

Katarzyna Kikosicka

PARTYCYPACJA SPOŁECZNOŚCI LOKALNEJ W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM (PRZYKŁAD GMINY DĄBROWICE)

Artykuł podejmuje problematykę partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego w naszym kraju na przykładzie gminy wiejskiej Dąbrowice. W artykule przedstawiono poziom wiedzy mieszkańców o procesie partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym małej gminy wiejskiej oraz stopień ich zaangażowania w ten proces. Autorka zaprezentowała także swoje rozważania dotyczące partycypacji społecznej i zmian w planowaniu przestrzennym w okresie transformacji systemowej w Polsce. W opracowaniu ustalono stopień znajomości planów wśród respondentów terenów wiejskich, a także scharakteryzowano osoby, zarówno biorące udział w procesie partycypacji, jak i osoby biernie.

Słowa kluczowe: *planowanie przestrzenne, partycypacja społeczna, społeczności lokalne*

1. Wprowadzenie

Geograficzne badania związane ze wsią mają długą tradycję w literaturze przedmiotu, jednakże początkowo utożsamiane były z geografią rolnictwa, która uważana była za podstawowy podmiot geograficznych studiów wiejskich. Korzenie geografii wsi związane były z działalnością praktyczną, dotyczącą tworzenia ocen, oraz prognoz zagospodarowania przestrzeni. Geografowie zaczęli się także zajmować zastosowaniem metod społecznych na gruncie geografii wsi. Był to początek wprowadzenia geograficznego humanizmu geografii wsi. Oznacza to, że w obrębie ujęć geografii wyróżniono dwa programy badań. Pierwszy z nich dotyczy krytycznych studiów wsi opartych na wzorcu neomarksistowskim, zaś drugi odnosi się do studiów społeczno-kulturowych wsi, będących przejawem humanizmu geograficznego (Wójcik 2013). Obecnie geografia wsi jest w pełni wykształconą dyscypliną badawczą, zajmującą się problematyką zróżnicowania przestrzeni wiejskiej, a także zachodzącymi w jej obrębie procesami oraz zjawiskami społeczno-ekonomicznymi (Bański 2011).

Michael Woods (2009) wyróżnia 12 podstawowych pól badawczych w zakresie badań geografii wsi. Jest to podział dychotomiczny, dzielący zagadnienia badawcze na tradycyjne (8 pól badawczych) oraz nowe (4 pola badawcze). Zagadnienia poruszane w tej pracy mieszczą się w grupie nowych zagadnień badawczych. Polityka i współzarządzanie wsią jako nowy kierunek badawczy zrodził się z krytyki systemów politycznych oraz ich przemian idących w stronę wzrostu znaczenia samorządności oraz partnerstwa publiczno-prywatnego. Badania geografii wsi w tym polu badawczym skupiają się na identyfikacji partnerów w procesie podejmowania decyzji oraz sieci powstających między nimi powiązań (Wójcik 2013).

Lata 90. XX w. zaowocowały wprowadzaniem do geografii wsi nowych idei spoza nauk geograficznych, przede wszystkim z nauk społecznych (głównie socjologii). Współczesna problematyka badawcza geografii wsi związana jest zwłaszcza z przestrzenią społeczną. Przedmiotem badań społecznej geografii wsi są ludzie funkcjonujący w środowisku wiejskim, zarówno przyrodniczym, społecznym, jak i ekonomicznym. Najistotniejszymi problemami badawczymi są m.in. relacje międzyludzkie czy relacje pomiędzy różnymi grupami społecznymi (Bański 2011).

Literatura przedmiotu dotycząca udziału społeczności w procesie planowania przestrzennego jest uboga. Zagadnienia związane z partycypacją społeczną w planowaniu przestrzennym podzielić można na kilka grup problemowych. Kwestiami udziału społeczności w procesie planowania przestrzennego w różnych jej aspektach zajmowali się m.in.: J. Hausner (1999), K. Pawłowska (2001, 2002, 2010), M. Micińska (2005), W. Siemiński (2007), B.J. Gawryszewska (2005), A. Baranowski (1998) czy K. Fiedziukiewicz (2007).

Dużą grupę stanowią opracowania dotyczące zagadnień prawnych oraz przepisów zapisanych w ustawach. Obszerny komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wydał Z. Niewiadomski (2003). Podobnymi zagadnieniami zajmowali się również E. Radziszewski (2006), W. Sz wajdler, T. Bąkowski (2004) czy A. Kopeć (2009).

Coraz częściej w literaturze pojawiają się prace dotyczące metodyki badań udziału społeczności w planowaniu przestrzennym, oparte na konkretnych przykładach. Są to opracowania mające charakter poradnikowy, prace te dedykowane są planistom, samorządom gminnym oraz wszystkim osobom zajmującym się tym procesem. Prace takie wydają m.in. pracownicy Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN (2013), J. Hausner (1999) czy W. Siemiński (2004).

W literaturze odnoszącej się do terenów wiejskich, zwłaszcza w ostatnich latach, dominują opracowania dotyczące przemian społeczno-ekonomicznych w okresie transformacji ustrojowej, jak również zagadnień szczegółowych poświęconych m.in. agroturystyce czy obszarom chronionym. Niewiele jest opracowań dotyczących kształtowania ładu przestrzennego oraz planowania przestrzennego na wsi. Zagadnieniami partycypacji społecznej w planowaniu

przeznaczonym na terenach wiejskich w kontekście krajobrazu polskiej wsi zajmowała się m.in. B. Wycichowska (2009), K. Pawlewicz, A. Pawlewicz (2010).

Głównym problemem badawczym postawionym w tym artykule jest poziom znajomości problemów partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym wśród mieszkańców gminy wiejskiej, a także ich charakterystyka demograficzno-społeczna i ekonomiczna. Na podstawie literatury przedmiotu oraz licznych badań dotyczących udziału społeczeństwa w procesie planowania prowadzonych m.in. w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN (*Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym w Europie...* 2013) wysunięto hipotezę badawczą, która brzmi następująco: społeczności lokalne w niewielkim stopniu zainteresowane są procesem planowania przestrzennego. Wynika to głównie z niedoinformowania w zakresie form partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym na poziomie gminy oraz skomplikowaną formą procedur i dokumentów planistycznych.

