

Jakub H. Szlachetko

UDZIAŁ PODMIOTÓW SPOZA SYSTEMU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W FAZIE PLANISTYCZNEJ REWITALIZACJI. ZAGADNIENIA ADMINISTRACYJNO-PRAWNE

Streszczenie. Rewitalizacja jest procesem, w ramach którego można wyróżnić kilka głównych faz: 1) planistyczną, 2) wykonawczą i 3) kontrolną. Prawna regulacja – choć w zróżnicowanym zakresie i przy wykorzystaniu odmiennych form – umożliwi udział podmiotom spoza systemu administracji publicznej we wszystkich fazach tego procesu. W niniejszym artykule skoncentrowano się nad prawną regulacją udziału podmiotów spoza systemu administracji publicznej w sferze planistycznej rewitalizacji, tj.: 1) dyskusją publiczną oraz 2) konsultacjami społecznymi.

Słowa kluczowe: udział podmiotów społecznych w realizacji zadań publicznych, partycypacja społeczna, rewitalizacja, faza planistyczna rewitalizacji

Wprowadzenie

Za źródło inspiracji do napisania tego opracowania posłużyła następująca wypowiedź: „w jaki sposób możemy angażować mieszkańców do udziału w procesie rewitalizacji i pozyskiwać od nich niezbędne informacje, skoro regulacja prawna jest tak uboga? Sprowadza się w zasadzie do kilku wymogów formalnych, tj. wnioski, dyskusja i uwagi. Są to przecież formy zupełnie nieodpowiednie pod względem metodologicznym...”.

Otóż – odnosząc się co do podniesionej kwestii – regulacja prawna nie jest uboga, wręcz przeciwnie, daje całe „morze możliwości”. Trzeba tylko umieć z tej regulacji prawidłowo skorzystać. W obowiązującym porządku prawnym występuje wiele różnych pod względem metodologicznym form udziału podmiotów spoza systemu administracji publicznej (m.in. mieszkańców i ich organizacji) w procesie rewitalizacji. I właśnie tej problematyki dotyczy to opracowanie.

Ustalenia terminologiczne

Choć termin „rewitalizacja” jest terminem prawnym i prawniczym, to jednak ani prawo, ani nauka prawa, a zwłaszcza nauka prawa administracyjnego, nie poświęcają mu wiele uwagi. Ustalenie jego znaczenia staje się więc możliwe dopiero na podstawie literatury pozaprawniczej – z zakresu geografii, urbanistyki i architektury. W obrębie wskazanych dyscyplin naukowych jest to termin znajdujący częste wykorzystanie, czego dowodem dyskurs w przedmiocie zakresu jego desygnatów. Abstrahując od szczegółowych rozważań na ten temat, nie jest to celem niniejszego opracowania, przyjmuje się, za Z. Ziobrowskim, że rewitalizacja to: „skoordynowany proces, prowadzony przez władzę samorządową,

społeczność lokalną i innych uczestników, będący elementem polityki rozwoju i mający na celu przeciwdziałanie degradacji przestrzeni zurbanizowanej i zjawiskom kryzysowym (...)" (Ziobrowski, Jarczewski 2010, s. 9).

W literaturze przedmiotu rewitalizację ujmuje się z reguły w kategoriach procesu, mówi się o „procesie rewitalizacji”. Oznacza więc ona: „przebieg powiązanych przyczynowo, następujących po sobie zmian stanowiących stadia rozwoju, przeobrażania się czegoś” (Dunaj 2000, s. 524) czy też „powtarzającą się działalność ludzką w jakimś zakresie” (Dunaj 2000, s. 524). Na tak rozumianą rewitalizację składają się różne stadia. Uznając, że rewitalizacja jest nie tylko procesem, ale jego szczególną kategorią – procesem decyzyjnym, można byłoby, za E. Knosalą, wyróżnić m.in. fazy: 1) planistyczną, 2) wykonawczą i 3) kontrolną (Knosala 2011). Faza planistyczna rozpoczyna proces rewitalizacji, prowadzą ją organy administracji publicznej, w szczególności organy gminy, a polega na ustaleniu celów rewitalizacji i środków, za pomocą których możliwe stanie się ich osiągnięcie. Faza wykonawcza jest kolejną w układzie chronologicznym, biorą w niej udział różne podmioty prawa, a w tym organy gminy i podmioty spoza administracji publicznej (np. przedsiębiorcy, organizacje społeczne), zmierza do realizacji celów rewitalizacji przy użyciu obranych uprzednio środków. Faza kontrolna kończy proces rewitalizacji.

