

# PARTYCYPACJA SPOŁECZNA W LOKALNEJ POLITYCE PRZESTRZENNEJ

Jakub H. Szlachetko

---

---

MONOGRAFIE

# PARTYCYPACJA SPOŁECZNA W LOKALNEJ POLITYCE PRZESTRZENNEJ

Jakub H. Szlachetko

---

---

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo**.pl  
księgarnia internetowa

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytetu Gdańskiego

*Stan prawny na 1 października 2016 r.*

Wydawca  
*Izabella Małecka*

Redaktor prowadzący  
*Joanna Maź*

Opracowanie redakcyjne  
*Małgorzata Mastowska*

Łamanie  
*Wolters Kluwer*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących  
im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej  
w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło.  
A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

**prawolubni**  


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by  
Wolters Kluwer SA, 2017

ISBN 978-83-8092-869-5

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. 22 535 82 19  
e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)  
[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)  
księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# Spis treści

---

Wykaz skrótów / 11

Od autora / 15

Wstęp / 17

## Rozdział 1

### **Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej jako zadanie publiczne / 25**

1. Uwagi ogólne / 25
2. Pojęcie polityki przestrzennej / 27
3. Podmioty polityki przestrzennej / 30
  - 3.1. Podmioty polityki przestrzennej o kompetencji formalnej / 31
  - 3.2. Inne podmioty polityki przestrzennej / 33
4. Wybrane instrumenty polityki przestrzennej / 35
  - 4.1. Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju / 36
  - 4.2. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa / 37
  - 4.3. Ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego / 39
  - 4.4. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy / 40
  - 4.5. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego / 41

## Rozdział 2

### **Partycypacja społeczna w realizacji zadań publicznych / 44**

1. Uwagi ogólne / 44
2. Pojęcie partycypacji społecznej / 46
3. Formy partycypacji społecznej / 49

- 3.1. Referendum / 51
- 3.2. Niewiążące formy partycypacji społecznej / 52
- 3.3. Organy doradcze o składzie społecznym / 54
- 4. Przedmiot partycypacji społecznej / 54
  - 4.1. Partycypacja społeczna w planistyce / 55
  - 4.2. Partycypacja społeczna w legislacji / 56
  - 4.3. Partycypacja społeczna w postępowaniach dotyczących spraw indywidualnych / 59
- 5. Uzasadnienie partycypacji społecznej w realizacji zadań publicznych / 61
  - 5.1. Uzasadnienie aksjologiczne / 61
  - 5.2. Uzasadnienie prakseologiczne / 66

### Rozdział 3

#### **Dostęp do informacji publicznej jako warunek partycypacji społecznej w polityce przestrzennej / 71**

- 1. Uwagi ogólne / 71
- 2. Konstrukcja prawa dostępu do informacji publicznej / 72
  - 2.1. Podstawa prawna / 72
  - 2.2. Zakres podmiotowy / 73
    - 2.2.1. Podmioty uprawnione / 74
    - 2.2.2. Podmioty zobowiązane / 75
  - 2.3. Zakres przedmiotowy / 77
  - 2.4. Analiza wybranych przypadków / 78
    - 2.4.1. Akty planowania przestrzennego / 79
    - 2.4.2. Materiał planistyczny / 80
    - 2.4.3. Wykazy/ewidencje/rejestry / 82
- 3. Ustawowe ograniczenia prawa do informacji publicznej / 85
  - 3.1. Ograniczenia wynikające z konstrukcji definicji legalnej pojęcia „informacja publiczna” / 86
  - 3.2. Ograniczenia wynikające z konstrukcji „dokumentu wewnętrznego” / 88
  - 3.3. Inne ograniczenia ustawowe / 92
    - 3.3.1. Ograniczenia wynikające z potrzeby ochrony informacji niejawnych / 93
    - 3.3.2. Ograniczenia wynikające z potrzeby ochrony tajemnicy przedsiębiorcy / 94

- 3.3.3. Ograniczenia wynikające z potrzeby ochrony prywatności osób fizycznych / **96**
- 4. Tryby udostępniania informacji publicznej przez organy administracyjne / **100**
  - 4.1. Bezwnioskowe tryby udostępniania informacji publicznej / **101**
  - 4.2. Wnioskowy tryb udostępniania informacji publicznej / **105**
  - 4.3. Dobre praktyki / **108**

