

KATARZYNA KOKOCIŃSKA

ORCID: 0000-0002-1008-3538

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

[katarzyna.kokocinska@amu.edu.pl](mailto:katarzyna.kokocinska@amu.edu.pl)

## Spółeczna akceptacja rozstrzygnięć planistycznych w zakresie rozwoju

**Abstrakt:** Potrzeby społeczne i gospodarcze, wyznaczone celami polityki rozwoju społeczno-gospodarczego, wyrażane są w uchwalanych okresowo aktach polityki władzy wykonawczej — strategiach rozwoju, planach i programach. Są one nie tylko wyrazem kierunków reform, ale też punktem odniesienia dla działalności organów administracji publicznej. Planowanie rozwoju dotyczy interesów wielu podmiotów, ukierunkowując ich działania na realizację celów motywowanych interesem publicznym. Dlatego istotne jest ustalenie prawnej dopuszczalności i zabezpieczenia wpływu społeczeństwa na treść rozstrzygnięć planistycznych w zakresie rozwoju.

Opracowanie dotyczy problematyki prawnej organizacji planowania rozwoju społeczno-gospodarczego — jego legislacyjnej konstrukcji strukturalnej i proceduralnej w kontekście realizacji idei społeczeństwa obywatelskiego. Analiza przepisów prawa pozwoliła na zidentyfikowanie standardów i ocenę prawnych instrumentów uczestnictwa obywateli w procesie planowania rozwoju i uzyskiwania społecznej akceptacji treści aktów polityki.

**Słowa kluczowe:** społeczna akceptacja, planowanie, rozwój, konsultacje, prawo publiczne.

Zwyczajem środowiska akademickiego jest wyrażanie wdzięczności i uznania uczonemu i nauczycielowi poprzez ofiarowanie mu rozprawy, która nawiązuje do zagadnień poruszanych przez niego w trakcie jego naukowej aktywności. Dla prof. Tadeusza Kocowskiego bez wątplenia kluczowym obszarem badań są zagadnienia szczególnie istotne dla nauki publicznego prawa gospodarczego — funkcje państwa w gospodarce. Wyrazem zaś aktywności Jubilata jest jego dorobek, w którym dominują opracowania naukowe poświęcone ingerencji państwa w gospodarkę, przede wszystkim funkcji reglamentacyjnej i policji administra-

cyjnej<sup>1</sup>. Funkcje te stanowią wynik przyjętych założeń ustroju gospodarczego, którego konsekwencją jest prowadzona przez władzę publiczną polityka państwa na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego.

## 1. Planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego. Wprowadzenie

Nieodzownym elementem polityki państwa jest planowanie gospodarcze<sup>2</sup>. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (dalej: u.z.p.p.r. lub ustawa z 2006 roku)<sup>3</sup> planowanie ukierunkowane jest na rozwój i osiągnięcie określonych celów publicznych. Aktualnie potrzeby społeczne i gospodarcze, wyznaczane celami polityki rozwoju, wyrażane są w uchwalanych okresowo aktach polityki władzy wykonawczej — strategiach rozwoju, planach i programach. Akty te są zarówno wyrazem kierunków reform, jak i punktem odniesienia dla działalności organów administracji publicznej odpowiedzialnych za ich realizację. Złożoność i kompleksowość procesu planowania rozwoju powodują, że dotyka ono interesów wielu podmiotów, ukierunkowując ich działania na realizację celów motywowanych interesem publicznym. Dlatego tak istotne jest ustalenie prawnej dopuszczalności i zabezpieczenia wpływu społeczeństwa (obywateli) na treść rozstrzygnięć planistycznych.

Opracowanie dotyczy problematyki prawnej organizacji planowania rozwoju społeczno-gospodarczego<sup>4</sup> — jego legislacyjnej konstrukcji w kontekście reali-

<sup>1</sup> Zob. m.in. T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009; *idem*, § 25 *Policja gospodarcza*, § 26 *Reglamentacja działalności gospodarczej*, *Rozdział V. Funkcje administracji gospodarczej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze* red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013 i cytowana tam literatura autorstwa Jubilata.