2. Planowanie przestrzenne i partycypacja społeczna w okresie transformacji

Lata 90. XX w. przyniosły w Polsce wiele zmian. Transformacja systemowa, polegająca na budowie wolnego rynku, stworzeniu społeczeństwa obywatelskiego oraz demokratyzacji dokonuje się niemal we wszystkich strefach życia społecznego i gospodarczego. Zmiany te dotyczą również sfery zagospodarowania przestrzennego (Gilejko 2009). Równocześnie z zapoczątkowaniem w Polsce gospodarki wolnorynkowej nastąpiła decentralizacja państwa, w wyniku czego samorządy zostały upodmiotowione.

Uchwalona w marcu 1990 r. kolejna nowelizacja konstytucji pozwoliła na utworzenie nowego systemu samorządu terytorialnego. W gminach samorząd wprowadzono w 1990 r.¹, ale na szczeblu powiatów oraz województw dopiero po wprowadzeniu w życie ustaw z 1998 r. – od dnia 01.01.1999 r.² Był to początek funkcjonowania systemu samorządu i administracji terytorialnej w Polsce. Uchwalona w 1994 r. *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym*³ przyniosła istotne zmiany, których celem było dostosowanie procesu planowania przestrzennego do nowo zaistniałych warunków społeczno-gospodarczych. Do głównych zmian w zakresie planowania przestrzennego można zaliczyć:

¹ *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, Dz. U., 1990, nr 01.142, poz. 1591.

² *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, Dz. U., 1998, nr 91, poz. 578. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym*, Dz. U., 1990, nr 16, poz. 94.

³ *Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym*, Dz. U., 1994, nr 89, poz. 415.

- rezygnacje z planów ogólnych i szczegółowych;
- przekazanie władztwa decyzyjnego w zakresie planowania przestrzennego samorządom lokalnym;
- zawężenie roli państwa do formułowania ramowych warunków oraz przesłanek polityki zagospodarowania przestrzennego (Niewiadomski 2003).

Wcześniejsza *Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* regulowała już sprawy gminy jako decydenta najniższego szczebla samorządu gminnego. Ogół tych zagadnień rozszerzono w nowelizacji *Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*⁴, która jest obecnie aktem obowiązującym. Dzięki nowej ustawie, gmina jako najniższy szczebel samorządu, stała się bezpośrednim decydem w zakresie zagospodarowania oraz użytkowania jej terenu. **Planowanie przestrzenne⁵ stało się sekwencją konsultacji oraz negocjacji społecznych, a nie jak dotychczas aktem gospodarowania przestrzennego.** W polskim ustawodawstwie zapisany został zakres, formy oraz przebieg udziału obywateli w procesie partycypacji w planowaniu przestrzennym. W wyniku tego państwo, gmina oraz obywatele stali się równorzędnymi partnerami procesu planowania, który ma polegać na ciągłych negocjacjach oraz konsultacjach⁶ (Niewiadomski 2003). Udział społeczeństwa w tworzeniu dokumentów planistycznych określa także *Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*⁷. Jak mówi art. 5 wyżej wymienionej ustawy: „Każdy ma prawo uczestniczenia, na warunkach określonych ustawą, w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa”. Prawodawstwo polskie dokładnie określa przypadki, w których partycypacja społeczna jest obowiązkowa. Istnieją jednakże przypadki, w których partycypacja społeczna nie jest obowiązkowa; odnosi się to np. do lokalnych strategii rozwoju. (Legutko-Kobus 2006).

Zasadniczymi dokumentami planistycznymi uchwalanymi przez samorząd lokalny są: *Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy* (obligatoryjny dokument) oraz *Miejscowy Plan Zagospodarowania*

⁴ Dz. U., 2003, nr 80, poz. 717 z późn. zm.

⁵ Planowanie przestrzenne w aspekcie praktycznym traktuje się jako całokształt działalności zmierzającej do racjonalnego zagospodarowania przestrzeni z uwzględnieniem bieżących oraz przyszłych potrzeb społeczeństwa. Jest to działalność projektowa polegająca na odpowiednim wykorzystaniu cech obszarów i racjonalnym rozmieszczeniu w przestrzeni sił wytwórczych, osadnictwa i urzędzeń usługowych (Janiszewska 2009, za: Dębski 2001).

⁶ Rzeczywisty zakres partycypacji społecznej nadal jest bardzo ograniczony. Sprowadza się zwykle do form nakazanych przez prawo, a i to bardzo często realizowane jest przez gminy i projektantów nie tak, by naprawdę się porozumieć, lecz tak, aby spełnić wymagania prawne.

⁷ Dz. U., 2008, nr 199, poz. 1227.

Przestrzennego (tworzony fakultatywnie, chyba, że przepisy szczegółowe nakładają obowiązek jego sporządzenia).

3. Partycypacja społeczna i formy udziału społeczności w planowaniu przestrzennym

Rezultatem ściśle sprecyzowanej fazy rozwoju ustroju demokratycznego jest partycypacja społeczna. Faza ta związana jest z późnym etapem rozwoju ustroju demokratycznego, która określana jest jako społeczeństwo obywatelskie. Zgodnie z *Ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, władzę w gminie sprawują sami mieszkańcy bezpośrednio lub pośrednio poprzez wybranych spośród siebie przedstawicieli. Normy ustawy o *udostępnianiu informacji...* (art. 29–30 i następne) stanowią, że „każdy ma prawo składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Organy administracji właściwe do wydania decyzji lub opracowania projektów dokumentów, w przypadku których przepisy niniejszej ustawy lub innych ustaw wymagają zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa, zapewniają możliwość udziału społeczeństwa odpowiednio przed wydaniem tych decyzji lub ich zmianą oraz przed przyjęciem tych dokumentów lub ich zmianą”. W wąskim znaczeniu partycypacja społeczna oznacza udział obywateli w podejmowaniu decyzji przez władze publiczne i jest zjawiskiem względnie młodym. Nie należy jednak do narzędzi wykorzystywanych przez obywateli (Kopceń 2009). Zdaniem D. Długosza i J. Wygnańskiego (2005) partycypacja społeczna to proces, w czasie którego przedstawiciele społeczeństwa zyskują wpływ, a także w wyniku tego, pewnego rodzaju kontrolę nad działaniami i decyzjami władz publicznych. W szerokim pojmowaniu, zdaniem Z. Niewiadomskiego (2003), termin ten odnosi się do partnerstwa publiczno-prywatnego samorządu i mieszkańców wpływające na wspólne podejmowanie działań związanych z rozwojem lokalnym. Aktywny udział mieszkańców w sprawach związanych z planowaniem przestrzennym charakterystyczny jest dla fazy rozwiniętej demokracji, czyli dla tzw. społeczeństwa obywatelskiego (Siemiński 2007). Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym oznacza proces, w którym zarówno władze, jak i mieszkańcy współdziałają w przygotowaniu planów, realizowaniu określonej polityki, a także podejmowaniu decyzji. Jest to metoda, która zapobiega powstawaniu konfliktów, które w planowaniu przestrzennym są nieuniknione (Andrzejewska 2007).

