

Warszawa, dnia 10 listopada 2000 r.

**Opinia prawna**  
**w sprawie pytania prawnego składu orzekającego Naczelnego Sądu**  
**Administracyjnego (sygn. akt P.14/2000)**

Stosownie do zlecenia z dnia 28 września 2000r., uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 września 2000 r., skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego.

1. W pytaniu prawnym, skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego, Naczelny Sąd Administracyjny zgłasza wątpliwość, czy przepis art. 100 ust. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. z 1991 r. nr 49, poz. 196 z późn. zm.) w zakresie uprawnień jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego do uczestnictwa na prawach strony w postępowaniu administracyjnym w sprawach związanych z ochroną środowiska, jest zgodny z art. 2, art. 165 ust. 2 i art. 169 ust. 1 Konstytucji. Źródłem wątpliwości składu orzekającego NSA jest rozpatrywana przezeń sprawa związana z ochroną środowiska, której emanacją jest konflikt pomiędzy jednostką pomocniczą samorządu terytorialnego a prezydentem miasta jako organem właściwym do wydania decyzji w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Skład orzekający skłania się ku pogładowi, że rozpoznawanie tego konfliktu na forum zewnętrznym poza strukturami samorządu terytorialnego może sprzyjać anarchizacji życia publicznego w gminie. Dlatego, zdaniem NSA, zaskarżony art. 100 ust. 4 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska „ma niezbyt wiele z demokratyzacją samorządowych stosunków, przez co narusza powołane wyżej przepisy Konstytucji RP”.

**2. Wątpliwości składu orzekającego NSA są, moim zdaniem, bezpodstawne.** Ocenę tę uzasadniam w sposób następujący.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r. nr 13, poz. 74 z późn.zm), jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Do kategorii jednostek pomocniczych należą sołectwa, dzielnice, osiedla. Jednostką pomocniczą może być także miasto położone na terenie gminy (art. 5 ust. 1 ustawy). Aktem prawnym normującym zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej jest statut gminy (art. 5 ust. 3), uchwalany przez radę gminy. Organ ten ustala także zakres działania jednostek pomocniczych, zasady przekazywania im składników mienia do wykorzystania oraz zasady przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki (art. 18 ust. 2 pkt 7). Do kompetencji rady gminy należy również uchwalenie statutu jednostki pomocniczej, określającego jej organizację i zakres działania (art. 35 ust. 1 ustawy). Wreszcie wypada wspomnieć, że rada gminy może wydawać przepisy gminne określające wewnętrzny ustrój jednostek pomocniczych (art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Należy zatem stwierdzić, że powstanie jednostki pomocniczej, zasady jej funkcjonowania oraz zakres działania zależą od woli organu stanowiącego gminy, jakim jest rada gminy. Aktami prawnymi powołującymi do życia taką jednostkę oraz normującymi jej działalność są bowiem odpowiednie uchwały tego organu oraz zatwierdzony przezeń statut jednostki pomocniczej.

W tym stanie prawnym, odpowiadając na pytanie prawne NSA należałoby uprzednio rozważyć, czy przepis art. 100 ust. 4 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska uszczupla wymienione wyżej kompetencje rady gminy lub pozostaje z nimi w kolizji. **Otóż wyrażam pogląd, że przyznanie jednostce pomocniczej samorządu terytorialnego prawa do uczestnictwa na prawach strony w postępowaniu administracyjnym w sprawach związanych z ochroną środowiska nie powoduje ograniczenia uprawnień organów gminy, a zatem nie godzi w zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, wyrażoną w art. 165 ust. 2 Konstytucji.** Przed wszystkim wypada zauważyć, że uzyskanie przez jednostkę pomocniczą zdolności występowania w postępowaniu administracyjnym w charakterze strony nie ma wpływu na zakres zadań własnych gminy, do których należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym). **Wynikające z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego uprawnienia strony nie kolidują bowiem z**

**zasadą wyłączności gminy w wykonywaniu wszystkich zadań samorządu terytorialnego nie zastrzeżonych dla innych jednostek samorządu terytorialnego** (art. 164 ust. 3 Konstytucji). Uprawnienia te nie podważają również konstytucyjnej zasady samodzielności gminy jako jednostki samorządu terytorialnego.

