

Jacek Jaworski

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

ORCID: 0000-0001-9557-6923

Paweł Sosnowski

Szkola Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości

ORCID: 0000-0002-0419-2981

**WSPÓLDZIAŁANIE JAKO FORMA REALIZACJI ZADAŃ
W SFERZE PLANOWANIA I ZAGOSPODAROWANIA
PRZESTRZENNEGO****Wprowadzenie**

Jednym z ważniejszych zadań realizowanych przez administrację publiczną, w tym przez samorząd terytorialny, jest planowanie przestrzenne. Administracja rządowa i administracja samorządowa zobowiązane są do kształtowania polityki przestrzennej. W relacjach tych szczególna pozycja została przyznana gminie, która jako jedyna może sporządzać i uchylać podstawowy akt realizujący politykę przestrzenną, tj. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Realizowanie polityki przestrzennej wpisuje się w zadanie administracji publicznej dążące do zaspokajania potrzeb obywateli. W tym kontekście kluczowe staje się współdziałanie pomiędzy organami administracji publicznej różnych szczebli, a także współdziałanie pomiędzy organami administracji publicznej a obywatelami. W nauce prawa administracyjnego zagadnienie prawnych form i instrumentów współdziałania pomiędzy organami administracji publicznej ma bogatą literaturę¹.

¹ Zob. J. Świątkiewicz, *Z problematyki współdecyzji organów w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1964, z. 5–6, s. 71 i n.; S. Biernat, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1979; J.M. Lang, *Współdziałanie administracji ze społeczeństwem*, Warszawa 1985; Z. Cieślak, *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985; M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008; W. Brzozowski, *Współdziałanie władz publicznych*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 2; J. Jeżewski, *Zasada prawna współdziałania organów administracji publicznej w departamencie we Francji [w:] Misja publiczna. Wspólnota. Państwo. Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci Profesora Michała Kuleszy*, red. A. Mednis, Wrocław 2016.

Aktywny udział mieszkańców w życiu wspólnoty samorządowej oraz współdziałanie organów gminy z mieszkańcami jest gwarantem poprawy jakości oraz sprawnego realizowania zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. W szczególności jest to ważne w społeczeństwie obywatelskim, w którym standardem państwa prawa – wynikającym z art. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.² – jest zapewnienie udziału obywateli w procesie ustalania treści aktów planistycznych. Formy tego udziału określa prawo, ale co raz częściej przybierają one również postać działań niesformalizowanych.

Trzeba też zważyć, że samo planowanie przestrzenne jest sferą wielopłaszczyznową, na którą nakładają się zadania wspomnianej administracji rządowej i administracji samorządowej, nie tylko w wymiarze lokalnym, co przecież wiąże się z koniecznością ustalania wspólnych stanowisk w celu optymalizowania kierunków zagospodarowania przestrzennego. W tym kontekście ze względu na istotę i charakter problematyki planistycznej współdziałanie wydaje się optymalną i konieczną formą do wypracowania wspólnych stanowisk także z uwzględnieniem potrzeb i oczekiwań społeczności lokalnej.

Celem niniejszego artykułu jest analiza instrumentów współdziałania pomiędzy organami administracji publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem relacji między administracją rządową i samorządową, a także pomiędzy organami tej administracji i obywatelami w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego. W opracowaniu zbadane zostały również instrumenty niesformalizowane prawnie. W podsumowaniu przedstawiono kierunki zmian wyżej wymienionych instrumentów i form współdziałania.

Pojęcie współdziałania

Współdziałanie jest definiowane w różnych naukach i może być rozpatrywane na różnych płaszczyznach.

W potocznym rozumieniu oznacza wspólne działanie z kimś, przyczynianie się do czegoś razem z innymi czynnikami oraz funkcjonowanie w powiązaniu z innymi. Synonimami współdziałania są: kooperacja, współpraca, współtworzenie³. Może także oznaczać stosunek polegający na wspólnym działaniu i pomocy wzajemnej w osiągnięciu danego celu⁴. W znaczeniu ogólnym współdziałanie oznacza zatem przyczynianie się do czegoś, współpracę z kimś. W kontekście ekonomiczno-organizacyjnym współdziałanie to różne związki pomiędzy organizacjami i grupami społecznymi, które dążą do osiągnięcia w tym samym czasie wspólnego celu, bądź uniemożliwienie osiągnięcia celów rozbież-

² Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

³ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/wsp%C3%B3lC5%82dzia%C5%82anie.html> (30.05.2021).

