

# **Determinanty realizacji oczekiwań społecznych w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego w gminach**

**Streszczenie:** W procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego realizacja oczekiwań społecznych determinowana jest przepisami prawa i określoną polityką odnoszącą się do przestrzeni oraz do zarządu sprawami publicznymi a także szeregiem innych czynników. Można więc wyróżnić prawne, polityczne i faktyczne determinanty realizacji oczekiwań społecznych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ponieważ kompetencje z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce realizowane są przede wszystkim na poziomie gminy, to na jej organach spoczywa ciężar takiego realizowania przepisów prawa dotyczącego procedur planistycznych, by zawarte w tych regulacjach uprawnienia do partycypacji społecznej, były faktycznie realizowane. W praktyce chodzi tu o stworzenie forum, na którym mogłaby toczyć się publiczna debata na temat projektowanych rozwiązań przestrzennych oraz gdzie mogłyby być podejmowane uzgodnienia zarówno między samymi obywatelami, jak i między obywatelami a organami planistycznymi. Możliwe jest tu zastosowanie określonych prawnie instytucji demokracji bezpośredniej oraz mediacji.

**Słowa kluczowe:** planowanie przestrzenne, zagospodarowanie przestrzenne, interes publiczny, partycypacja społeczna.

## **1. Przestrzeń – obszar negocjacji**

Przestrzeń zamieszkiwana przez określoną społeczność determinuje istotne aspekty jej funkcjonowania. Przestrzeń jest środowiskiem, które wpływa na jakość życia zamieszkujących ją ludzi, a często także na charakter stosunków społecznych. Sama jednak podlega ciągłym procesom przemiany i adaptacji będącej wynikiem działań podejmowanych przez członków tej społeczności. Można to ująć w ten sposób, że przestrzeń i społeczeństwa nieustannie nawzajem „negocjują” swój kształt – jeżeli odnieść tę przenośnię – po pierwsze do wpływu warunków naturalnych, czy też już przekształconej przez ludzi formy przestrzeni, na sposób i warunki bytowania na niej ludności, a po drugie do wpływu, jaki na kształt przestrzeni mają ludzie – w granicach wyznaczanych przez możliwości techniczne, prawa fizyki i uwarunkowania społeczne, do których należy zaliczyć też regulacje prawne. Prawo jest tu czynnikiem kluczowym, gdyż będąc wynikiem pewnej umowy społecznej, reguluje te przejawy życia społecznego, które

społeczeństwo postanowiło poddać regulacji, tym samym jest też wynikiem pewnego konsensusu, do którego doszła dana społeczność.

Określona przestrzeń jest przedmiotem i areną negocjacji toczących się między podmiotami zainteresowanymi faktycznie lub też formalnie – np. z punktu widzenia wykonywanych przez siebie kompetencji, w jej określonym zagospodarowaniu i wykorzystaniu. Przestrzeń jest więc areną ścierania się rozmaitych – często sprzecznych dążeń ludzi zainteresowanych nią z różnych powodów. Jak to ujmuje J. Rykwert, twórcami i budowniczymi miast kierują inne koncepcje, uczucia i dążenia niż te o racjonalno-ekonomicznym charakterze osadnictwa. Wbrew naukom ekonomistów miasto nie rozwija się zgodnie z *quasi*-naturalnymi prawami, lecz jest tworem woli, dziełem ludzkim, w którego powstaniu ma swój udział wiele uświadamianych i nieuświadamianych czynników<sup>1</sup>. Autor zauważa dalej, że m.in. ekonomia rynku pracy, procesy gospodarcze, polityka komunikacyjna władz wywierają znacznie większy wpływ na kształt miasta niż prywatne decyzje, ale o tych publicznych ruchach również decydują jednostki<sup>2</sup>. Co jednak istotne zdaniem autora – motywy podmiotów – deweloperów, urzędników i polityków – manipulujących tkanką miejską, nawet jeżeli wydają się wyrachowane i racjonalne, często są niejasne, wynikające z kaprysu i nie zawsze artykułowane. Przebiegłe, trzeźwe logiczne pragnienie zysku czy władzy może być równoważone przez znacznie mniej racjonalne względy prestiżowe, poczucie odpowiedzialności społecznej, a nawet autentyczną bezinteresowność<sup>3</sup>. W kształtowaniu przestrzeni przez człowieka istotnym czynnikiem jest więc kultura i rodzaj stosunków społecznych wytworzonych przez daną wspólnotę lub też relacje pomiędzy zbiorowościami ludzkimi zainteresowanymi daną przestrzenią i toczącymi o nią spór. Na ten problem zwrócił uwagę także B. Jałowiecki, zdaniem którego relacje człowiek–przestrzeń naturalna nie dają się sprowadzić do kategorii technologicznych ani tym bardziej do przyrodniczych. Wyjaśnienie ich możliwe jest jedynie poprzez ukazanie stosunków społecznych, a przede wszystkim relacji panowania – podporządkowania istniejących w danym społeczeństwie<sup>4</sup>. Problem ten można jednak potraktować szerzej, wydaje się raczej, że chodzi tu o relacje pozwalające na uzgadnianie swoich racji, jakikolwiek byłby sposób dochodzenia do konsensusu.

