

<https://doi.org/10.18778/1733-3180.09.03>

Alicja Kopec

3. UDZIAŁ SPOŁECZNY W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM – UWARUNKOWANIA PRAWNE A PRAKTYKA PLANISTYCZNA

3.1. Wprowadzenie

Wielu mieszkańców danej miejscowości lub osób posiadających w niej jakąś formę własności wyraża chęć współtworzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Chęć ta jest podyktowana świadomością, że ustalenia studium, a później planu są wiążące dla możliwości zagospodarowania terenu i ściśle wyznaczają ramy w jakich może przebiegać proces inwestycyjny. Często jednak chęć współtworzenia ustaleń dokumentów planistycznych przybiera formę uzurpacji prawa do samodecydowania o kształcie i funkcji „swojej” przestrzeni.

3.2. Udział obywateli w planowaniu przestrzennym

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 6 pkt 2 stanowi, że „każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich”. Jednak patrząc na kształt otaczającej nas przestrzeni, często można odnieść wrażenie, że znajomość tego zapisu ogranicza się do jego pierwszej części, i jest rozumiana tak, że każdy ma prawo do zagospodarowania terenu, do którego posiada tytuł prawny. Zauważalne jest postępowanie według tzw. „świętego prawa własności”, w myśl którego właściciel daje sobie prawo do działań przestrzennych na własnym terenie, których skutki wykraczają jednak poza ten teren (Zawadzka 2007). Próba wprowadzenia w zapisach planów miejscowych szczegółowych ustaleń dotyczących np. rodzaju używanych materiałów wykończeniowych czy stosowania spójnej kolorystyki obiektów osiedli mieszkaniowych, spotyka się z zarzutami ze strony właścicieli

terenów łamania konstytucyjnych praw wolności i własności. Obiekcje mieszkańców dotyczą także uzurpowania przez urbanistów prawa do narzucania „własnych” wizji i ograniczania działań na terenach, będących ich własnością. A przecież „planista dawno już przestał być demiurgiem (jeśli kiedykolwiek nim był)” (Parteka 2001, s. 249). Rola urbanisty polega na koordynowaniu procesu planistycznego. Ustalenia projektu studium czy planu powinny być kompromisem pomiędzy złożonymi wnioskami podmiotów indywidualnych a oczekiwaniami całej społeczności, przy równoczesnym uwzględnieniu uwarunkowań kulturowych, przyrodniczych, społecznych i ekonomicznych często wzajemnie się wykluczających. Dobre studium czy plan miejscowy jest wynikiem szerokiej współpracy przedstawicieli samorządu gminnego, członków zespołu projektowego, reprezentantów instytucji uprawnionych do opiniowania czy uzgadniania dokumentów i wreszcie społeczności lokalnej.

W Polsce kwestia udziału obywateli w planowaniu przestrzennym jest szczególnie trudna ze względu na chęć odreagowania przez nich 45 lat negacji przez władze państwowe prawa własności. Stąd wszelkie próby nawet niewielkiego ograniczenia obecnego absolutyzmu rozumienia tego prawa natrafiają na opór (Jędraszko 2005). Brakuje zrozumienia, że pewne działania służące interesowi publicznemu wymagają ingerencji we własność prywatną. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* definiuje interes publiczny jako „uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym”. I choć powyższa definicja pozostawia to pojęcie na dużym poziomie ogólności to intencje zdają się być klarowne.

Mieszkańcy oczekują rozbudowy infrastruktury technicznej i społecznej, jednak gdyby miało to dokonywać się kosztem ich własności, pojawia się często ostry sprzeciw. Świadczą o tym uwagi składane do projektów planów, z których treści wynika, że gmina ma prawo wskazywać tereny służące w przyszłości społeczeństwu, ale nie kosztem ograniczeń na terenach prywatnych. Tym bardziej więc cieszą postawy tych, którzy wykazują daleko idące zrozumienie zasad życia w lokalnej wspólnocie.

3.3. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

Jakie są podstawy prawne udziału społeczeństwa w procesie planistycznym? W *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* są określone kolejne etapy sporządzania studium i planu. W przypadku studium dwa z czternastu etapów, a w przypadku planu miejscowego dwa z dwunastu etapów formułują warunki udziału społeczeństwa w procesie planistycznym.

Najogólniej rzecz ujmując odnoszą się one do złożenia wniosków, a później uwag do sporządzanego studium lub planu. I tak odpowiednio art. 11 pkt 1 oraz art. 17 pkt 1 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* stanowi że wójt, burmistrz albo prezydent miasta ogłasza w prasie miejscowej oraz przez ogłoszenia, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości uchwały o przystąpieniu do sporządzania odpowiednio studium lub planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących tych dokumentów.