<sup>2</sup> C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2006; *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, Poznań 2006; K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 6 grudnia 2007 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1057).

<sup>4</sup> Zob. m.in. J. Łętowski, *Miejsce i funkcje planowania w działalności administracji*, „*Studia Prawnicze*” 1983, z. 1 (75), s. 3–34; A. Bator, *Normy planowania gospodarczego w systemie prawa*, Wrocław 1992, s. 107; K. Strzyczkowski, *Administracyjnoprawne instytucje planowania*, Warszawa 1985, s. 3; P. Badura, *Das Planungsermessen und die rechtsstatliche Funktion des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, *Festschrift zum 25. Jährigen Bestehen des Bayerisches Verfassungsgerichtshof*, München 1972, s. 167; E. Schmidt-Assmann, *Planung unter dem Grundgesetz*, „*Die Öffentliche Verwaltung*” 1974, nr 16, s. 545; E. Wille, *Konzeptionelle probleme öffentlicher planung*, Frankfurt am Main-Bern-New York 1984; W. Hoppe, H. Scharmann, R. Buchner, *Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen*, München 2001, s. 373; E. Buitelaar, M. Galle, N. Sorel, *Plan-Led Planning Systems in Development-Led Practices: An Empirical Analy-*

zacji idei społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego jako kluczowe należy postawić pytanie: czy ustawodawca w zasadniczej regulacji z zakresu planowania rozwoju społeczno-gospodarczego, jaką jest u.z.p.p.r., stwarza warunki uczestnictwa obywateli w procesie planowania rozwoju? Podstawowy problem badawczy dotyczy należytego zabezpieczenia interesów obywateli (i ich organizacji przedstawicielskich) poprzez wprowadzenie, odpowiednich do zakresu spraw publicznych poddanych regulacji, prawnych instrumentów uzyskiwania społecznej akceptacji treści aktów polityki<sup>5</sup>.

## 2. Prawny mechanizm prowadzenia polityki rozwoju

W rozważaniach w obszarze działania aparatu władzy wykonawczej na rzecz rozwoju nie można pominąć zachodzących przemian społeczno-gospodarczych. Na aktualną konstrukcję normatywną prowadzenia polityki na rzecz rozwoju wpływ miały transformacja systemowo-ustrojowa, a w konsekwencji przebudowa struktur państwa, reforma administracji publicznej i nowa koncepcja podziału terytorialnego. Wraz z kształtującym się od końca lat dziewięćdziesiątych modelem państwa opartym na decentralizacji władzy publicznej i jej wielopodmiotowości, a także wzmocnieniem pozycji samorządu terytorialnego formował się nowy model zarządzania państwem. Dlatego też uzasadnione jest umiejscawianie w polu szczególnego zainteresowania sposobu ułożenia stosunków między władzą centralną a zdecentralizowanymi podmiotami władzy publicznej. Stanowią one bowiem zasadniczą, prawną gwarancję udziału społeczeństwa w sprawowaniu rządów. Prawny mechanizm oddziaływania państwa w sferze rozwoju to także wynik procesu integracji z Unią Europejską. Na państwa zostaje wówczas nałożony obowiązek planowania rozwoju, którego istotnym elementem są zasady wydatkowania środków z unijnego budżetu, w tym partnerstwa, partycypacji społecznej oraz wielopoziomowego sprawowania rządów<sup>6</sup>.

*sis into the (Lack of) Institutionalisation of Planning Law*, „Environment and Planning A: Economy and Space” 43, 2011, s. 928–941.

<sup>5</sup> Analiza ogranicza się do aktywności planistycznej *sensu stricto* w obszarze prowadzenia polityki rozwoju, czyli proceduralnych aspektów opracowywania dokumentów strategicznego programowania.

