

Rola mediacji w rozwiązywaniu konfliktów przestrzennych

Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jest dynamicznie rozwijającą się dziedziną prawa. Obserwując zmiany legislacyjne zachodzące w tej sferze stosunków społecznych, nie sposób oprzeć się wrażeniu, że mamy do czynienia z ciągłym korygowaniem przepisów planowania przestrzennego, mimo zapowiedzi zmian systemowych. Można przy tym zauważyć stopniowe i konsekwentne wyodrębnianie się pewnej grupy przepisów składających się na szeroko rozumiany proces inwestycyjny, do których zalicza się prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego¹.

Przekonanie o konieczności tworzenia przepisów, które miałyby na celu zagospodarowanie przestrzeni, istnieje od dawna². Co więcej, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne od lat wpisuje się w sferę zadań publicznych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego, przede wszystkim zaś gminy, których władztwo planistyczne triumfuje nieprzerwanie od kilkunastu lat. W miarę galopujących zmian jakości przestrzeni publicznej z jednej strony i wzrostu oczekiwań społecznych względem niej z drugiej strony planowanie i zagospodarowanie przestrzenne stoi u progu dalszych wyzwań. Przedstawiciele środowisk, dla których przestrzeń jest wysoko cenioną wartością (dotyczy to zarówno środowisk prawniczych, jak i przedstawicieli innych niż prawo nauk) wciąż podkreślają potrzebę doskonalenia instrumentarium prawnego w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego można ujmować w kategorii systemu rozumianego jako zbiór norm prawnych regulujących zasady i tryb kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej oraz ustalania przeznaczania terenów na określone cele³. Zbiór ten pozostaje jednak ze względu na administracyjnoprawną metodę regulacji w obrębie prawa administracyjnego i posługuje się narzędziami przynależnymi temu

¹ Rozwiązanie nawiązujące do tradycji okresu międzywojennego, by cały proces inwestycyjny uregulować w jednej ustawie, ma od dłuższego czasu swoich zwolenników. W 2009 r. pracowano nad projektem ustawy o nazwie – Kodeks budowlany, która miała obejmować swoim zakresem te grupy przepisów, zob. *R. Krupa-Dąbrowska*, *Prawo budowlane w jednym kodeksie*, *Rzeczp.* 2009, Nr 110(8315).

² Pierwsze regulacje prawne pojawiły się w Polsce po I wojnie światowej, choć zamysł planowego zagospodarowania przestrzeni towarzyszył społeczności ludzkiej już wcześniej; szerzej na ten temat zob. *Z. Leoński, M. Szewczyk*, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, *Bydgoszcz–Poznań* 2002, s. 20–23.

³ W literaturze prawa administracyjnego proces kształtowania się przepisów dotyczących gospodarowania przestrzenią zwykło się ujmować w ramy systemu przez używanie określeń „system zarządzania przestrzenią w Polsce”, zob. *M. Kulesza*, *Gminne planowanie przestrzenne a inwestycje prywatne*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, *Poznań* 1999, s. 265; *Z. Niewiadomski*, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, *Warszawa* 2003, s. 41; *J. Stelmasiak*, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, *Lublin* 1994, s. 29; *P. Kwaśniak*, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, *Warszawa* 2009, s. 50.

prawa. Typowe dla prawa administracyjnego władztwo w postaci władztwa planistycznego związane jest z zagwarantowaniem społeczeństwu niezbędnemu minimum w zakresie zapewnienia ładu przestrzennego.

Zwraca uwagę przy tym występowanie licznych związków z innymi fragmentami prawa (prawem budowlanym, prawem ochrony środowiska), co jednak nie pozbawia tego zbioru norm jednolitego charakteru i nie zamyka drogi do jego dynamicznego rozwoju. Dodatkowo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne nie jest wyłącznie domeną nauk prawnych, lecz także innych niż prawo dziedzin nauki (np. ekonomii, gospodarki przestrzennej, nauk urbanistycznych, architektonicznych). Warto zatem w kwestiach spornych objętych zakresem przedmiotowym ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wypracowywać płaszczyznę dyskursu z przedstawicielami innych nauk zainteresowanych planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym.

Postulat wprowadzenia mediacji do prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego związany jest z podejmowanymi ostatnio próbami reformowania tego obszaru prawa. Powstaje pytanie, czy rozważania o mediacji i roli mediatora w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie są przedwcześnie. Obecnie obowiązująca ustawa z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴ nie przewiduje wprowadzenia tej instytucji, jednak w toku prac nad projektem ustawy nowelizującej nieraz wysuwana była potrzeba włączenia w procedury planistyczne niezależnego podmiotu, którego zadaniem byłoby rozstrzygnięcie sporów związanych z zagospodarowaniem przestrzeni. Zamysł ten znalazł odzwierciedlenie w projekcie ustawy z 8.2.2011 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw w postaci odrębnego Rozdziału 2a zatytułowanego Postępowanie mediacyjne w zakresie planowania przestrzennego w gminie.

Punktem wyjścia do rozważań na temat mediacji w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest odszukanie i skatalogowanie w tym obszarze konfliktu. W literaturze podkreśla się, że mediacja jest immanentnie związana z istnieniem konfliktu⁵. Skoro konflikt jest stałym elementem życia ludzi w społecznościach, to należy spodziewać się występowania konfliktów w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego, ze względu na mnogość i różnorodność zjawisk społecznych, które mogą wystąpić w tym obszarze lub na jego styku.

Należy przy tym zauważyć, że najbardziej zagrożona występowaniem konfliktów związanych z przestrzenią i sposobami jej zagospodarowania w systemie planowania przestrzennego⁶ jest gmina. Jednostka ta jest bowiem wyposażona w wiele kompetencji władczych

⁴ Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm., dalej jako *ZagospPrzestrzU*.

⁵ Np. A. Korybski wyjaśnia, że mediacja jest „szczególnym procesem decyzyjnym zmierzającym do rozwiązania sporu godzącego dążenia i interesy stron oraz oczekiwania otoczenia społecznego”, zob. A. Korybski, *Alternatywne rozwiązywanie sporów w USA. Studium teoretycznoprawne*, Lublin 1993, s. 115.