## Rozdział 4

### **Formy partycypacji społecznej w polityce przestrzennej / 111**

- 1. Uwagi ogólne / **111**
- 2. Obligatoryjne formy partycypacji społecznej w lokalnej polityce przestrzennej / **112**
  - 2.1. Wnioski i uwagi / **114**
    - 2.1.1. Wnioski / **117**
    - 2.1.2. Uwagi / **120**
  - 2.2. Dyskusja publiczna / **126**
  - 2.3. Komisje urbanistyczno-architektoniczne / **132**
- 3. Fakultatywne formy partycypacji społecznej w lokalnej polityce przestrzennej / **137**
  - 3.1. Konsultacje społeczne / **138**
    - 3.1.1. Konstrukcja prawna konsultacji społecznych / **142**
      - 3.1.1.1. Podstawa prawna / **142**
      - 3.1.1.2. Zakres podmiotowy / **143**
        - 3.1.1.2.1. Podmioty konsultowane / **144**
        - 3.1.1.2.2. Podmioty konsultujące / **147**
      - 3.1.1.3. Zakres przedmiotowy / **148**
    - 3.1.2. Formy konsultacji społecznych / **150**
    - 3.1.3. Dobre praktyki / **154**
      - 3.1.3.1. Planowanie partycypacyjne / **155**
      - 3.1.3.2. Otwarta przestrzeń / **156**
      - 3.1.3.3. Twenty-first century town meeting / **157**
      - 3.1.3.4. Komórki planujące / **158**
      - 3.1.3.5. Sondaż deliberatywny / **159**
  - 3.2. Uprawnienia opiniodawcze instytucji społecznych / **161**
    - 3.2.1. Uprawnienia opiniodawcze jednostek pomocniczych gminy (dzielnicy, osiedla, sołectwa) / **163**

- 3.2.2. Uprawnienia opiniodawcze organizacji  
pozarządowych / **167**
- 3.3. Organy doradcze inne niż komisje  
urbanistyczno-architektoniczne / **169**

## Rozdział 5

### **Gwarancje prawne partycypacji społecznej w lokalnej polityce przestrzennej / 173**

- 1. Uwagi ogólne / **173**
- 2. Środki prawne gwarantujące partycypację społeczną  
w lokalnej polityce przestrzennej / **175**
  - 2.1. Kontrola społeczna / **175**
    - 2.1.1. Petycja / **177**
    - 2.1.2. Skarga / **181**
  - 2.2. Nadzór administracyjny / **185**
    - 2.2.1. Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody stwierdzające  
nieważność aktu planowania przestrzennego / **187**
    - 2.2.2. Orzeczenie wskazujące nieistotne naruszenie  
prawa / **191**
  - 2.3. Kontrola sądowa / **193**
    - 2.3.1. Skarga podmiotu spoza sektora publicznego na akty  
planowania przestrzennego / **195**
      - 2.3.1.1. Podmioty uprawnione i konstrukcja  
legitymacji skargowej / **195**
      - 2.3.1.2. Pojęcie interesu prawnego i uprawnienia / **198**
      - 2.3.1.3. Zakres przedmiotowy skargi / **201**
    - 2.3.2. Skarga wojewody na akty planowania  
przestrzennego / **202**
- 3. Rodzaje naruszeń prawa w zakresie partycypacji społecznej  
w lokalnej polityce przestrzennej / **206**

Wnioski / **215**

Wykaz literatury / **231**

Wykaz stron internetowych / **235**

Wykaz aktów normatywnych / 237

Wykaz orzecznictwa / 241

Wykaz tabel / 245





# Wykaz skrótów

---

## Akty normatywne

- Konstytucja** Konstytucja Rzeczypospolitej Polski z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.a.** ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.)
- u.d.i.p.** ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 z późn. zm.)
- u.d.p.p.** ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 239 z późn. zm.)
- u.i.i.p.** ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz. U. Nr 76, poz. 489 z późn. zm.)
- u.o.o.ś.** 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 (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 353 z późn. zm.)
- u.p.** ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. poz. 1195)

