

Maciej Błażewski

Uniwersytet Wrocławski

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

ORCID: 0000-0003-2812-8199

Partycypacja społeczna w procedurze planowania przestrzennego

Social participation in the spatial planning procedure

Streszczenie

Środki partycypacji społecznej zapewniają członkom lokalnej społeczności aktywny udział w procedurze planowania przestrzennego. Uwzględnienie wyników partycypacji społecznej pozostaje w gestii organu administracji publicznej. Uczestnicy partycypacji nie posiadają realnych środków ochrony swoich interesów w toku tej procedury.

Słowa kluczowe

partycypacja społeczna, planowanie przestrzenne, interes faktyczny, władztwo planistyczne

Abstract

Measures of social participation ensure that members of the local community could actively participate in the spatial planning procedure. Taking into account the results of public participation remains at the discretion of the public administration body. Participants of social participation do not have any real means of protecting their interests in the course of this procedure.

Keywords

social participation, spatial planning, actual interest, planning sovereignty

Wstęp

Partycypacja społeczna obejmuje środki prawne zapewniające realizację wartości demokratycznych w relacjach pomiędzy członkami społeczności lokalnej a organem jednostki samorządu terytorialnego. Środki te zapewniają uczestnikom partycypacji pozyskanie informacji o procedurze planowania przestrzennego i wyrażenie opinii, w formie wniosku lub uwagi, względem projektu aktu planowania przestrzennego. Organ jednostki samorządu terytorialnego ma obowiązek zastosować te środki prawne, jednakże nie ma obowiązku uwzględnienia wyników partycypacji społecznej.

Celem opracowania naukowego jest określenie przyczyn zastosowania ograniczonych środków prawnych służących partycypacji społecznej w procedurze planowania przestrzennego. Przyjęcie przez prawodawcę tych środków miało na celu wyważenie dwóch wartości właściwych planowaniu przestrzennemu, jakimi są: ograniczenie konfliktów społecznych na tle przestrzennym oraz zapewnienie organom jednostek samorządu terytorialnego władztwa planistycznego.

Badania zostały przeprowadzone z zastosowaniem metody analityczno-dogmatycznej. Przeprowadzone badania opierały się w znaczącym zakresie na analizie aktów normatywnych, a uzupełniająco uwzględniały aktualny dorobek nauki prawa. Przytoczone poglądy doktryny odnoszą się zarówno do ogólnego zagadnienia partycypacji społecznej, jak również do szczególnego jej przypadku, jaki ma miejsce w toku procedur planowania przestrzennego.

1. Przegląd poglądów literatury dotyczących partycypacji społecznej w procedurze planowania przestrzennego

Problematyka partycypacji społecznej jest szeroko analizowana w nauce prawa. Poglądy te są częściowo adekwatne dla partycypacji społecznej stosowanej w procedurze planowania przestrzennego. Przedstawiciele nauki prawa koncentrowali się w znacznej mierze na analizie pojęcia partycypacji społecznej, właściwej procedurze planowania przestrzennego, jak również wyodrębnienia rodzajów tej partycypacji.

Jak zauważa K. Kikosicka, partycypacja społeczna dotycząca planowania przestrzennego jest procesem obejmującym czynności współdziałania organów administracji publicznej i mieszkańców, których przedmiotem jest przygotowanie m.in. polityki przestrzennej i aktów planowania przestrzennego¹. Zdaniem M. Karpiuka, podstawą partycypacji społecznej związanej z planowaniem przestrzennym jest zasada demokratyzmu². Podobnie uważa J.H. Szlachetko, którego zdaniem założenia partycypacji społecznej związane są z potrzebą wdrożenia do porządku prawnego wartości demokratycznych³.

¹ K. Kikosicka, *Partycypacja społeczności lokalnej w planowaniu przestrzennym (przykład Gminy Dąbrowice)*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2014, nr 16, s. 101.

² M. Karpiuk, *Udział czynnika społecznego w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 1–2, s. 72.

³ J.H. Szlachetko analizuje problematykę partycypacji społecznych w procesie rewitalizacji. J.H. Szlachetko, *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w fazie planistycznej rewitalizacji. Zagadnienia administracyjno-prawne*, „Problemy Rozwoju Miast” 2014, t. 11, nr 2, s. 107.