⁴ <https://encyklopedia.pwn.pl/szukaj/wsp%C3%B3lC5%82dzia%C5%82anie> (30.05.2021).

nych⁵. Współdziałanie zawiera w sobie pojęcie współpracy (*collaboration*) i oznacza skoordynowane działanie nakierowane na realizację zadań częściowych wynikających z podziału pracy lub powiązań międzyorganizacyjnych powstałych w wyniku zawieranych umów i porozumień ułatwiających czy umożliwiających realizację określonych zadań⁶.

Współdziałanie określane jest też jako wszelkiego rodzaju powtarzające się i względnie trwałe powiązania między organizacjami, których wyrazem są różne formy współpracy i prawnoorganizacyjne formy integracji⁷.

Współdziałanie postrzegane jest również jako przejaw współpracy na rzecz wspólnego celu, z którym strony kooperujące się identyfikują. Podstawą takiej relacji jest zaufanie, lojalność i działanie w interesie wszystkich stron z określonymi zasadami komunikacji i rozwiązywania konfliktów⁸. A zatem wskazane działanie w interesie wszystkich stron powinno odbywać się w duchu partnerstwa.

Współdziałanie w znaczeniu ogólnym odnosi się także do organów administracji publicznej. Jak pisze J. Borkowski, było ono i jest nieodzownym instrumentem mającym na celu zapobieganie negatywnym skutkom przede wszystkim resortowych podziałów spraw pomiędzy organy administracji oraz włączenie różnych organów w tryb podejmowania rozstrzygnięcia, które może stanowić podstawę do prowadzenia działalności wpływającej na różne dziedziny życia (społecznego, gospodarczego) czy też na stan środowiska naturalnego. Polega ono na wspólnym działaniu podmiotów⁹.

Według S. Biernata współdziałanie występuje wówczas, gdy przy realizacji zadań i załatwianiu spraw z nimi związanych przecinają się zakresy działania co najmniej dwóch podmiotów¹⁰. Organ administracji, który ma wydać rozstrzygnięcie w sprawie, jest zobligowany do zasięgnięcia stanowiska innego podmiotu. Podmiot ten natomiast jest zobowiązany do wyrażenia swojego stanowiska. Niejednokrotnie uzyskanie stanowiska innego podmiotu warunkuje ważność rozstrzygnięcia podejmowanego przez organ. Wyrażenie stanowiska (czyli współdziałanie) stanowi działanie niezależne od podmiotu umocowanego prawnie do wyrażenia stanowiska.

Jak wskazuje A. Wróbel, w k.p.a. ustawodawca zawarł zasadę ogólną dotyczącą współdziałania (art. 7b)¹¹ i regułę współdziałania (art. 106). Wymieniona

⁵ B. Kaczmarek, *Współdziałanie przedsiębiorstw w gospodarce rynkowej*, Łódź 2000, s. 5.

⁶ *Ibidem*.

⁷ H. Jagoda, J. Lichtarski, *Kilka uwag o stanie i tendencjach w zakresie współdziałania gospodarczego przedsiębiorstw* [w:] *Zmiana warunkiem sukcesu. Integracja, globalizacja, regionalizacja – wyzwania dla przedsiębiorstw*, red. J. Skalik, Wrocław 2002, s. 151.

⁸ A. Lipka, *Współdziałanie. Zmierzch rywalizacji pracowników*, Warszawa 2004, s. 17.

⁹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 493. Autor, komentując art. 106 k.p.a., odnosił współdziałanie do załatwiania indywidualnych spraw administracyjnych.

¹⁰ Zob. szerzej: W. Biernat, *Działania wspólne...*, s. 38.

¹¹ Podobnie: L. Kaczmarski, *Instytucja zajęcia stanowiska przez inny organ przy wydawaniu decyzji administracyjnej przez organ właściwy w sprawie*, „Casus” 2018, nr 91, s. 27.

zasada wyraża nakaz współdziałania, co należy rozumieć jako obowiązek organu administracji publicznej, a obowiązek ten aktualizuje się w toku postępowania, tj. od wszczęcia postępowania do jego zakończenia, na każdym etapie postępowania i we wszystkich jego rodzajach. Komentowany przepis nie określa prawnych form współdziałania organów administracji publicznej w toku postępowania administracyjnego, lecz wskazuje cechy środków, za pomocą których realizowane są cele współdziałania. Są to środki „adekwatne do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy”. O tym, czy zastosowane środki współdziałania są odpowiednie, przesądzają właściwości sprawy administracyjnej, a mianowicie jej charakter, okoliczności i złożoność¹². Przepis art. 106 nie stanowi podstawy prawnej współdziałania, taką podstawą są bowiem przepisy szczególne, które uzależniają wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ. Komentowany przepis określa jedynie zasady i tryb współdziałania, czyli dotyczy wyłącznie kwestii proceduralnych współdziałania¹³.