<b>u.p.t.z.</b>	ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1440 z późn. zm.)
<b>u.p.z.p.</b>	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.)
<b>u.s.g.</b>	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 446)
<b>u.s.p.</b>	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 814)
<b>u.s.w.</b>	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 486)
<b>u.z.m.</b>	ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz. U. poz. 1890)

## **Akty planistyczne**

<b>koncepcja krajowa</b>	koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju
<b>plan miejscowy (m.p.z.p.)</b>	miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
<b>programy rządowe</b>	programy zawierające zadania rządowe
<b>plan wojewódzki</b>	plan zagospodarowania przestrzennego województwa
<b>studium metropolitalne</b>	ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego
<b>studium gminne</b>	studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy
<b>studium (s.u.k.z.p.)</b>	studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

## **Instytucje**

<b>NSA</b>	Naczelny Sąd Administracyjny
<b>SN</b>	Sąd Najwyższy
<b>TK</b>	Trybunał Konstytucyjny
<b>WSA</b>	Wojewódzki Sąd Administracyjny



## Od autora

---

Z nieukrywaną satysfakcją, ale i treścią, przekazuję w Państwa ręce książkę pt.: *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*. Stanowi ona rezultat prac badawczych prowadzonych w Katedrze Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego (od 2010 r.), a także w Katedrze Geografii Ekonomicznej Wydziału Oceanografii i Geografii UG (od 2014 r.). Niniejsza publikacja częściowo uzupełnia rozważania podjęte na łamach opublikowanej rozprawy doktorskiej (J. Szlachetko, *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2016).

Partycypacja społeczna w realizacji zadań publicznych jest zjawiskiem budzącym moje ogromne zainteresowanie. Z tego też względu podjąłem prace badawcze nad podstawami, granicami, formami i skutkami partycypacji społecznej w lokalnej polityce przestrzennej. Wyniki prowadzonych prac badawczych, przede wszystkim dogmatycznoprawnej analizy materiału normatywnego, a także doświadczenia płynące z praktycznego zaangażowania w sprawy publiczne stanowią podstawę niniejszej publikacji.

Książka powstała dzięki wsparciu wielu życzliwych mi osób. Chciałbym jednak szczególne podziękowania skierować do Pani Profesor Iwony Sagan, Pana Doktora Grzegorza Masika oraz Kasi Borówki. Pani Profesor poświęciła mojej działalności badawczej wiele czasu i energii, za co serdecznie dziękuję. Wielokrotne rozmowy i cenne porady znacząco wpłynęły zarówno na moją postawę badawczą i warsztat, jak i na kształt książki. Chciałbym

także wyrazić wdzięczność Panu Doktorowi Grzegorzowi Masikowi za okazaną pomoc i życzliwość. Ponadto gorące podziękowania należą się mojej Kasi, która z niezwykłą pieczołowitością i skrupulatnością sprawdzała maszynopis i odnotowywała swoje cenne uwagi.

*dr Jakub H. Szlachetko*

# Wstęp

---

## Przedmiot i cele rozważań

Rozważania podjęte na łamach niniejszej pracy dotyczą zjawiska tyleż modnego, ile frapującego i intrygującego – partycypacji społecznej w polityce przestrzennej. W ciągu ostatnich kilku lat partycypacja społeczna, różnie określana (np. udziałem, uczestnictwem) i traktowana według różnych ujęć, na dobre zagościła w dyskursie naukowym, a także – co znamienne – publicznym, i w prawie.

O dużym zainteresowaniu nauki partycypacją społeczną świadczy wielość organizowanych wokół tego obszaru tematycznego przedsięwzięć: konferencji naukowych, seminariów eksperckich, dyskusji społecznych, książek naukowych i innych publikacji. Zajmują się nią przedstawiciele różnych dyscyplin i specjalizacji, a w szczególności szeroko pojętych nauk społecznych (a w tym politologii, socjologii, prawoznawstwa) i urbanistyki. Niniejsza praca wpisuje się w ten trend i charakteryzuje zjawisko partycypacji społecznej, choć w odmiennym ujęciu, o którym przesądza przedmiotowy zakres rozważań, ograniczony do fragmentu gospodarki przestrzennej – podejmowanej w tej sferze polityki publicznej (polityki przestrzennej), a także metodyka badawcza, mająca charakter nie tyle interdyscyplinarny, co wykorzystująca dorobek różnych nauk.