Każda z tych faz odznacza się swoją specyfiką. W każdej z nich – choć w różnym zakresie – mogą brać udział podmioty spoza systemu administracji publicznej. Trzeba jednak zauważyć, że szczególnie istotny jest udział tych podmiotów w fazie planistycznej rewitalizacji, kiedy to rozstrzyga się o celach i środkach rewitalizacji. Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w fazie planistycznej rewitalizacji pełni kilka funkcji, a w tym: 1) dostarcza organom gminy sporządzającym projekt aktu planistycznego niezbędnych informacji, szczególnie co do potrzeb, oczekiwań i problemów społeczności lokalnej zamieszkującej obszar przyszłej interwencji, 2) legitymuje działania organów gminy i innych jednostek organizacyjnych. Tym samym należy postawić tezę, że udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w fazie planistycznej rewitalizacji jest uzasadniony tak aksjologicznie, jak i prakseologicznie, jest więc potrzebny.

Faza planistyczna rozpoczyna proces rewitalizacji. Jest prowadzona przez organy gminy, które podejmując stosowny akt planistyczny determinują cele i środki działania innych podmiotów prawa w dalszych fazach tego procesu. Takimi aktami są, choć w różnym zakresie: 1) strategia rozwoju gminy, 2) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, 3) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, 4) lokalny program rewitalizacji. Wszystkie one są sporządzane i uchwalane w odpowiednich postępowaniach prawnych, w ramach których to dochodzi – w zależności od regulacji prawnej – do obligatoryjnego lub fakultatywnego udziału podmiotów spoza systemu administracji publicznej.

Pozaprawne uzasadnienie udziału podmiotów spoza systemu administracji publicznej w fazie planistycznej rewitalizacji

U podstaw każdej regulacji prawnej powinna leżeć racja, z powodu której daną regulację podjęto, stanowiąca jej pozaprawne uzasadnienie. Żadna regulacja prawna nie powinna stronić, jak pisze H. Rot, od „uwikłań aksjologicznych (społecznych, politycznych, etycznych) i racjonalistycznych (epistemologicznych, prakseologicznych)” (Rot 1993, s. 111). Uzasadnienia regulacji prawnych należy szukać w różnych pozaprawnych zespołach norm i ocen, a w szczególności aksjologii. Dzieje się tak, gdyż „prawo nie jest systemem normatywnym aksjologicznie neutralnym, a więc i drogi prowadzące do powstania normy prawnej nie są wolne od rozmaitych inspiracji i uwikłań społecznych, interesów, ocen i innych uwarunkowań politycznych, etycznych i środowiskowych” (Rot 1993, s. 111). Uzasadnienia regulacji powinny się również doszukiwać w prakseologii.

Uzasadnienia udziału podmiotów spoza systemu administracji publicznej w procesie rewitalizacji, a w szczególności w jej fazie planistycznej, dostarczają aksjomaty obowiązującego porządku prawnego, hołdującego wartościom demokratycznym. Demokracja jest obecnie wartością autoteliczną – wartością samą w sobie, zajmującą najwyższe miejsce w hierarchii wartości politycznych. Każdą regulację prawną odzwierciedlającą tę ideę polityczną trzeba uznać za aksjologicznie uzasadnioną. Szczegółowe rozważania nad istotą demokracji z pewnością pozwoliłyby na precyzyjne ustalenie składających się na ten ustrój komponentów. Dokonując pewnego uproszczenia należałoby uznać, że są nimi m.in. dialog społeczny i pluralizm polityczny.

