



## Partycypacja w planowaniu przestrzennym

Jakie zmiany niesie ze sobą nowelizacja ustawy  
o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym?

arch. Martyna Nagórska

Gdańsk, styczeń 2023 r.

Współtworzone przez:



POMORSKA  
SIĘĆ **COP**



KOMITET  
DO SPRAW  
POŻYTKU  
PUBLICZNEGO



Narodowy Instytut Wolności  
Centralny Rejestr Organizacji Obywatelskich

Działanie sfinansowane ze środków  
Programu Rozwoju Organizacji  
Obywatelskich na lata 2018-2030



Program Rozwoju  
Organizacji  
Obywatelskich  
na lata 2018-2030  
**PROO**



**Pomorska Pracownia Badań Obywatelskich**

**Adres:** ul. Wita Stwosza 23  
80-312 Gdańsk

**Telefon:** +48 58 344 40 39

**E-mail:** [biuro@fundacjarc.org.pl](mailto:biuro@fundacjarc.org.pl)

## Wstęp

Partycypacja w planowaniu przestrzennym – pod tym hasłem rozumiemy procesy konsultacji społecznych dokumentów planistycznych takich jak: miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania czy gminnych programów rewitalizacji. O ile konsultacje społeczne tych ostatnich – gminnych programów rewitalizacji są już od kilku lat ustawowo uregulowane w nieco szerszym wymiarze na podstawie art. 5, 6, 6a i 7 ustawy o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 r. (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 485 z późn. zm.), o tyle przepisy prawa regulujące konsultacje społeczne pozostałych dokumentów planistycznych budziły niedosyt nie tylko strony społecznej, ale i samorządowców, projektantów, a przede wszystkim praktyków partycypacji i ekspertów do spraw konsultacji społecznych. Regulacje zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 977 z późn. zm.) sprzed nowelizacji tej ustawy, która weszła w życie 24 września 2023 r., nie nadążały za zmianami społecznymi i nie przystawały do bieżącej sytuacji i potrzeb demokratycznego społeczeństwa.

## Jak było?

Czyli stan faktyczny i prawny przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw z dnia 7 lipca 2023 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688).

W dużym skrócie różnice w podejściu do partycypacji i konsultacji społecznych gminnych programów rewitalizacji i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego czy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania polegały na różnym podejściu do włączania społeczeństwa, dostępności samych procesów, ale i możliwości, a wręcz konieczności udziału społeczeństwa na wszystkich etapach tworzenia dokumentu czy programu. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o rewitalizacji *Partycypacja społeczna obejmuje przygotowanie, prowadzenie i ocenę rewitalizacji w sposób zapewniający aktywny udział interesariuszy, w tym poprzez uczestnictwo w konsultacjach społecznych oraz w pracach Komitetu Rewitalizacji (...).*

Z kolei konsultacje społeczne wynikające z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zakładały jedynie udział społeczny w postaci:

- 1 możliwości składania wniosków do dokumentu po podjęciu przez radę miasta bądź gminy uchwały o przystąpieniu do jego sporządzania,
- 2 możliwości zapoznania się z gotowym projektem dokumentu podczas jego wyłożenia do publicznego wglądu, wzięcia udziału w dyskusji publicznej nad rozwiązaniami w nim przyjętymi i ewentualną możliwością złożenia uwag w formie pisemnej do wykładanego dokumentu.

Różnice były znaczące, gdyż czymś innym są procesy konsultacyjne, w których społeczeństwo włączane jest na samym początku tworzenia dokumentu, a nawet jeszcze wcześniej – na etapie diagnozy, a czymś innym jest przeprowadzanie dyskusji publicznej nad gotowym już, uzgodnionym i zaopiniowanym przez wymagane organy, dokumentem – właściwie gotowym do uchwalenia przez radę.

O tym, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. (z wieloma późniejszymi zmianami) wymagała reformy było wiadomo od dawna, a temat partycypacji obywatelskiej był jednym z ważniejszych obszarów wymagających zmian ustawowych.