Partycypacja społeczna jest zjawiskiem występującym w różnych sferach życia (dziedzinach stosunków społecznych). W przedmiotowej pracy skoncentrowano uwagę wyłącznie na partycypacji społecznej w jednej z nich – w gospodarce przestrzennej, czy też, będąc precyzyjnym, w polityce prze-



strzennej. W nauce urbanistyki i nauce geografii rozróżnia się bowiem wskazane pojęcia. Mają one odmienne zakresy desygnatów.

Według M. Kuleszy: „Gospodarka przestrzenna, jako cała gospodarka i poszczególne jej fragmenty, stanowi zbiór elementów podmiotowych i zachodzących pomiędzy nimi relacji; w tym sensie jest to kategoria z istoty swojej zobiektywizowana, o takim zasięgu przedmiotowym, jaki realnie występuje, jaki jest. Dlatego w opisie gospodarki przestrzennej poszukuje się i bierze pod uwagę wszystkie te sytuacje, w których przestrzeń ma znaczenie jako czynnik kształtujący status podmiotu, jego funkcjonowanie, relacje między podmiotami itp. oraz oczywiście – przede wszystkim – wszystkie te sytuacje, w których działanie człowieka odnosi się do przestrzeni, bezpośrednio i pośrednio. Natomiast polityka jest zawsze czyjaś, danego podmiotu i w tym sensie ma charakter subiektywny; obiektywizacja tego zjawiska następuje poprzez definiowanie podmiotów polityki, celów i przedmiotu ich działania, instrumentów (środków), którymi te podmioty posługują się dla realizacji przyjętych założeń, skutków, które osiągają itp. Zakres przedmiotowy polityki nie musi więc pokrywać się (i zwykle nie pokrywa) z zasięgiem zjawisk gospodarczych w tej dziedzinie”<sup>1</sup>.

Należy dodać, że wyodrębnienie polityki przestrzennej spośród polityk publicznych realizowanych przez organy władzy publicznej, a w szczególności przez organy administracyjne, to jedno, zaś ustalenie jej granic to drugie. Polityka przestrzenna jest bowiem ściśle powiązana z innymi politykami, a w szczególności polityką rozwoju, polityką ochrony krajobrazu, środowiska i przyrody, polityką ochrony zabytków i polityką rewitalizacyjną. Z całą pewnością nie jest to pełne wyliczenie, przykłady można byłoby mnożyć. Nie da się jednak – na podstawie kryterium rzeczowego ani jakiegokolwiek innego kryterium – stworzyć podziału rozłącznego. Taki podział zawsze będzie przybierał postać typizacji o nieostrym zakresie desygnatów. Innymi słowy, w dużym stopniu będzie on konwencjonalny, zależny od przyjętych założeń.

Autor niniejszej pracy przyjął, że polityka przestrzenna to polityka publiczna państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego prowadzona w sferze

<sup>1</sup> M. Kulesza, *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987, s. 41–42.

gospodarki przestrzennej w celu kreowania zjawisk przestrzennych (a pośrednio także innych, społecznych, gospodarczych), sprowadzająca się przede wszystkim do ustalania przeznaczenia terenu, a także zasad jego zagospodarowania i zabudowy. Podmioty polityki przestrzennej pełnią swoją funkcję za pomocą określonych prawnie „instrumentów polityki przestrzennej”.

Pojęcie instrumentów polityki przestrzennej – jakkolwiek użyteczne na obszarze geografii i urbanistyki, traci na znaczeniu w prawoznawstwie. W świetle obowiązujących przepisów prawa owe „instrumenty” to nic innego, jak „prawne formy działania administracji publicznej”. Instrumenty te, traktowane w kategoriach form działania administracji, kwalifikują się m.in. jako:

- 1) akty normatywne (akty kierownictwa wewnętrznego, akty prawa miejscowego) oraz
- 2) akty administracyjne (decyzje).

