

Marta Flek

DYSKUSJA PUBLICZNA W PROCESIE PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO GMINY

Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego wykonuje wszystkie jego zadania o charakterze publicznym, które nie zostały zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Tę fundamentalną zasadę gwarantuje Konstytucja RP (art. 163 i 164), natomiast precyzują ją przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹ poprzez wskazanie zakresu tych zadań. Zgodnie z brzmieniem art. 6 ust. 1 u.s.g. „Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”. Takimi sprawami w myśl art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g. są m.in. sprawy ładu przestrzennego. Zasady i sposób wykonywania tych zadań przez gminę normuje ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym². W świetle tej ustawy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w gminie należy do kompetencji władz gminy. Zasada ta jest unormowana w art. 3 ust. 1 u.p.z.p., w myśl którego kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy należy do zadań własnych gminy. W doktrynie wskazuje się, że powierzenie gminie zadań ze sfery planowania przestrzennego kreuje instytucję tzw. władztwa planistycznego gminy, które według Z. Niewiadomskiego można zdefiniować jako „przekazanie przez ustawodawcę gminie kompetencji w zakresie władczego przeznaczenia i ustalenia zasad gospodarowania terenu (w drodze aktu prawa miejscowego – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu – w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu)”³. Gmina zatem przy wykonywaniu zadań z zakresu ładu przestrzennego władczo decyduje

¹ Tekst jedn. DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm., zwana dalej u.s.g.

² Tekst jednolity DzU z 2012 r., poz. 647 z późn. zm., zwana dalej u.p.z.p.

³ Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 27.

o przeznaczeniu terenu. Jej działania w tym obszarze nie są jednak dowolne, ogranicza je przede wszystkim konstytucyjna ochrona prawa własności (art. 21 Konstytucji). Ponadto w myśl art. 1 u.p.z.p. przy realizacji zadań planistycznych gmina jest zdeterminowana dwiema kategoriami wartości (zasad), które musi uwzględnić w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Do pierwszej ustawodawca zaliczył ład przestrzenny i zrównoważony rozwój, do drugiej w szczególności: wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych leśnych, ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także wymagania dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, walory ekonomiczne przestrzeni, prawa własności, co wynika również z cytowanego art. 21 Konstytucji, oraz potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, a także interesu publicznego.

Należy podkreślić, że powyższy katalog wartości nie jest katalogiem zamkniętym. Ustawodawca jedynie poprzez egzemplifikację wskazał najistotniejsze z punktu widzenia potrzeb zagospodarowania przestrzennego zasady. Dlatego też nie można pominąć tych innych wartości, które wynikają z przepisów szczególnych. Wartości uwzględniane w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym są niewątpliwie istotne dla szeroko pojętego interesu publicznego, jak i prywatnego. Zagospodarowanie terenu nie może być oderwane od porządku przestrzennego, w tym od norm techniczno-budowlanych zapewniających ład przestrzenny. Musi charakteryzować się pewnym zorganizowanym działaniem prowadzącym do takiego ukształtowania terenu, które nie będzie naruszało wymienionych wartości.

Realizacja zadań z zakresu zagospodarowania przestrzennego nie należy zatem do zadań łatwych. Uwzględnienie przedmiotowych wartości (zasad) wymaga od organu realizującego owe zadania szczególnej znajomości ukształtowania terenu podlegającego zagospodarowaniu i warunków jego przeznaczenia, w tym bogactw naturalnych, możliwości i potrzeb rozwojowych gminy, zamierzeń gospodarczych, organizacyjnych, społecznych, również na szczeblu wojewódzkim i krajowym. Istotna jest tu także umiejętność godzenia interesów. Proces gospodarowania przestrzenią jest procesem z natury konfliktogennym, w trakcie którego dochodzi do krzyżowania się różnych, często przeciwstawnych interesów⁴.

⁴ Zob. P.J. Suwaj, *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 40. Autorka wskazuje, że „konieczność stosunków władczych wynika z faktu, że podmioty biorące udział w procesie administrowania (dotyczy to tak organów administracji, organów administrujących, jak też obywateli) mają interesy i dążenia nie tylko jednoznaczne, tożsame i zbieżne, ale i sprzeczne – rozbieżne i przeciwstawne. Sprzeczności z kolei mogą mieć charakter ambiwalentny, wynikający z wyboru między różnymi alternatywami oraz konfliktowy, wymagający przesądzenia przeciw-

Chodzi tu nie tylko o interesy właścicieli nieruchomości, których prawo swobodnego korzystania z tej nieruchomości ograniczane jest w większym lub mniejszym zakresie przez postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale również o interesy gmin sąsiednich⁵ czy organizacji społecznych zainteresowanych tak istotnymi wartościami jak chociażby ochrona środowiska, dziedzictwa kulturowego zabytków.

M. Wyrzykowski stwierdził, że „sam konflikt interesów nie jest zjawiskiem negatywnym; co więcej, występowanie konfliktów jest oznaką żywotności społeczeństwa. Rzecz zaś w tym, by po pierwsze tworzyć warunki i mechanizmy, w których organy państwa w jak najmniejszym stopniu będą tworzyły źródła konfliktów, po wtóre tworzyć reguły i mechanizmy oraz próbować tworzyć kryteria rozstrzygania konfliktów. Państwo bowiem nie jest osłabiane przez konflikty, mają one przecież charakter zjawiska obiektywnie występującego, prawda, że zależnie od okoliczności z różnym natężeniem. Natomiast czynnikiem osłabiającym państwo jest brak lub niewystarczający poziom mechanizmów rozstrzygania konfliktów”⁶.

