



**Tomasz Bąkowski\***

*Uniwersytet Gdański*

## STATUS PRAWNY GMINY W PRZEPISACH PROJEKTU KODEKSU URBANISTYCZNO-BUDOWLANEGO

W systematyce pierwszej, podstawowej wersji projektu Kodeksu urbanistyczno-budowlanego z dnia 14 kwietnia 2014 r. [dalej: projekt Kodeksu], przygotowanej przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Budowlanego, opublikowanej na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju<sup>1</sup>, został przewidziany dział (II) pt. „Uczestnicy procesu inwestycyjno-budowlanego”. Według przedstawionej propozycji uczestnikami procesu inwestycyjno-budowlanego mają być: inwestor, gmina, osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne w procesie inwestycyjno-budowlanym oraz organy administracji publicznej (organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organy nadzoru budowlanego).

Wstępny i roboczy charakter powyższego dokumentu, z czego należy sobie zdawać sprawę, daje mimo to podstawy do refleksji nad obecnym i proponowanym prawnym położeniem gminy w procesie inwestycyjno-budowlanym, który w literaturze jest rozumiany jako działalność obejmująca: ustalanie przeznaczenia terenów pod zabudowę; przygotowanie inwestycji do realizacji; realizację inwestycji budowlanej; przystąpienie do użytkowania wybudowanych obiektów, utrzymanie i rozbiórkę obiektów budowlanych<sup>2</sup>. Powodem przedstawienia kilku uwag jest – jak się wydaje – umyślne operowanie przez projektodawcę w wielu miejscach pojęciem gmina, a nie np. organy gminy.

Uznanie gminy za odrębnego uczestnika procesu inwestycyjno-budowlanego miał zaliczenia rady gminy oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do „Or-

---

\* [tb@prawo.ug.edu.pl](mailto:tb@prawo.ug.edu.pl)

<sup>1</sup> Zob. [http://www.mir.gov.pl/Budownictwo/Komisja\\_Kodyfikacyjna\\_Prawa\\_Budowlanego/Documents/Kodeks\\_urbanistyczno\\_budowlany\\_projekt\\_podstawowa\\_16\\_04\\_2014\\_jednolity.pdf](http://www.mir.gov.pl/Budownictwo/Komisja_Kodyfikacyjna_Prawa_Budowlanego/Documents/Kodeks_urbanistyczno_budowlany_projekt_podstawowa_16_04_2014_jednolity.pdf).

<sup>2</sup> Por. S. Jędrzejewski, *Nowe prawo budowlane. Objąsnienia, akty prawne*, Toruń 1995, s. 5; W. Szwajdler, T. Bąkowski, *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Toruń 2004, s. 14–15. Spod pojęcia procesu inwestycyjno-budowlanego wyłącza się niekiedy utrzymanie i rozbiórkę obiektów budowlanych – zob. np. J. Goździewicz-Biechońska, *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2011, s. 30.

ganów administracji publicznej”<sup>3</sup>, posiadających władcze kompetencje do podejmowania prawnie doniosłych rozstrzygnięć, ma na celu wyeksponowanie roli gminnej wspólnoty samorządowej, wykonującej co prawda zadania za pośrednictwem swoich organów, ale przede wszystkim postrzeganej jako podmiot prawa publicznego działający w interesie lokalnym<sup>4</sup>. Przyjęta konwencja nawiązuje do uregulowań przewidzianych w Konstytucji RP<sup>5</sup> oraz w przepisach ustawy o samorządzie gminnym [dalej: u.s.g.]<sup>6</sup>, w których jest mowa o: 1) gminie wykonującej „wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego” (art. 164 Konstytucji), „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” (art. 2 ust. 1 u.s.g.); 2) gminie „która może tworzyć jednostki pomocnicze” (art. 5 ust. 1 u.s.g.); 3) gminie, podejmującej „działania na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród mieszkańców gminy” (art. 5b ust. 1 u.s.g.) i sprzyjającej „solidarności międzypokoleniowej” (art. 5c ust. 1 u.s.g.); 4) w zakresie działania gminy i jej zadaniach własnych (art. 6 i 7 u.s.g.) 5) nakładanych ustawami na gminę obowiązkach „wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendum” (art. 8 ust. 1 u.s.g.) i in.