Szeroko zasadę współdziałania rozumie P. Przybysz. Przyjmuje on, że podniesiony do rangi zasady ogólnej nakaz współdziałania organów administracji w związku z potrzebą wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy zobowiązuje organy administracji do współdziałania ze sobą w każdym przypadku, gdy przyczyni się to do szybszego załatwienia sprawy, przy czym sposób współdziałania powinien być odpowiedni do sytuacji. Autor rozważa zastosowanie tej zasady do wystąpienia do organów wyższego szczebla, organów centralnych o interpretację przepisów mających zastosowanie w sprawie, jak też o wytyczne organu II instancji w trybie pozainstancyjnym, w zakresie wykraczającym poza art. 138 § 2a k.p.a.¹⁴

Podobnie szeroko rozumie pojęcie współdziałania J. Małanowski, przyjmując, że odnosi się ono do sytuacji, w której w toku postępowania administracyjnego istnieje konieczność współdziałania dwóch lub więcej organów, co dotyczy instytucji współdziałania, ale też wszelkich innych sytuacji, w których w ramach postępowania administracyjnego dochodzi do jakiegokolwiek współpracy pomiędzy organami, zarówno gdy przybiera ona konkretną formę, jak i wtedy, gdy takiej formy przepisy nie wymagają¹⁵.

Współdziałanie to wspólne działanie podmiotów dla osiągnięcia wyznaczonego celu. Oznacza ono również wspólne podejmowanie rozstrzygnięć. Współdziałanie możliwe będzie wówczas, gdy podmioty współdziałające (zobowiązane do współdziałania) będą mogły mieć wpływ na rozstrzygnięcie wydane przez jeden z tych podmiotów. Będzie to miało miejsce przede wszystkim w tych wszystkich

¹² A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex/el. 2021, art. 7(b).

¹³ *Ibidem*. Podobnie: M. Błachucki, *Współdziałanie organów administracji publicznej na szczeblu krajowym i europejskim w świetle nowelizacji kpa*, „Radca Prawny” 2017, nr 2, s. 36 i n.

¹⁴ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 67.

¹⁵ J. Małanowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 103.

sytuacjach, w których podmiot współdziałający będzie posiadać środki prawne wiążące podmiot rozstrzygający albo jeśli współdziałanie przybierze formę negocjacji pomiędzy podmiotami. Współdziałanie charakteryzuje się dążeniem podmiotów do uzgodnienia swoich stanowisk, a w wyjątkowych sytuacjach charakteryzuje się wykorzystaniem władczych form wiążących podmiot rozstrzygający¹⁶.

Rodzaje, typy współdziałania

B. Adamiak zasadę współdziałania odnosi do współdziałania materialnego (art. 106) i procesowego (art. 52 i 76a § 1). Kładzie nacisk na sprawne działanie organów zmierzające do prawidłowego i pełnego ustalenia stanu faktycznego (współdziałanie materialne i procesowe), a także na podjęcie współdziałania na odpowiednim etapie postępowania (współdziałanie materialne)¹⁷.

Wyrażenie stanowiska może mieć charakter ogólny lub indywidualny i najczęściej będzie wykraczać poza zakres spraw powierzonych danemu podmiotowi ustawowo lub będzie się odnosić do spraw, w których jest konieczna wiedza specjalistyczna, albo do spraw zastrzeżonych na rzecz innych podmiotów administracji publicznej¹⁸. Stąd możemy wyróżnić współdziałanie merytoryczne i formalne.

Podstawą dla współdziałania w zakresie postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego jest art. 7b ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁹. Zgodnie z tym przepisem „w toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy”.

Ponadto (w oparciu o k.p.a.) możemy wyróżnić współdziałanie w znaczeniu wąskim (*sensu stricto*) i współdziałanie w znaczeniu szerokim (*sensu largo*)²⁰.

¹⁶ P. Sosnowski, *Gminne planowanie przestrzenne a administracja rządowa*, Warszawa 2010, s. 241.

¹⁷ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 83–84.

¹⁸ Zob. K. Ziemiński, *Formy prawne działania administracji publicznej* [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, red. J. Połuszny, Przemysł–Rzeszów 2003, s. 178.

¹⁹ Dz.U. 2021, poz. 735.

²⁰ W literaturze czasem wyróżnia się podział na współdziałanie w znaczeniu wąskim (*sensu stricto*), współdziałanie w znaczeniu szerokim (*sensu largo*) i współdziałanie w znaczeniu szerszym (*sensu largissimo*) obejmujące wszelką współpracę w ramach postępowań jurysdykcyjnych w formach w nim przewidzianych. Zob. szerzej: J. Człowiekowska, *Zasada współdziałania organów administracji publicznej jako nowa zasada ogólna Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018, s. 99.

