

ALICJA KOPEĆ<sup>1</sup>

## **Udział społeczny w planowaniu przestrzennym w gminie – strefa konfliktu i kompromisu**

Wśród narzędzi planowania przestrzennego na poziomie gminnym wyróżnić można dwa podstawowe: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (zwane dalej studium) oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (zwany dalej planem miejscowym). Konflikty występujące w planowaniu przestrzennym wynikają m.in. ze złożoności procesu planowania przestrzennego i wielopłaszczyznowej materii poruszanych w nim zagadnień o charakterze kulturowym, przyrodniczym, społecznym, ekonomicznym i innych. Za różnorodnością uwarunkowań koniecznych do uwzględnienia w procesie planistycznym idzie duża liczba jego uczestników. Mylną jest bowiem ciągle jeszcze panujące przekonanie, że kształt studium lub planu miejscowego to realizacja pomysłów wójta, burmistrza, prezydenta wyrażona przez urbanistę, a czasem nawet wizja samego urbanisty. Kształt projektu dokumentu, pod którym może podpisać się projektant z zespołem projektowym, ma postać pierwszej koncepcji przedstawionej organom gminy do akceptacji. Jednak dalszy jego kształt wynika często z konieczności wprowadzenia uwag zgłaszanych w kolejnych etapach procesu. W efekcie finalny kształt projektu studium czy planu miejscowego mocno odbiega od pierwotnej koncepcji, a grupa jego „autorów” może liczyć nawet kilkadziesiąt osób.

Uczestników procesu projektowego można podzielić na cztery podstawowe grupy. Pierwszą stanowią organy gminy: władza uchwałodawcza i kontrolna – rada gminy – uchwalająca uchwały w sprawie studium lub planu miejscowego oraz władza wykonawcza – wójt, burmistrz, prezydent miasta – sporządzający projekt studium lub planu miejscowego. Do tej grupy można zaliczyć także organy doradcze gminnej władzy wykonawczej, którymi są gminne komisje urbanistyczno-architektoniczne, obligatoryjnie biorące udział w procesie planistycznym.

---

<sup>1</sup> Mgr inż. arch. Alicja Kopeć, doktorantka Wydziału Architektury Politechniki Gdańskiej, Katedry Urbanistyki i Planowania Regionalnego.

Drugą grupę stanowią wykonawcy projektów studium lub planów miejscowych. Są to zespoły projektowe działające na zlecenie wójtów, burmistrzów, prezydentów. Osoby posiadające uprawnienia urbanistyczne, głównie architekci, ale też – choć w mniejszym stopniu – geografowie, inżynierowie (budownictwa, komunikacji), koordynują prace zespołów projektowych. W skład takich zespołów projektowych wchodzi osoby zajmujące się ochroną środowiska, zagadnieniami związanymi z ochroną dziedzictwa kulturowego, komunikacją drogową, infrastrukturą techniczną, wyceną nieruchomości, demografią i inną problematyką poruszaną w studium lub planie miejscowym.

Do trzeciej grupy można zaliczyć instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu studium lub planu miejscowego w odpowiednim zakresie. Należą do nich m.in. wojewoda, zarząd województwa, zarząd powiatu, wójtowie, burmistrzowie gmin, prezydenci miast, regionalny dyrektor ochrony środowiska, właściwy wojewódzki konserwator zabytków, właściwy zarządca drogi, właściwe organy wojskowe, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa, dyrektor właściwego urzędu morskiego, właściwy organ nadzoru górniczego, właściwy organ administracji geologicznej, minister właściwy do spraw zdrowia, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej oraz inne organy właściwe do uzgadniania projektu planu na podstawie przepisów odrębnych.