Jak konsultacje społeczne powinny wyglądać, jak je organizować i przeprowadzać, czy jakich narzędzi używać powstało wiele publikacji i tzw. narzędziowników. Jednak do najważniejszych z tych dokumentów należą:

- 1 **Siedem Zasad Konsultacji**, 2 Kongres wolności w Internecie, Departament Analiz i Komunikacji Publicznej, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa, maj 2013 r.
- 2 **Kanon Lokalnych Konsultacji Społecznych**, Oktawiusz Chrzanowski, Ewa Rościszewska, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych (FISE), Warszawa, 2015 r. opracowane na podstawie „Konsultacje społeczne – jak sprawić by były lepsze? Propozycja Kodeksu Konsultacji i ścieżka wdrożenia”, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa, czerwiec 2012 r.



W Kodeksie Konsultacji czytamy, iż w systemie demokratycznym suwerenem są obywatele, którzy sprawują rządy bezpośrednio lub przez przedstawicieli, którym udzielili mandatu w wyborach. **Celem konsultacji jest poprawa jakości decyzji i legislacji. Wysłuchanie racji różnych stron pozwala wcześniej wychwycić błędy i stworzyć bardziej wyważone rozwiązania. Decyzje mogą wtedy uwzględniać zróżnicowane potrzeby obywateli, grup, środowisk i instytucji społeczeństwa obywatelskiego.** Konsultacje służą artykulacji i wymianie poglądów, a nie prowadzeniu sporów. Konsultacje są kluczowym sposobem włączania obywateli w proces podejmowania decyzji. Udział obywateli w procesie kształtowania polityk publicznych i rozwiązań prawnych przyczynia się do urzeczywistniania dobra wspólnego postrzeganego w kategoriach jakości życia całej społeczności. Innymi sposobami poznawania i uwzględniania preferencji obywateli w okresie między wyborami są m.in. szeroka debata publiczna, wysłuchania publiczne, badania opinii publicznej i zinstytucjonalizowany dialog obywatelski i społeczny. Konsultacje są inicjowane przez administrację publiczną – rządową i samorządową. Uczestniczenie w konsultacjach jest prawem każdego obywatela.

Siedem zasad konsultacji, to opracowane w 2012 r. przez grupę ekspertów rządowych i pozarządowych zaproszonych do współpracy przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji zbiór najważniejszych elementów, które składają się na dobrze przygotowany i przeprowadzony proces partycypacji, a wśród nich są:

## 1 DOBRA WIARA

Konsultacje prowadzone są w duchu dialogu obywatelskiego. Strony słuchają się nawzajem, wykazując wolę zrozumienia odmiennych racji.

## 2 POWSZECHNOŚĆ

Każdy zainteresowany tematem powinien móc dowiedzieć się o konsultacjach i wyrazić w nich swój pogląd.

## 3 PRZEJRZYSTOŚĆ

Informacje o celu, regułach, przebiegu i wyniku konsultacji muszą być powszechnie dostępne. Jasne musi być, kto reprezentuje jaki pogląd.

## 4 RESPONSYWNOŚĆ

Każdemu, kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym terminie, co nie wyklucza odpowiedzi zbiorczych.

## 5 KOORDYNACJA

Konsultacje powinny mieć gospodarza odpowiedzialnego za konsultacje tak politycznie jak organizacyjnie. Powinny one być odpowiednio umocowane w strukturze administracji.

## 6 PRZEWIDYWALNOŚĆ

Konsultacje powinny być prowadzone od początku procesu legislacyjnego. Powinny być prowadzone w zaplanowany sposób i w oparciu o czytelne reguły.

## 7 POSZANOWANIE INTERESU OGÓLNEGO

Choć poszczególni uczestnicy konsultacji mają prawo przedstawiać swój partykularny interes, to ostateczne decyzje podejmowane w wyniku przeprowadzonych konsultacji powinny reprezentować interes publiczny i dobro ogólne.