Takimi instrumentami/aktami są niewątpliwie:

- 1) koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju (zwana dalej: „koncepcją krajową”);
- 2) programy zawierające zadania rządowe;
- 3) plan zagospodarowania przestrzennego województwa (zwany dalej: „planem wojewódzkim”);
- 4) ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego (zwane dalej: „studium metropolitalnym”);
- 5) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (zwane dalej: „studium gminnym”);
- 6) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy (zwany dalej: „planem miejscowym”);
- 7) decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Wykaz ten nie ma charakteru enumeratywnego. Wymienione instrumenty/akty nie wyczerpują katalogu stworzonego przez ustawodawcę. Można byłoby go rozbudować o kolejne pozycje. Wydaje się jednak, że taki zabieg nie miałby większego uzasadnienia, gdyż wykorzystanie tych instrumentów polityki przestrzennej konsumuje wszelkie prawnie dopuszczalne formy

partycypacji społecznej w polityce przestrzennej. Tym samym przedmiotowa analiza wyczerpuje temat pracy.

Partycypacja społeczna w polityce przestrzennej to w istocie partycypacja w tych postępowaniach prawnych, w ramach których sporządza się i uchwała owe instrumenty/akty. To w tych postępowaniach swoje uprawnienia „partycypacyjne” realizują podmioty spoza sektora publicznego (np. obywatele/mieszkańcy, organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa). Uprawnienia „partycypacyjne” mogą być realizowane w różnych prawnych formach. Do takich form należą:

- 1) wystąpienia podmiotów spoza sektora publicznego przybierające formę wniosków i uwag do projektów aktów planowania przestrzennego,
- 2) dyskusje publiczne, a także inne formy konsultacji społecznych,
- 3) organy doradcze działające w sferze zadań i kompetencji organów planistycznych, a więc przede wszystkim komisje urbanistyczno-architektoniczne, ale także inne.

Na łamach niniejszej pracy dokonano ich analizy. Ustalono ich istotę, zrekonstruowano zasięg podmiotowy (podmioty uprawnione do partycypacji i zobowiązane do jej uwzględnienia w swojej działalności), zasięg przedmiotowy (katalog spraw) oraz zasady i tryby ich realizowania.

Rozważania dotyczące partycypacji społecznej w innych politykach publicznych, nawet tych powiązanych z polityką przestrzenną (tj. polityka rozwoju, polityka ochrony krajobrazu, środowiska i przyrody, polityka ochrony zabytków, polityka rewitalizacyjna) – jako wykraczające poza ramy tematyczne niniejszej pracy – zostały pominięte. Te niewątpliwie ważne zagadnienia wymagają odrębnych analiz.

## **Metodyka prac badawczych**

Wybór tematu determinuje warsztat badawczy. Do problemu badawczego, którego dotyczą prace, należy dobrać taki zestaw metod i technik, który umożliwi osiągnięcie założonego celu, w przedmiotowym przypadku rekonstrukcję i charakterystykę zjawiska partycypacji społecznej w polityce przestrzennej.

Jak wspomniano, zjawisko partycypacji społecznej *in genere* ma interdyscyplinarny charakter i cieszy się zainteresowaniem przedstawicieli różnych nauk, w tym społecznych i prawnych, a także urbanistyki. Oznacza to możliwość analizowania tego zjawiska według różnych ujęć, a więc i za pomocą odmiennych narzędzi badawczych. Z perspektywy autora niniejszej pracy partycypacja społeczna to zjawisko o dualistycznym charakterze, które może być rozpatrywane w kategorii zjawisk faktycznych oraz zjawisk prawnych. Partycypacja społeczna jest zjawiskiem faktycznym, gdyż istnieje niezależnie od regulacji prawnych. Z natury człowieka wynika potrzeba partycypacji, zaś nauka dowodzi, że człowiek tę potrzebę realizuje zawsze i bez względu na okoliczności. W tym kontekście brak przepisów prawa nie stanowi bariery dla funkcjonowania w sferze publicznej. Ponadto partycypacja społeczna jest zjawiskiem prawnym. Wykładnia obowiązujących przepisów prawa prowadzi do wniosku, że prawodawca uznając partycypację za zjawisko uzasadnione aksjologicznie, konstruuje różne formy tej partycypacji i przez ten fakt zachęca człowieka do aktywności i zaangażowania w sprawy publiczne.