Współdziałanie w znaczeniu wąskim (*sensu stricto*) obejmuje wyłącznie uzyskiwanie opinii i uzgodnień (art. 106 i 106a k.p.a.). Współdziałanie w znaczeniu szerokim (*sensu largo*) obejmuje natomiast wszelkie formy współdziałania przewidziane zarówno przepisami prawa (prawo pomocy – art. 52 k.p.a., zagadnienie wstępne – art. 100 k.p.a.), jak i prawnie niesformalizowane. Ostatnia z kategorii zasługuje na odrębne wyróżnienie. Współdziałanie sformalizowane to nic innego jak oparte na przepisach prawa. Współdziałanie niesformalizowane to prawnie nieuregulowane współdziałanie dozwolone. Zakłada ono, że organy mogą działać (współdziałać) w każdym zakresie, który nie narusza prawa. W ujęciu teoretycznym jest to założenie odmienne od ścisłego rozumienia zasady legalizmu, zgodnie z którą organy działają wyłącznie na podstawie przepisów prawa.

Współdziałanie w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego

Wyróżniony na gruncie k.p.a. model współdziałania z oczywistych przyczyn nie może być wprost zastosowany do procedury wprowadzania planów miejscowych oraz innych aktów polityki przestrzennej podejmowanych przez organy kolegialne, mających charakter generalny i abstrakcyjny, a zatem nieskonkretyzowany w stosunku do zindywidualizowanego podmiotu. Nie oznacza to oczywiście, że w takiej procedurze planistycznej nie występują uzgodnienia czy opinie. Różnica wynika jednak stąd, że będąc w fazie stanowienia prawa (oraz innych aktów wyrażających politykę przestrzenną), podmioty spoza administracji publicznej (osoby prawne, osoby fizyczne, jednostki organizacyjne) nie posiadają uprawnień procesowych legitymujących do zaskarżania wypracowanych w ten sposób stanowisk. Ta sytuacja sprawia, iż niezależnie od współdziałania organów wskazane podmioty, o czym mowa dalej, na mocy przepisów szczególnych mogą zostać włączone w proces współdziałania w rozumieniu dochodzenia do wspólnego stanowiska. Stąd oprócz rozróżnienia na współdziałanie funkcjonujące na płaszczyźnie wykonywania prawa (np. wydawanie decyzji o warunkach zabudowy na podstawie k.p.a.) uprawnione wydaje się też omawianie współdziałania z perspektywy relacji pomiędzy organem administracji a podmiotami spoza sfery administracji. Koncentrując dalszy wywód na aspekcie prowadzenia polityki przestrzennej przez gminę, omówiono wspomniane współdziałanie z perspektywy relacji: organ administracji samorządowej – organ administracji rządowej oraz organ administracji samorządowej – podmiot zewnętrzny.

Reasumując, przez współdziałanie w znaczeniu procesowym należy rozumieć wszelkie czynności:

- występujące w różnego typu procedurach administracyjnych (w tym w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym czy też w procedurze planistycznej związanej ze stanowieniem aktów prawa miejscowego),

- występujące w relacjach międzypodmiotowych związanych z wykonywaniem władztwa,
- charakteryzujące się dążeniem do wypracowywania określonych stanowisk i wpisujące się w służebną funkcję prawa procesowego w stosunku do prawa materialnego.

Współdziałanie między organami

W zakresie planowania przestrzennego obowiązek współdziałania organów wynika z przepisów prawa materialnego, tj. z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (ustawa planistyczna)²¹, a nie z zasad ogólnych zawartych w k.p.a. (art. 106 § 1 i 5). Również z u.p.z.p. wynika zakres podmiotowy i przedmiotowy współdziałania.

Współdziałanie między organami jest wyrazem ograniczenia ich władztwa. Na zakres ograniczeń ma bezpośrednio wpływ wybrany przez ustawodawcę model współdziałania, który w pewnym uproszczeniu opiera się na wyborze między opiniowaniem a uzgadnianiem. Wydaje się, że istota problemu współdziałania sprowadza się *de facto* do dwóch zagadnień: braku uzyskania uzgodnienia, ewentualnie nieuwzględnienia krytycznych uwag wynikających opinii.

W odniesieniu do projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy organ sporządzający dokonuje jego uzgodnienia z zarządem województwa²², Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie²³, a także występuje o opinię dotyczącą projektu studium zarówno do organów samorządu terytorialnego²⁴, jak i do organów administracji rządowej²⁵ oraz podmiotów prowadzących działalność gospodarczą²⁶. W odniesieniu do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uzgodnienie dokonywane jest z organami samorządu terytorialnego²⁷, a także z organami administracji

²¹ Dz.U. 2021, poz. 741, 784, 922 (dalej: u.p.z.p.).

