

Dr hab. Dorota Łobos-Kotowska, prof. UŚ

Uniwersytet Śląski w Katowicach

ORCID: 0000-0003-4060-4071

e-mail: dorota.lobos-kotowska@us.edu.pl

Dr Marek Stańko

Uniwersytet Śląski w Katowicach

ORCID: 0000-0002-6085-6455

e-mail: marek.stanko@kasip.pl

Partycypacja społeczna w procedurze sporządzania audytu krajobrazowego

Social participation in the landscape audit procedure

Streszczenie

Przedmiotem analizy jest partycypacja społeczna w procedurze sporządzania audytu krajobrazowego. Autorzy stawiają tezę, iż partycypacja społeczna w aktualnym stanie normatywnym nie jest realnym instrumentem wpływu społeczności lokalnej na procedurę opracowywania dokumentów planistycznych i ich końcowy kształt, a ma jedynie pozorny charakter, usprawiedliwiający arbitralne działania władz lokalnych. Prowadzi to do konstatacji o konieczności podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do przywrócenia stanu równowagi pomiędzy działaniami władz samorządowych, zmierzającymi do realizacji zadań związanych z planowaniem przestrzennym, a realną kontrolą tych działań wykonywaną przez społeczności lokalne w ramach narzędzi partycypacji społecznej.

Słowa kluczowe: audyt krajobrazowy, planowanie przestrzenne, partycypacja społeczna

JEL: K39

Abstract

The subject of this analysis is public participation in the landscape audit process. The authors argue that, under the current legal framework, public participation is not a genuine instrument through which local communities can influence the process of developing planning documents and their final form, but is merely a facade that serves to justify the arbitrary actions of local authorities. This leads to the conclusion that legislative work is necessary to restore a balance between the actions of local governments aimed at carrying out tasks related to spatial planning and the actual oversight of these actions by local communities through the tools of public participation.

Keywords: landscape audit, spatial planning, public participation

Zagadnienia wprowadzające

Inspiracją do podjęcia problematyki partycypacji społecznej, rozumianej jako proces obejmujący czynności współdziałania organów administracji publicznej i mieszkańców gminy (społeczności lokalnej), których przedmiotem jest przygotowanie polityki przestrzennej i aktów planowania przestrzennego w systemie planowania przestrzennego¹, była ekspertyza prawna, którą sporządzili autorzy niniejszego artykułu w związku z przebiegiem procedury uchwałodawczej, a następnie przyjęciem przez Sejmik Województwa Śląskiego w dniu 17 marca 2025 r.

uchwały nr VII/12/2/2025 „Audyt krajobrazowy województwa śląskiego”.

Poczynione w ekspertyzie ustalenia i wnioski skłaniają do szerszego spojrzenia na zagadnienia partycypacji społecznej w procedurach planistycznych. Ramy niniejszego artykułu nie pozwalają na analizę wszystkich procedur, w związku z tym właśnie na kanwie wspomnianej ekspertyzy uwaga zostanie skoncentrowana na audycie krajobrazowym.

Już na wstępie należy zauważyć, że procedura uchwalania audytu przez sejmik województwa i jej wcześniejszego opracowywania przez zarząd województwa, odbiega od typowej procedury opracowywania i uchwalania

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który – w przeciwieństwie do audytu krajobrazowego – jest nie tylko dokumentem planistycznym, ale również aktem prawa miejscowego. Nadto zakres partycypacji społecznej w procedurze uchwalania audytu krajobrazowego jest większy aniżeli w przypadku planu miejscowego. Poza tym udział społeczności lokalnej w tej procedurze ma charakter pośredni. Do tej ostatniej kwestii odniesiemy się w rozważaniach szczegółowych.

W aktualnym stanie normatywnym charakter prawny partycypacji społecznej w procedurze sporządzania i uchwalania audytu krajobrazowego należy rozumieć jako formę niewiążących konsultacji. Już w tym miejscu trzeba jednak wyrazić obawy o rzeczywiste oddziaływanie instrumentów przewidzianych w art. 8e ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej u.p.z.p.)², na ostateczny kształt audytu krajobrazowego. Poza zakresem rozważań pozostawiono natomiast znaczenie partycypacji w sferze komunikacji społecznej dla legitymizowania działań samorządu terytorialnego (por. Pawłowska, Staniewska & Konopacki, 2012; Pawłowska, 2008; 2010; Niećko, 2012, s. 16).

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy partycypacja społeczna w aktualnym stanie normatywnym jest realnym instrumentem wpływu społeczności lokalnej na procedurę opracowywania dokumentów planistycznych i ich końcowy kształt, czy ma jedynie charakter „fasadowy”, usprawiedliwiający niejako arbitralne działania władz lokalnych.

Już w tym miejscu, w związku z określonym wyżej celem artykułu, można postawić tezę, że w ukształtowanej znowelizowaną ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanie prawnym partycypacja społeczna ma charakter pozorny (fasadowy), usprawiedliwiający w istocie arbitralne działania władz lokalnych w kształtowaniu przestrzeni. Konieczne jest zatem podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do przywrócenia stanu równowagi pomiędzy działaniami władz samorządowych, zmierzającymi do realizacji zadań związanych z planowaniem przestrzennym, a realną kontrolą tych działań wykonywaną przez społeczności lokalne w ramach narzędzi partycypacji społecznej.

Autorzy bronią tej tezy na podstawie konkretnego przykładu – procedury uchwalania audytu krajobrazowego przez Sejmik Województwa Śląskiego. Przyjęta metoda badawcza pozwala na ukazanie wadliwości mechanizmu prawnego partycypacji społecznej i wskazanie kierunków nowelizacji przepisów.

Rys historyczny

Partycypacja społeczna na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym

Przed przystąpieniem do analizy tytułowej problematyki na podstawie aktualnego kształtu rozwiązań prawnych

przyjętych w znowelizowanej ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³, konieczne jest syntetyczne przedstawienie zasad udziału społeczności lokalnych w procedurach planistycznych w ujęciu historycznoporównawczym.