W tym samym dokumencie czytamy, **że nie można nazywać konsultacjami procesu akceptowania podjętych już decyzji**, a także, że co do zasady **proces konsultacji jest poprawny, jeśli zostaje uruchomiony na możliwie wstępnym etapie tworzenia polityk publicznych i ich założeń** — im wcześniej konsultacje się zaczynają, tym większy przynoszą pożytek. A ponadto, zdaniem autorów dokumentu: **Konsultacji nie rozpoczyna się dopiero w momencie konfliktu. Dobrze przeprowadzone konsultacje mogą potencjalnemu konfliktowi zapobiec**. Trudno nie zgodzić się z tymi tezami, nawet dziś, po 12 latach od czasu, kiedy zostały spisane.

## Jak mogłoby być?

Czyli jakie były oczekiwania społeczne odnośnie do nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie zmian dotyczących partycypacji i konsultacji społecznych?

3 lata później, bo w latach 2015 – 2018, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, a dokładniej Departament Europejskiego Funduszu Społecznego przeprowadził dwa konkursy grantowe w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój – Oś priorytetowa II – Działanie 2.19 Usprawnienie procesów inwestycyjno-budowlanych i planowania przestrzennego **na wzmocnienie procesu konsultacji społecznych w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego.**

Celem i przedmiotem konkursów było, jak czytamy w regulaminie, *wybranie do dofinansowania projektów, których realizacja przyczyni się do wzmocnienia procesu konsultacji społecznych w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego. Projekty składane w odpowiedzi na konkurs powinny przyczyniać się do realizacji celów PO WER, w szczególności muszą wpisywać się w realizację celu szczegółowego Osi II: Zwiększenie potencjału instytucjonalnego administracji publicznej w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz usprawnienie procesów inwestycyjno-budowlanych –* **Wzmocnienie procesu konsultacji społecznych i monitoringu społecznego w zakresie działań prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego.**

Założono, że łącznie w ramach wszystkich projektów wybranych do dofinansowania w ramach konkursów na wzmocnienie procesów konsultacji społecznych w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego:

- 1** w pierwszym konkursie grantowym (nr POWR.02.19.00-IZ.00-00-004/15, ogłoszonym w 2015 r.) **181 gmin** przeprowadzi we współpracy z organizacjami pozarządowymi konsultacje dokumentów dotyczących planowania przestrzennego do końca 2018 r.;
- 2** w drugim konkursie grantowym (nr POWR.02.19.00-IZ.00-00-003/18 ogłoszonego w 2018 r.) przeprowadzonych zostanie **350 konsultacji dokumentów** dotyczących planowania przestrzennego w gminach i **przeszkolonych zostanie 1000 pracowników gmin** z zakresu partycypacyjnego tworzenia dokumentów planistycznych.

Zatem łącznie dofinansowaniem i wsparciem merytorycznym mającym na celu przeprowadzenie poszerzonych konsultacji aktów prawa miejscowego objęto ok. 530 gmin, co stanowi ok. 20% wszystkich gmin w Polsce (na 2477 gmin łącznie w całym kraju).

Realizacja pilotażowych projektów finansowanych w ramach środków PO WER na wzmocnienie procesu konsultacji społecznych w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego przypadła na lata 2016–2022. Poza finansowaniem, które wynosiło każdorazowo ok. 20.000,00 PLN (do max. 30.000,00 PLN) na organizację poszerzonych konsultacji społecznych, samorządy otrzymały wsparcie merytoryczne i możliwość, a wręcz konieczność przeszkolenia swoich pracowników. Wszystko po to, by każda gmina będąca beneficjentem projektu miała możliwość nie tylko przeprowadzenia, ale i zdobycia niezbędnej wiedzy i doświadczenia, by przeprowadzać w przyszłości poszerzone konsultacje społeczne aktów prawa miejscowego takich jak: miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego i Studia uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego.