Czwartą grupę stanowi społeczność lokalna. Jej liczebność zależy od skali i charakteru projektowanych inwestycji. Może to być kilka osób posiadających tytuł prawny do nieruchomości objętej sporządzanym projektem zmiany studium lub planem miejscowym, ale też wszyscy mieszkańcy miejscowości i regionu, na terenie którego dany proces planistyczny jest prowadzony. Udział w procesie planowania nie jest więc ograniczony do grupy osób będących właścicielami terenu. Nie ma ograniczeń spełnienia kryteriów przez osoby mogące złożyć wnioski do studium lub planu miejscowego lub mogące złożyć uwagi do wyłożonego projektu studium lub planu miejscowego. Może je złożyć każdy, niezależnie od stanu własności i miejsca zamieszkania. Każdy zainteresowany kształtem przestrzeni ma prawo uczestniczyć w procesie planowania przestrzennego zgodnie z zasadami określonymi w przepisach prawa.

Już sama liczba uczestników procesu planistycznego może być przyczyną konfliktu w sytuacji, gdy każda z czterech grup zajmuje odmienne stanowiska. I nie muszą być one nawet sprzeczne z sobą, czasem wystarczy, by były po prostu inne. Ponadto przedstawiony podział nie oznacza, że decyzje podejmowane nawet w ramach danej grupy są spójne. Najbardziej różnorodne podejście do kształtu przestrzeni prezentuje społeczność lokalna. Wielu mieszkańców danej miejscowości lub osób posiadających w niej jakąś formę własności wyraża chęć współtworzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Chęć ta jest podyktowana świadomością, że ustalenia studium, a później planu miejsco-

wego są wiążące dla sposobu zagospodarowania terenu i wyznaczają ramy, w jakich może przebiegać proces inwestycyjny. Często jednak chęć współtworzenia dokumentów planistycznych przybiera formę uzurpacji prawa do samodecydowania o kształcie i funkcji „swojej” przestrzeni.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 6 pkt 2 stanowi, że „każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich”. Kształt otaczającej przestrzeni skłania do refleksji, że znajomość tego zapisu ogranicza się do jego pierwszej części, i jest interpretowana tak, że każdy ma prawo do zagospodarowania terenu, do którego posiada tytuł prawny. Częste jest postępowanie wg tzw. „świętego prawa własności”, w myśl którego właściciel przyznaje sobie uprawnienie do działań przestrzennych na własnym terenie, których skutki wykraczają jednak poza ten teren<sup>2</sup>. Próba wprowadzenia w zapisach planów miejscowych szczegółowych ustaleń, dotyczących np. rodzaju używanych materiałów budowlanych czy stosowania spójnej kolorystyki obiektów osiedli mieszkaniowych, spotyka się z zarzutami ze strony właścicieli terenów łamania konstytucyjnych praw wolności i własności. Obiekcje mieszkańców dotyczą także uzurpowania przez urbanistów prawa do narzucania „własnych” wizji i ograniczania działań na terenach będących ich własnością. A przecież planista dawno już przestał być demiurgiem (jeśli kiedykolwiek nim był)<sup>3</sup>. Rola urbanisty polega na koordynowaniu procesu planistycznego. Ustalenia projektu studium czy planu powinny być kompromisem pomiędzy złożonymi wnioskami podmiotów indywidualnych a oczekiwaniami całej społeczności, przy równoczesnym uwzględnieniu uwarunkowań kulturowych, przyrodniczych, społecznych i ekonomicznych często wzajemnie się wykluczających. Dobre studium czy plan miejscowy jest wynikiem szerokiej współpracy przedstawicieli samorządu gminnego, członków zespołu projektowego, reprezentantów instytucji uprawnionych do opiniowania czy uzgadniania dokumentów i wreszcie społeczności lokalnej.