⁶ W literaturze prawa podkreśla się, że planowanie miejscowe pozostaje w gestii gminy, planowanie centralne kształtujące politykę przestrzenną – w rękach państwa, a planowanie regionalne – w gestii województwa samorządowego. Inne szczeble (np. powiat) mają charakter uzupełniający i pomocniczy względem podstawowych ogniw planowania przestrzennego, zob. szerzej na ten temat Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne...*, s. 82–83. Zdaniem tego autora brak rozwinęcia art. 3 *ZagospPrzestrzU* w innych regulacjach ustawy potwierdza tezę, że planowanie na szczeblu powiatu ma charakter niesformalizowany i subsydiarny w stosunku do planowania na szczeblu gminy, regionu – województwa oraz ogólnopolskim, zob. Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 33–34.

i od dawna stanowi podstawowe ogniwo w systemie organów planistycznych. Co więcej w świetle w art. 3 ust. 1 ZagospPrzestrzU, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do jej zadań własnych. Rozstrzygnięcia gminy mają przy tym największą siłę oddziaływania na sytuację prawną i faktyczną podmiotów zainteresowanych ustaleniami planistycznymi (właściciele nieruchomości, inwestorów, deweloperów, przedstawiciele organizacji społecznych i innych). Dotyczy to w najszerszym zakresie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który jako akt prawa miejscowego stanowi podstawowe źródło informacji o przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania terenu oraz bezpośrednio oddziałuje na sferę prawną uczestników procesu planistycznego. Powszechnie obowiązująca moc tego aktu wiąże właścicieli gruntów i inne podmioty, które na tej podstawie mogą zrekonstruować sferę swoich praw i obowiązków w zakresie dysponowania przestrzenią. Powody te uprawniają do twierdzenia, że możliwość występowania konfliktów jest najbardziej prawdopodobna na tym poziomie planowania przestrzennego.

Jak już zostało zasygnalizowane, planowanie przestrzenne to (obok ochrony środowiska) sfera życia społecznego, która należy do najbardziej konfliktogennych⁷. Przestrzeń i spory z nią związane wywołują przy tym wiele reperkusji społecznych. Wynika to z założenia, że przestrzeń i jej elementy składowe, jak wody, lasy, grunty rolne i leśne, tereny miast i wsi, zabytki i dobra kultury, współczesnej są tzw. dobrem wspólnym. Użytkownicy przestrzeni publicznych mają prawo oczekiwać od władzy publicznej takiego zorganizowania przestrzeni, aby wartości, które leżą u podstaw współczesnego systemu planowania przestrzennego, były respektowane zarówno w trakcie prac nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, jak i w decyzjach administracyjnych, na podstawie których określa się inwestorowi warunki zabudowy w sytuacji braku planu miejscowego. Konflikt o przeznaczenie przestrzeni będącej rzeczą wspólną ma też wymiar aksjologiczny, związany z koniecznością nieustannego wartościowania.

Pogłębiona analiza zjawiska, jakim jest konflikt, wykracza znacznie poza ramy niniejszego opracowania, teoria konfliktu jest bowiem zagadnieniem obecnym w wielu dziedzinach nauki, w tym w naukach prawnych, przy czym związek prawa i konfliktu ma charakter immanentny zwłaszcza w przypadku konfliktu interesów⁸. Najkrócej mówiąc, przez konflikt można rozumieć układ wartości, które się wzajemnie wykluczają lub też realizacja jednych utrudnia realizację innych⁹. Jako jedno z najczęściej występujących źródeł konfliktów w polskim prawie administracyjnym wskazano prawo własności i inne prawa materialne obywateli, a także korzystanie z dóbr przyrody i środowiska naturalnego¹⁰.

⁷ M. Zdyb, Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne, Lublin 1991, s. 228.

⁸ Zob. szerzej na ten temat, A. Kalisz, A. Zienkiewicz, Mediacja sądowa i pozasądowa. Zarys wykładu, Warszawa 2009, s. 15 i n. oraz powołana tam literatura; zob. też P.J. Suwaj, Konflikt interesów w administracji publicznej. Zagadnienia wprowadzające, [w:] J. Boć, A. Chajbrowicz (red.), Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego, Wrocław 2009, s. 460 i n.

⁹ M. Wyrzykowski, Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym, Warszawa 1986, s. 164.

¹⁰ *Ibidem*, s. 165.

W obszarze prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego konflikt przybiera najczęściej postać konfliktu interesów. Po trwającej przez lata dominacji interesu publicznego uzasadnionej warunkami ustrojowymi, w których pojęcie to przeżywało swój rozkwit (i określane było mianem interesu społecznego), wraz ze zmianami przełomu lat 1989/1990 przyszedł czas na traktowanie tych wartości w sposób możliwie wyważony. Warto w tym miejscu przytoczyć sztandarowe już orzeczenie SN: „W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli”¹¹. Organowi administracji publicznej przydano rolę podmiotu, który ma na podstawie i w granicach prawa, a także w ramach posiadanej wiedzy i doświadczenia wartościować te interesy. Jak zauważa *M. Zakrzewska*, nie można jednak uznać wyłącznej legitymacji organów administracji publicznej do rozstrzygania konfliktu między interesem publicznym a interesem indywidualnym i konieczne jest wprowadzenie procedur pozwalających na udział społeczeństwa w ustalaniu treści interesu publicznego i indywidualnego w konkretnej sprawie¹². W obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego istnieją dość bogate mechanizmy partycypacji społecznej, wciąż jednak poszukuje się nowych sposobów zapewnienia społeczeństwu możliwości artykułowania swoich interesów. Próby włączenia mediacji do postępowań planistycznych są tego wyraźnym przykładem.