W literaturze wyodrębnia się dwa rodzaje partycypacji społecznej: bierną oraz czynną. Partycypacja bierna obejmuje prawo do informacji oraz prawo do złożenia opinii o projekcie aktu planowania przestrzennego. Partycypacja czynna obejmuje prawo do wyrażenia sprzeciwu lub zgody na projekt tego aktu⁴. Podział na te dwa rodzaje partycypacji społecznej stanowił podstawę dla wyodrębnienia czterech jej form, którymi są: 1) udzielenie informacji, 2) pozyskanie informacji, 3) konsultowanie, 4) wywieranie wpływu. Pierwsze trzy formy są właściwe dla partycypacji biernej, a czwarta forma odpowiada partycypacji czynnej⁵. Partycypacja społeczna w procedurze planowania przestrzennego ma bierny charakter, ponieważ uczestnicy tej partycypacji nie posiadają środków prawnych umożliwiających im bezpośredni wpływ na treść aktów planowania przestrzennego.

2. Model partycypacji społecznej w procedurze planowania przestrzennego

Partycypacja społeczna w procedurze planowania przestrzennego obejmuje umożliwienie jej uczestnikom udziału w procedurze uchwalania aktów planowania przestrzennego, takich jak: plan ogólny gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, uchwała ustalająca zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, audyt krajobrazowy oraz plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Uczestnikami partycypacji są podmioty zewnętrzne wobec administracji publicznej, niezależnie od ich statusu prawnego. Mogą nimi być osoby fizyczne, osoby prawne, jak również ułomne osoby prawne⁶.

Partycypacja społeczna w procedurze planowania przestrzennego obejmuje dwie płaszczyzny: przekazywania informacji oraz zapewnienia wyrażenia opinii⁷.

⁴ T. Kaczmarek, M. Wójcicki, *Uspołecznienie procesu planowania przestrzennego na przykładzie Miasta Poznania*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, t. 77, nr 1, s. 219.

⁵ *Ibidem*, s. 219–220.

⁶ Problematyka zakresu podmiotowego uczestników partycypacji społecznej związanych z przygotowaniem dokumentów planistycznych jest przedmiotem analizy S. Pawłowskiego. S. Pawłowski, *Konsultacje obligatoryjne i fakultatywne w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a zakres uspołecznienia procesów planowania przestrzennego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, t. 77, nr 1, s. 205.

⁷ Model obejmujący te dwie płaszczyzny partycypacji społecznej jest ugruntowany także w porządku prawa unijnego. Przykładem jest regulacja wyrażona w art. 2 ust. 2 lit. a–b dyrektywy 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa

Płaszczyzny te są wzajemnie zależne. Przekazywanie informacji umożliwia podmiotom zewnętrznym wobec administracji publicznej zapoznanie się z zamiarem organu administracji publicznej związanym z przygotowaniem aktu planowania przestrzennego lub z projektem tego aktu. Na podstawie pozyskanych informacji podmioty te mogą wyrazić swoje opinie skierowane do organu administracji publicznej.

Płaszczyzna przekazywania informacji obejmuje umożliwienie jak najszerszej grupie podmiotów zapoznanie się z zamiarem przygotowania aktu planowania przestrzennego lub projektem tego aktu⁸. Organ administracji publicznej ma obowiązek przekazać tę informację zarówno w formie papierowej, jak i w formie elektronicznej. Sposób przekazania informacji powinien objąć tradycyjne środki przekazu, takie jak ogłoszenie w prasie lub obwieszczenie⁹, a także środki komunikacji elektronicznej, takie jak strona podmiotowa Biuletynu Informacji Publicznej tego organu, a także strona internetowa obsługującego ten organ urzędu¹⁰.

Płaszczyzna zapewnienia wyrażania opinii, w formie wniosku lub uwagi, odnosi się do każdego zainteresowanego podmiotu zewnętrznego wobec administracji publicznej. Opinię może wyrazić każdy, niezależnie od tego, czy posiada interes prawny, czy jedynie interes faktyczny w określeniu treści aktu planowania przestrzennego¹¹. Płaszczyzna ta jest korzystna zarówno dla uczestników partycypacji,

w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz. Urz. UE L 156 z 25 czerwca 2016 r. poz. 1 ze zm.), w którego świetle partycypacja społeczna związana z przyjmowaniem planów i programów w zakresie środowiska powinna obejmować informowanie społeczeństwa oraz zapewnienie społeczeństwu możliwości wyrażania komentarzy i opinii.