Tak sformułowane prawo zakłada, że mieszkańcy sami biorą czynny udział w życiu danej miejscowości. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* nakłada wymóg, aby ogłoszenie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium lub planu, ukazało się w prasie miejscowej, ale nie określa profilu tej prasy. Zdarza się więc, że ogłoszenia te publikowane są w prasie o tematyce sportowej. Obwieszczenia umieszczane są na tablicach ogłoszeń w budynkach urzędów miasta lub gminy. Zwyczajowe informowanie o przystąpieniu do sporządzenia studium lub planu praktykuje się poprzez umieszczenie stosownej informacji na gminnej stronie internetowej w Biuletynie Informacji Publicznej. Ale już inne formy zwyczajowego przekazywania informacji spotkane są raczej tylko w mniejszych miejscowościach. Tam o rozpoczętym procesie planistycznym można dowiedzieć się od znajomych lub usłyszeć od księdza podczas odczytywanych ogłoszeń parafialnych.

Zainteresowani obszarami objętymi granicami opracowania studium lub planu wyrażają swoje życzenia w formie wniosków do studium lub planu i czekają na rozstrzygnięcie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Rozstrzygnięcie te, zgodnie z art. 7 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Po kilku miesiącach sporządzania, opiniowania i uzgadniania projektu planu ma miejsce drugi i ostatni etap udziału społeczeństwa w procesie planistycznym. Jest nim wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu i zorganizowana w tym czasie debata publiczna nad rozwiązaniami przyjętymi w dokumencie. Każdy może zapoznać się z wyłożonym w urzędzie gminy lub miasta projektem studium lub planu. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* nie precyzuje czy dni wyłożenia są dniami kalendarzowymi czy roboczymi. Zważywszy jednak na to, że w ciągu całego czasu trwania wyłożenia projektów musi być zapewniona możliwość zapoznania się z tymi projektami, przyjmuje się, że wyłożenie studium trwa minimum 30 dni roboczych a planu minimum 21 dni roboczych. Każdy może też uczestniczyć w debacie publicznej. Poprzednia nieobowiązująca już *Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym* nakładała na sporządzającego plan obowiązek zawiadamiania na piśmie o terminie wyłożenia projektu planu właścicieli lub władających nieruchomościami, których interes prawny mógł być naruszony ustaleniami planu, właścicieli nieruchomości, od

których mogła być pobrana opłata w związku ze wzrostem wartości nieruchomości po uchwaleniu planu a także osoby, których wnioski nie zostały uwzględnione w projekcie planu, uzasadniając odmowę ich uwzględnienia. Obowiązująca *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* stanowi, że o wyłożeniu studium lub planu, terminie debaty oraz terminie, formie i miejscu składania uwag do projektu studium lub planu społeczeństwo zostaje powiadomione w taki sam sposób, w jaki o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia projektu studium lub planu i możliwości składania wniosków. Czyli następuje to w drodze ogłoszenia, obwieszczenia i w sposób zwyczajowo przyjęty.

Dobłą praktyką wielu gmin jest pozaustawowe informowanie właścicieli, na terenie których są sporządzane plany miejscowe i mieszkańców, o trwającej procedurze planistycznej. Jest to jednak praktykowane głównie w mniejszych miejscowościach ze względu na niższy poziom anonimowości mieszkańców. Włodarze tych miejscowości osobiście lub poprzez swoich urzędników zapoznają mieszkańców z projektami opracowywanych dokumentów. Ma to miejsce bezpośrednio w urzędzie miasta lub gminy albo poprzez zamieszczania projektów studium lub planów na gminnych stronach internetowych. Odbywa się jeszcze przed etapem przekazania projektów dokumentów do zaopiniowania i uzgodnienia. Jeżeli uwagi zgłoszone przez zainteresowanych nie stoją w sprzeczności z interesem społecznym lub interesem osób trzecich i są zgodne z zasadami urbanistyki, mogą być uwzględnione w sporządzanym dokumencie. I chociaż te pozaustawowe konsultacje społeczne mogą przyczyniać się do zwiększenia kosztów, to korzyści płynących z bieżącej wymiany informacji jest znaczenie więcej. Po pierwsze, skraca się czas całego procesu planistycznego. Bowiern ta sama uwaga złożona w trakcie wyłożenia czyli po zaopiniowaniu i uzgodnieniu projektu planu, jeżeli zostanie uwzględniona, może skutkować ponowieniem opinii i uzgodnień, a także ponownym wyłożeniem. Po drugie, informowani mieszkańcy, świadomi swojego realnego wpływu na kształt przestrzeni mają lepsze nastawienie do włodarzy, wykazujących wolę współpracy. Po trzecie, przy takiej współpracy zaciera się przekonanie, że projekty dokumentów tworzone są przez „ludzi z zewnątrz” nie znających lokalnych problemów.