Na wstępie tej części rozważań należy zauważyć, że konflikt jest najbardziej zaawansowanym stadium relacji między interesem publicznym a interesem jednostki. Jest bowiem wiele sytuacji, w których konflikt interesów nie występuje, np. gdy interes jednostkowy jest tożsamy lub zbieżny z interesem publicznym. Kształtowanie przestrzeni publicznych rzadko jednak przebiega tak harmonijnie, że przy jednoczesnym zabezpieczeniu interesu publicznego następuje zabezpieczenie interesów jednostkowych wszystkich użytkowników danej przestrzeni. Nie sposób bowiem zakładać, że zawsze mamy do czynienia z pełnym wpisaniem się interesu jednostki w interes publiczny, przy czym taka sytuacja nie musi od razu oznaczać konfliktu pomiędzy tymi interesami. Może np. występować – i jest to druga z możliwych sytuacji – między nimi pewna dysharmonia, czyli interes publiczny nie pokrywa się w całości z interesem jednostki, jednakże interesy te nie pozostają ze sobą w żadnym konflikcie. Wreszcie trzecia, gdy pozostają one względem siebie całkowicie obojętne i funkcjonują niejako na równoległych płaszczyznach. Interesującą typologię w odniesieniu do konfliktu interesów przedstawił *M. Zdyb*, według którego można mówić o różnym stopniu tożsamości interesu jednostki i społecznego, poczynając od sytuacji w których pokrywają się (pełna tożsamość), przez różne formy większej

¹¹ Wyr. SN z 18.11.1993 r. (III ARN 49/93, OSN 1994, Nr 9, poz. 181), podobnie TK orzekł, że nie jest pożądane przyjmowanie zasady nadrzędności interesu publicznego nad interesem prywatnym, zob. wyr. TK z 20.3.2006 r. (K 17/05, OTK-A 2006, Nr 3, poz. 30): „Ograniczenia dotyczące pewnych praw chronionych konstytucyjnie mogą być wprowadzone z uwagi na dobro wspólne (...). Nie zawsze jednak dobro wspólne przeważa nad interesem indywidualnym”.

¹² *M. Zakrzewska*, *Ochrona środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2010, s. 168.

lub mniejszej dysharmonii, aż do sytuacji, w której interes jednostki utrudnia realizację interesu społecznego albo mamy do czynienia z zupełnym wykluczeniem się, czyli konfliktem interesów (zupełna nietożsamość)¹³.

Pierwszym rodzajem konfliktu interesów jest konflikt pomiędzy interesami indywidualnymi¹⁴. Konflikt ten może wystąpić, kiedy dwa podmioty lub więcej podmiotów posiada tytuł prawny do dysponowania nieruchomością. Z uwagi na wielość osób, którym przysługuje prawo własności do tej samej nieruchomości, relacja panująca między tymi podmiotami określana jest jako współwłasność. Przyczyną powstania współwłasności nieruchomości mogą być m.in. takie zdarzenia prawne, jak nabycie nieruchomości przez dwie lub więcej osób, przeniesienie w drodze darowizny udziału we własności nieruchomości czy też nabycie nieruchomości w drodze spadku wraz z innymi spadkobiercami. Zagadnienia te są domeną prawa cywilnego, niemniej współwłasność nieruchomości ze swojej istoty może rodzić konflikty między współwłaścicielami.

Pomiędzy podmiotami indywidualnymi może też dochodzić do konfliktów w kontekście zagospodarowania przestrzeni niebędącej ich własnością, lecz własnością publiczną. Użytkownicy przestrzeni publicznej mają prawo do własnej wizji zorganizowania przestrzeni, jednak mogą ją artykułować tylko w sposób i w formach przewidzianych przez prawo. W kontekście omawianego tu zagadnienia warto zastanowić się, czy mediacja jest właściwym sposobem na złagodzenie mogących tu wystąpić sytuacji konfliktowych.

Drugim wyróżnionym tu rodzajem konfliktu jest konflikt na linii interes publiczny – interes indywidualny. Planowanie przestrzenne przenika kategoria interesu publicznego, jednak z istoty demokratycznego państwa prawnego oraz z zasady ochrony prawa własności wynika obowiązek wyważenia tych interesów. Podzielić należy pogląd *M. Tabernackiej*, że w zagospodarowaniu przestrzennym nie istnieje przewaga interesu publicznego nad interesem indywidualnym, a twierdzenie przeciwne byłoby nie tylko nieuzasadnione, lecz także niebezpieczne¹⁵. Interes publiczny jest istotnym elementem systemu planowania przestrzennego¹⁶ wyróżnionym w art. 1 ust. 2 pkt 9 *ZagospPrzestrzU* jako jedna z głównych wartości i wypełnia treść działań organów administracji publicznej zarówno wtedy, gdy te podejmują działania na rzecz zbiorowości, jak i wtedy, gdy skierowane są w sferę prawną obywatela. Organ administracji publicznej często stoi w obliczu konieczności rozstrzygnięcia, który z interesów w danych okolicznościach jest bardziej znaczący i wartościowy. W sytuacji, gdy brakuje ustalonych i przyjętych reguł rozstrzygania sporów przestrzennych, ich rozwiązanie będzie leżało w gestii organu. Władztwo planistyczne nie

¹³ *M. Zdyb, op. cit., s. 222.*

¹⁴ Por. *M. Tabernacka, Płaszczyzny konfliktów w obszarze zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *M. Tabernacka, R. Roszewska-Skałeczka (red.), Płaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 385.

¹⁵ Zob. szerzej na ten temat *M. Tabernacka, Płaszczyzny konfliktów...*, s. 357. Autorka przeprowadza pogłębioną analizę relacji między interesem publicznym a interesem indywidualnym w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wyróżniając w nim wiele płaszczyzn konfliktów.

¹⁶ Pojęcie interesu publicznego występuje w *ZagospPrzestrzU* kilkakrotnie i w różnych kontekstach znaczeniowych. Przede wszystkim pojęcie interesu publicznego posiada swoją definicję legalną i należy przez nie rozumieć uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym (art. 2 *ZagospPrzestrzU*).

ma jednak charakteru absolutnego i nieograniczonego. Gmina, podejmując rozstrzygnięcia planistyczne, ma wprawdzie obowiązek kierować się interesem publicznym, jednak kiedy to możliwe i uzasadnione – uwzględniać słuszne interesy jednostek, zwłaszcza gdy te ostatnie dysponują równie mocno chronionym prawem własności.

Prawo to jest zasadniczo przedmiotem zainteresowań prawa cywilnego, niemniej z różnych przyczyn, kierując się interesem publicznym, administracja wkracza w sferę zastrzeżoną dla prawa cywilnego¹⁷. W konsekwencji następuje np. publicznoprawne ograniczenie prawa własności nieruchomości¹⁸. Ingerencja administracji publicznej w sferę prawa własności nie omija też prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego. Pod względem formalnoprawnym relacja ta znajduje wyraz w art. 6 ust. 1 ZagospPrzestrzU, w świetle którego ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Plan jest więc publicznoprawną formą ingerencji w prawa rzeczowe, co dodatkowo podkreśla powszechnie obowiązujący charakter tego aktu. Prawo własności podlega ograniczeniu ze względu na trzy przesłanki: władztwo planistyczne gminy¹⁹, interes publiczny²⁰ oraz chroniony prawem interes osób trzecich.

