

Partycypacja społeczna w rewitalizacji oraz planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Analiza porównawcza

*Kamil Olzacki*



SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI – CENTRUM  
ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU  
ROZWOJU ORGANIZACJI OBYWATELSKICH NA LATA 2018-2030 PROO

## Wstęp

Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw z dniem 24 września 2023 r., wprowadziła istotne zmiany w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Na mocy tego aktu, ustawodawca zdecydował się dodać do ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym szereg przepisów znacznie rozwijających procedury zapewniające udział społeczeństwa w pracach nad projektami aktów planowania przestrzennego. Jak wskazano w uzasadnieniu do ustawy nowelizującej z 2023 r., celem zmiany było „podwyższenie standardów prowadzenia rozmów z mieszkańcami, uporządkowanie, rozszerzenie i otwarcie katalogu możliwych do stosowania narzędzi partycypacji o nowe techniki”.

Zasady zapewniania partycypacji społecznej w ramach kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej przez organy gminy (oraz województwa) określone zostały w dodanym na mocy ustawy nowelizującej z 2023 r. Rozdziale 1a u.p.z.p. (art. 8e-8m u.p.z.p.). Przepisy tego rozdziału wzorowane zostały w znacznej mierze na regulacjach dotyczących partycypacji społecznej, zawartych w ustawie z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji. Recepcja przepisów znanych z ustawy o rewitalizacji dokonana została z odpowiednią zmianą, podyktowaną koniecznością dostosowania procedur „do bardzo różnorodnej tematyki i zakresu oddziaływania lokalnych aktów planistycznych, między innymi poprzez umożliwienie udziału szerokiemu gronu interesariuszy partycypacji społecznej”.

Efektorem wprowadzonych w ubiegłym roku zmian miało stać się „ułatwienie wypracowywania kompromisów w zarządzaniu przestrzenią, akceptowanych przez co najmniej większość interesariuszy tego procesu”, a także zwiększenie pewności inwestowania, „gdyż sprzeczne

stanowiska i interesy będą ujawniane w otwartej i przejrzystej procedurze konsultacji, a nie dopiero na etapie przystępowania do realizacji inwestycji”.

Wobec powyższego, autor niniejszej pracy zdecydował się dokonać analizy porównawczej norm regulujących zasady zapewniania partycypacji społecznej zarówno w ramach rewitalizacji (art. 5-7 u.r.), jak i w ramach kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie i województwie (art. 8e-8m u.p.z.p.; art. 41 ust. 3a u.s.g.). Dla zapewnienia klarowności wyводу, kluczowe podobieństwa i różnice przedstawiono w formie tabelarycznej. Pracę wieńczy wskazanie postulatów de lege ferenda.

## Partycypacja społeczna

Pojęciu partycypacji (w źródłach literaturowych, judykaturze oraz w treści aktów normatywnych, występującej nierzadko z kwantyfikatorami: „społeczna”, „obywatelska”, „publiczna”) poświęcono szereg publikacji naukowych. Artykuł ten nie pretenduje do miana pracy wyjaśniającej istotę zjawiska partycypacji, gdyż to wielokrotnie zostało już uczynione. W tej części autor przywołuje jedynie węzłowe ustalenia, których treść pełnić będzie funkcję porządkującą uwagi poczynione w dalszej części pracy.

Partycypacja społeczna znajduje swojej normatywne i aksjologiczne uzasadnienie w treści zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Nerozerwalnie związana jest z konstytucyjnymi zasadami: demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP); suwerenności narodu (art. 4 Konstytucji RP), pomocniczości (subsidiarności) oraz z zasadą społeczeństwa obywatelskiego.

Jak zauważa Maria Tetera-Jankowska: „Pod pojęciem partycypacji społecznej rozumieć należy prawo jednostki lub grup społecznych do uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji na różnych szczeblach sprawowania władzy”. „Partycypować” to więc inaczej „uczestniczyć”, „brać w coś udział” . „Ideą partycypacji społecznej jest zatem mniej lub bardziej bezpośredni udział obywateli w załatwianiu spraw publicznych, które ich dotyczą”. Udział ten w prawie administracyjnym przybierać może w szczególności formę:

- dostępu do informacji publicznej;
- udziału w pracach organów administracji publicznej (z prawem głosu, z głosem doradczym lub bez prawa głosu);
- udziału w procesach stanowienia prawa (w tym uchwalania aktów planowania przestrzennego);
- udziału w szeroko rozumianym postępowaniu administracyjnym.

