

Marzena BARAŃSKA

Poznań

## Rola czynnika społecznego w procesie stanowienia planu zagospodarowania przestrzennego gminy

**W** we współczesnym świecie coraz większe znaczenie dla wyznaczania kierunków rozwoju podstawowych jednostek organizacyjnych, administracyjnej struktury organizacyjnej danego kraju, mają władze lokalne, coraz aktywniej włączające się w nurt rozwiązywania aktualnych problemów podmiotów zamieszkujących lub mających siedzibę na obszarze terytorialnego zasięgu ich działania. Do podstawowych zadań należy świadczenie pomocy mieszkańcom gminy, organizowanie systemu szkolnictwa na poziomie podstawowym i gimnazjalnym, zabezpieczenie pomocy medycznej itp. Zakres obowiązków, jakie spoczywają na tym organie, zmusza władze lokalne do opracowania perspektywicznych planów rozwoju społeczności lokalnej. O ile, w zakresie realizacji zadań zleconych władze gminy są instrumentem realizacji polityki państwa, o tyle w zakresie kompetencji własnych dążą do zwiększenia udziału społeczności lokalnej w procedurze decyzyjnej.

W społeczeństwach o długiej tradycji demokratycznej udział mieszkańców w sprawowaniu władzy zagwarantowany jest normatywnymi rozwiązaniami, chociażby poprzez zjazdy mieszkańców odbywające się cyklicznie w formie: spotkań czy pikników, o tyle szczególnie w krajach tzw. młodej demokracji – praktykowany jest inny profil aktywnego włączenia społeczeństwa, zamieszkującego dany obszar gminy w proces decyzyjny. Obok referendum, częściej praktykowane są takie formy jak: wyrażanie opinii, składanie skarg, prowadzenie konsultacji społecznych czy gwarancje dochodzenia prawa na drodze rozwiązań sądowych bądź sądowno-administracyjnych, a także poszukiwanie wsparcia m.in. w instytucji RPO czy np. mediach. Preferowane rozwiązania włączają się w nurt rozwiązań właściwych dla praktycznego stosowania konstytucyjnych gwarancji realizacji społeczeństwa demokratycznego współczesnej Europy, postrzeganej przede wszystkim przez pryzmat ponadnarodowej struktury tj. UE. Realizacja idei dokonuje się na poziomie tworzenia, jak i egzekwowania prawa. Lokalne społeczeństwo w oparciu, przede wszystkim, o rozwiązania krajowe uczestniczy w procesie stanowienia prawa powszechnie obowiązującego na całym terytorium, jak również włącza się coraz częściej w proces legislacyjny na poziomie lokalnym.

W Polsce podstawową jednostką organizacyjną podziału administracyjnego państwa jest gmina. Rada gminy jako organ stanowiący prawo lokalne m.in. mocą uchwały dokonuje reglamentacji poszczególnych dozwolonych sfer działań. W konsekwencji przyjęte przez władze gminy priorytety w zakresie realizacji polityki wpływają na dalszy jej rozwój w kolejnych latach. Samorządność, w jaką wyposażona jest gmina, dotyczy również stanowienia rozwiązań w zakresie planowania rozwoju gminy na obszarze jej zasięgu terytorialnego. Umocowanie gminy do podejmowania tego typu działań wynika z konstytucyjnych postanowień – art. 16 ust. 2 Konstytucji RP oraz ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Dz. U. 1990, Nr 16, poz. 95; tekst jednolity. Przedmiotowy zakres działalności gminy obejmuje zakres zadań kwalifikowanych jako własne i zlecone. Podkreślić należy, że zgodnie z art. 1.1. Mieszkańcy gminy tworzą z mocy

Doświadczenia w zakresie wykonywania nałożonych na gminę uprawnień, zaowocowały bogatym orzecznictwem<sup>2</sup> oraz licznymi publikacjami. W ostatnich latach, niezwykle ważne miejsce w procesie zarządzania i gospodarowania obszarami gminy, zajmuje polityka w za-

prawa wspólnotę samorządową. 2. Ilekroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Rozdział 2 niniejszej ustawy określa zakres działania i zadania gminy. Art. 6.1. *Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. 2. Jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w sprawach, o których mowa w ust. 1, należy do gminy; Art. 7. 1. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy:*

- 1) *ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,*
- 2) *gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,*
- 3) *wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,*
- 3a) *działalności w zakresie telekomunikacji,*
- 4) *lokalnego transportu zbiorowego,*
- 5) *ochrony zdrowia,*
- 6) *pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,*
- 7) *gminnego budownictwa mieszkaniowego,*
- 8) *edukacji publicznej,*
- 9) *kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,*
- 10) *kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,*
- 11) *targowisk i hal targowych,*
- 12) *zieleni gminnej i zadrzewień,*
- 13) *cmentarzy gminnych,*
- 14) *porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego,*
- 15) *utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,*
- 16) *polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,*
- 17) *wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej,*
- 18) *promocji gminy,*
- 19) *współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873, z późn. zm.),*
- 20) *współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.*

2. Ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy.

3. Przekazanie gminie, w drodze ustawy, nowych zadań własnych wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji. Przepis art. 8 ust. 4 i 5 stosuje się odpowiednio.

*Art. 8.1. Ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendum.*

*2. Zadania z zakresu administracji rządowej gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami tej administracji.*

*2a. Gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego.*

*2b. Spory majątkowe wynikłe z porozumień, o których mowa w ust. 2 i 2a oraz w art. 74, rozpatruje sąd powszechny.*

*3. Gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadań, o których mowa w ust. 1, 2 i 2a.*

*4. Szczegółowe zasady i terminy przekazywania środków finansowych, o których mowa w ust. 3, określają ustawy nakładające na gminy obowiązek wykonywania zadań zleconych lub zawarte porozumienia.*

*5. W przypadku niedotrzymania terminów, o których mowa w ust. 4, gminie przysługują odsetki w wysokości ustalonej dla zaległości podatkowych.*

<sup>2</sup> Por. Wyrok TK z 8 lipca 2003 r. (P 10/02) OTK – A 2003/6, poz. 62; Wyrok NSA z 11 stycznia 2006 r. (II OSK 423/05), ONSA WSA 2006/6, poz. 164; Wyrok NSA z 14 lipca 2006 r. (II OSK 135/06), LEX nr 267005; Wyrok NSA z 4 lipca 2007 r. (II OSK 997/06), LEX nr 355295.

kresie zagospodarowania przestrzennego. Rozwiązania normatywne wyposażają władze gminy w kompetencje do stanowienia rozwiązań w zakresie przeznaczania gruntów, do określonego ich zagospodarowania. Prerogatywa ta, stanowi, iż są to uprawnienia z zakresu zadań własnych gminy, zaś uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do obowiązków, a nie przywilejów władzy lokalnej. Nadana w ten sposób ranga, skutkuje następstwem prawnym, bowiem plan stanowi powszechnie obowiązujące prawo miejscowe. W konsekwencji, gminie przysługuje duża swoboda w zakresie stanowienia rozwiązań regulacyjnych. Granice swobody podejmowanych przez gminę działań, w przedmiocie stanowienia aktów prawa miejscowego wyznaczają konstytucyjne zasady, zwłaszcza: zasada demokratycznego państwa prawnego<sup>3</sup>, praworządności<sup>4</sup> czy zasada poszanowania prawa własności<sup>5</sup>. *Lex generalis* nakazuje autorom prawa miejscowego, dbałość tak o sprawy społeczności lokalnej pojmowanej w całości, jak również stanie na straży praw, przysługujących poszczególnym jednostkom<sup>6</sup>. Procedowanie, tak na etapie uchwalania jak i zmian, wymaga od jego autorów przeprowadzenia dość skomplikowanych czynności w ograniczonych przedziale czasu. Proces uchwalania planu miejscowego, a potem jego ewentualnej zmiany, jest dość skomplikowany, ale należy zaznaczyć, iż formalnoprawne konsekwencje dotyczące stanowienia rozwiązań normatywnych, muszą spełniać wymogi zawarte w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>7</sup>, a także ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>8</sup>, ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>9</sup> oraz ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie<sup>10</sup>, ustawie z dnia 4 lutego 1994 Prawo geologiczne i górnicze<sup>11</sup>, ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>12</sup>, a także innych aktach prawnych, które nie wprost, ale niejako przy okazji reglamentują zakres omawianej działalności gminy. Rozwiązania normatywne wyposażają władze gminy w kompetencje do stanowienia rozwiązań w zakresie przeznaczania gruntów do określonego ich zagospodarowania. Prerogatywa ta stanowi, iż są to uprawnienia z zakresu zadań własnych gminy, zaś uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do obowiązków, a nie przywilejów władzy

<sup>3</sup> Art. 2 Konstytucji RP. Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483.

