⁴⁹ Por. np. uzasadnienie decyzji 20/05 wojewody łódzkiego o ustaleniu lokalizacji obwodnicy miasta Pabianice w rezerwowanym korytarzu drogi krajowej nr 14 bis (łącznik) i S-14 (...), publ. <http://www.uw.lodz.pl>.

Wskazuje się również niejednokrotnie, iż ograniczone w czasie stosowanie specustawy spowoduje konieczność umieszczania elementów każdej drogi, wyjąwszy autostradę, w pasie terenu wyznaczonym liniami rozgraniczającymi w planie miejscowym, co oznaczać będzie uzależnienie lokalizacji drogi znaczenia ogólnokrajowego od poglądów podmiotów nie zawsze zainteresowanych taką lokalizacją⁵⁰.

Ustawodawca stanowiąc specustawę brał pod uwagę ważny cel, jakim jest zniwelowanie przepaści cywilizacyjnej pomiędzy Polską a Europą Zachodnią w zakresie infrastruktury drogowej. Trudno jednak zgodzić się z tym, że cel ten ma prawo wpływać na ograniczenie zasady decentralizacji i pomocniczości. Nie bez powodu przecież przyznano władztwo planistyczne gminie, która, dzięki znajomości lokalnych specyficznych warunków i jednemu instrumentowi planistycznemu o statusie aktu prawa powszechnie obowiązującego, może kształtować ład przestrzenny i regulować warunki zagospodarowania terenu. Władztwo to przecież nie ograniczało w żaden sposób możliwości realizowania inwestycji o znaczeniu ponadlokalnym, a więc powiatowym, wojewódzkim czy krajowym. Realizacja tychże następować powinna zawsze poprzez wprowadzenie założeń do planu miejscowego. Co oczywiste i ważne, po uzgodnieniach z organem gminy. W przypadku ustalania ich lokalizacji w drodze decyzji, także wydawanych przez organ gminy, po uzgodnieniach z marszałkiem województwa i w porozumieniu z wójtami, burmistrzami, prezydentami miast gmin i miast, przez które przebiegać miała inwestycja.

Tymczasem specustawa odwraca porządek prawny i przyznaje pierwszeństwo przed aktami prawa powszechnie obowiązującego, aktom indywidualnym. Jest to stan trudny do zaakceptowania w państwie prawa. Nie tylko wypełnia obowiązki za gminy, których opieszałość spowodowała brak aktualnego planu miejscowego, co można by uznać za wartościowe, ale też pomija plany, które na danym terenie obowiązują. Odbiera gminie przyznaną jej przepisem prawa kompetencję do decydowania o kształcie i walorach przestrzeni. Z powodu wieloletnich zaniedbań i próby ekspresowego naprawienia sytuacji, co jak wiemy w praktyce i tak nie ma miejsca, poważnie naruszono konstytucyjną zasadę.

⁵⁰ S. Sarna, *Zhierarchizowane planowanie przestrzenne warunkiem zrównoważonego rozwoju uwzględniającego budowę autostrad i dróg ekspresowych*, Referat na PKD w dn. 4-6 października 2006 r. w Warszawie, publ. <http://www.kongresdrogowy.pl>.

5. Podsumowanie

Gminie przyznano wszystkie zadania samorządu terytorialnego, nie zastrzeżone do kompetencji innych organów. Przyznano jej istotną część zadań publicznych i wszelkie zadania służące zaspokojeniu potrzeb wspólnoty lokalnej.

Zgodnie z zasadą pomocniczości, która nakazuje realizować zadania na najniższym szczeblu, na jakim jest to możliwe, przepisy ustaw o samorządzie gminnym i o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wskazują wyraźnie, iż zadania z zakresu kształtowania ładu przestrzennego może i powinna urzeczywistniać gmina. Również zadania o zasięgu ponadlokalnym należy wdrażać do stanowionych właśnie przez gminę planów miejscowych.

Żadne więc przedsięwzięcie z zakresu planowania przestrzennego nie może być wykonane bez znaczącego udziału organu gminnego. To oczywiste i racjonalne, ponieważ każda inwestycja, również ta o zasięgu wojewódzkim czy krajowym, przebiega w konsekwencji przez wiele gmin. I organy tych gmin muszą wkomponować ją w lokalną przestrzeń.