Kwestia udziału obywateli w planowaniu przestrzennym w Polsce jest szczególnie trudna ze względu na chęć odreagowania przez nich 45 lat negowaniem przez władze państwowe prawa własności. Stąd wszelkie próby nawet niewielkiego ograniczenia obecnego absolutyzmu rozumienia tego prawa natrafiają na opór<sup>4</sup>. Brakuje zrozumienia, że pewne działania służące interesowi publicznemu

---

<sup>2</sup> A.K. Zawadzka, K. Kopeć, *Nauczanie w szkole o ładzie przestrzennym jako niezbędnym elemencie kształtowania wrażliwości estetycznej*, [w:] T. Palmowski, K. Kopeć (red), *Współczesne idee i treści w dydaktyce geografii*, Wydawnictwo „Bernardinum”, Gdynia-Pelplin 2005, s. 29-47.

<sup>3</sup> T. Parteka, *Metropolizacja polskiej przestrzeni ścieżką ładu czy chaosu?*, [w:] J. Kołodziejski, T. Parteka (red), *Ład polskiej przestrzeni. Studium przypadku – Metropolia Trójmiejska*, Biuletyn KPZK PAN, z. 199, Warszawa 2001, s. 247-274.

wymagają ingerencji we własność prywatną. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym definiuje interes publiczny jako „uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym”. I choć powyższa definicja pozostawia to pojęcie na dużym poziomie ogólności, to intencje zdają się być widoczne.

Mieszkańcy oczekują rozbudowy infrastruktury technicznej i społecznej. Często jednak pojawia się ich ostry sprzeciw w sytuacji, gdyby miało to zachodzić kosztem ich własności. Świadczą o tym uwagi składane do projektów planów, z których treści wynika, że gmina ma prawo wskazywać tereny służące w przyszłości społeczeństwu, ale nie kosztem ograniczeń czynionych na terenach prywatnych. Są też jednak i tacy, którzy wykazują daleko idące zrozumienie zasad życia w lokalnej wspólnocie.

Jakie są podstawy prawne udziału społeczeństwa w procesie planistycznym? W Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym są określone kolejne etapy sporządzania studium i planu. W przypadku studium dwa z czternastu etapów, a w przypadku planu miejscowego dwa z dwunastu etapów formułują warunki udziału społeczeństwa w procesie planistycznym. Odnoszą się one do złożenia wniosków, a później uwag do sporządzanego studium lub planu. I tak odpowiednio art. 11 pkt 1 oraz art. 17 pkt 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta ogłasza w prasie miejscowej oraz przez ogłoszenia, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości uchwały o przystąpieniu do sporządzania odpowiednio studium lub planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących tych dokumentów. Tak sformułowane prawo zakłada, że mieszkańcy sami biorą czynny udział w życiu danej miejscowości. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakłada wymóg, aby ogłoszenie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium lub planu, ukazało się prasie miejscowej, ale nie określa profilu tej prasy. Zdarza się więc, że ogłoszenia te publikowane są w prasie o tematyce sportowej. Obwieszczenia umieszczane są na tablicach ogłoszeń w budynkach urzędów miasta lub gminy. Informowanie o przystąpieniu do sporządzenia studium lub planu praktykuje się poprzez umieszczenie stosownej informacji na gminnej stronie internetowej w Biuletynie Informacji Publicznej. Ale już inne formy zwyczajowego przekazywania informacji spotkane są raczej tylko w mniejszych miejscowościach. Tam o rozpoczętym procesie planistycznym można dowiedzieć się od znajomych lub usłyszeć od księdza podczas odczytywanych ogłoszeń parafialnych.

<sup>4</sup> Por. A. Jędraszko, *Zagospodarowanie przestrzennego w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Wydawnictwo Platan, Warszawa 2005.