**Na skutek udziału jednostki pomocniczej w postępowaniu nie zostanie ograniczona samodzielność żadnego organu gminy w zakresie podejmowania decyzji w sprawach związanych z ochroną środowiska.** Przepis art. 100 ust. 4 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska nie narusza kompetencji rady gminy uprawnień ani wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w tym zakresie. Ewentualne różnice stanowisk i wynikające stąd konflikty między organem wykonawczym gminy a jednostką pomocniczą w konkretnych sprawach dotyczących ochrony środowiska powinny być oceniane jako „normalne” (aczkolwiek nie pożądane) zjawisko, będące następstwem zwiększenia udziału mieszkańców wspólnot gminnych w tworzeniu i przestrzeganiu warunków ochrony środowiska. Należy przyjąć, że ustawodawca, nowelizując w 1997 r. ustawę, o której mowa, uznał za niezbędną dalszą demokratyzację stosunków społecznych na szczeblu samorządu terytorialnego w tym zakresie. **Uczestnictwo na prawach strony w postępowaniu administracyjnym ma umożliwić jednostce pomocniczej, a więc mieszkańcom wyodrębnionej części obszaru gminy, skuteczniejszą obronę swojego stanowiska czy racji, jeżeli sprawa będąca przedmiotem postępowania jest objęta zakresem właściwości miejscowej tej jednostki.** Jest rzeczą oczywistą, że przyznanie jednostce pomocniczej praw strony w tym postępowaniu rodzi określone obowiązki, wynikające z Kodeksu postępowania administracyjnego, po stronie organów wykonawczych gminy. **W żadnym wypadku nie oznacza to jednak ograniczenia samodzielności tych organów w podejmowaniu decyzji w ramach przysługujących im uprawnień na podstawie przepisów ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska lub innych ustaw.**

Stosunek podrzędności, w jakim jednostka pomocnicza pozostaje względem gminy i jej organów, nie może stanowić bariery uniemożliwiającej udział tej jednostki na prawach strony w postępowaniu administracyjnym, w którym uczestniczą te organy. Dotyczy to również postępowania prowadzonego poza strukturami samorządu terytorialnego, w tym także przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Trudno zgodzić się z poglądem składu orzekającego NSA, że ten ostatni przypadek

może wpływać na anarchizowanie życia publicznego w gminie, skoro celem postępowania „na forum zewnętrznym” jest wszechstronne rozważenie kwestii spornych i ostateczne załatwienie sprawy, po zapoznaniu się m.in. ze stanowiskiem jednostki pomocniczej.

Wypada tu zwrócić uwagę, że art. 100 ust. 4 ustawy uprawnia do uczestnictwa na prawach strony w postępowaniu administracyjnym w sprawach związanych z ochroną środowiska także Społeczną Straż Ochrony Środowiska. Otóż wspomniana Społeczna Straż, podobnie jak jednostka pomocnicza, jest **również** „dzieckiem” rady gminy. Stosownie bowiem do art. 99a ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska tylko rada gminy może utworzyć Społeczną Straż Ochrony Środowiska, która działa na podstawie regulaminu uchwalonego przez radę gminy. Zadaniem Społecznej Straży jest współdziałanie m.innymi z organami administracji rządowej i organami gminy w zakresie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska (art. 99a ust. 3 ustawy). Społeczna Straż Ochrony Środowiska, utworzona z woli rady gminy, jest więc organizacją społeczną zainteresowaną ochroną środowiska, o której mowa w kwestionowanym przepisie art. 100 ust. 4 ustawy.

**3. Reasumując powyższe wywody należałoby rozproszyć wątpliwości składu orzekającego NSA co do konstytucyjności art. 100 ust. 4 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Przepis ten nie jest niezgodny z art. 165 ust. 2 ani z art. 2 ani tym bardziej z art. 169 ust. 1 ustawy zasadniczej, który stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych.**

*Sporządził: Witold Pawełko*