

Michał Igor Ulasiewicz

Uniwersytet Łódzki

ORCID: 0000 0001 9647 219X

DYSKUSJA PUBLICZNA JAKO FORMA PARTYCYPACJI MIESZKAŃCÓW GMINY W PLANOWANIU PRZESTRZENI

Wprowadzenie

Prawodawca, poczynawszy od wczesnych lat 90., konsekwentnie podejmuje próby budowania administracji wykonującej zadania publiczne przy udziale tzw. czynnika społecznego. W tym celu stara się wyposażyć poszczególne jednostki lub zorganizowane zbiorowości jednostek w zinstytucjonalizowane formy umożliwiające aktywne włączenie się w administrowanie. Celem wprowadzania tego rodzaju rozwiązań jest budowanie partnerskich relacji między administracją a administrowanymi, pogłębianie zaufania między jednostką a strukturami państwa i samorządu, kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego oraz – co szczególnie istotne w krajach postkomunistycznych – demokratyzowanie samej administracji. Działania polegające na zapewnieniu partycypacji jednostek i ich grup w wykonywaniu zadań publicznych są szczególnie widoczne w obszarze planowania przestrzeni.

Przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹ wprowadzają szerokie gwarancje udziału w pracach planistycznych wszystkich zainteresowanych nimi osób. Ustawodawca umożliwił im czynne uczestnictwo w pracach planistycznych, wprowadzając do nich liczne i zróżnicowane mechanizmy służące partycypacji. Istotną rolę w procesach planowania i zagospodarowania przestrzeni odgrywają wspólnoty samorządowe. Kształtowanie i prowadzenie lokalnej i regionalnej polityki przestrzennej należy przede wszystkim do zadań odpowiednio samorządu gminnego i samorządu województwa. Gmina jako najmniejsza wspólnota samorządowa odpowiada za przygotowanie dwóch najważniejszych dokumentów planistycznych o znaczeniu lokalnym – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z jednej strony „bli-

¹ Dz.U. 2021, poz. 741 ze zm. (dalej: u.p.z.p.).

skie” jednostce usytuowanie władz gminy w strukturze administracji publicznej, a z drugiej wieloetapowy charakter prac planistycznych pozwoliły ustawodawcy na wykorzystanie szeregu narzędzi umożliwiających w szczególności mieszkańcom gminy (ale nie tylko im) udział w tych pracach. Instrumenty służące partycypacji osób zainteresowanych w pracach nad projektem studium czy planu miejscowego zostały zagwarantowane już na etapie poprzedzającym przygotowanie danego projektu². Są one obecne także na dalszym etapie planowania, poprzedzającym przedstawienie gotowego do uchwalenia projektu dokumentu organowi stanowiącemu gminy. W tej fazie prac planistycznych ustawodawca przyznał zainteresowanym osobom możliwość wnoszenia uwag dotyczących danego projektu oraz prawo do udziału w dyskusji publicznej. Dyskusja publiczna stanowi jeden z etapów procesu planowania przestrzennego w gminie i znajduje zastosowanie w ramach prac nad projektem zarówno miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W obu przypadkach zorganizowanie dyskusji ma charakter obligatoryjny.

Obowiązek zorganizowania dyskusji publicznej i prawo do udziału w dyskusji

Na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym prace planistyczne zostały uporządkowane i poddane ściśle określonym regułom, mają więc charakter sformalizowany. Ukończenie danego etapu prac warunkuje prawo przejścia do następnego etapu, a pominięcie któregośkolwiek z obligatoryjnych elementów procesu planowania prowadzi do wadliwości całego procesu i w efekcie powoduje możliwość jego zakwestionowania w ramach właściwych postępowań³. Dyskusja publiczna zalicza się do niezbędnych etapów procesu planowania przestrzeni, a jej zorganizowanie stanowi warunek *sine qua non* do uznania prawidłowości przeprowadzonych prac. Obowiązek zorganizowania dyskusji spoczywa na organie wykonawczym gminy, który jest jednocześnie podmiotem opracowującym projekty studium i miejscowego planu. Zgodnie z art. 11 pkt 7 oraz art. 17 pkt 9 u.p.z.p. po wyłożeniu do publicznego wglądu projektu odpowiednio studium i planu wójt (burmistrz/prezydent miasta) organizuje co najmniej jedną dyskusję publiczną nad przyjętymi w danym projekcie rozwiązaniami. Realizacja obowiązków, o których mowa w przywołanych przepisach, następuje po wprowadzeniu do danego projektu zmian wynikających z uzyskanych opinii i dokonanych