Zainteresowani obszarami objętymi granicami opracowania studium lub planu wyrażają swoje życzenia w formie wniosków do studium lub planu i czekają na rozstrzygnięcie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Rozstrzygnięcia te, zgodnie z art. 7 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Po kilku miesiącach sporządzania, opiniowania i uzgadniania projektu planu ma miejsce drugi i ostatni etap udziału społeczeństwa w procesie planistycznym. Jest nim wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu i zorganizowana w tym czasie debata publiczna nad rozwiązaniami przyjętymi w dokumencie. Każdy może zapoznać się z wyłożonym w urzędzie gminy lub miasta projektem studium lub planu. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie precyzuje, czy dni wyłożenia są dniami kalendarzowymi, czy roboczymi. Ponieważ jednak w ciągu całego czasu trwania wyłożenia projektów musi być zapewniona możliwość zapoznania się z nimi, przyjmuje się, że wyłożenie studium trwa minimum 30 dni roboczych a planu minimum 21 dni roboczych. Każdy może też wziąć udział w debacie publicznej i złożyć uwagi do projektowanego dokumentu. Poprzednia Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym nakładała na sporządzającego plan obowiązek zawiadomiania na piśmie o terminie wyłożenia projektu planu (1) właścicieli lub władających nieruchomościami, których interes prawny mógł być naruszony ustaleniami planu, (2) właścicieli nieruchomości, od których mogła być pobrana opłata w związku ze wzrostem wartości nieruchomości po uchwaleniu planu, a także (3) osoby, których wnioski nie zostały uwzględnione w projekcie planu, uzasadniając odmowę ich uwzględnienia. Obowiązująca Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że o wyłożeniu studium lub planu, terminie debaty oraz terminie, formie i miejscu składania uwag do projektu studium lub planu społeczeństwo zostaje powiadomione w taki sam sposób, jak o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia projektu studium lub planu i możliwości składania wniosków. Czyli następuje to w drodze ogłoszenia, obwieszczenia i w sposób zwyczajowo przyjęty.

Wiele gmin pozaustawowo informuje właścicieli, na terenie których są sporządzane plany miejscowe i mieszkańców, o trwającej procedurze planistycznej. Jest to jednak praktykowane głównie w mniejszych miejscowościach ze względu na mniejszą anonimowość mieszkańców. Włodarze tych miejscowości osobiście lub poprzez swoich urzędników zapoznają mieszkańców z projektami opracowywanych dokumentów. Ma to miejsce bezpośrednio w urzędzie miasta lub gminy albo poprzez zamieszczenie projektów studium lub planów na gminnych stronach internetowych i odbywa się jeszcze przed etapem przekazania projektów dokumentów do zaopiniowania i uzgodnienia. Jeżeli uwagi zgłoszone przez zainteresowanych nie stoją w sprzeczności z interesem społecznym lub interesem osób trzecich i są zgodne z zasadami urbanistyki, mogą być uwzględnione w sporządzanym projekcie. I chociaż te pozaustawowe konsultacje społeczne

skutkują często zwiększeniem kosztów, to korzyści płynących z bieżącej wymiany informacji jest znaczenie więcej. Po pierwsze, skraca się czas całego procesu planistycznego. Ta sama uwaga złożona w trakcie wyłożenia, czyli po zaopiniowaniu i uzgodnieniu projektu planu, jeżeli zostanie uwzględniona, może skutkować ponowieniem opinii i uzgodnień, a także ponownym wyłożeniem, co prowadzi do wydłużenia całej procedury nawet o ponad pół roku. Po drugie, informowani mieszkańcy, świadomi swojego realnego wpływu na kształt przestrzeni, mają lepsze nastawienie do organów władzy. Po trzecie, przy takiej współpracy zacieśnia się przekonanie, że projekty dokumentów tworzone są przez „ludzi z zewnątrz”, nieznających lokalnych problemów i uwarunkowań.