Antycypując dalsze rozważania, należy stwierdzić, że proces związany z podejmowaniem przez organy gminy decyzji planistycznych w zakresie kształtowania polityki przestrzennej i przeznaczenia terenów powinien z założenia uwzględniać uczestnictwo wielu podmiotów, w tym innych organów administracji zainteresowanych ustaleniami studium i planu miejscowego, osób prawnych i osób fizycznych, a także organizacji społecznych. Wynika to przede wszystkim z wielości różnorodnych problemów, jakie jawią się przy podejmowaniu tego rodzaju decyzji planistycznych na skutek krzyżowania się interesów poszczególnych podmiotów. Jak się podkreśla w doktrynie, „decyzja służy rozwiązywaniu problemów, jej racjonalność zaś zależy w dużej mierze od prawidłowego zdefiniowania problemu decyzyjnego”⁷. W przypadku podejmowania decyzji w zakresie gospodarki przestrzennej jedynie przez organy gminy, bez udziału czynnika zewnętrznego, częstokroć mogłyby być pomijane ważne problemy społeczno-

stawnych interesów [...] rozwiązywanie takiego konfliktu [interesu publicznego i prywatnego – przyp. aut.] powinno następować poprzez wążenie interesów w procesie podejmowania decyzji stosowania prawa, przy uwzględnieniu ewentualnego priorytetu w postaci racji stanu (na korzyść interesu publicznego) bądź wolności i praw podstawowych człowieka (na korzyść interesu prywatnego)”.

⁵ Szerzej na temat ochrony interesu gminy sąsiedniej w procesie sporządzania studium i planu miejscowego zob. M. Tetera, *Władztwo planistyczne w stosunkach sąsiednich gmin*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1–2, s. 14–18.

⁶ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 164.

⁷ E. Knosala, *Decyzja i doradztwo w administracji publicznej. Studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Bytom 2003, s. 46.

-gospodarcze, z racji chociażby niedostatecznej znajomości stanu rzeczy, braku informacji⁸. Dlatego tak istotne jest stworzenie odpowiedniej procedury podejmowania decyzji planistycznych w procesie kształtowania gospodarki przestrzennej. Procedura taka umożliwi uwzględnienie szerokiego wachlarza problemów związanych z przedmiotem podejmowanej decyzji oraz wskazuje instrumenty służące do ich rozwiązywania. W piśmiennictwie podnosi się, że „warunkiem racjonalnego decydowania jest logicznie zbudowana procedura, która powinna obiektywizować podejmowane w jej ramach działania, eliminując elementy subiektywne. Racjonalne decydowanie w tym sensie polega na wskazaniu drogi zmierzającej do wyboru optymalnego rozstrzygnięcia”⁹.

W u.p.z.p. ustawodawca przyjął dualistyczny system decyzji – aktów planistycznych: obligatoryjny – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (zwane dalej studium) i fakultatywny – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (zwany dalej planem miejscowym). Sporządzenie obu aktów ustawodawca oparł na sformalizowanej, podobnej procedurze¹⁰. W procesie uchwalania tych aktów planistycznych wprowadzono wiele różnych urządzeń prawnych mających na celu szczegółowe, wielopodmiotowe rozważenie przedmiotu podejmowanej decyzji. Wśród tych instrumentów, jak można zauważyć, znajduje się kilka rozwiązań umożliwiających osobom prawnym i fizycznym, jak i jednostkom organizacyjnym, a więc również spoza struktur administracji, czynny udział w procedurze planistycznej. Nie jest to nowe rozwiązanie. Upublicznienie działań planistycznych przewidywały wcześniejsze regulacje prawne dotyczące zagospodarowania przestrzennego. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowie osiedli, skonkretyzowane następnie przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z 29 kwietnia 1938 r. o przygotowaniu w czasie pokoju obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej w dziedzinie regulacji i zabudowy osiedli oraz budownictwa publicznego i prywatnego, a także przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z 24 marca 1939 r. o przygotowaniu w czasie pokoju obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej w dziedzinie budownictwa przemysłowego, przewidywało po ogłoszeniu przez organ sporządzający plan zabudowy przystąpienia do sporządzenia planu i wyłożeniu projektu tego planu możliwość zgłaszania wniosków, a po uchwaleniu i ponownym wyłożeniu planu do publicznego wglądu – możliwość zgłaszania zarzutów¹¹.

⁸ Na temat problemów związanych z opracowaniem planów zob. J. Łętowski, *Miejsce i funkcje planowania w działalności administracji*, *Studia Prawnicze* 1983, z. 1, s. 14 i n.

⁹ E. Knosala, *Współczesne problemy administracji publicznej*, „*Studia Iuridica*” 1996, t. 32, s. 141.

¹⁰ Por. art. 11 oraz art. 17 u.p.z.p.

¹¹ Zob. Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 17 i n.