Z treści powołanego powyżej działu II projektu Kodeksu wynika m.in., że gmina tworzy warunki do realizacji inwestycji na swoim obszarze. W tym celu może ustalać przeznaczenie terenu oraz określać warunki jego zagospodarowania i zabudowy poprzez uchwalanie aktów planowania przestrzennego, dokonywanie scaleń i podziałów nieruchomości oraz realizację infrastruktury technicznej i społecznej. Powyższa działalność, będąca wyrazem kształtowania i realizacji lokalnej polityki przestrzennej, ma być realizowana na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych przepisów urbanistycznych, których sporządzanie i uchwalanie należy do zadań własnych gminy, co zresztą od 1990 r. określa w sposób generalny art. 7 ust.1 pkt u.s.g.

Nadto, z przepisu art. 16 projektu kodeksu, zamieszczonego w dziale I „Przepisy ogólne”, wynika obowiązek dokonywania przez gminę (w związku z kształtowaniem i realizacją lokalnej polityki przestrzennej) ocen i przeprowadzania analiz społeczno-gospodarczych, w szczególności analiz ekonomicznych i demograficznych, obejmujących procesy migracyjne oraz oceny potrzeb inwestycyjnych.

Konsekwencje przyjęcia koncepcji gminy, a nie wyłącznie jej organów, jako uczestnika procesu inwestycyjno-budowlanego, nie ograniczają się bynaj-

<sup>3</sup> Taką nazwę nosi rozdział 4 w dziale II projektu Kodeksu.

<sup>4</sup> J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, s. 86 i n.

<sup>5</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013, poz. 594 z późn. zm.).

mniej do regulacji dwu pierwszych działów projektu Kodeksu, ale są widoczne w rozwiązaniach przyjętych w wielu innych przepisach, w szczególności dotyczących materii planowania i zagospodarowania przestrzennego. Można więc w tym względzie wskazać m.in. na gminę jako na podmiot roszczeń powstałych w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego (art. 88–89 projektu Kodeksu).

Z kolei w myśl przepisów rozdziału 8 w dziale III gmina staje się stroną umowy w sprawie urbanistycznego projektu realizacyjnego, określającej zasady współpracy inwestora z gminą m.in. w zakresie ustalania przeznaczenia terenu na dany cel, udziału w kosztach sporządzania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czy też odpowiedzialności gminy za poniesioną przez inwestora szkodę wynikłą przykładowo z nieuchwalenia tegoż planu umożliwiającego inwestorowi realizację określonego w umowie przedsięwzięcia.

Gmina zostaje również uznana przez uregulowania proponowane w dziale V rozdziale 4 projektu Kodeksu („Realizacja infrastruktury technicznej i społecznej”) za podmiot zobowiązany do zapewnienia: „realizacji niezbędnej infrastruktury technicznej w zakresie dostępu do drogi publicznej, sieci wodociągowej oraz kanalizacyjnej oraz podstawowej infrastruktury społecznej w obszarze zabudowanym i rozwoju zabudowy”; „dostępu do publicznej sieci telekomunikacyjnej w granicach obszaru, na którym gmina, zgodnie z przepisami odrębnymi dotyczącymi wspierania rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, prowadzi działalność w zakresie telekomunikacji” oraz połączenia „obszarów zabudowanych i rozwoju zabudowy podstawowym układem infrastruktury technicznej, w tym siecią dróg publicznych” (art. 174). W myśl proponowanego art. 175 projektu Kodeksu: „Na obszarze, na którym obowiązuje plan miejscowy, gmina ma obowiązek zapewnienia realizacji niezbędnej infrastruktury technicznej, a w przypadkach określonych w niniejszym dziale również podstawowej infrastruktury społecznej, w terminie 3 lat od dnia wejścia planu w życie”. Realizacja infrastruktury technicznej, zgodnie z art. 178 § 2 projektu Kodeksu, rodzi po stronie gminy obowiązek ustalenia i poboru opłaty adiacenckiej.