## Analiza porównawcza przepisów ustawy o rewitalizacji i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczących partycypacji społecznej

### PARTYCYPACJA SPOŁECZNA. UWAGI OGÓLNE

Cel określonych w obu ustawach działań sprowadzających się do zapewnienia partycypacji społecznej odpowiednio w rewitalizacji oraz w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, określony został w sposób podobny, choć nie identyczny. Ustawa o rewitalizacji stanowi, że 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 (art. 5 ust. 1 u.r.).

W kolejnym ustępie tego artykułu ustawodawca wprost wymienił szereg przykładowych czynności, których podejmowanie prowadzi do przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji w partycypacyjny sposób (art. 5 ust. 2 u.r.). Podobny katalog czynności, których podejmowanie prowadzi do „zapewnienia partycypacji społecznej” w procedurach opracowywania aktów planowania przestrzennego, zawarty został w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 8e ust. 1 u.p.z.p.).

Działania zmierzające do zapewnienia partycypacji społecznej w rewitalizacji oraz w ramach kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej podzielić można na następujące kategorie: (1) działania zmierzające do zapewnienia udziału interesariuszy w przygotowaniu dokumentów (aktów planowania przestrzennego), w tym wypowiedania się (art. 8e ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. oraz art. 5 ust. 2 pkt 4 i 6 u.r.) (2) działania zmierzające do poznania potrzeb (stanowisk, pomysłów, oczekiwań) interesariuszy (art. 8e ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. i art. 5 ust. 2 pkt 1 u.r.); (3) działania polegające na prowadzeniu działań edukacyjnych i informacyjnych o istocie, celach i zasadach przedmiotu ustawy (art. 8e ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. i art. 5 ust. 2 pkt 2 u.r.); (4) inicjowanie, umożliwianie i wspieranie działań służących rozwijaniu dialogu między interesariuszami (art. 8e ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. i art. 5 ust. 2 pkt 3 u.r.), a także (5) wspieranie inicjatyw zmierzających do zwiększania udziału interesariuszy w procesach uregulowanych w ustawie (art. 8e ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. i art. 5 ust. 2 pkt 5 u.r.).

W obu poddanych analizie aktach ustawodawca zdecydował się zawrzeć swojego rodzaju ogólne wytyczne dotyczące prowadzenia partycypacji społecznej. Ustawa o rewitalizacji wymaga, aby w toku przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji dążyć do tego, by działania, o których mowa powyżej, skutkowały wypowiedzeniem się przez wszystkich interesariuszy, o których mowa w art. 2 ust. 2 pkt 1 u.r., oraz wszystkich interesariuszy prowadzących na obszarze rewitalizacji działalność, o której mowa w art. 2 ust. 2 pkt 3 i 4 u.r..

Zgodnie natomiast z art. 8e ust. 4 u.p.z.p., partycypację społeczną w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym prowadzić należy: (1) w sposób umożliwiający aktywny udział interesariuszy, w tym osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami; (2) z poszanowaniem jawności i sprawności postępowania w sprawie sporządzania aktów planowania przestrzennego oraz (3) z użyciem opracowanych w niespecjalistycznym języku informacji o sporządzanych aktach planowania przestrzennego, w szczególności wyjaśniających konsekwencje sporządzanych aktów planowania przestrzennego.

Tabela 1: Uwagi ogólne:

	Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	Rewitalizacja
Podstawa prawna	Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.	Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji.
Cel (istota) partycypacji społecznej według ustawy	Zapewnienie partycypacji społecznej polega na: (1) umożliwieniu udziału interesariuszom planowania i zagospodarowania przestrzennego, zwanym dalej "interesariuszami", w przygotowaniu aktów planowania przestrzennego, w tym wypowiedzenia 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 (art. 8e ust. 1 u.p.z.p.).	Partycypacja społeczna obejmuje: przygotowanie, prowadzenie i ocenę rewitalizacji w sposób zapewniający aktywny udział interesariuszy (art. 5 ust. 1 u.r.). Polega to w szczególności na: (1) poznaniu potrzeb i oczekiwań interesariuszy oraz dążeniu do spójności planowanych działań z tymi potrzebami i oczekiwaniami; (2) prowadzeniu, skierowanych do interesariuszy, działań edukacyjnych i informacyjnych o procesie rewitalizacji, w tym o istocie, celach, zasadach prowadzenia rewitalizacji, wynikających z ustawy, oraz o przebiegu tego procesu; (3) inicjowaniu, umożliwianiu i wspieraniu działań służących rozwijaniu dialogu między interesariuszami oraz ich integracji wokół rewitalizacji; (4) zapewnieniu udziału interesariuszy w przygotowaniu dokumentów dotyczących rewitalizacji, w szczególności gminnego programu rewitalizacji; (5) wspieraniu inicjatyw zmierzających do zwiększania udziału interesariuszy w przygotowaniu i

Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	Rewitalizacja
	realizacji gminnego programu rewitalizacji; (6) zapewnieniu w czasie przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji możliwości wypowiedzenia się przez interesariuszy (art. 5 ust. 2 u.r.).

Źródło: oprac. własne.

W porównaniu do form partycypacji przewidzianych w ustawie o rewitalizacji (art. 6 i 7 u.r.), ustawodawca, na mocy ustawy nowelizującej z 2023 r., zdecydował się rozszerzyć katalog form, w jakich interesariusze udzielać się mogą w procesach związanych z kształtowaniem i realizacją polityki przestrzennej. Ustawa o rewitalizacji przewiduje bowiem jedynie dwie nazwane formy partycypacji: (1) konsultacje społeczne (art. 6 u.r.) oraz (2) Komitet Rewitalizacji, stanowiący forum współpracy i dialogu interesariuszy z organami gminy w sprawach dotyczących przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji oraz pełniący funkcję opiniodawczo-doradczą organu wykonawczego gminy (art. 7 u.r.).

Tabela 2: Porównanie wymienionych w obu aktach form partycypacji

	Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	Rewitalizacja
Formy (nazwane) partycypacji społecznej	dostęp do informacji o udostępnieniu danych lub informacji w Rejestrze Urbanistycznym (art. 8f u.p.z.p.), a przed uruchomieniem Rejestru - o udostępnieniu danych lub informacji co do zasady w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w siedzibie urzędu (zob. art. 52 ustawy nowelizującej z 2023 r.); wystąpienie z wnioskiem do projektu aktu planowania przestrzennego (art. 8g u.p.z.p.); wystąpienie z wnioskiem o sporządzenie lub zmianę aktu planowania przestrzennego (art. 8g u.p.z.p.); konsultacje społeczne (art. 8h-8l u.p.z.p.); możliwość zgłoszenia projektu uchwały o przystąpieniu do sporządzania aktu planowania przestrzennego w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (art. 41a ust. 3a u.s.g.).	konsultacje społeczne (art. 6 u.r.); Komitet Rewitalizacji (art. 7 u.r.).

Źródło: oprac. własne.

Wymienione w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym formy partycypacji wymagają krótkiego omówienia. Rejestr Urbanistyczny stanowić będzie jawny rejestr publiczny, umożliwiający „tworzenie, aktualizację i udostępnianie danych przestrzennych z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego (art. 67d ust. 2 u.p.z.p.). W Rejestrze będą gromadzone informacje i dane z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym dane przestrzenne (art. 67d ust. 1 u.p.z.p.)”.

Ustawa przyznaje również interesariuszom prawo do składania wniosków do projektu aktu planowania przestrzennego (na wstępnym etapie procedury planistycznej, po ogłoszeniu o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania aktu) oraz wniosków o sporządzenie lub zmianę aktu planowania przestrzennego (a więc przed rozpoczęciem procedury planistycznej). Procedurę składania obu tych wniosków reguluje art. 8g u.p.z.p. Wnioski składa się na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej, na formularzu w postaci papierowej lub w formie dokumentu elektronicznego (art. 8g ust. 1 u.p.z.p.).

Zasady udziału w konsultacjach społecznych określone zostały w dalszej części pracy.

Ustawa nowelizująca z 2023 r. przyznała również grupie mieszkańców gminy prawo do wystąpienia z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą dotyczącą projektu uchwały o przystąpieniu do sporządzania aktu planowania przestrzennego (art. 41a ust. 3 u.s.g.), rozstrzygając tym samym wszelkie pojawiające się wcześniej wątpliwości w tym zakresie. Odtąd grupa mieszkańców, na zasadach określonych w art. 41a u.s.g. i uszczegółowionych w drodze uchwały rady gminy, o której mowa w art. 41a ust. 5 u.s.g., może samodzielnie przedłożyć tej radzie projekt uchwały inicjującej procedurę planistyczną.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu nie przewiduje natomiast możliwości powołania organu opiniodawczo-doradczego na wzór Komitetu Rewitalizacji.

