

**Ewa Koniuszewska**  
Uniwersytet Szczeciński  
ORCID: 0000-0003-3993-4524  
ewa.koniuszewska@usz.edu.pl

## **Prawne uwarunkowania udziału mieszkańców gminy w konsultacjach społecznych w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego**

### **Wstęp**

Obowiązek organów administracji publicznej zapewnienia społeczeństwu udziału w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego ma ugruntowane podstawy normatywne. W uprzednio obowiązującym stanie prawnym<sup>1</sup> ustawodawca zobligował organy jednostek samorządu terytorialnego (dalej jako JST) do zagwarantowania członkom wspólnot samorządowych uczestnictwa w procedurze planistycznej, m.in. przez udział w pracach nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego gminy oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej. Zapewniona członkom społeczności lokalnej i regionalnej na poziomie ustawowym możliwość angażowania się w prace nad aktami planowania przestrzennego oznaczała, że powinni oni mieć co najmniej stworzone warunki do wyrażenia stanowiska w toku postępowania planistycznego. Kształtująca się na przestrzeni lat tendencja do włączania się mieszkańców JST w proces stanowienia prawa i towarzyszące jej ustawowe określenie ram i form tego uczestnictwa objęły również procedurę planistyczną<sup>2</sup>. Ustawodawca uznał bowiem, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ze

<sup>1</sup> Art. 1 ust. 2 pkt 11 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 977), wersja sprzed nowelizacji ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 1688), dalej jako u.p.z.p.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. 2023 r., poz. 1094 ze zm.); ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 485 ze zm.); ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 1688).

względu na jego kompleksowy charakter i przedmiot działania, konieczne jest, aby partycypacja społeczna przybierała różnorodne formy angażowania się interesariuszy. Jedną z tych form, którą w ustawie istotnie wyeksponowano na tle pozostałych, są konsultacje społeczne. Ustanawiając szczegółowe rozwiązania prawne, kształtujące tę instytucję w procesie sporządzania aktów planowania przestrzennego, ustawodawca skonkretyzował możliwe do wykorzystania formy konsultacji oraz tryb ich przeprowadzenia.

Niniejsze opracowanie ma na celu analizę wprowadzonych uregulowań prawnych statuujących obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Na jej podstawie podjęta zostanie próba oceny, czy ustanowiona dodatkowa forma partycypacji społecznej może zaktywizować mieszkańców gminy do włączania się w proces przygotowywania aktów planowania przestrzennego i czy dzięki ich zaangażowaniu zyskają realny wpływ na treść tych aktów.

## Istota i kategorie gminnych konsultacji społecznych

W literaturze przedmiotu konsultacja ujmowana jest jako forma zorganizowanego uczestnictwa osób trzecich w szeroko pojętym procesie decyzyjnym. Jej celem jest wsparcie podmiotu zobowiązanego do wydania rozstrzygnięcia poprzez dostarczenie decydentowi wiedzy specjalistycznej lub opinii osób bezpośrednio zainteresowanych treścią rozstrzygnięcia<sup>3</sup>. Konsultacja określona przymiotnikiem „społeczna” postrzegana jest jako zapewniająca przepływ opinii między dwoma rodzajami podmiotów – podmiotami konsultującymi i podmiotami konsultowanymi, przy czym jedną ze stron konsultacji jest zawsze podmiot społeczny: lud, naród, klasa, grupa społeczno-zawodowa, społeczność lokalna, stąd też nazwa „konsultacja społeczna”<sup>4</sup>. Istotę konsultacji społecznej stanowi zatem wyrażenie przez członków zbiorowości, w drodze głosowania, stanowiska w przedstawionej sprawie. Wyniki konsultacji nie są jednak wiążące dla organów władzy publicznej<sup>5</sup>. Organ właściwy w przedmiocie rozstrzygnięcia ma obowiązek przeprowadzić konsultacje i zapoznać się z ich wynikiem, jednak nie jest nim związany i może rozstrzygnąć wbrew stanowisku wyrażonemu przez członków zbiorowości w konsultacjach<sup>6</sup>. Niewiążący charakter konsultacji jest akcentowany w literaturze przedmiotu, gdzie wskazuje się, że

<sup>3</sup> R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016, s. 27.

<sup>4</sup> J. Wyleżałek, *Kilka uwag w sprawie pojęcia konsultacji społecznej*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 1–2, s. 65.

<sup>5</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002, s. 18.

<sup>6</sup> J. Korczak, *Partycypacja społeczna jako przedmiot regulacji statutu jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 71–72.

wynika on z braku sformalizowanych wymagań i powszechności uczestnictwa. Jednak możliwość swobodnej dyskusji publicznej, w której obywatele mogą wypowiadać się co do fragmentów, jaki i odnosić się do całości przedłożonego projektu rozwiązania, jak również formułować własne propozycje, pozwala na wieloaspektowe sygnalizowanie właściwemu organowi swoich poglądów i propozycji<sup>7</sup>. Z tego też powodu istotne jest znaczenie konsultacji w procesie stanowienia prawa. Umożliwiają one łączność między organem stanowiącym prawo a jego adresatami, a także pozwalają na pozyskanie wiedzy na temat stanowiska potencjalnych adresatów norm i adekwatne potraktowanie sygnalizowanych przez nich problemów oraz potrzeb<sup>8</sup>.

Na poziomie podstawowej JST podmiotami konsultowanymi zasadniczo są jej mieszkańcy. Ustawodawca, regulując konsultacje przeprowadzane z ich udziałem, przyjął w art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym<sup>9</sup>, że w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Na podstawie przywołanego rozwiązania prawnego konsultacje społeczne kategoryzuje się na obligatoryjne i fakultatywne. Pierwsze z wymienionych wyszczególnione zostały w ustawach ustrojowych<sup>10</sup>, jak i w ustawach kwalifikowanych do materialnego prawa administracyjnego<sup>11</sup>. Traktowane są one jako rozwiązanie o charakterze wyjątkowym<sup>12</sup>. Natomiast konsultacje fakultatywne przeprowadzane są, w zależności od woli organów gminy, w innych sprawach ważnych dla danej wspólnoty samorządowej, wyjąwszy te sprawy, co do których ustanowiono wymóg przeprowadzenia konsultacji<sup>13</sup>.

Konsultacje społeczne wprowadzone do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wskutek dokonanej nowelizacji tego aktu<sup>14</sup>, nale-

<sup>7</sup> B. Zawadzka, *Konsultacje społeczne i referendum w systemie politycznym PRL*, „Studia Prawnicze” 1989, z. 2–3, s. 331.

<sup>8</sup> L. Grzonka, *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*, Warszawa 2011, s. 27.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.), dalej jako u.s.g.

<sup>10</sup> Art. 4a ust. 1 u.s.g.; art. 4 ust. 1 pkt 1 u.s.g.; art. 4 ust. 1 pkt 2 u.s.g.; art. 4 ust. 1 pkt 3 u.s.g.; art. 5 ust. 2 u.s.g.; art. 35 ust. 1 u.s.g.; art. 6 ust. 3 ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; art. 5 ust. 2 ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1817).

<sup>11</sup> Art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 823); art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1443); art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy dnia z 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2578).