Nie ulega wątpliwości, że w systemie planowania przestrzennego jeszcze na etapie projektowania zmian w związku z przełomem ustrojowym lat 1989/1990 wskazywano na potrzebę stworzenia realnego instrumentarium prawnego ochrony uprawnień właścicielskich w procesie planowania przestrzennego na poszczególnych etapach tworzenia dokumentów planistycznych, ale także na konieczność stworzenia narzędzi prawnych kwestionowania uchwalonych dokumentów planistycznych⁴. Dodajmy, że nie chodziło wyłącznie o możliwości nadzorczego działania wojewody, ale przede wszystkim o możliwość udziału w tym „kwestionowaniu” społeczności lokalnych, w szczególności właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości oraz innych zainteresowanych⁵.

Z definicyjnego punktu widzenia system planowania przestrzennego to nie tylko zbiór przepisów, procedur i dokumentów regulujących racjonalne zagospodarowanie terenu, mający na celu ład przestrzenny, zrównoważony rozwój oraz godzenie interesów społecznych i gospodarczych, ale przede wszystkim proces, którego celem jest optymalne wykorzystywanie terenu. Wyzwaniem w tym systemie jest zatem łączenie interesów publicznych i prywatnych oraz realizacja zarówno celów społecznych, jak i gospodarczych. Istotne jest także racjonalne planowanie inwestycji w sposób uwzględniający również potrzebę ochrony środowiska naturalnego. Odpowiedzialne gospodarowanie przestrzenią to dbanie o jakość życia obecnych i przyszłych pokoleń. Oczywiście w aspekcie teoretycznym planowanie przestrzenne jest nauką o celach i sposobach racjonalnego kształtowania, zagospodarowania i użytkowania przestrzeni. Kwestie prawne, a także prawno-proceduralne są zaledwie wycinkiem całego systemu, zmierzającym do uporządkowania działań podejmowanych nie tylko przez władze lokalne (samorządowe), ale także organy administracji rządowej, przy zachowaniu autonomii (władztwa) planistycznej gminy. W aspekcie empirycznym system planowania przestrzennego należy rozumieć jako całokształt działań zmierzających do racjonalnego zagospodarowania przestrzeni z uwzględnieniem bieżących, a także przyszłych potrzeb społeczeństwa. Nie ulega wątpliwości, że częścią procesu planowania przestrzennego są konflikty interesów na różnych płaszczyznach, zarówno na płaszczyźnie interesu publicznego i prywatnego, jak też interesu władz lokalnych i ponadlokalnych. W systemie tym partycypacja społeczna powinna być podstawowym instrumentem prawnym, służącym rozwiązywaniu, a przynajmniej łagodzeniu tych konfliktów. Partycypacja służy również artykułowaniu i ochronie uprawnień właścicielskich.

W literaturze prawniczej został zarysowany podział form udziału w procedurach planistycznych na bezpośrednie i pośrednie (por. Niewiadomski, 1991). Przyjmowano bowiem, że dokumenty planistyczne na szczeblu

ponadlokalnym mają charakter programowy, a zatem ich zatwierdzanie winno być konsultowane nie ze społecznościami lokalnymi, ale z władzami zainteresowanych gmin. Udział społeczności lokalnych następuje więc w sposób pośredni, poprzez pochodzące z wyboru władze gminne. W tym zakresie polski system planowania przestrzennego odbiega od standardów europejskich, w szczególności w odniesieniu do takich dokumentów planistycznych, jak np. audyt krajobrazowy. Kwestie te zostały – choć również w ograniczonym zakresie – dostrzeżone w pierwszej po przełomie ustrojowym lat 1989/1990 ustawie planistycznej (dalej u.z.p.)⁶.

Intensywność ochrony uprawnień właścicielskich w procedurze planistycznej została uzależniona w dużej mierze od etapów tej procedury. Oczywiście omawianie wszystkich mechanizmów prawnych udziału społeczności lokalnych w procedurach planistycznych w ujęciu historyczno-porównawczym nie jest celowe. Nasza uwaga zostanie więc skoncentrowana na instrumentach podstawowych, które ewoluowały w toku kolejnych zmian systemu planowania przestrzennego. Należy przy tym dodać, że – zdaniem autorów – ewoluowały w kierunku ograniczającym sferę partycypacji społecznej pomimo pozornej rozbudowy narzędzi prawnych.

W u.z.p. z 1994 r. najdalej idącymi środkami kwestionowania ustaleń przyjętych w projekcie planu były protesty i zarzuty. Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy planistycznej z 1994 r. zarzut mógł wnieść każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przez ustalenia przyjęte w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wyłożonym do publicznego wglądu. Jedynymi wymogami formalnymi zarzutu były konieczność jego wniesienia na piśmie, a także 14-dniowy termin do jego wniesienia, liczony po upływie okresu wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu (art. 24 ust. 2)⁷.

Natomiast zgodnie z art. 23 ust. 1 u.z.p. protest mógł wnieść każdy, kto kwestionował ustalenia przyjęte w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wyłożonym do publicznego wglądu. Podobnie jak zarzut, protest wносиło się na piśmie w terminie niekrótszym niż 14 dni po upływie okresu wyłożenia projektu (art. 23 ust. 2). Zarówno w przypadku zarzutu, jak i protestu, o ich uwzględnieniu lub odrzuceniu rozstrzygała rada gminy w drodze uchwały, z tym że w odniesieniu do zarzutu uchwałę o odrzuceniu zarzutu w całości lub części wnoszący zarzut mógł zaskarżyć do sądu administracyjnego w terminie 30 dni od dnia doręczenia⁸.

Nie wchodząc szczegółowo w zagadnienia konstrukcyjne tych środków prawnych, należy zaważyć, że protesty i zarzuty traktowane były w doktrynie jako skuteczne formy kwestionowania ustaleń przyjętych w projekcie planu⁹. Wypada dodać, że odmienny od dotychczasowych środków był również ich charakter prawny. Dopuszczalne w przeszłości środki prawne nie miały dla organów planistycznych żadnych skutków wiążących, a zgłaszane w toku procedury planistycznej uwagi i opinie były traktowane raczej jako przejawy opinii publicznej. Natomiast nieuwzględnienie protestu lub zarzutu podlegało kontroli

administracyjnej, a także sądowno-administracyjnej. Po raz pierwszy w procedurę planistyczną wmontowane zostały mechanizmy umożliwiające sądową kontrolę rozstrzygnięć organów planistycznych już w fazie projektowej.