### PODMIOT PROCESÓW PARTYCYPACYJNYCH (INTERESARIUSZE)

Zarówno w ustawie o rewitalizacji, jak i ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawodawca zdecydował się na ujęcie otwartego, a zarazem szerokiego katalogu interesariuszy, a więc osób i organów mających prawo do udziału w procesach partycypacyjnych określonych w tych aktach (zob. art. 2 ust. 2 u.r. i art. 8e ust. 2 u.p.z.p.). Mimo tego, że obie jednostki redakcyjne wskazują *expressis verbis* na tożsame lub podobne (ze względu na pewne zestawy cech) kategorie podmiotów, treść obu katalogów nie została przez ustawodawcę ujednolicona. Wyliczenia w nich zawarte mają jednak charakter wyłącznie przykładowy.

Tabela 3: Katalog interesariuszy

	Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	Rewitalizacja
Interesariusze	1) osoby fizyczne; 2) osoby prawne; 3) jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną; 4) jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne; 5) organy władzy publicznej; 6) jednostki pomocnicze gminy oraz organy doradcze i konsultacyjne gminy (art. 8e ust. 2 u.p.z.p.). Osoby fizyczne posiadające ograniczoną zdolność do czynności prawnych (a więc małoletni, którzy ukończyli lat trzynaście, oraz osoby ubezwłasnowolnione częściowo) mogą przy tym uczestniczyć w partycypacji społecznej bez zgody przedstawiciela ustawowego (art. 8e ust. 3 u.p.z.p.). Katalog interesariuszy jest otwarty.	1) mieszkańcy obszaru rewitalizacji oraz właściciele, użytkownicy wieczystości nieruchomości i podmioty zarządzające nieruchomościami znajdującymi się na tym obszarze; 2) mieszkańcy gminy inni niż wymienieni w pkt 1; 3) podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność gospodarczą; 4) podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność społeczną, w tym organizacje pozarządowe i grupy nieformalne; 5) jednostki samorządu terytorialnego, ich jednostki organizacyjne, oraz organy doradcze i konsultacyjne gminy; 6) organy władzy publicznej; 7) podmioty, inne niż wymienione w pkt 6, realizujące na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa (art. 2 ust. 2 u.r.). Katalog interesariuszy jest otwarty.

Źródło: oprac. własne.

## ORGANIZACJA I PRZEBIEG KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Obie ustawy w sposób szczegółowy określają zasady prowadzenia konsultacji społecznych, stanowiących jedną z form partycypacji społecznej – tak w rewitalizacji (art. 6 u.r.), jak i w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 8i – 8j u.p.z.p.). Konsultacje społeczne stanowią złożony proces, w ramach którego interesariusze mogą zapoznać się z planowanymi działaniami organów administracji publicznej odpowiedzialnych za odpowiednio: prowadzenie rewitalizacji lub kształtowanie i realizację polityki przestrzennej, a także wypowiedzieć w tym przedmiocie. Konsultacje społeczne prowadzi organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Wynik konsultacji nie jest jednak dla właściwych organów wiążący.

Podstawową formą konsultacji społecznych jest zbieranie uwag. Obie ustawy określają zasady składania uwag, w tym postać, w jakiej powinny zostać one utrwalone (art. 6 ust. 3 pkt 1 u.r. oraz art. 8g u.p.z.p.), a także zakreślają minimalne terminy przeznaczone ich składanie (art. 6 ust. 5 u.r. oraz art. 8j pkt 1 u.p.z.p.) – przy zastrzeżeniu, że organ prowadzący konsultacje społeczne może wyznaczyć termin dłuższy, niż ten wynikający z danej ustawy.