<sup>12</sup> D. Sześciło, *Konsultacje społeczne w gminie w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 1–2, s. 26.

<sup>13</sup> M. Augustyniak, R. Marchaj, *Komentarz do art. 5a*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 180.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 1688).

ży umiejscowić w kategorii konsultacji obligatoryjnych. Wprawdzie ustawodawca, regulując tę instytucję, nie posłużył się sformułowaniami używanymi w celu ustanowienia obowiązku przeprowadzenia konsultacji, takimi jak: „rada gminy jest obowiązana uprzednio przeprowadzić w tej sprawie konsultacje z mieszkańcami”<sup>15</sup>, „po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami”<sup>16</sup>. Uczył jednak z konsultacji społecznych, mocą postanowień art. 17 pkt 13 u.p.z.p., obligatoryjny etap procedury planistycznej, jednoznacznie przesądzając o ich charakterze.

Prawodawca uznał konsultacje społeczne za jedną z form partycypacji społecznej, która powinna odzwierciedlać istotę partycypacji oraz uwzględniać jej zasady. Partycypacja w literaturze brytyjskiej określana jest przymiotnikami obywatelska, publiczna, społeczna, wspólnotowa, wertykalna, horyzontalna. Ze względu na znaczenie nadawane partycypacji wyodrębnia się trzy jej rodzaje, do których należą: partycypacja społeczna, partycypacja publiczna i partycypacja indywidualna<sup>17</sup>. Konsultacje kwalifikowane są – obok uczestnictwa w wyborach i przekazywania organom władzy oczekiwań społeczności lokalnej – do partycypacji publicznej<sup>18</sup>. Ten rodzaj partycypacji dotyczy relacji powstałych w procesie sprawowania władzy publicznej i kształtujących się między podmiotami, którym powierzono wykonywanie funkcji publicznych oraz podmiotami powierzającymi ich sprawowanie. Istotę jej stanowi współdziałanie tych podmiotów w regulowaniu kwestii publicznych obywateli<sup>19</sup>. W polskiej literaturze pojęcie „partycypacja publiczna” zastępowane jest pojęciem „partycypacja obywatelska” albo „partycypacja społeczna”<sup>20</sup>. Partycypacja społeczna odnoszona do struktur samorządowych rozumiana jest jako: samodzielne uczestniczenie przez obywateli w administrowaniu lokalnym, w formach demokracji bezpośredniej; legitymizowanie przez obywateli działalności organów samorządu terytorialnego przez korzystanie z praw wyborczych i kontrolnych; udział podmiotów w podejmowaniu rozstrzygnięć lub wykonywaniu zadań publicznych, w tym usług, przez organy samorządu terytorialnego w zakresie spraw publicznych im przepisanych lub przekazanych<sup>21</sup>.

<sup>15</sup> Art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych; art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym.

<sup>16</sup> Art. 5 ust. 2 u.s.g.

<sup>17</sup> E. Brodie, E. Cowling, N. Nissen, A. Ellis Paine, V. Jochum, D. Warburton, *Understanding participation: a literature review*, London 2009, za: T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Warszawa 2011, s. 83–84.

<sup>18</sup> T. Kaźmierczak, op. cit., s. 84.

<sup>19</sup> A. Olech, *Wprowadzenie*, [w:] A. Olech (red.), *Przepis na uczestnictwo. Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, t. 2, Warszawa 2013, s. 6.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 84.

<sup>21</sup> I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i administracyjnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna...*, s. 28–29.

W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu powołano się na dokumenty, w których partycypacja ujmowana jest jako uczestnictwo obywateli w procesach zarządzania publicznego. Uczestnictwo to może przybierać zróżnicowane formy, które różnią się zakresem wpływu mieszkańców na podejmowane decyzje w zależności od stopnia i zakresu gotowości władz publicznych do uznania roli mieszkańców w tych procesach<sup>22</sup>.

Partycypacja podlega stopniowaniu, co znajduje odzwierciedlenie w wyodrębnionych w literaturze przedmiotu poziomach partycypacji<sup>23</sup>. Poziomy te tworzą ukształtowaną przez Sherry R. Arnstein drabinę partycypacji. Drabina zbudowana jest z ośmiu poziomów, obejmujących kolejno: manipulację, terapię (kwalifikowane jako brak uczestnictwa), informowanie, konsultacje, ugłaskiwanie (działania pozorne), partnerstwo, delegowanie, kontrolę obywatelską (uznawane za uspołecznienie władzy)<sup>24</sup>. Poziomy partycypacji zdeterminowane są przez szereg czynników, do których należą m.in. rodzaj realizowanego przedsięwzięcia czy przyjęte rozwiązania prawne<sup>25</sup>. Umiejscowienie konsultacji na czwartym poziomie partycypacji uwidacznia, że stanowią one bardziej zaawansowaną formę wzajemnej komunikacji niż gromadzenie informacji i naprzemienne ich przekazywanie. Umożliwiają bowiem spotkanie uczestników konsultacji w tym samym czasie i na jednej przestrzeni oraz reagowanie na wypowiedzi. Konsultowanie planowanych działań lub konkretnych rozwiązań pozwala podmiotom konsultowanym na uzyskanie na nie wpływu, ale go nie gwarantuje<sup>26</sup>.

W art. 8e ust. 1 u.p.z.p. przyjęto, że zapewnienie partycypacji społecznej polega na: umożliwieniu udziału interesariuszom planowania i zagospodarowania przestrzennego w przygotowaniu aktów planowania przestrzennego, w tym wypowiedzania się, składania wniosków lub uczestnictwa w konsultacjach społecznych; poznaniu potrzeb, zebraniu stanowisk i pomysłów interesariuszy dotyczących polityki przestrzennej; prowadzeniu działań edukacyjnych i informacyjnych o istocie, celach i zasadach planowania i zagospodarowania przestrzennego; inicjowaniu, umożliwianiu i wspieraniu działań służących

---

<sup>22</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3097, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3097> (data dostępu: 2.03.2024).

<sup>23</sup> M. Probosz, P. Sadura, *Konsultacje w społeczności lokalnej: planowanie, przygotowanie i prowadzenie konsultacji społecznych metodą warsztatową*, Warszawa 2011, s. 9; S. Hajduk, *Partycypacja społeczna w zarządzaniu przestrzennym w kontekście planistycznym*, Białystok 2021, s. 15.

<sup>24</sup> S.R. Arnstein, *A ladder of citizen participation*, „Journal of the American Planning Association” 1969, vol. 35, s. 216–224, DOI: 10.1080/01944366908977225.

<sup>25</sup> Por. J. Kotus, T. Sowada, M. Rzeszewski, *Ponad górne szczeble „drabiny partycypacji”: koncepcja Sherry Arnstein po pięciu dekadach*, „Studia Socjologiczne” 2019, nr 3, s. 31–50.

<sup>26</sup> M. Probosz, P. Sadura, op. cit., s. 8; odmiennie: P.W. Juchacz, *Deliberacja – demokracja – partycypacja. Szkice z teorii demokracji ateńskiej i współczesnej*, Poznań 2006, s. 54–55.

rozwijaniu dialogu między interesariuszami w ramach kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej oraz zwiększaniu w tym udziału.