Dychotomiczne podejście do zjawiska partycypacji społecznej znajduje swoje odzwierciedlenie w warsztacie badawczym autora. Inną metodykę należy zastosować badając zjawiska faktyczne, a inną – zjawiska prawne.

Badaniem zjawisk faktycznych zajmują się m.in. socjologia, politologia, urbanistyka, które wykształciły narzędzia badawcze wykorzystywane w tej pracy, a należy do nich zaliczyć przede wszystkim:

- 1) analizę literatury i dokumentów oraz
- 2) obserwację uczestniczącą.

Analiza zjawisk prawnych to z kolei domena prawoznawstwa. Nauka ogólna o prawie (teoria prawa) dostarcza aparatury pojęciowej, zaś nauki szczegółowe (tzw. dogmatyki), korzystając z jej dorobku, dokonują wykładni przepisów prawnych obowiązujących „tu i teraz”. Tym samym rekonstrukcja partycypacji społecznej jako zjawiska prawnego nastąpi przy wykorzystaniu:

- 1) dogmatycznoprawnej analizy materiału normatywnego (wykładni przepisów prawa powszechnie obowiązującego za pomocą tzw. dyrektyw wykładni), a także

- 2) analizy dokumentów urzędowych, a w szczególności orzecznictwa sądowego i administracyjnego.

Tak scharakteryzowany warsztat badawczy okazał się niezbędny do podjęcia prac badawczych, których rezultat zaprezentowano na łamach niniejszej pracy.

## Merytoryczna struktura pracy

Niniejsza praca składa się z wprowadzenia, pięciu rozdziałów oraz wniosków. Taka merytoryczna struktura pracy jest wynikiem charakterystyki problemu badawczego. Przedmiotowy zakres rozważań podjętych w poszczególnych rozdziałach jest następujący:

- 1) „Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej jako zadanie publiczne” – na łamach niniejszego rozdziału zaprezentowano konstrukcję systemu planowania przestrzennego, który jest prawnie zdeterminowany, w związku z czym znaczna część rozważań koncentruje się na aspektach prawnych;
- 2) „Partycypacja społeczna w realizacji zadań publicznych” – to rozdział o charakterze teoretycznym, w którym ukazano zjawisko partycypacji społecznej *in genere*; rozważania bazujące na literaturze przedmiotu definiują zjawisko, a także ukazują jego funkcję społeczną i różne typizacje;
- 3) „Dostęp do informacji publicznej jako warunek partycypacji społecznej w polityce przestrzennej” – w rozdziale dokonano analizy publicznego prawa podmiotowego, umocowanego w konstytucji, zaś uregulowanego w ustawie; warunkiem partycypacji społecznej jest dostęp partycypujących do informacji publicznej, w tym informacji przestrzennej; dopiero zaspokojenie potrzeb informacyjnych umożliwia podjęcie dalszej aktywności i zaangażowania;
- 4) „Formy partycypacji społecznej w lokalnej polityce przestrzennej” – to rozdział o podstawowym charakterze, w którym zrekonstruowano i scharakteryzowano poszczególne formy partycypacji społecznej w polityce przestrzennej; jego struktura opiera się na autorskiej systematyce tych form; analiza objęła zarówno formy prawne (te obligatoryjne i fakultatywne), jak i „faktyczne” (prawnie nieuregulowane); podstawą do

rozważań nad prawnymi formami partycypacji społecznej były przepisy obowiązującego prawa; z kolei „faktyczne” formy partycypacji ustalono przy wykorzystaniu analizy dokumentów oraz obserwacji uczestniczącej;

5) „Gwarancje partycypacji społecznej w lokalnej polityce przestrzennej” – w niniejszym rozdziale przedstawiono prawne gwarancje prawa do partycypacji społecznej w różnych formach; obserwacja rzeczywistości społecznej pokazuje, że prawo to bywa, z powodów politycznych, ograniczane przez władzę publiczną; przepisy obowiązującego prawa wprowadzają różne mechanizmy, których celem jest przeciwdziałanie takim praktykom.