⁸ Zdaniem A. Ociepy-Kubickiej jedną z przyczyn bierności członków społeczności lokalnych w toku procedury przygotowania dokumentów planistycznych jest niedostateczne ich informowanie o tej procedurze. A. Ociepa-Kubicka, *Udział społeczności w procedurze planowania przestrzennego*, „Inżynieria i Ochrona Środowiska” 2015, t. 18, nr 4, s. 480.

⁹ Tradycyjnymi środkami przekazu służącymi udostępnieniu informacji o procedurze związanej z przygotowaniem dokumentów planistycznych są: publikacja w prasie, wywieszenie w widocznym miejscu na terenie objętym sporządzanym aktem planowania przestrzennego lub w siedzibie obsługującego go urzędu, sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie (art. 13i ust. 3 pkt 1 w zw. z art. 8h ust. 1 pkt 1-2, 4; art. 13i ust. 3 pkt 8 w zw. z art. 8h ust. 1 pkt 1-2, 4; art. 17 pkt 1 w zw. z art. 8h ust. 1 pkt 1-2, 4; art. 17 pkt 11 w zw. z art. 8h ust. 1 pkt 1-2, 4; art. 37b ust. 2 pkt 8 w zw. z art. 8h ust. 1 pkt 1-2, 4; art. 38b ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 8h ust. 1 pkt 1-2, 4; art. 41 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 8h ust. 1 pkt 1-2, 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977, dalej u.p.z.p.).

¹⁰ Art. 13i ust. 3 pkt 1 w zw. z art. 8h ust. 1 pkt 3; art. 13i ust. 3 pkt 8 w zw. z art. 8h ust. 1 pkt 3; art. 17 pkt 1 w zw. z art. 8h ust. 1 pkt 3; art. 17 pkt 11 w zw. z art. 8h ust. 1 pkt 3; art. 37b ust. 2 pkt 8 w zw. z art. 8h ust. 1 pkt 3; art. 38b ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 8h ust. 1 pkt 3; art. 41 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 8h ust. 1 pkt 3 u.p.z.p.

¹¹ W literaturze zauważa się, że uwagi do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego można zgłaszać niezależnie od posiadania interesu prawnego. Zob. K. Jaroszyński *et al.*,

jak i dla organów administracji publicznej. Uczestnicy partycypacji mają zagwarantowaną możliwość przedstawienia swojej perspektywy względem planowanych zmian w polityce przestrzennej lub sposobie zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli ich opinie będą poparte merytoryczną argumentacją, mogą być uwzględnione przez organ administracji publicznej¹². Z drugiej strony, organ ten także może odnieść korzyść z zapoznania się z opiniami uczestników partycypacji. Po pierwsze, poznanie tych opinii umożliwia organowi poszerzenie perspektywy poznawczej względem planowanych zmian, w tym zidentyfikowanie potencjalnych konfliktów interesów, jakie mogą pojawić się w związku z modyfikacją polityki przestrzennej lub sposobu zagospodarowania przestrzennego¹³. Po drugie, uwzględnienie poznanych opinii uczestników partycypacji może stanowić podstawę legitymacji społecznej przyszłego aktu planowania przestrzennego, który zostanie przyjęty przez ten organ¹⁴.

Partycypacja społeczna ma charakter proceduralny, ponieważ obowiązki organów administracji publicznej związane z tą partycypacją odnoszą się jedynie do procedury uchwalenia aktów planowania przestrzennego, a nie do określania ich treści. Organ administracji publicznej nie ma bowiem obowiązku uwzględnienia wyników partycypacji społecznej¹⁵. W literaturze podkreśla się, że tym samym polski model partycypacji społecznej w procedurze planowania przestrzennego ma charakter iluzoryczny¹⁶. Organ administracji publicznej może bowiem, po

Komentarz do art. 18, [w:] Z. Niewiadomski (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2013, s. 193. Problematykę zakresu podmiotowego uczestników partycypacji społecznych związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym przedstawia szerzej S. Pawłowski. Zob. S. Pawłowski, op. cit., s. 205.