Niezależnie od motywu, jaki leży u podstaw działań ludzi mających wpływ na istotne sprawy danej społeczności, np. z racji sprawowanej funkcji czy też z uwagi na faktyczną możliwość jego wywierania, ludzie ci, jeżeli chcą wpływać na kształt prze-

<sup>1</sup> J. Rykwert, *Pokusa miejsca. Przeszłość i przyszłość miast*, Międzynarodowe Centrum Kultury, Kraków 2013, przekład. T. Bieroń, s. 23.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 29.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 28.

<sup>4</sup> B. Jałowiecki, *Spoleczne wytwarzanie przestrzeni*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010, s. 166.

strzeni zajmowanej przez ową społeczność, muszą przestrzegać reguł negocjacji utrwalonych i swoistych dla danego społeczeństwa. Muszą też liczyć się z reperkusjami będącymi skutkiem nieprzestrzegania warunków podejmowania decyzji właściwych dla danej społeczności. Dzieje się tak dlatego, że przestrzeń – jej przeznaczenie, zagospodarowanie i organizacja korzystania z niej, to jeden z najistotniejszych czynników wpływających na życie zamieszkujących ją wspólnot, co jest powodem tego, że w kwestiach organizacji przestrzeni „każdy jest kompetentny”, bo problem dotyczy jego bezpośrednio, nawet jeżeli poszczególne rozwiązania urbanistyczne nie dotyczą wprost praw i obowiązków danej osoby. Osobisty interes jest motywem do działania, nawet jeżeli dany podmiot nie ma do podjęcia określonych czynności prawnie wyrażonej legitymacji. Decydenci muszą liczyć się z uruchomieniem instytucji kontroli społecznej, a w efekcie także odpowiedzialności politycznej, co oznacza, że skutki poniesienia negocjowania rozwiązań przestrzennych mogą być dla podmiotów decydujących o niej w sposób autorytarny dotkliwe i odczuwalne na innych polach ich aktywności.

## **2. Prawne determinanty realizacji oczekiwań społecznych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**

Realizacja oczekiwań społecznych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzeni uzależniona jest w pierwszym rzędzie od tego, czy przepisy prawa przewidują możliwość artikulacji opinii przez jednostki zainteresowane określonym kształtem danej przestrzeni; chodzi tu o istnienie odpowiednich instytucji konsultacyjnych i prawnie przewidzianą możliwość składania wniosków, uwag czy opinii do organów mających władcze kompetencje z zakresu decydowania o ukształtowaniu i przeznaczeniu danej przestrzeni. Następnie istotne jest to, czy prawo przewiduje obowiązek uwzględniania opinii społecznych przez owe organy oraz czy użytkownicy przestrzeni mają przyznaną przez prawo możliwość skutecznego negowania rozwiązań planistycznych przyjętych przez organy administracji publicznej. Realizacja oczekiwań społecznych ma więc związek z tym, czy w danym społeczeństwie istnieją i czy są respektowane prawne instrumenty partycypacji społecznej w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Realizację oczekiwań społecznych determinuje także to, czy w przepisach odnoszących się do wykonywania kompetencji w zakresie planowania przestrzeni i gospodarowania nią zawarty jest obowiązek dostosowywania poszczególnych rozwiązań przestrzennych do racji społecznych. Polskie uregulowania zawierają takie właśnie rozwiązania, co nie oznacza oczywiście, że faktyczne potrzeby społeczne zostaną zaspokojone.