Oba analizowane akty precyzują także: ogólne zasady doboru form konsultacji społecznych (art. 6 ust. 3 i 4 u.r. oraz art. 8i ust. 2 i 3 u.p.z.p.); ogólne wytyczne dotyczące procesu przeprowadzenia konsultacji społecznych (art. 6 ust. 3a, 3b i 6 u.r. oraz art. 8e ust. 4, art. 8i ust. 4-7 u.p.z.p.); sposoby, w jakich odbywać powinno się informowanie o sposobach, miejscach i terminach prowadzenia konsultacji społecznych (art. 6 ust. 2 i 8 u.r. oraz art. 8h ust. 1-2 i 4 u.p.z.p.), a także wytyczne co do czasu prowadzenia konsultacji społecznych (art. 6 ust. 5 i 5a u.r. oraz art. 8j u.p.z.p.). Ustawodawca w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zdecydował się ponadto ująć wytyczne co do ustalania sposobów, miejsc i terminów prowadzenia konsultacji społecznych (art. 8h ust. 3 u.p.z.p.). Szczegółowe uwagi w odniesieniu do tej problematyki poczyniono w tabeli poniżej.

Tabela 4: Organizacja konsultacji społecznych – zagadnienia wstępne

	Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	Rewitalizacja
Organ prowadzący	Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego	Wójt, burmistrz, prezydent miasta
Zasady doboru form konsultacji społecznych	Konsultacje prowadzi się z wykorzystaniem co najmniej następujących form (art. 8i ust. 2 u.p.z.p.): zbierania uwag; jednej z następujących form: spotkania otwarte, panele eksperckie lub warsztaty, poprzedzone prezentacją projektu aktu planowania przestrzennego; jednej z pozostałych form wymienionych w art. 8i ust. 1 pkt 3-5 u.p.z.p., a więc: spotkań plenerowych lub spacerów studyjnych, zorganizowanych na obszarze objętym aktem planowania przestrzennego; ankiet lub geoankiet; wywiadów, prowadzenia punktu konsultacyjnego lub dyżurów projektanta (art. 8i ust. 1 u.p.z.p.). Katalog form jest otwarty (art. 8i ust. 3 u.p.z.p.)	W ramach konsultacji organ wykonawczy przeprowadzić powinien: zbieranie uwag oraz co najmniej dwie z następujących form: spotkań, debat, warsztatów, spacerów studyjnych, ankiet, wywiadów, grup przedstawicielskich lub zbierania uwag ustnych (art. 6 ust. 3 i 4 u.r.).
Wytyczne ogólne prowadzenia konsultacji społecznych	Konsultacje społeczne w formie ankiet oraz geoankiet prowadzi się w postaci papierowej lub elektronicznej, w tym za pomocą	Ustawa o rewitalizacji wymaga, aby konsultacje społeczne przeprowadzone były w sposób ułatwiający zrozumienie

	Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	Rewitalizacja
Wytyczne co do ustalania sposobów, miejsc i terminów prowadzenia konsultacji społecznych	<p>środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej (art. 8i ust. 4 zd. 1 u.p.z.p.).</p> <p>Konsultacje społeczne w formach: spotkań (otwartych, plenerowych), paneli eksperckich, warsztatów oraz spacerów studyjnych: (1) prowadzi się, umożliwiając interesariuszom wypowiedzenie się, zadawanie pytań i zgłaszanie uwag; (2) mogą być przeprowadzane za pomocą środków porozumiewania się na odległość; (3) prowadzi się z udziałem pracownika urzędu obsługującego organ sporządzający akt planowania przestrzennego lub podmiotu upoważnionego do opracowania tego aktu planowania przestrzennego (art. 8i ust. 6 u.p.z.p.).</p> <p>Do konsultacji społecznych, jako szczególnej formy partycypacji, znajdują zastosowanie również przywołane powyżej zasady ogólne prowadzenia partycypacji społecznej (zob. m.in. art 8e ust. 4 u.p.z.p.).</p> <p>Sposoby, miejsca i terminy prowadzenia konsultacji społecznych ustalać należy w sposób zapewniający udział możliwie szerokiego grona interesariuszy.</p> <p>Konsultacje w formach, o których mowa w art. 8i ust. 1 pkt 2, 3 i 5 u.p.z.p. powinny być prowadzone: (1) po godzinach pracy; (2) w miejscach przystosowanych do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami, chyba że są przeprowadzane za pomocą środków porozumiewania się na odległość (art. 8h ust. 3 u.p.z.p.).</p>	<p>prezentowanych treści i odniesienie się do nich, a w przypadku gdy jest to uzasadnione specyfiką konsultowanych treści, z użyciem wizualizacji oraz sporządzonych w języku niespecjalistycznym skrótów i zestawień informacji zawartych w dokumentach poddawanych konsultacjom (art. 6 ust. 6 u.r.).</p>
Zasady ogłaszania (informowania) o konsultacjach społecznych	<p>Informacje o sposobach, miejscach i terminach prowadzenia konsultacji społecznych wójt, burmistrz albo prezydent miasta ogłasza, nie później niż w dniu rozpoczęcia konsultacji społecznych, co najmniej: (1) przez publikację w prasie; (2) przez wywieszenie w widocznym miejscu na terenie objętym sporządzanym aktem planowania przestrzennego lub w siedzibie obsługującego go urzędu; (3) przez udostępnienie informacji na stronie internetowej obsługującego go urzędu, o ile taką posiada, oraz w Biuletynie</p>	<p>O sposobach, miejscach i terminach prowadzenia konsultacji społecznych wójt, burmistrz albo prezydent miasta ogłasza nie później niż w dniu rozpoczęcia konsultacji społecznych co najmniej: (1) przez publikację w prasie; (2) przez wywieszenie w widocznym miejscu na terenie objętym dokumentem poddawany konsultacjom oraz w siedzibie obsługującego go urzędu; (3) przez udostępnienie informacji na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na swojej stronie</p>

	Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	Rewitalizacja
Wytyczne co do czasu prowadzenia konsultacji społecznych	<p>Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu; (4) w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie (art. 8h ust. 1 u.p.z.p.).</p> <p>Informacje udostępnione w ten sposób pozostawia się dostępne co najmniej do dnia zakończenia konsultacji społecznych (art. 8h ust. 4 u.p.z.p.).</p> <p>Termin wyznaczony na składanie uwag określa organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego.</p> <p>Konsultacje społeczne w formach: zbierania uwag, ankiet i geoankiet prowadzi się przez okres co najmniej 28 dni.</p> <p>Konsultacje społeczne w formach: spotkań (otwartych, plenerowych), paneli eksperckich, warsztatów oraz spacerów studyjnych przeprowadza się nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia rozpoczęcia konsultacji społecznych, i nie później niż na 7 dni przed ostatnim dniem terminu wyznaczonego na zbieranie uwag (art. 8j u.p.z.p.).</p> <p>Ustawa wprowadza w tym zakresie wyjątki (zob. np. art. 27b ust. 7, art. 37ec ust. 6 pkt 2, art. 37na ust. 5 u.p.z.p.)</p>	<p>internetowej, jeżeli taką posiada; (4) w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości (art. 6 ust. 2 u.r.).</p> <p>Projekty dokumentów poddawanych konsultacjom społecznym, a także projekty dokumentów uwzględniające zmiany wprowadzone w wyniku konsultacji społecznych oraz informacje, o których mowa w art. 6 ust. 7 u.r., ogłasza się na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej oraz, na żądanie osób zainteresowanych, udostępnia się w siedzibie urzędu gminy (art. 6 ust. 8 u.r.).</p> <p>Termin wyznaczony na składanie uwag określa organ wykonawczy gminy. Nie może on być jednak krótszy niż 35 dni, licząc od dnia rozpoczęcia konsultacji społecznych (art. 6 ust. 5 u.r.).</p> <p>Spotkania, debaty, warsztaty i spacer studyjne przeprowadza się natomiast nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia rozpoczęcia konsultacji społecznych i nie później niż 7 dni przed ostatnim dniem terminu wyznaczonego na składanie uwag (art. 6 ust. 5a u.r.).</p>

Źródło: oprac. własne.

## DOKUMENTACJA PRZEBIEGU PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ

Przebieg procedur zapewniających udział interesariuszy w procesach odpowiednio rewitalizacji oraz sporządzania aktów planowania przestrzennego powinien być odpowiednio udokumentowany. Rozróżnić można dokumentację podsumowującą przebieg:

- procesów partycypacyjnych, dokonanych przed rozpoczęciem konsultacji społecznych (zob. art. 8k ust. 1 u.p.z.p.);
- samych konsultacji społecznych (zob. art. 6 ust. 7 u.r. oraz art. 8k ust. 2 u.p.z.p.).