Zakres zadań i ramowa struktura projektów dofinansowanych w ramach konkursów zostały uszczegółowione w regulaminie, w którym określono również kryteria oceny projektów i podstawowe definicje oraz wymogi i zasady organizacji procesów partycypacyjnych. Zatem jak czytamy w regulaminie konkursu: *Przez pogłębione konsultacje rozumie się konsultacje wykraczające poza wymogi nakładane na gminy na mocy przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 2016 poz. 778). (...)*

”

*Celem projektu jest wypracowanie i upowszechnienie stosowania innowacyjnych metod i narzędzi prowadzenia konsultacji społecznych w szerszej formie niż wynikająca z obowiązku ustawowego. Dzięki zwiększonemu udziałowi społecznemu w procesie opracowywania dokumentów planistycznych, nastąpi podniesienie ich jakości. (...)*

”





*Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakłada na gminę obowiązek umożliwienia mieszkańcom składania wniosków dotyczących studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego po przyjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia tych dokumentów oraz organizacji dyskusji publicznej po wyłożeniu projektu studium/planu i umożliwienia wnoszenia do tych dokumentów uwag. W ramach projektu natomiast Beneficjent będzie zobowiązany do przekazania gminom grantów na przeprowadzenie procesu pogłębionych konsultacji dotyczących dokumentu planistycznego i wesprzeć gminy w prowadzeniu tego procesu. W ramach procesu pogłębionych konsultacji społecznych każda z gmin uczestniczących w projekcie zastosuje co najmniej 3 techniki konsultacji, w tym co najmniej jedną internetową. (...)*

Wnioskodawca opracuje we współpracy z gminą na podstawie ramowego planu konsultacji, stanowiącego załącznik do regulaminu konkursu oraz dostępnych publikacji dotyczących konsultacji społecznych w tym Kanonu Lokalnych Konsultacji Społecznych, indywidualny plan konsultacji dla każdej gminy realizującej projekt, obejmujący jeden lub dwa etapy konsultacji wymienione w załączniku. Etap pierwszy obejmuje okres pomiędzy przyjęciem przez gminę uchwały o przystąpieniu do sporządzenia/ zmiany planu miejscowego lub studium a przekazaniem sporządzonego projektu dokumentu planistycznego do opinii komisji urbanistyczno-architektonicznej. Etap drugi konsultacji obejmuje okres pomiędzy wyłożeniem planu lub studium do publicznego wglądu a przekazaniem uzgodnionego projektu planu lub studium radzie gminy do uchwalenia. **Minimum 75% indywidualnych planów konsultacji będzie obligatoryjnie dotyczyło pierwszego etapu konsultacji. (...)**

**Konsultacje co najmniej 75% dokumentów dotyczących planowania przestrzennego zostaną przeprowadzone na wczesnym etapie ich powstawania.** Jednocześnie dokumenty będą mogły być konsultowane również na etapie wyłożenia projektu planu miejscowego lub studium do publicznego wglądu, co zminimalizuje ryzyko nieosiągnięcia wskaźnika rezultatu na koniec okresu programowania, czyli przedłożenia do zatwierdzenia dokumentów dotyczących planowania przestrzennego wypracowanych wspólnie z NGO. (...)





*Beneficjent opracuje IPK w oparciu o ramowy plan konsultacji, stanowiący załącznik nr 11 do regulaminu konkursu oraz wykorzystując dostępne publikacje dotyczące konsultacji społecznych, w tym **Kanon Lokalnych Konsultacji Społecznych**. Co najmniej 75% IPK musi obejmować pierwszy etap konsultacji, o którym mowa w załączniku nr 11. (...)*

*Wnioskodawca przedstawi zestaw narzędzi (technik) prowadzenia konsultacji społecznych dotyczących planowania przestrzennego, z których w każdej gminie zostaną wykorzystane obowiązkowo przynajmniej 3 narzędzia. Co najmniej jedno z nich będzie narzędziem internetowym.*

*Kryterium ma na celu ujednolicenie i ustandaryzowanie procesu konsultacji, a także zapewnienie minimalnego obowiązkowego zestawu technik umożliwiających włączenie obywateli w proces konsultacyjny. Wnioskodawca może wzbogacić indywidualne plany konsultacji o dodatkowe narzędzia (techniki) dopasowane do charakteru gminy i tematu konsultacji. Wnioskodawca wykorzysta w tym celu dostępne źródła wiedzy, m.in.*