W polskim porządku prawnym kluczową kategorią, w której ustawodawca zawarł obowiązek uwzględniania przez organy planistyczne oczekiwań społecznych, jest prawna kategoria ładu przestrzennego. Odnosi się ona, w myśl brzmienia przepisu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>5</sup> (dalej jako u.p.z.p.), do szeregu czynników mających określony wymiar społeczny. Ład przestrzenny jest zgodnie z uregulowaniami art. 1 u.p.z.p., obok zrównoważonego rozwoju, podstawą działań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, więc przyjętą tu konstrukcję prawną należy traktować jako źródło obowiązku dla organów planistycznych, co w odniesieniu do kategorii „racji społecznych” w świetle przepisu art. 2 pkt 1 u.p.z.p., oznacza obowiązek uwzględniania w planowaniu ukształtowania przestrzeni, w uporządkowanych relacjach, wszelkich uwarunkowań i wymagań społeczno-gospodarczych, obok kulturowych, środowiskowych, funkcjonalnych i kompozycyjno-estetycznych.

Warto jednak przypomnieć, że ład przestrzenny jako określony prawnie wymóg, który musi zostać uwzględniony w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego i jako pojęcie prawne składające się z elementów określonych przez ustawodawcę, podlega dalszej interpretacji – jego merytoryczna wymowa interpretowana jest na tle obowiązujących norm prawnych. Odnosząc się do poszczególnych elementów definicji legalnej tego pojęcia, można je tak doprecyzować, by poszczególne konkretne rozwiązania planistyczne móc oceniać przez jego pryzmat<sup>6</sup>.

Kluczowe dla efektywności realizacji potrzeb społecznych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym są instrumenty partycypacyjne. Ponieważ w polskim porządku prawnym zasadniczy ciężar planowania i zagospodarowania przestrzennego spoczywa na gminach, partycypacja powinna być więc faktycznie ułatwiona.

Partycypacja społeczna w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym istotna jest nie tylko z uwagi na realizację w odniesieniu do konkretnej przestrzeni, interesu określonych jednostek; ma także szerszy aksjologiczny wymiar, gdyż dotyczy wartości fundamentalnej w społeczeństwach demokratycznych, jaką jest zaufanie obywateli do władzy. Jak to zauważa P. Sztompka, demokracja wymaga partycypacji. Demokracja wymaga sprawiedliwych reguł i potencjalnej skuteczności działań obywateli<sup>7</sup>. Podobnie pisze M. Wyrzykowski, którego zdaniem poza dyskusją jest, że państwo demokratyczne jest zbudowane na zaufaniu własnego społeczeństwa. Autor zwraca także uwagę na istotną z punktu realizacji oczekiwań społecznych kwestię współdecydowania przez

<sup>5</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.

<sup>6</sup> Por. M. Tabernacka, *Konflikty dotyczące interpretacji pojęcia „ład przestrzenny” w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] M. Tabernacka, R. Raszevska-Skałeczka (red.), *Plaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 405-406.

<sup>7</sup> P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 2007, s. 356.

społeczeństwo o sprawach publicznych. Pisze ponadto, że państwo prawne jest budowane na zaufaniu do prawa, do jego zdolności ograniczania, rozdzielenia i racjonalizacji władzy państwowej oraz do jego zdolności do ochrony przed nadużyciami władzy<sup>8</sup>. Postulat dotrzymania standardów demokratycznego państwa prawnego jest istotny nie tylko w działaniach władz publicznych odnoszących się do prawa obejmującego swoim zasięgiem cały kraj. Jest niezwykle ważny także w przypadku wydawania aktów prawa o lokalnym oddziaływaniu, w tym miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Wydaje się, że szeroka konsultacja społeczna planowanych rozwiązań planistycznych i rzeczywiste uwzględnianie opinii publicznej powinny być czynnikami wpływającymi na faktyczną realizację oczekiwań społecznych, przy zachowaniu oczywiście takiego standardu informowania<sup>9</sup> obywateli o planowanych rozstrzygnięciach planistycznych, który pozwoli im zorientować się w projektowanych rozwiązaniach. Partycypacja społeczna w przypadku planowania i zagospodarowania przestrzennego jest warunkiem zarówno efektywności działania organów gmin, jak i czynnikiem wpływającym na zaufanie do nich, co przekłada się w istocie także na istnienie społecznej legitymacji tych organów do sprawowania władzy.

W literaturze podnoszony jest problem proceduralnych gwarancji partycypacji, czego przykładem są poglądy E. Całej-Wacinkiewicz, D. Wacinkiewicza, których zdaniem uczestnictwo obywateli w życiu publicznym, niezależnie od tego, czy odbywa się na poziomie lokalnym, regionalnym, państwowym czy europejskim, wymaga stworzenia pewnych prawnych i politycznych ścieżek partycypacji, czyli wyraźnie zarysowanych procedur, z których może korzystać obywatel, gdy chce włączyć się we współdecydowanie w sprawach publicznych. Jest to, zdaniem autorów, warunek konieczny, lecz niewystarczający, gdyż prawidłowe stosunki demokratyczne wymagają czegoś więcej – szczególnej aktywności obywateli i ich zaangażowania w sprawy publiczne<sup>10</sup>.

