

KONCEPCJA PRAWA DO MIASTA A UPRAWNIENIA I OBOWIĄZKI MIESZKAŃCÓW W PROCESIE PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

Tomasz Olejnik✉, Jakub Terlega

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań

STRESZCZENIE

Koncepcja prawa do miasta ma na celu stworzenie podstaw do aktywnej partycypacji mieszkańców miast w planowaniu przestrzennym. Udział społeczeństwa w kształtowaniu przestrzeni miejskiej powinien mieć charakter rzeczywisty, a nie tylko formalny. Zadaniem autorów jest przedstawienie koncepcji prawa do miasta i jej postulatów dotyczących kształtowania przestrzeni. W artykule poddano analizie obowiązujące normy prawne dotyczące planowania przestrzennego. Podjęto również próbę ustalenia, czy przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku zapewniają możliwość aktywnej partycypacji mieszkańców w podejmowaniu decyzji. W ocenie autorów obecnie obowiązujące przepisy przewidują możliwość partycypacji mieszkańców w procesie planowania przestrzennego, nie gwarantując jednocześnie, że rzeczywista wola mieszkańców w procesie planowania zostanie zrealizowana. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, aby władze miejskie zwiększyły realny wpływ lokalnej społeczności na uchwalane plany miejscowe, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz decyzje o warunkach zabudowy.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, partycypacja społeczna, prawo do miasta, plany miejscowe

WSTĘP

Przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1073, dalej: u.p.z.p.) przewidują możliwość aktywnego udziału społeczeństwa w procedurach planistycznych, prowadzących do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Nie powinno budzić wątpliwości, że udział ten jest niezbędny dla prawidłowego i optymalnego rozwoju miast. Jedną z podstaw ideologicznych udziału obywateli w kształtowaniu przestrzeni publicznej jest ruch prawa do miasta (*right to the city*).

Celem niniejszego artykułu jest ocena polskich regulacji prawnych związanych z kształtowaniem przestrzeni publicznej w kontekście prawa do miasta. Aby

tego dokonać, należy ustalić podstawową treść tego prawa, a następnie na podstawie przeprowadzonej analizy przepisów odpowiedzieć na pytanie, czy polskie regulacje prawne realizują ideę prawa do miasta w zakresie planowania przestrzennego. Dodatkowym celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy lokalna społeczność w Polsce ma możliwość wypowiedzenia się na temat zagospodarowania przestrzeni oraz czy polskie przepisy nakazują uwzględnienie głosu mieszkańców w procesie planowania, czy też tworzą jedynie formalną możliwość uwzględnienia postulatów mieszkańców. Na końcu autorzy podejmą próbę wskazania, jakie ewentualne działania można podjąć w celu zwiększenia partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym.

Aby zrealizować tak nakreślone cele, należy w pierwszej kolejności przedstawić, czym jest prawo

✉tomasz.olejnik@outlook.com

do miasta, jakie ma podstawy i w jaki sposób jego założenia są realizowane w prawie polskim i zagranicznym. W tym kontekście konieczne jest przeanalizowanie polskiej regulacji dotyczącej udziału społeczeństwa w kształtowaniu przestrzeni publicznej. W artykule zostaną również przywołane przykłady udziału społecznego w planowaniu w Nowym Jorku oraz Glasgow. Wybór ten nie ma charakteru przypadkowego. W wymienionych miastach zwiększono w ostatnich latach partycypację społeczną. W Nowym Jorku dokonano tego bez konieczności zmiany powszechnie obowiązujących przepisów. Przykład Glasgow pokazuje natomiast, jak za pomocą państwowych oraz lokalnych uregulowań zwiększyć udział obywateli w planowaniu przestrzennym.

TEORETYCZNE PODSTAWY PRAWA DO MIASTA

W drugiej połowie XX wieku w urbanistyce pojawił się trend, który w projektowaniu przestrzeni miejskiej pomijał ludzki wymiar, a priorytetowo traktował wytyczanie nowych arterii komunikacyjnych czy miejsc parkingowych (Gehl, 2014). Efektem tego miasta były budowane nie jako przestrzeń wspólna, lecz jako pojedyncze obiekty. W tym duchu realizowany był „ruch nowoczesny” (*modern movements*), który w celu uzdrowienia slumsów wznosił nowe osiedla dla ubogiej społeczności. Projekt ten okazał się porażką, gdyż nowe osiedla, zamiast remedium, okazały się gettem pełnym społecznych patologii (Kowalewski, 2015). Jacobs (2014) jako przyczynę niepowodzenia wymieniła między innymi podejście urbanistów, które było „na wskroś paternalistyczne”. Jak oceniała wspomniana autorka, chcieli oni dokonać niemożliwie głębokich zmian, stosując w tym celu również niemożliwe, powierzchowne środki. Jej zdaniem w tamtym okresie (lata 50 XX wieku w Stanach Zjednoczonych) nastawienie urbanistów było pozbawione szacunku i zrozumienia dla lokalnej społeczności, a oparte na protekcyjnym organizowaniu ludziom lepszego życia. Należy pamiętać, iż spór o to, jak kształtować miasto, dotyczy zwłaszcza napięcia między własnością prywatną a korzyściami dla ogółu (Montgomery, 2015). Na problemy związane z udziałem społeczeństwa w planowaniu przestrzennym, a także kłopoty związane z wyważeniem prawa własności i interesu

lokalnej społeczności odpowiada opisywany w artykule ruch prawa do miasta.