Ustawodawca w art. 8 ust. 4 u.p.z.p. sformułował ogólne reguły wyznaczające sposób realizacji partycypacji społecznej, które ujęte zostały w ramy katalogu. Uwzględniając je, partycypację społeczną prowadzi się: w sposób umożliwiający aktywny udział interesariuszy, w tym osób ze szczególnymi potrzebami, określonymi w ustawie o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami<sup>27</sup>; z poszanowaniem jawności i sprawności postępowania w sprawie przygotowania aktów planowania przestrzennego; z użyciem opracowanych w niespecjalistycznym języku informacji o sporządzanych aktach planowania przestrzennego, w szczególności wyjaśniających konsekwencje sporządzanych aktów planowania przestrzennego. Wyszczególnione zasady należy brać pod uwagę przy organizacji i prowadzeniu konsultacji społecznych, a rozwiązania prawne zawarte w kolejnych jednostkach redakcyjnych ustawy służą ich urzeczywistnieniu.

### **Mieszkańcy gminy jako interesariusze konsultacji społecznych w procesie przygotowania aktów planowania przestrzennego**

Na mocy postanowień art. 8e ust. 1 u.p.z.p. prawo do udziału w przygotowaniu aktów planowania przestrzennego, w tym do uczestnictwa w konsultacjach społecznych, zagwarantowane zostało interesariuszom. W znaczeniu leksykalnym interesariusze to organizacje lub osoby indywidualne, które uczestniczą w tworzeniu projektu (biorą czynny udział w jego realizacji) lub są bezpośrednio zainteresowane wynikami jego wdrożenia<sup>28</sup>. Pojęcie „interesariusz” należy do języka prawnego<sup>29</sup>. Ustawodawca nie zdecydował się na sformułowanie definicji legalnej tego pojęcia, jednak dążył do nadania mu znaczenia przez wskazanie jego desygnatów. Zgodnie z art. 8e ust. 2 u.p.z.p. interesariuszami są w szczególności: osoby fizyczne; osoby prawne; jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną; jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne;

---

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2240).

<sup>28</sup> I. Nowak, K. Kaletka, *Interesariusze*, [w:] *Encyklopedia zarządzania*, <https://mfiles.pl/pl/index.php/Interesariusze> (data dostępu: 15.11.2023).

<sup>29</sup> Pierwotnie użyte zostało w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2247); ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 485 ze zm.).

organy władzy publicznej; jednostki pomocnicze gminy oraz organy doradcze i konsultacyjne gminy. Przedstawiciele nauki zwracają uwagę, że zbiorcza nazwa interesariusze obejmuje kilka kategorii podmiotów, istotnie różniących się od siebie prawnym statusem. Przyjęcie przez ustawodawcę konstrukcji interesariuszy obejmującej swoim zasięgiem tak szeroki i różnorodny krąg podmiotów zbliża tę konstrukcję w zakresie swojej pojemności do określenia „każdy”<sup>30</sup>.

Jedną z kategorii interesariuszy stanowią osoby fizyczne. Wyodrębniona została spośród nich grupa obejmująca osoby fizyczne posiadające ograniczoną zdolność do czynności prawnych, wobec której sformułowano szczególne rozwiązania prawne. Zagwarantowano bowiem temu gronu interesariuszy prawo do partycypacji społecznej bez zgody przedstawiciela ustawowego. Sądzić należy, że prawo to będzie mogło być przez nich realizowane przy wykorzystaniu każdej z form wyszczególnionych w art. 8e ust. 1 u.p.z.p.

Godzi się zauważyć, że grupa interesariuszy będących osobami fizycznymi obejmuje zarówno mieszkańców gminy, jak i pozostałe osoby fizyczne nieposiadające takiego przymiotu. Mieszkańcem gminy jest osoba fizyczna, która ma miejsce zamieszkania na terenie gminy<sup>31</sup>. Miejsce zamieszkania osoby fizycznej sprecyzował ustawodawca w art. 25 Kodeksu cywilnego<sup>32</sup>, stanowiąc, że jest nim miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Jest ono zdeterminowane przez faktyczne przebywanie w danej miejscowości oraz zamiar stałego w niej pobytu<sup>33</sup>. Faktyczne przebywanie w danej miejscowości, aby stanowiło podstawę uznania jej za miejsce zamieszkania, powinno być trwałe, lecz nie jest konieczne, aby miało charakter ciągły<sup>34</sup>. Z kolei zamiar stałego pobytu nie może być oceniany tylko i wyłącznie na podstawie wewnętrznego przekonania, pozytywnego stosunku emocjonalnego do danej miejscowości czy deklaracji słownej lub zapewnień. Wymagane jest, aby wyrażał się on w konkretnych sprawdzalnych zachowaniach, które będą jego potwierdzeniem. Zapewnieniu o danym zamiarze muszą towarzyszyć codzienne czynności faktyczne i prawne, które będą jego wyrazem<sup>35</sup>.

Prawo mieszkańców gminy do udziału w konsultacjach społecznych w toku przygotowania aktów planowania przestrzennego należy rozpatrywać, uwzględniając postanowienia art. 8e ust. 2 pkt 1 i ust. 3 u.p.z.p., a w zakresie niepod-

<sup>30</sup> T. Bąkowski, *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 21–22.

<sup>31</sup> A. Szewc, *Komentarz do art. 1*, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 34; T. Moll, *Konsultacje komunalne jako klasyczna forma partycypacji społecznej*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna...*, s. 245–251.

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1610 ze zm.).

<sup>33</sup> W. Popiołek, *Glosa do uchwały SN z dnia 24 czerwca 1993 r., III CZP 76/93*, „Przeegląd Sądowy” 1995, nr 3, s. 83.

<sup>34</sup> A. Lutkiewicz-Rucińska, *Komentarz do art. 25*, [w:] M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2022, Lex.

<sup>35</sup> Wyrok WSA w Lublinie z 19 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Lu 254/16, Lex nr 2258575.

legającym regulacji szczególnej powinny znaleźć zastosowanie ogólne zasady wynikające z art. 5a u.s.g. Z kolei udział w konsultacjach przeprowadzanych w toku procedury planistycznej osób fizycznych niebędących mieszkańcami gminy regulują wyłącznie przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Należy zaakcentować, że zgodnie z art. 5a ust. 1 u.s.g. prawo do udziału w konsultacjach społecznych na poziomie podstawowej JST przysługuje mieszkańcom gminy. Rada gminy, regulując zgodnie z art. 5a ust. 2 u.s.g. zasady i tryb przeprowadzania konsultacji w danej gminie, nie może modyfikować kręgu podmiotów uprawnionych do wzięcia w nich udziału<sup>36</sup>. Ustawodawca nie ustanowił bowiem żadnych ograniczeń, ani nie odesłał w tym zakresie do innych aktów prawa<sup>37</sup>. Jedynym ustawowo określonym wymogiem jest fakt pozostawania mieszkańcem danej gminy<sup>38</sup>. Wobec tego nie jest dopuszczalne różnicowanie mieszkańców, które ograniczałoby ich prawo do wzięcia udziału w konsultacjach. Za istotne naruszenie prawa przedstawiciele judykatury uznali wprowadzenie rozwiązań prawnych pozwalających na udział w konsultacjach mieszkańcom gminy, którzy ukończyli 16 lat<sup>39</sup>. Należy wykluczyć również możliwość ograniczania kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach do mieszkańców posiadających meldunek na pobyt stały lub czasowy w gminie, w której są one przeprowadzane<sup>40</sup>. Mając powyższe na uwadze, trzeba stwierdzić, że ustanowiona mocą postanowień art. 8e ust. 3 u.p.z.p. gwarancja udziału w konsultacjach, jako jednej z form partycypacji społecznej, osób fizycznych posiadających ograniczoną zdolność do czynności prawnych bez zgody przedstawiciela ustawowego w odniesieniu do mieszkańców gminy jest zbędna. Może ona mieć znaczenie dla tych mieszkańców podstawowej JST, którzy uczestniczą w przygotowaniu aktów planowania przestrzennego przy wykorzystaniu innych form partycypacji niż konsultacje społeczne.