Pojawienie się w prawodawstwie zasad odnoszących się do dostępu obywateli do akt urzędowych ma długą tradycję. Jednak w Polsce pierwsza ustawa regulująca zagadnienia dostępu do informacji publicznej została uchwalona dopiero w 2001 r. Pomimo wcześniejszych przejawów udziału społeczeństwa w zagospodarowaniu przestrzennym dopiero ustawa o zagospodarowaniu

przestrzennym z 1994 r. dała obywatelom (oraz ich zrzeszeniom) możliwość legalnego artykułowania interesów. Ustawa ta umożliwiła obywatelom również instytucjonalną możliwość artykulacji roszczeń wynikających z gry interesów. Był to ważny krok w kierunku prawnej możliwości usankcjonowania zasad partycypacji mieszkańców w procesie planowania przestrzennego, charakterystycznej dla rozwiniętej demokracji (Feltynowski 2009).

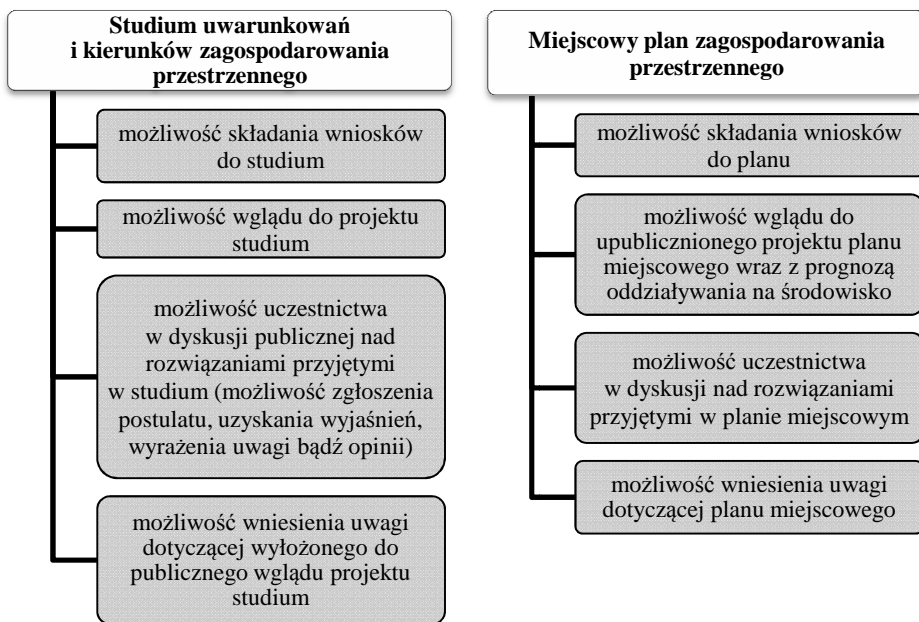
Wśród obywateli polskich powszechna jest postawa niechęci do współpracy z władzami, dlatego też mieszkańcy nie interesują się sprawami partycypacji społecznej. Mieszkańcy wychodzą z założenia, że ich zdanie oraz zaangażowanie w sprawy decyzyjne podejmowane przez władze nie przynoszą żadnych realnych rezultatów. Na tej podstawie można uznać, że Polska jest w początkowej fazie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz budowy partycypacji społecznej. Polacy doświadczeni funkcjonowaniem poprzedniego ustroju nie mają zaufania do władz publicznych. Problemem jest również ewolucja krajowego ustawodawstwa dotyczącego planowania przestrzennego. Często praktyką są zmiany form i procedur udziału społeczeństwa w planowaniu przestrzennym. Likwidacja procedur oraz zamiany jednych form partycypacji w inne sprawiają, że obywatele często są niedoinformowani, w wyniku czego stają się bierni (Siemiński 2007). W warunkach polskich proces partycypacji społecznej jest procesem szczególnie skomplikowanym. Wieloletnie odmowy uznania przez państwo własności prywatnej spowodowały, że każda ingerencja w własność prywatną mieszkańców spotyka się z oporem oraz wieloma problemami. Wśród obywateli pokutuje nadal pogląd, że to co jest własnością, należy do właściciela i nie podlega decyzjom planistycznym władz (Kopeć 2009).

Do najczęściej występujących barier hamujących wprowadzenie partycypacji ze strony mieszkańców zaliczyć można:

- nieufność wobec władz publicznych,
- lęk przed manipulacją ze strony władz,
- nierozwinięte organizacje oraz instytucje reprezentujące różne grupy,
- mały poziom integracji społeczności lokalnych,
- niska gotowość do wspólnego rozwiązywania problemów,
- skupienie mieszkańców na przeszłości (Dębczyński 2000).

Skuteczny udział mieszkańców społeczności lokalnej w procesie formowania ładu przestrzennego zagwarantowany jest w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. W polskim prawodawstwie istnieje kilka form aktywności mieszkańców w zakresie wpływania na proces planowania przestrzennego na poziomie gminy. Mieszkańcy mają możliwość udziału w planowaniu przestrzennym gminy poprzez możliwość składania wniosków oraz udziału w publicznych dyskusjach na różnych etapach sporządzania Planu Miejscowego oraz Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego (rys. 1). Należy zwrócić uwagę, że prawo nie mówi o tym, w jaki sposób wyniki publicznej dyskusji mają wpłynąć na proces planowania przestrzennego.