<sup>4</sup> Art. 7 Konstytucji RP.

<sup>5</sup> Art. 21 i art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

<sup>6</sup> Por. art. 94 Konstytucji RP.

<sup>7</sup> Dz. U. 2002. Nr 100, poz. 908. W Dziale VII, pt. *Projekty aktów prawa miejscowego* zawarto regulacje wskazujące podmioty uprawnione do stanowienia prawa miejscowego. § 142.1. *Akty prawa miejscowego są stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespółonej na podstawie przepisów upoważniających zamieszczonych w ustawie dotyczącej administracji rządowej w województwie albo w innych ustawach.*

2. *Akty prawa miejscowego są stanowione przez sejmik województwa, radę lub zarząd powiatu oraz radę lub zarząd gminy na podstawie przepisów upoważniających zamieszczonych w ustawach dotyczących odpowiednich samorządów terytorialnych albo w innych ustawach.*

3. *Rodzaje aktów prawa miejscowego określają ustawy, o których mowa w ust. 1 i 2; § 143. Do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2–7, a do przepisów porządkowych – również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.*

<sup>8</sup> Dz. U. 2003, Nr 80, poz. 717 ze zm.

<sup>9</sup> Dz. U. 2008, Nr 25, poz. 150 ze zm. (tekst jednolity).

<sup>10</sup> Dz. U. 2008, Nr 199, poz. 1227 ze zm.

<sup>11</sup> Dz. U. 2005, Nr 228, poz. 1947 (tekst jednolity).

<sup>12</sup> Dz. U. 2004, Nr 121, poz. 1266 ze zm. (tekst jednolity).

lokalnej. Nadana w ten sposób ranga, skutkuje następstwem prawnym, bowiem plan stanowi powszechnie obowiązujące prawo miejscowe.

Procedowanie, tak na etapie uchwalania, jak i zmian, wymaga od jego autorów przeprowadzenia dość skomplikowanych czynności w ograniczonym przedziale czasu. Proces uchwalania planu miejscowego, a potem jego ewentualnej zmiany, jest dość skomplikowany. *Pojęcie planowania (programowania), koordynacji, współdziałania czy kontroli są nierozłącznie związane z zagadnieniami sprawnego działania. [...] sferą, która w pierwszej kolejności powinna być objęta planowaniem, jest działalność administracyjna polegająca na bezpośrednim przekształcaniu stosunków społecznych, objętych działalnością organizatorską administracji*<sup>13</sup>. Opracowania powyższe, powinny uwzględniać potrzeby adresatów, ogólne założenia w zakresie kreowanej w danej dziedzinie strategii wypracowanej przez państwo. Kryterium warunkującym racjonalność przyjętych rozwiązań – jest wiedza na temat potrzeb i oczekiwań adresatów.

W konsekwencji podstawowym źródłem jest posiadanie bieżącej informacji o potrzebach i reakcjach na zmiany adresatów wdrażanych zmian. Nie dziwi zatem, iż tak wiele dysput i emocji wzbudzają tworzone plany lub wprowadzane zmiany w zakresie polityki zagospodarowania przestrzennego przygotowywane przez jednostki samorządu terytorialnego. *W celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwanego dalej „studium”*<sup>14</sup> (art. 90). Określone w tym dokumencie postanowienia dotyczące proponowanych zmian wyznaczać będą kierunek prac organów gminy w dalszych działaniach. *Z przyjętych rozwiązań w zakresie sporządzania studium wynika, że zagospodarowanie przestrzenne musi być podporządkowane nie tylko celom środowiskowym, ale również gospodarczym i społecznym. [...] Dotyczy to zarówno koordynacji poziomej – odnoszącej się do wyżej wymienionych celów – jak i pionowej, która odnosi się do uwzględnienia priorytetów polityki przestrzennej samorządu województwa oraz państwa*<sup>15</sup>. Art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi: *Wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu uchwały przez radę gminy o przystąpieniu do sporządzenia studium, kolejno: ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały do sporządzenia studium, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia.*

Nadto, zaprezentowane w studium rozwiązania są wiążące dla dalszych prac w zakresie planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem *postanowienia studium wiążą gminę przy uchwalaniu planu miejscowego*<sup>16</sup>. Już na tym etapie postępowania podmioty zainteresowane mogą zgłaszać uwagi i wnioski do zaprezentowanych propozycji, np. właściciel nieruchomości, ponadto nie wyklucza się możliwości dochodzenia zmian w studium poprzez wniesienie skargi do sądu administracyjnego.

Działalność podejmowana przez instytucje dotyczy nie tylko realizacji zadań wyznaczonych w katalogu obowiązków i praw dotyczących realizacji bieżących spraw, ale również

<sup>13</sup> Z. Leoński, *Nauka o administracji*, Warszawa 2004, s. 128–131.

<sup>14</sup> Ustawa o planie zagospodarowania przestrzennego art. 90, aktualne brzmienie ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązuje od dnia 12 stycznia 2009 r.

<sup>15</sup> A. Wasilewski, *Polityka przestrzenna*, „Życie Gospodarcze” 2007, nr 10, s. 19–21.

<sup>16</sup> Sygn. akt II OSK 123/10, źródło: „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia: 15.04.2010.

w przedmiocie dotyczącym rozwoju i opracowywania strategii na przyszłość, taką rolę spełnia w interesującej nas dziedzinie plan zagospodarowania przestrzennego.

Art. 15 ustawy o planie zagospodarowania przestrzennego, zawiera rozwiązania określające zawartość przedmiotową planu; dokonując jednocześnie gradacji na działania o charakterze obligatoryjnym i fakultatywnym. *W planie miejscowym określa się obowiązkowo:*

- 1) *przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;*
- 2) *zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;*
- 3) *zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego;*
- 4) *zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;*
- 5) *wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;*
- 6) *parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy;*
- 7) *granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych;*
- 8) *szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;*
- 9) *szczegółne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;*
- 10) *zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;*
- 11) *sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów;*
- 12) *stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4.9, art. 15 ust. 2).*

Do fakultatywnych czynności zaliczyć należy:

- 1) *granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości;*
- 2) *granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej;*
- 3) *granice obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji;*
- 4) *granice terenów pod budowę obiektów handlowych, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 8;*
- 5) *granice terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych;*
- 6) *granice pomników zagłady oraz ich stref ochronnych, a także ograniczenia dotyczące prowadzenia na ich terenie działalności gospodarczej, określone w ustawie z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (art. 15, ust. 3)<sup>17</sup>.*

<sup>17</sup> 25 czerwca 2010 roku Sejm uchwalił nowelizację ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wprowadzone zmiany miały na celu m.in. zmodyfikowanie w celu ułatwienia procedury tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wprowadzone zmiany rozszerzyły zakres przedmiotowy tworzonych planów zagospodarowania przestrzennego również względem terenów zamkniętych. W konsekwencji ujednotwiono procedurę decydowania o sposobie zagospodarowania obszarów gminy.

Przyjęcie planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego wymaga wydania uchwały o zgodności z ustaleniami przyjętymi w studium przez radę gminy (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.), w formie odrębnego aktu lub części wstępnej uchwały w sprawie uchwalenia prawa miejscowego zagospodarowania przestrzennego.