Warto zauważyć, że do grona interesariuszy mogących uczestniczyć w przygotowaniu aktów planowania przestrzennego, w tym w konsultacjach społecznych, należą osoby ze szczególnymi potrzebami. Zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami są to osoby, które ze względu na swoje cechy zewnętrzne lub wewnętrzne albo ze względu na okoliczności, w których się znajdują, muszą podjąć dodatkowe działania lub zastosować dodatkowe środki w celu przewyciężenia bariery, aby uczestniczyć w różnych sferach życia na zasadzie równości z innymi oso-

<sup>36</sup> Wyrok NSA z 13 września 2019 r., sygn. akt I GSK 1324/18, Lex nr 2725262.

<sup>37</sup> Wyrok WSA w Opolu z 17 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Op 64/18, Lex nr 2483810.

<sup>38</sup> Wyrok WSA w Kielcach z 13 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 38/17, Lex nr 2289689.

<sup>39</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 176/18, Lex nr 2497094; wyrok WSA w Rzeszowie z 28 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 683/19, Lex nr 2723104.

<sup>40</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 14 stycznia 2014 r., sygn. akt I SA/Gl 1291/13, Lex nr 1529502.



bami. Mając na uwadze tę grupę podmiotów, ustawodawca sformułował adresowany m.in. do organizatora konsultacji wymóg takiego ich prowadzenia, który umożliwi wskazanym interesariuszom aktywny udział. Realizacja tego wymagania odbywa się przez organizację konsultacji w miejscach przystosowanych do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami, a odstąpienie od wykonania tego obowiązku możliwe jest w sytuacji, w której konsultacje prowadzone są za pomocą środków porozumiewania się na odległość.

Ukształtowany przez ustawodawcę katalog interesariuszy planowania i zagospodarowania przestrzennego obejmuje wiele podmiotów o znacznym stopniu ich zróżnicowania. Zaletą takiego rozwiązania jest możliwość poznania oczekiwań i aspiracji uczestników konsultacji niejednokrotnie reprezentujących odmienne interesy. W efekcie umożliwia ono projektowanie spodziewanych zachowań i reakcji podmiotów konsultowanych na ustalenia przyjęte w akcie planowania. Dysponowanie taką wiedzą przez właściwe organy na wstępnym etapie procedury planistycznej stwarza rzeczywistą możliwość modyfikacji lub zmiany projektu aktu planowania<sup>41</sup>. Należy jednak mieć na uwadze, że uczestnictwo w konsultacjach społecznych tak licznej grupy podmiotów o odmiennych, a niekiedy wręcz przeciwstawnych interesach wymusza konieczność w pierwszej kolejności identyfikacji tych interesów, następnie ich wyważenia i rozstrzygnięcia, które i w jakim stopniu powinny być uwzględnione<sup>42</sup>. Sytuację może komplikować fakt zaangażowania się w konsultacje określonej grupy interesariuszy, szczególnie zainteresowanej przyjęciem w akcie planowania określonych rozwiązań, przy ograniczonym udziale pozostałych podmiotów partycypujących, zwłaszcza jeśli ich więź z daną wspólnotą samorządową jest silniejsza. Możliwy jest też stan, w którym aktywne uczestnictwo interesariuszy niebędących mieszkańcami gminy zmotywuje członków danej wspólnoty samorządowej do włączenia się w procedurę konsultacyjną ze względu na konieczność dbałości o ich interesy. W takich przypadkach na jakość przyjętego rozstrzygnięcia, ale także na jego społeczną akceptację istotnie wpływać może uwzględnianie oczekiwań społecznych czy przekonywanie społeczeństwa do projektowanych rozwiązań, a także czerpanie z wiedzy ekspertów zewnętrznych<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> K. Pawłowska, *Przeciwdziałanie konfliktom wokół ochrony i kształtowania krajobrazu. Partycypacja społeczna, debata publiczna, negocjacje*, Kraków 2008, s. 132–134; eadem, *Udział społeczeństwa w ochronie i kształtowaniu krajobrazu*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 12, s. 22–23.

<sup>42</sup> A. Fogel, *Środowiskowe aspekty uprawnień społeczeństwa w sporządzaniu studiów uwarunkowań i planów miejscowych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 5, s. 46–47.

<sup>43</sup> A. Haładyj, *Granice partycypacji w podejmowaniu decyzji publicznych – przyczynek do dyskusji*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 3, s. 21.

## **Tryb i formy prowadzenia konsultacji społecznych w procesie przygotowania aktów planowania przestrzennego**

Na poziomie gminy ogólne rozwiązania prawne dotyczące trybu i form prowadzenia konsultacji społecznych formułowane są w uchwale jej organu stanowiącego, podjętej na podstawie art. 5a ust. 2 u.s.g. Uchwała ta powinna określać prawne kryteria prowadzenia konsultacji, umożliwiające ustalenie faktu rzeczywistego wykorzystania tej formy partycypacji mieszkańców gminy, wobec czego konieczne jest jej podjęcie przed ich zainicjowaniem<sup>44</sup>.

Na podstawie analizy wybranych uchwał, podjętych przez rady gmin w wykonaniu dyspozycji art. 5a ust. 2 u.s.g., możliwe jest określenie sekwencji czynności składających się na tryb prowadzenia konsultacji społecznych oraz wskazanie najczęściej wykorzystywanych form konsultacji. Uregulowania dotyczące trybu prowadzenia konsultacji w szczególności obejmują: określenie podmiotów, którym przysługuje prawo wystąpienia z inicjatywą, tryb postępowania z wnioskiem o przeprowadzenie konsultacji, uruchomienie konsultacji, obowiązki informacyjne organu wykonawczego gminy w toku konsultacji oraz po ich zakończeniu. Z kolei w odniesieniu do stosowanych form konsultacji stwierdzić należy, że są one zróżnicowane, a o ich wyborze przesądzają potrzeby wspólnot samorządowych. W uchwałach rad gmin regulujących zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami często formułowane są katalogi form wykorzystywanych w danej JST<sup>45</sup>. Zarówno formy te, jak i tryb prowadzenia konsultacji społecznych służyć powinny nadaniu im rzeczywistego wymiaru. Przedstawiciele judykatury zwracają bowiem uwagę, że nie jest wystarczające jedynie formalne przeprowadzenie konsultacji społecznych, noszących cechy pozorności. Realizacja obowiązku konsultacji z podmiotem konsultowanym musi być rozumiana jako rzeczywiste omówienie z mieszkańcami proponowanych zmian i wyrażenie przez nich opinii

<sup>44</sup> Wyrok WSA w Kielcach z 24 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 25/20, Lex nr 3026105.