Niestety, zamiast kolejnych zmian zmierzających do usprawnienia procedur sądowych w literaturze prawniczej zaprezentowany został pogląd, iż rozwiązania zezwalające na kontrolę sądową procedur planistycznych, z uwagi na terminy rozstrzygania spraw przez sądy, tworzą zagrożenie wydłużania w czasie procedury planistycznej¹⁰.

Pod wpływem takiego podejścia do „usprawniania” procedur planistycznych ustawodawca zrezygnował z tych instrumentów, powracając do znanych z dawnych regulacji prawnych uwag do planu. O ile jednak możliwe było określenie charakteru prawnego zarzutów i protestów, o tyle charakter prawny uwagi nigdy nie został przez ustawodawcę sprecyzowany. W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w obowiązującym obecnie brzmieniu rozstrzygnięto jedynie, w cytowanym już wcześniej art. 8l, że propozycja uwagi zgłoszonej w ramach konsultacji społecznych nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Wracamy więc niejako do punktu wyjścia.

Należy podkreślić, że również procedura rozpatrywania uwag ulegała zmianom ograniczającym uprawnienia wnoszącego uwagę, a w konsekwencji ograniczono także uprawnienia społeczności lokalnych w procedurach planistycznych. Trzeba przy tym dodać, że odbywało się to wbrew orzecznictwu sądów administracyjnych, które usiły nadać ramy prawne uwagom zgłaszanym do projektów dokumentów planistycznych¹¹.

Partycypacja społeczna na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Zauważmy, że początkowo, zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. z 2003 r., procedura rozstrzygania uwag była wmontowana w uchwałę rady gminy o uchwaleniu planu miejscowego. Zgodnie bowiem z obowiązującym do czasu nowelizacji z 2024 r. art. 20 ustawy „plan miejscowy uchwała rada gminy [...], rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu [...]”.

Przy takiej konstrukcji przepisu procedura rozpatrywania uwag była dość jasna. W pierwszej kolejności wnoszone do wyłożonego projektu planu uwagi rozpatrywał organ wykonawczy. Jeżeli na tym etapie uwaga (uwagi) została uwzględniona, miało to wpływ na ewentualne powtórzenie czynności planistycznych w zakresie projektu planu w całości lub części. Jeżeli uwagi nie zostały uwzględnione, przedstawiane były wraz z projektem planu do rozstrzygnięcia radzie gminy. Wykaz uwag ze wskazaniem sposobu ich rozstrzygnięcia stanowił obligatoryjny załącznik do uchwały w sprawie planu miejscowego. W tym zakresie kompetencje nadzorcze miał również wojewoda, który otrzymywał uchwałę planistyczną wraz z załącznikami. W orzecznictwie sądów administracyjnych należy odnotować pogląd, że uchwała w sprawie planu miejscowego

w zakresie sposobu rozpatrzenia uwag do projektu planu musi zawierać jednoznaczne stwierdzenie, które uwagi (od kogo pochodzące i jakiej treści) zostały uwzględnione, jak również nieuwzględnione, wraz z krótkim uzasadnieniem. Co więcej, wykaz uwag ze wskazaniem powyższych danych stanowił obligatoryjny załącznik do uchwały w sprawie planu miejscowego¹². Zawierał on bowiem część rozstrzygnięcia uchwały. Wprawdzie w ustawie nie ma mowy o uzasadnieniu sposobu rozstrzygnięcia uwag, a stanowi się jedynie o rozstrzygnięciu o sposobie rozpatrzenia uwag, jednak ze względu na fakt, że takie rozstrzygnięcie jest częścią integralną uchwały w sprawie planu miejscowego, powinno zawierać uzasadnienie.

Należy również dodać na podstawie utrwalonej linii orzecznictwa sądów administracyjnych, że:

- uwagi do projektu planu miejscowego można wnieść w imieniu własnym lub w interesie ogólnym¹³;
- wystarczającym warunkiem uznania wniesionego pisma za uwagę w rozumieniu art. 18 ust. 1 ustawy planistycznej było tylko kwestionowanie ustaleń przyjętych w projekcie planu i żądanie dokonania w nim zmian, przy czym od wnoszącego uwagę nie wymagano wskazania istnienia interesu prawnego, który plan miejscowy zawartymi w nim ustaleniami narusza¹⁴;
- uwzględnienie zgłoszonych uwag do projektu planu miejscowego nie mogło sprowadzać się do wprowadzenia jakichkolwiek zmian, lecz do zmian wskazanych przez wnoszącego uwagi¹⁵;
- nadto za spełnienie warunku rozpoznania uwag nie mogła być uznana krótka wzmianka o sposobie ich rozpoznania zawarta w wykazie uwag bez wskazania szczegółowych motywów nieuwzględnienia uwag¹⁶.

Wspomniana wyżej nowelizacja ustawy i obecne brzmienie art. 20 ust. 1 ustawy planistycznej prowadzą do konstatacji, że uwagi te nie są obecnie przedmiotem zainteresowania rady gminy. Rozwiązanie to należy ocenić wysoce krytycznie. Należy przy tym zauważyć, że jednocześnie rozdział 1a ustawy dodany cytowaną ustawą nowelizującą z dnia 7 lipca 2023 r.¹⁷ zatytułowany „Partycypacja społeczna” rozbudował jedynie pozornie instrumentarium prawne w zakresie udziału społeczności lokalnych w procedurach planistycznych¹⁸. Pomimo iż uczestnikami partycypacji społecznej mogą być osoby fizyczne, prawne, jak również ułomne osoby prawne¹⁹, a udział zapewniony jest każdemu, niezależnie od tego, czy posiada interes prawny, czy jedynie interes faktyczny w określeniu treści aktu planowania przestrzennego²⁰, to partycypacja społeczna ma iluzoryczny charakter. Instrument prawny, który wydaje się jednym z najistotniejszych instrumentów partycypacji, czyli uwagi do projektu planu, został bowiem wyłączony spod kontroli organu uchwałodawczego, a w konsekwencji kontroli sądów administracyjnych, nawet tej dotyczącej kwestii proceduralnych.