Z czasem ustawodawca modyfikował instrumenty umożliwiające lokalnemu społeczeństwu udział w kształtowaniu ładu przestrzennego. Na tle uchwały nr 148 Rady Ministrów z 9 lipca 1976 r. w sprawie zasad i trybu sporządzania, uzgadniania i zatwierdzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego¹², wydanej na podstawie art. 26 ustawy z 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym¹³, po opracowaniu projektu planu zespołu jednostek osadniczych sporządzonego dla obszarów przekraczających obszar gminy (miasta i gminy) lub planu ogólnego miasta zainteresowane osoby fizyczne mogły brać udział w dyskusji nad zasadami planu. Dyskusję organizował terenowy organ administracji państwowej właściwy do sporządzenia tego planu (§ 4). Ponadto zarówno w trakcie tej dyskusji, jak i w okresie wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu osoby fizyczne mogły zgłaszać uwagi i wnioski do projektu tego planu, które były rozpatrywane i w miarę możliwości uwzględniane przez ten organ (§ 6 ust. 1 i 2). Natomiast na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym¹⁴ zainteresowane organy administracji państwowej, jednostki organizacyjne, organizacje i osoby fizyczne mogły zgłaszać uwagi i wnioski dotyczące sposobu zagospodarowania przestrzennego danego obszaru po podaniu do publicznej wiadomości informacji o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego (art. 28 ust. 1 i 2). Te same podmioty mogły zgłaszać wnioski i uwagi do wyłożonego projektu tego planu (art. 30 ust. 3). Ponadto, odmiennie niż w uchwale Rady Ministrów z 9 lipca 1976 r., osoby fizyczne mogły na tle tej ustawy wziąć udział w publicznej dyskusji nad skutkami realizacji planów zagospodarowania przestrzennego, a więc na etapie ich obowiązywania, a nie, jak uprzednio, na etapie sporządzania planu.

W ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym¹⁵ udział społeczeństwa w procedurze planistycznej był już znacznie szerszy, szczególnie za sprawą instytucji zgłoszenia protestów i zarzutów do projektu planu miejscowego wyłożonego do publicznego wglądu wnoszonych odpowiednio na podstawie art. 23 lub art. 24 u.z.p.¹⁶ Obecna u.p.z.p. wyeliminowała z procedury planistycznej instytucję protestów i zarzutów do projektów miejscowego planu, zastępując ją instytucją uwag do projektów studium (art. 11 pkt 11) oraz miejscowego planu (art. 18). Oprócz tej instytucji, gwarantującej społeczeństwu udział w procedurze planistycznej, ustawa przewiduje na etapie

¹² MP 1976 nr, 31, poz. 135.

¹³ DzU z 1975 r., nr 11, poz. 67 i nr 16, poz. 91.

¹⁴ Tekst jedn. DzU z 1989 r., nr 17, poz. 99 z późn. zm.

¹⁵ Tekst jedn. DzU z 1999 r., nr 15, poz. 139 z późn. zm., zwana dalej u.z.p.

¹⁶ Szerzej na temat instytucji zarzutów i protestów zob. J. Zimmerman, *Zarzuty i protesty w procedurze planowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 10; Z. Niewiadomski, *Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego o zagospodarowaniu przestrzennym (wybrane zagadnienia)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, z. 1, s. 66 i n.

przystąpienia do sporządzenia studium i miejscowego planu możliwość składania wniosków dotyczących studium oraz planu (art. 11 pkt 1 i art. 17 pkt 1), a także udział w organizowanej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) dyskusji publicznej nad przyjętymi rozwiązaniami w projekcie studium, jak i planie miejscowym (art. 11 pkt 10 i art. 17 pkt 9).

Należy zauważyć, iż obecnie obowiązująca ustawa zapewnia obywatelom czynny udział w każdym etapie sporządzania przedmiotowych aktów planistycznych. O ile złożenie wniosków na etapie przystąpienia do sporządzenia aktów planistycznych, jak i wnoszenie uwag do ich projektów nie budzi większych wątpliwości natury interpretacyjnej, o tyle pojawiają się one w odniesieniu do dyskusji publicznej nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie studium, jak i miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, gdyż ustawodawca nie zdefiniował tej instytucji.

Wracając do zasadniczego nurtu rozważań, należy zatem w pierwszej kolejności podjąć próbę zdefiniowania pojęcia „dyskusja publiczna” i określenia jej formy, zasad przeprowadzania, a następnie ustalić, jaką rolę spełnia w procedurze planowania przestrzennego.

„Dyskusja publiczna” jest jednym z wielu używanych w ustawodawstwie administracyjnym pojęć nieostrych, które powodują trudności w stosowaniu prawa. Ustawa nie definiuje *expressis verbis* tego pojęcia, co wzbudza uzasadnione wątpliwości w kwestii określenia charakteru, jak i formy dyskusji. Ustawa nie zawiera również bliższego określenia zasad przeprowadzania „dyskusji publicznej”. Pojęcie „dyskusja” nie zostało także zdefiniowane na tle przywołanej uchwały Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1976 r. w sprawie zasad i trybu sporządzania, uzgadniania i zatwierdzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak i ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym. Zdefiniowania tego pojęcia nie podjął się również ustawodawca na tle u.s.g., w której art. 21 przewiduje dla radnych niebędących członkami komisji doraźnych możliwość uczestniczenia w ich posiedzeniach i zabierania głosu w dyskusji. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, że dyskusja ma postać spotkań w formie posiedzeń z możliwością ustnego wypowiedzania się.

W związku z brakiem definicji legalnej przedmiotowego pojęcia w celu ustalenia jego znaczenia w pierwszej kolejności właściwe na tle utrwalonej praktyki interpretacyjnej wydaje się odwołanie do reguł semantycznych wykładni językowej.