<sup>45</sup> Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy Kłodawa – załącznik do uchwały nr XXX/219/2020 Rady Miejskiej w Kłodawie z dnia 22 października 2020 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Kłodawa (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego 2020 r., poz. 8320); uchwała nr XXXIX/48/2021 Rady Gminy Sadki z dnia 28 października 2021 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Sadki (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego 2021 r., poz. 5388); uchwała nr XXXII/182/17 Rady Miejskiej w Barwicach z dnia 10 sierpnia 2017 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Barwice (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2017 r., poz. 3546); Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Czarny Dunajec – załącznik nr 1 do uchwały nr XXVII/261/2020 Rady Gminy Czarny Dunajec z dnia 30 listopada 2020 roku w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy Czarny Dunajec (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2020 r., poz. 150).

w tym zakresie<sup>46</sup>. Mając powyższe na uwadze, należy podkreślić, że w odniesieniu do niektórych kategorii aktów prawnych, kształtowanych przy udziale podmiotów konsultowanych, ustawodawca uznał za uzasadnione ustanowienie jednolitych zasad, form i trybu prowadzenia konsultacji społecznych umożliwiających realne angażowanie się w proces podejmowania rozstrzygnięć. Do tej grupy aktów prawnych należą m.in. akty planowania przestrzennego, których przygotowanie wymaga uwzględnienia szczególnych rozwiązań prawnych.

Wcześniej zasygnalizowano, że wolą ustawodawcy jest urzeczywistnianie partycypacji społecznej przy poszanowaniu jej najważniejszych reguł, ujętych w art. 8e ust. 4 u.p.z.p. w katalog zasad. Jedną z zasad należących do tego katalogu jest zasada jawności i sprawności postępowania w sprawie sporządzania aktów planowania przestrzennego. Obowiązek uwzględnienia tej zasady dotyczy również organizacji i prowadzenia konsultacji społecznych z interesariuszami, w tym z mieszkańcami gminy. Należy bowiem mieć świadomość, że pełna oraz aktywna partycypacja podmiotów w kształtowaniu aktów planowania w gminie jest możliwa jedynie w przypadku wcześniejszego przekazania stosownej informacji społeczności lokalnej o wszczętych procedurach, etapie ich zaawansowania oraz formie uczestnictwa<sup>47</sup>. Realizacji zasady jawności i sprawności postępowania w procesie planistycznym służyć mają nałożone na organizatora konsultacji obowiązki w zakresie udostępniania informacji o sposobach, miejscach i terminach ich prowadzenia. Stosownie do postanowień art. 8h ust. 1 u.p.z.p. wskazane informacje wójt, burmistrz albo prezydent miasta ogłasza nie później niż w dniu rozpoczęcia konsultacji społecznych. W stosunku do uprzednio obowiązującego stanu prawnego zrezygnowano z 7-dniowego terminu na powiadomienie o konsultacjach, poprzedzającego ich rozpoczęcie. Zdaniem projektodawcy taka rezygnacja była uzasadniona możliwością szybkiego rozpowszechniania informacji przy wykorzystaniu współczesnych technologii. Zabieg ten pozwolił na wydłużenie czasu prowadzenia konsultacji, co z punktu widzenia interesariuszy może okazać się korzystniejsze<sup>48</sup>.

Sposoby upowszechniania informacji o konsultacjach obejmują co najmniej: publikację w prasie w rozumieniu art. 7 ust. 2 pkt 1 Prawa prasowego<sup>49</sup>; wywieszenie w widocznym miejscu na terenie objętym sporządzanym aktem planowania przestrzennego lub w siedzibie obsługującego go urzędu; udostępnienie informacji na stronie internetowej obsługującego go urzędu, o ile taką

---

<sup>46</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z 8 września 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 500/21, Lex nr 3252567; wyrok WSA w Bydgoszczy z 18 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 333/21, Lex nr 3194792.

<sup>47</sup> M. Kotulski, *Udział społeczeństwa w planowaniu przestrzennym*, [w:] M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich*, Warszawa 2012, s. 180.

<sup>48</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy...

<sup>49</sup> Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1914).

posiada, oraz w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie obsługującego go urzędu; sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie. Informacje ogłoszone przez wywieszenie w widocznym miejscu na terenie objętym sporządzanym aktem planowania przestrzennego lub w siedzibie urzędu, a także przez udostępnienie na stronie internetowej urzędu oraz w Biuletynie Informacji Publicznej powinny być dostępne co najmniej do dnia zakończenia konsultacji społecznych.

Ustanowienie wymogu upowszechniania informacji o konsultacjach w zróżnicowany sposób uwidaczniania dbałość ustawodawcy o stworzenie warunków umożliwiających udział w nich szerokiemu gronu interesariuszy. Uwzględniono bowiem zarówno potrzeby podmiotów pozyskujących informacje w formie elektronicznej, jak i osób o ograniczonym do niej dostępie. Stopień zaangażowania się interesariuszy w konsultacje społeczne determinują również sposoby ich prowadzenia, miejsca oraz terminy. Istotne jest więc, aby ich wybór uwzględniał potrzeby oraz możliwości aktywnego udziału różnych grup uczestników konsultacji, m.in. osób aktywnych zawodowo czy też osób ze szczególnymi potrzebami.

Odnosząc się do form prowadzenia konsultacji społecznych, należy wskazać, że w art. 8i ust. 1 u.p.z.p. ukształtowany został ich katalog. Podkreślenia wymaga, że w uprzednio obowiązującym stanie prawnym także poddano regulacji niektóre formy, takie jak: wyłożenie projektu aktu planistycznego do publicznego wglądu, organizacja dyskusji publicznej nad rozwiązaniami w nim przyjętymi, a także zbieranie uwag. Aktualne uregulowania rozbudowują katalog możliwych do wykorzystania form konsultacji społecznych oraz szczegółowo określają sposób ich przeprowadzenia w odniesieniu do niektórych spośród nich. Warto odnotować wyrażone w literaturze przedmiotu stanowisko, zgodnie z którym wprowadzanie nowych narzędzi partycypacyjnych i towarzyszących im procedur powinno odbywać się ewolucyjnie. Oparto je na wynikach przeprowadzonych badań, które wykazały, że proponowane formy partycypacji nie przyczyniły się bezpośrednio do wzrostu liczby osób biorących udział w najbardziej aktywizujących jej formach (warsztatach, spacerach studyjnych)<sup>50</sup>. Nie negując jego zasadności, bowiem odnosi się ono etapu wykorzystania dostępnych form partycypacji, a nie normatywnego kształtowania ich katalogu, należy mieć na uwadze, że uregulowanie na poziomie ustawowym form konsultacji społecznych stanowi ograniczenie swobody prawodawcy lokalnego, zapewnionej mu w tym zakresie mocą postanowień art. 5a ust. 2 u.s.g. Ważne jest zatem, aby organy gminy nie mając możliwości ustanawiania tych form, mogły przynajmniej dokonywać optymalnego ich wyboru.