Kwestia ta ma fundamentalne znaczenie również w odniesieniu do innych, w tym ponadgminnych, dokumentów planistycznych. Do takich dokumentów, choć pozbawionych waloru aktu prawa miejscowego, należą audyty krajobrazowe.

Uwagi szczegółowe

Wprowadzenie

Poczynione wyżej uwagi o charakterze ogólnym, a jednocześnie systemowym, pozwalają na prowadzenie rozważań szczegółowych na przykładzie audytu krajobrazowego. Oczywiście nie jest możliwe wyczerpanie w ramach jednego artykułu całości problematyki partycypacji społecznej w procedurach planistycznych, niemniej jednak prowadzone poniżej rozważania powinny stanowić próbę odpowiedzi na postanowione na wstępie pytanie, czy rozbudowana w sensie formalnym procedura partycypacji społecznej nie jest jednak kolejną ustawową „fasadą”, która ma tworzyć wrażenie realnego wpływu społeczności lokalnej na kształt dokumentów planistycznych. W tym zakresie przytaczamy przykłady zaczerpnięte z praktyki, które pozwalają odnieść się do tak postawionej tezy.

Nie ulega wątpliwości, że audyt krajobrazowy, choć nie ma waloru prawa miejscowego, jest jednym z istotnych instrumentów należących do systemów planowania przestrzennego²¹. Stanowi on opracowanie sporządzane obligatoryjnie dla każdego województwa, identyfikujące, charakteryzujące i waloryzujące oraz wskazujące sposoby kształtowania i ochrony krajobrazu. Sporządzenie audytu krajobrazowego jest zadaniem samorządu województwa. Jest to więc drugi – obok planu zagospodarowania przestrzennego województwa – akt planistyczny z zakresu zagospodarowania przestrzennego sporządzany na szczeblu wojewódzkim. Określony w art. 38a u.p.z.p. zakres audytu krajobrazowego obejmuje trzy powiązane grupy zagadnień: 1) identyfikację krajobrazów występujących na całym obszarze województwa i określenie ich cech charakterystycznych, 2) ocenę ich wartości, 3) wskazanie wniosków i rekomendacji oraz wskazanie lokalnych form architektonicznych dotyczących ochrony krajobrazu w obrębie krajobrazów priorytetowych. O znaczeniu audytu krajobrazowego decyduje także wyznaczenie w jego ramach tzw. krajobrazów priorytetowych, czyli obszarów szczególnie cennych dla społeczeństwa ze względu na wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe. Wskazania co do kształtowania i ochrony tych krajobrazów powinny zostać uwzględniane w aktach planowania przestrzennego szczebla gminnego oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województw. Przesądza to także o znaczeniu partycypacji społecznej, która ma specyficzny charakter w odniesieniu do audytu krajobrazowego.

Obowiązująca regulacja prawna w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego pozwala na wprowadzenie istotnego z punktu widzenia prowadzonych rozważań wniosku, że podział form udziału społeczności lokalnych w procedurach planistycznych na bezpośrednie i pośrednie nie zawsze jest konsekwentnie przeprowadzany. W odniesieniu do audytu krajobrazowego mamy do czynienia z modelem mieszanym (hybrydowym), co jest istotne z punktu widzenia dalszych rozważań.

Partycypacja społeczna przy uchwalaniu audytu krajobrazowego

Zgodnie z art. 38b ust. 2 pkt 2d u.p.z.p. zarząd województwa zasięga opinii o projekcie audytu krajobrazowego zainteresowanych rad gmin położonych na terenie województwa. Przy czym, na podstawie art. 38b ust. 3 u.p.z.p., na zgłoszone przed uchwaleniem audytu krajobrazowego żądanie gminy, której opinia nie została uwzględniona w projekcie audytu krajobrazowego, sejmik województwa rozstrzyga w formie uchwały o zasadności nieuwzględnienia opinii przez zarząd województwa, a rozstrzygnięcie sejmiku województwa jest wiążące. Wyrazem bezpośredniej partycypacji społeczności lokalnej w procedurze uchwalenia audytu krajobrazowego są natomiast konsultacje społeczne, o których rozpoczęciu ogłasza zarząd województwa (art. 38b ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.) w sposób określony w art. 8 h ust. 1 u.p.z.p.²²

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w obecnym brzmieniu w art. 8i ust. 1 określa formy konsultacji społecznych. Formami tymi 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. Zakres konsultacji społecznych jest zatem bardzo szeroki, choć możliwość zgłaszania uwag wydaje się kluczowa dla zapewnienia wpływu społeczności lokalnej na ostateczny kształt audytu krajobrazowego. Zgodnie bowiem z art. 38b ust. 2 pkt 5 u.p.z.p., umieszczonym w rozdziale 3 ustawy, obejmującym również audyt krajobrazowy, który odsyła w tym zakresie do przepisów ogólnych regulujących uwarunkowania prawne konsultacji społecznych, przepisy te w pełnym zakresie, a nie tylko *per analogiam*, winny być stosowane w toku procedury uchwalania audytu krajobrazowego.

Partycypacja społeczna w odniesieniu do aktów planowania przestrzennego ma charakter proceduralny, gdyż obowiązki administracji publicznej odnoszą się jedynie do procedury uchwalania tych aktów, w tym audytu krajobrazowego. Nie ma natomiast obowiązku uwzględniania wyników konsultacji społecznych, przyjmując jednocześnie pierwotne założenia co do treści audytu krajobrazowego (por. Kaczmarek & Wójcicki, 2015, s. 224)²³. Przesądza to o iluzorycznym charakterze polskiego modelu partycypacji społecznej (por. Berčič, 2015, s. 54 i n.). Jednak znaczenie audytu krajobrazowego powinno determinować szczególną staranność w zakresie przestrzegania procedur przy konsultacjach społecznych oraz przy czynnościach nadzorczych wojewody.