Termin „dyskusja” pochodzi z łacińskiego *discussio* – roztrząsanie od *discutere* – wstrząsać; rozsypać z późn. łac. badanie, śledztwo¹⁷. W potocznym znaczeniu dyskusja to „ustna lub pisemna wymiana zdań na jakiś temat (zwykle

¹⁷ *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych* pod red. W. Kopalińskiego, Warszawa 1980, s. 245.

publiczna), wspólne omawianie, rozpatrywanie jakiegoś zagadnienia; rozmowa, dysputa, która może mieć przymiot „ciekawa, burzliwa”. Ponadto może wiązać się z kolejnymi czynnościami, jak „otworzyć, zagaić, zamknąć, podjąć dyskusję”¹⁸, a także wymiana rozumiana jako (wspólne) roztrząsanie sprawy, rozmowa, dysputa.

Według Arystotelesa każda dyskusja zawiera tezę lub problem (różnią się one formą) oraz twierdzenia mające służyć do ich rozwiązania¹⁹. Z. Ziemiński wskazuje na pewne rodzaje dyskusji: dyskusję rzeczową, teoretyczną, praktyczną. Dyskusją rzeczową nazywa „zbiorowe, uporządkowane wypowiedanie swych myśli w tym celu, żeby wspólnie znaleźć dobrą odpowiedź na jakieś pytanie”. Nie ma zatem, zdaniem Z. Ziemińskiego, dyskusji, „gdy jeden wygłasza przemówienie, a reszta przyjmuje to biernie do wiadomości, zapytując tylko, jak to czy owo rozumieć”. „Dyskusja rzeczowa jest uporządkowaną wymianą myśli, nie można więc mówić o dyskusji, jeśli na zgromadzeniu każdy mówi o czym chce i kiedy chce, nie zważając na innych”. Ponadto autor ten wskazuje, że dyskusja rzeczowa może przyjąć formę dyskusji teoretycznej – zmierzającej do wykrycia prawdy co do jakiejś kwestii, lub dyskusji praktycznej – zmierzającej do wspólnego obmyślenia środków prowadzących do postawionego celu²⁰.

Z punktu widzenia semantyki organizowanie dyskusji publicznej będzie zatem związane z urzędzeniem ustnej lub pisemnej wymiany opinii, poglądów, stanowisk dotyczących rozwiązań przyjętych w projekcie studium przestrzennego oraz miejscowego planu. Jak wynika z samego charakteru dyskusji, będzie ona mogła mieć miejsce, gdy podejmą ją co najmniej dwie osoby. Zatem dyskusja nie będzie przeprowadzona, kiedy tylko jedna osoba przedstawi swoje stanowisko odnośnie do rozwiązań przyjętych w projekcie studium czy miejscowym planie.

Przymiotnik „publiczna” wskazuje, że przedmiotowa dyskusja ma być dostępna dla wszystkich: oficjalna, jawna²¹, czyli nieograniczająca możliwości wypowiedzi zainteresowanym podmiotom²², a zapewniająca dostęp, jak i uczestnictwo większej liczby osób zainteresowanych jej przedmiotem.

W doktrynie podnosi się, iż formuła dyskusji zależy od jej organizatora, to jest wójta (burmistrza, prezydenta miasta), i może mieć np. postać spotkania lub publikacji wypowiedzi w prasie²³. Podobnie przyjął Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 20 czerwca 2006 r.²⁴ II OSK 277/06, ustala-

¹⁸ *Słownik języka polskiego* pod red. M. Szymczaka, t. 1, Warszawa 1988, s. 489.

¹⁹ A. Schopenhauer, *Erystyka, czyli sztuka prowadzenia sporów*, Warszawa 2005, s. 40.

²⁰ Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 1997, s. 212 i n. oraz cytowana tam literatura.

²¹ *Słownik języka polskiego...*, s. 1074.

²² Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu...*, s. 119.

²³ *Ibidem*, s. 119.

²⁴ II OSK 277/06, LEX nr 266913.

jąc, iż, „Forma dyskusji publicznej, której organizacja jest jednym z obligatoryjnych elementów w procedurze tworzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zależy od jej organizatora, to jest wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wójt ma swobodę w tym zakresie, przy czym musi zachować warunek, aby dyskusja była publiczna, czyli nie ograniczała możliwości wypowiedzi zainteresowanym podmiotom. Mogą to być np. otwarte spotkania, publikacja wypowiedzi w prasie. Istotą »dyskusji publicznej« jest to, iż podmioty w niej uczestniczące wypowiadają swoje opinie co do rozwiązań przyjętych w projekcie studium. Cechą »dyskusji publicznej« jest zatem zamiar wysondowania opinii (poglądów, stanowiska) określonych grup społecznych (wspólnoty samorządowej lub zainteresowanych środowisk). Dyskusja ta ma charakter opiniodawczy, a więc jej wynik nie jest wiążący dla organów gminy”.

W praktyce można zauważyć, że dyskusja publiczna nad rozwiązaniami studium i miejscowego planu ma w zasadzie formę ustną i przeprowadzana jest podczas wyznaczonego w określonym dniu i miejscu zebrania. Być może wynika to z treści załącznika nr 6 do art. 10, zawierającego wzór protokołu z przeprowadzonej dyskusji, z którego można wywnioskować, że dyskusja jest przeprowadzana podczas zebrania wyznaczonego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Jednakże nie powinno to przesądzać o formie dyskusji. Ustawodawca nie wskazał wprost formy dyskusji. Takie stanowisko prezentuje T. Bąkowski, który podaje w wątpliwość, „aby intencją ustawodawcy było zredukowanie tego etapu procedury sporządzania gminnego studium wyłącznie do formy, jaką można wywieść z treści wspomnianego załącznika. Gdyby więc treść załącznika do wymienionego wyżej rozporządzenia uznać za źródło powszechnie wiążących przepisów prawa, to można byłoby dopatrywać się w niej przekroczenia ustawowego upoważnienia i sprzeczności części unormowań przedmiotowego rozporządzenia z przepisami u.p.z.p.”²⁵.