<sup>6</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 roku ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wspierania Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizyjowej (Dz.Urz. UE z 30.06.2021, L 231/159).

Kompleksowe unormowanie prowadzenia polityki rozwoju stanowi u.z.p.p.r., określająca podmioty i tryb współpracy<sup>7</sup>. Prowadzenie polityki rozwoju stało się powinnością publiczną podmiotów zobowiązanych do podejmowania działań w skali i zakresie dotąd niespotykanym, obejmującym zarówno rozwój społeczny, jak i gospodarczy, prowadzony w wymiarze przestrzennym. O istocie prawnego mechanizmu prowadzenia polityki rozwoju przesądza zarówno określony ustawowo krąg podmiotów: Rada Ministrów, samorząd województwa oraz samorząd lokalny, jak i zachodzące pomiędzy nimi relacje opierające się na wzajemnie powiązanych działaniach.

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju dotyczy zadań o fundamentalnym znaczeniu również dla innych sfer aktywności organów władzy publicznej (dziedzin związanych z rozwojem kraju i spójnością w każdym jej ustawowo określonym wymiarze). Jednocześnie odnosi się ona do ustroju państwa — struktury władzy wykonawczej<sup>8</sup>. Wprowadzając prawne rozumienie polityki rozwoju jako „zespołu wzajemnie powiązanych działań” (art. 2 u.z.p.p.r.), opierające się na ustawowym założeniu, jakim jest wielopoziomowość jej prowadzenia, wpisując jednostki samorządu terytorialnego w całość działań państwa na rzecz spójności i rozwoju, podkreśla się znaczenie zdecentralizowanych struktur samorządowych.

### 3. Partnerstwo w podejmowaniu rozstrzygnięć planistycznych na rzecz rozwoju

Idea samorządności terytorialnej, która znalazła odniesienie w u.z.p.p.r., stanowi o respektowaniu przez ustawodawcę demokratyzacji życia publicznego. Prezentowane w ustawie podejście do miejsca i roli układów terytorialnych w prowadzeniu polityki rozwoju, między innymi poprzez zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego udziału w zarządzaniu publicznym, należy łączyć ze wzmacnianiem faktycznego uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego w sprawowaniu władzy. Istota zagadnienia w tym ujęciu sprowadza się do właściwego zarządzania w ramach wyodrębnionych układów terytorialnych. Z punktu widzenia regulacji prawnych oznacza to odpowiednio ukształtowany normatywnie system kompetencyjny podmiotów władzy publicznej i zachodzące między nimi relacje, które powinny się opierać nie tylko na współpracy (art. 1 u.z.p.p.r.),

---

<sup>7</sup> K. Kokocińska, *Prawny mechanizm prowadzenia polityki rozwoju w zdecentralizowanych strukturach władzy publicznej*, Poznań 2014.

<sup>8</sup> Art. 14 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483; Dz.U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319; Dz.U. z 2006 r. Nr 200, poz. 1471; Dz.U. z 2009 r. Nr 114, poz. 946).

ale też jej kwalifikowanej formie — wzajemnie powiązanych działaniach (art. 2 u.z.p.p.r.)<sup>9</sup>.

Postulat wzmocnienia instytucjonalnego i funkcjonalnego organów regionalnych i lokalnych jako partnerów w procesie rozwoju<sup>10</sup> wynika także z konieczności włączania samorządów regionalnych i lokalnych w opracowywanie unijnych i krajowych planów reform<sup>11</sup>. To właśnie w tej sferze aktywności państwa, jaką są działania podejmowane na rzecz wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej<sup>12</sup>, należy szczególnie podkreślać konieczność współpracy struktur centralnych i terytorialnych. Istotnym jej elementem, oprócz wielopoziomowego zarządzania<sup>13</sup>, jest partnerstwo.