² Na tym etapie ustawodawca dopuścił możliwość składania wniosków dotyczących procedowanego dokumentu (por. art. 11 pkt 1 oraz art. 17 pkt 1 u.p.z.p.).

³ Szerzej: M. Karpiuk, *Udział czynnika społecznego w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 1–2, s. 80–81.

uzgodnień. Wymogiem, którego spełnienie bezpośrednio warunkuje zorganizowanie dyskusji, jest wyłożenie projektu do publicznego wglądu. Dyskusja publiczna powinna zostać zorganizowana po wyłożeniu projektu studium/planu miejscowego do publicznego wglądu, ale przed upływem okresu, na jaki dokonano wyłożenia. Organ wykonawczy gminy został uprawniony do określenia długości tego okresu przy założeniu, że nie może on być krótszy niż 21 dni. W tym czasie wójt (burmistrz/prezydent miasta) musi zorganizować przynajmniej jedną dyskusję publiczną. Dotychczasowa, choć trzeba to przyznać, dosyć krótka praktyka⁴ pokazuje, że organy niechętnie organizują takie dodatkowe, nieobligatoryjne dyskusje, choć rozwiązanie dające taką możliwość należy ocenić pozytywnie. Może ono przydać się zwłaszcza w sytuacji, gdy dany dokument planistyczny obejmuje obszar kilku czy nawet kilkunastu miejscowości. W takim wypadku organ mógłby zorganizować dyskusje w formie otwartych spotkań w różnych lokalizacjach, umożliwiając tym samym dostęp do nich potencjalnie większej liczbie zainteresowanych osób. O terminie i miejscu zorganizowania dyskusji organ wykonawczy gminy zawiadamia w ogłoszeniu o wyłożeniu projektu danego dokumentu planistycznego do publicznego wglądu. Ogłoszenia dokonuje się na kilka sposobów: w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej organu, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości.

Obowiązek zorganizowania dyskusji obejmuje nie tylko wybór terminu czy miejsca, w którym odbędzie się dyskusja, ale także zapewnienie sprawnego przebiegu samej dyskusji. W tym celu organizator powinien dokonać wyboru osoby pełniącej funkcję przewodniczącego. Osobą tą może być przedstawiciel organizatora, np. pracownik urzędu gminy (miasta), jak również osoba znajdująca się poza strukturą urzędu. W doktrynie postuluje się powierzenie funkcji przewodniczącego dyskusji osobie niezależnej od organizatora – zewnętrznemu moderatorowi, co powinno przyczynić się do zapewnienia bezstronności oraz podniesienia poziomu wiarygodności dyskusji⁵.

Prawo do udziału w dyskusji publicznej, podobnie jak inne prawa związane z udziałem czynnika społecznego w planowaniu przestrzennym, ma charakter powszechny. Przysługuje ono każdemu zainteresowanemu niezależnie od miejsca jego zamieszkania. Prawo to zatem służy zarówno mieszkańcom gminy, której obszar obejmują ustalenia projektowanego dokumentu planistycznego, jak i osobom zamieszkającym w miejscowościach usytuowanych poza tą gminą. W praktyce

⁴ Komentowane rozwiązanie zostało wprowadzone do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawą z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. 2020, poz. 1086).