Dialog, za B. Wojciechowskim, jest „korelatem demokratycznych instytucji i reguł rządzących demokratycznym społeczeństwem” (Wojciechowski 2003, s. 151). Według K. Kalety „dialog jest specyficzną relacją etyczną opartą na wzajemności. Jest możliwy tylko między partnerami uznającymi swój równy status godnościowy, gotowy na przyjęcie przekazu drugiej strony jako wartościowego poznawczo. Aby porozumienie było możliwe, uczestników dialogu powinien łączyć wspólny cel, w który wpisane są cele partykularne” (Kaleta 2010, s. 18). Właśnie takim celem jest, a przynajmniej powinno być, dobro wspólne. Zacytowany autor podkreśla także, że „uznając pluralizm za immanentną cechę rzeczywistości konstytucyjnej, dialog zakłada jednocześnie istnienie wspólnej płaszczyzny możliwego porozumienia, gdyż jego partnerzy czują się uczestnikami szerszego projektu politycznego” (Kaleta 2010, s. 18).

Prawne formy udziału podmiotów spoza systemu administracji publicznej w fazie planistycznej rewitalizacji

Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w fazie planistycznej rewitalizacji jest objęty prawną regulacją. W obowiązującym porządku prawnym występują

różne formy tego udziału. W zależności od rodzaju aktu, w drodze którego organ gminy planuje rewitalizację, do wykorzystania pozostają m.in.: 1) konsultacje społeczne, 2) dyskusja publiczna (będąca de iure jedną z form konsultacji), a także inne instytucje, np. 3) wnioski, skargi i uwagi.

Termin „konsultacje” jest terminem prawnym, gdyż pojawia się w przepisach prawa. Nie doczekał się jednak definicji legalnej, stąd też konieczne jest odwołanie się do znaczeń języka powszechnego oraz ustaleń doktryny prawa administracyjnego. Słowo „konsultacje” znaczy tyle co „radzić się”, to „zasięganie opinii”. Według E. Olejniczak-Szałowskiej jest to „forma udziału (partycypacji) członków wspólnoty samorządowej w zarządzaniu sprawami gminy” (Olejniczak-Szałowska 1997a, s. 204), zaś dla J. Wyleżałka „konsultacja (...) polega na wyrażaniu i przekazywaniu opinii od społecznych podmiotów władzy bezpośrednio do organów podejmujących ważniejsze decyzje społeczne, polityczne i gospodarcze, w przedmiocie treści projektu decyzji, przed jej podjęciem, z zagwarantowaniem wpływu tych opinii na ostateczną treść decyzji” (Wyleżałek 1982, s. 70). Podobnie M. Augustyniak, dla której „konsultacje mają na celu zapoznanie się z opinią społeczną na dany temat. Choć nie są wiążące, to jednak stanowią wyraz woli mieszkańców i powinny być brane pod uwagę (...)” (Augustyniak, <http://www.lex.pl>; data dostępu: 24.05.2014).

Omawiany termin pojawia się w wielu przepisach prawa rozproszonych zarówno po ustawach, jak i aktach prawa miejscowego. „W niektórych przepisach szczególnych wprowadzających procedury w swej istocie konsultacyjne nie występuje nawet termin »konsultacja«” (Olejniczak-Szałowska 1997b, s. 103). Jako przykłady przepisów szczególnych regulujących instytucję konsultacji nazwanych przy użyciu innych terminów można byłoby wskazać: 1) art. 11 pkt. 9 oraz 17 pkt. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej: u.p.z.p.)¹, który przewiduje „dyskusję publiczną”, 2) art. 8 ustawy z dnia 7 lipca 2005 roku o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa², w którym mowa o „wysłuchaniu publicznym”. Zarazem dyskusję publiczną, jak i wysłuchanie publiczne należy uznać za instytucje konsultacji sui generis – za konsultacje społeczne o prawnie zdeterminowanej formie.

Zgodnie z przepisem art. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³ (zwanej dalej: u.s.g.): „w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy”, zaś „zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy”. Uwzględniając powyższe, można stwierdzić, że

¹ Dz. U. z 2012 r. Nr 647.

² Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1414.

³ Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

konsultacje społeczne składają się z trzech elementów konstrukcyjnych. Są nimi: 1) zasięg podmiotowy, 2) zasięg przedmiotowy i 3) zasady i tryb postępowania.