## Rozdział 1

---

# Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej jako zadanie publiczne

### 1. Uwagi ogólne

Administracja publiczna jest organizacją celową, zaś celem jej istnienia jest zaspokajanie rozmaitych potrzeb grupowych i indywidualnych powstających w związku z życiem ludzi w poszczególnych wspólnotach<sup>2</sup>, które są jurydyzowane w postaci zadań publicznych. Realizacja zadań publicznych stanowi więc uzasadnienie istnienia tak administracji publicznej *in genere*, jak i składających się na jej strukturę organizacyjną podmiotów (np. korporacji prawa publicznego, zakładów administracyjnych)<sup>3</sup>.

Zadanie publiczne jest podstawową kategorią pojęciową nauk administracyjnych (nauki prawa administracyjnego, administracji publicznej i polityki administracyjnej). Analiza organizacji i funkcjonowania administracji publicznej i jej poszczególnych podmiotów zarówno na płaszczyźnie prawnej, jak i pozaprawnej (prakseologicznej, socjologicznej, ekonomicznej) powinna to pojęcie uwzględnić.

---

<sup>2</sup> M. Brzeski, *Zadanie publiczne* [w:] E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2009, s. 525.

<sup>3</sup> Pojęcie „administracja publiczna” ma charakter zbiorczy. W świetle obowiązujących przepisów prawa uchodzi za system, zespół podmiotów realizujących zadania publiczne. W skład tego systemu wchodzi podmioty o różnych formach organizacyjnoprawnych. Wyodrębnia się m.in.: organy administracji publicznej, zakłady publiczne (administracyjne), korporacje prawa publicznego (np. samorząd powszechny i specjalny, spółki prawa publicznego), przedsiębiorstwa państwowe, agencje, fundacje i fundusze prawa publicznego. Zob. K. Żukowski, *Administracja publiczna* [w:] E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2009, s. 1–11.



W literaturze przedmiotu pojawiają się różnorodne definicje wskazanego pojęcia. Jego *definiens* określa się z reguły za pomocą następujących wyrażen: „prawny obowiązek osiągnięcia lub utrzymania określonego stanu”<sup>4</sup>, „stan rzeczy, który ma zostać osiągnięty lub utrzymany”<sup>5</sup>, „cele publiczne (...), jakie ma zrealizować administracja”<sup>6</sup>. Kwantyfikator „publiczne” oznacza, że ten prawny obowiązek podejmowania działań zmierzających do osiągnięcia lub utrzymania pewnego stanu rzeczy jest realizowany z myślą o wszystkich, a rezultat tych działań będzie powszechnie dostępny, przeznaczony do zbiorowego użytku.

Konsekwencją przyjęcia zasady demokratycznego państwa prawa za podstawę ustroju Rzeczypospolitej Polskiej – o czym stanowi art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>7</sup> – jest wymóg kreowania wszelkich zadań publicznych w drodze aktów prawa powszechnie obowiązującego. W doktrynie prawa uznaje się bezspornie, że mogą je wyznaczać zarówno przepisy Konstytucji, jak i innych ustaw. Kontrowersje wywołuje ewentualna dopuszczalność ustanawiania zadań publicznych w drodze innych aktów prawa powszechnie obowiązującego, a w tym rozporządzeń i aktów prawa miejscowego<sup>8</sup>.

Jednym z zadań publicznych powierzonych podmiotom administracji publicznej jest „kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej”, o czym stanowi przepis z art. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>9</sup> (zwanej dalej: „u.p.z.p.”), a także przepisy ustaw odrębnych. Ze wskazanej regulacji wynika, że kształtowanie i prowa-

---

<sup>4</sup> M. Tabernacka, *Konstrukcja prawna zadania publicznego* [w:] Acta Universitatis Wratislaviensis 2005, nr 2770, s. 409.

<sup>5</sup> Z. Cieślak, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 93.

<sup>6</sup> M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 95.

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483.

<sup>8</sup> W przeważającej części doktryna prawa opowiada się za poglądem, zgodnie z którym zadania publiczne mogą być kreowane jedynie przez ustawy, a nie inne akty prawa powszechnie obowiązującego (zob. A. Błaś, *Niekonstytucyjne zjawiska w administracji publicznej* [w:] I. Skrzydło-Niżnik (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 51). Pojawiają się jednak poglądy odmiennie – por. S. Fundowicz, *Pojęcie osoby prawnej prawa publicznego* [w:] Przegląd Sejmowy 2000, nr 2 (31), s. 79.