⁵ Tak: P. Sosnowski, komentarz do art. 11 [w:] K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2014, Lex.

w pracach planistycznych zazwyczaj uczestniczą społeczności lokalne – w tym przede wszystkim osoby znajdujące się w posiadaniu nieruchomości objętych zakresem planu miejscowego czy studium, a także osoby, które zamierzają wejść w posiadanie takich nieruchomości. Od osoby zainteresowanej udziałem w dyskusji publicznej nie można żądać wykazania interesu prawnego. Choć obowiązek taki nie wynika wprost z przepisów u.p.z.p., w dyskusji powinien wziąć udział przedstawiciel projektodawcy. Dyskusja nie miałaby bowiem żadnego sensu, gdyby nie uczestniczył w niej podmiot opracowujący projekt danego dokumentu planistycznego. Projektodawca jest jedynym podmiotem uczestniczącym w pracach planistycznych, który ma pełną wiedzę na temat opracowanego projektu, w tym szczegółów związanych z przebiegiem prac oraz motywów, jakie zdecydowały o takim, a nie innym sposobie ukształtowania projektu. Ma on zatem możliwość udzielenia odpowiedzi na zadane podczas dyskusji pytania, wyjaśnienia wątpliwości zgłoszonych w jej toku i ostatecznie, co najważniejsze – po wysłuchaniu uwag i stanowisk uczestników ma też możliwość uznania ich racji bądź przekonania ich do rozwiązań przyjętych w projekcie. Osiągnięcie w dyskusji konsensusu co do ostatecznego kształtu projektu (niezależnie od tego, kto w jej wyniku zostanie przekonany i przez kogo) wydaje się być efektem pożądanym z punktu widzenia potrzeby budowania partnerskich relacji między administracją a administrowanymi. Jeśli organizator zdecyduje się na powierzenie prowadzenia dyskusji zewnętrznemu moderatorowi, powinien wyznaczyć swojego przedstawiciela, który weźmie udział w dyskusji jako jej uczestnik.

Sposób zorganizowania dyskusji

Określenie sposobu przeprowadzenia dyskusji stanowi kompetencję organu wykonawczego gminy jako jej organizatora, przy czym obowiązkiem wójta (burmistrza/prezydenta miasta) jest zapewnienie publicznego charakteru dyskusji. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego warunek ten zostanie spełniony, jeśli sposób zorganizowania dyskusji nie będzie ograniczał możliwości wypowiedzi wszystkim zainteresowanym podmiotom⁶. Obowiązkiem organizatora jest ponadto zapewnienie prowadzenia dyskusji w sposób umożliwiający zabieranie głosu, zadawanie pytań i składanie uwag. Organ wykonawczy gminy, podejmując decyzję o wyborze sposobu zorganizowania dyskusji, może skorzystać z rozwiązania przyjętego w art. 8d u.p.z.p., a więc z prowadzenia dyskusji publicznej za pomocą środków porozumiewania się na odległość. Takie rozwiązanie umożliwia osobie zainteresowanej wzięcie udziału w dyskusji niezależnie od miejsca, w którym przebywa. Dyskusja odbywa się w przestrzeni wykorzystywanej przez organizatora do porozumiewania się na odległość. W praktyce rolę

⁶ Wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2006 r., sygn. II OSK 277/06, Lex nr 266913.

takiej przestrzeni (sieci) zapewne najczęściej będą pełniły łącza internetowe. Prowadzenie dyskusji publicznej za pomocą środków porozumiewania się na odległość wiąże się z koniecznością spełnienia przez organizatora dodatkowych wymogów. W tym przypadku ustawodawca wprowadza obowiązek zapewnienia możliwości zabierania głosu, zadawania pytań i składania uwag przez jednoczesną transmisję obrazu i dźwięku oraz zadawanie pytań i składanie uwag w formie zapisu tekstowego. Rozwiązanie to w praktyce wyklucza zastosowanie metod asynchronicznych. Dyskusja prowadzona za pomocą środków porozumiewania się na odległość musi odbywać się w czasie rzeczywistym, bowiem tylko taka formuła umożliwi jednoczesną transmisję obrazu i dźwięku.