***portal [www.decydujmyrazem.pl](http://www.decydujmyrazem.pl),  
[www.partycypacjaobywatelska.pl](http://www.partycypacjaobywatelska.pl),  
[www.konsultacje.um.warszawa.pl](http://www.konsultacje.um.warszawa.pl).***

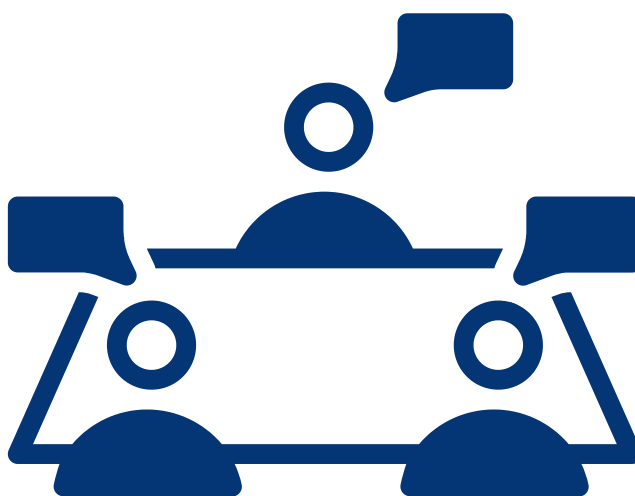


Po dogłębnej analizie regulaminu konkursu grantowego PO WER z roku 2015 i 2018 nie sposób nie zwrócić uwagi na kontynuację namysłu jaki miał miejsce w dokumencie pn. „Konsultacje społeczne – jak sprawić by były lepsze? Propozycja Kodeksu Konsultacji i ścieżka wdrożenia”, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa, czerwiec 2012 r. Wytyczne, które zawierał dokument z roku 2012 zostały wprowadzone w życie w latach 2018–2022. **Kanon Lokalnych Konsultacji Społecznych** został wręcz literalnie wymieniony jako źródło wiedzy na temat konsultacji społecznych na podstawie którego poszczególni grantobiorcy mają przygotowywać Indywidualne Plany Konsultacji. Ku zadowoleniu ekspertów i praktyków partycypacji rozpoczęła się w Polsce szeroko zakrojona kampania promująca poszerzone konsultacje społeczne w planowaniu przestrzennym z wykorzystaniem wiedzy i potencjału organizacji pozarządowych oraz finansowana ze środków Unii Europejskiej.

Co najważniejsze, aż 530 gmin w Polsce przeprowadziło pilotażowe pogłębione konsultacje społeczne wybranego aktu prawa miejscowego, a ponad 1500 urzędników zostało wyszkolonych i nabyło praktycznych umiejętności z zakresu przygotowywania i przeprowadzania poszerzonych konsultacji społecznych.

Przy czym, pod pojęciem poszerzonych konsultacji społecznych rozumie się, konsultacje szersze niż przewidywała to ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, i które winny charakteryzować takie elementy, jak:

- 1 Dwa etapy przeprowadzania konsultacji społecznych, przy czym pierwszy, wczesny etap przypada na okres między podjęciem przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania aktu prawa miejscowego, a rozpatrzeniem wniosków do tego aktu – czyli na etapie zbierania wniosków do dokumenty. Drugi etap z kolei przypada na okres wyłożenia dokumentu do publicznego wglądu, jego wyłożenia i zbierania uwag – czyli zgodnie z obowiązującymi przepisami
- 2 Trzy narzędzia konsultacyjne, przy czym min. jedno z nich powinno być narzędziem internetowym. Załącznik 12 do regulaminu konkursu, pn. Katalog technik prowadzenia konsultacji społecznych zawiera ponad 30 różnych technik i narzędzi konsultacyjnych.



## Jak jest?

Czyli jakie zmiany odnoście do **partycypacji w planowaniu** przyniosła nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

24 września 2023 r. weszły w życie przepisy ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw z dnia 7 lipca 2023 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688).