<sup>9</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn.

dzenie polityki przestrzennej jest zadaniem różnych podmiotów (organów administracji publicznej):

- 1) organów administracji rządowej (naczelných, centralnych i terenowych),
- 2) organów jednostek samorządu terytorialnego (a więc województw i – przede wszystkim – gmin), a ponadto
- 3) podmiotów spoza sektora publicznego.

## 2. Pojęcie polityki przestrzennej

Pojęcie „polityka” pojawia się w wielu kontekstach znaczeniowych<sup>10</sup>. Według tradycyjnego podejścia „polityka” to: „dążenie do uczestniczenia w sprawowaniu władzy w państwie, czyli do jej uzyskania, utrzymania lub odzyskania”<sup>11</sup>. Taka definicja przez wiele lat dominowała w naukach społecznych. Polityka była utożsamiana z procesem walki o władzę formalną i faktyczną, zasoby i wpływy.

Przywołana definicja pojęcia koresponduje ze znaczeniami pojęcia „polityka” w języku powszechnym. Według słownikowej definicji przez „politykę” rozumie się:

- 1) „sposób sprawowania władzy, kierowania sprawami wewnętrznymi i zewnętrznymi państwa, realizujący się w bieżącej działalności organów rządzących i wynikający z ich celów, zadań”<sup>12</sup>,
- 2) „ogół działań podejmowanych przez partię, zgrupowanie, pojedynczą osobę w celu zdobycia i utrzymania władzy w państwie”<sup>13</sup>,
- 3) „przemyślany przez kogoś sposób postępowania mający doprowadzić do osiągnięcia zamierzonego celu; taktyka, strategia”<sup>14</sup>.

W dalszym ciągu używa się pojęcia „polityka” w przedstawionym znaczeniu. Jednakże coraz częściej dookreśla się je kwantyfikatorem „publiczna” i wy-

---

<sup>10</sup> Zob. A. Jabłoński, *Polityka. Interpretacje definicyjne* [w:] A. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Kategorie analizy politologicznej*, Wrocław 1991, s. 7.

<sup>11</sup> P. Suwaj, R. Szczepankowski, *Polityka publiczna jako instrument współczesnego administrowania* [w:] *Polityka administracyjna. IV Międzynarodowa Konferencja Naukowa*. Stryków, 7–9 września 2008 r., Rzeszów 2008, s. 682–683.

<sup>12</sup> B. Dunaj (red.), *Popularny Słownik Języka Polskiego*, Warszawa 2000, s. 490.

<sup>13</sup> B. Dunaj (red.), *Popularny Słownik...*, s. 490.

<sup>14</sup> B. Dunaj (red.), *Popularny Słownik...*, s. 490.

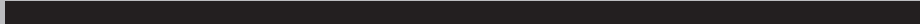
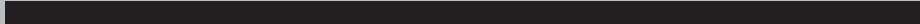
**Jakub H. Szlachetko** – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, specjalizuje się w problematyce samorządu terytorialnego i metropolii, planowania przestrzennego i rewitalizacji, a także sektora pozarządowego oraz partycypacji społecznej; przewodniczący Rady Instytutu Metropolitalnego.

Książka prezentuje problematykę udziału społeczeństwa w kształtowaniu i prowadzeniu polityki przestrzennej. Omówiono w niej m.in. takie zagadnienia, jak:

- dostęp partycypujących do informacji publicznej,
- prawne formy partycypacji społecznej w lokalnej polityce przestrzennej,
- gwarancje partycypacji społecznej w lokalnej polityce przestrzennej.

Publikacja opiera się na wykładni obowiązujących przepisów prawa, analizie orzecznictwa sądowego i administracyjnego, poglądów doktryny prawa oraz literatury przedmiotu.

Opracowanie przeznaczone jest dla osób zatrudnionych w jednostkach samorządu terytorialnego oraz administracji publicznej, zajmujących się omawianą tematyką. Będzie również przydatne dla prawników obsługujących powyższe podmioty. Dodatkowo może zainteresować socjologów, politologów, mieszkańców, przedstawicieli ruchów miejskich i organizacji pozarządowych.



**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL



CENA 99 ZŁ (W TYM 5% VAT)