Zgodnie z art. 8i ust. 1 u.p.z.p. katalog form konsultacji społecznych obejmuje: zbieranie uwag, spotkania otwarte, panele eksperckie lub warsztaty poprzedzone prezentacją projektu aktu planowania przestrzennego, spotkania

---

<sup>50</sup> P. Legutko-Kobus, *Partycypacja jako element programowania rozwoju lokalnego*, „Studia z Polityki Publicznej” 2018, nr 3, s. 50–51.

plenerowe lub spacer studyjne, zorganizowane na obszarze objętym aktem planowania przestrzennego, ankiety lub geoankiety, wywiady, prowadzenie punktu konsultacyjnego lub dyżury projektanta. Należy zaakcentować, że ustawodawca nie pozostawił jednak organizatorowi konsultacji zupełnej swobody w zakresie wyboru ich form. Zobowiązał go bowiem do wykorzystania: zbierania uwag, jednej formy spośród spotkań otwartych, paneli eksperckich lub warsztatów, poprzedzonych prezentacją projektu aktu planowania przestrzennego oraz jednej spośród pozostałych form. Warto zatem odnieść się przynajmniej do tych form konsultacji społecznych, których obowiązek wykorzystania został ustanowiony ustawowo.

Zbieranie uwag, stosownie do postanowień art. 8g ust.1 u.p.z.p., poprzedza ich złożenie na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej, na formularzu w postaci papierowej lub w formie dokumentu elektronicznego. Organ, do którego uwagi złożono, ma obowiązek zapoznać się z nimi, nie jest jednak zobligowany do ich uwzględnienia w treści przygotowywanego aktu prawnego. Zaletą tej formy konsultacji społecznych jest łatwość jej wykorzystania oraz niskie koszty. Natomiast za jej wadę uznaje się ryzyko niezrozumienia konsultowanych problemów przez uczestników konsultacji oraz niewystarczający stopień ich zaangażowania<sup>51</sup>.

Drugą spośród wymaganych przez ustawodawcę form konsultacji społecznych stanowią spotkania otwarte. Nazwa tej formy wskazuje na jej powszechną dostępność dla interesariuszy, natomiast jej istotę stanowi umożliwienie uczestnikom konsultacji zapoznanie się z ich przedmiotem, wyrażanie opinii, zgłaszanie wątpliwości i uzyskiwanie odpowiedzi na sformułowane pytania. Spotkania otwarte mogą przybrać określone formy uwzględniające konkretne potrzeby i specyfikę obszaru. Do form tych należy zakwalifikować: zgromadzenie publiczne, konferencję, seminarium, dyskusję<sup>52</sup>. Wcześniej zasygnalizowano, że dyskusja wyeksponowana została przez ustawodawcę w uprzednio obowiązującym stanie prawnym, w którym określono ją przymiotnikami „publiczna” i uczyniono z niej jeden z elementów postępowania m.in. z projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawiciele judykatury podkreślali, że dyskusja publiczna służyć ma wyrażeniu opinii na temat rozwiązań przyjętych w projekcie aktu prawnego przez podmioty uczestniczące w dyskusji. Do charakterystycznych jej cech zaliczali: zamiar wysondowania opinii (poglądów, stanowiska) określonych grup społecznych (wspólnoty samorządowej lub zainteresowanych środowisk), opiniodawczy charakter<sup>53</sup>. Za jej szczególny walor uważano sprzyjanie powstawaniu okazji do bezpośred-

<sup>51</sup> J.H. Szlachetko, M. Grabkowska, Ł. Pancewicz, *Komentarz do art. 6*, [w:] J.H. Szlachetko, K. Borówka (red.), *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, t. 1, Gdańsk 2017, s. 97.

<sup>52</sup> Ibidem.

<sup>53</sup> Wyrok NSA z 20 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 277/06, Lex nr 266913.

niej, dwustronnej interakcji między władzami samorządowymi a innymi podmiotami zainteresowanymi danym obszarem. Wyróżniała ją to na tle pozostałych, określonych ustawowo, form udziału społeczeństwa w procedurze planistycznej, takich jak składanie wniosków i uwag, które miały charakter jednostronny<sup>54</sup>. Charakter dyskusji publicznej nie budził zastrzeżeń, natomiast negatywnie oceniano jej umiejscowienie w toku postępowania z aktem planowania. Wykorzystanie tej formy partycypacji było bowiem możliwe na etapie, na którym właściwy organ dysponował już gotowym projektem aktu<sup>55</sup>. Zważywszy jednak na wskazane zalety dyskusji publicznej oraz wieloletnie doświadczenie związane z jej wykorzystaniem w toku postępowania planistycznego, może wydawać się niewystarczające zrównanie jej z pozostałymi formami spotkań otwartych i nadanie jej charakteru fakultatywnego. Z drugiej natomiast strony zrozumiałe jest dążenie ustawodawcy do zapewnienia organizatorowi konsultacji swobody w zakresie wyboru ich form, uwzględniającego konkretne potrzeby i specyfikę danej wspólnoty samorządowej.

W literaturze przedmiotu akcentuje się, że spotkania otwarte powinny być organizowane w miejscach powszechnie znanych i dostępnych, w czasie umożliwiającym obecność jak największemu gronu interesariuszy. Warunki lokalowe powinny uwzględniać potrzeby uczestników spotkania, w tym czynić możliwym wykorzystanie urządzeń nagłaśniających i multimedialnych<sup>56</sup>.

Kolejną formą konsultacji społecznych, która powinna być wykorzystana w procesie przygotowania aktów planowania przestrzennego są panele eksperckie lub warsztaty, poprzedzone prezentacją projektu planu. Istotę paneli eksperckich stanowią spotkania w gronie ekspertów, w trakcie których oceniają oni dotychczasowe funkcjonowanie poszczególnych rozwiązań będących przedmiotem konsultacji, dyskutują nad nowymi zjawiskami występującymi w społeczności lokalnej, poszukują rozwiązań dla konkretnych problemów. Organizator konsultacji powinien zaprosić do panelu ekspertów specjalistów pochodzących z wielu różnych instytucji oraz środowisk, dysponujących wysoce zaawansowaną wiedzą teoretyczną bądź praktyczną. W ten sposób uzyska możliwość poznania poglądów wielu stron. Za niedoskonałości charakteryzowanej formy konsultacji społecznych uważa się niewielką reprezentatywność otrzymanych opinii, ryzyko priorytetowego traktowania interesów środowiska reprezentowanego przez ekspertów oraz wysokie koszty<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> Ł. Damurski, *Dyskusja (nie)publiczna. Problem dostępności dokumentów planistycznych na poziomie gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 42–43.

<sup>55</sup> J.H. Szlachetko, *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*, Warszawa 2017, s. 141.

<sup>56</sup> J.H. Szlachetko, M. Grabkowska, L. Pancewicz, op. cit., s. 98.