Wśród wielu znaczących zmian, jakie pojawiły się u ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym znalazły się:

- 1 wprowadzenie planu ogólnego gminy jako nowego aktu planowania przestrzennego;
- 2 likwidacja podstawy prawnej do uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, przy czym już uchwalone studia zachowują ważność do dnia wejścia w życie planu ogólnego danej gminy, najpóźniej do 31 grudnia 2025 r.;
- 3 utworzenie **Rejestru Urbanistycznego**;
- 4 wprowadzenie zintegrowanego planu inwestycyjnego jako szczególną formę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 5 utrata mocy ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (tzw. Lex deweloper) z dniem 1 stycznia 2026 r.;
- 6 **zwiększenie udziału czynnika społecznego w postępowaniach planistycznych**, m.in. w postaci możliwości składania wniosku o podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejskiego planu zagospodarowania przestrzennego w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej.;
- 7 konieczność uwzględniania ustaleń planu ogólnego gminy przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy.

Analogicznie jak we wspomnianej ustawie o rewitalizacji przepisy dotyczące partycypacji społecznej ujęto w jeden rozdział i dodano go pod nr 1a **Partycypacja społeczna**. W rozdziale tym w art. 8e ust. 1 czytamy:

*Zapewnienie partycypacji społecznej polega na:*

- 1** ***umożliwieniu udziału interesariuszom** planowania i zagospodarowania przestrzennego, zwanym dalej „interesariuszami”, **w przygotowaniu aktów** planowania przestrzennego, w tym wypowiadania się, składania wniosków lub uczestnictwa w konsultacjach społecznych;*
- 2** ***poznaniu potrzeb, zebraniu stanowisk i pomysłów interesariuszy** dotyczących polityki przestrzennej;*
- 3** ***prowadzeniu działań edukacyjnych i informacyjnych** o istocie, celach i zasadach planowania i zagospodarowania przestrzennego;*
- 4** *inicjowaniu, umożliwianiu i wspieraniu działań służących rozwijaniu dialogu między interesariuszami w ramach kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej oraz **zwiększaniu udziału interesariuszy** w kształtowaniu i prowadzeniu polityki przestrzennej.*

Można by zatem wywnioskować, że przed nami długo wyczekiwane duże zmiany i znaczne rozszerzenie konsultacji społecznych w planowaniu przestrzennym. Czy aby na pewno?





W art. 14 ust. 4 przewidziano m. in. możliwość udziału interesariuszy w przygotowaniu aktów planowania przestrzennego prawa miejscowego: *Uchwałę, o której mowa w ust. 1, rada gminy podejmuje z własnej inicjatywy, na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta lub **w wyniku zgłoszenia w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej**, o której mowa w art. 41a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.* Zatem to faktycznie duża zmiana, choć w praktyce inicjatywa uchwałodawcza jest trudna do przeprowadzenia przez stronę społeczną, choćby z uwagi na konieczność przygotowania załącznika graficznego do uchwały, w tym w formie gml zawierającego granice przyszłego planu miejscowego. Znajomość i dostęp do specjalistycznego oprogramowania GIS stanowi techniczną przeszkodę. Nawet przy założeniu, że problemy natury technicznej zostaną rozwiązane przez gminnych ekspertów, to pozostaje problem wyznaczenia prawidłowo tych granic, a do tego potrzeba jest wiedza i doświadczenie planistów i ekspertów gminnych. Prawdopodobieństwo, że uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego zostanie poprawnie przygotowana jest znikome, zatem zapis może okazać się martwym.

Przybyło za to różnorodnych form prowadzenia konsultacji społecznych. Nie jest to co prawda szeroki koszyk 30 różnych form, jaki wymieniony został w załączniku nr 12 do wspomnianego konkursu PO WER *Katalog technik prowadzenia konsultacji społecznych* jednak, jak czytamy w art. 8i ust. 1-3 znowelizowanej ustawy dopuszcza się też inne formy:

## 1 Formami konsultacji społecznych są:

- zbieranie uwag;
- spotkania otwarte, panele eksperckie lub warsztaty, poprzedzone
- prezentacją projektu aktu planowania przestrzennego;
- spotkania plenerowe lub spacer studyjny, zorganizowane na
- obszarze objętym aktem planowania przestrzennego;
- ankiety lub geoankiety;
- wywiady, prowadzenie punktu konsultacyjnego lub dyżury projektanta.