Wskazany przepis ma potencjalnie szeroki zakres wykorzystania (zasięg przedmiotowy), gdyż odnosi się do „wypadków przewidzianych ustawą oraz innych spraw ważnych dla gminy”. Jak stanowi przepis przedmiotem konsultacji mogą być: 1) „wypadki przewidziane ustawą” i 2) „inne sprawy ważne” gminy, o których rozstrzyga rada gminy w statucie lub odrębnej uchwale podjętej na podstawie delegacji z art. 5a ust. 2 u.s.g. Zdaniem Z. Niewiadomskiego regulacja zasięgu przedmiotowego konsultacji: „wiąże się z potrzebą, po pierwsze określenia spraw, które konsultacji w ogóle nie podlegają oraz po drugie: określenia spraw, w których konsultacja miałaby charakter obligatoryjny i spraw, w których miałaby charakter fakultatywny. Trudno bowiem byłoby zaakceptować pogląd, że konsultacji społecznej podlegają wszystkie projekty rozstrzygnięć i że w każdej sprawie konsultacja powinna być przeprowadzona. Istnieją bowiem sprawy, które niejako ze swej istoty muszą być wyłączone z konsultacji” (Niewiadomski 1982, s. 20). Można więc wyróżnić: 1) sprawy obligatoryjne z mocy normy nakazującej („wypadki przewidziane ustawą”), 2) sprawy fakultatywne z mocy norm dozwolających („inne sprawy ważne dla gminy”) i 3) sprawy, które zostały wyłączone spod konsultacji.

Określenie katalogu spraw, dla których konsultacje są fakultatywne wymaga analizy przepisów obowiązującego prawa zarówno tych zawartych w ustawie, jak i w aktach prawa miejscowego wydanych na podstawie delegacji ustawowej z art. 5a ust. 2 u.s.g. Dopiero wówczas można ustalić katalog spraw, które z mocy normy nakazującej podlegają konsultacjom, a także tych, które z mocy normy dozwolającej mogą być im poddane. Tym niemniej, można stwierdzić, że planowanie rewitalizacji nie jest „wypadkiem przewidzianym ustawą”, ale jest sprawą ważną dla gminy, a więc możliwe jest przeprowadzenie w tym przedmiocie konsultacji społecznych. Nie ma żadnych zastrzeżeń, gdy planowanie rewitalizacji następuje w drodze strategii rozwoju gminy lub lokalnego programu rewitalizacji. Natomiast mogą się pewne pojawić w przypadku, gdy odbywa się ono w ramach procesu planistycznego – albo w drodze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, albo miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W tym ostatnim przypadku przepisy prawa ściśle określają kolejność czynności organów gminy i innych podmiotów prawa w ramach tego procesu. Stąd też konsultacje społeczne nie mogą tej kolejności zakłócić. Są one jednak możliwe przed przystąpieniem do procesu planistycznego – przed podjęciem przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia projektu określonego aktu planistycznego. Wówczas przedmiotem konsultacji są założenia do projektu aktu, zaś dyskusję publiczną – która ma ściśle określone miejsce w procesie planistycznym – przeprowadza się w przedmiocie projektu aktu.

Art. 5a ust. 2 u.s.g. wskazuje, że „zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami” określa rada gminy w drodze uchwały. Jak stwierdził Wojewoda Opolski rada gminy: „w uchwale w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami powinna m.in. określić: kto inicjuje konsultację, sposób i formę konsultacji, czas i miejsce ich przeprowadzania, reguły ustalania wyników oraz sposób przekazania tych wyników do wiadomości społeczności (...)”⁴, określa więc również „sposób i formę konsultacji”.

Sposób i forma konsultacji to zagadnienia niezwykle istotne dla stosowania konsultacji społecznych. Konsultacje mogą przybierać różnorodne postacie. Należałoby do nich zaliczyć m.in.:

- otwarte spotkania z mieszkańcami⁵;
- protokołowane otwarte spotkania z mieszkańcami⁶, dyskusje publiczne⁷;
- wysłuchanie publiczne⁸;
- sądy obywatelskie⁹;
- głosowanie powszechne¹⁰;
- forum dyskusyjne na stronie internetowej, korespondencja elektroniczna¹¹;
- konsultacje pisemne¹²;
- kurendę (obiegowy tryb konsultacji)¹³;

⁴ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z dnia 3 marca 20120 roku, NK.III-LM-0911-1-10/10, LEX nr 599364.