Tworząc taki plan należy pamiętać, że racjonalne gospodarowanie zasobami ziemi można uznać za jeden z najważniejszych czynników trwałego, zrównoważonego rozwoju.

Przeprowadzenie procedury legislacyjnej zawsze budzi wiele kontrowersji, chociażby z uwagi na powodowanie zmian, często wywierających istotny wpływ na plany perspektywiczne rozwoju tego obszaru, jego przeznaczenie czy kierunek, który realizowany będzie w najbliższych latach, a także rozwiązania przyjmowane w zakresie prawa powszechnie obowiązującego, które powodują skutki nieprzewidziane nawet w fazie tworzenia projektu planu zagospodarowania przestrzennego, istotnie modyfikujące dotychczasowe stanowiska czy preferencje lokalnego społeczeństwa. Ponadto, często dewaluuje zamierzenia indywidualnych właścicieli czy dysponentów praw do nieruchomości deprecjonując aktualność przeznaczenia gruntu.

Kształtowanie niniejszych rozwiązań ukazuje również całe spektrum konkurujących ze sobą interesów indywidualnych, zorganizowanych grup, jednostek sformalizowanych, ale również priorytetów w zakresie rozwoju państwa. Taki stan rzeczy powoduje, iż coraz większą rolę w procesie kreowania rozwiązań normatywnych, niemal na każdym etapie ich tworzenia, mają możliwości aktywnego włączania się podmiotów zainteresowanych w zakresie tworzenia *ratio legis*. Gwarancją aktywnego udziału lokalnej społeczności w procesie tworzenia prawa miejscowego jest dyrektywa zawarta w art. 90 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>18</sup>, która podkreśla realizację demokratycznych zasad samorządności i stanowi, że władzę w gminie sprawują sami mieszkańcy bezpośrednio lub pośrednio poprzez wybranych spośród siebie przedstawicieli. W odniesieniu do przedmiotu rozważań, można mówić o udziale bezpośrednim poprzez korzystanie z różnych gwarantowanych prawem instrumentów aktywizacji społecznej. Udział społeczeństwa lokalnego na jak najwcześniejszym etapie prac, wyłącza ewentualność kwestionowania ustalonych rozwiązań na dalszym etapie prac legislacyjnych. Taką formę określa się mianem partycypacji społecznej. Zdaniem J. Hausnera termin ten określa; *udział obywateli w zarządzaniu sprawami społeczności, której są członkami*<sup>19</sup>.

Partycypacja społeczności lokalnej w tworzeniu ładu przestrzennego rozumianego, jako ukształtowanie przestrzeni, która tworzy harmonijną całość oraz uwzględniła w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne; gwarantującego zrównoważony rozwój, oraz hołdujący „interesowi publicznemu”. Należy przez to rozumieć – uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. Aktywność zwiększa poczucie odpowiedzialności za przyszłość rozwoju danego obszaru, zarówno wówczas, gdy podmioty aktywnie korzystają z przysługujących im praw, jak również gdy mamy do czynienia ze swoistego rodzaju dezaprobatą, będącą rezultatem zaniechania korzystania z praw.

Powstaje zatem pytanie – jakie kategorie podmiotów można wyróżnić jako te, które korzystać będą z przywileju uczestniczenia w tworzeniu polityki przestrzennej?

---

<sup>18</sup> Dz. U. 1996, Nr 13, poz. 74 (tekst jednolity), art. 90.1. Wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Akty ustanawiające przepisy porządkowe wójt przekazuje w ciągu 2 dni od ich ustanowienia. 2. Wójt przedkłada regionalnej izbie obrachunkowej, na zasadach określonych w ust. 1, uchwałę budżetową, uchwałę w sprawie absolutorium oraz inne uchwały rady gminy i zarządzenia wójta objęte zakresem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej.

<sup>19</sup> *Komunikacja i partycypacja społeczna*, red. J. Hausner, Kraków 1999.

Kierując się postanowieniami zawartymi w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>20</sup>, można stwierdzić, iż jest to *każdy kto ma interes prawny*. Szeroka definicja w odniesieniu do podejmowanego zagadnienia wymaga doprecyzowania. Przede wszystkim wymieniać należy: osoby fizyczne, prawne, jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej, ale będące właścicielami nieruchomości położonych na danym obszarze, dysponenti praw na nieruchomościach, np. wieczysty użytkownik, jak również: grupy nacisku, które dążą do utrzymania lub zmiany planu zagospodarowania przestrzennego, np. ekologodzy występujący w obronie środowiska naturalnego, stowarzyszenia, zrzeszenia, lokalne komitety, rady, zwłaszcza podkreślić należy aktywność rad osiedlowych, ale również specjaliści, np. archeolodzy, urbaniści, jak również przedstawiciele aparatu administracji publicznej, np. inspektor ochrony środowiska czy konserwator zabytków oraz inne podmioty wymienione w art. 11 ust. 1–8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, szeroko rzecz ujmując mieszkańcy. Nie sposób egzemplifikować wszystkie profesje i zawody indywidualnie, ale zauważalny jest wzrost aktywności zarówno mieszkańców, którzy *biorąc ster we własne dlonie* dążą do zagwarantowania jak najlepszych warunków życia na przyszłość, jak również instytucje, które z uwagi na przedmiot swojej działalności włączają się w proces tworzenia lokalnego ładu przestrzennego.

Ścieżka procedowania jasno precyzuje jakie są dopuszczalne formy i na jakim etapie postępowania w zakresie tworzenia danego aktu modą one występować.

W katalogu stosowanych instrumentów wyróżnić można:

- prawo składania wniosków dotyczących studium zagospodarowania przestrzennego gminy – art. 11 ust. 1;
- art. 11 ust. 10 prawo do udziału w dyspucie publicznej dotyczącej projektu studium ogłoszonego przez organy wykonawcze gminy;
- art. 11 ust. 11 prawo wnoszenia uwag do projektu studium zagospodarowania przestrzennego;
- prawo składania wniosków w trybie art. 17 ust. 1;
- prawo składania uwag – art. 18 do projektu planu;
- art. 30 stanowi prawo wglądu do studium i planu miejscowego oraz otrzymywanie z nich wypisów czy wyrysów;
- prawo do uzyskiwania informacji o wprowadzanych zmianach na każdym etapie realizacji procesu;
- dochodzenia roszczeń na drodze sądowej w zakresie ewentualnego wyrównania strat powodowanych zmianą przeznaczenia nieruchomości, a nadto prawo dochodzenia odsetek ustawowych w razie opóźnienia w wypłacie za przekwalifikowany co do dalszego przeznaczenia grunt – art. 37.

Ustawowe gwarancje uczestniczenia lokalnej społeczności w procesie decydowania o zagospodarowaniu przestrzennym są możliwe, wyłącznie przy zaangażowaniu mieszkających, działających na tym terenie podmiotów. Jednakże i wśród nich powstawać mogą spory co do określenia perspektyw rozwoju gminy. Poszukiwanie najlepszej formy rozwoju może być uzależnione od struktury demograficznej społeczności zamieszkującej dany obszar. Jednolita pod względem charakterystyki społeczność, np. wiejska w swoich dążeniach zmierzać będzie do zagwarantowania sobie jak najlepszej formy wykorzystania gruntów dla celów podstawowych (siedliskowych, rolnych, przetwórczych i usługowych). W gminach położonych blisko

<sup>20</sup> Dz. U. 2000, Nr 98, poz. 1071 (tekst jednolity).

miast kryterium to ulega zmianie na rzecz przekształcania gruntów dla potrzeb rozwoju przemysłu, działalności gospodarczej, np. w celach turystycznych, budowania osiedli mieszkaniowych, centrów handlowych.