## 2 Konsultacje społeczne prowadzi się z wykorzystaniem co najmniej formy, o której mowa w ust. 1 pkt 1, jednej z form, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz jednej z form, o których mowa w ust. 1 pkt 3-5.

## 3 Dopuszcza się przeprowadzenie konsultacji społecznych również w innych formach niż określone w ust. 1.

Po dogłębnej analizie zacytowanego przepisu okazuje się jednak, że oporne samorządy mogą właściwie pozostać wierne dotychczasowym formom konsultacji. Wymagane 3 narzędzia partycypacji to przykładowo: zbieranie uwag (jak dotychczas), spotkanie otwarte (dawna dyskusja publiczna) i np. dyżur projektanta lub geoankieta, które stosowały już liczne samorządy pomimo braku takiego wymogu.

Cieszy natomiast inna zmiana (art. 8e ust. 2 i 3) stanowiąca o tym, kto może być postrzegany jako interesariusz procesu:

## 2 *Interesariuszami są szczególności:*

- *osoby fizyczne;*
- *osoby prawne;*
- *jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną;*
- *jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne;*
- *organy władzy publicznej;*
- *jednostki pomocnicze gminy oraz organy doradcze i konsultacyjne gminy.*

## 3 *W przypadku osób fizycznych posiadających ograniczoną zdolność do czynności prawnych, prawo do partycypacji społecznej przysługuje bez zgody przedstawiciela ustawowego.*

Oznacza to, że prawo do udziału w konsultacjach społecznych otrzyma np. niepełnoletnia młodzież. Zaproponowana w projekcie definicja jest wręcz szersza niż analogiczna definicja zawarta w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji.

Ważną zmianą jest również pojawienie się Rejestru Urbanistycznego, który zawierać będzie szereg dokumentów ze wszystkich etapów procesu powstawania aktów prawa miejscowego i będzie on publicznie dostępny. Ta zmiana, długofalowo będzie korzystna zarówno dla strony społecznej jak i samorządowej, gdyż realnie przyczyni się do zmniejszenia liczby wniosków o udostępnienie informacji publicznej – dokumenty opublikowane w rejestrze, nie będą podlegać udostępnianiu w tej procedurze.



*Jak argumentują sami twórcy ustawy w uzasadnieniu do niej: „Zaproponowane zmiany mają na celu uproszczenie, ujednolicenie i przyspieszenie procedur planistycznych. (...) wyodrębnienie przepisów dotyczących partycypacji społecznej jako osobnego rozdziału. Ma to na celu podwyższenie standardów prowadzenia rozmów z mieszkańcami, uporządkowanie, rozszerzenie i otwarcie katalogu możliwych do stosowania narzędzi partycypacji o nowe techniki, m.in. związane z cyfryzacją, oraz unowocześnienie stosowanego słownictwa zgodnie z rozwojem tej dziedziny wiedzy. Przy opracowaniu przepisów nowo wprowadzanego rozdziału w znacznej mierze posłużono się wysoko ocenianymi regulacjami rozdziału o partycypacji społecznej, znajdującymi się w ustawie z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji. Niemniej jednak dostosowano je do bardzo różnorodnej tematyki i zakresu oddziaływania lokalnych aktów planistycznych, między innymi poprzez umożliwienie udziału szerokiemu gronu interesariuszy partycypacji społecznej. W związku z tym dostęp do informacji o konsultacjach społecznych zapewniony został zarówno lokalnie (w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, poprzez ogłoszenia wywieszane w obszarze objętym sporządzanym aktem lub w siedzibie urzędu) jak i w zasięgu ogólnokrajowym, poprzez stronę internetową, biuletyn informacji publicznej, w prasie oraz poprzez środki porozumiewania się na odległość. Efektem zmian ma być ułatwienie wypracowywania kompromisów w zarządzaniu przestrzenią, akceptowanych przez co najmniej większość interesariuszy tego procesu. Zwiększy to także pewność inwestowania, gdyż sprzeczne stanowiska i interesy będą ujawniane w otwartej i przejrzystej procedurze konsultacji, a nie dopiero na etapie przystępowania do realizacji inwestycji.*