Gmina może też, stosownie do przepisów rozdziału 6 zawartego w dziale V, „stać się stroną umowy infrastrukturalnej, w której inwestor zobowiązuje się do realizacji w imieniu własnym i na własny rachunek, niezbędnej infrastruktury technicznej [...] oraz podstawowej infrastruktury społecznej, a następnie do przekazania prawa własności tej infrastruktury na rzecz gminy lub podmiotu realizującego jej zadania, zaś gmina zobowiązuje się do zwrotu kosztów poniesionych przez inwestora w zakresie i terminie wskazanym w umowie” (art. 184 § 2 projektu Kodeksu).

Także w części „budowlanej” jest mowa o gminie, która w przypadkach określonych w przepisach art. 386–390, na podstawie i w okolicznościach przewidzianych w art. 391 projektu Kodeksu, jest zobowiązana do podjęcia stosownych

działań w związku z powstaniem zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi, mienia bądź środowiska.

Przedstawiając propozycje przepisów normujących prawne położenie gminy w projekcie Kodeksu, należy przyznać, że niektóre z powyżej wskazanych uregulowań, świadczących o upodmiotowieniu gminy (wspólnoty mieszkańców), posiadają swoje „odpowiedniki” w obecnie obowiązujących przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [dalej: u.p.z.p.<sup>7</sup>]. Mowa jest tam bowiem m.in. o gminie: 1) do której zadań własnych należy: „kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych” (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.); 2) ponoszącej koszty sporządzenia i przyjęcia planu miejscowego wprowadzonego w drodze zarządzenia zastępczego wojewody (art. 12 u.p.z.p.); czy też 3) będącej adresatem roszczeń powstałych w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego (art. 36 ust. 1–3 u.p.z.p.).

Czy zatem nadanie gminie w pierwszej, podstawowej wersji projektu Kodeksu statusu uczestnika procesu inwestycyjno-budowlanego może rodzić prawnie doniosłe konsekwencje, czy należy potraktować proponowane rozwiązania jako zabieg redakcyjno-techniczny nieniosący za sobą skutki godne głębszej refleksji?

Odpowiedzi na te wątpliwości należy szukać w całościowym spojrzeniu na omawiany projekt Kodeksu, a w szczególności poprzez uchwycenie kierunku zmian dotychczasowego porządku prawnego. Proponowane rozwiązania, co zresztą potwierdza ich treść oraz uzasadnienie dołączone do projektu Kodeksu, zmierzają do tego, aby proces inwestycyjno-budowlany przebiegał sprawnie przy równoczesnej dbałości o przestrzeń, traktowaną w kategoriach dobra wspólnego. Dlatego też planowe gospodarowanie przestrzenią staje się jedną z podstawowych zasad proponowanej regulacji. W tym kontekście dochodzi do przewartościowania obecnych zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego, takich jak choćby zasady samodzielności oraz władztwa planistycznego gminy, które w obowiązującym porządku prawnym stanowią fundament regulacji prawnej w tym zakresie. Wypada zatem w tym miejscu przynajmniej nadmienić, że wspomniane zasady sprowadzają się do dyrektyw, w myśl których gmina na podstawie przyznanych jej ustawowo kompetencji podejmuje w swoim imieniu, w granicach swojej miejscowej jurysdykcji, działania w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, podlegające nadzorowi na zasadach i w trybie unormowanym w Konstytucji i przepisach ustawowych w tym zwłaszcza w przepisach u.s.g. Samodzielność planistyczna gminy jest wyznaczana normami prawa materialnego, określającymi zakres i treść oraz prawną formę realizacji

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.).

zadań „w sprawach ładu przestrzennego”, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g. Obecnie realizacja tych zadań następuje poprzez sporządzanie i uchwalanie studium kierunków i uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ustalanie – w drodze decyzji – warunków zabudowy oraz lokalizacji inwestycji celu publicznego. Szczególnym wyrazem samodzielności planistycznej jest pozostawienie organom gminy swobody podejmowania decyzji w sprawie objęcia określonego terenu ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Dotychczasowe kompetencje organów gminy, dotyczące zwłaszcza sporządzania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak i wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz o lokalizacji inwestycji celu publicznego, stanowią wyraz „władztwa planistycznego gminy”<sup>8</sup>. W literaturze i orzecznictwie pod tym pojęciem rozumie się zespół kompetencji o charakterze materialnoprawnym do podejmowania rozstrzygnięć dotyczących przeznaczenia terenów na określone cele, które rodzą prawne skutki o charakterze kształtującym. Rozstrzygnięcia te mają charakter dwustronnie wiążący, co oznacza, że oddziałują zarówno na organy i inne podmioty władzy publicznej, jak też na podmioty spoza sytemu administracji publicznej, w tym zwłaszcza właścicieli, użytkowników wieczystych nieruchomości objętych aktem planistycznym organów gminy<sup>9</sup>.

