

Igor Zachariasz, Aleksander Nelicki

Skuteczność planowania przestrzennego na poziomie lokalnym a partycypacja społeczna

Główną przyczyną niskiej skuteczności planowania przestrzennego w Polsce wydaje się nie tyle mała dostępność zaplanowanych terenów pod zabudowę, ile rozmiękanie się inwestycyjnych i ochronnych zamiarów władz publicznych oraz prywatnych użytkowników przestrzeni. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy są złe regulacje w zakresie skutków prawnych partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym. Celem procesu planowania przestrzennego jest zapobieganie konfliktom poprzez ujawnianie i wzajemne wyważanie interesów prawnych i faktycznych podmiotów prywatnych oraz określenie w tym kontekście możliwości realizacji zadań (zwłaszcza infrastrukturalnych) przez podmioty publiczne. Bez sankcji (administracyjnej lub sądowej) związanej z nieprawidłowością w wyważaniu zgłaszanych interesów faktycznych partycypacja traci swe znaczenie praktyczne i prawne.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, partycypacja społeczna, interes faktyczny i prawny, wyważanie interesów, publiczne prawa podmiotowe.

1. Niewydolność systemu planowania przestrzennego

Publiczna debata na temat niedostatków polskiego prawa zagospodarowania przestrzennego ogniskuje się wokół niewydolności systemu, wyrażającej się, jak się najczęściej twierdzi, w zbyt małej liczbie planów miejscowych, co ma z kolei skutkować słabą dostępnością nowych terenów pod zabudowę, zwłaszcza mieszkaniową. Statystyka publiczna jest na tyle uboga, że uniemożliwia przeprowadzenie rzetelnych analiz dotyczących stanu zaplanowania i zagospodarowania polskich miast w stosunku do rzeczywistych potrzeb i możliwości rynku budowlanego, a także porównań w tym zakresie z miastami innych

państw europejskich. Jednak nawet dostępne dane wskazują, że twierdzenie to nie jest całkowicie prawdziwe¹.

Obszar Polski jest w relatywnie dość wysokim stopniu pokryty planami miejscowymi. W dużych miastach odsetek zaplanowanych powierzchni wynosi średnio niemal 21% obszaru miasta, przy czym jest on bardzo zróżnicowany, np. w Rzeszowie wynosi 6,2%, a w Gdańsku 53,7%. Dodatkowo średnio dla ok. 27% obszarów miast plany są w trakcie przygotowania². Według danych za 2005 r., gminy w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przeznaczają łącznie 3% powierzchni kraju pod zabudowę mieszkaniową (gminy miejskie – 8%, a wiejskie – 2%), natomiast w obowiązujących planach miejscowych 1,4% powierzchni kraju przeznaczono pod zabudowę mieszkaniową (w miastach na prawach powiatu – 3,7%, a w innych gminach miejskich – 6,3%) (Śleszyński i in. 2007, s. 30 i 36). Trzeba mieć na uwadze, że w całej Polsce grun-

Unia Metropolii Polskich; kw@metropolie.pl.

Niniejszy artykuł stanowi kontynuację badań zapoczątkowanych w programie Ernst & Young Sprawne Państwo, których wyniki zostały opublikowane w raporcie: H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego* w roku 2007.

¹ Szerzej kwestię omawiamy w raporcie przygotowanym dla programu Ernst&Young „Sprawne Państwo” (Izdebski i in., 2007).

² Dane Unii Metropolii Polskich dla 12 miast członkowskich (Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Warszawa, Wrocław), stan rzeczy w końcu października 2006 r.

ty zabudowane i zurbanizowane stanowią około 4,8% powierzchni kraju, brak jest natomiast danych dotyczących faktycznego stanu terenów zabudowanych w miastach oraz przyrostów takich obszarów na przestrzeni ostatnich lat (Rada Ministrów 2007). Dla przykładu, w dużych miastach niemieckich tereny osiedleńcze (tereny zabudowane i tereny zajęte pod niezbędną do obsłużenia mieszkańców infrastrukturę techniczną i społeczną) stanowią przeciętnie 50–70% powierzchni miasta, a ich przyrost w okresie dziesięciolecia sięga przeciętnie 3,6% powierzchni miast. Z kolei w dużych miastach angielskich 25–60% powierzchni miasta to tereny osiedleńcze i transportowe, a przyrosty tych terenów w okresie dwudziestolecia sięgają 1,3–3,6% powierzchni miast³.

Przygotowanie nowych terenów pod budownictwo czy też rewitalizacja terenów uprzednio zagospodarowanych wiąże się z wydatkami tak prywatnymi, jak i publicznymi o znacznej skali. Przeznaczenie w planach miejscowych terenów pod zabudowę o powierzchni stanowiącej niemal 30% terenów już zabudowanych (zurbanizowanych), a tak dzieje się w dużych miastach Polski, najprawdopodobniej przekracza możliwości inwestycyjne zarówno działających na rynku podmiotów prywatnych – w zakresie budownictwa mieszkaniowego – jak i gmin – w zakresie wyposażenia tych terenów w odpowiednią infrastrukturę osiedleńczą. Dodatkowo w przypadku braku planów miejscowych powszechnie stosuje się w Polsce instrument decyzji o warunkach zabudowy, wydawanej na wniosek zainteresowanego. Takich decyzji w polskich dużych miastach wydaje się rocznie średnio od 1,5 do 6 tysięcy, przy czym w niektórych ich liczba jest znacznie większa niż decyzji o pozwoleniu na budowę (Izdebski i in. 2007, s. 55–57).

Głównym problemem polskiej gospodarki przestrzennej wydaje się więc nie tyle słaba dostępność zaplanowanych terenów pod zabudowę, ile raczej rozmiłanie się zamiarów publicznych – sformalizowanych w postaci planów miejscowych – oraz zamiarów inwestorów i innych użytkowników przestrzeni. W szczególności, można domniemywać, że plany miejscowe powstają

niekoniecznie dla tych terenów, które cieszą się największym zainteresowaniem inwestorów.