Zapewne jeszcze inne kryteria wpływać będą na projekty planów zagospodarowania przestrzennego, gdy dotyczy to zurbanizowanej jednostki terytorialnej posiadającej rozbudowaną infrastrukturę, mającej status miasta. Prawdopodobnie dążenie lokalnych władz ukierunkowane będzie na zagospodarowanie przestrzeni tak, aby zaspokajała potrzeby wyższe mieszkańców, np. miejsca rekreacji, w mniejszym stopniu w celu wybudowania kolejnego centrum handlowego czy osiedla mieszkaniowego. Stopień urbanizacji gminy staje się jednym z wiodących czynników wpływających na charakterystykę planu zagospodarowania przestrzennego. Słusznie zauważa P. Śleszyński, że [...] miasta ze swej natury koncentrują działalność usługową różnego rodzaju na określonych szczeblach hierarchii administracyjno-osadniczej (zgodnie z teorią ośrodków centralnych Christallera), a także są intensywniej zagospodarowane, co wpływa m.in. na politykę prawno-urbanistyczną, a w konsekwencji na wskaźnik występowania planów miejscowych<sup>21</sup>.

Mieszkańcy gmin o wyższym poziomie organizacji, chętniej angażują się w uczestnictwo kształtowania „własnej” przyszłości w miejscu zamieszkania, zwłaszcza gdy stanowiąc będzie jej bezpośrednie sąsiedztwo lub wpływać będzie na styl życia. Nie bez znaczenia pozostaje, także taki element, jak stopień świadomości mieszkańców w zakresie konsekwencji wynikających ze zmiany planu zagospodarowania przestrzennego. Aktywizacja zwykle następuje w obliczu ewentualnego zagrożenia, np. powodowanego usytuowaniem obiektu, w którym magazynowane będą chemikalia. Zaniechania, nie zawsze leżące po stronie ww. osób, powodowane są ich złą wolą, czasami jest to konsekwencja nieświadomości, której źródłem jest ograniczona wiedza, ale także brak dostępu do informacji czy brak wiary w skuteczność podejmowanego działania. Nie ulega wątpliwości, że korzystanie z demokratycznych reguł rządzenia wymaga zaangażowania ze strony podmiotów uprzywilejowanych. Posiadana wiedza w tym względzie, może stanowić podstawę do zmiany planów co do dalszego korzystania z gruntu przez dysponenta praw. *Gmina może bowiem uchwalić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który całkowicie zmieni przeznaczenie nieruchomości. Co prawda, przy uchwalaniu planu właściciel może zgłaszać uwagi i wnioski, jednak wójt, burmistrz lub prezydent miasta, nie musi ich uwzględnić. Przedstawiciel lokalnej władzy, nie ma obowiązku uzasadniać właścicielom nieruchomości swojej decyzji*<sup>22</sup>. Stanowisko to budzi wiele kontrowersji, bowiem ogranicza znaczenie dysponentów praw do wyrażania swojego niezadowolienia z prowadzonej polityki, ale pozbawia w takim kształcie skutecznego dochodzenia.

Wykonywanie przez upodmiotowione gminy zadań związanych z kierowaniem polityką planowania przestrzennego – zważywszy, iż dotyczy ona przedmiotu działań stanowiących prawa różnych podmiotów, z których każdy dąży do korzystania w zakresie przysługujących jemu uprawnień, w tym także, do korzystania na przyszłość – obliuguje to do kreowania sytuacji opartych na mechanizmie ewolucji, przy uwzględnieniu dobra wszystkich, chyba, że granice takich działań są zakreślone z powodu wyznaczonego celu wyższego, np. budowa autostrad. Taki stan rzeczy powoduje, że samorząd gminny, postrzegany jest jako wykonawca prawa przypisanego administracji samorządowej wyższego szczebla lub należących do

<sup>21</sup> P. Śleszyński, *Czy istnieją związki aktywności obywatelskiej realizacja prac planistycznych?*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 5, s. 40.

<sup>22</sup> *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne: teraz właściciel zdecyduje o przeznaczeniu działki*, „Dziennik Gazeta Prawna”, z dnia: 12.03.2010.



kompetencji organów administracji rządowej. Gmina w wyniku dokonanych zmian, staje się dysponentem mienia nabytego, stanowiącego integralną część komunalnego, ale również wykonawcą zadań w imieniu i na rzecz państwa. Indyferentność sytuacji sprawia, że nierzadko występują w roli strony konfliktu powstałego pomiędzy zainteresowanym obroną swoich praw podmiotem a organem działającym na rzecz dobra powszechnego – lokalnego. Z pojęciem samorządności wiąże się również odpowiedzialność za zarządzanie mieniem i dobrem wspólnym oraz umiejętność godzenia potrzeb podmiotów funkcjonujących na tym obszarze. Kierownicza i mediacyjna rola władz samorządowych, szczególnie jest ważna, gdy rozpatrujemy samorząd jako forum ścierania się poglądów, interesów licznych zainteresowanych podmiotów. W konsekwencji pole konfliktów, dotyczyć może różnych stanów rzeczy wynikających z przysługujących podmiotom praw. Wielopłaszczyznowy charakter kreowanych sytuacji spornych może powodować, iż mamy do czynienia z następującymi uczestnikami konfliktu interesów:

- władza gminy – mieszkańcy gminy,
- władza gminy – prowadzący działalność gospodarczą,
- władza gminy – inwestorzy (np. developerzy),
- władza gminy – różne formy organizacji obywatelskiej; stowarzyszenia, zrzeszenia, rady, komitety, komisje, wspólnoty,
- władza gminy – lokalne grupy interesu – grupy nacisku, lobbying,
- inwestorzy – mieszkańcy gminy,
- a także konflikty pomiędzy mieszkańcami gminy, co do jej kierunku rozwoju.

Katalog nie byłby pełen, gdyby zostały pominięte kwestie dotyczące relacji pomiędzy poszczególnymi władzami. Nie zawsze władze gminy zadowolone są z konsekwencji wynikających z dostosowania lokalnej infrastruktury do potrzeb zmienianego planu zagospodarowania przestrzennego o charakterze ponadlokalnym.

Za podmiotowe źródła konfliktów w tej płaszczyźnie, uznać należałoby relacje pomiędzy:

- władza gminy – organy administracji rządowej w terenie,
- władza administracji samorządu terytorialnego – organy administracji centralnej i naczelnej,
- władza gminy – władza samorządu powiatowego czy wojewódzkiego,
- władza gminy – władza gminy sąsiedniej.

Taki stan rzeczy daje możliwość wyodrębnienia wśród podmiotów zainteresowanych tych, którzy są bezpośrednimi adresatami i ponoszą konsekwencje ewentualnie dokonanych zmian. Przykładem może być gmina Krzesiny, w której zlokalizowano jednostkę wojskową samolotów wielozadaniowych F-16. Protesty, sprzeciwy, wreszcie sprawy sądowe najlepiej ukazują konflikt interesów pomiędzy mieszkańcami szukającymi enklawy spokoju a realizacją celów strategicznych państwa.

Do kategorii podmiotów pośrednich zakwalifikować można, inwestorów, np. developerów zainteresowanych lokalizacją osiedli na terenie atrakcyjnym dla przyszłych mieszkańców: położenie w pobliżu centrum miasta, dobry dojazd, zieleń, mogą mieć istotne znaczenie dla podejmowania działań zmierzających do wprowadzenia zmian w planie zagospodarowania przestrzennego tak, aby w przyszłości można budować osiedla, zwiększając tym samym liczbę osób zamieszkujących na danym terenie. Nadto, tożsame stanowisko zajmują podmioty, które z uwagi na przedmiot prowadzonej działalności konsolidują się z niezadowolonymi mieszkańcami danego obszaru, np. organizacje środowiskowe – obrońcy praw zwierząt; upatrując zbieżność interesów bezpośrednich adresatów zmian oraz celów organizacji. Każdy z podmiotów korzystając z przywileju wyrażenia swoich poglądów może aktywnie uczestniczyć w procesie zachodzących zmian w otoczeniu.