Z uwagi na fakt, że konsultacje społeczne stanowią – obok Komitetu Rewitalizacji – jedyną nazwaną w ustawie o rewitalizacji formę partycypacji społecznej, akt ten nie wymaga sporządzania dokumentacji podsumowującej przebieg procesów partycypacyjnych dokonanych przed rozpoczęciem konsultacji. Proces konsultacyjny w rewitalizacji wieńczy opracowanie raportu podsumowującego przebieg konsultacji społecznych. Raport zawiera w szczególności wykaz zgłoszonych uwag wraz z propozycją ich rozpatrzenia i uzasadnieniem oraz protokoły z przeprowadzonych w ramach konsultacji czynności. Raport z konsultacji



społecznych sporządza się niezwłocznie po ich zakończeniu, a więc w praktyce – niezwłocznie po zakończeniu procedury zbierania uwag (art. 6 ust. 7 u.r.).

W przypadku procedury planistycznej ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie dwóch instytucji mających na celu podsumowanie przebiegu partycypacji społecznej:

- wykazu wniosków do projektu aktu planowania przestrzennego wraz z propozycją ich rozpatrzenia i uzasadnieniem – który organ opracowujący projekt tego aktu sporządza jeszcze przed rozpoczęciem konsultacji społecznych (art. 8k ust. 1 u.p.z.p.);
- raportu podsumowującego przebieg konsultacji społecznych, zawierającego w szczególności wykaz zgłoszonych uwag wraz z propozycją ich rozpatrzenia i uzasadnieniem oraz protokoły z czynności przeprowadzonych w ramach konsultacji – który opracowywany jest przed przedstawieniem radzie gminy projektu aktu planowania przestrzennego (art. 8k ust. 2 u.p.z.p.).

## Podsumowanie

Analiza porównawcza postanowień regulujących zasady realizacji partycypacji społecznej w procesach opracowywania aktów planowania przestrzennego oraz w procesach rewitalizacyjnych nakazuje twierdzić, że ustawodawcy brak jest pewnej konsekwencji. Być może powodem takiego stanu rzeczy jest fakt, iż pomiędzy uchwaleniem ustawy o rewitalizacji (9 października 2015 r.) a przyjęciem przez Sejm RP omawianej na łamach niniejszej pracy nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (7 lipca 2023 r.) minęło niemal 8 lat.

De lege ferenda autor postuluje konieczność: (1) ujednoczenia w obu ustawach aparatury pojęciowej związanej z partycypacją społeczną, w tym w zakresie ogólnych reguł określających cel działań partycypacyjnych (zob. Tabela nr 1) oraz w zakresie kręgu podmiotów wskazanych w ramach otwartego katalogu interesariuszy (zob. Tabela nr 3), a także (2) rozwinięcia, w ustawie o rewitalizacji, ustawowych standardów prowadzenia partycypacji społecznej (na wzór przywołanych powyżej standardów ujętych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), w szczególności związanych z zapewnieniem osobom ze szczególnymi potrzebami dostępu do konsultacji społecznych (zob. m.in. art. 8e ust. 4 u.p.z.p.) oraz przewidujących większą możliwość wykorzystania rozwiązań cyfrowych w tym procesie (zob. Tabela nr 4).

Ponadto, na podstawie przedstawionej analizy autor formułuje pięć rekomendacji dla jednostek samorządu terytorialnego prowadzących partycypację społeczną w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w rewitalizacji:

- z uwagi na fakt, że obie ustawy wprowadzają otwarte, przykładowe katalogi interesariuszy, procesy partycypacyjne należy realizować w taki sposób, aby uwzględniały możliwie najbardziej zróżnicowaną grupę odbiorców – ze szczególnym uwzględnieniem tych grup, które z różnych powodów pozostają słabiej reprezentowane;
- partycypację społeczną należy traktować jako spójny proces rozłożony w czasie, a działania partycypacyjne (takie jak choćby kampanie informacyjne) należy uruchamiać jak najwcześniej, jeszcze zanim projektowane: rozstrzygnięcia, akty, polityki i programy przyjmą postać konkretnych dokumentów; pozwoli to mitygować konflikty na dalszych etapach prac;
- realizując działania partycypacyjne, jednostki samorządu terytorialnego – tam gdzie to możliwe – powinny korzystać z możliwie różnych form partycypacji społecznej (z jednoczesnym dochowaniem ustawowych minimów właściwych dla ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy o rewitalizacji) – przy czym dobór tych form zależeć powinien od skali przedsięwzięcia, stopnia społecznej wrażliwości tematu i jego potencjału do wywoływania silnych reakcji opinii publicznej, a także profilu interesariuszy;
- jednostki samorządu terytorialnego powinny zwracać szczególną uwagę na dostępność: architektoniczną, cyfrową oraz informacyjno-komunikacyjną, a także dostępność organizacyjną działań partycypacyjnych, realizując te działania, które polegają

na spotkaniach z interesariuszami, w szczególności w obiektach przystosowanych do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami oraz po godzinach pracy urzędu;