Projekt Kodeksu modyfikuje dotychczasowy katalog form realizacji zadań obejmujących sprawy ładu przestrzennego, rezygnując z decyzji o warunkach zabudowy oraz z decyzji lokalizacji inwestycji celu publicznego. Równocześnie wprowadza konstrukcję miejscowych przepisów urbanistycznych. Wypada tu także zaznaczyć, że przyjęcie proponowanych rozwiązań doprowadzi do – przynajmniej częściowej – zmiany charakteru studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Przepisy projektu Kodeksu przewidują bowiem, że w celu racjonalnego gospodarowania przestrzenią w ustaleniach studium dochodzi do podziału gminy na obszary zabudowane i o ograniczonej zabudowie, a w miarę potrzeb obszary rozwoju zabudowy. Wyznaczanie powyższych obszarów niewątpliwie wpłynie na treść wykonywania prawa własności nieruchomości. Dlatego też uregulowania w tym zakresie należy uznać za przepisy o charakterze normatywnym i o powszechnej mocy obowiązującej. W odniesieniu do obecnego stanu prawnego oznacza to znaczne wzmocnienie roli studium w systemie aktów planowania przestrzennego.

Można by zatem choćby na tej podstawie twierdzić, że proponowane rozwiązanie zmierza raczej do wzmocnienia a nie osłabienia władztwa planistycznego gminy, a ściślej jej organów sporządzających i uchwalających studium uwarun-

<sup>8</sup> Zob. uzasadnienie do uchwały składu pięciu sędziów NSA z dnia 15 lutego 1999 r., OPK 13/98, ONSA 1999, nr 3, poz. 79.

<sup>9</sup> Szerzej na ten temat zob. M. Tetera, *Władztwo planistyczne w stosunkach sąsiedzkich gmin*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1–2, s. 11 i n.

kowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Jednakże z perspektywy treści całego projektu Kodeksu należy, jak się wydaje, wyprowadzać zgoła przeciwne wnioski. Trzeba bowiem zauważyć, że proponowane zmiany w zakresie kształtowania i realizacji lokalnej polityki przestrzennej, co znajduje swoje potwierdzenie w uzasadnieniu projektu Kodeksu, idą w kierunku planowego gospodarowania przestrzenią, które w zamierzeniach projektodawcy ma się stać zasadą. Wyrazem tego jest rezygnacja z istniejącej obecnie możliwości realizacji inwestycji na terenach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego na podstawie decyzji o warunkach zabudowy albo decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. W zasadę planowego gospodarowania przestrzenią wpisuje się również, szerszy aniżeli w aktualnym porządku prawnym, obowiązek sporządzania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Trzeba też zaznaczyć, że przepisy projektu Kodeksu przewidują bardziej rozbudowane wymogi dotyczące określania polityki przestrzennej gminy w studium oraz ustaleń w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. I tak w przypadku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w powołanych powyższej trzech obszarach (zabudowy, rozwoju zabudowy i ograniczonej zabudowy) mają być wyznaczane funkcje, według ściśle ustalonego katalogu. Ponadto w projekcie Kodeksu przewiduje się ustanowienie urbanistycznych standardów planistycznych, wiążących organy gminy przy sporządzaniu i uchwalaniu aktów planistycznych<sup>10</sup>.

Podobnie jak teraz również i pod rządami projektowanego Kodeksu podstawą kształtowania i realizacji lokalnej polityki przestrzennej ma być ład przestrzenny i zrównoważony rozwój. Sam zaś proces kształtowania i realizacji tejże polityki ma przebiegać „z poszanowaniem wartości prawnie chronionych, w tym życia, zdrowia i bezpieczeństwa ludzi, bezpieczeństwa państwa, a także środowiska, krajobrazu, dziedzictwa kulturowego, zabytków i dóbr kultury współczesnej, prawa własności oraz walorów ekonomicznych przestrzeni” z uwzględnieniem: wymogów techniczno-budowlanych, wiedzy urbanistyczno-architektonicznej i technicznej<sup>11</sup>.