Tak zróżnicowany i bogaty katalog podmiotów dochodzących swoich praw nie byłby pełen, gdyby nie egzemplifikowano roli tych, którzy w ocenie autorki publikacji – są najbardziej zainteresowani dokonującymi się przeobrażeniami na terenie gminy – właściciele nieruchomości gruntowych, budynkowych, bądź dysponenci praw, np. użytkownicy wieczystości – zatem osoby pozbawiane korzystania z prawa, z uwagi na obowiązujące ustawodawstwo. Szczególna pozycja wynika z możliwości ingerencji w zakres:

- naruszenia prawa własności,
- wypowiedzenia prawa użytkowania wieczystego z tytułu wagi realizowanych inwestycji,
- zmiany celu przeznaczenia gruntu, który może pogarszać lub utrudniać warunki życia,
- stosowanych rozwiązań o charakterze ekologicznym,
- zabezpieczenia dziedzictwa narodowego – stanowiska archeologiczne,
- gospodarczy – lokalizacja marketu,
- psychologiczny – obawa o konsekwencje wynikające z usytuowania obiektu na przyszłość (np. wysypiska śmieci),
- zmiany miejsca zamieszkania – wyznaczenie trasy w miejscu usytuowania domu mieszkalnego,
- wreszcie przekształcenia w zakresie zasięgu terytorialnego gmin w związku z włączeniem do obszarów miejskich terenów leżących w ościennych gminach.

Przykładowo wymienione źródła ukazują wachlarz konsekwencji, jakie mogą powstać wskutek dokonanej zmiany przeznaczenia gruntu. W odniesieniu do właścicieli i użytkowników wieczystych pozbawienie prawa dysponowania *iuris*, w stosunku do pozostałych przekwalifikowanie przeznaczenia może spowodować niezadowolone wśród mieszkańców czy rodzimych inwestorów. Zjawisko tzw. „*urban sprawl*”<sup>23</sup> – wywołuje wiele dyskusji, bowiem z jednej strony wpływa na rozwój infrastruktury: powstawanie nowych osiedli, wyposażonych w infrastrukturę pozwalającą na zaspokajanie potrzeb edukacyjnych, kulturalnych, socjalnych itp., ale również pozwalającą na budowanie supermarketów stanowiących konkurencję dla właścicieli małych sklepów. Przeobrażenia w zakresie rozwoju obszaru mają dalsze konsekwencje, np. w sferze fiskalnej, wzrost kosztów życia, wzrost cen, zmiany warunków zabudowy (wielopiętrowe budownictwo, zamiast jednorodzinne), rozbudowa dróg, sieci technicznych, powodujące ograniczenie tzw. wolnych przestrzeni, stref ciszy, otulin leśnych, zmiana klasy ziemi przeznaczonej pod inwestycje, zmiany w krajobrazie otoczenia. Konsekwencją wprowadzanych zmian są m.in.: *bezpłatowa ekstensywna zabudowa mieszkaniowa podmiejskich terenów rolniczych, obudowa głównych arterii komunikacyjnych – tras wylotowych z miast, dyslokacja funkcji centro twórczych (podmiejskie parki handlowe, usługowe, biurowe) i spadek znaczenia stref centralnych* [...]<sup>24</sup>.

Powyższe i inne przedsięwzięcia mogą wpływać na alokację dotychczasowych ustaleń opisanych planem zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza w zakresie przeznaczenia gruntów.

Jednym ze szczególnie budzących kontrowersje problemów, jest wywłaszczenie nieruchomości. W polskich rozwiązaniach normatywnych osoby fizyczne czy jednostki organizacyjne mogą nabywać nieruchomości, nabywając prawo własności nieruchomości gruntowej czy budynkowej, albo nabywając prawo do ww. rzeczy. Prawo własności daje ich dysponen-

<sup>23</sup> W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że jest to tzw. „rozlewanie się miast”, „rozpraszanie zabudowy”, „suburbanizacja” – K. J. Piórecki, *Prawne instrumenty zarządzania przestrzenią zjawisko „urban sprawl”. Wybrane przykłady z ustawodawstwa Niemiec, Anglii oraz Sanów Zjednoczonych*, „Samorząd Terytorialny”, 2010, nr 6, s. 5.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 21

tom, uprawnienie do swobodnego zarządzania tą masą. W szczególnie uzasadnionych przypadkach właściciel może być własności pozbawiony. Uprawnienia w zakresie podejmowania tego typu czynności zawarte są w Konstytucji, art. 21 ust. 2 stanowi o pozbawieniu prawa własności, zaś art. 64 ust. 3 o ograniczeniu prawa własności. Wprawdzie pojęcia te z punktu widzenia *iuris*, stanowią o różnych formach reglamentowania zachowań właścicieli i posiadaczy nieruchomości, to właśnie te rozstrzygnięcia znajdują swoje uzasadnienie w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>25</sup>. Dyrektywa art. 112 ust. 2 wspomnianej ustawy stanowi, że wywłaszczenie, to *pozbawienie albo ograniczenie w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości*. O administracyjno-prawnym trybie przesądza treść przepisu, który wyraźnie podkreśla, że indywidualny akt administracyjny zamyka toczące się postępowanie w tym zakresie *nota bene* stanowiąc źródło dla wpisów dokonywanych w księdze wieczystej. Określone w ten sposób rozwiązania prawne, uzasadniają podstawę dla podejmowanych przez organy administracji działań związanych m.in. z wdrażaniem rozwiązań dotyczących planów zagospodarowania przestrzennego.

W ostatnich latach problematyka ta, nabiera coraz większego znaczenia, choć coraz więcej powstaje w tym zakresie kontrowersji szczególnie po stronie osób, którym odebrano w tym trybie nieruchomości. Priorytetowe zagadnienie dotyczy relacji – prawo własności a prawo do wywłaszczenia. Nienaruszalność pierwszego, nie mogłaby budzić kontrowersji gdyby nie fakt, iż wywłaszczenie dokonywane jest *w celu publicznym i za słusznym odszkodowaniem*<sup>26</sup>. Termin „cel publiczny” zostały enumeratywnie wyliczony w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, ustawa o planie zagospodarowania przestrzennego, posługuje się dwoma terminami: „interesem publicznym” – należy przez to rozumieć uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym oraz – „inwestycją w celu publicznym”. Należy przez to rozumieć *działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*<sup>27</sup>. Jednakże, nie jest to katalog zamknięty, art. 6 ust. 10 ustawy<sup>28</sup> stanowi także o innych celach publicznych określonych w odrębnych ustawach do katalogu tych ostatnich zakwalifikować można tzw. „specustawy”, np. ustawę z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>29</sup>. Zaistnienie chociażby jednej z wymienionych przesłanek uprawnia do wywłaszczenia i wykupu nieruchomości. W tym względzie środki płatnicze generowane są tak z zasobów finansowych gminy, jak również pochodzą ze Skarbu Państwa. Jednakże poszukiwanie uzasadnienia dla dokonywanych zmian nie może mieć charakteru bezwzględnie obowiązującego. Irracjonalnym zdaje się być działanie pozbawiające czy ograniczające dostęp do sieci wodociągowej, chociażby na czas oznaczony itp. Nadane im *status quo* skutkuje pierwszeństwem w zakresie

<sup>25</sup> Dz. U. 1997, Nr 115, poz. 741 ze zm., tekst jednolity Dz. U. 2010, Nr 102, poz. 651.

<sup>26</sup> Art. 21 ust. 2 Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483.

<sup>27</sup> Dz. U. 2004, Nr 261, poz. 2603 ze zm. tekst jednolity.

<sup>28</sup> Dz. U. 2000, Nr 46, poz. 543; 2001, Nr 129, poz. 1447 i Nr 154, poz. 1800; 2002, Nr 25, poz. 253, Nr 74, poz. 676, Nr 113, poz. 984, Nr 126, poz. 1070, Nr 130, poz. 1112, Nr 153, poz. 1271, Nr 200, poz. 1682 i Nr 240, poz. 2058 oraz 2003, Nr 1, poz. 15. Art. 28. *Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek*. Art. 29. *Stronami mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne – również jednostki nieposiadające osobowości prawnej*.