W polskim ustawodawstwie plany miejscowe są nieobligatoryjne, więc znaczna część decyzji powstaje na podstawie indywidualnych decyzji o warunkach zabudowy, które nie są gwarancją ładu i w których nie ma mowy o partycypacji społecznej.



Rys. 1. Podstawowe formy uczestnictwa mieszkańców w procesie partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym na poziomie gminy

Źródło: *Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Dz. U., 2003, nr 80, poz. 717

Wyniki badań prowadzonych m.in. przez K. Fiedziukiewicz (2007) pokazują, że do głównych problemów związanych z udziałem społeczeństwa w planowaniu przestrzennym można zaliczyć brak dostępu do informacji o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego oraz mało zrozumiałą dla zwykłych obywateli formę dokumentów planistycznych. Podobne wyniki pokazały badania prowadzone przez Katedrę Planowania Przestrzennego na Wydziale Architektury Politechniki Wrocławskiej w latach 2010–2011 w ramach projektu badawczego „Rola planisty przestrzennego w procesie partycypacji społecznej” (Damurski 2011).

4. Partycypacja społeczna w praktyce na przykładzie gminy Dąbrowice

4.1. Charakterystyka respondentów⁸

Gmina Dąbrowice położona jest w północno-zachodniej części województwa łódzkiego w powiecie kutnowskim. Jest to najmniejsza jednostka terytorialna w powiecie (jej obszar stanowi niecałe 46 km²), zamieszkiwana jest przez 2 032 mieszkańców (stan na 31 marca 2011 r. – GUS). Pod względem administracyjnym gmina podzielona jest na 11 sołectw: Dąbrowice I, II, III, Augustopol, Baby, Liliopol, Mariopol, Ostrówki, Witawa, Zgorze oraz Żakowiec. W Planie zagospodarowania przestrzennego województwa łódzkiego gmina zaklasyfikowana została do strategicznej strefy życielskiej województwa – na obszarze gminy intensywnie rozwija się rolnictwo (Kikosicka 2012).

Badaniami kwestionariuszowymi objęto próbę 400 mieszkańców gminy. W każdym z sołectw przeprowadzono ankiety z 20% mieszkańców sołectwa (od 60 do 200 ankiet). W grupie respondentów przeważały kobiety (współczynnik feminizacji wyniósł 119,9%)⁹. Największą zbiorowość respondentów stanowiły osoby w wieku produkcyjnym mobilnym (aż 56,3%). Łącznie respondenci w wieku produkcyjnym stanowili prawie 84% wszystkich przebadanych mieszkańców. Osoby w wieku przedprodukcyjnym reprezentowane były jedynie przez 3% mieszkańców¹⁰. Ankietowani w wieku poprodukcyjnym to 13,5% ogółu badanych. Wśród respondentów przeważali mieszkańcy z wykształceniem średnim (32%) oraz zasadniczym zawodowym (35%). Ankietowanych mieszkańców z wykształceniem wyższym magisterskim było 5%, zaś respondentów z wykształceniem podstawowym niepełnym oraz bez wykształcenia jedynie 2,5%. Struktura wykształcenia respondentów była porównywalna ze strukturą wykształcenia mieszkańców gminy Dąbrowice. Stan cywilny respondentów jest zbliżony ze strukturą całej zbiorowości. Przeważającą grupę wśród osób ankietowanych przedstawiały osoby pozostające w związku małżeńskim (57,5%). Dużą populację stanowiły również osoby pozostające w stanie wolnym, czyli kawalerowie i panny (29,5%) oraz wdowcy i wdowy (8,5%). Analizując strukturę stanu cywilnego ze względu na płeć, należy zauważyć, że dominują kawalerowie (52% w stosunku do panien), zaś reszta kategorii zdominowana jest przez kobiety. Głównym źródłem utrzymania badanych mieszkańców gminy jest praca

⁸ Na przełomie lipca i sierpnia 2010 r. autorka przeprowadziła badania ankietowe w gminie Dąbrowice. Były to badania prowadzone dla potrzeb pracy magisterskiej pt. *Rozwój społeczno-ekonomiczny i zagospodarowanie przestrzenne gminy Dąbrowice* (2012). Jeden z bloków pytań dotyczył zaangażowania mieszkańców w proces planowania przestrzennego w gminie.

⁹ Badania terenowe prowadzone były w czasie prac polowych, dlatego też mężczyźni często odmawiali udziału w badaniach motywując to brakiem czasu.

¹⁰ Ankieta skierowana była głównie do osób powyżej 18 roku życia.

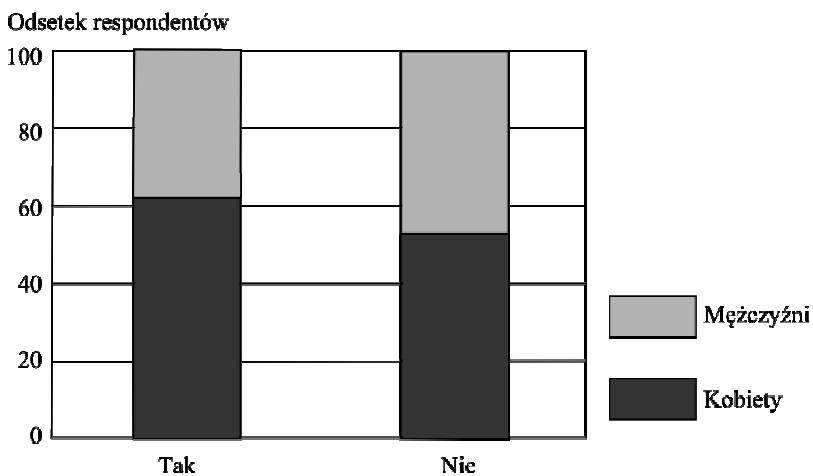
na rachunek własny w rolnictwie (25,8% respondentów). Niezarobkowe źródło utrzymania deklarowane było przez 22% mieszkańców. Praca na rachunek własny poza rolnictwem jest źródłem utrzymania dla 18% respondentów. Najmniej osób zadeklarowało pracę najemną w rolnictwie (około 3%). W gronie kobiet przeważało niezarobkowe źródło utrzymania (25% wszystkich kobiet), zaś wśród mężczyzn praca na rachunek własny w rolnictwie (29% wszystkich mężczyzn). Wśród przebadanych mieszkańców największy odsetek stanowili respondenci, którzy zakwalifikowali własny poziom dochodów w grupie poniżej 2 000 zł (77% ankietowanych). Powyżej 16% badanych wskazywało dochody na poziomie od 2 000 do 2 500 tys. zł. Wyższy poziom dochodów uzyskiwało jedynie 6,6% respondentów. W czasie prowadzonych badań przeciętny poziom dochodów w powiecie kutnowskim wynosił 2 748,82 zł, jednakże przeważającą grupę respondentów tworzyły osoby, które „znajdowały się” poniżej tej średniej.