Polski ustawodawca przewidział szereg instrumentów konsultacyjnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak jednak wynika z litery prawa, ich walor jest jednak wyłącznie konsultacyjny. Ustawa przewiduje zastosowanie instrumentów

---

<sup>8</sup> M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] W. Sokolewicz, *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998, s. 83.

<sup>9</sup> Por. M. Tabernačka, *Problem informacji o zamierzeniach planistycznych gminy*, [w:] M. Tabernačka, R. Raszewska-Skałecka (red.), *op. cit.*, s. 363-366, gdzie jest mowa m.in. o skutkach ograniczenia możliwości zapoznania się przez lokalną społeczność o planowanych zmianach zagospodarowania terenów w gminie.

<sup>10</sup> E. Cała-Wacinkiewicz, D. Wacinkiewicz, *Europejskie standardy uczestnictwa obywateli w życiu publicznym*, [w:] J. Ciapała, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych. Zbiór studiów*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego; Wielkopolska Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Szczecin 2006, s. 97.

konsultacyjnych na etapie przygotowania politycznych założeń kształtowania przestrzeni w trakcie opracowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Podobne rozwiązania prawne przewidziane zostały w procedurach opracowania projektu planu miejscowego, który zgodnie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p. jest aktem prawa powszechnie obowiązującego. Podstawą działania na etapie przygotowania studium są odpowiednio przepisy: art. 11 pkt 1 u.p.z.p. – zgodnie z którym wójt określa formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących studium, o czym ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości; art. 11 pkt 10 u.p.z.p. – z którego wynika, że wójt organizuje dyskusję publiczną nad przyjętymi w tym projekcie studium rozwiązaniami w czasie wyłożenia projektu studium do publicznego wglądu, samo zaś wyłożenie oraz publikacja projektu studium na stronach internetowych powinno trwać co najmniej 21 dni; ponadto, jak stanowi punkt 11 artykułu dziesiątego u.p.z.p., wójt wyznacza w ogłoszeniu o wyłożeniu planu termin, w którym osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu studium, nie krótszy niż 21 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia studium.

Na etapie opracowania planu miejscowego ustawodawca przewidział analogiczne rozwiązania, co reguluje art. 17 u.p.z.p., ponadto, jak stanowi art. 18 ust. 1 u.p.z.p., uwagi do projektu planu miejscowego może wnieść każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu, wyłożonym do publicznego wglądu, co oznacza w praktyce standard szerokiej partycypacji społecznej. Niestety, zgodnie z art. 7 u.p.z.p. rozstrzygnięcia wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta o nieuwzględnieniu odpowiednio: wniosków dotyczących studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, uwag dotyczących projektu tego studium i wniosków dotyczących miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Oznacza to, że odpowiedzialność za realizację potrzeb społecznych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przesuwa się z płaszczyzny prawnej na płaszczyznę odpowiedzialności politycznej.

Prawidłowo skonstruowany system partycypacji społecznej powinien spełniać pewne standardy, co oznacza, że powinien uwzględniać istnienie co najmniej takich elementów jak: instrumenty konsultacyjne, przy zagwarantowaniu szerokiej informacji o planowanych założeniach z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz zapewnieniu aktywnej roli organów planistycznych przy upowszechnianiu tej informacji; uprawnienie do inicjowania działań organów planistycznych dla członków społeczności, czyli chodzi tu o swoistą inicjatywę uchwałodawczą w tym zakresie; a wreszcie niezbędnym elementem jest istnienie niekonfrontacyjnych metod rozwiązy-

wania konfliktów przestrzennych, do których to metod należy zaliczyć mediacje lub negocjacje<sup>11</sup>.