Innym sposobem zorganizowania dyskusji publicznej jest otwarte spotkanie, w którym osobiście uczestniczą wszyscy zainteresowani dyskusją nad projektem. Decydując się na takie rozwiązanie, organizator musi wskazać miejsce, w którym odbędzie się dyskusja. W praktyce miejscem tym będzie zapewne najczęściej siedziba urzędu gminy (miasta) bądź inny obiekt należący do gminy. Spotkanie odbywa się w ustalonym terminie – określonego dnia, we wskazanym przez organizatora przedziale czasowym. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że dyskusje nie powinny być organizowane w terminach uniemożliwiających faktyczny udział zainteresowanych⁷. Wydaje się zatem, że spotkania nie powinny odbywać się w dni robocze w godzinach pracy urzędu. Optymalnym rozwiązaniem byłoby wyznaczenie terminu dyskusji na dzień ustawowo (a przynajmniej zwyczajowo) wolny od pracy. Zaletą otwartych spotkań jest bezpośredni kontakt projektodawcy ze wszystkimi osobami zainteresowanymi pracami nad projektem. Otwarte spotkania, podobnie jak prowadzenie dyskusji publicznej za pomocą środków porozumiewania się na odległość, pozwalają na interakcje, umożliwiają prowadzenie dialogu, podczas którego dochodzi do wymiany opinii, przedstawiania stanowisk, zadawania pytań i zwrotnego udzielania odpowiedzi. Wadą tego sposobu zorganizowania dyskusji jest konieczność osobistego stawiennictwa wszystkich zainteresowanych stron w miejscu i czasie wskazanym arbitralnie przez organizatora. Nieobecność na spotkaniu uniemożliwia wzięcie aktywnego udziału w dyskusji i śledzenie jej przebiegu. Warto w tym miejscu zauważyć, że miejsce otwartego spotkania wskazane przez organizatora może znajdować się w innej miejscowości niż miejscowość objęta zakresem projektu danego dokumentu planistycznego. Także termin spotkania, a w szczególności zbyt wczesna bądź zbyt późna pora dnia przewidziana na spotkanie, może wykluczać udział w nim określonych grup osób, np. czynnych zawodowo czy starszych.

Oprócz wyżej wymienionych dopuszczalne są również inne sposoby zorganizowania dyskusji publicznej. Przykładowo w przywoływanym już wcześniej wyroku Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że jednym ze sposobów zorganizowa-

⁷ J.H. Szlachetko, 2.2. *Dyskusja publiczna* [w:] *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*, Warszawa 2017, Lex.

nia dyskusji może być publikacja wypowiedzi w prasie⁸, oczywiście pod warunkiem zapewnienia każdemu zainteresowanemu możliwości zabierania głosu, zadawania pytań i składania uwag. W doktrynie można jednak spotkać pogląd, zgodnie z którym dyskusja poprzez publikację wypowiedzi w prasie jest niedopuszczalna. W ocenie J.H. Szlachetki taka formuła prowadzi do limitowania kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w dyskusji, a przez to pozbawia dyskusję jej „publicznego” charakteru⁹. Autor ten, uzasadniając swój pogląd, wskazuje na odpłatny charakter wypowiedzi publikowanych w prasie. W mojej ocenie ten problem daje się rozwiązać już na etapie organizowania dyskusji. Dyskusję można przeprowadzić nieodpłatnie np. na łamach gazety czy biuletynu, którego wydawcą jest samorząd. Władze samorządu mogą także wykupić miejsce w prasie wydawanej przez podmioty zewnętrzne i przeznaczyć je na publikację wypowiedzi uczestników dyskusji. Abstrahując od oceny charakteru dyskusji w formie publikacji wypowiedzi w prasie, trzeba przyznać, że taki sposób zorganizowania dyskusji, stanowiący *de facto* formę rozłożonej w czasie debaty, nie przyczynia się do krzewienia idei partycypacji mieszkańców gminy w planowaniu przestrzeni. Raczej zniechęca on potencjalnych zainteresowanych do udziału w dyskusji. Dodatkowo niepotrzebnie wydłuża dyskusję, a przez to sam proces planowania.

Jak już wspominałem, dyskusja publiczna powinna zostać zorganizowana po wyłożeniu projektu danego dokumentu planistycznego do publicznego wglądu, ale przed upływem okresu, na jaki dokonano wyłożenia. W praktyce długość okresu wyłożenia projektu będzie miała decydujące znaczenie dla wyboru sposobu zorganizowania dyskusji. Przyjęcie zbyt krótkiego okresu może utrudnić czy wręcz uniemożliwić skorzystanie z niektórych sposobów zorganizowania dyskusji, np. publikacji wypowiedzi w prasie czy odbycia kilku otwartych spotkań.