Inną praktyką jest zapoznavanie członków rady z projektowanym dokumentem w trakcie procesu planistycznego, a nie w jego końcowej fazie. Zgodnie z Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym radni pierwszy raz zapoznają się z projektem planu lub studium dopiero wtedy, gdy rozstrzygają nieuwzględnione przez wójta, burmistrza lub prezydenta uwagi złożone do projektów dokumentów wyłożonych do publicznego wglądu i uchwalają te dokumenty. I zdarza się, że trwające ponad rok prace nad projektem planu wymagają wydłużenia, właśnie ze względu na konieczność uwzględnienia nowych rozwiązań przedstawionych przez radnych. Jednak wgląd radnych do projektów studium lub planu nie jest gwarantem uchwalenia studium lub planu miejscowego, bo i podczas sesji zwołanej celem ich uchwalenia mogą pojawić się inne rozwiązania projektowe, konieczne z punktu widzenia radnych do uwzględnienia w projekcie dokumentu. Poddanie projektów studium czy planów tylko ustawowej procedurze informowania społeczeństwa często prowadzi do burzliwych debat publicznych i przyjmuje formę wielostronicowych uwag zgłaszanych do projektów dokumentów, nierzadko o zabarwieniu emocjonalnym. Debaty publiczne w większości przypadków nie są bowiem platformą wymiany poglądów, szukania kompromisu i wypracowywania rozwiązań alternatywnych. Służą raczej krytyce, natomiast sporadycznie wyrażają akceptację. Dzieje się tak dlatego, że osoby usatysfakcjonowane kształtem projektów dokumentów nie uczestniczą w debatach publicznych. Ponadto napięcie społeczne rodzi mała moc sprawcza złożonych uwag do projektu studium czy planu. Bo mimo iż uwagi złożone do wyłożonego projektu planu lub studium podlegają rozstrzygnięciu, to jednak rozstrzygnięcie nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego, podobnie jak rozstrzygnięcia nieuwzględniające złożonych wcześniej wniosków. Nie bez znaczenia jest też fakt, że projekt wykładany do publicznego wglądu uzyskał już wszystkie wymagane opinie i uzgodnienia. Natomiast konsekwencją uwzględnienia uwag złożonych do tego projektu, w większości przypadków, jest konieczność powtórzenia kolejnych etapów procedury, czyli ponownego zaopiniowania i uzgodnienia projektów w niezbędnym zakresie, a co za tym idzie ponownego wyłożenia i zorganizowania debaty publicznej. Łatwo sobie wyobrazić, jak długo

mógłby trwać proces planistyczny, gdyby podczas drugiego wyłożenia została złożona uwaga dotycząca terenu, do którego w pierwszym wyłożeniu nie złożono uwag. Dlatego tak ważne mogą być wspomniane wcześniej konsultacje społeczne nie określone w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym społeczeństwo może dwa razy (poza uczestnictwem w debacie publicznej) wziąć aktywny udział procesie planowania: złożyć na piśmie wnioski i uwagi do projektu studium lub planu. Jednak rozdźwięk pomiędzy nasyceniem treścią składanych wniosków i uwag jest znaczący. Wnioski zawierają lakoniczne, często jednozdaniowe prośby określające tylko funkcję terenu w projektowanym dokumencie, np. zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele mieszkaniowe, a czasem nawet jeszcze ogólniej, na nierolnicze lub budowlane. Bez określania rodzaju zabudowy mieszkaniowej (jednorodzinnej czy wielorodzinnej), bez określania formy zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (wolnostojącej, bliźniaczej, szeregowej), bez określania jej parametrów przestrzennych (wysokości budynków, rodzaju i kształt dachu, itp.). Natomiast uwagi (zwane czasem zarzutami i protestami) zawierają prośby (zwane czasem żądaniem) o zmianę formy dachu z wielospadowego na mansardowy, o zmianę kąta nachylenia połaci dachowych z 30° na 35°, o zmianę wysokości budynku z 10 m na 10,5 m, o zmianę procentu zabudowy z 30% na 35%. Mimo iż takie uwagi są wyrazem troski o partykularne interesy, to jednak świadczą o zrozumieniu konieczności ich określania w dokumencie, tworząc ramy działań inwestycyjnych. Niestety są i takie uwagi, które wnoszą, aby ustalone w projekcie planu oraz wymagane Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i aktami wykonawczymi parametry i wskaźniki urbanistyczne (tj. wskaźnik intensywności zabudowy, minimalny procent powierzchni biologicznie czynnej czy liczba miejsc postojowych) zmienić na wyrażenie „nie określa się”. Wśród obowiązujących planów miejscowych są i takie, które określają tylko minimalny współczynnik intensywności, nie określając maksymalnego, i w których nie jest ustalona maksymalna wysokość mających tam powstać obiektów.