4.2. Poziom znajomości procesu planowania w gminie Dąbrowice

Na podstawie uchwały Rady Gminy Dąbrowice z dnia 9 lutego 2007 r. gmina przystąpiła do sporządzenia *Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Dąbrowice*. Zgodnie z procedurą sporządzania tego dokumentu, na przełomie stycznia i lutego 2011 r. odbyło się wyłożenie do publicznego wglądu *Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Dąbrowice* oraz *Prognozy oddziaływania na środowisko*. Informacje dotyczące wyłożenia tych dokumentów zostały przekazane w sposób zwyczajowo przyjęty w gminie. Informacje te zamieszczono na tablicach informacyjnych, znajdujących się w każdym sołectwie, natomiast w samych Dąbrowicach w kilku miejscach na słupach oraz tablicach ogłoszeniowych.

Badania ankietowe przeprowadzone kilka miesięcy po wyłożeniu do publicznego wglądu dokumentów wykazały, że ponad 78% mieszkańców gminy nie posiadało żadnych informacji na temat sporządzanego planu miejscowego. Potwierdza to podkreślany w literaturze problem małego zainteresowania mieszkańców sprawami planowania przestrzennego. Z drugiej strony widoczna jest pozorna aktywność władz w tym zakresie. Samorząd gminny zrobił jedynie to, co nakazuje ustawa, nie aktywizując mieszkańców w żaden sposób do podjęcia jakichkolwiek działań. Jedno z pierwszych pytań dotyczyło opinii mieszkańców na temat ich roli w procesie planowania przestrzennego w gminie (rozumianego jako możliwości oddziaływania mieszkańców na ten proces). Znaczna większość respondentów (44%) uznała, że nie ma żadnej możliwości oddziaływania na zagospodarowanie przestrzenne swojej gminy. Niewiele mniej (40%) uznało, że nie wie, czy ma jakikolwiek wpływ, a najmniej (niespełna 18%) ankietowanych uważało, że może oddziaływać na zagospodarowanie miejsca, w którym żyje. Wśród respondentów, którzy uważają, że mogą brać aktywny udział w procesie planowania przestrzennego swojej gminy, dominowały nieznacznie kobiety.

Prowadzone badania wykazały, że ponad 78% przebadanych mieszkańców gminy nic nie wiedziało o ich możliwym udziale w tym procesie. Jest to potwierdzenie sytuacji opisywanych w literaturze, mówiącego o tym, że społeczeństwo nie bierze czynnego udziału w procesie planowania z powodu braku informacji o planowanych przedsięwzięciach w gminie. W grupie respondentów, którzy mieli wiedzę o przystąpieniu gminy do sporządzenia tego opracowania, dominowały kobiety (62%) – (rys. 2). Głównie były to osoby młode w wieku od 18 do 44 lat z wykształceniem zasadniczym zawodowym (32%) oraz średnim (30%). Wśród osób z wykształceniem wyższym jedynie, co 10. osoba wiedziała o przystąpieniu gminy do sporządzania planu miejscowego.



Rys. 2. Wiedza respondentów o sporządzeniu *Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Dąbrowice* według płci w gminie Dąbrowice

Źródło: K. Kikosicka (2012)

W przekroju przestrzennym gminy największą wiedzę na temat sporządzenia planu miejscowego posiadali respondenci z sołectw Liliopol (42%), Mariopol (38,5%) oraz Augustopol (30%), zaś najmniej osób miało takie informacje w sołectwie Zgorze (7%), Witawa (12,5%), Ostrówki (13%) i Żakowiec (15%) (rys. 3). Zaskakujący przypadek stanowi sołectwo Dąbrowice, w którym jedynie 22% ankietowanych zapoznało się z informacjami na temat sporządzania planu miejscowego. Należy zauważyć, że jest to siedziba gminy, a same informacje odnośnie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego były rozwieszane w kilku miejscach, stąd zaskakujący jest niewielki procent respondentów, którzy zapoznali się z tymi informacjami.

Respondenci mieli możliwość wygłoszenia opinii o funkcji, jaką pełni *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*. Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. uchwalenie planu ma pomóc w ustaleniu przeznaczenia poszczególnych obszarów, rozmieszczeniu inwestycji

celu publicznego, a także zdefiniowaniu sposobów zagospodarowania oraz warunków zabudowy obszarów objętych planem. Największy odsetek respondentów uważał, że plan miejscowy służy do wprowadzenia ładu i harmonii zabudowy (ponad 32%). Duży odsetek mieszkańców nie posiadał żadnej wiedzy dotyczącej celu tego opracowania (25,5%), gdyż odpowiedział, że „nie służy on niczemu”. Podobny procent mieszkańców twierdził, że *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego* służy „zagospodarowaniu wolnych terenów”. Najmniejsza liczba respondentów wskazała, że plan służy „ściągnięciu inwestorów na teren gminy” (16% badanych).