Przedmiot i charakter dyskusji

Przedmiot dyskusji publicznej stanowią rozwiązania przyjęte w projekcie danego dokumentu planistycznego. Dyskusja może zatem dotyczyć w przypadku studium – proponowanych rozwiązań w zakresie polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku planu miejscowego – projektowanych w nim rozwiązań dotyczących przeznaczenia określonych terenów oraz sposobów ich zagospodarowania i zabudowy. Podczas dyskusji nie mogą być natomiast omawiane zagadnienia niezwiązane z przedstawionym projektem, w szczególności dotyczące przeznaczenia tere-

⁸ Na taki sposób zorganizowania dyskusji zwrócił uwagę NSA w wyroku z dnia 20 czerwca 2006 r., sygn. II OSK 277/06, Lex nr 266913.

⁹ J.H. Szlachetko, 2.2. Dyskusja...

nów nieobjętych projektowanym dokumentem planistycznym czy innych zamierzeń planistycznych gminy. Dyskusja w założeniach stanowić ma forum wymiany poglądów między osobami zainteresowanymi projektowanymi rozwiązaniami. Jak słusznie zauważa Ł. Damurski, stwarza ona „jedyną okazję do bezpośredniej, dwustronnej interakcji między władzami samorządowymi a różnymi interesariuszami procesu planistycznego”¹⁰. Podczas dyskusji przedstawiciel projektodawcy przedstawia rozwiązania przyjęte w projekcie, wyjaśnia motywy, jakie stały za takim, a nie innym kształtem przyjętych rozstrzygnięć, udziela odpowiedzi na zadane pytania i wysłuchuje stanowisk pozostałych uczestników. Z kolei mieszkańcy gminy (i inne osoby zainteresowane projektem) uczestniczący w dyskusji mają możliwość zadawania pytań jej organizatorowi, zgłaszania uwag i opinii do proponowanych rozwiązań oraz poznania pytań i stanowisk pozostałych uczestników. Dyskusję można zatem określić jako rodzaj debaty publicznej, której przedmiotem są rozwiązania przyjęte w danym projekcie.

Stanowiska i opinie przedstawione podczas dyskusji publicznej przez jej uczestników, a także ustalenia płynące z dyskusji nie są wiążące dla jej organizatora. Dyskusja ma charakter opiniodawczy. Zwrócił na to uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 czerwca 2006 r., podkreślając, że cechą dyskusji publicznej jest zamiar wysondowania opinii (poglądów, stanowiska) określonych grup społecznych (wspólnoty samorządowej lub zainteresowanych środowisk)¹¹. Wyłącznie opiniodawczy charakter dyskusji jest krytykowany w literaturze przedmiotu. Przykładowo M. Karpiuk zauważa, że „zasadniczo niewiele ona [dyskusja – przyp. M.I.U.] wnosi do procesu planistycznego, ze względu na walor braku merytorycznego związania organu jej wynikiem; ma ona jedynie charakter intencyjny, a organ planistyczny nie musi i często nie bierze pod uwagę płynących z niej wniosków, traktując ją niekiedy niestety jak przykry obowiązek, a nie głos społeczeństwa”¹². Choć prawdą jest, że kwestie podnoszone podczas dyskusji nie muszą zostać uwzględnione przez wójta (burmistrza/prezydenta miasta) w przypadku nanoszenia ewentualnych poprawek do projektu planu miejscowego czy studium, to powinny pojawić się one w protokole z przeprowadzenia dyskusji sporządzonym po jej zakończeniu. Wzory protokołów określają odpowiednio: załącznik nr 8 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹³ oraz załącznik nr 6 do

¹⁰ Ł. Damurski, *Dyskusja (nie)publiczna. Problem dostępności dokumentów planistycznych na poziomie gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 48.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2006 r., sygn. II OSK 277/06. Por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 18 lutego 2014 r., sygn. II SA/Bk 514/13, CBOSA.

¹² M. Karpiuk, *Udział czynnika...*, s. 76.