Nie można zatem wykluczyć formy pisemnej dyskusji, która jak się wydaje, byłaby bardziej dogodna dla zainteresowanych, gdyż ułatwiłaby szerszy w niej udział społeczeństwa. Przy formie ustnej ograniczona jest możliwość stawiania się uczestników na zorganizowaną dyskusję z uwagi na z góry wyznaczony przez organ termin zebrania. Pisemna forma (również w ramach internetowego forum) umożliwiłaby udział osób, które są zainteresowane ostatecznym kształtem planów i chcą się wypowiedzieć co do ich projektów, jednakże z różnych powodów nie mogą w dyskusji uczestniczyć osobiście.

Z uwagi na użycie przez ustawodawcę zwrotu „organizuje”, co wydaje się celowym zamierzeniem, organ zobowiązany do zorganizowania dyskusji publicznej – wójt, burmistrz, (prezydent miasta) – wykona swój obowiązek wyini-

²⁵ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Zakamycze 2004, s. 72.

kający z treści art. 11 pkt 10 czy art. 17 pkt 9 u.p.z.p. poprzez podjęcie jedynie czynności związanych z zorganizowaniem dyskusji, a więc poprzez ogłoszenie w prasie miejscowej oraz poprzez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości informacji o terminie i miejscu zebrania w przypadku ustnej dyskusji; o terminie i miejscu nadsyłania pisemnych opinii/stanowisk do projektów aktów podlegających uchwaleniu, jak i odpowiedzi na nie w przypadku pisemnej dyskusji. Ponadto rolą wójta jest zabezpieczenie strony technicznej dyskusji poprzez stworzenie warunków do jej przeprowadzenia, tj. wyznaczenie miejsca, w którym ma się odbyć dyskusja, zapewnienie protokołowania przebiegu dyskusji itp.

Należy podkreślić, że zorganizowanie dyskusji publicznej jest obligatoryjnym elementem procedury planistycznej. Stanowi o tym art. 28 u.p.z.p. Zgodnie z jego postanowieniami naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W tym miejscu należy zaznaczyć, mając na uwadze dotychczasowe rozważania, że wójt, burmistrz (prezydent miasta) nie jest zobowiązany do przeprowadzenia dyskusji publicznej, kiedy nikt nie stawi się na zorganizowaną dyskusję lub gdy osoby, które zgłosiły się na wyznaczoną dyskusję, nie podejmą się dyskusji w zakresie rozwiązań przyjętych w projektach studium czy też w projektach miejscowego planu. Powyższe twierdzenie opieram nie tylko na podstawie potocznego rozumienia pojęcia „organizować”²⁶, ale również poprzez odwołanie się do wykładni systemowej przepisów art. 11 pkt 10 i art. 17 pkt 9 u.p.z.p. w relacji do art. 4a. ust. 1 u.s.g. W myśl tego ostatniego „wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 1 u.s.g, wymaga zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej opinii zainteresowanych rad gmin, poprzedzonych przeprowadzeniem przez te rady konsultacji z mieszkańcami”. W przytoczonym art. 4a. ust. 1 u.s.g. ustawodawca przyjął, że konsultacje z mieszkańcami mają być przeprowadzone, co jest warunkiem *sine qua non* wydania opinii zainteresowanych rad gmin. Ustawodawca użył zwrotu „poprzedzonych przeprowadzeniem”, co świadczy, że przeprowadzenie konsultacji ma charakter obligatoryjny. „W orzecznictwie administracyjnym podkreślono konieczność rzeczywistego, a nie tylko formalnego charakteru konsultacji, stwierdzając, że wymóg podejmowania uchwał po konsultacji z mieszkańcami powinien być rozumiany jako rzeczywiste omówienie z mieszkańcami proponowanych zmian i wyrażenie przez nich opinii, a nie tylko jako zorganizowanie pewnej liczby spotkań i uznanie, bez względu na liczbę uczest-

²⁶ Według *Słownika wyrazów obcych* (Warszawa 1997, s. 800) organizować oznacza urządzać, zakładać; układać w pewne formy, wprowadzać do czegoś ład, tworzyć zespół do wspólnego działania. Potocznie – gromadzić.

ników tych spotkań, spełnienia wymogu konsultacji”²⁷. W związku z tym, zgodnie z regułą zakazu wykładni synonimicznej, należy uznać, że ustawodawca celowo użył w rozważanych przepisach różnych zwrotów.

Wydaje się, że zobowiązanie organu jedynie do zorganizowania dyskusji publicznej jest rozwiązaniem zasadnym z punktu widzenia usprawnienia procesu planistycznego. W przypadku konieczności faktycznego przeprowadzenia dyskusji publicznej mógłby pojawić się problem, gdyby dyskusja publiczna nie mogła być przeprowadzona z uwagi na brak osób zainteresowanych uczestnictwem w niej bądź w przypadku zajęcia stanowiska przez jednego uczestnika, lub w sytuacji gdyby żadna z osób uczestniczących w zorganizowanej dyskusji nie wyraziła swojego poglądu na temat rozwiązań projektów aktów planistycznych. Ponadto w tych sytuacjach powstałaby konieczność wyznaczania kolejnych terminów dyskusji publicznej w celu jej przeprowadzenia, co mogłoby prowadzić do przedłużania procedury planistycznej, a w przypadku braku chętnych do uczestnictwa w niej – do zastępowania ich osobami niezainteresowanymi rozwiązaniami projektów aktów planistycznych, a niezbędnymi jedynie w celu przeprowadzenia dyskusji. Prowadziłoby to do fikcji przeprowadzenia dyskusji publicznej nad tymi rozwiązaniami.