Problem rodzi się wtedy, gdy gmina nie wypełnia sumiennie i terminowo swych ustawowych zadań. Opieszałość, ale przede wszystkim wysokie, jak na możliwości gmin, koszty sporządzenia studium, a potem planu miejscowego, spowodowały, że większość obszaru RP jest pozbawiona obowiązujących planów. Wiele inwestycji zaplanowanych na szczeblu krajowym czy wojewódzkim być może rozmyło się podczas długiej i skomplikowanej procedury stanowienia tych aktów.

Polska, pozostając niestety daleko w tyle za Europą Zachodnią, nie tylko w zakresie inwestycji drogowych, nie może sobie pozwolić na długoterminowe procedury. Problemy próbuje się rozwiązać więc doraźnymi specustawami – drogową, ale także na przykład ustawą dotyczącą realizacji przedsięwzięć związanych z organizacją finałów mistrzostw Euro 2012⁵¹.

„Specrozwiązania” mają jednak na celu tylko realizację krótkofalowych, pojedynczych zamierzeń. Budując przestrzeń za ich pomocą nie stworzymy ładu przestrzennego, czyli harmonijnej całości uwzględniającej wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, kulturowe, kompozycyjno-estetyczne. Dzięki specustawom powstać może wiele inwestycji, ważnych i priorytetowych, ale powstaną one w chaosie i bez długoterminowej koncepcji rozwoju.

⁵¹ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, DzU Nr 173, poz. 1219 ze zm.

Należałoby raczej rozważyć, czy nie nałożyć obowiązku stanowienia planów miejscowych i uprościć procedury ich tworzenia. Ustawodawca wybrał jednak rozwiązanie najprostsze, ale niestety też najgorsze. Dopuścił do zagrożenia przestrzennym nieładem, a nawet do realizacji inwestycji wbrew ustalonym już intencjom gminy.

Tylko organy gminy, posiadające wiedzę na temat lokalnej specyfiki powinny decydować, a przynajmniej brać udział w decydowaniu o warunkach zagospodarowania jej terenu.

Threats to the constitutional principle of subsidiarity and the resulting commune's planning capacity in view of solutions of law about special rules of the preparation and the realization of the investment within the range rights of road

S u m m a r y

The principle of subsidiarity, recorded in the preamble to the Constitution of the Republic of Poland, is one of the basic and most important principles in a democratic state. It orders implementation of all public tasks at the possibly lowest level of organisation. In Polish situation this denotes, among others, presumption of commune's competence, i.e. entrusting it with such tasks which are not assigned to other bodies of authority. It also denotes entrusting a commune and territorial self-government a substantial share of public tasks. Planning capacity is one of the commune's basic entitlements, which enables to decide about local planning and building conditions in the local area. The entitlement, granted with an act of parliament in accordance with the principle of subsidiarity, is frequently infringed and threatened with the provisions of the special Act as they ignore the local level and transfer local competence to the government administration bodies in violation of local regulations.

Die Gefährdungen des konstitutionellen Grundsatzes der Subsidiarität und der daraus resultierenden planerischen Nutzungs- und Verfügungsmacht der Gemeinde im Lichte der Lösungen des Gesetzes von sonderbaren Prinzipien der Vorbereitung und der Verwirklichung der Anlage in dem Kreis der Landstraßen

Z u s a m m e n f a s s u n g

Der Subsidiaritätsgrundsatz, der in der Präambel der Verfassung der Republik Polen nieder geschrieben ist, gehört zu den Grundsätzen, die grundlegend und zentral für einen demokratischen Staat sind. Er schreibt vor, dass alle öffentlichen Aufgaben auf der möglichst niedrigsten Organisationsebene zu erfüllen sind. Unter polnischen Bedingungen bedeutet das unter anderem eine Vermutung der Gemeindezuständigkeiten, d.h. der Gemeinde werden solche Aufgaben zugeordnet, die den anderen Machtorganen nicht zugeteilt worden sind. Das bedeutet auch, dass ein wesentlicher Teil von öffentlichen Aufgaben an die Gemeinden und die territoriale Selbstverwaltung übergeben werden. Die planerische Nutzungs- und Verfügungsmacht ist eins der grundlegenden Rechte, die der Gemeinde zustehen. Sie lässt die Gemeinde über die Form des lokalen Raumes und die Bedingungen der Geländebauung entscheiden. Diese planerische Nutzungs- und Verfügungsmacht, die den Gemeinden durch das Gesetz gewährt worden ist, wird jedoch durch die Bestimmungen der Sondergesetze beeinträchtigt und gefährdet. Die Sondergesetze grenzen die lokale Ebene aus und übertragen ihre Zuständigkeiten auf die Organe der Regierungsverwaltung zuwider den Grundregeln.