<sup>29</sup> Dz. U. 2008, Nr 193, poz. 1194 ze zm.

stosowania przed innymi dotyczącymi tych samych sfer regulacji, ustawy o planie zagospodarowania przestrzennego.

Powstające niezadowolenie z przyjętych rozwiązań w zakresie zagospodarowania przestrzennego przyjmuje w środowisku lokalnym różne postacie:

- podziału w samym środowisku mieszkańców na zwolenników i przeciwników proponowanych zmian;
- braku akceptacji dla decyzji podejmowanych przez władze lokalne i brak poparcia w najbliższych wyborach;
- dążeniu do odwołania osób sprawujących władzę w okresie kadencji poprzez referendum;
- pozbawieniu mandatu zaufania społecznego – radnych;
- braku spójności w bieżącym zarządzaniu pomiędzy organem wykonawczym a radą gminy;
- poszukiwaniu rozwiązań na drodze sądowej;
- odwoływaniu się do opinii publicznej;
- dochodzeniu praw za pośrednictwem mediów.

Sposoby rozwiązywania konfliktów mogą być realizowane poprzez wykorzystanie form i instrumentów oddziaływania opisanych niniejszymi aktami prawnymi oraz stosowane jako wyraz niezadowolenia społecznego w związku z prowadzoną w danej dziedzinie polityką, reglamentowane innymi niż ww. rozwiązaniami prawnymi.

Brak dążenia do ugodowego załatwienia sprawy, powoduje narastanie niezadowolenia społecznego, co eksponowane jest za pośrednictwem bardzo różnych instrumentów: referendum, skarg, wniosków, składanych środków zaskarżenia, konfliktu lokalnego, kreowania negatywnych opinii o osobach odpowiedzialnych za załatwienie sprawy, formalnoprawnych rozwiązań, wreszcie publicznego eksponowania niezadowolenia: protestu bezpośredniego, okupacji budynków, manifestacji, dysputy podejmującej sporne zagadnienie, zgromadzenia, wiecu. Czasami mieszkańcy uniemożliwiają wykonywanie zaplanowanych czynności np. budowlanych – wyrażając swoje niezadowolenie na placu budowy w formie protestu, okupacji, co prowadzi często do wstrzymania budowy.

Pamiętać należy o rosnącym znaczeniu roli mediów, postrzeganych jako forum rozwiązywania konfliktów. W dobie społeczeństwa obywatelskiego prasa, radio, telewizja i Internet pełnią niejako rolę pośrednika, działającego na rzecz wzajemnego zrozumienia i porozumienia pomiędzy społeczeństwem i instytucjami<sup>30</sup>. Interakcje zachodzące pomiędzy uczestnikami dyskursu, odzwierciedlają często stopień zaangażowania poszczególnych podmiotów w obronę własnych interesów<sup>31</sup>. Postrzegając media jako „czwartą władzę”, zwłaszcza osoby mające poczucie krzywdy, chętnie dzielą się swoimi uwagami i spostrzeżeniami z opinią publiczną za pośrednictwem prasy. Anonsowane zagadnienie, wnikliwie opracowane przez dziennikarza ukazuje zwykle złożoność podejmowanego tematu, a wykorzystane instrumenty dla jego zobrazowania dostarczają nie tylko argumentacji, ale przede wszystkim wiedzy adresatom przekazu w przedmiotowej sprawie. Cykl artykułów, prezentacje audiowizualne, odzwierciedlające stanowiska stron, prezentujące wyniki badań, sondaże itp. pozwalają na rozwiązanie problemu w sposób jak najbardziej satysfakcjonujący osoby zainteresowane,

<sup>30</sup> M. Mrozowski, *Media masowe. Władza, rozrywka i biznes*, Warszawa 2001, s. 122.

<sup>31</sup> W dobie społeczeństwa obywatelskiego, zaangażowanie to ma szczególne uzasadnienie. Termin społeczeństwo obywatelskie oznacza różne formy samoorganizacji społecznej, wynikającej z poczucia odpowiedzialności danej społeczności za własny los i realizowanej w granicach prawa, którego celem jest realizacja ważnej dla niej celów społecznych – ibidem, s. 126.

jednocześnie piętnując nieprawidłowości mające miejsce we współczesnych realiach. Egzemplifikacja lokalnych dylematów przez ogólnokrajowe media sprawia, że środowiskowy wymiar problemu i sposób jego rozwiązania, staje się wzorcem dla innych podobnych zdarzeń.

Waga przedsięwzięcia jednoczy różne środowiska w dążeniu do realizacji wspólnego celu. W tym miejscu warto przywołać sytuację, jaka powstała na Mazurach, kiedy ekologowie wespół z mieszkańcami protestowali przeciwko budowaniu trasy szybkiego ruchu zlokalizowanej na obszarze podlegającym – zdaniem ekologów – ochronie. Zorganizowane, wielodniowe protesty, dzięki zainteresowaniu mediów stały się wiodącym tematem nie tylko na antenach i łamach polskich, ale i zagranicznych mediów.

Dla przeciwdziałania powstawaniu opisanych sytuacji niezbędne jest wzajemne rozumienie i znajomość reguł określających daną dziedzinę.

Z uwagi na zakres kompetencji wyznaczonych dla poszczególnych struktur samorządu terytorialnego, powstaje również dylemat dotyczący spójności polityki prowadzonej w zakresie przeznaczania gruntów w planie zagospodarowania przestrzennego z punktu widzenia terenu, jakim jest powiat. Indyferentność rozwiązań przyjmowanych w poszczególnych gminach w stopniu znacznym może różnicować funkcjonowanie powiatu pod względem rozwoju. W aktualnym stanie prawnym rola powiatu w zakresie opracowywania planów rozwoju obszarów gminnych jest marginalna, mimo iż katalog zadań, jakie ustawodawca wyznacza tej strukturze samorządowej obejmuje tak ważne dziedziny życia, jak np. ład komunikacyjny, gospodarowanie obiektami przyrodniczymi. W literaturze przedmiotu prezentowane są stanowiska przekazania uprawnień w zakresie stanowienia planu zagospodarowania przestrzennego na poziom powiatu. Zdaniem M. Chudaka [...] w studium powiatowym należałoby uwzględnić uwarunkowania wynikające z:

- 1) *dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu;*
- 2) *stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony;*
- 3) *stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody, krajobrazu kulturowego;*
- 4) *stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;*
- 5) *warunków i jakości życia mieszkańców, w tym ochrony ich zdrowia;*
- 6) *zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia;*
- 7) *potrzeb i możliwości rozwoju powiatu;*
- 8) *stanu prawnego gruntów;*
- 9) *występowania obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych;*
- 10) *występowania obszarów naturalnych zagrożeń ekologicznych;*
- 11) *występowania udokumentowanych złóż kopalin oraz zasobów wód podziemnych;*
- 12) *występowania terenów górniczych wyznaczonych na podstawie przepisów odrębnych;*
- 13) *stanu systemu komunikacji i infrastruktury technicznej, w tym stopnia uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej oraz gospodarki odpadami;*
- 14) *zadań służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych<sup>32</sup>.*

W wymienionych gałęziach życia zapewne ułatwiłoby to, realizowanie polityki, jako że ukształtowane na tym poziomie plany, uwzględniałyby możliwości ich realizacji w poszczególnych gminach. Konsekwencją byłyby jedynie opiniotwórcza funkcja gminy na etapie tworzenia planu i wykonawcza z chwilą jego uchwalenia. Wspólny dla tak opisanego terenu plan,

<sup>32</sup> M. Chudak, *O nowy kształt planowania przestrzennego w powiecie*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 3, s. 22.