Kolejną dobrą praktyką jest zapoznanie członków Rady Miasta lub Gminy z projektowanym dokumentem w trakcie procesu planistycznego, a nie w jego końcowej fazie. Zgodnie z *Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* radni pierwszy raz zapoznają się projektem planu lub studium dopiero wtedy, gdy rozstrzygają nieuwzględnione przez wójta, burmistrza lub prezydenta uwagi złożone do projektów dokumentów wyłożonych do publicznego wglądu i uchwalają te dokumenty.

Poddanie projektów studium czy planów tylko ustawowej procedurze informowania społeczeństwa, często jest skutkiem burzliwych debat publicznych i wielostronicowych uwag, zgłaszanych do projektów dokumen-

tów, również o zabarwieniu emocjonalnym. Debaty publiczne w większości przypadków nie są bowiem platformą wymiany poglądów, szukania kompromisu i wypracowywania rozwiązań alternatywnych. Służą raczej krytyce, natomiast rzadko wyrażeniu akceptacji czy pochwały. Dzieje się tak dlatego, że osoby usatysfakcjonowane kształtem projektów dokumentów nie uczestniczą w debatach publicznych. Ponadto napięcie społeczne rodzi małą moc sprawczą złożonych uwag do projektu studium czy planu. Bo mimo, iż uwagi złożone do wyłożonego projektu planu lub studium podlegają rozstrzygnięciu to jednak rozstrzygnięcie nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego podobnie jak rozstrzygnięcia nieuwzględniające złożonych wcześniej wniosków. Nie bez znaczenia jest też fakt, że projekt wykładany do publicznego wglądu uzyskał już wszystkie wymagane opinie i uzgodnienia, dlatego też przyjęcie uwag złożonych do tego projektu, w większości przypadków wiąże się z konsekwencją powtórzenia kolejnych etapów procedury. Są to ponowne zaopiniowanie i uzgodnienie projektów w niezbędnym zakresie, a co za tym idzie ponownego wyłożenia i zorganizowania debaty publicznej. Łatwo sobie wyobrazić jak długo mógłby trwać proces planistyczny, gdyby podczas drugiego wyłożenia, została złożona uwaga, dotycząca terenu, do którego w pierwszym wyłożeniu nie złożono uwag. Dlatego tak ważne są wspomniane wcześniej konsultacje społeczne nie określone w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

Zgodnie z *Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* społeczeństwo może dwa razy (poza uczestnictwem w debacie publicznej) wziąć aktywny tj. pisemny udział procesie planowania: złożyć wnioski i uwagi do projektu studium lub planu. Zauważalny jest jednak rozdźwięk pomiędzy nasyceniem treścią składanych wniosków i uwag. Wnioski zawierają lakoniczne, często jednozdaniowe prośby określające tylko funkcję terenu w projektowanym dokumencie np. zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele mieszkaniowe, a czasem nawet jeszcze ogólniej, na nierolnicze lub budowlane. Bez określania rodzaju zabudowy mieszkaniowej (jednorodzinnej czy wielorodzinnej), bez określania formy zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (wolnostojącej, bliźniaczej, szeregowej), bez określania jej parametrów przestrzennych (wysokości budynków, rodzaju i kształt dachu, itp.). Natomiast uwagi (zwane czasem zarzutami), zawierają prośby (zwane czasem żądaniem) o zmianę formy dachu z wielospadowego na mansardowy, o zmianę kąta nachylenia połaci dachowych z 30° na 35°, o zmianę wysokości budynku z 10 m na 10,5 m, o zmianę procentu zabudowy z 30% na 35%. Mimo iż takie uwagi są wyrazem troski o partykularne interesy to jednak świadczą o zrozumieniu konieczności ich określania w dokumencie. Niestety są i takie uwagi, które wnoszą aby ustalone w projekcie planu wymagane *Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* i aktami wykonawczymi parametry i wskaźniki urbanistyczne (tj. wskaźnik intensywności zabudowy, minimalny procent powierzchni

biologicznie czynnej czy liczba miejsc postojowych) zmienić na wyrażenie „nie określa się”. Problem ten jest mniejszy, gdy do publicznego wglądu zostaje wyłożony projekt dokumentu skonsultowany wcześniej z mieszkańcami.