## 4. Prawne instrumenty udziału społeczeństwa w rozstrzygnięciach planistycznych na rzecz rozwoju

Kwestią zasadniczą jest zakres normatywnych gwarancji partycypacji społeczeństwa w sprawowaniu władzy publicznej, który w analizowanym obszarze należy rozpatrywać w co najmniej dwóch ujęciach. Po pierwsze, odnosząc do zakresu udziału układów terytorialnych — regionalnych i lokalnych — w prowadzeniu polityki rozwoju, co jak zostało już wykazane, ustawodawca realizuje, wskazując wśród podmiotów prowadzących politykę rozwoju jednostki samorządu terytorialnego i wyposażając je w środki prawne do realizacji zadań. Po drugie, równie istotne jest zapewnienie bezpośredniego udziału partnerów społecznych i gospodarczych w procesie kształtowania polityki rozwoju, a także zagwarantowanie obywatelom (poza formalnymi strukturami) możliwości współuczestniczenia

<sup>9</sup> Opinia Komitetu Regionów „Decentralizacja w Unii Europejskiej oraz rola samorządu lokalnego i regionalnego w kształtowaniu i realizacji polityki UE” (Dz.Urz. UE C 139/39, s. 1).

<sup>10</sup> M. Kulesza, *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 10, s. 6 n.

<sup>11</sup> Biała Księga „Zarządzanie Europą”, COM (2001) 428, Bruksela 25 lipca 2001; zob. L. Hooghe, *Subnational Mobilization in the European Union*, „West European Politics” 18, 1995, nr 3, s. 175–198.

<sup>12</sup> Art. 174 TFUE.

<sup>13</sup> Rozporządzenie ogólne 2021/1060; Regulations Commission Delegated Regulation (EU) No 240/2014 of 7 January 2014 on the European code of conduct on partnership in the framework of the European Structural and Investment Funds (Dz.Urz. UE z 4.03.2014, L. 74/1); zob. A. Rodríguez-Pose, V. Tselios, *Well-Being, Political Decentralisation and Governance Quality in Europe*, „Journal of Human Development and Capabilities” 20, 2019, nr 1, s. 69–93. Państwa członkowskie zostały zobowiązane także do wspierania rozwiązań lokalnych i subregionalnych (w Polsce: ustawa z dnia 20 lutego 2015 roku o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności, tekst jedn. Dz.U. 2019 r. poz. 1167).

w kształtowaniu polityki rozwoju. W przypadku prowadzenia polityki rozwoju jest to szczególnie ważne na etapie opracowywania i przyjmowania dokumentów strategicznego programowania rozwoju.

Ustawa z 2006 roku od początku swego obowiązywania przewidywała konsultacje jako podstawową instytucję udziału jednostek samorządu terytorialnego i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w prowadzeniu polityki rozwoju na etapie jej planowania. Wyrażną podstawą do rekonstrukcji zasady konsultacji jest przepis art. 6 u.z.p.p.r., traktujący wprost o obowiązku konsultacji jako integralnej części procesu planowania, który aktualnie dotyczy projektu koncepcji rozwoju kraju<sup>14</sup>, strategii rozwoju<sup>15</sup> oraz projektów polityk publicznych<sup>16</sup>. Konsultacjom podlegają także dokumenty operacyjno-wdrożeniowe, czyli programy służące realizacji umowy partnerstwa, oraz programy rozwoju. Wśród dokumentów poddanych obowiązkowym konsultacjom w trybie u.z.p.p.r. ustawodawca nie wymienia jednak nowego aktu polityki rozwoju Rady Ministrów — planu rozwojowego. Zgodnie z treścią przepisu art. 5 pkt 7aa u.z.p.p.r. jest to dokument określający reformy i inwestycje z udziałem środków UE, które mają na celu łagodzenie społecznych i gospodarczych skutków kryzysu oraz wzmacnianie zrównoważonego rozwoju kraju, czyli zgodnie z przepisami unijnymi Krajowy Plan Odbudowy<sup>17</sup>.