Aby oczekiwania społeczne i związane z nimi interesy jednostek mogły być realizowane, konieczne jest także stworzenie prawnej możliwości ochrony owych interesów. Obecnie funkcjonujące rozwiązanie w tym zakresie – zwłaszcza wobec praktyki orzeczniczej – daje wprawdzie pewien zakres ochrony, niemniej nie można tu mówić o pewności sytuacji prawnej skarżącej jednostki. Jedynym skutecznym prawnym środkiem kwestionowania rozstrzygnięć planistycznych zawartych w przepisach planu miejscowego jest skarga wnoszona do sądu administracyjnego na akty prawa miejscowego w trybie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>12</sup> (dalej jako u.s.g.). Skarga przysługuje w tym przypadku każdemu, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisami planu miejscowego. Warunkiem wniesienia skargi jest bezskuteczne wezwanie Rady Gminy do usunięcia naruszenia. Z utrwalonego orzecznictwa sądów wynika, że kluczowe dla skuteczności skargi jest wykazanie przez stronę, że naruszono jej interes prawny. Podstawowe znaczenie dla dalszego procedowania sądu ma kwestia legitymacji procesowej, kluczową więc sprawą jest wykazanie przez skarżącą stronę jej interesu prawnego, co nie zawsze w praktyce kończy się sukcesem. Niemniej zgodnie z art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>13</sup> (dalej jako: p.p.s.a.) sąd nie jest związany zarzutami skargi, czego konsekwencją jest to, że bada zaskarżony akt pod kątem jego zgodności z prawem niezależnie od zarzutów sformułowanych w skardze. Warto przytoczyć tu fragment uzasadnienia prawnego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, w którym skład orzekający ujął sprawę syntetycznie, odnosząc się do istoty konstrukcji skargi zawartej w przepisie art. 101 u.s.g. i różnicując sytuację podmiotu wnoszącego skargę w trybie art. 50 § 1 p.p.s.a. Sąd stwierdził, że w przeciwieństwie do postępowania prowadzonego na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego, w którym stroną może być każdy, czyjego interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy postępowanie, stroną w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone kwestionowanym skargą aktem, sąd powołał się przy tym na wcześniejszy wyrok NSA z 3 września 2004 r. (OSK 476/04, ONSA i WSA z 2005 r., nr 1, poz. 2). Jak sąd dalej argumentował, skarga złożona w trybie powyższego przepisu nie ma charakteru *actio popularis*, zatem do jej wniesienia nie

<sup>11</sup> M. Tabernacka, *Między studium a planem – obszary niepewności w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym gminy*, [w:] A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014, s. 195.

<sup>12</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.

<sup>13</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 127 z późn. zm.

legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. Sąd poparł takie stanowisko wcześniej wyrażonymi w orzecznictwie poglądami: wyrok NSA z 1 marca 2005 r. (OSK 1437/2004, „Wokanda” 2005 r. Nr 7-8, s. 69). W wyroku podkreślono, że przepis art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie daje podstawy do korzystania przez każdego z prawa do wniesienia skargi w interesie publicznym (wyrok SN z 7 marca 2003 r., III RN 42/02, OSNP z 2004 r. Nr 7, poz. 114). Sąd powołał się też na linię orzeczniczą, zgodnie z którą nawet ewentualna sprzeczność uchwały z prawem nie daje legitymacji do wniesienia skargi, jeżeli uchwała ta nie narusza prawem chronionego interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego (wyrok NSA z dnia 14 marca 2002 r., II SA 2503/01, Lex nr 81964). Oznacza to, zdaniem sądu, że dopiero naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania skargi, tj. oceny zgodności z prawem uchwały w przedmiocie miejscowego planu. Ocena ta zaś dotyczy rodzaju naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego i w zależności od tego skarga może być uwzględniona lub nie. W dalszej części uzasadnienia sąd podnosi, że interes prawny skarżącego, co do którego wprost nawiązuje art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną wnoszącego skargę. W orzecznictwie i doktrynie eksponuje się przede wszystkim bezpośredniość, konkretność i realny charakter interesu prawnego strony kształtowanego aktem stosowania prawa materialnego<sup>14</sup>.

Wobec obecnej linii orzeczniczej sądów administracyjnych brak gwarancyjnego dla jednostki charakteru ochrony prawnej, jakiej można poszukiwać w trybie art. 101 u.s.g., w przypadku działań gminy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego polega w pierwszym rzędzie na tym, że wymaga się, by jednostka wykazała bezpośredniość i realność zagrożenia, a jak wskazuje praktyka, nie zawsze stanowisko stron zgadza się tu ze stanowiskiem organów i stanowiskiem sądów<sup>15</sup>. Obecnie obowiązujące rozwiązania prawne nie dają gwarancji realizacji czy chociażby uwzględniania oczekiwań społecznych w planowaniu i gospodarowaniu przestrzenią. Nie odpowiada to stan-

<sup>14</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 9 czerwca 2009 r., II SA/Go 852/08, LEX nr 707474.