Istnieje problem ze zdefiniowaniem prawa do miasta. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że ukrywają się za nim różne postulaty, zależnie od tego, kto się nimi posługuje lub w jakim kontekście padają (Pluciński, 2013). Podstawą ideologiczną ruchu prawa do miasta była myśl francuskiego neomarksysty Henriego Lefebvre’a. Wskazywał on, iż pojęcie to rozumie nie jako powrót do tradycyjnego projektowania miast, ale jako odnowione prawo do życia miejskiego (Lefebvre, 2000). Dla Lefebvre’a prawo do miasta oznaczało prawo do naturalnego dysponowania miastem. Należało ono do mieszkańców, gdyż miasto jest niejako ich własnością (O’Loghlen, 2015), było podobne do prawa, jakie posiada lokator w dysponowaniu mieszkaniem. Toteż oczywistą konsekwencją tego jest stwierdzenie, iż mieszkaniec ma prawo do tworzenia życia miejskiego na swoich warunkach. Jest ono jednym z elementarnych uprawnień obywatela. Według Lefebvre’a ważne jest zapewnienie dostępu do bardziej sprawiedliwego podziału zasobów społecznych w przestrzeni miejskiej. W jego dziełach prawo do miasta prezentuje się jako suma tradycyjnych praw człowieka. Jednakże nigdzie nie opisał, jak prawo to mogłoby wyglądać w bardziej praktycznym użyciu (Attoh, 2011). Powoduje to otwartość znaczeniową tego prawa, co w konsekwencji prowadzi do łatwości w dostosowywaniu go na różne potrzeby. Zaznaczyć należy, że sam Lefebvre nadał temu pojęciu właśnie takie otwarte znaczenie (Pluciński, 2013).

Pracę Lefebvre’a interpretował i przystosowywał do współczesnych warunków David Harvey. Według niego prawo do miasta jest czymś znacznie szerszym niż prawo jednostki/zbiorowości do miejskich zasobów, albowiem wyraża ono również prawo do kształtowania samego miasta i jego przekształcania (Harvey, 2012). Każda osoba włączona w życie miejskie ma bowiem prawo do decydowania o rodzaju urbanizmu przyjętym w jego mieście (Izdebski, 2013). Jego zdaniem nawiązuje ono do zasad sprawiedliwości społecznej, wskazując równocześnie, że jest wręcz prawem człowieka. Sam Harvey podkreśla, iż jest to prawo ważne, choć z drugiej strony bardzo lekceważone (Piskozub, 2013). Z tych względów konieczne jest dążenie do zapewnienia, by miało ono charakter uniwersalny

(Pobłocki, 2011). Dla Harveya urbanizacja zawsze była zjawiskiem klasowym, stąd też żądanie prawa do miasta postrzega jako władzę nad kształtowaniem procesów urbanizacyjnych oraz nad sposobem tworzenia i przekształcania miast (Harvey, 2012). Zaznaczał on, iż opisywane prawo „jest poszukiwaniem jedności w niezwykle różnorodności rozproszonych przestrzeni społecznych i pozycji w obrębie niezliczonych podziałów pracy”. Warto również odnotować, że Harvey identyfikował dążenia do kolektywnego prawa do miasta z antykapitalistyczną walką klas.

Jednocześnie trzeba wskazać, że prawo do miasta jest pojęciem znacznie szerszym. Powołują się na nie między innymi nowe ruchy społeczne. Powstają one jako nieformalne, luźne stowarzyszenia, ukierunkowane na negację skutków globalizacji oraz szybkiego wzrostu gospodarczego. Samo prawo w tym przypadku jest niejako przejawem tzw. nowego obywatelstwa, zaangażowanego w sprawy ważne dla całej miejskiej zbiorowości, myślącego w kategoriach wspólnego losu oraz zagrożeń (Majer, 2014). Owe ruchy miejskie powołują się na opisywane w artykule prawo (często przyjmują one wprost nazwę: Prawo do miasta). Przykładem takiego ruchu jest Kongres Ruchów Miejskich, który w swojej deklaracji ideowej powołuje się na prawo do miasta oraz na konieczność współdecydowania mieszkańców o sprawach miejskich (Tezy miejskie, 2015). Część autorów podkreśla, iż prawo do miasta nie jest w rzeczywistości prawem (Piskozub, 2013). Wynika to z okoliczności, iż nie zostało ono wyrażone przez ustawodawcę w akcie prawnym. Należy odnotować, że nie zostało ono unormowane w Konstytucji Rzeczypospolitej ani w żadnej innej ustawie czy prawie europejskim. Zdaniem doktryny nie można go też wiązać wprost z prawami człowieka (Brown i Kristiansen, 2009), choć wspomniany wyżej Harvey uważa, że jest nim ono w istocie (Harvey, 2008). Niespójność poglądów w tym względzie wynika z faktu, że w prawie do miasta zawierają się niektóre klasyczne prawa człowieka. Między innymi prawo

do uczestnictwa w życiu publicznym, prawo dostępu do informacji publicznej, możliwość składania wniosków, skarg, petycji, a także prawo do środowiska. Trzeba jednak wskazać, że jakkolwiek samo prawo do miasta nie jest prawem człowieka, to zawiera w sobie jego elementy. Kompleksowość prawa do miasta stanowi istotny argument, by w niedalekiej przyszłości zaliczyć je do III generacji praw człowieka (Izdebski 2017)¹. Na marginesie należy zaznaczyć, iż nawet jeśli uznamy prawo do miasta jako prawo człowieka, to nadal będzie istniał problem z jego wyegzekwowaniem. Prawa człowieka mogą mieć bowiem charakter praw przysługujących lub praw przyobiecanych (Bałaban 2003). Te pierwsze mają charakter wiążący i egzekwowalny, natomiast te drugie stwarzają jedynie roszczenia o charakterze politycznym. Stąd stwierdzenie, że prawo do miasta nie jest prawem, oznacza, iż nie jest bezpośrednio egzekwowalne.

Efektom postulatów przedstawionych przez Lefebvre’a oraz Harvey’a stała się rosnąca świadomość społeczna dotycząca roli miasta w życiu społeczeństwa. Zaowocowało to między innymi stworzeniem Europejskiej Karty Ochrony Praw Człowieka w Miastach. Dokument ten został przyjęty 18 maja 2000 roku w Saint-Denis przez ponad 70 miast europejskich. Zaapelowano w nim o szerzenie demokracji, które ma się odbywać poprzez zwiększenie zaangażowania obywateli i ich stowarzyszeń w podejmowanie decyzji dotyczących lokalnej społeczności (Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie współpracy między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego a władzami lokalnymi i regionalnymi w zakresie integracji imigrantów, 2011). Między innymi art. XIX gwarantuje mieszkańcom prawo do partycypowania w planowaniu przestrzennym, poszanowania dziedzictwa kulturowego, historycznego, architektonicznego oraz zredukowania wpływu nowego budownictwa na otoczenie (Europejska Karta Ochrony Praw Człowieka w Miastach, 2000). Również UNESCO

¹ Prawa człowieka dzielimy na trzy generacje: I generację tworzą prawa cywilne i polityczne, II tworzą prawa społeczne, a prawa III generacji mają co do zasady charakter kolektywny, zalicza się do nich między innymi prawo do pokoju oraz prawo do środowiska.

i UN-Habitat zainicjowały wspólny projekt *Urban City and the Right to the City*, choć dla tych organizacji prawo do miasta nie jest prawem człowieka, a raczej narzędziem do wprowadzania zmian w przestrzeni miejskiej (Brown i Kristiansen, 2009). Oprócz tego powstało wiele inicjatyw na szczeblu lokalnym, narodowym, a także międzynarodowym, które dotyczyły prawa do miasta, w szczególności projekty Światowa Karta Praw do Miasta oraz Karta Miejska, powstałe w Montrealu (Bore i de Vries, 2009).