Dokumenty strategicznego planowania dotyczące polityki ogólnokrajowej uchwalane przez Radę Ministrów, projekty innych strategii odnoszących się między innymi do określonych dziedzin i branży oraz projekty polityk publicznych wynikające z tych strategii rozwoju podlegają konsultacjom przede wszystkim z jednostkami samorządu terytorialnego i ich związkami, partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Odrębnie wskazany został katalog podmiotów uprawnionych do konsultowania w procedurze przygotowywania strategii rozwoju województwa<sup>18</sup> oraz strategii rozwoju gminy<sup>19</sup>. Odpowiednio projekt strategii rozwoju województwa podlega

<sup>14</sup> Art. 5 pkt 4ba u.z.p.p.r.

<sup>15</sup> Art. 9 u.z.p.p.r.

<sup>16</sup> Art. 5 pkt 7b u.z.p.p.r.

<sup>17</sup> Zgodnie z art. 17 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 roku ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.Urz. UE z 18.02.2021, L. 57/17) państwa członkowskie przedstawiają plan obejmujący program reform i inwestycji, w tym działania służące realizacji reform i inwestycji publicznych. Zgodnie z rozdziałem 2aa (art. 141a–141b) u.z.p.p.r. obowiązek opracowania KPO w celu otrzymania wsparcia z Next Generation EU został nałożony na Radę Ministrów i podlega on uzgodnieniom, konsultacjom publicznym lub opiniowaniu w trybie określonym uchwałą nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 roku Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2013 r. poz. 979).

<sup>18</sup> Art. 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1668; Dz.U. z 2021 r. poz. 1038, 1834).

<sup>19</sup> Art. 10e ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1372, 1834).

konsultacjom z jednostkami samorządu terytorialnego z obszaru tego województwa i ich związkami, partnerami społecznymi i gospodarczymi, właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie oraz z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Z kolei strategii rozwoju ponadlokalnego<sup>20</sup> oraz strategii rozwoju gminy, zgodnie z treścią art. 6 ust. 3 u.z.p.p.r., powinny być konsultowane głównie z sąsiednimi gminami i ich związkami, lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi, mieszkańcami gmin (w przypadku strategii rozwoju ponadlokalnego) albo gminy (w przypadku strategii rozwoju gminy) oraz z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

Regulacje proceduralne obowiązkowych konsultacji mają charakter ogólny i tworzą katalog wymogów wobec podmiotu zobowiązanego do opracowania projektu aktu polityki. Zamieszcza on na swojej stronie internetowej informację o konsultacjach, terminie i sposobie przekazywania uwag oraz o terminie i miejscu spotkań konsultacyjnych. Dodatkowo ogłoszenie może zamieścić, odpowiednio do rodzaju dokumentu planistycznego, w prasie o zasięgu krajowym, regionalnym lub lokalnym. Podmioty uprawnione do konsultacji w terminie 35 dni od dnia ogłoszenia mogą wyrazić opinię do projektu, a jej niezgłoszenie w terminie oznacza rezygnację z prawa jej wyrażenia. W terminie 30 dni od dnia zakończenia konsultacji podmioty je organizujące przygotowują sprawozdanie z przebiegu i wyników konsultacji, ustosunkowując się do zgłaszanych uwag wraz z uzasadnieniem, oraz podają je do publicznej wiadomości na swojej stronie internetowej<sup>21</sup>.

Z normy-zasady art. 6 u.z.p.p.r. wynika przede wszystkim dyrektywa zapewnienia udziału przedstawicielom różnych grup interesu w przygotowywaniu dokumentów planistycznych dotyczących rozwoju. Trzeba przy tym podkreślić szeroko określony normatywnie zakres podmiotowy konsultacji. Przyjęte ustawowe rozwiązanie należy traktować jako minimum gwarancji zapewniających realizację współdziałania, stanowiące nieodzowny element mechanizmu prowadzenia polityki rozwoju w związku z wyraźnym, prawnym rozróżnieniem rządowej polityki rozwoju kraju oraz polityki rozwoju prowadzonej przez władze samorządowe.