3.4. Decyzja o warunkach zabudowy

Poza planem miejscowym istnieje inna forma dokumentu określającego zagospodarowanie terenu w danej miejscowości. Jest nim decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Intencją ustawodawcy było, aby plan miejscowy pełnił rolę głównego narzędzia planistycznego. Decyzje zaś miały pełnić funkcję komplementarną w stosunku do planu miejscowego. Decyzje o warunkach zabudowy wydaje się w przypadku braku planu miejscowego. Zgodnie z art. 61 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* „wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków:

- co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu;
- teren ma dostęp do drogi publicznej;
- istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, (...) jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego;
- teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne (...);²
- decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi”.

Decyzje o warunkach zabudowy zazwyczaj sporządza się dla małego obszaru, przeważnie jednej działki. Nie jest to regułą, gdyż *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* nie limituje powierzchni terenu przeznaczonego do ustalenia na nim warunków zabudowy w drodze decyzji. Ponadto akty wykonawcze do *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* określają minimalny obszar analizy obszaru. Nie określają jednak maksymalnego obszaru analizy więc taki obszar może

² *Ustawa o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z dnia 19 grudnia 2008 r.* zliberalizowała ochronę gruntów rolnych w taki sposób, że tylko grunty w klasach I–III o powierzchni powyżej 0,5 ha zwartego obszaru i tylko w gminach wiejskich są gruntami chronionymi. Decyzji o warunkach zabudowy nie można wydać na gruntach leśnych, w takich przypadkach pozostaje tylko sporządzenie planu miejscowego.

obejmować nawet teren całej miejscowości. Nie ma obowiązku zgodności ustaleń decyzji o warunkach zabudowy z ustaleniami studium, podczas gdy w przypadku planu, taki obowiązek istnieje. Czas opracowania decyzji o warunkach zabudowy trwa około trzech miesięcy, podczas gdy czas potrzebny na sporządzenie planu miejscowego to minimum dwanaście miesięcy. Lista instytucji, z którymi istnieje obowiązek uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy jest znacznie krótsza, niż ma to miejsce w przypadku uzgadniania planu miejscowego. Czynniki te sprawiają, że często głównym narzędziem planistycznym w gminach stają się decyzje o warunkach zabudowy. Jest to zupełnie sprzeczne z intencją ustawodawcy.

Równie duże są różnice pomiędzy udziałem społeczeństwa w procesie sporządzania decyzji o warunkach zabudowy a planu miejscowego. Tylko strony postępowania są zawiadamiane o toczącej się procedurze sporządzania decyzji o warunkach zabudowy. Wyklucza więc to możliwość informowania o zamierzonej budowie (np. tzw. wieżowców, stacji benzynowych czy ferm drobiu) tych, których działki nie graniczą z terenem planowanej inwestycji. A przecież charakter wymienionych wyżej przedsięwzięć swoim zasięgiem będzie oddziaływał poza teren, na którym będzie zlokalizowany i tereny graniczących z nim działek. Ale w przypadku wydawania decyzji o warunkach zabudowy nie ma obowiązku ustawowego podania do prasy informacji o planowanej inwestycji czy zorganizowania debaty publicznej. Tym samym mieszkańcy (inni niż określone jako strony postępowania) nie mają możliwości nie tylko złożenia uwag kwestionujących przyjęte rozwiązania projektowe, ale nawet nie mają możliwości pozyskania informacji o planowanych w ich miejscowości inwestycjach. Wymienione czynniki powodują, że decyzje o warunkach zabudowy stają się wygodnym bo niespołecznym i nie budzącym wielu konfliktów narzędziem planistycznym.

3.5. Podsumowanie

Projekt nowej *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* zakłada likwidację decyzji o warunkach zabudowy. Akcentuje również wagę dostępu społeczeństwa do informacji o planowaniu przestrzennym. Niestety można się spodziewać, że szereg zawartych w nim obostrzeń spowoduje wydłużenie i tak już wielomiesięcznego procesu sporządzania planów miejscowych. Pozostaje jednak mieć nadzieję, że taka forma prawa będzie służyła świadomemu uczestnictwu społeczeństwa w planowaniu przestrzennym i przyczyni się do zwiększenia poziomu edukacji urbanistycznej.

Abstract**Public Participation in the Spatial Planning – Law Regulations and Practice Planning**

The article presents importance of public participation in the spatial planning. Many residents and owners want to participate in a process of creating the local law in their neighborhood. The main reason of the public participation in the spatial planning is knowledge that the local law is important and precisely shows the way for further investments. But in many cases, a will of participation in the planning becomes an usurpation of the right to decide themselves about the shape of the environment. In Poland the public participation in the spatial planning is particularly difficult because of earlier political system where there was almost no ownership. The article describes the public participation in a process of creating different planning tools e.g. study of preconditions and directions of spatial management, local spatial management plan and shows the most important differences. Also discrepancies between law regulations and practice planning are shown in the article.