zniwelowałyby także koszty jego opracowania. W takiej sytuacji udział czynnika społecznego mógłby być wzorowany na rozwiązaniach obowiązujących lobbystów<sup>33</sup>. Interesującym wydaje się być zwłaszcza wysłuchanie publiczne, które pozwalałoby na udział w dyskusji każdego zainteresowanego podmiotu. Wprawdzie relatywnie do wspomnianej ustawy reglamentującej działalność lobbingsową, z inicjatywy organu odpowiedzialnego za ustalenie planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze gminy prowadzone jest wysłuchanie publiczne, ale przepisy ustawy o planie zagospodarowania przestrzennego zawierają pojęcie „dyskusji publicznej”. Jest ona organizowana przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta i ma miejsce wówczas kiedy projekt planu zagospodarowania przestrzennego został wyłożony do publicznego wglądu. Podkreślić należy, iż forma dyskusji, ani miejsce gdzie powinna się odbywać nie jest sprecyzowane, zatem można wywieść wniosek, iż organizatorzy mogą odbywać ją we wskazanym i podanym do publicznej wiadomości miejscu i czasie. Zastosowana technika – w obu przypadkach – pozwala na publiczne zaprezentowanie stanowiska uczestnikowi spotkania w zakresie podejmowanej problematyki. Dokumentem potwierdzającym fakt jej przeprowadzenia jest protokół.

Wydaje się, że zasadnym byłoby ustanowienie instytucji mediatora, wzorem praktyk stosowanych w Europie Zachodniej, który włączyłby się aktywnie w proces rozwiązywania sytuacji spornych, pomiędzy niezadowolonymi z projektowanych zmian podmiotami. Ugodowa forma pozwoliłaby na zrationalizowanie argumentów uczestników postępowania, którzy w trakcie polaryzacji stanowisk, mogliby szybciej rozwiązać powstałe dylematy. Indyferentność celów, jakie przyświecają zainteresowanym podmiotom nie wpływa na sprawne uzyskanie *consensusu*. Omawiane zagadnienie o tyle jest skomplikowane, iż dotyczy dość dużej grupy podmiotów i ich praw własnościowych, niejednokrotnie będących dorobkiem wielu pokoleń. Słusznie zatem Ustawodawca, już w fazie projektowania aktywizuje zainteresowane osoby do wzięcia udziału w postępowaniu, co jednak nie oznacza w pełni uzyskania porozumienia.

Ustawodawca polski, chcąc zagwarantować jawność i przejrzystość prowadzonego procesu w zakresie ewentualnego spowodowania zmian w gospodarce przestrzennej, nakłada na podmioty wyposażone w legitymację czynną obowiązek upublicznienia faktu wszczęcia postępowania.

Zgodnie z art. 11 ustawy o samorządzie gminnym *wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, kolejno:*

- 1) ogłaszają w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących studium, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia;*
  - 2) zawiadamiają na piśmie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu studium;*
- [...]
- 10) ogłaszają, w sposób określony w pkt 1, o wyłożeniu projektu studium do publicznego wglądu na co najmniej 14 dni przed dniem wyłożenia i wykładają ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 30 dni oraz organizują w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w tym projekcie studium rozwiązaniami;*
  - 11) wyznaczają w ogłoszeniu, o którym mowa w pkt 10, termin, w którym osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą*

<sup>33</sup> Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, Dz. U. 2005, Nr 169, poz. 1414.

*wnosić uwagi dotyczące projektu studium, nie krótszy niż 21 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia studium.*

A nadto zawiadamiają instytucje wymienione w art. 11, pkt 8 o prowadzonych pracach. Obwieszczenie oraz ogłoszenie zamieszczone w prasie miejscowej, tj. dostępnej na obszarze gminy powinno spełniać wymogi wynikające z art. 12, pkt 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którego wzór zamieszczono w ww. akcie prawnym<sup>34</sup>.

WZÓR

data .....

.....  
(pieczęć wójta, burmistrza  
albo prezydenta miasta<sup>\*)</sup>)

### OGŁOSZENIE / OBWIESZCZENIE \*)

#### o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

.....  
(nazwa planu)

Na podstawie art. 17 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717) zawiadamiam o podjęciu przez Radę Gminy ..... uchwały nr ..... z dnia ..... o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obejmującego obszar .....  
(opis granic obszaru objętego uchwałą)

Zainteresowani mogą składać wnioski do wyżej wymienionego planu miejscowego.

Wnioski należy składać na piśmie w .....  
(nazwa i adres)

w terminie do dnia .....

Wniosek powinien zawierać nazwisko, imię, nazwę i adres wnioskodawcy, przedmiot wniosku oraz oznaczenie nieruchomości, której dotyczy.

.....  
(podpis Wójta, Burmistrza albo Prezydenta Miasta<sup>\*)</sup>)

\*) Niepotrzebne skreślić.

<sup>34</sup> Dz. U. 2003, Nr 164, poz. 1587.

Zgodnie z art. 11 ustawy o samorządzie gminnym *Działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji [...]*<sup>35</sup>.

Podstawową formą upublicznienia tego typu informacji, jest zamieszczenie na stronie internetowej gminy – zgodnie z ustawą z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>36</sup> – w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP)<sup>37</sup>. Dotychczasowa praktyka dowodzi, iż za skuteczne w sposób zwyczajowo przyjęty, uważa się: wywieszenie komunikatu na tablicy ogłoszeń, gablotach zawierających informacje usytuowanych na terenie obiektów gminnych, ale również poprzez opublikowanie w wydawanych przez samorząd biuletynach. Często stosowaną praktyką jest informowanie za pośrednictwem lokalnej prasy samorządowej lub komercyjnej o różnym zasięgu. Wśród mediów priorytetowe miejsce zajmują wydawane przez gminy gazety – lokalne, dystrybuowane w formie nieodpłatnej w zasadzie do wszystkich gospodarstw usytuowanych na terenie gminy. Taka forma komunikowania spełnia ustawowe wymogi, ale nie zadowala osób bezpośrednio zainteresowanych sposobem zawiadomiania. Ponadto, rozwój rynku mediów elektronicznych pozwala na przekazywanie komunikatów za pośrednictwem lokalnych rozgłośni radiowych czy np. telewizji kablowej. Osoby szczególnie zainteresowane konsekwencjami zmian dokonywanych w planie zagospodarowania przestrzennego, uważają, że komunikaty powinny być adresowane indywidualnie, zwłaszcza w tym szczególnym przypadku. Rozwiązania preferowane przez samorządy terytorialne, spełniają postanowienia normatywne, bowiem statut gminy<sup>38</sup> zawiera zasady dostępu do informacji publicznej.

Gwarancją włączenia się zainteresowanego podmiotu w ciąg podejmowanych działań proceduralnych jest uzyskanie wiedzy, zwłaszcza gdy plan zagospodarowania przestrzennego zmienia dotychczasowe przeznaczenie gruntu. Mając stosowną wiedzę, właściciel ma prawo na etapie projektu zgłosić uwagi, a przy braku ich uwzględnienia dochodzić roszczeń na drodze sądowej, poprzez wniesienie skargi do sądu administracyjnego, a także żądać odszkodowania. Zgodnie z art. 36 ustawy o planowaniu i gospodarowaniu przestrzenią, jeśli korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe, bądź istotnie ograniczone, wówczas właściciel lub użytkownik wieczysty mogą żądać od gminy:

- odszkodowania za szkodę;
- wykupienia nieruchomości albo jej części;
- zaproponowanie alternatywnej nieruchomości.

Wartość nieruchomości szacowana jest na podstawie przeciętnej ceny, jaką można uzyskać w danej gminie za 1 m kwadratowy, na dzień sprzedaży, na podstawie operatu szacunkowego. Podczas jego wykonywania właściciel lub użytkownik wieczysty mogą wziąć udział i przysługuje im prawo aktywnego udziału w postępowaniu, np. zgłaszanie wniosków, środków zaskarżenia, zwłaszcza gdy w ocenie zainteresowanego zaproponowana kwota nie odzwierciedla oczekiwań sprzedającego. Określona w ten sposób cena, stanowić może

<sup>35</sup> Podkreślić należy, iż ustawowe gwarancje dotyczące jawności działania organów gminnych weszły w życie w roku 2001. Dz. U. 2001, Nr 45, poz. 497.