Warto zaznaczyć, że prawo do miasta w niektórych państwach ma charakter prawa stanowionego, stąd też ma charakter wiążący. Współcześnie prawo do miasta znajduje się w ustawodawstwie brazylijskim. Konstytucja Brazylii przewiduje w art. 182 i 183 zasady dotyczące prowadzenia polityki miejskiej, natomiast art. 2 ustawy Statut miasta (2001), (nawiązujący do Konstytucji), wylicza kierunki rozwoju miasta. Owe kierunki rozwoju, których jest 16, wprost nawiązują do prawa do miasta. Również art. 31 Konstytucji Ekwadoru (2008) zawiera regulacje odnoszące się bezpośrednio do tytułowego prawa. Takie odniesienia znajdujemy także w Karcie Prawa do Miasta miasta Meksyku uchwalonej w 2010 roku. Regulacje w niej zawarte odnoszą się w szczególności do zwiększenia partycypacji społecznej, tworzenia zrównoważonych miast i uzdrowienia przestrzeni publicznej (Karta Prawa do Miasta miasta Meksyku, 2010). Interesującym przykładem jest też Francja. W tamtejszej ustawie z dnia 13 lipca 1991 roku powoływano się wprost na prawo do miasta. Przepis ten jednak uchylono w 2014 roku (Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville). Co warto podkreślić, nie znalazło ono jednak w pełni odzwierciedlenia w żadnej europejskiej konstytucji, czy też dokumentach międzynarodowych. Choć zgodne z ideą prawa do miasta występują próby wprowadzania budżetów partycypacyjnych czy też inne działania mające zwiększyć udział obywateli w samorządach, brak wprost określenia prawa do miasta nie oznacza, że prawo to nie może być egzekwowane. Według francuskich teoretyków jest ono prawem miękkim (*soft law*), którego charakter prawny zależy tylko wyłącznie od tego, czy powoływać się będą na nie sędziowie (Izdebski, 2017).

Jak już wspomniano powyżej, prawo do miasta nie jest w rzeczywistości prawem. W prawie do mia-

sta mieści się wiele postulatów, począwszy od prawa do pracy po prawo do wody pitnej (Grzeszczuk-Brendel, 2012). Z punktu widzenia celu pracy istotne są postulaty odnoszące się do kształtowania przestrzeni. Zdaniem części autorów, prawo do miasta ma w szczególności na celu zapewnienie aktywnego udziału lokalnej społeczności w procesie planowania i podejmowania decyzji (Görgens i van Don, 2012). Stąd też konieczne jest określenie, w jaki sposób tytułowe prawo odnosi się do zagospodarowania przestrzeni miejskiej.

Reasumując dotychczasowe rozważania, autorzy w dalszej części artykułu będą rozumieli tytułowe prawo jako uprawnienie lokalnej społeczności do korzystania i współdecydowania o przestrzeni publicznej poprzez partycypację społeczną. Jest ono wyrażane za pomocą prawa do swobodnego wypowiedzenia się i formułowania żądań oraz poglądów, a także manifestowania oraz samoorganizowania się mieszkańców. W skład tak rozumianego prawa do miasta wchodzi również prawo do infrastruktury miejskiej, dobrej przestrzeni (estetycznej, otwartej, zróżnicowanej). Prawo do miasta nakłada na władze lokalne obowiązek udostępniania informacji na temat spraw miejskich oraz szczegółowego uzasadniania swoich decyzji politycznych.

Tak rozumiane prawo do miasta ma bezpośredni związek z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzeni miejskiej. Koncepcja ta zawiera w sobie prawo do projektowania miast oraz dbałości o estetykę przestrzeni miejskiej (Majer, 2014). To pierwsze oznacza możliwość rzeczywistego udziału w planowaniu przestrzennym. Polityka miejska w tym przypadku nie może mieć niedemokratycznego charakteru lub wręcz faworyzującego biznes i osoby zamożne. Estetyka ma natomiast szerokie znaczenie, od dbałości o czystość, stan budynków użyteczności publicznej oraz zieleni miejskiej po swego rodzaju harmonię przestrzeni. W ramach prawa do miasta konieczne jest więc włączenie zainteresowanych mieszkańców w proces decydowania o transformacji i zmianach w mieście (Piskozub, 2013). Mieszkaniec ma bowiem prawo do życia miejskiego, a więc do realizacji różnych uprawnień i możliwości samospełnienia. Postulat ten nie jest nowy, gdyż odnajdujemy już go w Karcie Ateńskiej. Również Jacobs (2014)

nawoływała do zwiększenia skuteczności nadzoru obywateli nad planowaniem przestrzennym. Prawo do miasta ma charakter abstrakcyjny i dąży do ewolucji miast w celu pełniejszego zorientowania na potrzeby społeczne. Jak już wspomniano, w ramach tego prawa postuluje się, by wola obywateli w tym procesie była w pełni rozpoznana i uszanowana. Realizacja prawa do miasta wymaga więc powszechnego stosowania rozwiązań właściwych dla demokracji partycypacyjnej (Izdebski, 2013). Ten rodzaj demokracji bywa nazywany uczestniczącą, gdyż polega na aktywnym i osobistym udziale obywateli w procesie podejmowania decyzji, a także łączy w sobie cechy demokracji bezpośredniej i pośredniej (Konopelko, 2011). W istocie idee rozwijania samorządu mieszkańców nie są obce „nowej lewicy” czy nawet ideom republikańskim.