¹³ Dz.U. 2003, nr 164, poz. 1587.

rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy¹⁴. W protokołach oprócz informacji typowo „technicznych”, jak data sporządzenia danego protokołu, data przeprowadzenia dyskusji czy dane osoby sporządzające protokół, umieszcza się dane osób/podmiotów zabierających głos w dyskusji wraz z informacją o zagadnieniach przez nie poruszanych oraz ustalenia płynące z dyskusji. Do protokołu załącza się również listę obecności.

Podsumowanie

Partycypacja mieszkańców gminy w planowaniu przestrzennym wpisuje się w ideę współzarządzania, która zakłada wykonywanie administracji publicznej przez profesjonalny aparat urzędniczy przy aktywnym udziale jednostek i ich grup w procesach decyzyjnych¹⁵. Idea współzarządzania jest silnie zakorzeniona w systemach prawnych państw demokratycznych zachodniej Europy. W Polsce rozwiązania zakładające udział czynnika społecznego w wykonywaniu zadań publicznych są wprowadzane wprawdzie dopiero od 30 lat, ale co ważne – w okresie tym pojawiło się wiele zinstytucjonalizowanych form partycypacji, a ich znaczenie sukcesywnie rośnie wraz z kształtowaniem się nowoczesnego społeczeństwa obywatelskiego świadomego swojej podmiotowości i sprawczości¹⁶. Włączenie społeczeństwa obywatelskiego w procesy administrowania wpłynęło znacząco na sposób funkcjonowania samego aparatu administracji i zredefiniowało jego rolę w tych procesach. Jak słusznie zaważa I. Niżnik-Dobosz, „pojęcie partycypacji w administracji publicznej znosi dychotomiczny podział na administrujących i administrowanych, administrowani stają się bowiem zarazem uczestniczącymi, na określonych zasadach, w administrowaniu”¹⁷. Zapewnienie udziału społeczeństwa obywatelskiego w wykonywaniu zadań z zakresu administracji publicznej pozwala zatem na skrócenie dystansu między administrującymi a administrowanymi i służy budowaniu partnerskich relacji między tymi podmiotami.

Dyskusja publiczna stanowi formę udziału mieszkańców gminy w pracach nad projektami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzen-

¹⁴ Dz.U. 2004, nr 118, poz. 1233.

¹⁵ Szerzej: M. Oramus, *Model współzarządzania (governance) i problemy dotyczące jego wdrażania w administracji publicznej*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2015, nr 1, s. 179–195.

¹⁶ Szerzej: B. Jaworska-Dębska, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym. Przemiany koncepcji prawnej i praktyki w latach 1990–2020. Zagadnienia wybrane*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 3, s. 49–64.

¹⁷ I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, Lex.

nego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W doktrynie podnosi się, że dyskusja publiczna może stanowić także efektywne narzędzie wymiany informacji, rozwiązywania różnego rodzaju konfliktów i kształtowania właściwych postaw obywatelskich¹⁸. Dyskusja publiczna służy przede wszystkim wymianie informacji. Słabością regulacji ustawowej jest niewątpliwie to, że ma ona charakter wyłącznie opiniotwórczy. Uwagi zgłaszane podczas dyskusji i płynące z niej ustalenia nie muszą zostać uwzględnione przez wójta (burmistrza/prezydenta miasta) podczas opracowywania ostatecznej wersji projektu planu miejscowego czy studium. W tym kontekście warto zastanowić się nad wprowadzeniem wymogu rozpatrzenia postulatów zgłoszonych podczas dyskusji np. podczas sesji organu stanowiącego gminy. Takie rozwiązanie podniosłoby znaczenie dyskusji publicznej w planowaniu przestrzennym. Wymusiłoby również na organizatorze poważne podejście do dyskusji – w tym gruntowne przemyślenie sposobu jej zorganizowania oraz odpowiednie przygotowanie merytoryczne uwzględniające konieczność kompleksowego uzasadnienia racji, jakie stały za przyjęciem w projekcie określonych rozwiązań.