⁵ Zob.: §4 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXI/119/12 Rady Gminy Kwidzyn z dnia 21 września 2012 r. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Kwidzyn (Dz. Urz. Województwa Pomorskiego z 2012 r. Poz. 3058); §8 pkt. 2 załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXIX/249/2013 Rady Miejskiej w Bytowie z dnia 27 marca 2013 r. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Bytów (Dz. Urz. Województwa Pomorskiego z 2013 r. Poz. 2050).

⁶ Zob.: §7 ust. 1 pkt. 1 uchwały Nr XIII.132.2011 Rady Miasta Ustka z dnia 30 listopada 2011 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie Gminy Ustka (Dz. Urz. Województwa Pomorskiego z 2011 r. Nr 170, poz. 3906).

⁷ Zob.: art. 11 pkt. 10 i art. 17 pkt. 9 u.p.z.p.

⁸ Zob.: §7 ust. 1 pkt. 2 załącznika do uchwały Nr XXXIV/493/09 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 25 lutego 2009 roku regulamin konsultacji społecznych (Dz. Urz. Województwa Pomorskiego z 2009 r. Nr 64, poz. 4369).

⁹ Zob.: http://www.decdujmyrazem.pl/o_projekcie/wiadomosci/sad_obywatelski.htm; data dostępu: 09.07.2014.

¹⁰ Zob.: §1 ust. 2 pkt. 1 załącznika do uchwały Nr XXXI/298/2012 Rady Gminy Szemud z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Szemud (Dz. Urz. Województwa Pomorskiego z 2012 r. Poz. 4580).

¹¹ Zob.: §8 pkt. 4 załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXIX/249/2013 Rady Miejskiej w Bytowie z dnia 27 marca 2013 r. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Bytów (Dz. Urz. Województwa Pomorskiego z 2013 r, poz. 2050).

¹² Zob.: §8 pkt. 1 załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXIX/249/2013 Rady Miejskiej w Bytowie z dnia 27 marca 2013 r. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Bytów (Dz. Urz. Województwa Pomorskiego z 2013 r. Poz. 2050).

¹³ Zob.: §1 ust. 2 pkt. 2 załącznika do uchwały Nr XXXI/298/2012 Rady Gminy Szemud z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Szemud (Dz. Urz. Województwa Pomorskiego z 2012 r. Poz. 4580).

- ankiety konsultacyjne¹⁴ (karty z pytaniami¹⁵);
- sondaże internetowe¹⁶;
- zespoły doradcze¹⁷.

Wymienione sposoby i formy konsultacji z mieszkańcami należą do najczęściej wykorzystywanych przez organy gminy. Nie są jednak jedynymi¹⁸.

Wykorzystanie konsultacji społecznych w fazie planistycznej rewitalizacji zdaje się być rozwiązaniem korzystnym. Organ gminy uzyskuje bowiem możliwość wprowadzania różnych pod względem metodologicznym form udziału podmiotów spoza systemu administracji publicznej do tej procedury decyzyjnej. Jest to szczególnie istotne w sytuacji, gdy planowanie rewitalizacji następuje w drodze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wówczas organ gminy jest jedynie zobowiązany do przeprowadzenia dyskusji publicznej, której forma – wbrew pojawiającym się stanowiskom doktryny prawa – jest prawnie zdeterminowana. Wykorzystanie konsultacji społecznych jest więc działaniem fakultatywnym i niepodlegającym tyłu rygorom co dyskusja publiczna. Natomiast w przypadku planowania rewitalizacji w drodze strategii rozwoju gminy lub lokalnego programu rewitalizacji konsultacje społeczne są jedyną możliwością udziału podmiotów spoza systemu administracji publicznej.