Niewydolność systemu prawa zagospodarowania przestrzennego (zwłaszcza problem rozmiłania się planów prywatnych inwestorów i działań administracji publicznej) spowodowała przeprowadzenie nowelizacji prawa zagospodarowania przestrzennego w 2003 r., jak też podjęcie prób kolejnych jego zmian w 2005 i 2007 r. Główni partnerzy biorący udział w tych wysiłkach reformatorskich inaczej oceniają przyczyny braku powodzenia prób naprawy stanu rzeczy. Środowiska samorządowe uznają za główną słabość systemu zagospodarowania przestrzennego brak związku między planowaniem zagospodarowania z budową niezbędnej infrastruktury osiedleńczej, a także planowaniem finansowym. Także sama instytucja decyzji o warunkach zabudowy, będąca substytutem planu miejscowego, uniemożliwia racjonalne planowanie na poziomie gminy⁴. Z kolei strona rządowa, a także środowiska deweloperskie upatrywały źródeł złego działania systemu w niechęci do sporządzania planów miejscowych przez władze gmin⁵.

Ponadto słabość statystyki publicznej, a także brak programów badawczych w polskich uczelniach czy instytutach naukowo-badawczych, które by regularnie monitorowały procesy zagospodarowania przestrzennego, powoduje że dyskusje doktrynalne nad prawem zagospodarowania przestrzennego, zamiast rozwiązywać nabrałymi rzeczywiste problemy, coraz częściej pograżają się w dogmatyce. Wskutek braku kontaktu z rzeczywistością, a tym samym wiedzy o faktycznych potrzebach podmiotów prywatnych i możliwościach realizacji zadań przez podmioty publiczne, w debacie używa się coraz mniej rzetelnych argumentów, co prowadzi do zasadniczego obniżenia jakości prawa stanowionego w tym zakresie. Przykładem może być doktrynalne uzasadnienie istnienia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – wprowadzono ją do systemu prawnego, licząc się

⁴ Na te problemy zwraca uwagę Oświadczenie Strony Samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w sprawie projektu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym gmin z dnia 14 grudnia 2004 r.

⁵ Uzasadnienie do projektu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym gmin z 10 stycznia 2005 r. (Druk 3661).

³ Dane za: Fischer, 1999 oraz raportem *Generalised Land Use...*, 2007.

z tym, że jeszcze przez długi czas gminy będą gospodarowały przestrzenią bez planów miejscowych (Niewiadomski 2006, s. 44) – co z prakseologicznego punktu widzenia stanowi uzasadnienie budzące zasadnicze wątpliwości. Zamiast bowiem stworzyć warunki do osiągnięcia stanu pożądanego, tj. możliwie szybkiego sporządzenia potrzebnych planów, wprowadzono instytucję paliatywną, pozwalającą w praktyce na zaniechanie przygotowywania planów miejscowych. Tendencja do pomijania empirycznego oceniań czy uzasadniania celowości wprowadzania instytucji prawnych jest zresztą coraz częściej dostrzegana i poddawana krytyce w doktrynalnych rozważaniach nad współczesnym polskim prawem administracyjnym (Boć 2007, s. 188). Stąd, na poziomie teoretycznym, coraz częściej w naukach zajmujących się administracją sięga się do literatury i doświadczeń państw anglosaskich, które na gruncie teorii *public governance* zmiierają do ekonomicznej i społecznej racjonalizacji działań administracji w zakresie wykonywanych zadań publicznych (Izdebski 2006). Równocześnie jednak brak systemowych badań empirycznych nad stanem i jakością polskiego prawa zagospodarowania przestrzennego znacznie utrudnia ocenę efektywności istniejących lub proponowanych rozwiązań prawnych.

2. Partycypacja a deficyt demokracji przedstawicielskiej

W kontekście rozmijania się potrzeb inwestorów z podażą planów miejscowych sporządzanych przez największe miasta warto zwrócić uwagę na kwestię zasadniczą dla skuteczności planowania zagospodarowania przestrzennego, zaniechaną nie tylko w doktrynie prawa administracyjnego, lecz także w praktycznym jego stosowaniu. Polska praktyka planowania przestrzennego – zarówno przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak i planów miejscowych czy decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – tylko w niedostatecznym stopniu wykorzystuje instrumenty tzw. partycypacji społecznej, a więc sformalizowanego udziału mieszkańców, właścicieli gruntów, przedsiębiorców czy organizacji niezależ-

nych w procesie planowania zagospodarowania przestrzeni (Gonda-Soroczyńska 2006, s. 196).

Nie wchodząc w szerszą debatę na temat partycypacji społecznej w tworzeniu prawa, trzeba odnotować, że powszechnie spotykane w Polsce twierdzenie o konieczności stosowania technik partycypacyjnych zakłada, iż klasyczne mechanizmy demokracji przedstawicielskiej nie są wystarczające dla rzetelnego ujawnienia i uwzględnienia interesów obywateli, a zwłaszcza grup społecznych. Partycypacja traktowana jest więc na ogół jako remedium na niedostatki demokracji przedstawicielskiej, także w zakresie ustalania porządku przestrzennego. Skuteczność i pożytek tak rozumianej partycypacji zależy oczywiście od umiejętności wprowadzania technik oraz kultury politycznej środowiska władzy, w jakim będzie ona realizowana (Billert 2006).

Także w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶ (dalej: Ustawa) instytucja partycypacji społecznej została ukształtowana jako instrument zapobiegający deficytom demokracji. Mieszkańcy mają prawo składania wniosków dotyczących studium i planu miejscowego na początku procedury sporządzania projektu. Istnieje obowiązek rozpatrzenia tych wniosków przez organ sporządzający plan (art. 11 pkt 1 i pkt 3 oraz art. 17 pkt 1 i pkt 3 Ustawy). Ponadto mieszkańcy mają prawo zapoznania się z projektem studium gminy i planu miejscowego po ukończeniu fazy projektowej oraz jego opiniowania w trakcie wyłożenia projektu do publicznego wglądu i uczestnictwa w dyskusji publicznej nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie studium gminy czy planu miejscowego (art. 11 pkt 10 oraz art. 17 pkt 10 Ustawy). Przepisy te określają pewne minimalne terminy i wymagania dotyczące powyższych działań ze sfery partycypacji społecznej; umożliwiają podejmowanie opisanych tymi przepisami działań wszystkim zainteresowanym podmiotom, ale jednocześnie są na tyle „mało precyzyjne [że] umożliwiają traktowanie ich *pro forma*, a wręcz obchodzenie” (Buczek 2006).

W tak ukształtowanym prawnie procesie partycypacji społecznej główny nacisk kładzie się na techniki partycypacyjne, analizując ich zalety dotyczące optymalizacji decyzji przestrzen-

⁶ DzU nr 80, poz. 717, z późn. zm.

nych, wymiany informacji pomiędzy osobami uczestniczącymi w procesie, zapobiegania nadużyciom władzy czy godzenia rozbieżnych interesów. Zakłada się przy tym, że celem partycypacji jest kształtowanie ładu przestrzennego i budowanie społeczeństwa demokratycznego (Gonda-Soroczyńska 2006, s. 195).

W tego typu partycypacji ujawnia się przede wszystkim stanowisko grup dobrze zorganizowanych – związków zawodowych, organizacji profesjonalnych, organizacji przedsiębiorców, niektórych instytucji i organizacji niezależnych, których opinie i tak mają szansę być publicznie znane, niezależnie od stosowania szczególnych technik partycypacyjnych w procesie tworzenia prawa. W tym kontekście podnosi się często fakt istnienia grup, których interesy są w szczególności sposób zaniechane w trakcie procesów legislacyjnych – za względu na brak zorganizowania i artykulacji swoich interesów. Dość znaczny formalizm i fascynacja technikami partycypacyjnymi są bolączką systemów prawnych niemal wszystkich państw europejskich. Warto jednak zauważyć, że dla efektywności procesu partycypacyjnego ważniejsze niż ogólne deklaracje o jego znaczeniu poprzez ilościowo ujęty poziom uczestnictwa mieszkańców w samym procesie jest nadanie zgłaszanym w tym procesie interesom znaczenia prawnego, a w konsekwencji ich ochrona (European Commission 1997, s. 69 i nast.).

Istotą procesu planistycznego na poziomie lokalnym powinno być określanie możliwości wykorzystania, w tym zabudowy, konkretnych terenów – tak bezpośrednio przez dopuszczenie w planie konkretnych sposobów użytkowania danej działki, jak i przez decyzje planistyczne o szerszym charakterze, które dotyczą np. transportu publicznego czy przebiegu dróg i umożliwiają racjonalne wykorzystywanie poszczególnych terenów. Oznacza to, że w procesie tworzenia planów przestrzennych niezbędne jest dążenie do możliwej maksymalizacji udziału obywateli (i ich zorganizowanych grup), niezależnie od szerszej debaty na temat zasadności i skuteczności stosowania narzędzi partycypacyjnych w procesie legislacyjnym.

Twierdzimy, że podstawową funkcją partycypacji społecznej w przypadku tworzenia planów przestrzennych nie jest zarządzanie tak czy inaczej

rozumianym deficytom klasycznych procedur demokratycznego stanowienia prawa. W istocie chodzi tu, po pierwsze, o artykulację, a w konsekwencji, po drugie, o rzetelne branie pod uwagę w procesie planistycznym interesów wszelkich zainteresowanych stron. W odróżnieniu od klasycznie rozumianej partycypacji są to bardzo często interesy o charakterze jednostkowym, które – z natury rzeczy – nie pojawiają się „samorzutnie” w abstrakcyjnie rozumianej debacie publicznej.

W systemie prawnym demokratycznego państwa prawnego plan miejscowy powinien uwzględniać wszelkie rozwojowe i ochronne zamierzenia władz publicznych wszystkich szczebli. Oznacza to, że należy brać pod uwagę np. proponowany przebieg dróg krajowych, linii kolejowych, ochrony szczególnych obszarów przyrodniczych czy urbanistycznych. Z drugiej strony musi odpowiadać także możliwościom i zamiarom inwestycyjnym podmiotów prywatnych, tak pojedynczych obywateli, jak i podmiotów gospodarczych. Co więcej, przez planowany rozwój infrastruktury plan powinien nie tylko odpowiadać zamiarom podmiotów prywatnych, a wręcz je wspierać, gdyż w przeciwnym razie pozostaje „martwy”, tj. niewykorzystany. W tym kontekście za podstawową funkcję planu należy uznać ujawnianie interesów użytkowników przestrzeni, a przede wszystkim możliwych konfliktów pomiędzy nimi oraz dążenie do ich rozwiązania na etapie projektów.

Warto przy tym zwrócić uwagę, że krąg potencjalnie zainteresowanych rozstrzygnięciami planistycznymi zależy od wielkości obszaru, jakiego rozstrzygnięcie dotyczy, oraz od umiejscowienia danego obszaru w szerszej strukturze przestrzennej miasta, zwłaszcza od funkcji i położenia tego obszaru (np. śródmieście, przedmieście). Zainteresowani planem to nie jedynie osoby, których interesy prawne bezpośrednio wiążą się z danym obszarem, tj. przede wszystkim właściciele działek znajdujących się na tym terenie, lecz także inni użytkownicy przestrzeni – najemcy nieruchomości, pracownicy, osoby korzystające z usług prywatnych i publicznych etc., a więc wszyscy posiadający interesy faktyczne związane z danym obszarem. W naturalny sposób szczególnie szeroki krąg osób jest zainteresowany dokumentami planistycznymi doty-

czącymi obszaru całej gminy, a więc w polskich warunkach – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

3. Partycypacja jako prawo obywatela

Rozstrzygnięcia planistyczne podejmowane w studium uwarunkowań czy też w planie miejscowym lub w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu noszą wszystkie cechy uznania administracyjnego, poza jednym elementem – nie powstają w drodze subsumpcji. W efekcie niektórzy przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego szczególnie podkreślają, że plany miejscowe nie są aktami stosowania prawa (Kulesza 1987, s. 213). Rozstrzygnięcie spraw w ramach uznania administracyjnego jest bowiem nierozdzielnie związane z procesem przyporządkowania stanu faktycznego, ustalonego w procesie stosowania prawa, do sformułowanej w wyniku wykładni normy prawnej, zawartej w abstrakcyjno-generalnych przepisach administracyjnego prawa materialnego (subsumpcja) (Wronkowska 2003). W przypadku decyzji planistycznych, zawartych zarówno w studiach uwarunkowań, jak i miejscowych planach czy decyzjach o warunkach zabudowy, nie mamy do czynienia ze stosowaniem prawa w tym rozumieniu. Rozstrzygnięcia planistyczne są podejmowane w intencji stworzenia przepisu prawnego, mają charakter finalny, i dopiero w wyniku ich zawarcia w akcie prawnym (mającym status aktu prawa miejscowego) stają się podstawą stosowania prawa, a w konsekwencji przedmiotem subsumpcji.

Doktryna prawa konstytucyjnego wysuwa wiele kwestii praktycznych, których analiza pozwala na ustalenie w praktyce, czy mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Zaleca w tym celu badanie wielu cech aktów prawnych, m.in. wskazania upoważnienia ustawowego, na którego podstawie został wydany (tzw. normy kompetencyjnej), sposobu podania do powszechnej wiadomości, a wreszcie samego zapisu normatywnego takiego aktu (Dąbek 2005, s. 117–118). Plany miejscowe nie zawierają treści wyłącznie normatywnych, w doktrynie podkreśla się, że plany miejscowe są aktami na pograniczu aktów generalnych i indywidualnych (Zimmermann 1958, s. 103 i nast.), z jednej

strony bowiem wprowadzają normy prawne zobowiązujące podmioty prywatne do określonego zachowania się, z drugiej zaś – przepisy kierowane do indywidualnie oznaczonych podmiotów publicznych. Już w okresie międzywojennym plan zabudowania, wprowadzony rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli⁷, był aktem prawnym obowiązującym zarówno właścicieli nieruchomości i ich użytkowników, jak i organy administracji publicznej – zawierając przepisy dotyczące zasad zagospodarowania, stanowił akt prawa materialnego obok powszechnie obowiązującego prawa budowlanego (Brzeziński 1987, s. 222).

Tak więc, nie rozstrzygając w tym miejscu problemu doktrynalnego, czy plan miejscowy – jako niewątpliwie w zamiarze akt prawa miejscowego, o czym przesądza art. 14 ust. 8 Ustawy – ma cechy normatywne czy też indywidualne – pozostaniemy przy stwierdzeniu praktycznym, że zawiera przepisy, których adresatami są zarówno podmioty prywatne, jak i podmioty administracji publicznej. Jednak nawet jeśli zawiera przepisy adresowane do określonego imiennie adresata (np. podmiotu władzy), nie oznacza to, że jest indywidualnym aktem administracyjnym powstającym na drodze stosowania prawa.

W tej sytuacji – wobec braku subsumpcji spowodowanej tworzeniem prawa, a nie jego stosowaniem i wykładnią – decyzja o warunkach zabudowy traci swój charakter aktu indywidualnego, w swej treści ma charakter prawa miejscowego, pozostając aktem sporządzonym w trybie i na zasadach prawnych określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego (kpa) dla decyzji administracyjnej. Jest więc ona dość osobliwym aktem w polskim systemie prawnym. Doktrynalnie wskazuje się na następujące konstytutywne cechy decyzji administracyjnych – stosowanie tego aktu prawnego: (1) musi odbywać się w sposób władczy i (2) być skierowane na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych. W efekcie decyzja administracyjna stanowi podstawę do korzystania przez jednostkę z należnych jej praw lub wykonywania przez nią jej obowiązków (np. Adamiak, Borkowski 2006, s. 464). Tymczasem w roz-

⁷ DzU nr 23, poz. 202.

strzygnięciach planistycznych, dokonywanych w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, nie mamy do czynienia z wywoływaniem konkretnych skutków prawnych oznaczonych indywidualnie (tj. w odniesieniu do indywidualnych podmiotów). Ponadto władczość połączona z koniecznością dokonania subsumpcji w praktyce musi wykluczać szeroką partycypację społeczną i ochronę faktycznie zgłaszanych interesów w tym procesie. Choć sądownictwo administracyjne już w początkach lat 80. XX w. wskazywało, że „uprawnienie organu administracji do wydawania decyzji o charakterze uznaniowym nie zwalnia tego organu z obowiązku zgromadzenia i wszechstronnego zbadania materiału dowodowego i wydania decyzji o treści przekonującej pod względem prawnym i faktycznym”⁸, to jednak trudno jest w drodze decyzji administracyjnej, na podstawie kpa i zakresu stosowania tego aktu prawnego, dokonywać wyważenia interesów w zakresie zagospodarowania przestrzeni, gdzie rozstrzygnięcie, co do zasady, wpływa w sposób istotny i bezpośredni na interesy innych osób.

Rozstrzygnięcie planistyczne, co do swego kształtu materialnoprawnego, nawet jeśli jest poddane pewnym uwarunkowaniom ustawowym czy rozporządzeniowym, o różnej szczególności, nie dokonuje się w wyniku subsumpcji, a zatem wymaga innej regulacji procedury powstawania niż określona w kpa. Istotą dobrej procedury przygotowania tego typu rozstrzygnięcia wydaje się, z jednej strony, ujawnienie w trakcie sporządzania planu (studium, decyzji o warunkach zabudowy) interesów indywidualnych, prawnych i faktycznych, a z drugiej strony realizacja ogólnych zasad zagospodarowania przestrzennego określonych prawem materialnym, a także podstawowych zasad ustrojowych zawartych w Konstytucji RP i konkretyzowanych w drodze ustawodawstwa (w tym ograniczających uznaniowość i dyskrecjonalność władz publicznych).

Skoro istotą procesu planowania zagospodarowania przestrzeni jest ujawnianie i konkretyzacja interesów jednostkowych oraz możliwości realizacji zadań publicznych (interesów publicz-

nych) na planowanym terenie, to centralnego znaczenia w tym procesie nabiera kwestia wyważania interesów w procedurze planistycznej, zwłaszcza interesów podmiotów prywatnych, oraz ich ochrony w postępowaniu nadzorczym i sądowym. Podstawowe znaczenie ma rozstrzygnięcie, co to jest interes publiczny ujawniany w procesie planowania. Chodzi tu przecież nie o interesy podmiotowe – prawne lub faktyczne – organów władzy lub urzędników, na wzór interesów podmiotów prywatnych, ale raczej o przedstawienie i uzasadnienie perspektywy czasowej i ekonomicznej realizacji zamierzeń inwestycyjnych czy ochronnych, do których są zobowiązane w ramach ustawowych zadań podmioty publiczne, przedstawienie posiadanych informacji, zwłaszcza środowiskowych, warunkujących w znacznym stopniu zamierzenia przestrzenne podmiotów prywatnych.

W polskiej doktrynie deklaruje się, że to wyważanie interesów jest jednym z najistotniejszych zagadnień w prawie zagospodarowania – „obowiązek wyważenia interesów prywatnych i interesu publicznego wynika z istoty demokratycznego państwa prawnego, w konsekwencji istnieje on również w planowaniu przestrzennym, niezależnie czy został wyrażony *expressis verbis* przez ustawodawcę” (Niewiadomski 2006, s. 6).

Jednak procedura planowania zagospodarowania przestrzeni nie została ukształtowana w taki sposób, aby wymuszać na władzy wyważanie interesów pomiędzy podmiotami prywatnymi, pomiędzy podmiotami publicznymi, a także między podmiotami prywatnymi i publicznymi.

Ponieważ polskie prawo administracyjne stoi na gruncie ochrony interesów prawnych w procesie stanowienia studium i planów miejscowych, a także w procesie wydawania decyzji administracyjnych, wyważanie interesów, a tym samym partycypacja ma służyć jedynie ochronie tych interesów. Będące podstawą ochrony prawnej pojęcie „interesu prawnego” oraz utożsamiane z nim, a użyte w art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹ pojęcie „uprawnienia” (Woś 2000, s. 116), jest odnośzone do związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego, wynikających z norm prawa materialnego lub procesowego

⁸ Wyrok NSA z dnia 19 marca 1981 r., SA 234/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 23.

⁹ DzU z 2001 r., nr 142 poz. 1591 z późn. zm.

a zaskarżonym aktem. Interes prawny to kategoria obiektywna, można o nim mówić jedynie wtedy, gdy istnieje możliwość wskazania przepisu prawa zawierającego normę prawa materialnego, z której można wywieść prawa lub obowiązki dla podmiotu prawnego (Leoński, Szewczyk 2002, s. 53). Dlatego też w polskiej doktrynie prawa publicznego wyważanie interesów ma za przedmiot ograniczenie praw i uprawnień ze względu na interes ogólny (publiczny). Takie stanowisko doktrynalne akceptowane jest także w orzecznictwie sądów administracyjnych: „w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przełożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualnym podlegać muszą wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, a zwłaszcza gdy w interesie publicznym ogranicza się prawo własności”¹⁰.

Posiadanie interesu prawnego nie tylko uprawnia do pozytywnego wpływu na kształt regulacji prawnej zawartej w planie lub decyzji, lecz także jest warunkiem skutecznej ochrony prawnej. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 101 uprawnia każdego, czyj interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone przyjętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – do zaskarżenia planu do sądu administracyjnego. Także w przypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, zgodnie z przepisami kpa, posiadanie interesu prawnego to warunek uznania podmiotu prywatnego za stronę postępowania, a zarazem w konsekwencji przyznania jej ochrony prawnej.

Utrwalony w doktrynie pogląd każe uzależniać obowiązywalność (realizowalność) planu miejscowego od skutków przewidzianych

wprost w prawie (ustawie), a zatem to przepis zawarty w ustawie łączy z uchwaleniem planu określone konsekwencje jurystyczne (Kulesza 1987, s. 143). Oznacza to w praktyce, że przyjęte w planie miejscowym zobowiązania w stosunku do podmiotów prywatnych obowiązują, o ile tak stanowi ustawa. Zgodnie z taką wykładnią „chronione” są także „interesy” podmiotów publicznych. Takim interesem chronionym jest realizacja zadań publicznych w zakresie budowy infrastruktury osiedleńczej. W konsekwencji infrastruktury tej można w ogóle nie wybudować, ponieważ ustawa nie przewiduje wykonania tego obowiązku w określonym czasie i miejscu: „z faktu, że budowa takich urządzeń należy do obowiązkowych zadań własnych gminy oraz że powód kupił pod budowę domów grunt przeznaczony na takie cele w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przewidującym obowiązek uprzedniego wybudowania na tym terenie oczyszczalni ścieków, nie wynika obowiązek gminy budowy na tym terenie oczyszczalni w czasie, miejscu i na cele związane z budową prowadzoną przez powoda. Innymi słowy, należy stwierdzić, że nałożenie przez powołane przepisy na gminę obowiązku budowy urządzeń kanalizacyjnych i oczyszczalni ścieków nie prowadzi do powstania po stronie mieszkańca gminy ani żadnego innego podmiotu prawa podmiotowego, na podstawie którego przysługiwałoby mu roszczenie cywilnoprawne o budowę przez gminę takiego urządzenia lub o zwrot kosztów jego budowy”¹¹.

Plan miejscowy jest traktowany jako akt o mocy powszechnie obowiązującej, którego przepisy mogą nie wywoływać skutków prawnych z mocy ich uchwalenia. W konsekwencji doktryna nie przyznaje obywatelom ochrony przed zaniechaniem ze strony podmiotów władzy publicznej w realizacji ich zobowiązań zawartych w planach (np. budowa infrastruktury publicznej).

W polskim prawie uczestnictwo w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzenne-

¹⁰ Wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, OSN 1994, nr 9, poz. 181.

¹¹ Uchwała Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 21 marca 2003 r. II CKN 1261/2000.

go gminy zostało ukształtowane formalistycznie. Ponieważ nie ma obowiązku wyważania interesów faktycznych obywateli (stan, w którym obywatel lub inny podmiot jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany sposobem zagospodarowania terenu, nie może jednak wskazać przepisu prawa powszechnie obowiązującego, chroniącego jego interes; Niewiadomski 2006, s. 41), procedura wyważania, a tym samym partycypacja, zostały znacznie zawężone¹². Brak ochrony interesów faktycznych oraz brak konsekwencji w uznaniu planu za przepis prawa zobowiązujący także władze publiczne do realizacji przewidzianych w nim zamierzeń publicznych w określonym czasie, powoduje, że już na etapie planowania obywatele – nie widząc skutecznych prawnie możliwości wpływania na treść planu, traktują obowiązujące prawo w zakresie partycypacji jako przepisy fasadowe. Brak ochrony interesów faktycznych w procesie planistycznym powoduje także, że partycypacja społeczna bywa wykorzystywana do blokowania wszelkich decyzji rozwojowych.

Instytucja wyważania interesów w procedurze sporządzania aktów prawa planowania przestrzennego nie została ukształtowana w prawie zagospodarowania przestrzennego jako publiczne prawo podmiotowe, tworzące po stronie obywatela *status civitas*, skutkujący prawną ochroną żądania pewnych działań ze strony państwa (Jellinek 1905, s. 86–87), a tym samym interesy faktyczne zgłaszane w trakcie procedury planistycznej nie znalazły należytej ochrony sądowej.

4. Partycypacja w prawie niemieckim i angielskim

Interesy faktyczne mogą być chronione zarówno w systemach prawnych, gdzie głównym źródłem prawa zagospodarowania przestrzennego na poziomie lokalnym jest plan uchwalany przez radę jednostki samorządu terytorialnego (RFN) – jak i tam, gdzie prawo, w istocie o mocy powszechnie obowiązującej, powstaje na

wniosek inwestora (Anglia) pod kontrolą rady – przypominając swą genezę decyzję o warunkach zabudowy.

W RFN plan zabudowy (*Bebauungsplan*) jest podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie możliwości zabudowy terenów i ich ochrony. Jego konstrukcja jurydyczna jest zbliżona do polskiego planu miejscowego (Hernik, Olejniczak 2006, s. 33 i nast.). W RFN ochrona wyważania interesów (partycypacji) rozciąga się na sam przebieg wyważania (*Abwägungsvorrrang*) oraz na jego efekt (*Abwägungsergebnis*), a błędy w wyważeniu interesów, które mogą w konsekwencji być przyczyną uchylecia obowiązujących planów – zarówno w drodze nadzorczej, jak i w postępowaniu przed sądem administracyjnym – obejmują: (A) w ogóle niezastosowanie wyważania interesów jako instrumentu prawnego (*Abwägungsunfall*), albo, o ile został on zastosowany (B), (1) nieuwzględnienie ważnych interesów (*Abwägungsdefizit*), (2) posługiwanie się niewłaściwymi spośród określonych ustawowo zasad (*Grundsätze*) planowania (*Abwägungsüberschreitung*), (3) złe oszacowanie wagi poszczególnych interesów (*Abwägungsfehlschätzung*) czy też (4) złe oszacowanie wyważania pomiędzy interesami (*Abwägungsdisproportionalität*) (Battis i in. 2007, s. 58 i nast.).

Przepisy proceduralne w zakresie zagospodarowania przestrzennego muszą maksymalizować dwa cele zasadnicze – rozwiązywać konflikty na etapie projektowania zagospodarowania przestrzennego oraz maksymalizować interesy indywidualne osób i podmiotów prawa prywatnego. W RFN te dwa kryteria wywiedzione są doktrynalnie i przyjęte w orzecznictwie jako główne zasady procedury planistycznej, która musi uwzględniać: (1) nakaz zapobiegania konfliktom (*Gebot der Konfliktbeseitigung*) – planowanie powinno przewidywać i prewencyjnie rozwiązać przyszłe konflikty; (2) nakaz uwzględniania (*Gebot der Rücksichtnahme*) interesów indywidualnych – zobowiązujących gminę do ochrony interesów indywidualnych ze względu na to, że określone zagospodarowania działki oddziałuje na sąsiednie działki mogąc naruszać interesy prawne i faktyczne innych właścicieli (posiadaczy) nieruchomości.

Podstawowym warunkiem uwzględniania interesów faktycznych w procedurze planowania,

¹² Kwestia ta jest jednym z podstawowych zarzutów stawianych polskiemu systemowi planistycznemu przez Komisję WE w Uzasadnionej Opinii przedstawionej RP w dniu 29 czerwca 2007 r. (naruszenie nr 2006/2281).

a tym samym zwiększania zaangażowania osób w proces planowania, jest ich ochrona w procesie planistycznym, polegająca na zobowiązaniu władz publicznych do wzajemnej konfrontacji zgłaszanych interesów i poszukiwania takiego wariantu decyzji planistycznej, która będzie wzajemnie realizować je w najbardziej sprawiedliwy sposób w planie zabudowy. O ile bowiem obowiązek ochrony interesu prawnego mieszkańca jest warunkiem formalnym poprawności przeprowadzenia procedury partycypacji, podczas której odbywa się wyważenie interesów, o tyle warunkiem materialnym uznania go za poprawny jest znalezienie takiego rozwiązania, które najlepiej godzi faktyczne interesy uczestników procesu planistycznego (co także podlega ocenie nadzorczej i sądowej podczas sprawdzenia zgodności z prawem ustaleń planu zabudowy).

System angielski zakłada wyważanie w procesie planowania i kontroli zagospodarowania przestrzennego nie tylko interesu publicznego, lecz także interesów prywatnych, w tym interesów faktycznych. Nakaz uwzględniania interesów faktycznych zawierają odpowiednie przepisy ustawy o planowaniu i przymusowym wykupie gruntów z 2004 r. (*Planning and Compulsory Purchase Act 2004*) oraz aktu wykonawczego do niej dotyczącego planowania przestrzennego na poziomie lokalnym (*The Town and Country Planning (Local Development) (England) Regulations 2004, Statutory Instrument 2004 No. 2204*), a także przepisy krajowej wytycznej planistycznej w sprawie sporządzania przestrzennego dokumentu ogólnego na poziomie lokalnym (*Planning Policy Statement 12: Local Development Frameworks*). Przepisy te dotyczą dwóch zasadniczych kwestii.

Po pierwsze, samego obowiązku identyfikacji takich interesów – przez prawny wymóg działań zmierzających do jak najszerzego udziału wszystkich zainteresowanych podmiotów w procesie planistycznym. Szczegółowe przepisy wymuszają możliwość zgłaszania wniosków i uwag na trzech etapach sporządzania planu: (1) ogłoszenia zamiaru przygotowania dokumentu planistycznego oraz identyfikacji zasadniczych problemów planistycznych, (2) ogłoszenia wstępnej wersji planu (tzw. preferowane opcje – *Preferred options*) oraz (3) upublicznienia ostatecznej wersji projektu.

Prawo dopuszcza składanie uwag do projektu planu przez każdy zainteresowany podmiot, a szczególne przepisy dotyczą wniosków w sprawie odmiennej niż w projekcie alokacji działek – np. na cele budowlane. Po drugie, przepisy tych aktów prawnych oraz przywołanej wyżej wytycznej PPS 12 zawierają zasady proceduralne kontroli rzeczywistego wyważania rozmaitych interesów oraz efektów takiego wyważania.

Ochrona interesów prywatnych w systemie angielskim ma odmienny charakter niż w systemie niemieckim. Opiera się ona w pierwszym rzędzie na działaniach nadzorczych rządowej Inspekcji Planistycznej (por. np. Blackhall 2006; Cullingworth, Nadin 2006). Podstawowym narzędziem jest badanie (*examination*) przedkazanego przez władzę planistyczną projektu dokumentu planistycznego. Sam projekt zawiera ogólne zestawienie pisemnych uwag do dokumentu, zebranych w trakcie wyłożenia pierwotnej postaci projektu dokumentu planistycznego (*Preferred options*) wraz z zapisem reakcji władz planistycznych na zgłoszone uwagi. Fragment ten podlega wraz z całym dokumentem planistycznym ocenie inspektora pod względem jego rzetelności.

Równoległe z przedłożeniem projektu dokumentu planistycznego Inspekcji projekt ten publicznie udostępnia się w celu zebrania kolejnej rundy uwag (do gotowego projektu). Merytoryczne rozpatrzenie tych uwag jest integralną częścią badania projektu dokumentu. Badanie to może mieć postać analizy dokumentów (uwagi oraz odpowiedzi władzy planistycznej), nieformalnego wysłuchania stron (w tym także w postaci dyskusji okrągłego stołu), a w końcu formalnego badania (*inquiry*), quasi-rozprawy administracyjnej, gdzie strony (składający uwagę oraz władza planistyczna) mogą przeprowadzać przewody dowodowe. Badanie dokumentu planistycznego ma charakter ostatecznego – ze względu na wiążący dla władzy planistycznej status rekomendacji inspektora – wyważania interesów publicznych i prywatnych. Nawet jednak w tej najbardziej sformalizowanej postaci badanie nie ma cech przewodu sądowego, prowadzone krzyżowe pytania stron oraz przewody dowodowe pełnią jedynie funkcję pomocniczą: „postępowanie musi dopuszczać szerokie zastosowanie uznania w wyważaniu inte-

resów publicznych i prywatnych. Legitymizacja decyzji opiera się raczej na politycznej odpowiedzialności decydenta [...] niż na wazieniu i badaniu dowodów jak przed sądem” (Cullingworth, Nadin 2006, s. 443).

Ochrona interesów faktycznych jest znacznie słabsza w przypadku bezpośredniej kontroli zagospodarowania przestrzennego, tj. w procesie podejmowania decyzji o udzieleniu lub odmówieniu pozwolenia planistycznego. W tym przypadku mocnej ochronie podlegają jedynie interesy wnioskodawcy. Jedynie jemu przysługuje prawo odwołania się od decyzji władzy planistycznej do Inspekcji (por. np. Blackhall 2006, s. 217). Ochrona interesów faktycznych trzecich stron ma tutaj słaby charakter. Sprowadza się w zasadzie do konieczności odpowiedniego poinformowania osób, na których interesy może wpłynąć proponowane nowe zagospodarowanie (właściciele, mieszkańcy, sąsiedzi), tak aby mogli zgłosić władzy planistycznej swoje uwagi. Pozbawieni są jednak prawa odwołania od ich zdaniem niekorzystnej decyzji władzy planistycznej. Ponadto w przypadku dużych inwestycji (np. dróg szybkiego ruchu, lotnisk) istnieje prawny obowiązek organizacji publicznych badań (*inquiries*), umożliwiających pojedynczym obywatelom, organizacjom lub instytucjom publiczne przedstawienie swoich racji (np. w sprawie wpływu na środowisko).

System angielski nie poddaje rozstrzygnięć planistycznych (dokumentów planistycznych oraz pozwoleń planistycznych) materialnej kontroli sądowej. Powodem do zaskarżenia uchwalonego planu lub wydanej decyzji planistycznej do sądu może być jedynie bezpośrednio złamanie prawa (np. niepowiadomienie zainteresowanej strony o wniosku o pozwolenie planistyczne wynikające ze złej intencji). Brak możliwości sądowej kontroli materialnych aspektów rozstrzygnięć planistycznych jest przedmiotem krytyki w literaturze angielskiej, zwłaszcza w oparciu o przepisy art. 6 (prawo do rzetelnego procesu sądowego) Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹³ (Cullinworth, Nadin 2006, s. 446).

Cullinworth i Nadin (2006, s. 438) zwracają uwagę, że pod względem teoretycznym należa-

łoby rozróżnić uczestnictwo społeczne w tworzeniu planów w sensie ścisłym – zgłaszanie wniosków do planu, po ogłoszeniu zamiaru sporządzenia planu – od procedur zapewniających ochronę zgłoszonych interesów – zgłaszania formalnych uwag do projektu planu. W pierwszym przypadku, jak argumentują, przed sformulowaniem przez władzę planistyczną jej własnego stanowiska, uczestnicy procesu partycypacyjnego mają szansę na bezpośredni wpływ na przyjmowane rozstrzygnięcia planistyczne. W drugim przypadku mamy do czynienia z próbą korekty już zajętego przez władzę publiczną stanowiska. W systemie angielskim formalnej ochronie podlegają interesy zgłaszane w tej drugiej fazie (dokładniej podczas dwóch rund zgłaszania uwag do projektu planu).

5. Uwagi końcowe

Istotą określonego prawem procesu powstawania aktu prawnego na szczeblu lokalnym, przesądzającego wiążąco o zasadach zagospodarowania terenu, jest ujawnienie interesów faktycznych podmiotów prywatnych oraz możliwości realizacji zadań publicznych, możliwie jak najbardziej racjonalne (tj. spójne i wykonalne) wyważenie ujawnionych okoliczności, a następnie uchwalenie prawa wiążącego zarówno podmioty prywatne, jak i publiczne w zakresie zagospodarowania terenu.

Przepisy prawne dotyczące partycypacji społecznej w procesie planowania zagospodarowania przestrzennego na szczeblu lokalnym powinny być skonstruowane tak, aby dać możliwość wyważania w nim interesów prywatnych i publicznych wzajemnie. Ważne wydaje się nie tylko uzasadnienie ingerencji państwa w sferę interesów prawnych podmiotów prywatnych, na czym skupia się polska procedura, ale przede wszystkim wzajemne wyważenie interesów faktycznych podmiotów prywatnych i publicznych – problem zaniedbany przez polskie prawo i praktykę.

Procedura planowania zagospodarowania terenu na szczeblu lokalnym powinna mieć na celu zapobieganie konfliktom, które mogą powstać wskutek zgłaszanych interesów prawnych i faktycznych przez podmioty prywatne, oraz określenie możliwości realizacji zadań przez podmioty

¹³ DzU z 1993 r., nr 61, poz. 284.

publiczne. Stąd ważna jest możliwość zgłaszania wniosków i uwag już w początkowych fazach procesu projektowania planu.

W procesie tworzenia planu muszą być chronione prawa do wyrażania interesów faktycznych, a proces wyważania musi stać się klasycznie rozumianym prawem podmiotowym. Branie pod uwagę interesów, jako wynik dobrej woli urzędnika, czy też ochrona interesów poprzez możliwość ich ujawnienia, jest tworzeniem iluzorycznych procedur partycypacyjnych. Bez sankcji (administracyjnej bądź sądowej) związanej z nieprawidłowością materialną wyważenia zgłaszanych interesów partycypacja traci swe znaczenie praktyczne i prawne.

Nakaz ukształtowania partycypacji jako publicznego prawa podmiotowego jest nie tylko spowodowany koniecznością ochrony praw obywateli w procesie planistycznym, wynikającą z konstytucyjnej zasady państwa prawnego, lecz także w praktyce stanowi element decydujący o skuteczności planowania zagospodarowania przestrzennego na szczeblu lokalnym. W takiej konstrukcji prawnej partycypacji – jako prawa podmiotowego – dwie fazy partycypacji mają zupełnie inne cele niż obecnie. Pierwsza faza (w trakcie powstawania projektu planu) ma umożliwić zgłoszenie interesów i zamiarów przez szeroki krąg użytkowników. Celem fazy drugiej (po upublicznieniu projektu) jest ujawnienie efektów wyważenia tych interesów przez władzę publiczną i zaprezentowanie wariantów rozwiązań planu, uwzględniającego w największym stopniu zgłoszone interesy. Zwieńczeniem tak rozumianego procesu partycypacyjnego musi być zaś nie jedynie formalna, ale także materialna kontrola (administracyjna lub sądowa) jakości efektu wyważania ujawnionych interesów prywatnych i publicznych.

Warto też zauważyć, że warunkiem skuteczności partycypacji w prawie polskim jest zlikwidowanie instytucji decyzji o warunkach zabudowy, trudno sobie bowiem wyobrazić, aby rozszerzać zasadę partycypacji i ochrony interesów faktycznych – elementy istotne przy procesie tworzenia prawa, na ogólnie regulowany w kpa proces stosowania prawa w sprawach indywidualnych. Konieczne jest także wprowadzenie obowiązku sporządzania planu miejscowego z dokładnością co do parceli, tak aby na etapie

projektowania zagospodarowania dać możliwość wyartykułowania jak największej ilości interesów użytkowników planowanej przestrzeni.

Bibliografia

Adamiak B., Borkowski J. (2006). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 8. Warszawa: C.H. Beck.

Battis U., Krautzberger M., Löhr R-P. (2007). *Baugesetzbuch. Kommentar*, wyd. 10. München: C.H. Beck.

Blackhall J.C. (2006). *Planning Law and Practice*, wyd. 3. Abingdon: Cavendish Publishing Ltd.

Billert A. (2006). *Partycypacja społeczna i jej udział w przygotowaniu Miejskiego Programu Rewitalizacji (MPR) w Poznaniu*. Referat wygłoszony na Międzynarodowej Konferencji *Partycypacja Społeczna*. Warszawa.

Boć J. (2007). „Założenia badawcze struktur administracji publicznej”, w: J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*. Kraków: Wolters Kluwer.

Brzeziński W. (1987). „Rozwój planów zagospodarowania przestrzennego jako formy prawnej zarządzania gospodarką narodową”, w: A. Jaroszyński (red.), *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

Buczek G. (2006). „O potrzebie zwiększenia partycypacji społecznej w planowaniu miejscowym”, *Urbanista*, nr 11.

Cullingworth B., Nadin V. (2006). *Town and country planning in the UK*, wyd. 14. London: Routledge.

Dąbek D. (2005). „Prawo miejscowe w konstytucyjnym systemie źródeł prawa”, w: A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

European Commission (1997). *The EU compendium of spatial planning systems and policies*. Luxembourg: European Commission.

Fischer A. (1999). *Flächennutzung in Großstädten*. BAW – Monatsbericht, nr 8–9.

Generalised Land Use Database Statistics for England 2005 (2007). London: Department for Communities and Local Government.

Gonda-Soroczyńska E. (2006). „Partycypacja społeczna w systemie planowania przestrzennego wybranych krajów Unii Europejskiej”, w: T. Ossowicz, T. Zipsler (red.), *Urbanistyka w działaniu. Teoria*

i praktyka, Materiały II Kongresu Urbanistyki Polskiej. Warszawa: Urbanista Sp. z o.o.

Hernik J., Olejniczak G. (2006). *Planowanie przestrzenne w RFN.* Bydgoszcz–Kraków: Branta.

Izdebski H. (2006). *Introduction to Public Administration and Administrative Law.* Warszawa: LIBER.

Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I. (2007). *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego.* Warszawa: Program Ernst&Young „Sprawne Państwo”.

Jellinek G. (1905). *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, wyd. 2. Tübingen: Mohr.

Komisja Wspólnot Europejskich (2007). *Uzasadniona opinia Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 27.06.2007, 2006/2281, K(2007)2888.*

Kulesza M. (1987). *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej.* Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

Niewiadomski Z. (red.) (2006). *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, wyd. 3. Warszawa: C.H. Beck.

Leoński Z., Szewczyk M. (2002). *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego.* Bydgoszcz–Poznań: Branta.

Rada Ministrów (2007). *Polska przestrzeń. Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju.* Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 15 maja 2007 r.

Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., Więckowski M. (2007). *Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach.* Prace Geograficzne nr 211, Warszawa: PAN IGiPZ.

Woś T. (2000). *Postępowanie sądowoadministracyjne.* Warszawa: PWN.

Wronkowska S. (2003). *Podstawowe pojęcia prawa i prawnoznawstwa.* Poznań: Ars boni et aequi.

Zimmermann M. (1958). *Administracyjne akty prawne rad narodowych.* Zeszyty Naukowe UAM, Prawo nr 6.

Efficiency of land use planning on the local level versus social participation

The main reason for low efficiency in land use planning in Poland seems to be not so much the limited availability of the areas to be developed as the lack of cohesion between investment and protective objectives of public authorities and private land users. One of the causes of such status quo is wrong regulations concerning legal consequences of public participation in land use planning. The purpose of land use planning process is to prevent the conflicts from happening by revealing and mutual balancing of the interests between legal and natural persons as well as by determining, in this particular context, possibilities of realizing the tasks (mainly in infrastructure) by public subjects. Without sanctions (administrative or judicial) connected with faultiness in balancing of the actual interests that are submitted, participation loses its practical and legal significance.