²² W zakresie jego zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

²³ W zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

²⁴ Starosta powiatowy, gminy sąsiednie.

²⁵ Właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, właściwych organów wojskowych, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa, dyrektora właściwego urzędu morskiego, właściwego organu nadzoru górniczego, właściwego organu administracji geologicznej, ministra właściwego ds. zdrowia, regionalnego dyrektora ochrony środowiska, właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego, Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

²⁶ Podmiotu zarządzającego w rozumieniu ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz.U. 2021, poz. 491), operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego, operatora systemu przesyłowego gazowego.

²⁷ Zarządem województwa, zarządem powiatu, właściwym zarządcą drogi, marszałkiem województwa.

rządowej²⁸. Projekt planu podlega również zaopiniowaniu przez organy samorządu terytorialnego²⁹, organy administracji rządowej³⁰, podmioty gospodarcze³¹.

Tak zwane uzgodnienie planistyczne (uzgodnienie z ustawy planistycznej i uzyskanie zgody na zmianę charakteru prawnego gruntów rolnych i leśnych) warunkuje zatem ważność samego aktu. Organ gminy jest związany treścią uzgodnienia, a co za tym idzie – ma obowiązek dostosować treść ustaleń aktu planistycznego do przedstawionego stanowiska organu uzgadniającego akt planistyczny. Nieprawidłowe lub niepełne dostosowanie treści ustaleń skutkować będzie wadliwością podjętej uchwały. Aby zaś akt planistyczny mógł zostać uchwalony w kształcie pierwotnym, tj. zaproponowanym przez organ sporządzający, niezbędne jest wyrażenie przez organ uzgadniający pozytywnego stanowiska. Ustawodawca zobowiązuje organy sporządzające akty planistyczne do wystąpienia o uzgodnienie. Skutkiem niewystąpienia o uzgodnienie jest nieważność uchwały.

Opiniowanie zaś jako forma współdziałania nie wywiera tak daleko idących skutków, choć treść opinii może być podstawą odrębnego zarzutu w przypadku zaskarżenia uchwały³².

To, w jaki sposób odbywa się współdziałanie, *de facto* i *de iure* przesuwają akcenty na podmiotowy zakres władztwa planistycznego. W skrajnych przypadkach współdziałanie może być narzędziem umożliwiającym z jednej strony prowadzenie autorytatywnej polityki przez gminę, z drugiej zaś strony może ono prowadzić do wyrugowania władztwa z rąk gminy. Istotną kwestią wydaje się zatem ustalenie balansu pomiędzy organami współdziałającymi (dwoma ośrodkami władzy).

Na marginesie powyższych rozważań należy wskazać na pewne podobieństwo do sytuacji, w której organ uzgadniający nie uzgadnia projektu aktu planistycznego, starając się mocniej zabezpieczyć pewną grupę wartości, z którymi jest instytucjonalnie związany, z sytuacją, w której organ sporządzający politykę prze-

²⁸ Wojewodą, właściwym zarządcą drogi, właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa, dyrektorem właściwego urzędu morskiego, właściwym organem nadzoru górniczego, ministrem właściwym ds. zdrowia, właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków, dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego, podmiotem zarządzającym w zakresie zagospodarowania właściwego portu lub przystani morskiej, ministrem właściwym ds. rozwoju wsi, Ministrem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

²⁹ Wójtowie, burmistrzowie gmin, prezydenci miast graniczących z obszarem objętym planem, starosta.

³⁰ Regionalnego dyrektora ochrony środowiska, właściwych organów administracji geologicznej, właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowisk, właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego.

³¹ Operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego i operatora systemu przesyłowego gazowego.

³² O niewiążącym charakterze opinii zob. P. Bieś-Srokosz, R. Mazur, A. Talik [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61–126*, t. II, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020, art. 106.

strzenną nie zabezpiecza pewnej grupy wartości wyrażających się w kwestiach wynikających z opinii, a do zabezpieczenia których jest on zobowiązany. W jednym i drugim przypadku wartości te nie będą odpowiednio chronione, co w konsekwencji może przełożyć się na takie zagospodarowanie przestrzeni, które nie będzie akceptowane przez organy administracji samorządowej oraz mieszkańców³³.

Współdziałanie organów administracji publicznej z podmiotami zainteresowanymi

Na płaszczyźnie planowania przestrzennego organy administracji publicznej współdziałają z osobami fizycznymi i prawnymi oraz jednostkami organizacyjnymi w ściśle określonych formach. Formy te są bliźniacze w odniesieniu do studium i planu miejscowego. Podchodząc do współdziałania bardzo szeroko, moglibyśmy wyróżnić jego następujące przejawy.