¹⁴ Zob.: §4 ust. 1 pkt. 1 uchwały Nr XXIII/161/12 Rady Gminy Krasin z dnia 29 października 2012 r. w sprawie: zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Karsin (Dz. Urz. Województwa Pomorskiego z 2012 r. Poz. 3539); §8 pkt. 3 załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXIX/249/2013 Rady Miejskiej w Bytowie z dnia 27 marca 2013 r. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Bytów (Dz. Urz. Województwa Pomorskiego z 2013 r., poz. 2050).

¹⁵ Zob.: §4 uchwały Nr XXXV/751/13 Rady Miasta Gdańska z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Miasta Gdańska w związku z przystąpieniem do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Łostowice rejon ulicy Michonia w mieście Gdańsku (Dz. Urz. Województwa Pomorskiego z 2013 r. Poz. 1479); §3 uchwały Nr XXX/169/09 Rady Gminy Mikołajki Pomorskie z dnia 28 października 2009 roku w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Sołectwa Dworek, Gmina Mikołajki Pomorskie (Dz. Urz. Województwa Pomorskiego z 2009 r. Nr 173, poz. 3394).

¹⁶ Zob.: §4 ust. 1 pkt. 4 uchwały Nr XXVI/121/12 Rady Gminy Dziemiany z dnia 26 lipca 2012 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Dziemiany (Dz. Urz. Województwa Pomorskiego z 2012 Poz. 2601); §7 ust. 1 pkt. 3 uchwały Nr XIII.132.2011 Rady Miasta Ustka z dnia 30 listopada 2011 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie Gminy Ustka (Dz. Urz. Województwa Pomorskiego z 2011 r. Nr 170, poz. 3906).

¹⁷ Zob.: §8 pkt. 5 załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXIX/249/2013 Rady Miejskiej w Bytowie z dnia 27 marca 2013 r. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Bytów (Dz. Urz. Województwa Pomorskiego z 2013 r, poz. 2050); ust. 2 pkt. 11 lit. E złącznika do uchwały Nr XIX/177/2012 Rady Gminy Czarna Dąbrówka z dnia 29 października 2012 r. Procedura konsultacji społecznych (Dz. Urz. Województwa Pomorskiego z 2012 r. Poz. 3747).

¹⁸ Zob.: A. Przybylska, *Co poznaniacy robią ze stadionem? Wyniki Sondażu Deliberatywnego w Poznaniu*, Warszawa 2012, (dokument elektroniczny, źródło: <http://cdd.stanford.edu/polls/poland/2009/poznan-report.pdf>; data dostępu: 09.07.2014), Z. Zychowicz, *Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie*, Szczecin 2011, s. 21.

Dyskusja publiczna – odnosząc się jeszcze do zasygnalizowanego wątku – jest prawnie zdeterminowaną formą udziału podmiotów spoza systemu administracji publicznej w fazie planistycznej rewitalizacji. Pojawia się ona w przepisie z art. 11 pkt. 10 oraz art. 17 pkt. 9 u.p.z.p. Z umiejscowienia tej regulacji w ustawie można wyciągnąć wniosek, że dyskusja publiczna jest pewnym etapem w procesie sporządzania projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Należałoby dodać, że jest to etap obligatoryjny, a więc jego pominięcie jest w orzecznictwie sądów administracyjnych kwalifikowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności podjętego aktu.

Jednakże żaden przepis ustawy nie określa tego, czym jest dyskusja publiczna, a w szczególności tego: 1) jaką formę powinna ona przybrać (np. czy jedynie spotkanie otwartych, czy również pośrednich form komunikacji, trybów korespondencyjnych, drogi elektronicznej, publikacji prasowych), 2) jakie osoby są uprawnione do udziału w tej dyskusji (np. czy jedynie osoby fizyczne, czy również jednostki organizacyjne; jeżeli osoby fizyczne, to które: „każdy” czy jedynie „mieszkaniec” danej gminy). Rozstrzygnięcie tych wątpliwości jest istotne z perspektywy prawidłowości (legalności) procesu sporządzania projektów tych aktów.