Prowadzenie polityki rozwoju służy realizacji spójnych celów, dlatego należy przyjąć, że ustawodawca uczynił konsultacje instrumentem prawnym harmonizacji działań ukierunkowanych na rozwój (w skali kraju, województwa bądź w skali lokalnej), włączając w ten proces zainteresowane podmioty i akcentując

<sup>20</sup> Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 9 pkt 6 u.z.p.p.r. strategia rozwoju ponadlokalnego to dokument, o którym mowa w art. 10g ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym i w art. 12a ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 roku o związku metropolitalnym w województwie śląskim.

<sup>21</sup> Art. 19a u.z.p.p.r.: „projekty programów podlegają konsultacjom z jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi”. W takim przypadku przepisy art. 6 ust. 4-6 stosuje się odpowiednio.

przy tym terytorialny wymiar dokumentów planistycznych. Ustawodawca jednoznacznie wskazuje, że do konsultowania rozstrzygnięć planistycznych uprawieni są — oprócz podmiotów, które stanowią przykład zinstytucjonalizowanych form współpracy o charakterze przedstawicielskim — również mieszkańcy danego terytorium<sup>22</sup>.

Instytucję konsultacji w procedurze opracowywania aktów planowania rozwoju należy traktować jako jedną z form wypełnienia obowiązku prowadzenia polityki rozwoju opartej na wzajemnych, uzupełniających się działaniach. Jest ona przykładem wyraźnego dążenia do zabezpieczenia wpływu jednostek samorządu terytorialnego, a także organizacji reprezentujących określone grupy społeczne, gospodarcze i zawodowe na treść rozstrzygnięć dokumentów polityki rozwoju. Zapewnia możliwość prowadzenia „dialogu”, uwzględnienia interesów podmiotów sektora zarówno publicznego, jak i prywatnego, a także łączenia potrzeb sfer gospodarczej i społecznej.

Analizując przyjęte rozwiązania prawne u.z.p.p.r., należałoby oczekiwać określenia zasad, mechanizmów współpracy oraz koordynacji działań planistycznych<sup>23</sup> podejmowanych przez Radę Ministrów z tymi podejmowanymi przez samorząd terytorialny i odwrotnie, co w efekcie wyznaczyłoby relacje pomiędzy niezależnymi organami struktur publicznych w polityce rozwoju. Ten postulat nie stoi w sprzeczności z koncepcją „luźniejszego charakteru procesu planowania”<sup>24</sup> oraz ideą znacznej samodzielności jego kształtowania. Rozważenia wymaga jednak zwiększenie wpływu partnerów, w tym jednostek samorządu terytorialnego, na rozstrzygnięcia planistyczne stanowiące wynik ogólnokrajowej polityki rozwoju prowadzonej przez Radę Ministrów.

## Wnioski

Rola administracji publicznej, jej zadania, a także efekty podejmowanych przez organy władzy publicznej działań oceniane są przez pryzmat realizacji obowiązków względem społeczeństwa. Oczekuje się nie tylko skuteczniejszego zaspokajania bieżących potrzeb, lecz również określania nowych dążeń, stymulowania rozwoju, które są odpowiedzią na zmieniające się uwarunkowania. Planowanie rozwoju należy postrzegać jako zasadniczy element kształtowania życia społeczno-gospodarczego, który jako trwałe składnik interwencjonizmu państwowego w gospodarce, w swej prawnej konstrukcji powinien uwzględniać element

<sup>22</sup> E. Buitelaar, M. Galle, N. Sorel, *op. cit.*, s. 928–941.

<sup>23</sup> E.R. Alexander, *Institutional Transformation and Planning: From Institutionalization Theory to Institutional Design*, „Planning Theory” 4, 2005, nr 3, s. 209–223.