Po pierwsze, są to wnioski, które mieszkańcy mogą składać na początkowym etapie procedury planistycznej. Celem zastosowania tej formy niewiążącego współdziałania jest uzyskanie przez organ sporządzający projekt aktu planistycznego informacji o potrzebach mieszkańców w zakresie zagospodarowania, a także odniesienie do ich oczekiwań w stosunku do projektowanego przez organ zagospodarowania przestrzeni. Sposób zagospodarowania oczekiwany przez mieszkańców i zaproponowany przez gminę nie musi się pokrywać. Bardzo często będzie się wzajemnie wykluczał, a pozyskane informacje mają doprowadzić do wyważenia interesów wszystkich podmiotów zainteresowanych konkretnym aktem planistycznym.

Po drugie, organizowana na dalszym etapie procedury dyskusja publiczna polegająca na umożliwieniu mieszkańcom zabierania w jej toku głosu, zadawania pytań oraz składania zastrzeżeń do projektu aktu planistycznego. Podobnie jak wyżej wymieniona forma, również ta nie ma charakteru wiążącego. Nie oznacza to jednak, iż można ją pominąć albo tylko wykonać formalnie bez bliższego przyjrzenia się zgłoszonym zarzutom. Istotą dyskusji publicznej jest bowiem to, że dotyczy ona konkretnych rozwiązań planistycznych poddanych ocenie (weryfikacji) zainteresowanych podmiotów. Prowadzić powinna ona do łagodzenia napięć i wyważenia interesów wszystkich podmiotów.

Po trzecie, składanie uwag do wyłożonego projektu aktu planistycznego. Podobnie jak wnioski i dyskusja publiczna, nie ma ono charakteru wiążącego. Uwagi są wyrazem niezadowolenia mieszkańców z projektowanych rozwiązań planistycznych i jednocześnie zasygnalizowaniem organowi sporządzającemu konieczności dokonania zmian.

Wszystkie wymienione formy współdziałania organów z mieszkańcami w ramach procedury planistycznej, przewidziane w przepisach prawa³⁴, są niewiążą-

³³ W przypadku złożenia skargi być może zostanie zakwestionowana ich legalność także przez sąd administracyjny.

³⁴ Art. 11 i 17 u.p.z.p.

ce dla organów sporządzających akty planistyczne. Pomimo tego nie można potraktować ich tylko formalnie (przyjęcie, rozpatrzenie), ale należy dokonać ich rozpatrzenia merytorycznego. O ile nie będzie to w nadmierny sposób kolidowało z interesem ogólnokrajowym lub wspólnoty samorządowej, również interes indywidualny powinien zostać uwzględniony.

Oprócz instrumentów współdziałania określonych w przepisach prawa organy administracji publicznej, w szczególności organy gminy, sporządzające akty planistyczne niejednokrotnie korzystają z innych prawnie nieusankcjonowanych instrumentów współdziałania. Pomimo faktu, iż ustawodawca nie przewidział tego rodzaju instrumentów współdziałania, przyjmuje się, że ich zastosowanie stanowi wyraz pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa oraz wzmacniania ich udziału w działaniu administracji. Nie ma w tym przypadku zastosowania zasada legalności w takim rozumieniu, że organ może robić tylko to, co jest prawem przewidziane. W przypadku stanowienia aktów planistycznych, a także w oparciu o zasadę praworządności zasadne wydaje się postawienie tezy, że organ musi zastosować narzędzia współdziałania przewidziane prawem oraz może zastosować narzędzia współdziałania z obywatelami, które wykraczają poza ustawowe minimum.

Jeśli chodzi o takie narzędzia współdziałania, możemy wskazać na: robocze spotkania i przeprowadzane w ich czasie debaty³⁵ wójta, burmistrza, prezydenta miasta oraz osoby sporządzającej projekt aktu planistycznego z mieszkańcami, osobami reprezentującymi osoby prawne, a także wizje lokalne czy spacerystudyjne³⁶ w terenie z udziałem mieszkańców i organów osób prawnych. Do tego rodzaju narzędzi można zaliczyć także warsztaty, wywiady, konkursy i zbieranie ankiet³⁷. Zastosowanie tych narzędzi współdziałania, o ile uda się dzięki nim wyważyć interesy wzajemnie się wykluczające i ustalić zasady zabudowy i zagospodarowania terenu, które będą dla większości zainteresowanych akceptowalne, mogą w naszej ocenie być stosowane w szerszym zakresie niż dotychczas. Istotą ich zastosowania jest bowiem wzmocnienie instrumentów przewidzianych prawem poprzez maksymalne złagodzenie konfliktów interesów.