Polski ustawodawca już wcześniej powoływał się na idee prawa do miasta. Ustawą z dnia 11 października 2013 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym wprowadził do ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 1318) artykuł 5c, który wskazuje, iż gmina sprzyja solidarności międzypokoleniowej oraz tworzy warunki do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych, między innymi umożliwiając powołanie gminnej rady seniorów. W uzasadnieniu projektu zmiany tej ustawy wskazano, iż będzie to „praktyczna realizacja postulatu zwanego prawem do miasta”, a więc możliwości „współdecydowania o tym, jak gmina ma funkcjonować, wyglądać, czemu służyć, na jakie programy i inwestycje wydawać środki budżetowe (...) prawo do sprawiedliwego podziału przestrzeni publicznej, korzystania z infrastruktury edukacyjnej, kulturalnej i sportowo-rekreacyjnej” (Druk nr 1572, 2013). Pośrednio² postulat prawa do miasta realizowany jest także przez założenia Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 roku (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607, ze zm.). Ten prawnie wiążący akt już w preambule wskazuje, iż prawo do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad, wspólną państwom europejskim.

KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI MIEJSKIEJ POPRAZ PARTYCYPOWANIE W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM

Prawo do miasta jest interesującym punktem wyjścia do dyskusji na temat partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym. Postulaty z nim związane wskazują na ważną rolę obywateli w procesie kształtowania miejskiego otoczenia. Truizmem jest stwierdzenie, iż w toku planowania przestrzennego może dochodzić do kolizji różnych interesów (np. indywidualnych z publicznymi). Celem u.p.z.p. jest stworzenie przestrzeni do rozwiązania tych spornych interesów. Planowanie powinno bowiem w jak największym stopniu zabezpieczyć interes lokalnej wspólnoty, a jednocześnie w jak najmniejszym stopniu naruszać uprawnienia właściciela nieruchomości (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, 2011). Artykuł 1 ust. 1 pkt 11 u.p.z.p. statuuje, iż lokalna społeczność ma zapewniony udział w pracach między innymi nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Podkreślić należy, że przepis ten zapewnia udział mieszkańców w pracach planistycznych, jednak nie gwarantuje, że ich głos zostanie rzeczywiście wzięty pod uwagę.

Zasada ta została uszczegółowiona w dalszych przepisach ustawy. Artykuł 11 pkt 1 oraz art. 17 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. nakazują wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) ogłoszenie w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium/planu. Jednocześnie organ ma obowiązek wskazać formę, miejsce i termin składania wniosków, który nie będzie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia. Dzięki tej gwarancji mieszkaniec ma możliwość dowiedzenia się o fakcie przystąpienia do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z jednej strony organ gminny nie może zrezygnować z publicznego ogłoszenia wiadomości o przystąpieniu do sporządzenia

² Brak bowiem bezpośredniego odwołania się w tekście do Karty Prawa do Miasta.

studium/planu. Przepis ten zapewnia jednocześnie możliwość partycypacji społecznej poprzez zgłaszanie uwag do projektu planu lub studium. Z drugiej strony organ gminny nie ma obowiązku zawiadamiać imiennie osób mających ewentualny interes prawny w przypadku wszczęcia procedury planistycznej (Izdebski i Zachariasz, 2013). Poza wskazanym wyżej ogłoszeniem o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium/planu organ nie ma obowiązku prowadzenia aktywnej partycypacji z mieszkańcami czy podmiotami potencjalnie zainteresowanymi udziałem w planowaniu przestrzennym. Zdarzają się sytuacje, w których informowanie poprzez obwieszczenie okazuje się niewystarczające, gdyż mniej aktywni społecznie mieszkańcy mogą przeoczyć termin na wniesienie uwag.

Przepis art. 17 u.p.z.p. nie precyzuje procedury rozpatrywania uwag, poza wskazaniem samego terminu ich rozpatrzenia. Mogą one zostać rozpatrzone poprzez zarządzenie zbiorcze, które zawiera listę uwzględnionych i nieuwzględnionych uwag (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, 2010). W orzecznictwie pojawił się również pogląd, iż rozdział 1 i 2 u.p.z.p. stanowią *lex specialis* wobec kodeksu postępowania administracyjnego i wyłączają jego zastosowanie (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, 2010). Uwagi zgłoszone po terminie nie są rozpatrywane. Uwagi do projektu planu miejscowego można wnieść na piśmie, a także w formie elektronicznej (art. 18 u.p.z.p.). Może je wnieść każdy, czy to osoba fizyczna, czy też prawna. Uprawnienie to nie jest ograniczone jakimkolwiek warunkiem, wystarczy kwestionowanie ustaleń przyjętych w projekcie planu lub zamiar wypowiedzenia się co do projektowanych rozwiązań (Izdebski i Zachariasz, 2013). Z prawnego punktu widzenia uwagi nie są środkiem zaskarżenia i stanowią jedynie wyrażenie stanowiska (często krytycznego) względem projektu planu (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, 2008). Nie wymagają również wykazywania interesu przez podmiot je wnoszący. Wydaje się, że główną rolą uwag, które są wyrazem uczestnictwa społeczeństwa w planowaniu przestrzennym, jest wskazanie kwestii problemowych i budzących wątpliwości jeszcze na etapie projektowania. Jak słusznie zauważono w jednym z orzeczeń,

narzędzie to ma służyć rozwiązywaniu konfliktów społecznych (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, 2007). Jednocześnie sam fakt, że określony podmiot złożył uwagi do projektu uchwały nie powoduje, iż stanie się on osobą uprawnioną do złożenia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę dotyczącą miejscowego planu miejscowego lub studium (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, 2008).

Postępowanie związane z uchwalaniem planu miejscowego, w szczególności czas jego trwania oraz procedura składania uwag, przynajmniej formalnie gwarantują możliwość aktywnego udziału społeczności miejskiej. Oczywiście regulacja prawna w żaden sposób nie gwarantuje, że władze gminy wsłuchają się w głos mieszkańców i uwzględnią wyrażone uwagi. Z tych względów udział społeczności w tej procedurze może nie mieć rzeczywistego charakteru, lecz jedynie formalny.