Ustawa nie określa również zasad dyskusji publicznej zarówno nad projektem studium, jak i miejscowym planem. Jednakże z literalnego brzmienia art. 11 pkt 10 i art. 17 pkt 9 u.p.z.p. można wysunąć pewne zasady jej przeprowadzenia. Z. Niewiadomski dokonał wyodrębnienia tych zasad w sposób następujący:

- „dyskusję organizuje wójt, burmistrz (prezydent miasta),
- odbywa się ona w czasie wyłożenia projektu do publicznego wglądu,
- przedmiotem dyskusji są w szerokim zakresie rozwiązania przyjęte w projekcie studium,
- nie ma ograniczeń podmiotowych do udziału w dyskusji – wypowiadać się mogą zatem zarówno mieszkańcy gminy, jak i osoby w niej niezamieszkałe, przedstawiciele środowisk, osoby prawne przez swych przedstawicieli oraz organy administracji publicznej i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej przez swych przedstawicieli”²⁸.

Z uwagi na brak definicji pojęcia „dyskusja publiczna”, jak i nieokreślenie przez ustawodawcę jej formy, chociażby przez egzemplifikację z jednoczesnym upoważnieniem organów do wyboru jednej ze wskazanych, wydaje się, że zasady wyinterpretowane z cytowanych przepisów są niepełne, co w praktyce może rodzić wątpliwości, czy dyskusja publiczna faktycznie została przeprowadzona. W zasadzie w obecnym stanie prawnym nie ma to znaczenia prawnego, gdyż

²⁷ A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, 2005, s. 69.

²⁸ Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu...*, s. 118 i n.

przeprowadzenie dyskusji publicznej nie jest obligatoryjne, w przeciwieństwie do jej zorganizowania, a ustalenia dyskusji publicznej stanowią jedynie formalną dokumentację aktów planistycznych.

Jak zostało w niniejszych rozważaniach wskazane, udział czynnika społecznego w procedurze planistycznej zagospodarowania przestrzennego gminy jest zapewniony przez ustawodawcę. Społeczeństwo lokalne ma nie tylko zagwarantowany udział w procedurze uchwalania miejskiego planu zagospodarowania przestrzennego, będącego aktem prawa miejscowego, powszechnie obowiązującego, ale również na etapie sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, który w przeciwieństwie do planu miejscowego nie jest aktem prawa miejscowego, a służy gminie do określenia kierunków jej polityki przestrzennej, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego.

Należy zatem zastanowić się nad rolą dyskusji publicznej w procedurze związanej z uchwalaniem aktów planistycznych dotyczących zagospodarowania przestrzennego.

W tym miejscu konieczne jest odwołanie do założeń tradycyjnego procesu decyzyjnego. Jak podkreśla się w doktrynie, „celem decyzji jest rozstrzygnięcie lub łagodzenie konfliktów między przeciwstawnymi interesami i wartościami”²⁹. W procesie decyzyjnym konieczne staje się poznanie istoty problemu. E. Knosala wskazuje, że jest to niezwykle ważne, gdyż dla decydenta nie jest on jasny i zrozumiały szczególnie przy skomplikowanych procesach społeczno-gospodarczych³⁰. Ponadto autor ten podkreśla, że „w procesie racjonalnego decydowania jest niezwykle istotne, by biurokratyczna struktura administracji nie wyizolowała się zanadto z rzeczywistości społecznej [...] ponieważ rodzi to niebezpieczeństwo, że ważne problemy, wymagające rozwiązania, nie będą postrzegane z należytą wyrazistością”³¹.

W przypadku podejmowania decyzji planistycznych w procesie zagospodarowania przestrzennego określenie problemu decyzyjnego jest znacznie skomplikowane z uwagi na krzyżowanie się interesów różnych podmiotów (publicznych i prywatnych), których przedmiotowe decyzje dotyczą, i na konieczność uwzględnienia przez organ (decydenta) wartości wymienionych w art. 1 u.p.z.p. Dlatego też proces decyzyjny, jakim niewątpliwie jest również planowanie, musi być tak ukształtowany, aby służył rozwiązywaniu konfliktów rodzących się na tle sprzecznych interesów. Jednym z takich rozwiązań jest uczestniczenie tzw. elementu zewnętrznego w procesie podejmowania decyzji. Szczególną rolę spełniają tu tzw. działania konsultacyjne, i to zarówno fachowe, jak i społeczne³².

²⁹ E. Knosala, *Decyzja i doradztwo...*, s. 46.

³⁰ *Ibidem*, s. 46.

³¹ *Ibidem*, s. 46.

³² Szerzej na temat działań konsultacyjnych zob. A. Wasilewski, *Zjawisko konsultacji we współczesnej administracji polskiej*, Warszawa 1982, s. 29 i n.