Podsumowanie

Każdy przypadek współdziałania w zakresie zagospodarowania przestrzeni jest inny, bo dotyczy różnych obszarów przestrzennych. Należy wskazać pewne konkluzje teoretycznoprawne mające zastosowanie do szerszego spektrum spraw.

³⁵ Instrument ten przewiduje ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. 2021, poz. 485), w szczególności por. jej rozdz. 2. Debata została zakwalifikowana do tego rodzaju narzędzi, bowiem u.p.z.p. nie przewiduje roboczych spotkań i przeprowadzania w czasie ich trwania debat.

³⁶ Zob. uwagi powyżej.

³⁷ Zob. uwagi powyżej.

A zatem skoro władztwo planistyczne zostało przypisane gminie, to generalna zasada jest taka, że na gminie spoczywa uprawnienie do realizowania polityki przestrzennej. Szukając punktu odniesienia w zakresie oceny rozwiązań planistycznych, należy środek ciężkości lokalizować po stronie gminy, a nie po stronie administracji rządowej.

W związku z powyższą tezą uprawnione wydaje się wywiedzenie tez wynikowych:

1. Niedopuszczalne są przypadki całkowitego wyrugowania gminy z władztwa planistycznego ze względu na cel czy sposób zagospodarowania przestrzeni.
2. Dopuszczalne jest ze względu na charakter sprawy ograniczenie nawet znaczne władztwa planistycznego. Jednak przypadki takie należy traktować jako wyjątek od zasady.
3. Sytuacje wyjątkowe nie powinny dawać podstaw do takiego rozumienia prawa i interpretacji stanów faktycznych, które skutkowałyby dalszym ograniczeniem pozycji gminy.

Konsekwencją częściowej utraty władztwa planistycznego powinno być przy tym przejęcie odpowiedzialności, w tym odpowiedzialności odszkodowawczej, oraz ponoszenie innych skutków finansowych związanych z łagodzeniem negatywnego oddziaływania na obszary gminne wynikającego z prowadzenia planowania przestrzennego przez inne podmioty niż gmina.

Odnosząc powyższe do samego współdziałania, należy podkreślić, że ustawodawca powinien przewidzieć sytuację, w której ze względu na konflikt publicznego interesu lokalnego z publicznym interesem ponadlokalnym istniałyby instrumenty umożliwiające wyważenie tych interesów, a tym samym skuteczne prowadzenie polityki przestrzennej (czy też załatwienie sprawy).

Współdziałanie zatem może w swej formie zbliżać się do iluzoryczności, co bliskie jest stanowi, w którym autorytatywnie prowadzi się politykę przestrzenną. Taki sposób prowadzenia polityki jest ze swej istoty bardzo skuteczny, pozwala bowiem na stosunkowo szybkie wprowadzenie określonych rozwiązań planistycznych, jednak bez poszanowania interesów społeczności lokalnej oraz interesów indywidualnych. Sprawność czy szybkość wprowadzania rozwiązań planistycznych nie może być jedynym uzasadnieniem ich pozytywnej kwalifikacji.

Odpowiednio przeprowadzone współdziałanie wydłuża proces planistyczny, ale daje przynajmniej gwarancję zapoznania się ze wzajemnymi oczekiwaniami i argumentami stron współdziałających. Na płaszczyźnie normatywnej prowadzi to do wyważania wartości prawnie chronionych.

Na marginesie należy wskazać, że relacja pomiędzy obywatelami a organem wykonawczym gminy jest wynikowa ze względu na fakt, iż to mieszkańcy wybierają wójta, burmistrza, prezydenta miasta w wyborach powszechnych. Ma to bezpośredni wpływ na jakość współdziałania, gdyż organ wykonawczy powinien wsłuchiwać się w głosy swoich wyborców. Nie może to jednak oznaczać, aby

głosy mieszkańców były bezkrytycznie przyjmowane, bez jakiegokolwiek analizy urbanistycznej czy społecznej w zakresie skutków wprowadzenia ich propozycji.