W przypadku gdy dla danego miejsca nie został uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, przepisy przewidują dla określonego terenu (działki) możliwość wydania decyzji o warunkach zabudowy. Decyzja ta wydawana jest w uproszczonej procedurze, przy ograniczonej w stosunku do uchwalania planu miejscowego lub studium (lub ich zmiany) kontroli społecznej (Mergler, Pobłocki i Wudarski, 2013), na zasadach określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 – dalej k.p.a.). Stronami tego postępowania są podmioty mające interes prawny w sprawie, a więc najczęściej sąsiedzi, na których nieruchomości może oddziaływać planowana zabudowa. Treść decyzji nie jest również ograniczona zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Podnosi się, że instytucja ta powinna mieć charakter wyjątkowy i być rzadko wykorzystywana (Mergler i in., 2013). Niestety w związku z powszechnym brakiem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wiele gmin, zamiast przystępować do uchwalania planów miejscowych, woli wydawać decyzję w tym postępowaniu. W konsekwencji nadużywanie wydawania decyzji o warunkach zabudowy stało się jednym ze źródeł istniejącego w Polsce chaosu przestrzennego (Mergler i in., 2013).

Wskazuje się, że w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy kontrola społeczna jest ograniczona (Kaczmarek i Wójcicki, 2015). Jednocześnie trzeba stwierdzić, iż nie jest ona niemożliwa. Artykuł 28 k.p.a. stanowi, iż „stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”. Okoliczni mieszkańcy (przy założeniu braku oddziaływania planowanej zabudowy na ich nieruchomości) nie będą stroną takiego postępowania, gdyż mają jedynie interes faktyczny do udziału w postępowaniu. Interes faktyczny oznacza, iż są oni co prawda bezpośrednio zainteresowani rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, ale tego „zainteresowania” nie sposób poprzeć przepisami prawa, mającymi stanowić podstawę skutecznego żądania od organów administracji określonego działania (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, 1998). Społeczną kontrolę zapewnia w pewnym stopniu art. 31 k.p.a., który stanowi, że „organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem: wszczęcia postępowania lub dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny”. Organizacja społeczna musi, powołując się na interes społeczny, wykazać konkretne okoliczności faktyczne lub prawne, które świadczą o tym, że powinna w danym postępowaniu uczestniczyć (Hauser i in., 2017). Choć przepis ten umożliwia kontrolę społeczną nad postępowaniem administracyjnym, należy podkreślić, iż taka kontrola jest w oczywisty sposób bardziej ograniczona niż w postępowaniu w sprawie uchwalenia planu miejscowego.

Jak wynika z przywołanych regulacji prawnych, u.p.z.p. skupia się głównie na prawie do informacji o pracach planistycznych i informowania o takich pracach. Regulacja przewiduje również możliwość zgłaszania wniosków i uwag po wyłożeniu planu do publicznego wglądu. Rozwiązania te są przejawem partycypacji społecznej. O tym jednak, czy udział ten będzie aktywny i czy będzie wywierał rzeczywisty wpływ na kształt aktów planistycznych (a czy tylko formalny), decyduje podejście władz miejskich, a także jakość zgłoszonych uwag. Przepisy stwarzają warunki do partycypacji społecznej, nie zobowiązując

jednak samorządu by ją urzeczywistniał. Nie wymagają bowiem szerokich konsultacji i jak największego zaangażowania obywateli.

Należy stwierdzić, że krajowe prawo odbiega od wskazanych przez autorów standardów prawa do miasta, a nawet od regulacji obowiązujących w innych państwach europejskich. Tytułem przykładu w Szkocji udział lokalnej społeczności przy opracowywaniu Strategicznego Planu Rozwoju jest niewątpliwie elementem całego procesu, który oparto na szeroko zakrojonych konsultacjach i zaangażowaniu interesariuszy (Pujdak i Patyk, 2015). Jest to szczególnie widoczne przy sporządzaniu Lokalnego Planu Rozwoju Glasgow, gdzie na każdym etapie miasto prowadzi szeroko zakrojone konsultacje ze społeczeństwem, polegające na zbieraniu pomysłów, organizowaniu warsztatów i angażowaniu w te działania każdego, w tym również osoby tylko pracujące w danym mieście, czy też jedynie odwiedzające miasto, jako np. turyści (Wincek, 2015). Reasumując, partycypacja ma tam charakter nie tyle formalny, co faktyczny (rzeczywisty). Wymaga się bowiem szerokich konsultacji, pozyskuje opinie lokalnej wspólnoty (i nie tylko) na każdym etapie planowania, co angażuje mieszkańców w podejmowanie decyzji. Oczywiście można sobie wyobrazić sytuację, w której wszystkie wskazania obywateli zostaną zignorowane. Nie da się jednak wprowadzić do systemu norm prawnych nakazujących uwzględnienie każdego wniosku lub skargi mieszkańca. Wskazane postępowanie powinno być przykładem dla polskich miast, by stworzyć warunki dla zapewnienia zwiększenia udziału obywateli. Jest to wzorzec, do którego warto dążyć.

Należy postawić tezę, iż rzeczywiste kształtowanie przestrzeni miejskiej przez mieszkańców nie wymaga radykalnej zmiany prawa. W ramach istniejących przepisów można zwiększyć udział obywateli i sprawić, że ich zdanie będzie miało rzeczywiste znaczenie i zostanie rozważone na etapie wypracowywania poszczególnych rozwiązań. Istotnym elementem zmiany powinna być próba rzeczywistego nawiązania dialogu z mieszkańcami biorącymi udział w opracowywaniu planów miejscowych. Jak więc nawiązać rzeczywisty dialog z mieszkańcami? Należy zwiększać możliwość udziału mieszkańców w pracach planistycznych, stwarzać warunki do swobodnego wypowiedzania się,

zwiększyć transparentność procesu oraz wiarygodność władz publicznych. Tytułem przykładu wskazać należy na działania zmierzające do zwiększenia aktywności mieszkańców w planowaniu przestrzennym, które miały miejsce w Gdańsku. Polegały one między innymi na zwiększeniu świadomości mieszkańców poprzez kampanie informacyjne oraz edukacyjne (Pujdak i Patyk, 2015). Również w celu zapewnienia rzeczywistego udziału korzystano z ankiet internetowych, organizowano warsztaty dla mieszkańców oraz organizacji pozarządowych. Działania te miały pomóc zebrać informacje na temat autentycznych oczekiwań mieszkańców w zakresie potrzeby zmian przestrzeni miejskiej.

