

Tomasz MIKOŁAJCZYK  Katarzyna LEŚNIEWSKA-NAPIERAŁA 

OCENA STANU PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM NA POZIOMIE LOKALNYM W POLSCE

2

Mgr inż. Tomasz Mikołajczyk – *Uniwersytet Łódzki*
Wydział Nauk Geograficznych Kierunek Planowanie
i Organizacja Przestrzeni
badacz niezależny, absolwent
e-mail: tomek.mikolajczyk1@wp.pl
<https://orcid.org/0000-0003-0857-2313>

Dr Katarzyna Leśniewska-Napierała – *Uniwersytet Łódzki*
Wydział Nauk Geograficznych
ul. Kopcińskiego 31, 90-142 Łódź
e-mail: katarzyna.lesniewska@geo.uni.lodz.pl
<https://orcid.org/0000-0003-2998-6179>

ZARYS TREŚCI: Partycypacja oznacza uczestnictwo jednostki przy podejmowaniu dotyczących jej bezpośrednio decyzji. Stanowi ona przedmiot rozważań naukowych ze względu na swoją wieloaspektowość. Poprzez partycypację społeczną rozumieć można udział mieszkańców i innych interesariuszy w formalnych i nieformalnych procesach samoorganizacji, zmierzających do polepszenia warunków życia i funkcjonowania w ramach społeczności lokalnej. Partycypacja bywa porównywana do partnerstwa samorządu gminnego z mieszkańcami, ukierunkowanego na realizację działań przyczyniających się do rozwoju lokalnego. Po roku 1989, gdy samorządy terytorialne w Polsce ponownie się odrodziły, udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji zaczął odgrywać ważną rolę. Uczestnictwo to polegało początkowo jedynie na wyborze swoich przedstawicieli do władz. Jednak wraz z upływem czasu zauważyć można zwiększające się zainteresowanie sprawami lokalnymi.

Partycypacja społeczna stanowić może duże wyzwanie dla władz. Jej zaplanowanie, a następnie organizacja nie zawsze przynoszą oczekiwane efekty. Mimo to dobrze przeprowadzony proces partycypacji może spowodować, że interesariusze będą mieli poczucie uczestniczenia w wypracowaniu danego rozwiązania. Różnorodność problemów i konfliktów występujących w gminach nie pozwala na jednoznaczne wskazanie zasad partycypacji. Każdy przedmiot poddawany konsultacjom jest w istocie nowym doświadczeniem, dlatego ramy partycypacji nie są i nie powinny być ściśle określone.

Głównym celem artykułu jest ocena stanu wykorzystania narzędzi partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym w wybranych gminach w Polsce. Zakres przestrzenny badań stanowi 20 gmin różnego typu, które w latach 2018–2021 brały udział w unijnym projekcie „Rozwinięcie zasobów ludzkich i rzeczowych do prowadzenia procesu pogłębionych konsultacji i monitoringu społecznego w obszarze zagospodarowania i planowania przestrzennego w 20 gminach z terenu całej Polski”. Na potrzeby niniejszego opracowania użyto następujących metod badawczych: a) analiza danych zastanych polegająca na analizie dokumentacji projektowej, b) pogłębione wywiady indywidualne (IDI) z ekspertami w dziedzinie partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym oraz pracownikami urzędów badanych gmin. Zaprezentowane w artykule wyniki badań mogą stanowić punkt wyjścia do szerszej dyskusji na temat roli i potrzeby partycypacji społecznej we współczesnym planowaniu przestrzennym na poziomie lokalnym w Polsce.

Z przeprowadzonych badań wynika, że partycypacja społeczna w Polsce ulega przemianom. Urzędnicy i władze zauważają, że społeczności lokalne zaczynają w coraz większym stopniu interesować się planowaniem przestrzennym, wskutek czego konieczne jest zapewnienie prawidłowego prowadzenia partycypacji społecznej. Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym powinna być częścią ciągłego dialogu między władzami a mieszkańcami. Angażowanie interesariuszy w kwestie związane z przestrzenią nie powinno być ograniczone do podstawowych konsultacji. Planowanie przestrzenne ma wpływ na otoczenie, a podjęte decyzje planistyczne mogą oddziaływać na warunki i jakość życia mieszkańców.

SŁOWA KLUCZOWE: partycypacja społeczna, planowanie przestrzenne, konsultacje społeczne, interesariusze, Polska.

ASSESSMENT OF THE STATE OF SOCIAL PARTICIPATION IN SPATIAL PLANNING AT THE LOCAL LEVEL IN POLAND

ABSTRACT: Participation means the attendance of an individual in making decisions that affect him/her directly. It is a subject of scientific considerations due to its multi-aspect nature. Social participation can be understood as the participation of residents and other stakeholders in formal and informal self-organisation processes aimed at improving living conditions and the functioning within the local community. Participation is sometimes compared to the partnership of the commune self-government with the inhabitants, and its objective is the implementation of activities contributing to local development. After 1989, when local self-governments revived in Poland, public participation in decision-making began to play an important role. Initially, this participation consisted only in the election of its representatives for the authorities. However, with the passage of time, an increasing interest in local matters could be noticed.

Social participation can be a great challenge for the authorities. Planning it and then organising it may not always bring the expected results. Nevertheless, a well-conducted participation

process can make stakeholders feel involved in developing a given solution. The variety of problems and conflicts occurring in communes does not allow for a clear indication of the rules of participation. Each subject to consultation is, in fact, a new experience; therefore, the framework for participation is not and should not be strictly defined.