Poza planem miejscowym istnieje inna forma dokumentu określającego zagospodarowanie terenu w danej miejscowości. Jest nim decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Intencją ustawodawcy było, aby plan miejscowy pełnił rolę głównego narzędzia planistycznego, decyzje zaś miały pełnić funkcję komplementarną w stosunku do planu miejscowego. Decyzje o warunkach zabudowy wydaje się w przypadku braku planu miejscowego. Zgodnie z art. 61 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym „wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków:

- 1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu;
- 2) teren ma dostęp do drogi publicznej;
- 3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, (...) jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego;
- 4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne (...);<sup>5</sup>
- 5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi”.

Decyzje o warunkach zabudowy zazwyczaj sporządza się dla małego obszaru, przeważnie jednej działki. Nie jest to jednak regułą, gdyż Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie limituje powierzchni terenu przeznaczonego do ustalenia na nim warunków zabudowy w drodze decyzji. Ponadto akty wykonawcze do Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określają minimalny obszar analizy obszaru. Nie określają natomiast obszaru maksymalnego, więc może on obejmować nawet teren całej miejscowości. Nie ma obowiązku zgodności ustaleń decyzji o warunkach zabudowy z ustaleniami studium, podczas gdy w przypadku planu taki obowiązek istnieje. Opracowanie decyzji o warunkach zabudowy zajmuje około trzech miesięcy, natomiast czas potrzebny na sporządzenie planu miejscowego to minimum dwaście miesięcy. Lista instytucji, z którymi istnieje obowiązek uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy jest znacznie krótsza niż ma to miejsce w przypadku uzgadniania planu miejscowego. Powyższe czynniki wpływają na to, że często głównym narzędziem planistycznym w gminach stają się decyzje o warunkach zabudowy. Dzieje się to zupełnie sprzecznie z intencją ustawodawcy.

Równie duże są różnice pomiędzy udziałem społeczeństwa w procesie sporządzania decyzji o warunkach zabudowy a planu miejscowego. O toczącej się procedurze sporządzania decyzji o warunkach zabudowy zawiadamiane są tylko strony postępowania. Wyklucza więc to możliwość informowania o zamierzonej budowie (np. tzw. wieżowców, stacji benzynowych czy ferm drobiu) tych, których działki nie graniczą z terenem planowanej inwestycji. A przecież charakter wymienionych wyżej przedsięwzięć swoim zasięgiem będzie oddziaływał poza teren, na którym zostaną one zlokalizowane i tereny graniczących z nim

---

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zliberalizowała ochronę gruntów rolnych w taki sposób, że tylko grunty w klasach I-III o powierzchni powyżej 0,5 ha zwartej obszar i tylko w gminach wiejskich są gruntami chronionymi. Decyzji o warunkach zabudowy nie można wydać na gruntach leśnych, w takich przypadkach pozostaje tylko sporządzenie planu miejscowego.



działek. W przypadku wydawania decyzji o warunkach zabudowy nie ma obowiązku podania do prasy informacji o planowanej inwestycji czy zorganizowania debaty publicznej. Tym samym mieszkańcy (inni niż określone strony postępowania) nie mają możliwości nie tylko złożenia uwag kwestionujących przyjęte rozwiązania projektowe, ale nawet pozyskania informacji o planowanych w ich miejscowości inwestycjach. Wymienione wyżej czynniki powodują, że decyzje o warunkach zabudowy stają się wygodnym, bo niespołecznym i pozornie niebudzącym wielu konfliktów narzędziem planistycznym.