Trzecim rodzajem konfliktu jest konflikt w obrębie samego interesu publicznego. Ten rodzaj konfliktu występuje w dwóch konfiguracjach: w układzie podmiotowym (np. konflikt na linii podmiot lokalny–podmiot regionalny) oraz w układzie przedmiotowym (np. ochrona środowiska a rozbudowa infrastruktury komunikacyjnej).

Występowanie konfliktu w układzie podmiotowym wynika z faktu, że interes publiczny musi być rozumiany szeroko, z uwzględnieniem różnych płaszczyzn. Interes publiczny może występować bowiem w skali ogólnopolskiej, ale również na płaszczyźnie samorządu terytorialnego. We wszystkich przypadkach mamy do czynienia z zaspakajaniem interesu publicznego, mimo że liczba destynatariuszy jest różna.

Ostatnim rodzajem katalogowanych tu konfliktów są konflikty w układzie przedmiotowym. Realizacja celów publicznych może być utrudniona, gdyż najczęściej powstają na styku rozbudowy infrastruktury drogowej lub technicznej i ochrony środowiska. Wielość celów publicznych, których realizacja leży w gestii podmiotów administracji publicznej, powoduje, że nie zawsze możliwe jest wykonanie jednych bez uszczerbku dla innych.

W kontekście omawianego tu zagadnienia warto zastanowić się nad przyczynami konfliktów związanych z przestrzenią. Przyczyną występowania konfliktów przestrzennych w Polsce jest niewątpliwie presja inwestycyjna i rozwój infrastruktury społecznej,

¹⁷ Zob. Z. Leoński, *Materiałne prawo administracyjne*, Warszawa 1997, s. 79. Aktualny jest pogląd, iż mimo że w prawie cywilnym zawarta jest konstrukcja wyjściowa prawa własności, zakres tego prawa kształtują przepisy prawa administracyjnego, zob. W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, s. 93.

¹⁸ Jest wiele dziedzin, w których mamy do czynienia z takim właśnie działaniem administracji, np. prawo budowlane, prawo górnicze, prawo ochrony środowiska.

¹⁹ Sąd administracyjny w jednym z wyroków stwierdza, że granice władztwa planistycznego powinny być wyznaczane z poszanowaniem zasady sprawiedliwości społecznej i nie powinny naruszać interesów prawnych jednych, chroniąc innych, zob. wyr. WSA w Warszawie z 7.12.2009 r. (IV SA/Wa 1562/09, Legalis).

²⁰ W świetle cytowanego wyżej orzeczenia „Każda ingerencja w sposób wykonywania prawa własności musi się mieścić w granicach wyznaczonych interesem publicznym”.

turystycznej, technicznej i liniowej spowodowane dynamiką rozwoju społeczno-gospodarczego ostatnich lat i związana z tymi zjawiskami marginalizacja zagadnień środowiskowych na etapie przygotowania inwestycji. Zwiększyła się bowiem liczba inwestycji lokalizowanych w pobliżu obszarów cennych przyrodniczo (np. parków narodowych, parków krajobrazowych, obszarów Natura 2000 i innych), co potęguje konflikty społeczne i przyrodniczo-przestrzenne.

Z presją inwestycyjną wiąże się inna przyczyna konfliktów, a mianowicie konieczność spełniania wymagań wynikających z członkostwa w UE w zakresie stosowania i wykonywania przepisów ochrony środowiska, np. nałożenie na państwo członkowskie obowiązków wynikających z prawa unijnego w zakresie tworzenia obszarów Natura 2000 wyklucza realizowanie przedsięwzięć mogących negatywnie oddziaływać na te obszary, co może być źródłem sytuacji spornych. Paradoksalnie napływ środków finansowych z UE z przeznaczeniem na inwestycje może powodować konflikty.

Kolejną przyczyną jest zmiana mentalności polskiego społeczeństwa, skutkująca wzrostem świadomości ekologicznej i wyższych niż dotychczas oczekiwań względem przestrzeni, przy jednoczesnym zwiększeniu zapotrzebowania na dobra materialne i korzystanie z nich w zakresie dostępu do dóbr i usług, turystyki i wypoczynku, dróg publicznych itp.

Źródłem konfliktu mogą być wreszcie same właściwości geofizyczne przestrzeni, gdyż nie jest ona rozciągliwa²¹. Na tym tle możliwa jest sytuacja, że w stosunku do tego samego wycinka przestrzeni dwa podmioty lub więcej podmiotów będzie miało odmienną koncepcję jej zagospodarowania.

Wreszcie przyczyn konfliktów można się doszukiwać w samym prawie, które powinno być tak skonstruowane, by dostarczyć środków prawnych zarówno w celu ochrony interesu publicznego, jak i dla ochrony słusznym i uzasadnionym interesów jednostkowych. Wypada w tym miejscu przypomnieć pogląd, że źródeł konfliktów w polskim prawie administracyjnym należy doszukiwać się w prawie własności i innych prawach materialnych obywateli, a także w korzystaniu z dóbr przyrody i środowiska naturalnego²².

Prawo nie jest w stanie regulować wszystkich sytuacji konfliktowych, które mogą zdarzyć się w rzeczywistości społecznej, jednak w wrażliwych obszarach prawa (do których planowanie przestrzenne się zalicza) powinno zawierać instrumenty prawne ważenia interesu publicznego i indywidualnego.

Istotną rolę z punktu widzenia właściwego interpretowania interesu publicznego odgrywa konstrukcja współdziałania z innymi organami, które wyrażają swoje stanowisko w formie opinii lub uzgodnień. Projekt studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa podlega licznym uzgodnieniom i opiniom wyrażonym przez inne organy, które czynią to w trybie art. 106 KPA. Zdaniem Z. Kmiecika, choć ustawodawca zagwarantował formę postanowienia tylko w odniesieniu do „uzgodnień”, to treść odesłań z art. 24 ust. 1 zd. 1 i art. 25 ust. 1 ZagospPrzestrzU

²¹ Zob. M. Tabernacka, *Interes indywidualny a interes publiczny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] M. Tabernacka, R. Raszevska-Skałicka (red.), *Plaszczyny konfliktów...*, s. 357.