Swoboda planistyczna organów gminy doznaje szczególnie wyraźnych ograniczeń poprzez uzależnienie rozstrzygnięć planistycznych od uwarunkowań ekonomicznych. W celu urealnienia i racjonalizacji działalności planistycznej na szczeblu lokalnym, kształtowanie i realizacja lokalnej polityki przestrzennej musi uwzględniać „możliwości i ograniczenia wynikające z aktów planowania strategicznego, w szczególności budżetu gminy oraz wieloletniej prognozy finansowej”<sup>12</sup>. Ponadto, jak już wyżej wskazano, elementem procesu kształtowania i realizacji lokalnej polityki przestrzennej są oceny i analizy społeczno-gospodarcze,

<sup>10</sup> Por. art. 52 projektu Kodeksu.

<sup>11</sup> Por. art. 4 i 5 projektu Kodeksu.

<sup>12</sup> Por. art. 15 projektu Kodeksu.



które opracowuje się z uwzględnieniem wpływu zagospodarowania gmin sąsiednich na rozwój przestrzenny gminy. Każda zaś zmiana przeznaczenia terenu wymaga przeprowadzenia ekonomicznej analizy skutków tych działań, w szczególności w celu przeciwdziałania rozpraszaniu zabudowy<sup>13</sup>. Z kolei w myśl kategorię w brzmieniu i treści przepisu art. 17 projektu Kodeksu, nie można planować i realizować inwestycji bez zapewnienia realizacji niezbędnej infrastruktury technicznej oraz podstawowej infrastruktury społecznej.

Wskazane przykładowo uregulowania mają na celu wyeliminowanie nierzadko dowolnych i niezależnych od ekonomicznych oraz infrastrukturalnych uwarunkowań, rozstrzygnięć planistycznych podejmowanych przez organy gminy, prowadzących do stanu określanego w piśmiennictwie mianem chaosu urbanizacyjnego<sup>14</sup>, będącego źródłem licznych patologii i konfliktów społecznych<sup>15</sup>.

Ocena statusu prawnego gminy w świetle proponowanych rozwiązań przewidzianych w przepisach projektu Kodeksu wymaga oglądu sytuacji prawnej z dwóch perspektyw: 1) perspektywy zakresu kompetencji organów gminy oraz 2) perspektywy interesu gminy rozumianej jako lokalnej wspólnoty mieszkańców, zbiorowość zainteresowanych osób zamieszkałych na danym terenie<sup>16</sup>.

W pierwszym przypadku, jak wynika z przedstawionych regulacji, kompetencje organów gminy doznają wyraźnych ograniczeń. Dotychczasowy zakres władztwa i samodzielności planistycznej zostaje uszczuplony dyrektywami ustawowymi. Uwzględniając zaś to, że w myśl przepisu art. 11 ust.1 u.s.g. mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (poprzez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy, można by sądzić, iż uszczuplenie zakresu władztwa i samodzielności planistycznej tychże organów za sprawą proponowanych regulacji ogranicza tym samym sferę samorządności samych mieszkańców tworzących lokalną wspólnotę.

Zważywszy jednak na treść przedstawionych przepisów, trzeba uznać, że proponowane rozwiązania powinny przyczynić się do urealnienia wykonalności zamierzeń przewidzianych w aktach planistycznych, przynajmniej z finansowego punktu widzenia. Mogą też dopomóc w niwelowaniu zagrożenia, wynikającego z często nieuzasadnionego rozpraszania zabudowy bądź jej nadmiernej koncentracji. Zjawiska te, generowane przez nieracjonalne i oderwane od rachunku ekonomicznego rozstrzygnięcia w zakresie planowania miejscowego, stają się zwykle powodem powstania deficytu infrastruktury technicznej i spo-

<sup>13</sup> Por. art. 16 projektu Kodeksu.