Natomiast jeśli chodzi o relacje organów gmin z administracją rządową, współdziałanie opatrzone jest ryzykiem braku zaufania, lojalność w działaniu oraz pomocy ze strony organów zobowiązanych do współdziałania.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Bąkowski T., *Uzgodnienie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w trybie art. 106 K.P.A.* [w:] *Ochrona zabytków militarnych Helu*, red. A. Gryszczyńska, B. Konieczna, Toruń 2007.
- Biernat S., *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1979.
- Blachucki M., *Współdziałanie organów administracji publicznej na szczeblu krajowym i europejskim w świetle nowelizacji kpa*, „Radca Prawny” 2017, nr 2(11).
- Brzozowski W., *Współdziałanie władz publicznych*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 2.
- Cieślak Z., *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985.
- Człowiekowska J., *Zasada współdziałania organów administracji publicznej jako nowa zasada ogólna Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dra hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018.
- Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I., *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2007.
- Jagoda H., Lichtarski J., *Kilka uwag o stanie i tendencjach w zakresie współdziałania gospodarczego przedsiębiorstw* [w:] *Zmiana warunkiem sukcesu. Integracja, globalizacja, regionalizacja – wyzwania dla przedsiębiorstw*, red. J. Skalik, Wrocław 2002.
- Jeżewski J., *Zasada prawna współdziałania organów administracji publicznej w departamencie we Francji* [w:] *Misja publiczna. Wspólnota. Państwo. Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci Profesora Michała Kuleszy*, red. A. Mednis, Wrocław 2016.
- Kaczmarek B., *Współdziałanie przedsiębiorstw w gospodarce rynkowej*, Łódź 2000.
- Kaczmarek L., *Instytucja zajęcia stanowiska przez inny organ przy wydawaniu decyzji administracyjnej przez organ właściwy w sprawie*, „Casus” 2018, nr 91.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61–126, t. II*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020.
- Lang J.M., *Współdziałanie administracji ze społeczeństwem*, Warszawa 1985.
- Lipka A., *Współdziałanie. Zmierzch rywalizacji pracowników*, Warszawa 2004.
- Malanowski J. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017.
- Ofiarska M., *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008.
- Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2015.
- Przybyś P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Sosnowski P., *Gminne planowanie przestrzenne a administracja rządowa*, Warszawa 2010.
- Ziemski K., *Formy prawne działania administracji publicznej* [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, red. J. Posłuszny, Przemyśl–Rzeszów 2003.

Streszczenie

Jednym z ważniejszych zadań realizowanych przez administrację publiczną, w tym przez samorząd terytorialny, jest planowanie przestrzenne. Administracja rządowa i administracja samorządowa zobowiązane są do kształtowania polityki przestrzennej. W relacjach tych szczególna pozycja została przyznana gminie, która jako jedyna może sporządzać i uchylać podstawowy akt realizujący politykę przestrzenną, tj. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Realizowanie polityki przestrzennej wpisuje się w podstawowe zadanie administracji publicznej dążące do zaspokajania potrzeb obywateli. W tym kontekście kluczowe staje się współdziałanie pomiędzy organami administracji publicznej różnych szczebli, a także współdziałanie pomiędzy organami administracji publicznej a mieszkańcami.

Planowanie przestrzenne jest sferą wielopłaszczyznową, na którą nakładają się zadania wspomnianej administracji rządowej i administracji samorządowej, nie tylko w wymiarze lokalnym, co przecież wiąże się z koniecznością ustalania wspólnych stanowisk w celu optymalizowania kierunków zagospodarowania przestrzennego. W tym kontekście współdziałanie wydaje się optymalną i konieczną formą ze względu na istotę i charakter problematyki planistycznej.

Celem niniejszego artykułu jest analiza instrumentów współdziałania pomiędzy organami administracji publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem relacji między administracją rządową i samorządową, a także pomiędzy organami tej administracji i obywatelami w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego. W opracowaniu zbadano również instrumenty niesformalizowane prawnie. W podsumowaniu przedstawiono kierunki zmian tych instrumentów współdziałania.

Słowa kluczowe: współdziałanie, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, władztwo planistyczne, ograniczenia władztwa planistycznego

COOPERATION AS A FORM OF PERFORMANCE OF TASKS IN PLANNING AND SPATIAL DEVELOPMENT

Summary

Spatial planning is one of the most important tasks of the public administration, including local government administration. Both the government and local government administrations are obliged to shape the spatial policy. Here, it is the municipalities that occupy a special place, as they are the only bodies that may draw up and adopt fundamental acts implementing the spatial policy, i.e. local zoning plans. Implementing the spatial policy is a basic task of the public administration, aimed at satisfying the needs of the citizens. In this context, cooperation between public administration bodies of various levels, as well as between public administration bodies and residents, becomes crucial.

Spatial planning is a multifaceted area, which overlaps with the tasks of the aforementioned government and local government administrations, not only at the local level, which in fact involves the need to establish common positions in order to optimize the directions of spatial development. In this context, cooperation seems to be the most optimal and necessary form due to the essence and nature of planning issues.

The purpose of this article is to analyse the instruments of cooperation between public administration bodies, with particular emphasis on the relationship between the government and local government administrations, as well as between the bodies of this administration and citizens in the planning and spatial development. The article will also examine the instruments not regulated by law. The conclusion will present the directions of changes in the above-mentioned instruments of cooperation.

Keywords: cooperation, planning and spatial development, planning authority, restrictions of planning authority