²² M. Wyrzykowski, *op. cit.*, s. 165.

nie pozostawia wątpliwości co do objęcia nim również czynności opiniowania²³. Abstrahując od wzmiankowanych tu niejasności, należy zauważyć, że dzięki opiniom i uzgodnieniom następuje swoista weryfikacja treści interesu publicznego w procesie planistycznym. Przez wyrażenie opinii lub dokonanie uzgodnienia ustalenia planistyczne gminy lub województwa mają jedyną i niepowtarzalną okazję korekty projektu w kontekście ustalenia właściwego znaczenia treści interesu publicznego stosownie do właściwości organu uzgadniającego lub opiniującego (np. w zakresie ochrony konserwatorskiej, ochrony środowiska, zagospodarowania terenów górniczych czy obszarów ochrony uzdrowiskowej).

Środki, o których mowa, odgrywają dodatkowo tę rolę, że porządkują relacje pomiędzy poszczególnymi poziomami planowania przestrzennego. Dotyczy to przede wszystkim polityki przestrzennej, która w gminie powinna być zbieżna i spójna z polityką regionu i państwa. W świetle art. 11 pkt 6 ZagospPrzestrzU wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, występuje o uzgodnienie projektu studium z zarządem województwa w zakresie jego zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa i z wojewodą – w zakresie jego zgodności z ustaleniami programów rządowych dotyczących realizacji inwestycji celu publicznego. W doktrynie prawa i postępowania administracyjnego uznaje się, że treść stanowiska wyrażona w tej właśnie formie współdziałania wiąże organ prowadzący postępowanie główne²⁴.

Właściwa jakość aktów planistycznych zarówno w sferze materialnoprawnej, jak i proceduralnej jest możliwa m.in. dzięki rządowej weryfikacji rozstrzygnięć planistycznych. Dotyczy to w pełnym zakresie aktów polityki przestrzennej gminy (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy) i województwa (planu zagospodarowania przestrzennego województwa), ale także aktów prawa miejscowego (miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Uchwały wydawane w tych sprawach wraz z załącznikami i dokumentami planistycznymi podlegają ocenie wojewody z punktu widzenia zgodności z prawem. Nadzór państwowy nad samorządem terytorialnym, w tym także nad jego aktywnością w zakresie gospodarowania przestrzenią w sposób władczy, zmierza do uzgodnienia wszelkich czynności publicznych z wymogami prawa w interesie porządku i dobra publicznego. Nadzór jest więc ustrojową formą ingerencji państwa w działalność samorządu. Dysponuje częścią tzw. *imperium*, realizuje i reprezentuje więc interes publiczny, który w planowaniu przestrzennym wyznacza często granice ingerencji w sferę prywatną. Interes publiczny, chroniony nadzorem administracyjnym, stanowi wartość podstawową, której realizacja leży w ostatecznym zamierzeniu w gestii podmiotów administrujących²⁵. Traktowanie jej jako wartości wiodącej nie jest możliwe bez respektowania słusznych

²³ Zob. Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 48.

²⁴ Zob. J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 468.

²⁵ Należy tu odwołać się do poglądów, u których podstaw leży założenie, że cechą administracji publicznej jest to, że powinna być ona ukierunkowana na zabezpieczenie interesu publicznego, zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 22. Z tego powodu działania w interesie publicznym są niejako wpisane w istotę administracji publicznej i stanowią od dawna element podstawowy w jej definiowaniu, zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 93.

i artykułowanych zgodnie z prawem interesów jednostkowych, zwłaszcza w warunkach demokratycznego państwa prawnego²⁶.

W tym miejscu należy odnotować, że w planowaniu przestrzennym od dawna istnieją środki ochrony interesu indywidualnego, jedynie w poszczególnych etapach rozwoju tego prawa zmieniały one swoje oblicze, nazwę i charakter prawny²⁷. Obecny w wielu okresach postulat uproszczenia i przyspieszenia procedury planistycznej dokonywanej różnymi sposobami nie pozostawał bez wpływu na poziom ochrony interesu indywidualnego²⁸. Obecnie obowiązek konsultowania ustaleń planistycznych ze społeczeństwem jest przewidziany zarówno w gminie – na etapie uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i w województwie – w trakcie prac nad projektem planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Zapewnienie udziału społecznego w opracowaniu tych dokumentów wpisuje się zresztą w ogólną koncepcję partycypacji społecznej w ochronie środowiska²⁹.

W planowaniu przestrzennym należy wyróżnić trzy podstawowe środki udziału społecznego. Pierwszym z nich są wnioski do projektu studium lub planu miejscowego. Wraz z dokonaniem ogłoszenia o przystąpieniu do uchwalenia studium lub planu wójt (burmistrz, prezydent miasta) informuje o formie, miejscu i terminie składania wniosków (nie krótszym niż 21 dni od dnia ogłoszenia). Wnioski mogą zawierać postulaty wprowadzenia określonych ustaleń do projektu. Zasadniczo nie polegają na kwestionowaniu treści uchwały o przystąpieniu do sporządzenia projektu studium lub planu miejscowego, gdyż akt ten nie zawiera merytorycznych rozstrzygnięć. Dopuszczalne jest np. wnioskowanie zmiany granic obszaru objętego planem miejscowym. Forma składania wniosków do studium lub planu

²⁶ Por. Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu...*, s. 6–7.

²⁷ Praktycznie od 1994 r. dysponowanie przestrzenią przez gminy odbywało się przy udziale społeczeństwa, jednak forma tego udziału nie zawsze była jednakowa. Formą udziału społecznego były wówczas protesty i zarzuty do projektu planu miejscowego wyłożonego do publicznego wglądu wnoszone na podstawie art. 23 lub 24 ustawy z 7.7.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.). Zarzut mógł wnieść każdy, kogo interes prawny lub uprawnienia zostały naruszone przez ustalenia przyjęte w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wyłożonym do publicznego wglądu. Zarzut podlegał rozpatrzeniu przez organ gminy sporządzający projekt, zaś w razie jego nieuwzględnienia przedstawiany był radzie gminy. Rada gminy mogła go – w drodze uchwały – odrzucić lub uwzględnić. Według art. 24 ust. 4 powołanej ustawy wnoszący zarzut mógł zaskarżyć uchwałę o odrzuceniu zarzutu w całości lub w części do sądu administracyjnego. Do czasu rozstrzygnięcia skargi przez sąd rada gminy nie mogła uchwalić planu miejscowego. W ten sposób wniesienie zarzutu i możliwość jego zaskarżenia do sądu administracyjnego powodowało z jednej strony spowolnienie procedury uchwalenia planu, z drugiej zaś dawało gwarancję ochrony praw podmiotowych przez sąd administracyjny.