¹² Jak zauważa A. Fogel, uczestnictwo w partycypacji społecznej umożliwia jednostkom lub grupom jednostek stworzenie przeciwwagi względem presji inwestorów wywieranej na organy administracji publicznej w związku z przygotowaniem projektów dokumentów planistycznych. A. Fogel, *Środowiskowe aspekty uprawnień społeczeństwa w sporządzeniu studiów uwarunkowań i planów miejscowych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 5, s. 48.

¹³ Jak podkreśla A. Ociepa-Kubicka, udział mieszkańców gminy determinuje powstanie dobrych rozwiązań zagospodarowania terenu. A. Ociepa-Kubicka, op. cit., s. 480. Zdaniem J.H. Szlachetki partycypacja społeczna umożliwia organom administracji publicznej pozyskanie informacji o potrzebach i problemach lokalnych społeczności. J.H. Szlachetko, op. cit., s. 106. Jak zauważa S. Pawłowski, wyłożenie do wglądu projektów dokumentów planistycznych umożliwia członkom lokalnej społeczności wskazanie ewentualnych ich błędów i niespójności. S. Pawłowski, op. cit., s. 212. Zdaniem A. Fogiel, partycypacja społeczna umożliwia organowi administracji publicznej identyfikację ewentualnego konfliktu interesów. A. Fogel, op. cit., s. 46–47.

¹⁴ Jak zauważa J.H. Szlachetko, partycypacja społeczna może stanowić podstawę legitymacji społecznej działań organów administracji publicznej. J.H. Szlachetko, op. cit., s. 106.

¹⁵ Zob. A. Ociepa-Kubicka, op. cit., s. 474.

¹⁶ Zob. T. Kaczmarek, M. Wójcicki, op. cit., s. 224. Jak podkreśla A. Ociepa-Kubicka, organy jednostek samorządu terytorialnego utrudniają mieszkańcom aktywny udział w procedurze przygotowania

otrzymaniu opinii uczestników partycypacji, całkowicie je pominąć, jednocześnie przyjmując swoje pierwotne założenie co do treści uchwalanego aktu planowania przestrzennego.

Model ten jest ugruntowany w polskim porządku prawnym, jednak przepisy regulujące partycypację społeczną ulegały częściowej modyfikacji na przestrzeni ostatniego wieku¹⁷. Polski prawodawca ustanowił regulacje dotyczące partycypacji społecznej w okresie międzywojennym¹⁸. W 1946 r. partycypacja społeczna została ograniczona do zapewnienia informowania oraz prawa wyrażenia opinii o przygotowanym projekcie planu miejscowego¹⁹. W 1961 r. wyłączono z polskiego porządku prawnego partycypację społeczną związaną z procedurą przyjęcia aktów planowania przestrzennego²⁰, jednak partycypacja ta została przywrócona w 1984 r.²¹, a po transformacji ustrojowej w 1994 r. zakres partycypacji społecznej został rozszerzony o ochronę interesu prawnego jej uczestników²².

dokumentów planistycznych. A. Ociepa-Kubicka, *op. cit.*, s. 473. Zdaniem M. Karpiuk organy jednostek samorządu terytorialnego nie uznają za wartościowe debat publicznych prowadzonych w procedurze przygotowania dokumentów planistycznych. M. Karpiuk, *op. cit.*, s. 76.

¹⁷ Odmiennego zdania jest K. Kikosicka, która zauważa, że dopiero ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415), dalej u.z.p., umożliwiła członkom lokalnej społeczności wyrażanie swoich interesów w procedurze przygotowania dokumentów planistycznych, jak również wyrażanie roszczeń służących ochronie ich interesów. K. Kikosicka, *op. cit.*, s. 101–102.

¹⁸ W świetle rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz. U. z 1928 r. Nr 23, poz. 202), dalej r.p.b.z.o., partycypacja społeczna obejmowała: ogłoszenie o przystąpieniu do sporządzania planu zabudowania (art. 25 zd. 1 r.p.b.z.o.); prawo do składania wniosków dotyczących planu zabudowania (art. 26 lit. c r.p.b.z.o.); wyłożenie uchwalonego planu zabudowy (art. 30 zd. 1 r.p.b.z.o.); prawo do zgłaszania zarzutów przeciw planom zabudowy (art. 32 r.p.b.z.o.).