- jednostki samorządu terytorialnego powinny rzetelnie dokumentować przebieg działań partycypacyjnych, publikować raporty i protokoły oraz transparentnie uzasadniać sposób rozpatrzenia wniosków i uwag, pokazując, jaki wpływ na realizację polityki przestrzennej oraz polityki rewitalizacji miał udział społeczny – pozwoli to wzmocnić zaufanie mieszkańców do organów administracji publicznej, ograniczając przy tym mogące wystąpić w przyszłości spory.

Publikacja powstała w ramach projektu *CEL na przyszłość: Ekspertyzy i Rozwój Lokalny* finansowanego ze środków Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w ramach Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030 PROO (Priorytet 4)

## Bibliografia

### Akty prawne:

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 278).
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2240 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688).

### Orzeczenia:

- wyrok TK z dnia 11 lipca 2012 r., K 8/10, Legalis nr 49213

### Literatura:

- Bochentyn A., Komentarz do art. 7 [w:] Borówka K., Szlachetko J.H. (red.), Ustawa o rewitalizacji. Komentarz. Tom I, Gdańsk 2017, LEX/el.
- Olzacki K., Komentarz do art. 67d [w:] Szlachetko J.H., Szlachetko K. (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2024, LEX/el
- Szlachetko J.H., Grabkowska M., Pancewicz Ł., Komentarz do art. 5 [w:] Borówka K., Szlachetko J.H. (red.), Ustawa o rewitalizacji. Komentarz. Tom I, Gdańsk 2017, LEX/el.
- Tetera-Jankowska M., Ograniczenie partycypacji społecznej przy inwestycjach strategicznych, Seria „Komentarze praktyczne” 2023, LEX/el.

### Pozostałe źródła:

- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, Druk sejmowy nr 3097.
- Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2022.
- Załącznik do wniosku dotyczącego decyzji wykonawczej Rady w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski, COM (2022) 268 final, Bruksela 2022.
- „Partycypacja” [w:] Słownik Języka Polskiego PWN, <https://sjp.pl/partycypacja>.

## O AUTORZE

Kamil Olzacki - adwokat, badacz, pracownik naukowo-dydaktyczny, prezes Zarządu Instytutu Metropolitalnego.

Specjalizuje się w prawie administracyjnym i gospodarczym, zwłaszcza w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego, gospodarki komunalnej i ochrony środowiska. Jest autorem publikacji naukowych oraz współtwórcą komentarza do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Pełni funkcję Prezesa Zarządu Instytutu Metropolitalnego i od 2019 r. wspiera osoby fizyczne, przedsiębiorców oraz jednostki samorządu terytorialnego w sprawach cywilnych i administracyjnych, a także w obszarze compliance, umów i polityk publicznych.

## STRESZCZENIE

Analiza porównawcza Kamila Olzackiego pokazuje, że przepisy o partycypacji społecznej w rewitalizacji oraz w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym opierają się na zbliżonych założeniach, lecz nie zostały ukształtowane w pełni konsekwentnie.

Autor zestawia cele, katalog interesariuszy, formy udziału społecznego, organizację konsultacji oraz zasady dokumentowania przebiegu procesów partycypacyjnych. Wskazuje przy tym, że regulacje planistyczne po nowelizacji z 2023 r. przewidują szerszy katalog narzędzi, bardziej rozwinięte standardy dostępności i większe wykorzystanie rozwiązań cyfrowych.

W zakończeniu sformułowano postulaty de lege ferenda oraz praktyczne rekomendacje dla JST, obejmujące m.in. wczesne uruchamianie działań partycypacyjnych, korzystanie z różnych form konsultacji, zapewnianie dostępności i rzetelne dokumentowanie przebiegu konsultacji.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

...

Warszawa, czerwiec 2025  
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego  
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa  
WWW.FRDL.ORG.PL