²⁸ Np. likwidując instytucje protestów i zarzutów, próbowano osiągnąć pożądaną w fazie dyskusji nad projektem ustawy efekt w postaci uproszczenia i przyspieszenia procedury planistycznej, co wskutek zastąpienia tych środków ochrony interesu indywidualnego uwagami do projektu planu miejscowego doprowadziło do jego poważnego osłabienia; por. J. Korczak, *Konflikt zasady jawności informacji publicznej o działaniach organów jednostek samorządu terytorialnego z przepisami o ochronie danych osobowych na tle uchwał w sprawie rozpatrywania skarg na działania organów i kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych*, [w:] E. Pierzchała, M. Woźniak (red.), *Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie – wybrane zagadnienia prawne*, Opole 2010, s. 345.

²⁹ Zagadnienie udziału społecznego w ochronie środowiska ma szeroki kontekst unijny, międzynarodowy i krajowy, szerzej na ten temat zob. M. Zakrzewska, *op. cit.*, s. 199 i n.

miejscowego może zostać określona dowolnie, jednak w taki sposób, aby wniosek został utrwalony i skierowany do rozpatrzenia oraz znalazł się w dokumentacji prac planistycznych przekazywanej wojewodzie w celu oceny zgodności z przepisami prawa³⁰. Zazwyczaj będzie to więc forma pisemna – złożenie pisma w oznaczonym miejscu albo wysłanie pocztą tradycyjną lub pocztą elektroniczną. Podobnie rzecz się ma w przypadku sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego województwa, z tym że marszałek województwa, informując o możliwości składania wniosków, przeznaczają na ten etap nie mniej niż 3 miesiące od dnia ogłoszenia (art. 41 ust. 1 pkt 1 ZagospPrzestrzU).

Kolejnym środkiem ochrony interesu indywidualnego jest dyskusja publiczna, która dotyczy zarówno rozwiązań przyjętych w projekcie studium, jak i w projekcie planu miejscowego. Na etapie sporządzenia studium dzięki uczestnictwu w dyskusji publicznej polityka przestrzenna gminy ma szansę zyskać większe poparcie i w związku z tym rodzic mniej konfliktów w fazie jej realizacji, zaś na etapie sporządzania planu miejscowego wzbogaca ona różnorodność instrumentów demokracji uczestniczącej³¹. Wójt (burmistrz lub prezydent miasta) ogłasza o wyłożeniu projektu studium do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada projekt do publicznego wglądu oraz publikuje na stronach internetowych urzędu gminy na okres co najmniej 21 dni. W tym czasie organizuje dyskusję publiczną nad przyjętymi w tym projekcie studium rozwiązaniami (art. 11 pkt 10 ZagospPrzestrzU).

Kolejnym elementem procedury uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są uwagi, w których w odróżnieniu od wniosków można krytycznie ustosunkować się do merytorycznych ustaleń zawartych w projekcie planu. Można zatem np. kwestionować przyjęty w projekcie planu przebieg drogi publicznej lub domagać się zmiany przeznaczenia terenu. W świetle obecnie obowiązujących przepisów rozstrzygnięcia wójta, burmistrza, prezydenta miasta o nieuwzględnieniu odpowiednio wniosków dotyczących projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, uwag odnoszących się do projektu tego studium, wniosków dotyczących miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz uwag dotyczących projektu tego planu – nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Brak tego niewątpliwie skutecznego instrumentu proceduralnego powoduje, że rola udziału społecznego sprowadza się do uczestniczenia w procesie planistycznym, bez możliwości realnego oddziaływania na kształt przyszłego dokumentu. Należy jednak zauważyć, że możliwość zaskarżenia uchwał zarówno uwzględniających, jak i nieuwzględniających uwagi występuje na zasadach ogólnych na podstawie art. 101 ustawy z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym³², w świetle którego każdy, kogo interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę do

³⁰ Zob. Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu...*, s. 110.

³¹ Zob. M. Micińska, *Partycypacja publiczna w procesie inwestycyjnym w świetle zasady demokracji uczestniczącej*, Prz. Leg. 2005, Nr 3–4, s. 67.

³² Tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

sądu administracyjnego. Podważenie niezgodnych z interesem prywatnym ustaleń planu może być zadaniem trudnym, jeżeli wziąć pod uwagę uznawaną przez orzecznictwo znaczną swobodę, jaką cieszy się rada gminy przy określaniu wizji przestrzeni w planie miejscowym (tzw. władztwo planistyczne). Zauważyć przy tym należy, że wojewódzki sąd administracyjny w ramach swoich kompetencji nie będzie mógł zastąpić wadliwych ustaleń planu miejscowego swoim własnym rozstrzygnięciem. Sąd administracyjny może bowiem jedynie stwierdzić nieważność planu miejscowego lub jego części. Skargę można wносить we własnym imieniu lub reprezentując grupę mieszkańców gminy, którzy wyrażą na to pisemną zgodę. Ten model weryfikacji odnosi się jednak do procedury już zakończonej, kiedy plan miejscowy został uchwalony i ogłoszony w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zauważyć wypada, że ustawa nie przewidziała ani dyskusji publicznej, ani możliwości zgłaszania uwag do projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

Przedstawiony wyżej zarys konfliktów w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego i prawnych środków ważenia interesów uzasadnia większe zainteresowanie instytucją mediacji i jej zastosowaniem w omawianym zakresie.