Decyzje o warunkach zabudowy, w niektórych przypadkach ich stosowania, to zamach na demokrację poprzez próbę pozbawienia społeczeństwa prawa do informacji i wyrażania swojego zdania. U podstaw demokracji leży słynne stwierdzenie przypisywane Voltaire'owi: „nie zgadzam się z tym, co mówisz, ale oddam życie, abyś miał prawo to powiedzieć”. Debata publiczna – najbardziej demokratyczna forma udziału społeczeństwa w procesie planowania – nie jest osiągnięciem czasu przełomu. W PRL również organizowane były „spotkania z ludnością” dotyczące prac nad planami. Podczas tych zebrań, mających raczej formę prezentacji niż debat, jedni słuchali, a inni przyklaskiwali. Konfliktów nie było. Słuchało się, a jeśli wypowiadało swoje pomysły, to raczej bez realnych szans na ich spełnienie. Dzisiaj konflikt może być twórczy i ma szansę doprowadzić do kompromisu. W dziedzinie, w której nie ma prostych rozwiązań, w której uczestniczy tyle podmiotów o odmiennych stanowiskach i w której skutki działań dotyczą nas wszystkich, niezależnie od tego, czy się tym interesujemy, czy nie, mamy prawo, a nawet obowiązek, zabierać głos i szukać konsensusu. A gdy z tego prawa nie korzystamy, to pretensje o kształt naszego otoczenia możemy kierować również do siebie.

**Literatura:** Jędraszko A., 2005, *Zagospodarowanie przestrzennego w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Warszawa 2005; Partek T., *Metropolizacja polskiej przestrzeni ścieżką ładu czy chaosu?*, [w:] Kołodziej J., Partek T. (red), *Ład polskiej przestrzeni. Studium przypadku – Metropolia Trójmiejska*, Biuletyn KPZK PAN, z. 199, Warszawa 2001, Zawadzka A.K., Kopec K., 2005, *Nauczanie w szkole o ładzie przestrzennym jako niezbędnym elemencie kształtowania wrażliwości estetycznej*, [w:] Palmowski T., Kopec K. (red), *Współczesne idee i treści w dydaktyce geografii*, Gdynia-Pelplin 2005.

**Akty prawne:** Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415 z późn. zm.); Ustawa z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).

# Disputatio

## Oblicza konfliktów

TOM IX.

GDAŃSK 2009

**Redaktor Naczelny:**  
Paweł Szczepański  
pawelszczepanski@oapp.pl

ISSN 1898-3707

**Redakcja:**  
Szymon Hinz, Jędrzej Maśnicki, Paweł Mazurek,  
Jakub H. Szlachetko, Łukasz Tamkun,  
Karol Ważny, Marta Wiśniowska

**Projekt graficzny okładki:**  
Tomasz Kopera

**Strona internetowa:**  
Karol Ważny

**Skład i łamanie:**  
Urszula Jędrzycka

**Rada Programowa**  
serii „Formuła Państwa”:

1. prof. dr hab. Janina Ciechanowicz-McLean
2. dr Marcin Kałduński
3. dr Michał Kowalski
4. dr Oktawian Nawrot
5. dr Maciej Nyka
6. dr Piotr Uziębło
7. dr Grzegorz Wierczyński

**Rada Programowa**  
serii „Perspektywa Wschodnia”:

1. dr hab. Dariusz Szpoper, prof. UG
2. dr Przemysław Dąbrowski
3. dr Przemysław Kierończyk

**Wydawca:**  
Ośrodek Analiz Polityczno-Prawnych  
(www.oapp.pl)

**Publikacja została sfinansowana ze środków:**  
1. Rektora ds. Studenckich Uniwersytetu Gdańskiego  
2. Parlamentu Studentów Uniwersytetu Gdańskiego  
3. Rady Samorządu Studentów Wydziału Prawa  
i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego  
4. Ośrodka Analiz Polityczno-Prawnych