Ustalenie sposobu zorganizowania dyskusji publicznej ustawodawca pozostawił jej organizatorowi. Podstawowym, do niedawna prawdopodobnie najczęściej wybieranym przez organizatorów sposobem były otwarte spotkania, w ramach których w określonym miejscu i czasie spotykali się wszyscy zainteresowani dyskusją nad danym projektem. Taka formuła dyskusji nie zawsze spotyka się z zainteresowaniem ze strony mieszkańców gminy. W otwartych spotkaniach zazwyczaj uczestniczy od kilku do kilkunastu osób, ale zdarzają się jednak i takie spotkania, na których nie pojawia się nikt poza przedstawicielami organizatora. Powody takiego stanu rzeczy są różne, ale bardzo często zależą one od samego organizatora, który traktując dyskusję jak „zło konieczne”, nie tylko nie stara się zachęcić mieszkańców gminy do udziału w niej, ale wręcz zniechęca ich do tego (np. ustalając na miejsce dyskusji, niezależnie od położenia nieruchomości objętych danym projektem, siedzibę urzędu gminy/miasta czy wskazując jako termin dyskusji dzień roboczy w godzinach pracy urzędu).

Obecnie z uwagi na ograniczenia związane z organizowaniem otwartych spotkań podczas stanu epidemii dużym zainteresowaniem cieszy się dyskusja prowadzona za pomocą środków porozumiewania się na odległość. Na dyskusje w tej formie zdecydowano się m.in. w Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Łodzi, Rzeszowie czy Warszawie. Wydaje się, że dyskusja prowadzona za pomocą środków porozumiewania się na odległość wpisze się na trwałe do procedur planistycznych i w wielu gminach z czasem zastąpi otwarte spotkania. W tym miejscu warto zauważyć, że rozwiązania zakładające wprowadzenie środków e-komunikacji do procedur przewidujących udział społeczeństwa obywatelskiego są od dawna po-

¹⁸ Ł. Damurski, *Dyskusja (nie)publiczna...*, s. 48.

stulowane w doktrynie prawa administracyjnego¹⁹. W dobie powszechnej już informatyzacji administracji takie rozwiązanie jest prostsze i tańsze od tradycyjnych spotkań otwartych. W szczególności nie wymaga ono od organizatora zapewnienia miejsca (obiekту), w którym odbędzie się spotkanie, odpowiedniego wyposażenia tego miejsca czy np. przygotowania materiałów informacyjnych w postaci papierowej. Rozwiązanie to jest korzystne również dla większości osób zainteresowanych udziałem w dyskusji. Mogą one w łatwy sposób dołączyć do dyskusji bez konieczności dojazdu do określonej miejscowości pod wskazany adres. Z drugiej strony użycie środków porozumiewania się na odległość wymaga od potencjalnych uczestników posiadania odpowiedniego sprzętu, dostępu do sieci, w której odbywa się dyskusja, oraz umiejętności korzystania z narzędzi służących porozumiewaniu się na odległość. W praktyce gminy, które zdecydowały się na wybór tego rozwiązania, korzystają najczęściej z ogólnodostępnych komunikatorów internetowych. Obecnie dostęp do urządzeń umożliwiających połączenie się z internetem jest już bardzo szeroki, ale jeszcze nie powszechny. W dalszym ciągu stosunkowo duża grupa osób nie może, nie potrafi bądź nie chce korzystać z narzędzi elektronicznych. Całkowite zastąpienie otwartych spotkań „spotkaniami zdalnymi” może prowadzić do trwałego wykluczenia tych osób z prac planistycznych wbrew ich woli. Może warto więc zastanowić się nad rozwiązaniem mieszanym – dyskusją publiczną w formie otwartego spotkania z możliwością zdalnego udziału w nim osób za pomocą środków porozumiewania się na odległość²⁰.