Rys. 3. Respondenci posiadający informacje o sporządzeniu *Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Dąbrowice* według sołectw w gminie Dąbrowice

Źródło: K. Kikosicka (2012)

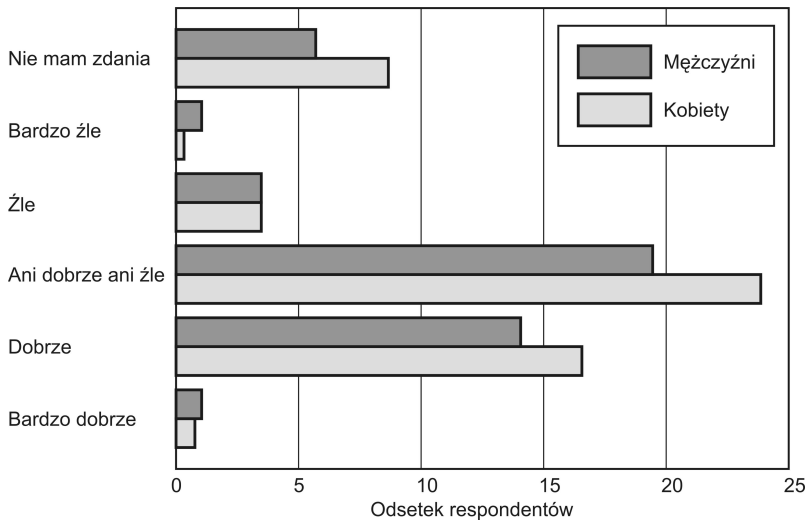
Niewielkie zainteresowanie mieszkańców gminy Dąbrowice sprawami zagospodarowania przestrzennego uwidocznione jest także w liczbie uwag oraz wniosków, jakie zostały złożone do wyłożonego do publicznego wglądu *Projekt planu miejscowego*. Na skierowane do mieszkańców pytanie: „Czy wniósł Pan/Pani jakieś uwagi do projektu planu miejscowego?” odpowiedź twierdzącą uzyskano jedynie od 3 osób.

Po zapoznaniu się w urzędzie gminy z raportem o wykazie uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu miejscowego

można także wysnuć wniosek braku zainteresowania mieszkańców planowaniem przestrzennym. Jedynie 7 mieszkańców gminy złożyło swoje uwagi, których łączna liczba wynosiła siedemnaście. Największa grupa uwag odnosiła się do zmiany przeznaczenia gruntów pod zabudowę zagrodową (7 wniosków), występowały także uwagi dotyczące problemów kwalifikacji terenów komunikacyjnych (4 wnioski). Pozytywne uwzględnienie uwag mieszkańców gminy zostało wykonane jedynie w 30% wszystkich wniesionych uwag. Znaczna część uwag została uznana jako bezzasadna i w wyniku tego odrzucona (53%). Nieco ponad 17% wniosków zostało przez wójta rozstrzygnięte jedynie częściowo. Treści wniesionych uwag potwierdzają, że mieszkańcy zwracają uwagę jedynie na własny interes, zaś sprawy szeroko pojmowanej społeczności lokalnej nadal są im dalekie.

4.3. Opinie mieszkańców na temat zagospodarowania przestrzennego gminy

Nadrzędnym celem gospodarki przestrzennej jest ład przestrzenny. Pojęcie ładu przestrzennego jest dość często używane w języku potocznym. Od momentu użycia tego terminu w ustawie o zagospodarowaniu oraz w dokumentach planistycznych stało się także terminem prawnym (Kolipiński 2011). Pomimo intuicyjnego rozumienia terminu w literaturze spotkać można wiele jego definicji. W *Ustawie z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* ład przestrzenny rozumiany jest jako „(...) takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne” (art. 2). B. Kolipiński (2011) do głównych wyznaczników ładu przestrzennego w znaczeniu fizycznym zalicza: harmonię, porządek, proporcjonalność, równowagę, a także czytelność, użyteczność oraz efektywność. Zgodnie z zapisem w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Dąbrowice* (2008) zadaniem samorządu gminnego jest dbałość o taki ład przestrzenny, który stwarza pozytywne warunki życia mieszkańców i zachęca do podjęcia działalności gospodarczej na obszarze gminy. Według informacji zamieszczonych w tym dokumencie planistycznym ład przestrzenny gminy Dąbrowice oceniany jest jako zadowalający. Przebadani respondenci oceniają ład przestrzenny (rozumiany jako harmonię oraz równowagę zabudowy) swojego otoczenia jako „ani dobry, ani zły”; takiej odpowiedzi udzieliło prawie 45% badanej populacji. Dosyć częsta była dobra ocena ładu przestrzennego (31%). Znaczna część respondentów (24%) miała problemy z jednoznaczną oceną ładu, w wyniku czego nie miała żadnego zdania na ten temat. Badania wykazały, że kobiety oceniały ład przestrzenny podobnie jak mężczyźni. Ponad 17% kobiet oceniła ład przestrzenny jako dobry i bardzo dobry, dla porównania 15% mężczyzn oceniło ład przestrzenny jako dobry (rys. 4).



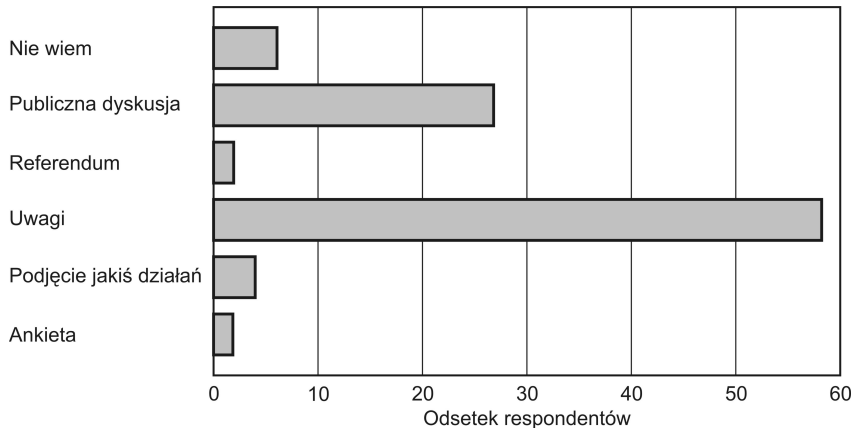
Rys. 4. Ocena ładu przestrzennego według opinii respondentów

Źródło: K. Kikosicka (2012)

Uczestnictwo mieszkańców gminy w kwestiach zarządzania sprawami społeczności, do której należą ma niezwykle ważne znaczenie w zagospodarowaniu przestrzennym. Efektywny oraz sprawny udział obywateli w procesie planowania przestrzennego zapobiega powstawaniu lokalnych konfliktów oraz powstawaniu protestów społecznych. Konsultacje społeczne na etapie tworzenia planów zagospodarowania przestrzennego są możliwością rozwiązania niektórych spornych kwestii jeszcze na etapie rozpoczęcia prac nad daną koncepcją (Hausner 1999).