Czynności nadzorcze wojewody względem audytu krajobrazowego

Należy zauważyć, że – w przeciwieństwie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – do audytu krajobrazowego nie ma zastosowania przepis art. 90

ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa²⁴ dotyczący skargi uprawnionego, to jest każdego, czyż interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone przez akt prawa miejscowego. Jak bowiem zaznaczono, audyt krajobrazowy nie ma charakteru prawa miejscowego. Nie oznacza to jednak, że uchwała w przedmiocie audytu krajobrazowego pozostaje poza jakąkolwiek kontrolą i nadzorem. W tym ostatnim zakresie szczególna i niezwykle odpowiedzialna rola przypada wojewodzie.

Przepisy u.p.z.p. nie określają szczególnych przesłanek stwierdzenia nieważności uchwały sejmiku w przedmiocie audytu krajobrazowego, co oznacza, że w tym zakresie należy odwołać się do zasad ogólnych przewidzianych art. 82 ustawy o samorządzie województwa. W konsekwencji przesłanka stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie audytu krajobrazowego ma charakter ogólny i polega na „sprzeczności z prawem”. W systemie planowania przestrzennego stanowi to istotne odstępstwo od przesłanek nieważności uchwał planistycznych, o których mowa w art. 28 u.p.z.p. (przesłankami tymi są: istotne naruszenie zasad sporządzenia planu, istotne naruszenie trybu sporządzania planu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie).

Wykładnia systemowa i celowościowa przepisów art. 82 ust. 1 i 5 ustawy o samorządzie województwa prowadzi do wniosku, że przesłanką wydania przez wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego o charakterze kasacyjnym jest wyłącznie istotne naruszenie prawa (art. 82 ust. 5 ustawy stanowi bowiem, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa). Należy zauważyć, że art. 82 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa nie wyłącza z katalogu istotnych naruszeń prawa, naruszeń proceduralnych. Ocenie nadzorczej wojewody powinien zatem podlegać tryb, w jakim zarząd województwa zbierał uwagi do projektu audytu, sposób, w jaki nad nimi procedował, oraz zawartość tych uwag, która mogła wpływać na treść uchwały w przedmiocie audytu krajobrazowego. Obowiązkiem wojewody jako organu nadzoru jest zatem ocena, czy ewentualne wady proceduralne w tym zakresie były wadami na tyle istotnymi, że mogły mieć wpływ na treść uchwały o audycie krajobrazowym.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 8j, który odnosi się również w analizowanym zakresie do audytu krajobrazowego, nakłada na zarząd województwa obowiązek określenia ram czasowych prowadzenia konsultacji społecznych. Kwestia ta ma szczególne znaczenie, gdyż zgodnie z art. 8k ust. 2 u.p.z.p., stosowanym wprost do audytu krajobrazowego, zarząd województwa przed przedstawieniem radzie gminy projektu audytu krajobrazowego opracowuje raport podsumowujący przebieg konsultacji społecznych, zawierający w szczególności wykaz zgłoszonych uwag wraz z propozycją ich rozpatrzenia i uzasadnieniem oraz protokoły z czynności przeprowadzonych w ramach konsultacji. Co więcej, zgodnie z art. 38b ust. 5 u.p.z.p., dotyczącym procedury związanej z audytem krajobrazowym, zarząd dopiero po przeprowadzeniu konsultacji wprowadza do projektu audytu zmiany z nich

wynikające, a więc również zmiany wynikające z zebranych uwag. Nie jest zatem dopuszczalne złożenie uwagi na sesji sejmiku zwołanej w celu podjęcia uchwały w przedmiocie audytu krajobrazowego, jak również uwag, które nie znalazły się w raporcie, o którym mowa w cytowanym wyżej art. 8k ust. 2 u.p.z.p. i co do których zarząd województwa w tymże raporcie nie przedstawił propozycji ich rozpatrzenia wraz z uzasadnieniem. Nie ma również podstaw prawnych do wprowadzenia przez zarząd województwa zmian po zakończeniu konsultacji społecznych, w tym zebraniu uwag, sporządzeniu raportu, rozpatrzeniu uwag wraz z uzasadnieniem zmian do projektu audytu krajobrazowego, które nie są wynikiem wniesionych w odpowiednim czasie i trybie uwag (zmian z „urzędu”). Nie może tego uczynić ani zarząd województwa, ani tym bardziej sejmik. Co więcej, naruszenie prawa w tym zakresie (art. 38b ust. 2 pkt 5 w związku z art. 8j i 8k ust. 2 u.p.z.p.), choć odnoszące się do procedury, może zostać uznane za istotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 82 ust. 1 cytowanej ustawy o samorządzie województwa, o ile wadliwie wniesiona uwaga albo zmiana projektu audytu po zakończeniu opisanej wyżej procedury wnoszenia uwag mogłaby wpłynąć na treść audytu krajobrazowego. Podjęcie przez sejmik województwa uchwały z tak istotnymi (rażącymi) naruszeniami prawa, winno stanowić podstawę do wdrożenia przez wojewodę środków nadzorczych w postaci stwierdzenia nieważności uchwały krajobrazowej.

Zagadnienia proceduralne

Podkreślenia wymaga, że uwagi do projektu audytu krajobrazowego powinny być zgłaszane na formularzu, który stanowi załącznik do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 13 listopada 2023 r. w sprawie wzoru formularza pisma dotyczącego planowania przestrzennego²⁵, lub przynajmniej spełniać minimalne wymogi formalne, gdzie wzorcem oceny formalnej w zakresie treści są elementy wskazane w formularzu²⁶. Złożenie uwagi w innej formie przy założeniu, że zawiera niezbędne elementy, nie powinno być kwalifikowane jako istotne naruszenie prawa, jeśli treść uwagi jest na tyle jednoznaczna, aby pozwalała określić, co jest jej przedmiotem. Uwagi, które nie spełniają tego wymogu, nie mogą być podstawą wprowadzania zmian w projekcie audytu krajobrazowego. Co więcej, uwaga taka powinna znaleźć się w raporcie z konsultacji społecznych wraz z uzasadnieniem, na czym polega jej niejednoznaczność i dlaczego z tych przyczyn nie można jej uwzględnić. Na marginesie należy zaznaczyć, że wprowadzenie wymóg określenia działek ewidencyjnych, których dotyczy uwaga, nie jest obowiązkowy, jeśli jednak składający uwagę te działki wskazał (nawet błędnie), zarząd województwa nie jest uprawniony do dokonywania w tym zakresie korekt „z urzędu”. Zarząd nie może bowiem wpływać w jakikolwiek sposób na treść uwagi. W tym zakresie brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych do stosowania procedury prostowania „oczywistych omyłek pisarskich”, procedura ta bowiem służy korygowaniu własnych oczywistych omyłek pisarskich organu, a nie omyłek autora uwagi.