<sup>57</sup> A. Ferens, P. Drzewiński, M. Olejnik, *Aktywne narzędzia i techniki prowadzenia konsultacji*, [http://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/89366/Olejnik\\_M\\_Aktywne\\_narzedzia\\_i\\_tehniki.pdf](http://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/89366/Olejnik_M_Aktywne_narzedzia_i_tehniki.pdf) (data dostępu: 15.12.2023).

Natomiast warsztaty są formą spotkania prowadzonego przez osobę posiadającą specjalistyczną wiedzę, która edukuje uczestników i naprowadza na określone rezultaty. Tę formę konsultacji cechuje zaangażowanie przedstawicieli poszczególnych grup interesariuszy zorganizowanych w zespoły problemowe w pracę nad konkretnymi rozwiązaniami planistycznymi w celu opracowania konkretnych propozycji. Przygotowywanie tych propozycji wiąże się z analizą istniejących uwarunkowań, sformulowaniem możliwych wariantów, ich zhierarchizowaniem i uzgodnieniem, w jaki sposób mogłyby być one realizowane. Wyodrębnia się szereg metod organizacji warsztatów, m.in. różniących się: czasem realizacji, wielkością grup roboczych, zaangażowaniem ekspertów, wykorzystaniem specjalistycznych technik współpracy. Wybór metody determinuje koszt organizacji warsztatów, czas ich trwania oraz stopień trudności<sup>58</sup>. Niezależnie od tego, czy organizator konsultacji zdecyduje się na wybór paneli eksperckich albo warsztatów, to wykorzystanie którejkolwiek z tych form wiąże się z koniecznością uprzedniej prezentacji projektu planu.

Poza formami konsultacji społecznych wymaganymi przez ustawodawcę, w pozostałym zakresie możliwe jest posłużenie się formami niewyszczególnionymi w sformułowanym ich katalogu. Należy zatem przyjąć, że katalog ten ma charakter otwarty, co gwarantuje organizatorowi konsultacji większą swobodę w pracach nad przygotowaniem aktów planowania. Przyjęcie takiego rozwiązania pozwala na stosowanie nowych technik, a niekiedy także nowych technologii angażujących mieszkańców gminy w proces planowania przestrzennego.

W sytuacji, w której konsultacje społeczne realizowane są w formie ankiety lub geoankiety, wówczas prowadzi się je w postaci papierowej lub elektronicznej, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej. Ponadto można je prowadzić za pomocą formularzy udostępnionych przez organ sporządzający projekt aktu planowania przestrzennego w Biuletynie Informacji Publicznej, a także w innej formie, jeżeli zostanie ona określona przez ten organ w ogłoszeniu o rozpoczęciu konsultacji społecznych.

Z kolei w odniesieniu do konsultacji społecznych prowadzonych w formach: spotkań otwartych, paneli eksperckich lub warsztatów, spotkań plenerowych lub spacerów studyjnych ustanowiono wymóg umożliwienia interesariuszom wypowiedzenia się, zadawania pytań i zgłaszania uwag. Dopuszcza się ponadto ich prowadzenie za pomocą środków porozumiewania się na odległość, zapewniających jednoczesną transmisję obrazu i dźwięku, w sposób umożliwiający zadawanie pytań w formie zapisu tekstowego. W konsultacjach powinien uczestniczyć pracownik urzędu obsługujący organ sporządzający akt planowania przestrzennego lub podmiot upoważniony do opracowania tego aktu.

---

<sup>58</sup> J.H. Szlachetko, M. Grabkowska, Ł. Pancewicz, op. cit., s. 99–100.

Efektywność i wiarygodność prowadzonych konsultacji społecznych zderminowana jest także czasem ich trwania. Czynnikiem ten uwzględnił ustawodawca i sprecyzował w art. 8j u.p.z.p. czas prowadzenia konsultacji społecznych. Zgodnie z treścią art. 8j u.p.z.p. konsultacje w formie zbierania uwag oraz ankiet i geoankiet prowadzi się przez okres co najmniej 28 dni. Z kolei spotkania otwarte, panele eksperckie lub warsztaty, spotkania plenerowe lub spacerystudyjne, organizowane na obszarze objętym aktem planowania przestrzennego, przeprowadza się nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia rozpoczęcia konsultacji społecznych i nie później niż na 7 dni przed ostatnim dniem terminu konsultacji.

Podsumowanie przebiegu konsultacji powinno nastąpić w raporcie. Ustawodawca w art. 8k ust. 2 u.p.z.p. sformułował bowiem obowiązek opracowania raportu zawierającego w szczególności: wykaz zgłoszonych uwag wraz z propozycją ich rozpatrzenia i uzasadnieniem oraz protokoły z czynności przeprowadzonych w ramach konsultacji. Jednocześnie na mocy postanowień art. 8l u.p.z.p. wykluczono możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego propozycji rozpatrzenia uwag zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych (analogicznie jak propozycji rozpatrzenia wniosków do projektu aktu planowania przestrzennego). Wyłączenie w tym przypadku drogi sądowej podyktowane było przekonaniem, że na ostateczną treść planu nie zawsze mają decydujący wpływ złożone pisma<sup>59</sup>. Należy sądzić, iż obowiązek opracowania raportu spoczywa na organizatorze konsultacji, mimo że jego adresat nie został w art. 8k ust. 2 u.p.z.p. wyraźnie wskazany. Natomiast czas realizacji tego obowiązku został określony jedynie przez wskazanie, że raport z konsultacji opracowuje się przed przedstawieniem radzie gminy projektu aktu planowania przestrzennego.

## Zakończenie

Wprowadzone do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rozwiązania prawne statuujące obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych w toku przygotowywania aktów planowania przestrzennego na poziomie gminy wpisują się w utrzymującą się tendencję do uspołeczniania procesu stanowienia prawa. Ustawodawca uznał bowiem, że kompleksowy charakter planowania i zagospodarowania przestrzennego wymaga, aby partycypacja społeczna mogła być urzeczywistniana za pomocą zróżnicowanych form angażowania się podmiotów partycypujących. Wzbogacenie katalogu dostępnych już w procedurze planistycznej form partycypacji o konsultacje społeczne zasługuje na aprobatę. Przyjęte rozwiązania prawne niewątpliwie

<sup>59</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy...



sprzyjają aktywizacji członków gminnej wspólnoty samorządowej przez stworzenie dodatkowych warunków do ich włączania się w proces przygotowania aktów planowania przestrzennego. Obligatoryjność konsultacji w tym procesie umożliwia gromadzenie informacji na temat oczekiwań i preferencji mieszkańców gminy oraz ich interesów wymagających szczególnego uwzględnienia. Ponadto sprawia, że mieszkańcy gminy mogą poczuć się uczestnikami procesu planowania rekomendującymi określone rozwiązania, ustanawia fundament do prowadzenia dialogu między uczestnikami konsultacji ukierunkowanego na osiągnięcie porozumienia, a efekcie uzyskania akceptacji dla rozwiązań proponowanych w aktach planowania przestrzennego. W dalszej perspektywie służyć może ograniczaniu ryzyka powstawania konfliktów między podmiotami procedury planistycznej, a pośrednio podnoszeniu poziomu zaufania mieszkańców gminy wobec jej organów<sup>60</sup>.