Wywiady kwestionariuszowe przeprowadzone w gminie Dąbrowice wykazały, że znaczna część mieszkańców gminy uważa, że nie ma żadnej możliwości wpływu na proces planowania przestrzennego. Spośród osób, które udzieliły odpowiedzi twierdzącej, aż 58% uważało, że mieszkańcy mogą wpływać na zagospodarowanie przestrzenne poprzez składanie wniosków oraz uwag do projektów opracowań planistycznych. Ponad 27% respondentów odpowiedziało, że może uczestniczyć w procesie planowania przestrzennego poprzez udział w publicznej dyskusji. Udzielane przez mieszkańców wypowiedzi były jednak dość lakoniczne i nie odpowiadały precyzyjnie na pytanie: „W jakim momencie można składać wnioski i uwagi?”. Dodatkowo w grupie osób uważających, że wiedzą, w jaki sposób można czynnie brać udział w planowaniu przestrzennym, aż 15% ankietowanych miało fałszywe informacje na temat narzędzi, jakimi mogą dysponować. Wielokrotnie padały odpowiedzi niesprecyzowane. Niecałe 5% mieszkańców odpowiedziało, że należy podjąć działania, jednakże nie sprecyzowało, o jakie działania chodzi (rys. 5). Taka sytuacja może tłumaczyć niską liczbę składanych uwag oraz wniosków do *Miejscowego planu zagospo-*

darowania przestrzennego gminy Dąbrowice. Może to być także argumentem potwierdzającym niski poziom wiedzy mieszkańców gminy o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego.



Rys. 5. Opinia respondentów na temat sposobów ich wpływu na zagospodarowanie przestrzenne w gminie

Źródło: K. Kikosicka (2012)

5. Podsumowanie

Zagospodarowanie przestrzenne ma ważny wpływ na życie oraz funkcjonowanie mieszkańców i władz badanej gminy. Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym uchwalona w 2003 r. spowodowała, że głównym mocodawcą gospodarowania przestrzenią stała się gmina. Pomimo listy ustawowo zagwarantowanych możliwości udziału społeczeństwa w procesie planowania przestrzennego mieszkańcy nadal nie uczestniczą aktywnie w procesie partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym. Potwierdziły to również badania w gminie Dąbrowice. Główną przyczyną braku zaangażowania jest niedoinformowanie oraz przekonanie mieszkańców o ich niewielkim wpływie na zagospodarowanie przestrzenne. Nieco ponad połowa respondentów uważa, że mieszkańcy nie mają żadnego wpływu na zagospodarowanie przestrzenne. Mieszkańcy często nie są informowani o możliwościach udziału w planowaniu przestrzennym. Spuścizna poprzedniego ustroju oraz mentalność mieszkańców sprawia, że stają się często biernymi odbiorcami tego procesu. Dodatkowo doświadczenia sprzed okresu transformacji systemowej sprawiają, że ludzie nie interesują się sprawami planowania przestrzennego. Małe zainteresowanie mieszkańców procesem planowania przestrzennego niesie ze sobą wiele zagrożeń. Niektóre problemy można wyeliminować już na poziomie planowania przestrzennego, unikając w ten sposób późniejszych konfliktów interesów. Warto

uświadamiać mieszkańców o możliwościach ich udziału w planowaniu przestrzennym i edukować, zwłaszcza przed zainicjowaniem tworzenia lub zmiany dokumentów planistycznych. Dodatkowo należy położyć większy nacisk na informowanie mieszkańców. Postawiona w opracowaniu teza została zweryfikowana pozytywnie.

LITERATURA

- Andrzejewska M. (red.), 2007, *O partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym. Zastosowanie geowizualizacji w celu wzmocnienia udziału społecznego w planowaniu przestrzennym*, Warszawa.
- Bański J., 2011, *Wieś w badaniach geograficznych – ewolucja badań i przegląd koncepcji obszaru wiejskiego*, [w:] Halamska M. (red.), *Wieś jako przedmiot badań naukowych na początku XXI wieku*, EUROREG, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 29–44.
- Baranowski A., 1998, *Projektowanie zrównoważone w architekturze*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
- Damurski Ł., 2011, *Wyniki ankiety internetowej „Gra o przestrzeń: urbaniszczy versus mieszkańcy”*, „KGP.SEQ – Kwartalnik Gospodarka Przestrzenna. Spatial Economics Quarterly”, Suplement: Raporty z badań, nr 1, Wrocław, http://kpp.arch.pwr.wroc.pl/prace/rola_planisty/KGPSEQ_Suplementy_01_2011.pdf.
- Dębczyński J., 2000, *Rola partycypacji społecznej w tworzeniu wieloletnich planów inwestycyjnych przez samorządy*, Wydawnictwo Res Menagement, Belsk Duży.
- Długosz D., Wygnański J., 2005, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa.
- Feltynowski M., 2009, *Planowanie przestrzenne a rozwój społeczno-gospodarczy w gminach wiejskich województwa łódzkiego*, „Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis”, Seria Oeconomica 268(54), s. 35–44.
- Fiedziukiewicz K., 2007, *Udział społeczeństwa w planowaniu przestrzennym. Aspekty prawne*, <http://www.gridw.pl/pspe/?id=11> (dostęp: 15.04.2013).
- Gawryszewska B.J., 2005, *Uczestnictwo społeczne w kształtowaniu ładu przestrzeni i jego związek ze strukturą krajobrazu codziennego*, [w:] *Oblicza równowagi*, Materiały z konferencji Architektura, urbanistyka, planowanie u progu międzynarodowej dekady edukacji na rzecz zrównoważonego rozwoju, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
- Gilejko L., 2009, *Polska transformacja – próba bilansu i nowa perspektywa*, „Res Humana”, 3.
- Hausner J., 1999, *Komunikacja i partycypacja społeczna*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej, Kraków.
- Janiszewska A., 2009, *Gospodarka przestrzenna – definicje i powiązania z innymi naukami*, [w:] *Czynniki społeczne w gospodarce przestrzennej i planowaniu przestrzennym*, „Space–Society–Economy”, 9, Łódź, s. 11–21.
- Kikosicka K., 2012, *Rozwój społeczno-ekonomiczny i zagospodarowanie przestrzenne gminy Dąbrowice*, maszynopis pracy magisterskiej.
- Kolipiński B., 2011, *Ład przestrzenny w Polsce – stan i problemy. Ekspertyza wykonana na zlecenie MRR*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