Zdaniem J. Wyleżałka „konsultacja społeczna [...] polega na wyrażaniu i przekazywaniu opinii od społecznych podmiotów władzy bezpośrednio do organów podejmujących ważniejsze decyzje społeczne, polityczne i gospodarcze, w przedmiocie treści projektu decyzji, przed jej podjęciem, z zagwarantowaniem wpływu tych opinii na ostateczną treść decyzji”³³. W piśmiennictwie podkreśla się, że konsultacja jest równocześnie synonimem opinii i ekspertyzy; konsultacja nie jest natomiast utożsamiana wyłącznie ze społeczną dyskusją i opiniowaniem, ale obejmuje również tzw. fachowe doradztwo³⁴. „Za kryterium odróżnienia dyskusji publicznych od konsultacji społecznych, w węższym tego słowa znaczeniu, przyjmuje się stopień sformalizowania, zasięg podmiotowy oraz metody prowadzenia”³⁵. Swoistego rodzaju konsultacje można zauważyć właśnie na tle ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁶. Będą to takie działania jak:

a) składanie wniosków dotyczących studium i planu miejscowego po ogłoszeniu przez wójta, burmistrza albo prezydenta o podjęciu uchwały o przystąpieniu do ich sporządzania (przez co organ zasięga oceny co do rozstrzyganego problemu już na etapie przystąpienia do sporządzania planów),

b) przeprowadzenie przez ten organ dyskusji publicznej nad przyjętymi w tych projektach aktów rozwiązaniami, a także

c) składanie uwag dotyczących tych projektów.

E. Olejniczak-Szałowska wskazuje, że dyskusja „ma na celu umożliwienie wyboru wariantu optymalnego ze względu na potrzeby społeczności lokalnej. Pozwala bowiem na wszechstronne rozważenie tych wariantów zarówno w aspekcie przyszłych skutków, jak i w aspekcie skali wartości, czyli skali preferowanych przez podmioty zainteresowane rozstrzygnięciem celów, potrzeb i norm moralnych”³⁷.

Jak już zostało podniesione, zarówno dyskusja publiczna, jak i pozostałe rodzaje działań konsultacyjnych mają jedynie charakter opiniodawczy – niewiążący dla organów gminy, w przeciwieństwie do referendum, które ma charakter rozstrzygający. Jednakże organ podejmujący decyzje planistyczne, chociażby ze względów praktycznych, powinien brać je pod uwagę.

³³ J. Wyleżałek, *Kilka uwag w sprawie pojęcia konsultacji społecznej*, PiP 1982, nr 1–2, s. 70.

³⁴ C. Kosikowski, *Problemy konsultacji społecznej i doradztwa naukowego w działalności terenowych organów władzy i administracji*, OMT 1987, nr 6(342), s. 1. Doradztwo fachowe, tzw. wiedza fachowa (techniczna, naukowa), przejawia się w dostarczaniu ekspertyz, opinii (np. komisje opiniodawczo-doradcze). W u.p.z.p. w zakresie sporządzania studium i planu miejscowego funkcję taką spełniają gminne komisje urbanistyczno-architektoniczne.

³⁵ Za: J. Wyleżałek, *Kilka uwag...*, s. 66.

³⁶ Por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Zakamycze 2006, s. 66 i n.

³⁷ E. Olejniczak-Szałowska, *Konsultacje we wspólnocie samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 1–2, s. 107.

W procedurze planistycznej zagospodarowania przestrzennego dyskusja publiczna, jak można zauważyć, ma na celu wzmocnienie działań konsultacyjnych. Z uwagi na jej specyfikę, która przejawia się w rozpatrywaniu problemów, jakie wyłaniają się ze sprzecznych interesów, poprzez wspólne (tj. uczestników dyskusji) ich opiniowanie, może ułatwiać organowi przeprowadzenie szczegółowej analizy problemów i dokonanie wyboru właściwego (racjonalnego) ich rozstrzygnięcia. Powyższego celu dyskusji nie można w pełni uzyskać przy wnioskach składanych na etapie przystąpienia do sporządzenia planów, jak i przy uwagach wnoszonych do projektów planów. Uwagi czy wnioski rozpatrywane są bezpośrednio przez organ podejmujący decyzję i w zasadzie sprowadzają się do przedstawienia krytycznych uwag. W związku z tym uważam, że wprowadzenie do procedury planistycznej działań konsultacyjnych w postaci dyskusji publicznej nad projektem studium, jak i planem miejscowym było niewątpliwie słuszne. Z jednej strony instytucja dyskusji znacznie ułatwia ujawnienie sprzecznych interesów³⁸ i rozstrzygnięcie konfliktów rodzących się na ich tle, z drugiej – umożliwia społeczeństwu szerszy udział w procedurze planistycznej z możliwością zarówno zgłaszania krytycznych uwag do rozwiązań zawartych w projekcie studium czy planu miejscowego, jak i aprobowania pewnych rozwiązań projektu planu celem ich przyjęcia przez organ lub zgłaszania pozytywnych propozycji, co może pomóc organowi w wyborze racjonalnych rozwiązań.

Instytucja dyskusji ma również negatywną stronę, formalizuje bowiem procedurę planistyczną, przez co przedłuża proces sporządzania i uchwalenia planu, co jednocześnie wiąże się ze zwiększeniem kosztów tego procesu.