W przepisach brakuje definicji legalnej pojęcia „dyskusja publiczna”. Ponadto żaden inny przepis ustawy się nim nie posługuje. Tym samym należy się odwołać do reguł wykładni językowej i sięgnąć do znaczeń języka powszechnego przypisywanych słowom, które się na wskazane pojęcie składają. „Dyskusja” to „wymiana poglądów (ustna lub pisemna) na jakiś temat, wspólne rozstrzygnięcie jakiegoś zagadnienia” (Dunaj 2000, s. 115), zaś kwantyfikator „publiczna” oznacza, że powinna być ona „dostępna, przeznaczona dla wszystkich; odnosząca się do ogółu ludzi, do całego społeczeństwa” (Dunaj 2000, s. 115), „odbywająca się z udziałem publiczności w miejscu publicznym; jawna, oficjalna” (Dunaj 2000, s. 115).

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 20 czerwca 2006 r., II OSK 277/06): „forma dyskusji publicznej (...) zależy od organizatora, to jest wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wójt ma swobodę w tym zakresie, przy czym musi zachować warunek, aby dyskusja była publiczna, czyli nie ograniczała możliwości wypowiedzi zainteresowanym podmiotom. Mogą to być np. otwarte spotkania, publikacja wypowiedzi w prasie”. Przytoczony pogląd nie został jednak przez doktrynę prawa administracyjnego przyjęty powszechnie (Rokicka 2014, s. 604). Według niektórych stanowisk ograniczeniem swobody wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest art. 16 ust. 2 u.p.z.p., na podstawie którego Minister Infrastruktury wydaje rozporządzenie określające m.in. sposoby dokumentowania prac planistycznych, a w tym dyskusji publicznej. Załącznikiem do rozporządzenia jest wzór protokołu z dyskusji publicznej. Wzór ten wskazuje, że dyskusja publiczna powinna być utrwalana poprzez załączony protokół, co

z kolei pośrednio przesądza o formie dyskusji publicznej jako spotkaniach „na żywo” urzędników z mieszkańcami. Pojawia się jednak ważne pytanie: czy zakres delegacji ustawowej obejmuje ustalenie formy dyskusji publicznej, czy jedynie sposób jej dokumentowania? Innymi słowy, czy Minister Infrastruktury ustalając pośrednio formę dyskusji publicznej nie przekroczył zakresu delegacji?

Minister Infrastruktury nie ma podstaw do ustalenia formy dyskusji publicznej, a jedynie do określenia sposobu dokumentowania prac planistycznych, w tym jednej z ich faz – dyskusji (Bąkowski, <http://www.lex.pl>; data dostępu: 24.05.2014). Trzeba jednak pamiętać o wynikach wykładni językowej, które stawiają liczne wymogi, a w tym, żeby dyskusja była jawna, otwarta, powszechnie dostępna, by każdy zainteresowany mógł w niej biernie lub czynnie uczestniczyć. Ogranicza to w zasadzie możliwe do wykorzystania formy udziału podmiotów spoza systemu administracji publicznej do spotkań „na żywo”.

Postulaty *de lege ferenda*

Prawna regulacja udziału podmiotów spoza systemu administracji publicznej w fazie planistycznej rewitalizacji zasługuje – generalnie rzecz ujmując – na pozytywną ocenę. Można jednak zaproponować pewne modyfikacje tych regulacji, czego wyrazem poniższe postulaty *de lege ferenda*.

W ustawie z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 5a otrzymuje brzmienie:

„Art. 5a. 1. W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy.

2. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. Uchwała rady gminy określa w szczególności:

- 1) podmioty uprawnione do zainicjowania konsultacji,
- 2) podmioty zobowiązane do przeprowadzenia konsultacji,
- 3) sprawy będące przedmiotem konsultacji,
- 4) sposób i formę przeprowadzania konsultacji,
- 5) sposób i formę przekazania wyników konsultacji.

3. Podmioty zobowiązane do przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami mają obowiązek publicznego ogłoszenia o terminie, miejscu i przedmiocie konsultacji na co najmniej dwa tygodnie przed planowanym terminem konsultacji.

4. Podmioty zobowiązane do przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami mają obowiązek publicznego ogłoszenia frekwencji konsultacji oraz jej wyników najpóźniej w ciągu dwóch tygodni od terminu przeprowadzonych konsultacji.