<sup>36</sup> Dz. U. 2001, Nr 112, poz. 1198. Ustawa weszła w życie 1 stycznia 2002 roku.

<sup>37</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 2002 roku w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej, określa jego organizację i funkcjonowanie. Dz. U. 2002, Nr 67, poz. 619, zmienione rozporządzeniem MSWiA z dnia 18 stycznia 2007 r., Dz. U. 2007, Nr 10, poz. 68.

<sup>38</sup> Por. Art. 3.1. *O ustroju gminy stanowi jej statut* – ustawa o samorządzie gminnym.

podstawę dla wartości opisanej w akcie notarialnym, z tytułu sprzedaży nieruchomości, a w dalszym procesie mieć wpływ na wysokość dochodzonego odszkodowania. Zgodnie z regulacjami obowiązującymi w prawie cywilnym szkoda obejmuje: straty i utracone korzyści. W tym przypadku, zgodnie z art. 37 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wartość odszkodowania stanowić będzie różnica pomiędzy: ceną jaką można było otrzymać sprzedając nieruchomość, uwzględniając jej pierwotne przeznaczenie, czyli przed zmianą planu, a wartością otrzymaną w wyniku sporządzenia operatu. Kryteria brane pod uwagę przy szacowaniu wartości działki to średnia cena z dotychczas dokonanych operacji tego typu na obszarze danej gminy. Właściciele działek przeznaczonych pod zabudowę domów mogą na powyższej transakcji stracić bardzo dużo i zapewne nie od razu zaaprobują cenę zaoferowaną przez władze gminy. Dotychczasowe doświadczenia potwierdzają, że to właśnie ww. grupa osób najczęściej dochodzi swoich roszczeń odszkodowawczych.

Termin przedawnienia dochodzenia odszkodowania zakreślony został na lat 5, licząc od dnia uchwalenia lub zmiany planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto, właściciele działek i praw winni otrzymać wypłaty w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku (art. 37, ust. 9)<sup>39</sup>, chyba, że ustaliły inny termin. Uczestnik postępowania powinien także uwzględnić przeciętną wartość kwoty, jaką uzyskałby z tytułu sprzedaży nieruchomości o pierwotnym celu jej przeznaczenia. Administracyjnoprawny tryb rozstrzygnięcia sporów stanowi następstwo rozwiązań przyjętych dla całego procesu. O przyznaniu/odmowie i ewentualnej wysokości odszkodowania rozstrzyga organ gminy mocą decyzji administracyjnej. Z uwagi na to, że należy to do zakresu kompetencji przypisanych gminie, jako zadania zlecone, wobec powyższego – środki zaskarżenia – odwołanie – będzie przedmiotem postępowania prowadzonego przez wojewodę. Nadzór, jaki sprawują sądy nad działalnością organów administracji publicznej, uprawnia zainteresowany podmiot do wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego i ewentualnie skargi kasacyjnej do NSA. Zakreślony tryb postępowania obliuguje wręcz dysponentów praw do nieruchomości, aby chroniąc własny interes aktywnie uczestniczyli w całej procedurze wywłaszczenia nieruchomości. Taka forma dochodzenia odszkodowania, wydłuża jednakże termin do otrzymania rekompensaty z tytułu wywłaszczenia nieruchomości przez właściciela czy posiadacza praw. Wprawdzie przysługuje jemu prawo do dochodzenia odszkodowania, ale wymaga to podjęcia kolejnych czynności procesowych.

Dokonując analizy relacji pomiędzy władzą gminy a lokalną społecznością, nie sposób pominąć aspektu politycznego, zwłaszcza w kontekście wyboru przedstawicieli lokalnej społeczności do rady gminy. Słusznie zauważa I. Chojnacka, że *Uprawnienie do większej swobody w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego ma swoje umocowanie w charakterze i sposobie powoływania organów wyposażonych w kompetencje prawodawcze. Ustawy regulujące ustrój samorządu terytorialnego powierzą kompetencje prawodawcze przede wszystkim organom stanowiącym, które są wybierane w powszechnych, równych i bezpośrednich wyborach, przeprowadzanych w głosowaniu tajnym. Prawo stanowione przez organy samorządu terytorialnego ma więc demokratyczną legitymację*<sup>40</sup>. Niezadowolona z prowadzonej polityki gospodarowania nieruchomościami społeczność, szczególnie kiedy dotyczy obszarów położonych w jej otoczeniu zmierzać będzie do popierania kandydata wywodzącego się z jej środowiska. Obdarowany mandatem za-

<sup>39</sup> Uprawniony nie uiszcza z tego tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych – art. 21, ust. 1, pkt 3, por. Orzeczenie WSA w Gdańsku z dnia 11.12. 2007 r., sygn. I SA/Gd 801/07.

<sup>40</sup> I. Chojnacka, *Władztwo planistyczne gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 1–2, s. 74.

ufania radna/y przede wszystkim ma przeciwdziałać podejmowaniu decyzji i rozwiązań prawnych, które po raz kolejny mogłyby narazić mieszkańców na niedogodności. Sukces wyborczy nie jest powodowany przynależnością do określonej partii politycznej, ale poparciem lokalnej społeczności, która w osobie kandydata upatruje obrońcę własnych interesów. Sylwetkę takiej osoby charakteryzuje wysoki stopień zaangażowania w rozwiązywanie nurtujących otoczenie problemów, często jest to przewodniczący np. osiedlowego komitetu, osoba znana w środowisku i darzona zaufaniem. Jej obecność w strukturach organizacyjnych gminy, nie wyklucza możliwości współpracy z osobami należącymi do określonych opcji politycznych. Pozyskiwanie zwolenników, sympatyków dla „dobra sprawy” może powodować, że stanie się przedmiotem spraw rangi politycznej, bowiem rozwiązanie problemu wymagać będzie kooperacji z przedstawicielami orientacji politycznych. Ponadto, zbieżność programu wyborczego kandydata do rady gminy z potrzebami lokalnej społeczności stanowić może gwarancję sukcesu, nie tylko samego zainteresowanego, ale opcji politycznej, którą reprezentuje. Słuszna w obliczu niniejszego stanowiska jest teza, że [...] *tam gdzie lokalne społeczności chętniej uczestniczą w życiu publicznym, również przywiązują one większą wagę do porządku prawno-przestrzennego*<sup>41</sup>.

Zdaniem autorki taki stan rzeczy powodowany jest małą skutecznością dotychczas podejmowanych działań w zakresie obrony własnych interesów oraz poszukiwaniem nowych rozwiązań dla dochodzenia własnych praw.

---

## Summary

### **The role of social factors in the process of establishing the spatial management plan of a district**

In modern democracies, local residents' awareness concerning their participation in the decision-making process is becoming increasingly important. The expanding range of instruments provided by existing law enables them to claim their rights not only by means of a system of legal complaints, but to take advantage of the privilege of civil disobedience, and also to become involved in lobbying. This particular aspect of activity has been observed recently, when changes in architectural developments, expansion of motorways, erection of public facilities, and changes of the use of land to serve a different purpose has resulted in the greater public interest sometimes losing priority, at least in the eyes of individual citizens or from the point of view of their interests. Practice is an important factor for citizens to become more and more aware of the opportunities to apply legislative solutions in order to express their approval or disapproval of the changes proposed for a particular location, especially when these concern the immediate neighborhood and are related to residential conditions, development of infrastructure, and investment plans. Experience shows that, as time goes by, we are becoming more involved in the defense of 'local public interest'.

The purpose of this paper is to demonstrate how local communities and individuals take advantage of the privilege of participating in the process of applying legally sanctioned solutions to the establishment of spatial management plans at the district level and what instruments they use most frequently.

---

<sup>41</sup> P. Śleszyński, s. 40.