¹⁹ Zgodnie z dekretem z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju (Dz. U. z 1946 r. Nr 16, poz. 109), dalej d.p.z.p.k., partycypacja społeczna obejmowała: ogłoszenie o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego (art. 25 ust. 1 d.p.z.p.k.); wyłożenie sporządzonego planu miejscowego (art. 26 ust. 1 d.p.z.p.k.); prawo do wniesienia zarzutu przeciw planowi miejscowemu (art. 27 ust. 2 d.p.z.p.k.).

²⁰ Przepisy ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1961 r. Nr 7, poz. 47) uchylały regulacje dotyczące partycypacji społecznej.

²¹ W świetle ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1984 r. Nr 35, poz. 185), dalej u.p.p., partycypacja społeczna obejmowała: prawo do wnoszenia wniosków w sprawie uwzględnienia odpowiednich rozwiązań w projekcie założeń do planu regionalnego lub planu miejscowego, jak również projekcie tych planów (art. 15 ust. 2 u.p.p.); udostępnienie do publicznego wglądu i popularyzację treści projektów tych założeń, jak również projektów tych planów (art. 15 ust. 1 zd. 1 u.p.p.); prawo do wnoszenia uwag dotyczących tych założeń i planów (art. 15 ust. 1 zd. 2 u.p.p.).

²² Zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415), dalej u.z.p., partycypacja społeczna obejmowała: ogłoszenie o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 18 ust. 2 pkt 1 u.z.p.); prawo do składania wniosków do tego planu (art. 18 ust. 2 pkt 1 *in fine* u.z.p.); wyłożenie projektu tego planu

Z szerokiego zakresu ochrony uczestników partycypacji społecznej ochrona interesu prawnego została jednak wyłączona w 2003 r.²³

3. Swoboda określania zakresu i sposobu partycypacji społecznej w procedurze planowania przestrzennego

Planowanie przestrzenne może mieć miejsce w sytuacjach społecznych o zróżnicowanym poziomie skomplikowania, gdzie różne grupy społeczne mają odmienną perspektywę zarówno swoich potrzeb, jak i potrzeb wspólnoty samorządowej. Zróżnicowanie tych perspektyw może prowadzić do powstania konfliktu interesów, a ich pominięcie może pogłębić powstały konflikt. Środki prawne mające na celu ograniczenie tego konfliktu są związane z partycypacją społeczną. Prawodawca ustanawia obligatoryjne środki partycypacyjne, które służą organowi administracji publicznej przy poznawaniu perspektyw członków społeczności lokalnej, a także modyfikacji treści przygotowywanego aktu planowania przestrzennego. Jeżeli jednak organ administracji publicznej uzna, że środki te są niewystarczające dla zapobieżenia powstania lub rozwoju konfliktu interesów, może zastosować także fakultatywne środki partycypacyjne.

Środkami partycypacyjnymi o charakterze obligatoryjnym są: wnioski²⁴, uwagi, spotkania otwarte, panele eksperckie, warsztaty, spotkania plenerowe, spacer studyjne, ankiety, geoankiety, wywiady, jak również zapewnienie dostępu do punktu konsultacyjnego lub dyżuru projektanta²⁵. Organ administracji publicznej ma obowiązek zastosować te środki w sposób i w formie określonej przez przepisy prawa. Prawodawca tym samym znacząco ograniczył swobodę organów administracji publicznej w zakresie stosowania tych środków.

Środkami partycypacyjnymi o charakterze fakultatywnym mogą być każde inne środki związane z zasięgnięciem opinii wśród uczestników partycypacji. Organ administracji publicznej posiada swobodę stosowania środków fakultatywnych, jak

(art. 18 ust. 2 pkt 6 u.z.p.); prawo do wniesienia protestów służących ochronie interesu faktycznego uczestnika partycypacji (art. 18 ust. 2 pkt 7 w zw. z art. 23 u.z.p.); prawo do wniesienia zarzutów służących ochronie interesu prawnego uczestnika partycypacji (art. 18 ust. 2 pkt 7 w zw. z art. 24 u.z.p.); prawo do złożenia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę rady gminy o odrzuceniu zarzutu w całości lub w części (art. 24 ust. 4 u.z.p.).

²³ Problematyka zakresu ochrony uczestników partycypacji społecznych jest przedmiotem tego opracowania naukowego.

²⁴ Art. 13i ust. 3 pkt 1; art. 17 pkt 1; art. 41 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.