Znamienny jest w także przykład Janette Sadik-Khan, która w latach 2007–2013 pełniła funkcję komisarza do spraw transportu w Nowym Jorku. W trakcie swojego urzędowania dokonała istotnej zmiany w zakresie konsultacji społecznych, która wcale nie wymagała modyfikacji obowiązujących regulacji (Sadik-Khan, 2017). Jej zdaniem podstawowy problem związany z wnioskami obywateli dotyczył tego, iż na ich propozycję odpowiadano urzędowym pismem, w którym najczęściej informowano, że danej zmiany nie da się przeprowadzić. Komisarz krytykowała standardowy sposób przeprowadzania konsultacji publicznych, w którym urzędnik prezentuje przez jakiś czas propozycję zmian, a następnie odpowiada na pytania z sali. Przy takiej formule prowadzenia dialogu z mieszkańcami najczęściej bierze w nich udział nieliczna liczba osób (najbardziej zaangażowani), którzy wygłaszają nierzadko radykalne opinie i doprowadzają do polaryzacji poglądów. Takie spotkania nie mają charakteru konstruktywnego, a więc utrudniają dojście do konsensusu i do odkrycia rzeczywistych potrzeb lokalnej wspólnoty. Rozwiązanie, które jej zdaniem jest bardziej efektywne, to prowadzenie konsultacji w małych dziesięcioosobowych grupach, gdzie urzędnik moderuje dyskusję, wyjaśnia podstawową koncepcję i odpowiada na każdy głos³. Równie przydatne są także szkolenia dla radnych i pracow-

ników agencji miejskich oraz tworzenie wytycznych dla pracowników jednostek miejskich, dotyczących konsultacji i planowania przestrzennego. Wytyczne te mogą pełnić istotną rolę w aktywizowaniu mieszkańców, gdyż pozwalają zmienić sposób komunikacji między urzędnikami a lokalną społecznością. Janette Sadik-Khan zdaje sobie sprawę, że nie eliminuje to w całości sporu, ale pozwala na lepsze planowanie i osiąganie bardziej pożądaných przez mieszkańców rezultatów (Sadik-Khan, 2017).

Pomimo że artykuł prezentuje zalety partycypacji społecznej, nie oznacza to, że jest ona pozbawiona wad. Negatywnymi aspektami partycypacji społecznej są bowiem między innymi: wydłużony proces decyzyjny, możliwość manipulowania lokalną społecznością, brak kompetencji obywateli, zwiększone koszty wprowadzenia takiego modelu. Cel artykułu, a także deficyt partycypacji w Polsce spowodował, iż wobec niewątpliwych zalet wynikających ze zwiększenia udziału obywateli w procesie decyzyjnym wymienione negatywne aspekty pominięto.

ZAKOŃCZENIE

Jawność procesów decyzyjnych oraz udział mieszkańców w planowaniu przestrzeni sprzyja diagnozowaniu potrzeb lokalnej społeczności, a także wyważeniu interesów różnych podmiotów (Jaroszyński, Niewiadomski, Szmytt i Złakowski, 2016). Z tym właśnie problemem – faktycznej partycypacji – wiąże się prawo do miasta. Prawo to ma na celu zwiększanie roli mieszkańców w życie miasta, w tym planowanie i organizowanie przestrzeni. Dla ustawodawcy czy władz miejskich postulaty wpisane w to prawo mogą stanowić cenny drogowskaz, zachęcając do zwiększania roli społeczeństwa w planowaniu przestrzennym. Partycypacja społeczna umożliwi również uniknięcie błędów poprzez brak rozważenia interesów różnych podmiotów.

Wszelkie zmiany w zakresie zapewnienia faktycznego udziału obywateli w planowaniu przestrzennym

³ Takie rozwiązanie też ma wady: wydłuża czas konsultacji, kosztuje więcej pieniędzy i pozwala brać udział w konsultacjach tylko najbardziej aktywnym.

są trudne do przeprowadzenia. Podstawowym problemem jest bowiem ukierunkowanie administracji publicznej w Polsce przede wszystkim na formalną zgodność działań z literą prawa, często bez głębszej refleksji nad tym, jakie cele należy osiągnąć i jakie skutki wywołują podejmowane działania (Kmieciak, 2017). Takie podejście może przejawiać się w szczególności w ignorowaniu uwag mieszkańców, brakiem podejmowania dyskusji i prób osiągnięcia kompromisu już na etapie projektowania. Realizacja postulatu prawa do miasta wymaga, zdaniem autorów, nie tyle zapewnienia ustawowego zagwarantowania udziału społeczeństwa w planowaniu przestrzennym, co zmiany podejścia w stosowaniu prawa. Administracja, w miarę możliwości, powinna zmierzać do wypracowania najlepszego możliwego rozwiązania, wsłuchując się uważnie w głos mieszkańców (Kmieciak, 2017). Idea prawa do miasta niewątpliwie tworzy grunt pod optymalne rozstrzygnięcie, zgodne z interesami nie tylko właściciela, ale też mieszkańców.

W procesie planowania przestrzennego szczególna rola przypada organom gminy. Odpowiadają one bowiem za opracowanie i uchwalenie planu miejscowego. To od nich zależy więc, czy udział mieszkańców będzie aktywny i rzeczywisty. Jakkolwiek obowiązujące przepisy nie nakazują organom prowadzenia procesu planowania przestrzennego w taki sposób, by zachęcić lokalną społeczność do aktywnego udziału, to nic nie stoi na przeszkodzie, by miasta aktywnie włączały ludzi w planowanie przestrzenne⁴. W części publikacji na temat partycypacji społecznej można znaleźć postulaty dotyczące proponowanych zmian prawa w celu zwiększenia udziału społecznego w podejmowaniu decyzji (Kaczmarek i Wójcicki, 2015).