<sup>15</sup> Na przykład takie stanowisko zajmowały sądy w powołanych niżej orzeczeniach: wyrok SN z 7 marca 2003 r., III RN 42/02, OSNP z 2004 r., nr 7, poz. 114, wyrok WSA w Białymstoku z 9 września 2004 r., II SA/Bk 364/04, Lex nr 173736. Ponadto: wyrok NSA z 4 lutego 2005 r., OSK 1563/04, LEX nr 171196, wyrok NSA z dnia 22 lutego 2006 r., II OSK 1127/05, LEX nr 194894. Podobnie w wyrokach odnoszących się do kwestii uwzględnienia skargi z art. 101 ust. 1 u.s.g. przesądza wykazanie naruszenia przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na sytuację prawną skarżącego. Interes ten powinien być bezpośredni i realny; zob.: wyrok NSA z 23 listopada 2005 r., I OSK 715/05, LEX nr 192482, wyrok NSA z 4 września 2001 r., II SA 1410/01, Lex nr 53376, postanowienie NSA z 9 listopada 1995 r., II SA 1933/95, ONSA z 1996 r., nr 4, poz. 170, wyroki WSA w Białymstoku z 4 maja 2006 r., II SA/Bk 764/06 i II SA/Bk 763/05. Za cytowanym wyżej orzeczeniem z dnia 9 czerwca 2009 r. WSA w Gorzowie Wielkopolskim.



dardom, których można by oczekiwać w demokratycznym państwie prawnym, w którym istnienie aktywnego społeczeństwa obywatelskiego jest kluczową sprawą.

### **3. Polityczne i faktyczne determinanty realizacji oczekiwań społecznych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**

Polityczne i faktyczne determinanty realizacji oczekiwań społecznych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ściśle się ze sobą łączą. Polityka jako taka dotyczy wszak urzeczywistniania pewnych idei i wizji realizacji potrzeb ludzkich. Potrzeby te mają zaś związek w określonych warunkami społecznymi, ale także pewnymi obiektywnymi uwarunkowaniami natury technicznej czy przyrodniczej, z jakimi musi liczyć się określona społeczność.

Wśród faktycznych determinantów realizacji oczekiwań społecznych można wyróżnić szereg czynników, które będą miały mniej lub bardziej ścisły związek z tym, czy będzie możliwe ich zaspokojenie albo stworzenie takich warunków, by społeczność sama mogła podjąć działania w tym kierunku. Istnieją tu pewne determinanty natury ekonomicznej – co ma w pierwszym rzędzie związek z tym, czy wspólnota samorządowa dysponuje środkami finansowymi lub innymi zasobami niezbędnymi do realizacji określonych oczekiwań i czy istnieją w prawie podstawy działania umożliwiające organom administracji publicznej pozyskanie odpowiedniej ilości środków. Następnie chodzi o uwarunkowania natury społecznej – co przekłada się na praktykę i specyfikę relacji władzy z obywatelami, specyfikę stosunków lokalnych, które mogą także znaleźć odzwierciedlenie w relacjach między osobami piastującymi funkcje publiczne a członkami wspólnoty samorządowej. W tym kontekście należy wspomnieć także o problemie konfliktów w obrębie danej społeczności lub między sąsiadującymi ze sobą społecznościami. Wreszcie do istotnych uwarunkowań natury faktycznej należy zaliczyć te czynniki natury technicznej i przyrodniczej, na które organy planistyczne albo nie mają wpływu, albo znoszenie skutków ich oddziaływania może być nakłado- i czasochłonne, w praktyce więc trudne do przeprowadzenia. Chodzi tu m.in. o takie czynniki jak: naturalne ukształtowanie przestrzeni i możliwości techniczne jej przekształcania, występowanie lub niedobór określonych zasobów naturalnych, uwarunkowania klimatyczne, problem konieczności ochrony zasobów przyrodniczych lub kulturowych. Te czynniki będą miały wpływ na podejmowanie przez organy planistyczne zarówno działań o charakterze władczym, jak i działań, które można zaliczyć do szeroko rozumianej polityki przestrzennej. Nie jest przy tym przesądzone, czy wizje osób zasiadających w organach planistycznych będą zbieżne z oczekiwaniami społecznymi, dlatego też konieczne jest wypracowanie mechanizmów osiągnięcia konsensusu w tym zakresie.