Należy zauważyć, że zarówno mediacja, jak i inne alternatywne sposoby rozwiązywania konfliktów wkraczają coraz częściej w sferę regulowaną prawem administracyjnym i tym samym znajdują swoje miejsce w nauce prawa administracyjnego³³. Powodem takiego stanu rzeczy jest ewolucja prawa administracyjnego, przejawiająca się w tym, że tradycyjne narzędzia prawa administracyjnego wzbogacane są o nowe metody właściwe dla sektora prywatnego. Mediacja i inne pozasądowe sposoby rozstrzygania sporów wpisują się w ten obraz i są wyrazem nowych trendów w prawie administracyjnym. Coraz częściej na płaszczyźnie dyskusji pojawia się pytanie o rolę organu administracji publicznej, który raz jawi się jako mediator, innym razem jako strona mediacji. Organ administracji publicznej występuje jako mediator najczęściej w sytuacji, gdy przepisy powszechnie obowiązującego prawa przypisują organowi funkcje podmiotu stojącego w obliczu sporu lub konfliktu, upoważniając do podejmowania czynności do niej zbliżonych lub noszących jej znamiona³⁴. Mediacje mogą być prowadzone przez organ administracji publicznej również w ramach toczącego się postępowania administracyjnego mającego na celu zawarcie ugody administracyjnej. Druga z możliwych sytuacji, kiedy organ administracji występuje jako strona mediacji, ma wymiar proceduralny, wprowadzony art. 115–118 ustawy z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁵. Mediacja przed sądem administracyjnym jest formą nieprocesowego rozwiązywania sporów pomiędzy organem administracji, który uprzednio wydał orzeczenie, a stroną, która jest adresatem tego aktu administracyjnego. Zwraca uwagę fakt, że alternatywne sposoby rozwiązywania konfliktów wykorzystywane są w sprawach regulowanych materialnym prawem administracyjnym, gdzie konflikt przybiera często konkretny wymiar i występuje

³³ Z. Kmiecik, *op. cit.*; M. Tabernacka, *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Warszawa 2009.

³⁴ Z. Kmiecik, *op. cit.*, s. 56–57.

³⁵ Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

na tle określonego zjawiska prawnego, przy czym w większości przypadków nie mamy tu do czynienia z modelowym wzorcem mediacji³⁶.

Propozycja włączenia osoby mediatora do postępowań planistycznych – jak zostało wcześniej nadmienione – znalazła odzwierciedlenie w projekcie ustawy z 8.2.2011 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw w postaci odrębnego Rozdziału 2a. Już samo ujęcie tej problematyki w postaci odrębnego rozdziału określa rolę, jaką miałyby odgrywać ta instytucja w procesie planistycznym. Jej wprowadzenie realizuje postulat wzmocnienia współdziałania wszystkich uczestników procesu planowania przestrzennego. Z uzasadnienia projektu wynika, że proponowane przepisy prawne są próbą zapewnienia kompromisu pomiędzy interesami poszczególnych podmiotów oraz interesu zbiorowego reprezentowanego przez organy administracji publicznej, co stanowi istotę ładu przestrzennego. Zdefiniowano przy tym osobę mediatora, poprzez uściślenie roli, jaką powinien on pełnić w procedurze planistycznej. Przez „mediatora” należy rozumieć osobę, której zadaniem jest zapewnienie równego traktowania uczestników postępowania, równoważenie interesu publicznego i jednostkowego oraz ograniczanie zakresu sporów zainteresowanych stron w trakcie sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także nowych – w świetle projektu – instrumentów planowania, tj. miejscowych przepisów urbanistycznych oraz urbanistycznego planu realizacyjnego. Sama definicja, nawiązująca w swojej zasadniczej części do istoty postępowań mediacyjnych, sytuuje osobę mediatora w sporze przestrzennym, nadając mu rangę, którą dotąd posiadał organ administracji publicznej.

Zastosowanie mediacji jako coraz powszechniejszej formy rozwiązywania konfliktów stanowi *novum* w polskim systemie prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego niemniej w państwach o wysokiej kulturze planistycznej istnieją już rozwiązania prawne nawiązujące do idei mediacji. Przykładów może tu dostarczać wzorzec francuski, w którym funkcjonuje tzw. komisarz ankiet. Na etapie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania (PLU – *Plans locaux d'urbanisme*) komisarz rozmawia z mieszkańcami i zbiera ich opinie na temat planu. Następnie sporządza raport, by jego wyniki przedstawić reprezentantom władzy lokalnej. Ankiety publiczne mają w tym kraju szerokie zastosowanie i dotyczą różnych dziedzin, jak ochrona środowiska, planowanie przestrzenne, urbanistyka. Stanowią składnik reformy decentralizacyjnej rozpoczętej w 1982 r. i prowadzonej przez wiele lat³⁷.

W świetle omawianego projektu ustawy uruchomienie procedury mediacyjnej miałoby miejsce w sytuacji, gdy do projektu studium lub planu miejscowego złożono by przynajmniej jedną uwagę lub wniosek, które nie zostały uwzględnione. Zainteresowany

³⁶ Przykładów dostarcza tutaj wiele ustaw materialnego prawa administracyjnego, np. ustawa z 13.10.1995 r. – Prawo łowieckie (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 ze zm.); ustawa z 17.5.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.) lub ustawa z 18.7.2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.).

³⁷ Przykłady ustaw reformujących administrację we Francji podaje J. Jeżewski, [w:] J. Jeżewski (red.), Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej, Wrocław 1999, s. 143.

uczestnik postępowania po złożeniu deklaracji o zamiarze uczestnictwa w mediacji w przypadku nieuwzględnienia przez organ gminy złożonych uwag i wniosków mógłby wskazać osobę mediatora. Wówczas wójt, burmistrz albo prezydent miasta, na podstawie deklaracji zainteresowanych osób o uczestniczeniu w postępowaniu mediacyjnym w przypadku nieuwzględnienia ich uwag i wniosków, po podaniu do publicznej wiadomości informacji o wszczęciu postępowania mediacyjnego, wskazywałby mediatora (którym może być osoba wskazana przez uczestnika) w terminie 14 dni od dnia podania do publicznej wiadomości informacji o wszczęciu postępowania mediacyjnego. W przypadku braku zgody uczestnika postępowania mediacyjnego na wskazanego mediatora organ wykonawczy gminy występowałby z wnioskiem do prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego o wskazanie mediatora. O rozpoczęciu mediacji należałoby poinformować zainteresowanych (którzy składali wnioski i uwagi) najpóźniej 14 dni przed wyznaczonym terminem rozpoczęcia postępowania mediacyjnego. Aby mediator mógł przygotować się do podjęcia rozmów i poszukiwania optymalnych dla stron sporu rozwiązań, będzie musiał być zawiadomiony o każdej czynności składającej się na procedurę sporządzania i uchwalania studium i planu miejscowego, która jest wykonywana w czasie pełnienia przez niego funkcji.