Konkludując, trzeba podkreślić, że wprowadzenie do obecnej u.p.z.p. instytucji dyskusji publicznej, i to zarówno nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie studium, jak i w projekcie planu miejscowego, wzbogaciło działania konsultacyjne. Przeprowadzenie dyskusji pozwala organom na szerokie rozpoznanie problemu już na etapie kształtowania polityki przestrzennej gminy, w tym na wskazanie potrzeb ludności, co w procesie decyzyjnym ma istotne znaczenie. Pomimo jej jedynie opiniodawczego charakteru w przypadku prawidłowego przeprowadzenia dyskusji jej ustalenia przyjęte przez organ pozwalają na akceptację przez społeczeństwo uchwalonych aktów planistycznych, co może ograniczyć ewentualne zaskarżanie uchwał rady gminy przyjmującej owe akty, a tym samym przedłużanie procedury planistycznej. Z drugiej strony, jak się podkreśla w doktrynie, „dyskusja publiczna wzbogaca repertuar instrumentów demokracji

³⁸ W. Brzeziński wskazuje, że ujawnianie się sprzeczności, a nawet konfliktów w procedurze planistycznej jest pożądane, o ile będą to konflikty twórcze, zmierzające do ujawnienia istotnych interesów społecznych i do rozwiązań podejmowanych w pełnej świadomości argumentów przemawiających za każdym z tych interesów. Zob. W. Brzeziński, *Planowanie przestrzenne a lokalizacja*, PiP 1972, z. 11, s. 54.

uczestniczącej ograniczony poprzez wprowadzenie niezaskarżalnych uwag³⁹. Dyskusja wpływa również na współodpowiedzialność społeczeństwa za sprawy podejmowane w procesie zagospodarowania przestrzennego. Jedynie na marginesie należy zaznaczyć, że w literaturze przedmiotu zgłasza się uwagę, iż udział czynnika społecznego w sprawowaniu administracji publicznej jest źródłem problemów w obrębie zagadnienia odpowiedzialności deliktowej⁴⁰.

Regulacja prawna instytucji dyskusji publicznej wymaga szczegółowego sprecyzowania. Konieczne staje się przede wszystkim zdefiniowanie pojęcia „dyskusja publiczna” oraz jednoznaczne ustalenie zasad jej przeprowadzania. Z uwagi na rolę, jaką spełnia instytucja dyskusji w procedurze planistycznej, ustalenia dyskusji publicznej powinny mieć co najmniej status uwag i wniosków, które organy miałyby obowiązek obligatoryjnie rozpatrzyć⁴¹.

Nie może też zejść z pola widzenia fakt, że udział społeczeństwa w partycypacji publicznej w samorządowych procesach decyzyjnych, w tym w procesie zagospodarowania przestrzennego, nie cieszy się dużym zainteresowaniem. Po części jest to wynikiem „niedojrzałej” postawy społecznej wynikającej z nieangażowania się w życie publiczne i niepodejmowania odpowiedzialności za wspólne decyzje z zakresu zagospodarowania przestrzennego. Z drugiej strony należy doszukiwać się tu, w pewnym stopniu, również winy organów samorządu terytorialnego, które nie podejmują skutecznych zabiegów w celu informowania społeczeństwa o podjętych działaniach. Ograniczanie przekazu informacji jedynie do ogłoszenia podjętej uchwały w prasie miejscowej czy przez obwieszczenie jest niewystarczające. Wydaje się, że skutecznym sposobem jest umieszczenie informacji na stronie internetowej jednostki samorządu terytorialnego, choć ten sposób przekazu informacji jest odpowiedni dla tej części społeczeństwa, która odwiedza jej strony internetowe, lub dla tych, którzy chcą zweryfikować informacje uzyskane z innych źródeł. Jednakże aby wskrzesić w społeczeństwie aktywność publiczną i zachęcić do partycypacji w samorządowych procesach decyzyjnych, należy podjąć bardziej efektywne działania informacyjne. Można tu wskazać np. rozgłoszenie radiowe, telewizję, doręczanie ulotek i rozplakatowanie informacji, aby skutecznie dotarła do społeczeństwa i wywołała u niego obowiązek moralny uczestniczenia w procesie decyzyjnym. Należy podzielić twierdzenie Dariusza R. Kijowskiego, że „Ludzie świadomi tego, że decydenci usiłują na bieżąco znać ich opinię, mogą nabrać przekonania o docenianiu ich zdania, o otwartości i przejrzystości pro-

³⁹ M. Micińska, *Partycypacja publiczna w procesie inwestycyjnym w świetle zasad demokracji uczestniczącej*, „Przegląd Legislacyjny” 2005, nr 3–4, s. 67.

⁴⁰ R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 14.

⁴¹ Za: M. Micińska, *Partycypacja publiczna...*, s. 68.

cesów decyzyjnych, a w wyniku tego może zrodzić się u nich chęć aktywnego uczestniczenia w tych procesach”⁴².

PUBLIC DISCUSSION IN THE SPATIAL PLANNING PROCESS OF A MUNICIPALITY

Summary

The subject of the Author's considerations is the analysis of public discussion in the spatial planning process, one of the new instruments of the so-called participatory democracy, introduced in the spatial planning procedure by the Act dated 27 March 2003 on Spatial Planning and Development. Introducing public discussion at the stage of preparing the study of land use conditions and directions, and most of all the local spatial development plan, enabled local communities to express their opinions in matters concerning them. On the other hand, their opinions presented during public discussion allow decision makers to identify and solve problems or to turn their attention to the needs of the community.

Public discussion referred to above has not been identified by the legislator. Likewise, its formula has not been specified. The article constitutes an attempt to define it, most of all by referring to the semantic linguistic interpretation. Defining public discussion facilitated moving on to specifying its formula, selecting the one which will enable to have the broadest participation in the discussion. The article also draws the Reader's attention to the role of public discussion in the decision making process. The Author positively evaluates the introduction of public discussion devoted to planning acts to the planning procedure.

⁴² D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 20–21.