<sup>14</sup> A. Kowalewski, *Ekonomia chaosu urbanizacyjnego w Polsce*, [http://www.tup.org.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=537%3Aekonomia-chaosu-urbanizacyjnego-w-polsce&Itemid=203&lang=pl](http://www.tup.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=537%3Aekonomia-chaosu-urbanizacyjnego-w-polsce&Itemid=203&lang=pl).

<sup>15</sup> A. Kowalewski, J. Mordasewicz, J. Osiatyński, J. Regulski, J. Stępień, P. Śleszyński, *Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 5–21, w tym zwłaszcza s. 20.

<sup>16</sup> Por. B. Dolnicki, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010, s. 22.

łecznej, niezbędnej do właściwego funkcjonowania inwestycji realizowanych na podstawie podjętych przez organy gminy rozstrzygnięć planistycznych.

Należałoby zatem przyjąć, że prezentowane powyżej rozwiązania ograniczają zakres kompetencji organów gminy, ale równocześnie zmniejszają zagrożenia prowadzące do dysfunkcjonalności przestrzeni. Oznacza to, że w rozważanym przypadku uszczuplenie sfery samodzielności i władztwa planistycznego gminy nie musi wcale powodować uszczerbku w interesie wspólnoty lokalnej, a nawet może przyczynić się do wzmocnienia jego ochrony.

Stąd też, pomimo wskazanych ograniczeń w sferze samodzielności i władztwa planistycznego względem obecnie obowiązującego stanu prawnego, bilans regulacji przewidzianej w projekcie Kodeksu, dokonywany z pozycji gminy jako uczestnika procesu inwestycyjno-budowlanego, jest – jak się wydaje – bilansem dodatnim. Upodmiotowienie gminy jako uczestnika procesu inwestycyjno-budowlanego zaproponowane w przepisach projektu Kodeksu zmierza bowiem w kierunku umocnienia pozycji gminy (lokalnej wspólnoty mieszkańców) jako użytkownika przestrzeni, głównego adresata ustaleń aktów planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Przedstawione uwagi, formułowane w kontekście przepisów projektu Kodeksu, dotyczą niejako „przy okazji” interesującego z punktu widzenia teorii i praktyki zjawiska, które można umownie nazwać „wielowymiarowym” charakterem gminy. Co istotne, owa wielowymiarowość jest dostrzegalna nawet wówczas, gdy analizę pojęcia gminy ograniczy się wyłącznie do prawnej perspektywy. Pomijając mniej istotne dla powyższych rozważań pojęcie gminy jako jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa, choć skądinąd ważne przykładowo przy analizie zagadnień prawnoustrojowych, warto, rozważając prawne problemy „z gminą w tle”, dostrzec w niej nie tylko podmiot wyposażony we władztwo administracyjne, czy też osobę prawną<sup>17</sup>, ale także wspólnotę interesu lokalnego. Owa wielowymiarowość gminy jest obecna w poglądach doktryny prawa, czego wyrazem są publikacje zarówno z okresu międzywojennego<sup>18</sup>, jak również prace współczesne<sup>19</sup>, i co równie istotne, nadal pozostawia szerokie pole dla dalszych, twórczych badań i opracowań.

<sup>17</sup> Por. L. Wengler, *Gmina*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009, s. 82.

<sup>18</sup> Zob. m.in. J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926 (reprint Warszawa 1990); T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928 (reprint Warszawa 1990); A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932 (reprint Warszawa 1990).

<sup>19</sup> Zob. m.in. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, w tym zwłaszcza s. 64 i n.; A. Doliwa, *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012; J. Jagoda, *Sądowa ochrona...*



**Tomasz Bąkowski**

**LEGAL STATUS OF MUNICIPALITIES IN THE PROVISIONS  
OF THE DRAFT OF THE URBAN PLANNING  
AND CONSTRUCTION CODE**

The provisions of the draft of the urban planning and construction code in the version of 14 April 2014 locate a municipality among the participants of the investment and construction process. The proposed solutions tend to reflect on the current and proposed legal position of a municipality, especially in relation to the formulation and implementation of the local land-use planning policy. It should be noticed that the draft uses the concept of “a municipality” as a participant of the investment and construction process instead of “municipal authorities”, which is a sign of the empowerment of the residents of the local community in this sphere of public life. This thesis seems to be confirmed by more detailed regulations provided in the draft of urban planning and construction code.