²⁵ Art. 8i ust. 1 u.p.z.p.

również swobodę określenia ich zakresu i sposobu ich realizacji. Fakultatywnym środkiem partycypacyjnym mogą być dodatkowe konsultacje z mieszkańcami gminy. Organ administracji publicznej może je przeprowadzić przed wszczęciem procedury planowania przestrzennego lub w jej toku²⁶. Organ stanowiący i kontrolny jednostki samorządu terytorialnego określa w drodze uchwały zasady i tryb przeprowadzenia tych konsultacji²⁷.

4. Ochrona interesów jednostkowych w procedurze planowania przestrzennego

Poziom ochrony interesów jednostkowych uczestników partycypacji w procedurze planowania przestrzennego jest zdeterminowany zakresem władztwa planistycznego organów administracji publicznej przyjmujących akty planowania przestrzennego. Szeroki zakres władztwa planistycznego obejmuje swobodę określenia treści tych aktów. Organ może uwzględnić lub nie uwzględnić opinii (wniosków lub uwag) uczestników partycypacji dotyczącej proponowanej treści tych aktów²⁸. Zakres władztwa planistycznego warunkuje poziom ochrony interesów jednostkowych. Władztwo planistyczne odnosi się do merytorycznych aspektów określenia polityki przestrzennej i sposobów zagospodarowania przestrzeni. Władztwo planistyczne nie ma absolutnego charakteru, jest bowiem ograniczone przepisami prawa wyznaczającymi wymagania prawne dotyczące aktów planowania przestrzennego. Organ administracji publicznej nie posiada władztwa planistycznego odnoszącego się do proceduralnych aspektów określania polityki przestrzennej i sposobu zagospodarowania przestrzennego. Organ ma obowiązek wykonać czynności proceduralne w określonej kolejności²⁹.

²⁶ W świetle art. 5a ust. 1 *in fine* ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), dalej u.s.g., w sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. W myśl art. 10a ust. 1 *in fine* ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.), dalej u.s.w., w sprawach ważnych dla województwa mogą być przeprowadzane na jego terytorium konsultacje z mieszkańcami województwa. Zob. J.H. Szlachetko, *op. cit.*, s. 109.

²⁷ Zgodnie z art. 5a ust. 2 u.s.g. zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. W świetle art. 10a ust. 2 u.s.w. zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami województwa określa uchwała sejmiku województwa.

²⁸ M. Karpiuk, *op. cit.*, s. 81.

²⁹ Jak zauważa M. Karpiuk, organ administracji publicznej posiadający władztwo planistyczne nie może pominąć trybu partycypacji społecznej, a jedynie może nie uwzględnić jej wyników. M. Karpiuk, *op. cit.*, s. 81.

Podmioty zewnętrzne wobec administracji publicznej, uczestnicząc w procedurze planowania przestrzennego, realizują swój interes faktyczny, będący ich subiektywną perspektywą obejmującą ich potrzeby³⁰. Skutkiem założenia, że realizowany jest ich interes faktyczny, a nie interes prawny, jest wyłączenie możliwości złożenia przez uczestników partycypacji skargi do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie organu administracji publicznej nieuwzględniające ich wniosków lub uwag³¹. Partycypacja społeczna nie ma merytorycznego charakteru. Organ administracji publicznej w granicach władztwa planistycznego nie ma bowiem obowiązku uwzględnienia tych wniosków lub uwag w przyjętej treści aktu planowania przestrzennego. Zaznaczenia wymaga, że jeżeli organ ten przekroczy granicę swobody określania treści tego aktu, której podstawą jest władztwo planistyczne, a tym samym naruszy obowiązujące przepisy prawa, uczestnik partycypacji, jeżeli wykaże swój interes prawny, będzie mógł złożyć skargę do sądu administracyjnego na uchwałę organu stanowiącego i kontrolnego, której przedmiotem jest przyjęcie aktu planowania przestrzennego³².

Prawodawca ustanowił ochronę prawa uczestnikom partycypacji do udziału w procedurze planowania przestrzennego³³. Organ administracji publicznej przygotowujący projekt aktu planowania przestrzennego ma obowiązek zapewnić im możliwość złożenia wniosków i uwag, jak również uczestniczenia w innych obligatoryjnych formach konsultacji społecznych w zakresie i trybie określonym w przepisach prawa. Skutkiem niewykonania tego obowiązku przez organ może być stwierdzenie nieważności uchwały w sprawie przyjęcia aktu planowania przestrzennego. Stwierdzenie nieważności może nastąpić w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody lub orzeczenia sądu administracyjnego.