- Kopeć A., 2009, *Udział społeczny w planowaniu przestrzennym – uwarunkowania prawne a praktyka planistyczna*, [w:] *Czynniki społeczne w gospodarce przestrzennej i planowaniu przestrzennym*, „Space–Society–Economy”, 9, Łódź, s. 35–42.
- Legutko-Kobus P., 2006, *Udział społeczności w konstruowaniu lokalnej strategii rozwoju*, [w:] Kozłowski S., Haładaj A. (red.), *Rozwój zrównoważony na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym – doświadczenia polskie i możliwości ich zastosowania na Ukrainie*, Lublin.
- Micińska M., 2005, *Udział społeczeństwa w planowaniu przestrzennym i procesie inwestycyjnym*, Jurysta – Magazyn prawniczy.
- Niewiadomski Z., 2003, *Planowanie przestrzenne – zarys systemu*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 27, Warszawa.
- Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym. Zastosowania geowizualizacji w celu wzmocnienia udziału społecznego*, 2013, Zespół autorski Centrum Informacji o Środowisku UNEP/GRID i Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- Pawlewicz K., Pawlewicz A., 2010, *Rola partycypacji społecznej na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego”, 83.
- Pawłowska K., 2001, *Percepcja krajobrazu i partycypacja społeczna w działaniach na rzecz krajobrazu*, [w:] Pawłowska K. (red.), *Architektura krajobrazu a planowanie przestrzenne*, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków.
- Pawłowska K., 2002, *Czego brakuje polskiemu systemowi ochrony i dziedzictwa*, [w:] Pawłowska K., Swaryczewska M. (red.), *Ochrona dziedzictwa kulturowego: zarządzanie i partycypacja społeczna*, Wydawnictwo UJ, Kraków.
- Pawłowska K., 2009, *Partycypacja społeczna jako metoda przeciwdziałania konfliktom wokół zagospodarowania przestrzeni publicznej*, [w:] *Przestrzeń publiczna w demograficznym państwie*, Konferencja na rzecz przyszłości Krakowa, Cracovia Urbs Europaea, Kraków.
- Pawłowska K., 2010, *Zanim wybuchnie konflikt. Idea i metody partycypacji społecznej w ochronie krajobrazu i kształtowaniu przestrzeni*, [w:] Pawłowska K. (red.), *Jak?*, t. B, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków.
- PSPE, 2007, *O partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym. Zastosowania geowizualizacji w celu wzmocnienia udziału społecznego w planowaniu przestrzennym*, Warszawa.
- Radziszewski E., 2006, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, przepisy i komentarz*, LexisNexis, Warszawa.
- Siemiński W., 2004, *Rola dyskusji publicznej w planowaniu przestrzennym. Poradnik metodyczny*, Ministerstwo Infrastruktury, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa.
- Siemiński W., 2007, *Cele i zasady partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym – przegląd literatury*, „Człowiek i Środowisko”, 31(1–2).
- Szwajdler W., Bąkowski T., 2004, *Proces inwestycyjno-budowlany, zagadnienia administracyjno-prawne*, Dom Organizatora, Toruń.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, Dz. U., 1990, nr 01.142, poz. 1591.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym*, Dz. U., 1990, nr 16, poz. 94.

- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym*, Dz. U., 1994, nr 89, poz. 415.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, Dz. U., 1998, nr 91, poz. 578.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Dz. U., 2003, nr 80, poz. 717 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, Dz. U., 2008, nr 199, poz. 1227.
- Woods M., 2009, *Rural Geography*, [w:] Kitchin R., Thrift N. (red.), *International Encyclopedia of Human Geography*, 9, Elsevier, Amsterdam, s. 429–441.
- Wójcik M., 2013, *Geografia wsi w Polsce. Ewolucja koncepcji i problemów badawczych*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica”, 13, Wydawnictwo UŁ, Łódź.
- Wycichowska B., 2009, *Optymalizacja działań prewencyjnych na rzecz ochrony ograniczonych zasobów krajobrazu polskiej wsi*, [w:] *Polskie krajobrazy wiejskie dawne i współczesne*, Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego, nr 12, Komisja Krajobrazu Kulturowego PTG, Sosnowiec.

Strony internetowe

http://www.spatial-economics.eu/images/Suplementy/Raporty/kgpseq_suplementy_01_2011.pdf.

LOCAL COMMUNITY PARTICIPATION IN SPATIAL PLANNING (EXAMPLE MUNICIPALITIES DĄBROWICE)

Spatial planning has an important impact on the lives and functioning of residents and municipal authorities. Spatial Development Act passed in 2003 meant that the main principal management space has the municipality and the planning process itself was largely a consequence of the consultation and social negotiations. Despite the list of statutorily guaranteed opportunities for public participation in the planning process shows that the people have a large range of options for participation in many stages of planning. However, the legacy of the previous regime and the mentality of the population makes people often become passive recipients of this process. Slightly more than half of the respondents believe that people do not have any impact on land use. It is a symptom of civil society in Polish conditions. Residents often are not informed about same possibilities of participation in spatial planning. In addition, pre-experience transformation make people not interested planning issues.

Key words: *spatial planning, social participation, local community*

Mgr Katarzyna Kikosicka
Katedra Studiów Ludnościowych i Badań nad Usługami
Wydział Nauk Geograficznych, Uniwersytet Łódzki