Wymaga również dodania, że raport, o którym mowa w art. 8k ust. 2 u.p.z.p. w związku z art. 38b ust. 2 pkt 5 u.p.z.p. (a więc również raport dotyczący uwag), musi zostać dołączony do projektu uchwały w sprawie audytu krajobrazowego i przedłożony sejmikowi województwa wraz z projektem audytu krajobrazowego. Nie ma bowiem żadnej podstawy prawnej, aby bezpośrednio przed aktem głosowania zarząd województwa dokonywał „korekty” projektu audytu krajobrazowego, a tym bardziej nie ma podstaw prawnych, aby korekta ta miała zostać dokonana w trybie prostowania oczywistej omyłki pisarskiej. W postępowaniu administracyjnym, zgodnie z art. 113 kodeksu postępowania administracyjnego, przedmiotem prostowania mogą być jedynie decyzje administracyjne, postanowienia i ugody; projekt uchwały przedłożony radnym (rady gminy, rady powiatu, czy też sejmiku województwa) nie mieści się w tym katalogu, a sprostowanie uchwał może nastąpić jedynie w formie obwieszczenia.

Podsumowanie

Podstawowym założeniem partycypacji społecznej jest realizacja wartości demokratycznych w relacjach pomiędzy członkami lokalnej społeczności a organem jednostki samorządu terytorialnego (por. Karpiuk, 2017, s. 72; a także Szlachetko, 2014, s. 107, który analizuje problematykę partycypacji w procesach rewitalizacji). Środki prawne partycypacji społecznej przewidziane u.p.z.p. w założeniu mają zapewniać uczestnikom tego procesu pozyskanie informacji o procedurze planowania przestrzennego i wyrażenie opinii w formie uwag dotyczących aktu planowania przestrzennego. Organ jednostki samorządu terytorialnego ma obowiązek zastosować przewidziane ustawą środki prawne, jednakże nie ma obowiązku uwzględnienia wyników partycypacji społecznej. Takie podejście ustawodawcy musi powodować obawy o pozorny charakter partycypacji społecznej, także w odniesieniu do audytu krajobrazowego. Oczywiście nie ulega wątpliwości, że omawiane przez nas instytucje prawne, w tym przede wszystkim audyt krajobrazowy, ze swej istoty stanowią atrybuty wykonywania zadań publicznych organów samorządowych. Nie można jednak abstrahować od podstawowych założeń ustrojowych i konstrukcyjnych samorządu terytorialnego. Wszak samorząd terytorialny to wspólnota tworzona przez mieszkańców gminy, powiatu i województwa. Co więcej, wspólnota ta jest tworzona z mocy samego prawa. W tym tkwi fundamentalna różnica pomiędzy samorządem terytorialnym a organami władzy i administracji rządowej. Niestety z czasem to fundamentalne założenie, które było jednym z najbardziej istotnych z punktu widzenia zmian ustrojowych lat 1989/1990, uległo stopniowej dewaluacji. Coraz częściej pojawiają się głosy, że samorząd stał się kolejnym atrybutem wykonywania władzy przez jego organy, w oderwaniu od społeczności lokalnych. Kierunek ten ugruntowuje się również w ustawodawstwie. Przedstawione w niniejszym artykule przykłady pozornej, „fasadowej”

partycypacji społecznej w procedurach planistycznych zdają się te pesymistyczne tezy potwierdzać. Zauważmy bowiem, że w przedstawionym przykładzie uchwalania audytu krajobrazowego pomimo dopuszczenia do głosu społeczności lokalnej głos ten został praktycznie zignorowany.

I choć ostatecznie wadliwą uchwałę zakwestionował przedstawiciel administracji rządowej – wojewoda w ramach przysługujących mu kompetencji nadzorczych, otwarte pozostawiamy pytanie, czy rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody będzie źródłem refleksji władz samorządowych.

Podkreślimy, że artykuł ten stanowił zaledwie próbę zwrócenia uwagi na najbardziej „szkodliwe” kierunki

w rozwoju „fasadowej” partycypacji społecznej w procedurach planistycznych. Wydaje się jednak konieczne będzie podjęcie szeroko zakrojonych prac legislacyjnych zmierzających do przywrócenia stanu równowagi pomiędzy działaniami władz samorządowych zmierzającymi do realizacji niewątpliwie istotnych społecznie i gospodarczo zadań, w tym zadań związanych z planowaniem przestrzennym, a realną kontrolą tych działań wykonywaną przez społeczności lokalne w ramach rzeczywistych, a nie „fasadowych” narzędzi partycypacji społecznej. Wydaje się, że celowe jest rozważenie, chociażby ograniczonej kontroli legalności procedury partycypacyjnej przez sądy administracyjne.

Przypisy/Notes

¹ Na temat pojęcia partycypacji społecznej por. Błażewski, 2023, s. 77–87, Kikosicka, 2014, s. 101.

² Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1130 ze zm.

³ Uwaga dotyczy noweli do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 29 lipca 2024 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 1130).

⁴ W doktrynie wskazuje się, że partycypacja społeczna powinna mieć oprócz formy biernej, polegającej na prawie do informacji i złożenia opinii o projekcie aktu planowania przestrzennego, także formą czynną, która obejmuje prawo do wyrażenia sprzeciwu lub zgody na projekt tego aktu, tak m.in. Kaczmarek & Wójcicki, 2015, s. 219–220.