Mimo wskazanych zalet wprowadzenia konsultacji społecznych do procesu stanowienia aktów planowania przestrzennego, należy mieć na uwadze, że przeniesienie rozwiązań prawnych kształtujących tę formę partycypacji z poziomu aktów prawa miejscowego na poziom ustawowy wiąże się z ograniczeniem swobody prawodawcy lokalnego. Koszt ten zapewne przez ustawodawcę został uwzględniony, a potrzeba zagwarantowania udziału w procedurze planistycznej szerokiemu gronu interesariuszy, ujednolicenia wykorzystywanych form konsultacji, przy jednoczesnym nadaniu niektórym z nich obowiązkowego charakteru, również określenia czasu trwania konsultacji i ich organizacji potraktowana została priorytetowo. Za dyskusyjne można uznać uregulowania kształtujące katalog interesariuszy konsultacji czy też dotyczące wyboru obligatoryjnych form konsultacji społecznych, na co zwrócono uwagę, analizując konkretne rozwiązania prawne. Nie wpływają one jednak na pozytywny odbiór intencji ustawodawcy uzupełnienia procedury planistycznej o kolejną formę partycypacji społecznej.

Należy jednak podkreślić, że stworzenie mieszkańcom gminy warunków do uczestnictwa w procesie przygotowania aktów planowania i zagospodarowania przestrzennego jedynie umożliwia im wpływ na finalny kształt tych aktów, ale go nie zapewnia. Wynika to z niewiążącego i subsydiarnego charakteru konsultacji wobec podstawowych form działania organów stanowiących akty planowania przestrzennego. Decydemtem przesądzającym o ostatecznych rozwiązaniach przyjętych w tych aktach muszą pozostać organy ponoszące odpowiedzialność za ich treść<sup>61</sup>. Powinny przy tym jednak brać pod uwagę możliwość zaskarżenia aktu do sądu administracyjnego w sytuacji, w której jego treść naruszać będzie interes prawny podmiotu wnoszącego skargę.

---

<sup>60</sup> Na temat walorów konsultacji społecznych szerzej np.: D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005, s. 28; M. Stec, M. Mączyński, *Wprowadzenie*, [w:] M. Stec, M. Mączyński (red.), op. cit., s. 15.

<sup>61</sup> Na prawne kryteria granic partycypacji zwraca uwagę A. Haładaj, op. cit., s. 20–22.

## Wykaz literatury

- Augustyniak M., Marchaj R., *Komentarz do art. 5a*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Bąkowski T., *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Damurski Ł., *Dyskusja (nie)publiczna. Problem dostępności dokumentów planistycznych na poziomie gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4.
- Długosz D., Wygnański J.J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005.
- Ferens A., Drzewiński P., Olejnik M., *Aktywne narzędzia i techniki prowadzenia konsultacji*, [http://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/89366/Olejnik\\_M\\_Aktywne\\_narzedzia\\_i\\_tehniki.pdf](http://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/89366/Olejnik_M_Aktywne_narzedzia_i_tehniki.pdf).
- Fogel A., *Środowiskowe aspekty uprawnień społeczeństwa w sporządzaniu studiów uwarunkowań i planów miejscowych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 5.
- Grzonka L., *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Hajduk S., *Partycypacja społeczna w zarządzaniu przestrzennym w kontekście planistycznym*, Politechnika Białostocka, Białystok 2021.
- Haładyj A., *Granice partycypacji w podejmowaniu decyzji publicznych – przyczynek do dyskusji*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 3.
- Juchacz P.W., *Deliberacja – demokracja – partycypacja. Szkice z teorii demokracji ateńskiej i współczesnej*, Wyd. Nauk. IF UAM, Poznań 2006.
- Kaźmierczak T., *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] A. Olech (red.), *partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
- Korczak J., *Partycypacja społeczna jako przedmiot regulacji statutu jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Kotulski M., *Udział społeczeństwa w planowaniu przestrzennym*, [w:] M. Stec, M. Mażyński (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Kotus J., Sowada T., Rzeszewski M., *Ponad górne szczeble „drabiny partycypacji”: koncepcja Sherry Arnstein po pięciu dekadach*, „Studia Socjologiczne” 2019, nr 3.
- Marchaj R., *Samorządowe konsultacje społeczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Moll M., *Konsultacje komunalne jako klasyczna forma partycypacji społecznej*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Niżnik-Dobosz I., *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i administracyjnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Nowak I., Kaletka K., *Interesariusze*, [w:] *Encyklopedia zarządzania*, <https://mfiles.pl/pl/index.php/Interesariusze>.
- Olech A., *Wprowadzenie*, [w:] A. Olech (red.), *Przepis na uczestnictwo. Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, t. 2, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.
- Olejniczak-Szałowska E., *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Difin, Warszawa 2002.
- Pawłowska K., *Przeciwdziałanie konfliktom wokół ochrony i kształtowania krajobrazu. Partycypacja społeczna, debata publiczna, negocjacje*, Politechnika Krakowska im. T. Kościuszki, Kraków 2008.

- Pawłowska K., *Udział społeczeństwa w ochronie i kształtowaniu krajobrazu*, „Samorząd Terytorialny” 2014.
- Probosz M., Sadura P., *Konsultacje w społeczności lokalnej: planowanie, przygotowanie i prowadzenie konsultacji społecznych metodą warsztatową*, Instytut Socjologii UW, Warszawa 2011.
- Stec M., Mączyński M., *Wprowadzenie*, [w:] M. Stec, M. Mączyński (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Sześciło D., *Konsultacje społeczne w gminie w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 1–2.
- Szlachetko J.H., *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Szlachetko J.H., Grabkowska M., Pancewicz Ł., *Komentarz do art. 6*, [w:] J.H. Szlachetko, K. Borówka (red.), *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, t. 1, Instytut Metropolitalny, Gdańsk 2017.
- Wyleżałek J., *Kilka uwag w sprawie pojęcia konsultacji społecznej*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 1–2.
- Zawadzka B., *Konsultacje społeczne i referendum w systemie politycznym PRL*, „Studia Prawnicze” 1989, z. 2–3.

## Summary

### **Legal determinants of participation of commune residents in public consultations in the process of planning and spatial development**

**Keywords:** administrative law, public consultation, public participation, planning and spatial development.

The possibility of engagement of residents of a basic local government unit in the process of spatial planning and development has a well-grounded normative basis. Commune authorities bear the statutory obligation to ensure conditions that allow members of self-governing communities to take part in developing planning acts. The complexity of the subject matter and the multiple stages of the planning procedure meant that the legislator decided to adopt various forms of public participation. One of them, expressly exposed against others, is public consultation. By the establishment of detailed legal measures that model this institution in the process of making spatial planning acts the legislator concretized possible forms of consultations and specified procedures for holding them. This study aims to analyse legal measures that establish the obligation to hold public consultation in the spatial planning process. This analysis is carried out against general rules and procedures of using this form of social participation in a commune. It is taken as a basis to attempt to evaluate the introduced regulations from the point of view their impact on intensification of involvement of members of self-governing communities in the planning procedure and the real impact on the content of the resulting act. The implementation of this aim requires an analysis of the law in force.