Ustawodawca, nakładając na organ wykonawczy gminy obowiązek zorganizowania dyskusji publicznej, pozostawił mu znaczny margines swobody w zakresie ustalenia „technicznych” aspektów dyskusji. Takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie. Nie jest rolą ustawodawcy kazuistyczne określenie wszystkich relacji zachodzących między władzami gminy a jej mieszkańcami. Planowanie przestrzenne należy do zadań własnych gminy, a więc zadań wykonywanych przez gminną wspólnotę samorządową we własnym imieniu i na własny rachunek. Prawo do określenia sposobu zorganizowania dyskusji i ustalenia innych kwestii z nią związanych jest jednym z przejawów autonomii planistycznej gminy. Jest ono jednak nie tylko prawem, ale także szczególnego rodzaju zobowiązaniem – zobowiązaniem do stworzenia mechanizmów pozwalających na efektywny udział mieszkańców gminy w pracach planistycznych, ale także w szerszym wymiarze na budowanie partnerskiego modelu zarządzania gminą. Właściwie zorganizowana dyskusja publiczna służy budowaniu zaufania społeczności lokalnej do władz samorządowych. Może być ona również pomocna w sondowaniu na-

¹⁹ Zob. w szczególności: I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie...*; oraz K. Kurczewska, *E-partycypacja społeczności lokalnych w planowaniu zagospodarowania przestrzennego* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 118–155.

²⁰ Na taką formułę w dobie pandemii zdecydowały się władze Krakowa.

strojów społecznych i diagnozowaniu potencjalnych konfliktów, jakie pojawiają się podczas procesu planowania. Władze gminy wyposażone w tę wiedzę są w stanie skutecznie rozwiązywać spory, zanim staną się one istotną barierą w efektywnej komunikacji z mieszkańcami. To od decyzji organu wykonawczego gminy i od sposobu jej wykonania będzie zależało to, czy uda się wykorzystać wszystkie możliwości, jakie stwarza dyskusja, czy pozostanie ona szczególnym czy jednym z wielu elementów procesu planowania – czy stanie się uciążliwą koniecznością wynikającą z przepisów, czy szansą na zbudowanie rzeczywistej wspólnoty opartej na dialogu z władzą.

Bibliografia

- Damurski Ł., *Dyskusja (nie)publiczna. Problem dostępności dokumentów planistycznych na poziomie gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4.
- Jaworska-Dębska B., *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym. Przemiany koncepcji prawnej i praktyki w latach 1990–2020. Zagadnienia wybrane*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 3.
- Karpiuk M., *Udział czynnika społecznego w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 1–2.
- Kurczewska K., *E-partycypacja społeczności lokalnych w planowaniu zagospodarowania przestrzennego* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012.
- Niżnik-Dobosz I., *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
- Oramus M., *Model współzarządzania (governance) i problemy dotyczące jego wdrażania w administracji publicznej*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2015, nr 1.
- Sosnowski P., komentarz do art. 11 [w:] K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Szlachetko J.H., 2.2. *Dyskusja publiczna* [w:] *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*, Warszawa 2017.

Streszczenie

Artykuł stanowi próbę wskazania i oceny regulacji prawnych kształtujących dyskusję publiczną jako formę partycypacji mieszkańców gminy w planowaniu przestrzennym. W ocenie autora opracowanie odnosi się do najważniejszych dla tej problematyki zagadnień, takich jak zakres obowiązku zorganizowania dyskusji i zakres prawa do udziału w dyskusji, sposoby zorganizowania dyskusji oraz przedmiot i charakter dyskusji. W artykule podjęto także próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie o rolę dyskusji publicznej w gminnych pracach planistycznych. Przeprowadzone badania pozwoliły na zdiagnozowanie najpoważniejszych problemów, z jakimi musi się zmierzyć organ wykonawczy gminy, organizując dyskusję.

Słowa kluczowe: dyskusja publiczna, planowanie przestrzenne, partycypacja społeczna, plan miejscowy

PUBLIC DISCUSSION AS A FORM OF LOCAL COMMUNITY PARTICIPATION IN SPATIAL PLANNING

Summary

This paper is trying to outline, as well as evaluate particular legal regulations as regards the public discussion as a form of local community participation in spatial planning. As far as the author is concerned, the paper addresses issues of great importance for this particular legal matter, such as: the obligation to organize the discussion and the right to participate in the discussion, the ways of organizing the discussion, and the subject and nature of the discussion. This article is also trying to provide an answer to the question about the importance of public discussion in local planning procedures. The conducted research allowed for the diagnosis of the most important problems which the executive body of local government organizing the discussion has to deal with.

Keywords: public discussion, spatial planning, social participation, local plan