**Drukarnia:**  
Zakład Poligrafii  
Fundacji Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego  
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot  
tel./fax (58) 551 05 32  
tel. (58) 523 14 49, 523 13 75, 523 13 50  
e-mail: poligraf@gnu.univ.gda.pl

 **Ośrodek Analiz  
Polityczno - Prawnych**  
(www.oapp.pl)

**Ośrodek Analiz Polityczno-Prawnych**

**Dane Fundacji:**

**Prezes:**  
Jakub H. Szlachetko  
jakubszlachetko@oapp.pl

**Zarząd:**  
Adam Bochentyn  
adambochentyn@oapp.pl  
Tomasz Lewandowicz  
tomaszlewandowicz@oapp.pl  
Paweł Szczepański  
pawelszczepanski@oapp.pl  
Karol Ważny  
karolwazny@oapp.pl

**Strona internetowa:**  
www.oapp.pl

**KRS:** 0000 331 257  
**NIP:** 604-011-73-49  
**REGON:** 220808909

**Lukas Bank S.A.**  
21 1940 1076 3076 8842 0000 0000

# Disputatio

## Oblicza konfliktów

### Spis treści

Od Wydawcy . . . . .	5
Od Redakcji . . . . .	6
<b>Historyczne dylematy polskiego społeczeństwa</b>	
<b>Marcin M. Wiszowaty</b> Historia i zasady postępowania honorowego na przykładzie polskich kodeksów honorowych . . . . .	9
<b>Jakub H. Szlachetko</b> Spór o Drugą Rzeczpospolitą. Prawne i polityczne aspekty funkcjonowania Miejsca Odosobnienia w Berezie Kartuskiej . . . . .	30
<b>Stanisław Kwiatkowski</b> „Zieloni” vs. „Czerwoni” w konflikcie politycznym po 13 grudnia 1981 roku . . . . .	41
<b>Prawne uwarunkowania rozwiązywania konfliktów</b>	
<b>Aleksandra Kubiś</b> Arbitraż jako alternatywna metoda rozstrzygania międzynarodowych sporów gospodarczych . . . . .	73
<b>Agnieszka Czech</b> O sztuce porozumienia. Mediacja w sprawach cywilnych . . . . .	84
<b>Alicja Kopeć</b> Udział społeczny w planowaniu przestrzennym w gminie – strefa konfliktu i kompromisu . . . . .	97

**Adam F. Bochentyn**

- Mediacja jako metoda rozwiązywania konfliktów międzynarodowych.  
*Casus* Camp David . . . . . 106

**Techniki PR, a rzeczywiste metody rozwiązywania problemów**

**Jarosław Macała**

- Polityka czy postpolityka: wymiar konfliktów  
na obecnej polskiej scenie politycznej . . . . . 137

**Olgierd Annusewicz**

- Strategie wizerunkowe w konflikcie politycznym . . . . . 150

**Jan Miklas-Frankowski**

- Irlandia nad Wisłą i drożące kurczaki. Próba analizy erystycznej  
fragmentu debaty Donald Tusk – Jarosław Kaczyński z 12.10.2007 . . . . 165

**Analiza konkretnych przypadków**

**Marta Kolanowska**

- Działalność FARC w Kolumbii – spór polityczny  
czy wojna narkotykowa? . . . . . 175

**Przemysław Osóbka**

- Andorskie doświadczenia, czyli o pokojowym rozwiązywaniu  
konfliktów politycznych . . . . . 183

**Tomasz Marciniak**

- Teorie socjologiczne a praktyki konfliktów. Przypadki Ormian  
od początku do końca świata . . . . . 196

**Piotr Stankiewicz**

- Czy o postępie można decydować w głosowaniu?  
O sposobach rozwiązywania konfliktów technologicznych . . . . . 206