Swoiste negocjowanie zagospodarowania przestrzeni to fragment polityki rozumianej jako dążenie do osiągnięcia założonego celu. Sformalizowaną politykę przestrzenną uprawiają organy gmin, niemniej problem jest zdecydowanie bardziej złożony, gdyż określone grupy mogą lobbować za określonymi rozwiązaniami przestrzennymi, a zinstytucjonalizowane i niezinstytucjonalizowane grupy obywateli mogą wyrażać swoje niezadowolenie lub też swoje postulaty w sposób, który może wpływać na działania organów planistycznych. Może też dojść w przypadku niezadowolenia społeczności lokalnej z przyjętych rozwiązań planistycznych do utraty legitymacji do sprawowania władzy przez organy gminy – na płaszczyźnie odpowiedzialności politycznej. Polityka przestrzenna zazębić się więc może z polityką rozumianą jako dążenie do zdobycia i utrzymania formalnej władzy. Faktyczne determinanty realizacji oczekiwań społecznych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mają związek z możliwościami ekonomicznymi samej wspólnoty, ale też z ilością kapitału, jaki pozostaje do dyspozycji podmiotów zainteresowanych określonym ukształtowaniem danej przestrzeni. Jak więc widać – ustawodawca, który w art. 2 u.p.z.p. umieścił kategorię uwarunkowań społeczno-ekonomicznych, prawidłowo zinterpretował sytuację na „rynku przestrzeni”.

Działania z zakresu opracowywania koncepcji zagospodarowania przestrzeni należy klasyfikować jako fragment polityki administracyjnej, w rozumieniu przedstawianym przez J. Jeżewskiego, jako wiedzę i umiejętność, polegającą na konstatacji (opisie) stanu spraw publicznych w wyodrębnionej dziedzinie, ich analizie i ocenie (według racjonalnych i wewnętrznie spójnych kryteriów), a następnie sformułowaniu programu wskazującego cele, sposoby i środki ich osiągnięcia, pożądane z uwagi na dokonaną ocenę stanu spraw publicznych<sup>16</sup>. Organy planistyczne mają możliwość kreowania określonej polityki przestrzennej na terenie swojej właściwości miejscowej, a także w szerszej skali w porozumieniu z organami wyższego stopnia w zakresie partycypowania w określaniu koncepcji zagospodarowania województwa i kraju. Organy gminy mogą być więc rzecznikami lokalnych społeczności w zakresie realizacji ich oczekiwań dotyczących planowanego przeznaczenia przestrzeni w skali ponadlokalnej.

Polityka przestrzenna jest ściśle powiązana z polityką społeczną. Przypomnę tu moje własne ustalenia dotyczące tego, że urbanizacja jest czynnikiem mającym wpływ na prowadzenie polityki społecznej rozumianej zarówno jako oddziaływanie na społeczności zamieszkujące miasta, jak i dotyczącej rozwiązywania problemów społecznych

---

<sup>16</sup> J. Jeżewski, *Tworzenie i realizacja polityki administracyjnej*, [w:] J. Boć (red.) A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2003, s. 309.

występujących w danej aglomeracji. Urbanizacja jest też jednym z czynników warunkujących działania z zakresu polityki społecznej w wymiarze całego państwa<sup>17</sup>.

Działania „na poziomie lokalnym”, czyli np. w obrębie określonej aglomeracji, które będą wyrazem „wspólnej” polityki przestrzennej i polityki społecznej, poprzez uwzględnienie celów społecznych w planach dotyczących przestrzeni, dotyczyć mogą chociażby modyfikacji stylu życia mieszkańców, przeciwdziałania marginalizacji i kryminogenności określonych dzielnic bądź obszarów miasta, podniesienia poziomu bezpieczeństwa w mieście. Działania takie często łączą się z planowaniem przedsięwzięć obejmujących stworzenie warunków do podejmowania przez mieszkańców objętych takim programem obszarów aktywności kulturalnej lub sportowej. Polegać mogą także na poprawie lub utworzeniu infrastruktury komunikacyjnej lub budowie obiektów użyteczności publicznej<sup>18</sup> albo takim planowaniu układów osadniczych, dzięki którym uda się wyeliminować takie niekorzystne zjawiska.

Problem politycznych i faktycznych determinantów realizacji oczekiwań społecznych w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego także należałoby ująć przez pryzmat zagadnienia skutecznej partycypacji społecznej w decydowaniu o przeznaczeniu danej przestrzeni. Charles Tilly, analizując kwestię polityki publicznej w odniesieniu do problemu konsultowania się z obywatelami w sprawie ich opinii, potrzeb i żądań, zauważa, że w systemach stosunkowo demokratycznych sposobem wyrażania przez obywateli preferencji co do kadry i polityki państwa, a należałoby tu jeszcze dodać: jakości i sposobu działania organów państwa, są z pewnością wybory, ale również lobbing, składanie petycji, referenda, ruchy społeczne i sondaże opinii<sup>19</sup>. To spostrzeżenie można odnieść do form partycypacji społecznej w decydowaniu, jakie istotne z punktu widzenia położenia, w jakim znajduje się dana społeczność, powinny wpływać na ustalenia planistyczne.