⁵ Na przykład osób, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe na nieruchomościach.

⁶ Por. ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1994 r., nr 89, poz. 415 ze zm.).

⁷ W taki sposób ujmował to zagadnienie J Zimmermann (1996, s. 20–21).

⁸ Por. art. 24 ust. 4 u.z.p. z 1994 r.

⁹ Zwracali na to uwagę zwłaszcza Z. Leoński i M. Szewczyk (1997, s. 71).

¹⁰ Taki pogląd prezentował Z. Niewiadomski (1994, s. 102). Odmienne natomiast do tej kwestii podchodził J. Zimmermann (1996, s. 23), który konsekwentnie stał na stanowisku, że: „każde uporządkowane rozszerzenie zakresu działania sądu administracyjnego należy przyjąć z uznaniem, nawet wtedy, gdy możliwość zaskarżenia może spowodować opóźnienie w realizacji jakiegoś celu, nie można bowiem ograniczać prawa do sądu tylko po to, aby usprawnić działania administracji”.

¹¹ Por. m.in. wyrok WSA w Szczecinie z 8 maja 2014 r., II SA/Sz 553/13 (publ. LEX nr 1465485), w którym Sąd uznał, że: „«zlekceważenie» wniesionych uwag przez wójta i nieprzedłożenie ich radzie gminy, prowadzi do nieważności uchwały planistycznej”; wyrok WSA w Opolu z 27 lutego 2018 r., II SA Op 603/17 (publ. LEX nr 2462723, w którym Sąd stanął na stanowisku, że: „rozpatrzenie uwag przekazanych radzie przez organ wykonawczy gminy, zgodnie z art. 17 pkt 14 u.p.z.p., powinno następować poprzez czynność odrębną od uchwalenia planu i poprzedzającą jego uchwalenie, a akt zawierający rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag może stanowić załącznik do uchwały w sprawie planu, jednakże uwagi powinny zostać poddane indywidualnym głosowaniom i na tej podstawie powinna zostać stworzona lista uwag uwzględnionych przez radę, które organ wójt (burmistrz, prezydent miasta) powinien uwzględnić w planie oraz uwag nieuwzględnionych”; wyrok NSA z 1 marca 2018 r., II OSK 3229/17, (publ. LEX nr 2486320), w którym NSA stwierdził, że: „naruszenie art. 17 pkt 14 u.p.z.p. związane z nieprzedłożeniem radzie gminy przez organ planistyczny nieuwzględnionych przez niego uwag wraz z projektem planu stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”.

¹² W tym zakresie linia orzecznicza nie jest jednolita. Część orzeczeń sądów administracyjnych wskazuje, iż uwagi do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy rozpatrzyć przed jego uchwaleniem (tak m.in. wyrok WSA w Łodzi z 27 kwietnia 2016 r., II SA/Łd 185/16, LEX nr 2047188; wyrok WSA w Krakowie z 7 marca 2016 r., II SA/Kr 114/16, LEX nr 2014821; wyrok NSA z 17 listopada 2015 r., II OSK 627/14, LEX nr 2002213; wyrok NSA z 3 lipca 2014 r., II OSK 240/13, LEX nr 1519315), a w części orzeczeń sądy administracyjne przyjmują, iż rozpatrzenie uwag do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może nastąpić wraz z jednoczesnym podjęciem uchwały zatwierdzającej jego projekt (tak m.in. w wyrok WSA w Krakowie z 12 października 2016 r., II SA/Kr 882/16, LEX nr 2151157; wyrok NSA z 31 maja 2016 r., II OSK 738/15, LEX nr 2083590; wyrok NSA z 9 listopada 2012 r., II OSK 1860/12, LEX nr 1291943).

¹³ Por. wyrok NSA z 22 marca 2019 r., II OSK 1155/17, LEX nr 2655916.

¹⁴ Por. wyrok NSA z 6 lutego 2018 r., II OSK 1090/16, LEX nr 2462914.

¹⁵ Por. wyrok NSA z 20 czerwca 2008 r., II OSK 1932/07, LEX nr 490129.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Dz.U. z 2023 r., poz. 1688.

¹⁸ Rozdział 1a regulujący zasady partycypacji społecznej w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym został dodany przy okazji reformy planistycznej wprowadzonej ustawą z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, (Dz.U. z 2023 r., poz. 1688). Zmiana podyktowana została m.in. koniecznością realizacji obowiązków wynikających z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) w zakresie kamienia milowego A.1.3. „Reforma planowania i zagospodarowania przestrzennego”.

¹⁹ Problematyka zakresu podmiotowego uczestników partycypacji społecznej związanej z przygotowaniem dokumentów planistycznych została omówiona przez S. Pawłowskiego (2015, s. 205).

²⁰ W literaturze przedmiotu podkreśla się, że partycypacja społeczna zakłada udział podmiotów niezależnie od posiadanego interesu prawnego, por. Jaroszyński, 2013, s. 193.

²¹ Na temat charakteru prawnego audytu krajobrazowego por. Beim, 2024, kom. do art. 38a; Buliński, 2024, kom. do art. 38a.

²² Udostępnianie informacji o sposobach, miejscach i terminach prowadzenia konsultacji społecznych następuje przez publikację w prasie; przez wywieszenie w widocznym miejscu na terenie objętym sporządzanym aktem planowania przestrzennego lub w siedzibie obsługującego go urzędu; przez udostępnienie informacji na stronie internetowej obsługującego go urzędu, o ile taką posiada, oraz w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu; w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie. Odnośnie ostatniego ze sposobów por. wyrok WSA w Kielcach z 31 października 2019 r., II SA/Ke 709/19, LEX nr 2750778; wyrok NSA z 25 września 2020 r., II OSK 1076/20, LEX nr 3100146; wyrok WSA w Białymstoku z 10 października 2019 r., II SA/Bk 537/19, LEX nr 2738227; wyrok WSA w Szczecinie z 16 kwietnia 2014 r., II SA/Sz 281/14, LEX nr 1460318.