<sup>24</sup> J. Łętowski, *Administracja. Prawo. Orzecznictwo sądowe*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1985, s. 83 n.



partycypacyjny. Obywatele mają bowiem do odegrania ważną rolę w zwiększaniu przejrzystości i odpowiedzialności władz publicznych oraz w zwiększaniu skuteczności realizowania zadań publicznych. Planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego jest wszak przykładem sfery działań państwa, w której kształtowanie relacji między państwem i jej administracją a społeczeństwem opiera się na jego aktywnym udziale w podejmowanych rozstrzygnięciach. Uspołecznienie procesu planowania jest nieodzownym elementem sprawnego zarządzania państwem<sup>25</sup>.

Prawna konstrukcja instrumentów oddziaływania społeczeństwa na rozstrzygnięcia władzy publicznej, zarówno od strony strukturalnej, jak i proceduralnej, powinna spełniać określone standardy, aby móc je uznać za przykład zinstytucjonalizowanego partnerstwa. Standard wielopoziomowego sprawowania rządów nie tylko oparty na partnerstwie pomiędzy określonymi poziomami sprawowania władzy publicznej, ale także przy zapewnieniu obywatelom możliwości współdecydowania i podejmowania współodpowiedzialności za podejmowane decyzje powinien opierać się na otwartości, uczestnictwie, reprezentatywności i takim ukształtowaniu prawnych instrumentów, któremu nie będzie można zarzucić charakteru rozwiązań pozornych. Ustawodawca powinien zabezpieczyć interesy społeczeństwa, wprowadzając prawne gwarancje w zakresie przejrzystości procedur, zapewnienia identyfikacji właściwych partnerów oraz odpowiedniej do zakresu i treści rozstrzygnięcia ich reprezentatywności.

Badania w zakresie prawnych aspektów planowania rozwoju społeczno-gospodarczego potwierdzają, że ze względu na zakres spraw objętych polityką rozwoju konieczne jest odejście od tradycyjnych rozwiązań. Wobec zmieniających się uwarunkowań i konieczności rozwiązywania coraz to nowszych problemów konstrukcje funkcjonowania wykonawczej władzy publicznej w sferze prowadzenia polityki nie powinny się opierać na sformalizowanych procedurach legislacyjnych. Bieżące zarządzanie, w tym przypadku w sferze rozwoju kraju i spójności, wymaga bowiem elastycznych strukturalnych i proceduralnych rozwiązań. Wymaga również — obok prawnych instrumentów służących realizacji zasady konsultacji — budowania aparatu pomocniczego opartego na wiedzy eksperckiej oraz zwiększenia prawnych gwarancji uczestnictwa partnerów społecznych i gospodarczych w organach opiniodawczo-doradczych. Z perspektywy proponowanych rozwiązań normatywnych chodzi o faktyczną realizację zasady partycypacji społecznej. Obowiązujące regulacje, w tym kluczowy przepis art. 6 u.z.p.p.r., nie są bowiem wystarczające.

Uspołecznienie procesu planowania poprzez wprowadzenie odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych stanowiących wyraz bezpośredniego udziału przedstawicieli różnych grup interesariuszy w procesie planowania wymaga jednak

---

<sup>25</sup> Podobnie jak standard zintegrowanego podejścia. Zob. K. Kokocińska, *Integrated Programming in National Development*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, nr 4, s. 139–149.

rewizji prawnych rozwiązań procesu planowania w prowadzeniu polityki rozwoju jako powinności publicznej o charakterze ogólnosystemowym. Ich realizacja powinna opierać się na współpracy i współuczestnictwie, szerokim udziale podmiotów reprezentujących władze samorządowe oraz partnerów społecznych i gospodarczych, co pozwoliłoby na realizację zasady wielopoziomowego zarządzania i stanowiło przykład wspólnego administrowania. Chodzi o skupienie działań formalnie odrębnych organów dążących do realizacji określonych celów publicznych<sup>26</sup>.