Autorzy niniejszego artykułu nie postulują konieczności zmiany przepisów w celu realizacji idei prawa do miasta. Należy pamiętać, iż kluczowym aspektem partycypacji jest jej dobrowolność. Obywatele mają mieć prawo (a nie obowiązek) do udziału w planowaniu przestrzennym (Pujdak i Patyk, 2015). Jednocześnie muszą być dobrze poinformowani o trwających procedurach w planowaniu przestrzennym gminy. Rzeczywistego udziału społecznego w kreowaniu przestrzeni miejskiej nie da się narzucić ani tym bardziej „zadekretować” poprzez zmianę ustawy. W istocie takie propozycje są przejawem wiary w omnipotencję prawa, czyli absolutyzowaniu roli prawa w życiu społecznym (Błachucki, 2012). Stąd też do wprowadzenia w życie ideału prawa do miasta potrzebna jest nie tyle zmiana prawa, co zmiana mentalności lokalnych władz⁵. Do urzeczywistnienia prawdziwej partycypacji potrzeba bowiem stworzenia miejsca do swobodnej wymiany poglądów, gdzie faktycznie będzie możliwa współpraca. Stąd też wniosek, iż obowiązujące przepisy nie stoją na przeszkodzie temu, by władze lokalne mogły same dążyć do urzeczywistnienia prawa do miasta.

Prawo do miasta w kontekście planowania przestrzennego implikuje, że przestrzeń miejska jest rzeczą wspólną. Każdy mieszkaniec miasta ma prawo do informacji i rzeczywistego udziału w procesie planowania przestrzennego. Obowiązujące normy nie gwarantują rzeczywistego udziału społeczeństwa w kształtowaniu przestrzeni. Stanowią jednak ważną podstawę w zakresie obowiązku informowania oraz składania wniosków, która pozwala zrealizować w praktyce aktywną partycypację. Władze lokalne mają bowiem możliwość wyboru, czy będą realizować jedynie czynności nakazane przez prawo, czy też faktycznie pozwolą mieszkańcom na współdecydowanie

⁴ Na marginesie należy zauważyć, iż obecnie obowiązujące przepisy nie nakazują gminom tworzenia tzw. budżetów partycypacyjnych. Mimo braku przepisów wiele miast wprowadza je w życie.

⁵ Pojęcie mentalności istnieje chociażby na gruncie nauki prawa podatkowego (wcześniej skarbowości i prawa skarbowego). Pojęciem tym posługiwał się Günter Schmölders, w Polsce wyróżnia się pojęcie mentalności podatkowej (Gomułowicz i Małecki, 2013), które definiuje się jako „postawę lub nastawienie wobec podatników i opodatkowania reprezentowaną przez grupę społeczną, z którą podatek się utożsamia i do której należy”. Podobnie wyróżnia się również mentalność organów podatkowych.

o kształtowaniu przestrzeni miejskiej. Jak wykazano w artykule, istnieje wiele dopuszczalnych narzędzi pozwalających wypowiedzieć się mieszkańcom w zakresie planowanych przez władze zmian. Będą to między innymi warsztaty, kampanie edukacyjne czy sama zmiana sposobu komunikowania się urzędników z osobami mieszkającymi na danej przestrzeni. To od władz miejskich zależy, czy będą realizować postulaty zawarte w prawie miasta czy też skupią się jedynie na zapewnieniu formalnej (gwarantowanej przez prawo) partycypacji mieszkańców w procesie planowania miejskiego.

PIŚMIENNICTWO

- Attoh, K.K. (2011). What kind of right is the right to the city? *Progress in Human Geography*, 35 (5), 669–685. doi: 10.1177/0309132510394706
- Bałaaban, A. (2003). *Polskie problemy ustrojowe – Konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka*, Kraków: Zakamycze.
- Błachucki, M. (2012). Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, jako przykład inflacji prawa administracyjnego. W D. R. Kijowski i P. J. Suwaj (red.) *Kryzys prawa administracyjnego? Tom II: Inflacja prawa administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer business.
- Bore, R.W.J. i de Vries, J. (2009). The Right to the City as a tool for urban social movements: the case of Barceloneta. W *The 4th International Conference of the International Forum on Urbanism (IFoU), Amsterdam/Delft* (strony: 1321–1330). Pobrano z lokalizacji: http://ifou.org/conferences/2009delft/proceedings/9%20Changing%20Planning%20Cultures/full%20papers/F034-1_Boer_DeVries.pdf
- Brown, A. i Kristiansen, A. (2009). *Urban Policies and the Right to the City Rights, responsibilities and citizenship*. Pobrano z lokalizacji: <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001780/178090e.pdf>
- Druk nr 1572, Warszawa, 24 maja 2013 r. Pobrano z lokalizacji: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/10E77B9F298B8692C1257BAB003A2511/%24File/1572.pdf>
- Europejska Karta Ochrony Praw Człowieka w Miastach (2000). Pobrano z lokalizacji: http://unipd-centrodirittumani.it/public/docs/european_charter_hr_cities.pdf
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607, ze zm.).
- Gehl, J. (2014). *Miasta dla ludzi*, Kraków: Wydawnictwo RAM.
- Gomułowicz, A. i Małecki, J. (2013). *Podatki i prawo podatkowe*. Warszawa: LexisNexis.
- Görgens, T. i van Don, M. (2012). *Exploring the potential of the 'Right to the City' to integrate the vision and practice of civil society in the struggle for the socio-spatial transformation of South African cities*. Paper presented at Strategies to Overcome Poverty and Inequality: Towards Carnegie III, 3–7 September 2012. Pobrano z lokalizacji: http://isandla.org.za/download/assets/exploring_the_potential_of_the_right_to_the_city_to_integrate_the_vision_and_practice_of_civil_society_in_the_struggle_for_the_socio-spatial_transformation_of_south_african_cities.pdf
- Grzeszczuk-Brendel, H. (2012). Poznań – społeczne programy rewitalizacji. W K. Derejski, J. Kubera, S. Lisiecki i R. Macyra (red.), *Deklinacje odnowy miast. Z dyskusji nad rewitalizacją w Polsce* (strony 103–112). Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
- Harvey, D. (2008). The right to the city. *New Left Review*, 53, 23–40.
- Harvey, D. (2012). *Bunt miast. Prawo do miasta i rewolucja miejska*. Warszawa: Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana.
- Hauser, R., Wierzbowski, M., Celińska-Grzegorzczak, K., Cherka, M., Dyl, M., Elżanowski, F., ... i Wojciechowska, K. (2017). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Izdebski, H. (2013). *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni*. Warszawa: LEX Wolters Kluwer business.
- Izdebski, H. (2017). Prawo do miasta – perspektywa prawnika. *Samorząd terytorialny*, 12, 6–18.
- Izdebski, H. i Zachariasz, I. (2013). *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Warszawa: LEX Wolters Kluwer business.
- Jacobs, J. (2014). *Śmierć i życie wielkich miast Ameryki*. Warszawa: Fundacja Centrum Architektury.
- Jaroszyński, K., Niewiadomski, Z., Szmytt, A. i Złakowski, Ł. (2016). *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Kaczmarek, T. i Wójcicki, M. (2015). Uspołecznienie procesu planowania przestrzennego na przykładzie miasta Poznania. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 77 (1), 219–236. doi: 10.14746/rpeis.2015.77.1.12
- Karta Prawa do Miasta miasta Meksyku (2010). Pobrano z lokalizacji: www.hic-gs.org/content/Mexico_Charter_R2C_2010.pdf