Polityka przestrzenna jako swoisty korelat polityki społecznej powinna więc spełniać standardy demokratycznego państwa prawnego, przy zachowaniu wyznaczonej tą zasadą roli organów administracji publicznej. Kluczową kwestią jest w tym przypadku podejmowanie przez organy administracji działań wykonawczych na podstawie i w granicach prawa. Niezwykle doniosłą sprawą, z punktu widzenia realizacji oczekiwań społecznych, jest zapewnienie obywatelom realizacji ich konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności, w pierwszym rzędzie chodzi tu o prawo własności. Prawo własności

---

<sup>17</sup> M. Tabernacka, *Urbanizacja a obszar działań administracji publicznej*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 746.

<sup>18</sup> Na podstawie: *ibidem*.

<sup>19</sup> Ch. Tilly, *Demokracja*, Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa 2008, przekład M. Szczubiałka, s. 25.

nie jest według polskich regulacji prawnych kategorią korzystającą z bezwzględnej ochrony. Regulacja art. 6 u.p.z.p. wyznacza granice jego ochrony w procesach planowania i zagospodarowania przestrzennego. Są to: interes publiczny i chroniony prawnie interes osób trzecich. Niemniej zakres ingerencji w to prawo wyznaczany jest treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie wyrażona została zasada proporcjonalności, umożliwiająca ingerencje w sferę praw i wolności obywatela tylko na podstawie ustawy i tylko gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie prawnym z uwagi na ochronę wskazanych w tym przepisie wartości. Zagwarantowanie przewidzianego konstytucyjnie standardu ochrony własności jest więc obowiązkiem organów planistycznych, a niedotrzymanie tego wymogu może skutkować szerokimi w swoim zasięgu konfliktami między władzą i społecznością oraz w obrębie samej społeczności.

Zasada proporcjonalności wydaje się też nadrzędną regułą, którą powinny brać pod uwagę organy planistyczne w realizacji oczekiwań społecznych co planowania wykorzystania przestrzeni w szerszym kontekście – dotyczącym innych konstytucyjnie określonych praw i wolności obywateli. Wyznacza ona wręcz swoisty standard negocjacji, określając pozycję jednostki w stosunku do organów władzy publicznej. Umacnia tę pozycję, gdyż stanowi podstawę poszukiwania ochrony prawnej w sytuacji, gdy mechanizmy społecznego i faktycznego oddziaływania w procesie negocjacji zawiodą.

## Literatura

- Cała-Wacinkiewicz E., Wacinkiewicz D., *Europejskie standardy uczestnictwa obywateli w życiu publicznym*, [w:] J. Ciapała, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych. Zbiór studiów*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego; Wielkopolska Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Szczecin 2006.
- Jałowicki B., *Spoleczne wytwarzanie przestrzeni*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010.
- Jeżewski J., *Tworzenie i realizacja polityki administracyjnej*, [w:] J. Boć (red.) A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2003.
- Rykwert J., *Pokusa miejsca. Przeszłość i przyszłość miast*, przekład T. Bieroń, Międzynarodowe Centrum Kultury, Kraków 2013.
- Sztompka P., *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 2007.
- Tabernacka M., *Konflikty dotyczące interpretacji pojęcia „ład przestrzenny” w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] M. Tabernacka, R. Raszewska-Skałecka (red.), *Płaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.

- Tabernacka M., *Między studium a planem – obszary niepewności w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym gminy*, [w:] A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014.
- Tabernacka M., *Problem informacji o zamierzeniach planistycznych gminy*, [w:] M. Tabernacka, R. Raszevska-Skałecka (red.), *Plaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Tabernacka M., *Urbanizacja a obszar działań administracji publicznej*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.
- Wyrzykowski M., *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] W. Sokolewicz, *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998.
- Tilly Ch., *Demokracja*, przekład M. Szczubiałka, Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa 2008.

## **Determinants of social expectations in the scope of spatial planning and land development in communes**

**Summary:** One can distinguish legal, factual and political determinants of implementation of social expectations in the spatial planning and land development area. Because of the fact that competences in the area of spatial planning and land development in Poland are used primarily at the communes level, above mentioned expectations can find their realization in relations between communes public bodies and citizens. Commune as the tier of local self government, which is the closest to citizens, should provide to its inhabitants the broad right of participation in spatial planning and land development and should allow to create a forum for making agreements not only between citizens but also between citizens and public authorities. Putting here participation democracy and mediation in practice is possible.

**Key words:** spatial planning, development planning, socially justified interest, social participation.