³⁰ Szerzej problematykę interesu faktycznego przedstawia J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 311–312.

³¹ Zgodnie z art. 81 u.p.z.p. propozycja rozpatrzenia wniosków do projektu aktu planowania przestrzennego i uwag zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

³² Zgodnie z art. 101 ust. 1 u.s.g. każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 90 ust. 1 u.s.w. jednostka może złożyć skargę do sądu administracyjnego jedynie wówczas, gdy interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przez przepis aktu prawa miejscowego, wydanego w sprawie z zakresu administracji publicznej. W świetle interpretacji tego przepisu jednostka nie może złożyć skargi na akty planowania przestrzennego samorządu województwa, ponieważ te stanowią akty prawa wewnętrznego. Zob. też A. Ociepa-Kubicka, *op. cit.*, s. 474; M. Karpiuk, *op. cit.*, s. 80.

³³ Jak podkreślają T. Kaczmarek, M. Wójcicki, ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustanawia gwarancję udziału społeczności lokalnych w procedurze przygotowania dokumentów planistycznych. Zob. T. Kaczmarek, M. Wójcicki, *op. cit.*, s. 219.

5. Zakończenie

Partycypacja społeczna w procedurze planowania przestrzennego obejmuje środki prawne umożliwiające członkom społeczności lokalnej aktywne uczestnictwo w przygotowywaniu dokumentów planistycznych. Środki te mają jednak ograniczony wymiar obejmujący obowiązki organów jednostek samorządu terytorialnego związane z przekazywaniem informacji oraz zapewnieniem wyrażania opinii, m.in. w postaci wniosków lub uwag. Zapewnienie wyrażania opinii służy ograniczeniu konfliktów społecznych na tle przestrzennym, jednakże realne ich znaczenie pozostawione jest w gestii organu administracji publicznej prowadzącego procedurę planowania przestrzennego. Prawodawca pozostawił szeroki zakres władztwa planistycznego organom jednostek samorządu terytorialnego, a tym samym ograniczył rolę partycypacji społecznej do czynności o opiniodawczym charakterze. Prawodawca założył tym samym nadrzędność władztwa planistycznego tych organów względem ochrony interesu faktycznego podmiotów podejmujących się uczestnictwa w partycypacji społecznej.

Bibliografia

Wykaz aktów normatywnych

- Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE, Dz. Urz. UE L 156 z 25.06.2016 r. poz. 1 ze zm.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli, Dz. U. z 1928 r. Nr 23, poz. 202.
- Dekret z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju, Dz. U. z 1946 r. Nr 16, poz. 109.
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym, Dz. U. z 1961 r. Nr 7, poz. 47.
- Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, Dz. U. z 1984 r. Nr 35, poz. 185.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977.

Wykaz literatury

- Fogel A., *Środowiskowe aspekty uprawnień społeczeństwa w sporządzeniu studiów uwarunkowań i planów miejscowych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 5.
- Jaroszyński K., Niewiadomski Z., Szmytt A., Złakowski Ł., *Komentarz do art. 18*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Kaczmarek T., Wójcicki M., *Uspolecznienie procesu planowania przestrzennego na przykładzie Miasta Poznania*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, R. LXXVII, z. 1.
- Karpiuk M., *Udział czynnika społecznego w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 1–2.
- Kikosicka K., *Partycypacja społeczności lokalnej w planowaniu przestrzennym (przykład Gminy Dąbrowice)*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2014, nr 16.
- Ociepa-Kubicka A., *Udział społeczności w procedurze planowania przestrzennego*, „Inżynieria i Ochrona Środowiska” 2015, t. 18, nr 4.
- Pawłowski S., *Konsultacje obligatoryjne i fakultatywne w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a zakres uspołecznienia procesów planowania przestrzennego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 1.
- Szlachetko J.H., *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w fazie planistycznej rewitalizacji. Zagadnienia administracyjno-prawne*, „Problemy Rozwoju Miast” 2014, t. 11, nr 2.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.

Zagadnienia karnistyczne