- Kmieciak, Z. (2017). Problemy i wyzwania partycypacji w postępowaniu administracyjnym. W Z. Kmieciak (red.), *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego* (strony 17–45). Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Konopelko, A. (2011). Demokracja partycypacyjna w samorządzie lokalnym. *Samorząd Terytorialny*, 12, 86–94.
- Konstytucja Ekwadoru (2008). Pobrano z lokalizacji: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/english08.html>
- Kowalewski, A. (2015). Gospodarka przestrzenna – 25 lat samorządnej i samorządowej Polski. *Samorząd Terytorialny*, 36–43.
- Lefebvre, H. (2000). *Writing on cities*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, NOR: VILX9100057L. Version consolidée au 24 février 2018.
- Majer, A. (2014). *Odrodzenie miast. Łódź – Warszawa*: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Mergler, L., Poblócki, K. i Wudarski, M. (2013). *Anty-bezradnik przestrzenny – prawo do miasta w działaniu*. Pobrano z lokalizacji: http://publica.pl/wp-content/uploads/2013/08/Antybezradnik_www.pdf
- Montgomery, C. (2015). *Miasto szczęśliwe. Jak zmienić nasze życie, zmieniając nasze miasta?* Kraków: Wysoki Zamek.
- O'Loughlen, A. (2015). Neoliberalism and the Right to the City: the Challenge for the Urban Slum Dweller. W *The RC21 International Conference on "The Ideal City: between myth and reality. Representations, policies, contradictions and challenges for tomorrow's urban life"*. Urbino (Italy), 27–29 August 2015. Pobrano z lokalizacji: <http://www.rc21.org/en/wp-content/uploads/2014/12/D4-OLoughlen.pdf>
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie współpracy między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego a władzami lokalnymi i regionalnymi w zakresie integracji imigrantów (opinia dodatkowa), 2011/C 318/11, 20 stycznia 2011 r.
- Piskozub, P. (2013). Davida Harveya koncepcja prawa do miasta. *Przegląd Administracji Publicznej*, 2, 20–34.
- Pluciński, P. (2013). Miejskie (r)ewolucje. Radykalizm retoryki a praktyka reformy. *Praktyka Teoretyczna*, 9 (3), 133–157. doi: 10.14746/prt.2013.3.6.
- Poblócki, K., (2011). Prawo do miasta i ruralizacja świadomości w powojennej Polsce. W M. Nowak, P. Pluciński (red.), *O miejskiej sferze publicznej. Obywatelskość i konflikty o przestrzeń* (strony 129–146). Kraków: Wydawnictwo Ha!Art.
- Pujdak, B. i Patyk, J. (2015). Udział mieszkańców w kształtowaniu przestrzeni miast. W J. Bach-Głowińska (red.), *Poszukiwanie modelu inteligentnego miasta. Przykład Gdańska i Glasgow* (strony 178–189). Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer business.
- Sadik-Khan, J. (2017). *Walka o ulice. Jak odzyskać miasto dla ludzi?* Kraków: Wysoki Zamek.
- Statut miasta (2001). Pobrano z lokalizacji: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2078571/mod_resource/content/1/Estatuto_da_Cidade_LEI10257-2001.pdf
- Tezy miejskie (2015). Pobrano z lokalizacji: <https://kongresruchowmiejskich.pl/15-tez-o-miescie-kongresu-ruchow-miejskich/>
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1073).
- Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 1318).
- Wincek, J. (2015). Local Development Plan i Studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego – porównanie procesów sporządzania na przykładzie Glasgow i Gdańska. W J. Bach-Głowińska (red.), *Poszukiwanie modelu inteligentnego miasta. Przykład Gdańska i Glasgow* (strony 39–55). Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer business.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 czerwca 2008 r., sygn. akt II OSK 1932/07, LEX nr 490129.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 7 października 2010 r., sygn. akt II SA/Bk 293/10, LEX nr 752274.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Gd 576/07, LEX nr 390849.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 12 października 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 265/11, LEX nr 1125244.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 września 2010 r., sygn. akt II SA/Po 80/10, LEX nr 754533.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 października 1998 r., sygn. II SA 1104/98, LEX nr 41301.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 45/08, LEX nr 497582.

THE RIGHT TO THE CITY CONCEPT – RIGHTS AND RESPONSIBILITIES OF THE CITIZENS IN SPATIAL PLANNING

ABSTRACT

The right to the city is an attempt to create a concept of active participation of citizens in urban planning of the cities. The participation of the society in the creating and shaping the urban fabric should be – according to the Authors – real and not only formal. The paper presents the concept of the right to the city, the basic demands of the movements built around this idea. The Authors are analyzing the current legislation related to this subject and therefore they can determine if the current spatial planning and development laws can allow a real participation of the citizens in the decision-making processes. According to the Authors – the current Polish law cannot guarantee such active participation. But on the same time – there are no obstacles for the cities' administrations to allow the citizens to take a part in the decision making processes, such as for example local spatial management plans, studies of the conditions and directions of the spatial management and conditions of development and spatial managements.

Key words: spatial planning, public participation, right to the city, spatial planning