Uznanie przez ustawodawcę planowania przestrzennego za proces ścierania się poglądów i sprzecznych niejednokrotnie interesów poskutkowało wyraźnym zrównaniem praw uczestników postępowania mediacyjnego, z których każdy miałby prawo do wysłuchania, przedstawienia swoich twierdzeń oraz dowodów na ich poparcie. Sprecyzowano też cechy, które powinien posiadać mediator. Oprócz typowych wymogów, że powinna to być osoba fizyczna mająca pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzystająca w pełni z praw publicznych, szczególnie istotną cechą jest posiadanie niezbędnej wiedzy z zakresu planowania przestrzennego. Jest to bowiem dziedzina o dużym stopniu szczególności, granicząca nie tylko z innymi dziedzinami prawa, ale i wymagająca wiedzy często technicznej, inżynierskiej, jak i rozumienia zjawisk urbanistycznych, architektonicznych i uwarunkowań środowiskowych. Proponowana regulacja nie przechodzi obojętnie obok cechy posiadania doświadczenia w prowadzeniu mediacji, jak również powszechnie uznanych i pożądanых w środowisku mediatorów cech osobowych, np. bezstronności, niezależności, komunikatywności itp.

Nie analizując zbyt szczegółowo omawianego projektu w kwestii prowadzenia samego postępowania mediacyjnego, jego kosztów i innych technicznych rozwiązań, warto w tym miejscu przedstawić kilka wniosków końcowych i zastanowić się nad przydatnością instytucji mediacji w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Istnienie konfliktu w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego jest niekwestionowane. Wnikliwa analiza konfliktów występujących przy okazji sporządzania studiów gminnych, a w jeszcze większym stopniu – planów miejscowych pozwala na stwierdzenie, że dotychczasowe instrumenty chronią w większym stopniu interes publiczny niż interes indywidualny. W państwie prawa nie powinno być miejsca na ignorowanie słusznych i zgodnie z prawem artykułowanych interesów jednostkowych. Administracja zaś nie może i nigdy nie mogła tracić z pola widzenia interesu publicznego, do którego ochrony była i wciąż jest powołana, przy jednoczesnym podejmowaniu przez

nią (nawet w sprawach objętych domeną interesu publicznego) rozstrzygnąć w sprawach indywidualnych. Z tego powodu niezwykle skomplikowana jest dystynkcja interesów w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego i nie jest łatwo znaleźć sposób ich równoważenia.

Nie ulega wątpliwości, że warto rozstrzygać wszelkie konflikty, w tym konflikty przestrzenne. Jest to pożądané zarówno ze względu na ochronę interesu publicznego, jak i z uwagi na ochronę prawa własności. Ponadto im mniej konfliktów o tzw. rzeczy wspólne, których planowanie i reglamentacja musi być udziałem podmiotów administracji publicznej, tym wyższy poziom zaufania społecznego względem władz publicznych. Wydaje się, że istotnym powodem, dla którego warto pozbyć się konfliktu, jest ustabilizowanie sytuacji przestrzennej w terenie.

Propozycja wprowadzenia mediacji do prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego ma charakter rewolucyjny i już w trakcie konsultacji społecznych projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i niektórych innych ustaw wywołała dużo kontrowersji. Uspołecznienie procesu planowania przestrzennego przez zaangażowanie większej grupy zainteresowanych osób, próba konfrontacji zamierzeń gminnych z odczuciami lokalnej społeczności przy udziale mediatora, stworzenie forum naturalnej wymiany poglądów – to z pewnością jedne z ważniejszych atutów projektowanych zmian, mogących przyczynić się do niwelowania późniejszych konfliktów na tle korzystania z przestrzeni. Trudno odmówić mediacji roli i znaczenia w kontekście celu, któremu jej wprowadzenie ma służyć, czyli równoważenia interesu jednostkowego i publicznego w planowaniu przestrzennym.

Pozytywnie też należy ocenić wprowadzenie instytucji mediacji tylko na poziomie gminy. Pozostaje to bowiem w zgodzie z przenikającą polski system ustrojowo-prawny zasadą pomocniczości oraz zasadą udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej, w którym podstawową jednostką jest gmina. Jeśli dodamy, że jej rozstrzygnięcia mają decydujące znaczenie dla zrekonstruowania sfery praw i obowiązków podmiotów planowania przestrzennego oraz nie mniej ważne dla realizacji celów publicznych, to mediacja jawi się jako instrument potrzebny. Krytycznie jednak należy ocenić wyłonienie mediatora spośród członków Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Ukształtowana od lat rola procesowa tego organu jako organu odwoławczego od decyzji wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego w indywidualnych sprawach kłóci się z rolą, jaką powinien odgrywać zawodowy mediator. Udział w postępowaniu mediacyjnym w trakcie sporządzania aktów polityki przestrzennej lub aktów normatywnych wymaga nie tylko innej wiedzy i doświadczenia zawodowego, lecz także pełnienia zgoła odmiennych ról niż w przypadku orzekania w indywidualnych sprawach.

Mediator nie powinien być stroną w sporze przestrzennym, lecz swoistą trzecią siłą, która będzie potrafiła znaleźć rozwiązanie korzystne zarówno z punktu widzenia interesów gminy, jak i interesów innych podmiotów, pod warunkiem że są one słuszne, umocowane prawnie i możliwe do zrealizowania. Jeśli jednak nie da się znaleźć optymalnego rozwiązania, rolą mediatora będzie wybrać – w zgodzie z przepisami prawa – wariant wywołujący najmniej z możliwych konfliktów.

Analizując projektowane przepisy, nie sposób oprzeć się wrażeniu, że mamy do czynienia z kopiowaniem wprost przepisów prawa wyciągniętych z szerszego kontekstu do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co może odnieść skutek odwrotny od oczekiwanego. Można też podać w wątpliwość, czy postępowanie z udziałem mediatora – choć złagodzi nastoje społeczne – przyspieszy procedury planistyczne. W efekcie zatem może nastąpić spowolnienie tworzenia w Polsce planów miejscowych.