## Czy aby na pewno?

Największym rozczarowaniem środowiska praktyków partycypacji jest utrzymanie na późnym etapie właściwych konsultacji społecznych. Nadal konsultacje prowadzone będą po przygotowaniu projektu aktu prawa miejscowego i po uzyskaniu wymaganych opinii i uzgodnień, zatem skąd u twórców ustawy ten optymizm? Rozmowa z interesariuszami nad gotowym projektem nie jest tym poziomem partycypacji jakiego oczekuje strona społeczna. Na drabinie partycypacji planowanie przestrzenne nadal znajduje się na jednym z niższych szczebli i z pewnością poniżej szeroko konsultowanych i to na każdym etapie programów rewitalizacji.

Jak zatem będzie? Czy ustawa o rewitalizacji pozostanie pod względem partycypacji niedościgniona?

Cóż, jak pokazuje dotychczasowa praktyka – **każdą ustawę można zmienić.**

## Bibliografia

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 977 z późn. zm.)

Ustawa o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 r. (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 485 z późn. zm.)

Ustawa o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw z dnia 7 lipca 2023 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688)

Konsultacje społeczne w ośrodkach miejskich. Analiza obejmująca stan prawny, Krzysztof Mularski (red.), Kamil Olzacki, Instytut Metropolitalny, Gdańsk, grudzień 2023 r.

Raport w sprawie stosowania trybu wnioskowego w przedmiocie przeprowadzania konsultacji publicznych, Krzysztof Mularski, Kamil Olzacki, Gdańsk, grudzień 2023 r.

Siedem Zasad Konsultacji, 2 Kongres wolności w Internecie, Departament Analiz i Komunikacji Publicznej, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa, maj 2013 r.

Konsultacje społeczne – jak sprawić by były lepsze? Propozycja Kodeksu Konsultacji i ścieżka wdrożenia, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa, czerwiec 2012 r.

<https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2014/09/konsultacje1.pdf>

Kanon Lokalnych Konsultacji Społecznych, Oktawiusz Chrzanowski, Ewa Rościszewska, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych (FISE), Warszawa, 2015 r. [www.kanonkonsultacji.pl](http://www.kanonkonsultacji.pl)

[www.funduszeuropejskie.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl)

2.19 Usprawnienie procesów inwestycyjno-budowlanych i planowania przestrzennego – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej ([power.gov.pl](http://power.gov.pl))

Regulamin Konkursu nr POWR.02.19.00-IZ.00-00-003/18, Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój, Oś priorytetowa II, Działanie 2.19 Usprawnienie procesów inwestycyjno-budowlanych i planowania przestrzennego na wzmocnienie procesu konsultacji społecznych w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, kwiecień 2018 r.

Załącznik nr 12 do ww. Regulaminu Katalog technik prowadzenia konsultacji społecznych.

Ocena skutków prawnych regulacji zawartej w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3097), Warszawa, kwiecień 2023 r.



**Adres:** ul. Wita Stwosza 23  
80-312 Gdańsk

**Telefon:** +48 58 344 40 39

**E-mail:** [biuro@fundacjarc.org.pl](mailto:biuro@fundacjarc.org.pl)

Współtworzone przez:



POMORSKA  
SIEĆ **COP**

Działanie sfinansowane ze środków  
Programu Rozwoju Organizacji  
Obywatelskich na lata 2018-2030



KOMITET  
DO SPRAW  
POŻYTKU  
PUBLICZNEGO



Narodowy Instytut Wolności  
Centralny Punkt Kierunkowania Obywatelskiego



Program Rozwoju  
Organizacji  
Obywatelskich  
na lata 2018-2030  
**PROO**