5. Publiczne ogłoszenie o sprawach, o których mowa w ust. 3 i 4, następuje poprzez Biuletyn Informacji Publicznej, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie.

W ustawie z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. Nr 647) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 11 pkt. 10 otrzymuje brzmienie:

„10) ogłasza w sposób określony w pkt. 1, o wyłożeniu projektu studium do publicznego wglądu na okres co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt do publicznego wglądu oraz publikuje na stronach internetowych urzędu gminy na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w tym projekcie studium rozwiązaniami. Zasady i tryb przeprowadzania dyskusji publicznej określa uchwała rady gminy, o której mowa w art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591)”;

2) art. 17 pkt. 9 otrzymuje brzmienie:

„9) wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłasza, w sposób określony w pkt 1, o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami. Zasady i tryb przeprowadzania dyskusji publicznej określa uchwała rady gminy, o której mowa w art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591)”.

Literatura:

1. Augustyniak M., *Komentarz do art. 5a ustawy o samorządzie gminnym*, dokument elektroniczny; źródło: <http://lexint.univ.gda.pl>, data dostępu: 24.05.2014.
2. Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, dokument elektroniczny; źródło: <http://lexint.univ.gda.pl>, data dostępu: 24.05.2014.
3. Dunaj B. (red.), 2000, *Popularny słownik języka polskiego*, Warszawa.
4. Kaleta K., 2010, *Rola dialogu w kulturze konstytucyjnej*, Państwo i Prawo, z. 12.
5. Knosala E., 2011, *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*, Warszawa.
6. Niewiadomski Z., 1982, *Konsultacje społeczne – nowa instytucja polityczno-prawna społeczeństwa socjalistycznego (artykuł dyskusyjny)*, Organizacja-Metoda-Technika, nr 3 (279).
7. Olejniczak-Szałowska E., 1997a, *Z problematyki konsultacji w społecznościach lokalnych*, [w:] Kudrycka B., Mieszkowski J. (red.), *Prawo, administracja, obywatele*, Białystok.
8. Olejniczak-Szałowska E., 1997b, *Konsultacje we wspólnocie samorządowej*, Samorząd Terytorialny, nr 1–2.
9. Przybylska A., 2012, *Co poznaniacy robią ze stadionem? Wyniki Sondażu Deliberatywnego w Poznaniu*, Warszawa, dokument elektroniczny; źródło: <http://cdd.stanford.edu>, data dostępu: 09.07.2014.

10. Rokicka K., 2014, *Konstrukcja dyskusji publicznej nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] Dolnicki B. (red.), *Partycypacja w samorządzie terytorialnym*, Warszawa.
11. Rot H., 1993, *Uwarunkowania i wartości procedury prawotwórczej*, [w:] Działocha K., *Problemy tworzenia prawa w państwie demokratycznym*, Wrocław.
12. Wojciechowski B., 2003, *Dyskursywny model sądowego stosowania prawa – wybrane aspekty*, [w:] Stelmach J. (red.), *Filozofia prawa wobec globalizmu*, Kraków.
13. Wyleżalek J., 1982, *Kilka uwag w sprawie pojęcia konsultacji społecznej*, *Państwo i Prawo*, nr 1–2.
14. Ziobrowski Z., Jarczewski W. (red.), 2010, *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, Kraków.
15. Zychowicz Z., 2011, *Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie*, Szczecin.

Źródła internetowe:

1. <http://www.decydujmyrazem.pl>; data dostępu: 09.07.2014.

PARTICIPATION OF ENTITIES OUTSIDE THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE PLANNING PHASE OF REVITALISATION. ADMINISTRATIVE AND LEGAL ISSUES

Abstract. Revitalisation is a process where one can distinguish several main phases: planning phase, implementation phase, control phase. Legislation can in many ways help entities outside of the public administration system to participate in every phase of this process. In this paper, the author concentrates on the regulation of entities operating outside the public administration system in the realm of revitalisation planning, especially public discussion and public consultation.

Keywords: participation of members of the community in the performance of public tasks, public participation, revitalisation, planning phase of revitalisation

Mgr Jakub H. Szlachetko
Uniwersytet Gdański, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego