

WOJCIECH FEDERCZYK

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
e-mail: w.federczyk@uksw.edu.pl

Mediacja jako instrument polityki władz gminy służący zapewnieniu realizacji zasady zrównoważonego rozwoju w planowaniu przestrzennym

Zasada zrównoważonego rozwoju została zapisana w art. 5 Konstytucji RP z 1997 r. jako instrument ograniczający ingerencję w środowisko i służący jego ochronie¹. Pojęcie to na poziomie ustawowym zdefiniowano w art. 3 pkt 50 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska², który wskazuje zarówno elementy składowe, które mają się rozwijać, a więc społeczeństwo i gospodarka, jak i działania służące rozwojowi, które muszą być zintegrowane (polityczne, gospodarcze i społeczne) z równowagą przyrodniczą. Celem takiego rozwoju jest zapewnienie możliwości realizowania własnych potrzeb jednostkom oraz ich grupom, a także perspektywy przyszłym pokoleniom.

Jednoznacznie do zasady zrównoważonego rozwoju odwołuje się ustawodawca, określając podstawową funkcję ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³ (dalej: u.p.z.p.), tj. przeznaczanie terenów na określone cele, ich zabudowa i zagospodarowanie. Zrównoważony rozwój wraz z obowiązkiem zapewnienia ładu przestrzennego stanowią podstawę, która ma umożliwić realizację tego zadania (art. 1 ust. 1 u.p.z.p.).

Zasadnicze obowiązki w zakresie lokalnego planowania przestrzennego zostały nałożone na gminy, co ma odzwierciedlenie w katalogu ich zadań własnych, zawartym w art. 7 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴.

¹ P. Sarnecki, *Konstytucja RP, komentarz do art. 5*, t. V, Warszawa 2007, s. 6.

² Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 199.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

Szczegółowe regulacje zawiera u.p.z.p., która w art. 3 wskazuje dwa instrumenty kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej gmin: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (dalej: plan lub m.p.z.p.). Tak sformułowane zadania pozwalają na wyróżnienie kategorii teoretycznej „władztwa planistycznego gminy”, rozumianego jako uprawnienie do jednostronnego i władczego rozstrzygnięcia co do sposobu zagospodarowania i zabudowy wszystkich nieruchomości na terenie gminy⁵. W kontekście niniejszych rozważań warto zwrócić uwagę na podkreślenie już w nazwie władczego aspektu rozstrzygnięć planistycznych organów gminy. Chociaż gmina ma charakter korporacyjny, stanowi wspólnotę mieszkańców określonego terytorium, to zgodnie z zasadami demokracji przedstawicielskiej jest reprezentowana i zarządzana przez swoje organy (wójta i radę). Pewnym zrównoważeniem istotnych uprawnień władz gminy jest zapewnienie w u.p.z.p. instrumentów udziału społeczeństwa w procesie planistycznym. Właśnie fakt, że gmina jest wspólnotą wszystkich mieszkańców, powinien tym bardziej skłaniać do uspołecznienia planowania. W literaturze wskazuje się, że formy demokracji przedstawicielskiej, w których ramach powoływane są organy między innymi gmin, okazuje się niewystarczająca. Jako remedium na niedostatki tej formy ustrojowej wskazywana jest demokracja uczestnicząca, będąca kompromisem między demokracją przedstawicielską a pełnym ludowładztwem, którego praktyczne stosowanie w pełnym zakresie zarządzania sprawami wspólnoty gminnej byłoby nierealne⁶.

W obowiązującym stanie prawnym na uczestnictwo społeczeństwa w procedurach planistycznych składają się:

- możliwość składania wniosków do studium lub m.p.z.p.,
- udział w publicznej dyskusji,
- wnoszenie uwag do projektu studium lub m.p.z.p.

Ponadto ze względu na konieczność strategicznej oceny oddziaływania na środowisko obu rodzajów dokumentów w procedurze ich opracowania przewidziany jest udział społeczeństwa na zasadach określonych w ustawie z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁷ (dalej: u.o.o.s.). W związku z powyższymi elementami uspołecznienia procedur planistycznych w gminie powstaje pytanie, czy są to instrumenty służące rozwiązywaniu konfliktów w sferze przestrzennej. Udzielenie odpowiedzi wymaga analizy niektórych aspektów istniejących rozwiązań prawnych partycypacji społecznej w procedurach planowania przestrzennego. Analiza ta zostanie ograniczona

⁵ Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002, s. 20.

⁶ Na temat form demokracji zob. A. Konopelko, *Demokracja partycypacyjna w samorządzie lokalnym*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 12, s. 88.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.

do procedury uchwalania m.p.z.p., gdyż ma ona kluczowe znaczenie w planowaniu lokalnym, ponieważ jest aktem prawa miejscowego i zawiera rozstrzygnięcia o przeznaczeniu terenów, określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 u.p.z.p.). W związku z tym właśnie przy uchwalaniu m.p.z.p. ujawniają się i rozwijają w najszerszym zakresie konflikty związane z planowaniem przestrzennym.

Pewnego komentarza wymaga również wykorzystanie w niniejszym tekście pojęcia partycypacji społecznej. Jak wskazuje D. Kijowski, podstawowymi celami partycypacji jest znalezienie metod najlepszego zaspokajania potrzeb społecznych oraz zdobycie społecznej akceptacji⁸. W procesie partycypacji za czynnik negatywny uznawana jest między innymi szeroka skala konfliktów w danej społeczności, co może powodować pojawianie się interesów partykularnych⁹. Jest to jednak nie tylko zagrożenie, lecz także pewna szansa. Władze publiczne powinny być świadome istnienia wielu interesów w ramach społeczności lokalnej i uwzględniać ten fakt w podejmowanych działaniach. Samo wyrażanie stanowiska indywidualnego nie może dyskwalifikować z udziału w procedurach partycypacyjnych, wymaga natomiast prawidłowej oceny ze strony władz.

Idea partycypacji obywatelskiej czy też publicznej jest zjawiskiem społecznym obserwowanym i badanym od półwiecza. Partycypacja publiczna jest metodą złożoną i korzysta z wielu form angażowania obywateli¹⁰. Konkretnie rozwiązania

⁸ D. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych — zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 9.

⁹ *Ibidem*, s. 12.

¹⁰ Kilkanaście form partycypacji obywatelskiej przedstawiono w tekście D. Hierlemann, A. Wohlfarth, R.B. Vehrkamp, *Politik beleben, Bürger beteiligen. Charakteristik a neuer Beteiligungsmodelle*, Gütersloh 2010, [w:] *Partycypacja publiczna krok po kroku. Antologia tekstów*, wybór i opracowanie O. Chrzanowski, Warszawa 2014, s. 125 i n. Można tu wskazać: forum obywatelskie (udział 300–400 osób, które dyskutują na temat problemów społecznych lub politycznych); *21st Century Town Meeting* (zgromadzenia obywatelskie, z udziałem od 500 do 5000 osób podzielonych na kilkunastoosobowe zespoły, pozwalają na szerokie konsultacje i pozyskanie przez władzę wiedzy na temat poglądów społecznych); *Appreciative inquiry* (udział kilkuset osób, które, wychodząc od oceny dobrze działających sfer administracji, proponują dalsze etapy rozwoju); *Citizens panels* (regularne sondaże dla wybranej grupy od 500 do 2500 osób pozwalają na poznanie poglądów oraz uchwycenie ich zmian); Konferencja *open space* (spotkanie w nieformalnej atmosferze, bez referatów, ale na zadane tematy, podczas której uczestnicy mogą zgłaszać swoje pomysły, przedstawiać poglądy); sondaż deliberatywny (dwukrotne badanie opinii, przy czym po pierwszej turze odbywają się warsztaty dla uczestników, które pozwalają na pogłębienie znajomości zadanego problemu, ok. 300–500 osób); *Planning for Real* (angażowanie społeczności lokalnej — mieszkańcy, przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe — do planowania i realizacji projektów związanych z najbliższym otoczeniem); komórki planujące (trwające 4 dni warsztaty w grupie ok. 25 osób dobranych losowo, które nie są zainteresowane osobiście problemem i starają się przedstawić rozwiązanie zagadnienia z zakresu polityki rozwoju); technika scenariuszy (warsztaty lub konferencje w grupach ok. 25 osób, może być ich ok. 10, podczas których uczestnicy starają się przy rozwiązywaniu konkretnych problemów społecznych wskazać wiele możliwych rozwiązań, oceniając je); warsztat przyszłościowy (pozwala wypracować wizje i koncepcje rozwoju np. gminy, grupa 25–30 osób).

partycypacyjne są najczęściej wykorzystywanym na szerszą skalę udanych eksperymentów w tym zakresie. Co istotne, nie są to metody ściśle sformalizowane ani poddane szczegółowym regulacjom prawnym¹¹. Jest to sposób, który pozwala dostosować odpowiednie rozwiązania do konkretnej sytuacji.

W literaturze zaprezentowano różnorodne propozycje uporządkowania występujących form partycypacji¹². Z punktu widzenia niniejszych rozważań na uwagę zasługuje syntetyczna propozycja czterech modeli partycypacji: asymetrycznego, opiniodawczo-konsultacyjnego, symetrycznego oraz delegacyjnego¹³. Zostały one uszeregowane rosnąco, to znaczy każdy kolejny zwiększa udział społeczeństwa w sprawowaniu władzy. Podobnie opisywane są poziomy wzajemnych relacji organów władzy i członków społeczności, którzy są zaangażowani w procesy partycypacji. Na niższych poziomach relacja jest jednostronna i skupia się na informowaniu społeczeństwa o działaniach władzy albo pozyskiwaniu opinii mieszkańców w określonych sprawach. Natomiast najwyższe szczeble partycypacji zakładają rzeczywistą komunikację pomiędzy społeczeństwem a organami władz. Wydaje się, że wyższe formy partycypacji społeczeństwa mogą być wykorzystywane jako instrumenty rozwiązywania konfliktów, w tym również dotyczących zagospodarowania przestrzeni, w jakiej władze lokalne są zobowiązane do ich harmonizacji.

Konflikty takie mogą występować w różnych wymiarach. Jak wskazuje M. Tabernacka¹⁴, rozstrzygnięcia dotyczące przestrzeni mogą zarówno powodować kolizje interesów oraz wartości, jak i mieć charakter strukturalny. W procesie planowania przestrzennego występują trzy zasadnicze grupy interesów, które można określić jako: publiczny, indywidualny (związany z własnością nieruchomości na terenie objętym planowaniem) oraz społeczny (związany z oczekiwaniami mieszkańców danego obszaru lub gminy). Interes publiczny będzie wyrażany przez organy gminy i przede wszystkim związany z realizacją inwestycji celu publicznego: różnorodnych obiektów i urządzeń infrastrukturalnych. Rodzaje inwestycji celu publicznego zostały określone w art. 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁵. Katalog inwestycji celu publicznego obejmuje

¹¹ Szerzej: I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 29.

¹² Np. klasyczne już pojęcie drabiny partycypacji społecznej, które zaprezentowała S.R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, JAIP, 35, 1969, nr 4, s. 216. Podobna klasyfikacja w polskiej literaturze: J.J. Wygański, D. Długosz, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2004.

¹³ A. Olech, T. Kaźmierczak, *Modele partycypacji publicznej*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Warszawa 2011, s. 103 i n.

¹⁴ M. Tabernacka, *Plaszczyzny konfliktów w obszarze zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Plaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, red. M. Tabernacka, R. Raszevska-Skałeczka, Warszawa 2010, s. 356.

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.

pozyskiwanie nieruchomości pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, pod linie kolejowe i lotniska, a także budowę sieci do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, zaopatrzenia w wodę, odprowadzania ścieków i unieszkodliwiania odpadów, pomieszczeń dla organów władzy i administracji oraz publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, cmentarzy i miejsc pamięci narodowej i ochronę zagrożonych gatunków roślin i zwierząt. Katalog ten ma jednak charakter otwarty, a inne ustawy mogą go rozszerzać¹⁶. Podstawową formą realizacji inwestycji celu publicznego jest pozyskiwanie gruntów poprzez wykup lub wywłaszczenie. Zasadą jest bowiem ich prowadzenie na nieruchomościach publicznych. Należy zwrócić uwagę, że zakres interesu publicznego jest szerszy niż tylko realizowanie określonych inwestycji. Obejmuje on bowiem przede wszystkim koncepcje określonego zagospodarowania wszystkich nieruchomości na danym obszarze gminy. Druga grupa to interesy prywatne, przede wszystkim właścicieli określonych nieruchomości, co do których mają plany dotyczące sposobu ich zagospodarowania czy zabudowy. Wreszcie jako interes społeczny można umownie określić oczekiwania różnych grup ludności, które są zainteresowane przeznaczeniem i wyglądem swojego otoczenia. Interesy poszczególnych grup mogą być odmienne. Są to dość często formy sprzeciwu wobec planów inwestycyjnych władz publicznych (np. lokalizacja składowiska odpadów, oczyszczalni ścieków), a także przedsięwzięć prywatnych (inwestycje mieszkaniowe czy przemysłowe). Zjawisko sprzeciwu zostało w literaturze opisane jako syndrom NIMBY¹⁷ oznaczający brak zgody na lokalizację określonego przedsięwzięcia w sąsiedztwie miejsca zamieszkania protestującego¹⁸.

W konkretnej sytuacji planistycznej konfiguracja interesów może być bardzo różna¹⁹. Mogą one występować zbieżnie, konkurencyjnie czy też prowadzić do konfliktów. Wydaje się, że przywołana na wstępie zasada zrównoważonego rozwoju stanowi swoistą dyrektywę rozwiązywania konfliktów związanych ze sposobem wykorzystania przestrzeni, które ujawniają się w planowaniu przestrzennym.

Zasadniczą kwestią do rozstrzygnięcia jest zagadnienie skuteczności konstrukcji zapewniających udział społeczeństwa. W procedurze planistycznej przewidziano kolejno możliwość składania wniosków na etapie przystąpienia do opracowania projektu planu, publiczną dyskusję nad projektem oraz składanie krytycznych uwag do projektu.

¹⁶ Przykładem są inwestycje w zakresie energetyki jądrowej — zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. Nr 135, poz. 789 ze zm.).

¹⁷ Angielski akronim od zwrotu: Not In My Back Yard.

¹⁸ Szerzej: E. Michałowska, *Syndrom NIM BY jako przykład samoorganizacji społecznej na poziomie lokalnym*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008, nr 1 (31), s. 61 i n.

¹⁹ Pola konfliktów w lokalnym planowaniu prezentuje szerzej M. Woźniak, *Rola mediacji w rozwiązywaniu konfliktów przestrzennych*, „ADR Arbitraż i Mediacja” 2012, nr 2, s. 36.

Zgodnie z art. 17 pkt 1 u.p.z.p. wójt ogłasza w prasie miejscowej (przez obwieszczenia i w sposób zwyczajowo przyjęty) o rozpoczęciu prac nad planem ze wskazaniem co najmniej 21-dniowego terminu na zgłaszanie wniosków. Zgodnie z pkt 4 tego przepisu rozpatrywanie wniosków odbywa się podczas sporządzania projektu m.p.z.p. Instytucja wniosków stanowi możliwość uprzedniego wyrażenia swoich opinii co do przeznaczenia określonego terenu, jednakże nie przewidziano żadnej procedury kontrolnej, w jakim stopniu wnioski zostały rozpatrzone w sposób rzetelny.

Kolejny instrument udziału społecznego to publiczna dyskusja nad rozwiązaniami zaproponowanymi w projekcie m.p.z.p. Musi zostać przeprowadzona podczas trwającego 21 dni okresu wyłożenia projektu do publicznego wglądu. Ogłoszenia na temat możliwości zapoznania się z treścią projektu oraz o miejscu i czasie przewidzianej dyskusji są rozpowszechniane w ten sam sposób, jak w przypadku informacji o możliwości składania wniosków. Ustawa o planowaniu nie zawiera żadnej szczegółowej regulacji w zakresie przygotowania i przebiegu dyskusji. Z lakonicznego określenia: publiczna dyskusja nad rozwiązaniami planu wynika, że jest to spotkanie otwarte dla wszystkich, a jego przedmiotem jest rozmowa na temat projektu. Jak wskazują badania prowadzone w miastach wojewódzkich, a więc największych ośrodkach miejskich, wykorzystanie dyskusji publicznej jest znikome. Zazwyczaj organizacja dyskusji stanowi jedynie wypełnienie formalnego wymogu²⁰. Natomiast organowi wykonawczemu gminy nie zależy na rozpropagowaniu wśród szerokiego kręgu mieszkańców informacji na temat dyskusji — często jest ona organizowana w miejscu i terminie niedogodnym dla zainteresowanych osób, np. w ciągu godzin pracy urzędu, gdy pracuje też większość potencjalnych uczestników dyskusji. Nie ma też konkretnych efektów dyskusji, z której powinien zostać sporządzony protokół. Jednak nie zagwarantowano w ustawie, aby protokół ten stanowił również dokument rozpatrywany np. wraz z uwagami do projektu planu.

Ostatnia, a jednocześnie najbardziej skonkretyzowana konstrukcja służąca wyrażaniu swoich stanowisk w procedurze planistycznej to składanie uwag do projektu planu. Jest to uprawnienie powszechne i nieograniczone podmiotowo, a jedynie czasowo — możliwość składania uwag upływa nie wcześniej niż po 14 dniach od zakończenia wyłożenia planu do publicznej wiadomości (art. 17 pkt 11 u.p.z.p.). Wnioski mogą być składane w formie pisemnej lub elektronicznej. Analogicznie jak przy poprzednich instrumentach udziału społeczeństwa wymagane jest publiczne ogłoszenie o terminie i formie dopuszczalnych uwag do projektu m.p.z.p. Wójt ma obowiązek rozpatrzyć w ciągu 21 dni zgłoszone w terminie uwagi, wprowadzić do projektu zmiany wynikające z ich uwzględnienia albo przekazać wraz z projektem m.p.z.p. listę nieuwzględnionych uwag radzie gminy. Uwzględnienie uwag przez wójta nie wymaga ponowienia publicznej prezentacji projektu ani możliwo-

²⁰ Szerzej: Ł. Damurski, *Dyskusja (nie)publiczna. Problem dostępności dokumentów planistycznych na poziomie gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 43.

ści składania kolejnych uwag (art. 17 pkt 13 u.p.z.p.). Natomiast jeżeli rada gminy uwzględni uwagi lub dokona zmian w projekcie planu, to należy ponowić w odpowiednim zakresie nie tylko uzgodnienia, lecz także udział społeczeństwa. Do wyjaśnienia tych odmiennych regulacji warto w tym miejscu przywołać pogląd sformułowany przez NSA w wyroku z 3 października 2008 r. (II OSK 367/08).

Interpretując przepisy art. 17 pkt 13 w związku z art. 19 ust. 1 u.p.z.p., trzeba mieć na uwadze charakter prawny uwag wnoszonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu. Są to uwagi o charakterze indywidualnym zgłaszane w odniesieniu do poszczególnych działek i jako takie mogą być uwzględniane przez wójta, burmistrza czy prezydenta miasta w trybie art. 17 pkt 13 tej ustawy, tj. bez obowiązku ponowienia procedury planistycznej. Czym innym jest wprowadzanie zmian o charakterze ogólniejszym, wówczas gdy mamy do czynienia z konfliktem interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami. Zmiany leżące w interesie jednych, naruszają interesy innych właścicieli i jeżeli dokonywane są arbitralnie przez wójta, burmistrza czy prezydenta miasta, powodują, że ci, którzy są w opozycji do zmian, tracą możliwość ich kwestionowania w formie uwag do projektu, rozpatrywanych przez radę gminy na sesji uchwalającej plan.

Tożsamy pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 8 grudnia 2010 r. (II OSK 1948/10).

Stanowisko NSA stanowi próbę wskazania prawidłowego wykorzystania instrumentów udziału społecznego do rozwiązywania konfliktów przestrzennych. Jednak przyjęta konstrukcja nie daje większych szans na rozwiązywanie konfliktów. Ponowienie procedury publicznej prezentacji, dyskusji i uwag do projektu planu może doprowadzić do zgłoszenia stanowisk przeciwko zmienionym ustaleniom planu. Jest to nadal komunikacja jednokierunkowa, bo rozstrzygnięcie pozostaje w kompetencji organów gminy, które muszą ustalić ostateczną treść m.p.z.p. Natomiast gdy wójt samodzielnie uwzględni uwagi, brak możliwości ponownego zgłaszania krytycznych stanowisk.

Z punktu widzenia udziału społeczeństwa w procedurze planistycznej należy dodatkowo uwzględnić fakt, że m.p.z.p. jest dokumentem wymagającym co do zasady przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (art. 46 u.o.o.ś.). Oznacza to nałożenie się na procedurę planistyczną rozwiązań przewidzianych dla udziału społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko. W literaturze wskazano, że pomimo wskazania w art. 54 ust. 3 u.o.o.ś. jako właściwego trybu składania wniosków i uwag procedury przewidzianej dla przygotowania planu miejscowego, to jednak zakres tych wystąpień może być szerszy²¹. Mogą one dotyczyć wszelkich uwarunkowań środowiskowych wy-

²¹ Szerzej: A. Fogel, *Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko gminnych aktów planowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 9, s. 25.

nikających zarówno z projektu m.p.z.p., jak i z załączonej do niego prognozy oddziaływania na środowisko. Wspólne dla obu procedur z udziałem społeczeństwa są także ogłoszenia. Różnice pojawiają się na etapie rozpatrywania, ponieważ organ wykonawczy gminy musi sporządzić i załączyć do projektu informację, w jakim zakresie i w jakim stopniu zostały uwzględnione zgłoszone uwagi i wnioski w postępowaniu środowiskowym (art. 55 ust. 3 u.o.o.ś.).

Możliwość składania uwag i wniosków, czyli podstawowy instrument udziału społeczeństwa, ma charakter jednostronny, daje możliwość jedynie wyrażenia swojego stanowiska, które będzie uwzględnione przez władze gminy lub nie. Jest to więc bardziej forma konsultacji społecznych aniżeli rzeczywistego współudziału w procesie planistycznym²². To mechanizm, który pozwala uzyskać „wszystko albo nic”. Jednocześnie warto zwrócić uwagę na uwarunkowany także rozwiązaniami prawnymi rozkład emocji związanych z procedurą planistyczną. Ustawodawca przewidział, że to organ wykonawczy gminy odpowiedzialny za przygotowanie projektu m.p.z.p. jest również adresatem wszelkich wystąpień (wniosków, uwag, głosów w dyskusji) jako władny do ich rozpatrzenia i uwzględnienia. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest w naturalny sposób traktowanie władz gminy jako odpowiedzialnych za wprowadzane rozwiązania przestrzenne i inwestycyjne, nawet jeśli nie nawiązują do kategorii interesu publicznego, a zostały np. zaproponowane przez prywatnego przedsiębiorcę. W takiej sytuacji władze gminy mogą być przez członków społeczności postrzegane jako przeciwnik w sporze o kształt przestrzeni.

Jedynym przewidzianym w u.p.z.p. rozwiązaniem umożliwiającym wymianę poglądów jest publiczna dyskusja. Jak wskazano powyżej, ustawodawca pozostawił organizatorowi takiej debaty — wójtowi gminy — znaczną swobodę co do sposobu jej przygotowania i przeprowadzenia. Aby dyskusja stanowiła rzeczywiste forum wymiany poglądów oraz debaty, może nie wystarczyć jedno spotkanie. Pozostaje jednak otwarte pytanie, czy sama dyskusja wystarcza do rozwiązania powstających konfliktów? Wydaje się, że nie do końca. Dyskusja daje możliwość wyrażenia stanowisk, ale dopiero ich porównanie powala na ustalenie, czy w konkretnej sytuacji rysuje się spór, kto jest jego stroną i jakie występują ścierające się interesy. Jednoznaczne wyartykułowanie żądań następuje dopiero na kolejnym etapie procedury planistycznej — składania uwag do projektu planu.

Skoro jednak mamy do dyspozycji wiele rozwiązań w ramach partycypacji obywatelskiej, to czy istnieje potrzeba sięgania po mediację? Odpowiedź na tak sformułowane pytanie można odnaleźć w samej istocie tego polubownego sposobu rozwiązywania sporów. Ze względu na liczne opracowania dotyczące mediacji nie ma konieczności szczegółowego charakteryzowania tej instytucji²³.

²² Analogiczny pogląd w odniesieniu do ocen oddziaływania na środowisko wyraziła A. Haładyj, *Konsultacje czy partycypacja? Refleksje terminologiczne w odniesieniu do udziału społeczeństwa w ochronie środowiska*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym...*, s. 683.

²³ Tytułem przykładu można wskazać monografię z zakresu tylko prawa publicznego: Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004; M. Tabernačka,

W ujęciu ogólnym można wskazać, że jest to postępowanie z udziałem niezależnego pośrednika. W postępowaniu tym wszystkie zaangażowane w spór strony próbują wypracować kompromisowe rozwiązanie. Właśnie sygnalizowana wielość stanowisk i interesów, jakie muszą być uwzględnione w procesie planowania przestrzennego, pozwala na uznanie większej przydatności mediacji niż form partycypacyjnych, które z reguły nie są wykorzystywane w tak zróżnicowanych konfliktach. Instrumenty partycypacji obywatelskiej są nakierowane bardziej na doradzanie organom władz, niż umożliwiają realizację własnych interesów albo rozwiązywanie pojawiających się w takich sytuacjach sporów.

Występowanie w sporze bezstronnego pośrednika pozwala też na zmianę sytuacji organów gminy, które mogą występować jako jedna ze stron debaty zainteresowanej określonym sposobem wykorzystania przestrzeni, a dopiero w dalszej kolejności jako decydent. Daje to możliwości przekonywania społeczeństwa do zaakceptowania tych rozwiązań w projekcie planu, które wyrażają interes publiczny. Jak słusznie wskazano w literaturze, nie można przyjmować założenia, że istnieje przewaga interesu publicznego nad indywidualnym²⁴. Poza tym prowadzenie mediacji przez osobę bezstronną może pozwolić na wyciszenie części negatywnych emocji w stosunku do władz gminy, które przygotowują projekt m.p.z.p.

Przede wszystkim jednak mediacja jest instrumentem w pełni komunikatywnym, ponieważ opiera się na dyskusjach czy negocjacjach. Pewne uzgodnienia mogą być przyjęte pomiędzy poszczególnymi podmiotami prywatnymi czy przedstawicielami grup mieszkańców, zwłaszcza gdy osią sporu jest prywatne zamierzenie inwestycyjne. Wspólne stanowisko wobec projektu planu może pomóc nie tylko w jego uchwaleniu, lecz także w zminimalizowaniu sporów na etapie jego wdrażania w życie.

Nie bez znaczenia jest to, że na skutek kilkuletniej działalności informacyjnej i promocyjnej w Polsce mediacja staje się rozpoznawalną metodą rozwiązywania sporów. Może to zmniejszać naturalną niechęć do stosowania metod kompletnie nowych, a do takich należą w większości instrumenty partycypacji społecznej.

Możliwość zastosowania mediacji w planowaniu przestrzennym nie została przewidziana w u.p.z.p., chociaż w projektach zmian tej ustawy proponowano nawet obligatoryjną mediację w przypadku, gdy pojawią się uwagi do projektu planu²⁵. Brak takiej regulacji prawnej nie oznacza, że mediacja nie może zostać przeprowadzona. Należy ją jednak traktować bardziej jako jeden z instrumentów prowadzenia polityki przestrzennej niż narzędzie prawne. Po wniesieniu uwag

Negocjacje i mediacje w sferze publicznej, Warszawa 2009; W. Federczyk, *Mediacje w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013.

²⁴ M. Tabernacka, *Plaszczyzny konfliktów...*, s. 357.

²⁵ Projekt na etapie prac przygotowawczych w ówczesnym Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej: z 17.06.2008 r., z 10.07.2009 r. i 16.06.2010 r. — nie zostały wniesione do Sejmu (http://bip.transport.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_ustaw/ustawy_budownictwo_i_gospodarka_przestrzenna).

możliwe wydaje się zorganizowanie spotkań mediacyjnych z osobami, które wniosły uwagi albo których interesów uwagi dotyczą. Przewidziany w u.p.z.p. termin 21 dni na uwzględnienie uwag może być pewnym utrudnieniem, jednocześnie jednak może mieć charakter mobilizujący do szybkich działań. Wykorzystanie mediacji niweluje problem jednostronnego charakteru uwag i pozwala wypracować akceptowalny kompromis. Mediacja powinna być prowadzona przez osobę doświadczoną w radzeniu sobie z konfliktami, a jej przebieg uregulowany w formie porozumienia wszystkich uczestniczących w niej stron. Oczywiście samo wykorzystanie mediacji nie daje gwarancji osiągnięcia porozumienia, ale może być instrumentem wspomagającym realizację zasady zrównoważonego rozwoju. Dzięki debatom podczas spotkań mediacyjnych władze gminy mogą uzyskać dużo większą wiedzę na temat oczekiwań i żądań społecznych, a w konsekwencji zdecydować o lepszym kształcie planu miejscowego.

Mediation as an instrument of policy used by the municipal authorities to ensure implementation of the principle of sustainable development in spatial planning

Summary

Settlements taken in the process of local spatial planning are very important for the implementation of the principle of sustainable development. It is therefore important to ensure public participation in them. The article contains an analysis of the legal forms of public participation in spatial planning and identifies the benefits of using mediation. Involvement the parties in negotiations with the presence of the mediator could bring benefits to both: municipal authorities and parties. It makes easier reaching an optimal planning solution by the authorities and the parties receive opportunity to realize their plans and interests. Mediation as a form of multilateral communication can better meet the requirements of participatory democracy than those provided by the law of public consultation which have forms of notes or participation in public discussion.

Keywords: mediation, public participation, sustainable development, local spatial planning