²³ Podnosi się, że jednostki samorządu terytorialnego wręcz utrudniają aktywny udział w procedurze planowania przestrzennego (tak: Ociepa-Kubicka, 2015, s. 473); a debaty publiczne przeprowadzane w różnych formach nie są uznawane za wartościowe w procedurze przygotowania dokumentów planistycznych (tak: Karpiuk, 2017, s. 76). Natomiast S. Pawłowski zwraca uwagę, że wdrożenie instrumentów partycypacji społecznej może przynieść niewymierne, ale istotne rezultaty w postaci pogłębienia zaufania na poziomie lokalnym, należy jednak uwzględnić konieczność wzmocnienia instrumentów prawnych partycypacji społecznej (Pawłowski, 2020, s. 89).

²⁴ Tj. Dz.U. z 2025 r., poz. 581 ze zm.

²⁵ Dz.U. z 2023 r., poz. 2509.

²⁶ Każda uwaga do aktu planistycznego powinna zawierać zgodnie z wzorem formularza: oznaczenie organu, do którego składane jest pismo; rodzaj pisma (np. uwaga do audytu krajobrazowego); dane składającego pismo, pozwalające na niebudzącą wątpliwości identyfikację; dane pełnomocnika/pełnomocnika dla doręczeń, jeżeli został ustanowiony; treść pisma, sformułowaną w sposób niebudzący wątpliwości; nieobowiązkowo, określenie działek ewidencyjnych – jeżeli jednak składający uwagę zdecydował się na wskazanie działek, winien to zrobić zgodnie z wymogami formularza, a więc odnieść szczegółowe informacje dotyczące pisma w odniesieniu do poszczególnych działek; podpis.

Bibliografia/References

- Beim, M. (2024). W: J. Szlachetko, & K. Szlachetko (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*. Wolter Kluwer.
- Berčič J. (2015). The state of public participation in spatial planning in the European Union: Public participation in spatial planning between theory and practice. *The Creativity Game. Theory and Practice of Spatial Planning*, (3), 54–61. <https://doi.org/10.15292/IU-CG.2015.03.054-061>
- Błażewski, M. (2023). Partycypacja społeczna w procedurze planowania przestrzennego. *Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis*, 12(2), 77–87.
- Buliński, K. (2024). W: T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, & M. Wierzbowski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*. Wolters Kluwer.
- Jaroszyński, K. (2013). Komentarz do art. 18. W: Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*. C.H.Beck.
- Kaczmarek, T., & Wójcicki, M. (2015). Uspołecznienie procesu planowania przestrzennego na przykładzie miasta Poznania. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 77(1), 219–236. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2015.77.1.12>
- Karpiuk, M. (2017). Udział czynnika społecznego w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. *Samorząd Terytorialny*, (1–2), 77–87.
- Kikosicka, K. (2014). Partycypacja społeczności lokalnej w planowaniu przestrzennym (przykład gminy Dąbrowice). *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica*, (16), 97–113.
- Leoński, Z., & Szewczyk, M. (1997). *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*. Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Niećko, E. (2012). Urbanistyka społeczna. *Przegląd Urbanistyczny*, V/12.
- Niewiadomski, Z. (1991). W sprawie gospodarowania przestrzenią. *Współnota*, (31).
- Niewiadomski, Z. (1994). *Planowanie przestrzenne w systemie zadań samorządu terytorialnego: Zagadnienia administracyjnoprawne*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ociepa-Kubicka, A. (2015). Udział społeczności w procedurze planowania przestrzennego. *Inżynieria i Ochrona Środowiska*, 18(4), 471–481.
- Pawlowska, K. (2008). *Przeciwdziałanie konfliktom wokół ochrony i kształtowania krajobrazu: Partycypacja społeczna, debata publiczna, negocjacje*. Politechnika Krakowska.
- Pawlowska, K. (2010). *Zanim wybuchnie konflikt: Idea i metody partycypacji społecznej w ochronie krajobrazu i kształtowaniu przestrzeni*. Politechnika Krakowska.
- Pawlowska, K., Staniewska, A., & Konopacki, J. (2012). *Udział społeczeństwa w ochronie, zarządzaniu i planowaniu krajobrazu: Podręcznik dobrych praktyk*. Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska.
- Pawlowski, S. (2015). Konsultacje obligatoryjne i fakultatywne w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a zakres uspołecznienia procesów planowania przestrzennego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 77(1), 203–217. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2015.77.1.11>
- Pawlowski, S. (2020). Partizipation in der Raumplanung – Entwicklungsperspektiven eines diskursiven Rechtssetzungsmodells. W: H. Bauer, M. Szewczyk, B. Popowska, & W. Abromeit (red.), *Verwaltungsmodernisierung: Digitalisierung und Partizipation* (KWI Schriften, Bd. 12, s. 89–101). Nomos. <https://doi.org/10.25932/publishup-45910>
- Szlachetko, J. H. (2014). Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w fazie planistycznej rewitalizacji: Zagadnienia administracyjnoprawne. *Problemy Rozwoju Miast*, 11(2), 105–115.
- Zimmermann, J. (1996). Zarzuty i protesty w procedurze planowania przestrzennego. *Samorząd Terytorialny*, (10), 19–27.

Dr hab. Dorota Łobos-Kotowska, prof. UŚ

Doktor habilitowany nauk prawnych; profesor Uniwersytetu Śląskiego, kierownik Zespołu Prawa Rolnego i Gospodarki Przestrzennej; autorka wielu publikacji z zakresu gospodarki gruntami, w tym gruntami rolnymi; radca prawny.

Dr hab. Dorota Łobos-Kotowska, prof. UŚ

Doctor of Laws; professor at the University of Silesia, head of the Agricultural Law and Spatial Management Team; author of numerous publications in the field of land management, including agricultural land; legal counsel.

Dr Marek Stańko

Doktor nauk prawnych; członek Zespołu Prawa Rolnego i Gospodarki Przestrzennej; autor publikacji z zakresu obrotu nieruchomościami, w tym nieruchomościami rolnymi oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego; adwokat.

Dr Marek Stańko

Doctor of Laws; member of the Agricultural Law and Spatial Management Team; author of publications in the field of real estate transactions, including agricultural real estate, and spatial planning and development; attorney.