## Bibliografia

- Alexander E.R., *Institutional Transformation and Planning: From Institutionalization Theory to Institutional Design*, „Planning Theory” 4, 2005, nr 3, <https://doi.org/10.1177/1473095205058494>.
- Badura P., *Das Planungsmessen und die rechtsstatliche Funktion des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Festschrift zum 25. Jährigen Bestehen des Bayerisches Verfassungsgerichtshof*, München 1972.
- Bardach E., *Gettning Agencies to Work Together. The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*, Washington 1998.
- Bator A., *Normy planowania gospodarczego w systemie prawa*, Wrocław 1992.
- Buitelaar E., Galle M., Sorel N., *Plan-Led Planning Systems in Development-Led Practices: An Empirical Analysis into the (Lack of) Institutionalisation of Planning Law*, „Environment and Planning A: Economy and Space” 43, 2011, <https://doi.org/10.1068/a43400>.
- Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, Poznań 2006.
- Hooghe L., *Subnational Mobilization in the European Union*, „West European Politics” 18, 1995, nr 3.
- Hoppe W., Scharmann H., Buchner R., *Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen*, München 2001.
- Kocowski T., § 25 Policia gospodarcza, § 26 Reglamentacja działalności gospodarczej, *Rozdział V. Funkcje administracji gospodarczej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.
- Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009.
- Kokocińska K., *Integrated Programming in National Development*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, nr 4, <https://doi.org/10.14746/rpeis.2019.81.4.11>.
- Kokocińska K., *Prawny mechanizm prowadzenia polityki rozwoju w zdecentralizowanych strukturach władzy publicznej*, Poznań 2014.
- Kosikowski C., *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2006.
- Kulesza M., *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 10.
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.
- Łętowski J., *Administracja. Prawo. Orzecznictwo sądowe*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1985.

<sup>26</sup> J. Supernat, *Administracja jako splot umów*, [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewiącka-Bokun, Wrocław 2008, s. 163; E. Bardach, *Gettning Agencies to Work Together. The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*, Washington 1998; P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 565.

- Łętowski J., *Miejsce i funkcje planowania w działalności administracji*, „Studia Prawnicze” 1983, z. 1 (75).
- Rabska T., *Elementy prawne polityki regionalnej*, [w:] *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Zbigniewa Leońskiego*, red. Z. Janku *et al.*, Poznań 1999.
- Rodríguez-Pose A., Tselios V., *Well-Being, Political Decentralisation and Governance Quality in Europe*, „Journal of Human Development and Capabilities” 20, 2019, nr 1, <https://doi.org/10.1080/19452829.2018.1563773>.
- Schmidt-Assmann E., *Planung unter dem Grundgesetz*, „Die Öffentliche Verwaltung” 1974, nr 16.
- Starościak J., *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973.
- Strzyczkowski K., *Administracyjnoprawne instytucje planowania*, Warszawa 1985.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011.
- Supernat J., *Administracja jako splot umów*, [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008.
- Wille E., *Konzeptionelle probleme öffentlicher planung*, Frankfurt am Main-Bern-New York 1984.

## Social Approval for Planning Decisions in the Area of Development

### Summary

Social and economic needs, as determined by the goals of socio-economic development policy, are expressed in development strategies, plans and programmes, which the executive branch adopts at periodic intervals. Not only do such acts reflect the directions of reform, but also provide a frame of reference for the activities of public administration bodies. Planning has an impact on the interests of multiple entities channelling their actions towards the accomplishment of objectives motivated by the public interest. For this reason, one should establish the scope of legal admissibility and the extent of public influence on the substance of development-related planning decisions.

This study is thus concerned with the legal issues involved in planning social and economic development, focusing on the structural and procedural elements of the legislative process, all in the context of pursuing the ideals of civil society. Following an analysis of pertinent laws and regulations, it has become possible to identify the standards and assess the instruments that enable citizen participation in the process of development planning as well as result in obtaining social approval for the premises, solutions and measures included in policy acts.

**Keywords:** social approval, planning, development, public consultation, public law.