The main purpose of this article is to assess the state of social participation tools usage in spatial planning in selected communes in Poland. The spatial scope of the research consists of 20 municipalities of various types, which between 2018 and 2021 took part in the EU project titled "The Development of Human and Material Resources for Conducting the Process of In-Depth Consultations and Social Monitoring in the Area of Spatial Development and Planning in Twenty Communes in Poland". For the purposes of this study, the following research methods were used: a) an analysis of the existing data consisting in the analysis of project documentation; and b) in-depth individual interviews (IDI) with experts in the field of social participation in spatial planning and with employees of offices of the surveyed communes. The research results presented in the article may constitute a starting point for a wider discussion on the role of – and the need for – social participation in contemporary spatial planning at the local level in Poland.

The conducted research shows that social participation in Poland is changing. Officials and authorities notice that local communities are becoming more and more interested in spatial planning, which makes it necessary to ensure proper social participation. Public participation in spatial planning should be a part of a continuous dialogue between authorities and residents. Stakeholder involvement in spatial issues should not be limited to basic consultations. Spatial planning has an impact on the surroundings, and the planning decisions made on this basis can affect the conditions and quality of life of residents.

KEYWORDS: social participation, spatial planning, social consultations, stakeholders, Poland.

2.1. Wstęp

Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym stanowi stosunkowo nowe zagadnienie, które przyjmować może różnorodne formy (Wójcicki 2013). Pojęcie to można zdefiniować jako udział obywateli w zarządzaniu sprawami społeczności, której są członkami, a mówiąc szczegółowiej – jako proces, w trakcie którego interesariusze uzyskują wpływ, a częściowo i kontrolę przy podejmowaniu decyzji przez władze (Długosz, Wygnański 2005; Hausner 1999; Pawlewicz, Pawlewicz 2010).

Po odrodzeniu się demokracji oraz samorządów w Polsce po 1989 roku władza stwarzała pozorne działania komunikacji, opierające się na możliwości udziału w wyborach czy przekazywaniu informacji społeczeństwu (Rokicki 2016). Z czasem partycypacja stała się istotnym elementem realizowanych polityk i zyskała kluczowe miejsce w procesie podejmowania decyzji, zarówno przez władze rządowe, jak i samorządowe (Laurisz 2013). Dzięki partycypacji społecznej tworzone są efektywne systemy zaspokajania potrzeb ludności oraz budowane jest zaufanie mieszkańców do władz (Leśniewska-Napierała 2017). Dodatkowo stanowi ona koncepcję nowoczesnego zarządzania podejmowaniem decyzji przez władze publiczne (Basaj 2013).

W ostatnich latach zauważyć można, że partycypacja społeczna zyskuje dużą aprobatę w życiu publicznym, dlatego też autorzy postanowili podjąć próbę jej oceny przy podejmowaniu decyzji w obszarze planowania przestrzennego. Celem niniejszego opracowania jest ocena stanu wykorzystania narzędzi partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym w wybranych gminach w Polsce, które w latach 2018–2021 brały udział w projekcie „Rozwinięcie zasobów ludzkich i rzeczowych do prowadzenia procesu pogłębionych konsultacji i monitoringu społecznego w obszarze zagospodarowania i planowania przestrzennego w 20 gminach z terenu całej Polski”.

2.2. Uwarunkowania prawne partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym na poziomie lokalnym

Jednym z elementów zarządzania terytorialnego jest planowanie przestrzenne, gdzie partycypacja społeczna ma szczególne uzasadnienie. Warto podkreślić, że decyzje podejmowane w dokumentach planistycznych dotyczą wszystkich użytkowników danej przestrzeni (Siemiński 2007). Stąd partycypację społeczną w planowaniu przestrzennym należy traktować jako sztukę dzielenia się podejmowaniem decyzji pomiędzy władzami, społeczeństwem i planistami (Wójcicki 2013).

Aktami prawnymi, które stanowią ramy planowania przestrzennego oraz w największym stopniu regulują kwestie partycypacji społecznej w Polsce, są ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (UoPiZP) oraz ustawa z 9 października 2015 r. o rewitalizacji (UoR). Dokumenty te określają zasady prowadzenia polityki przestrzennej na poziomie lokalnym, wskazują, jakie instrumenty jej służą, a także zawierają normy dotyczące partycypacji społecznej przy tworzeniu różnego rodzaju dokumentów planistycznych. Na poziomie lokalnym są to przede wszystkim studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (studium), miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (MPZP), miejscowy plan rewitalizacji (MPR), decyzja o warunkach zabudowy, a także tzw. uchwała reklamowa¹. Dwa pierwsze odgrywają główną rolę w hierarchii dokumentów planistycznych na szczeblu gminnym. Ich funkcja w systemie zarządzania przestrzennego jest odmienna, gdyż w przeciwieństwie do studium plan miejscowy stanowi akt prawa miejscowego, na podstawie którego

¹ Uchwała reklamowa jest aktem prawa miejscowego, podejmowanym na podstawie art. 37a ust. 1 UoPiZP, zgodnie z którym rada gminy może „ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane”.

możliwe jest wydawanie decyzji administracyjnych, np. pozwoleń na budowę (Brzeziński 2015).

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta, jako organ sporządzający dokument planistyczny, zobowiązany jest do zapewnienia udziału społeczeństwa w procesie planowania. Partycypacja społeczna w procedurze sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wskazana jest w konkretnych przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i polega na:

- możliwości składania wniosków do projektu studium (art. 11 ust. 1 UoPiZP) oraz do projektu planu miejscowego (art. 17 ust. 1 UoPiZP);
- możliwości udziału w dyskusji nad przyjętymi rozwiązaniami w projekcie studium (art. 11 ust. 10 UoPiZP) oraz planu miejscowego (art. 17 ust. 10 UoPiZP);
- możliwości składania uwag do projektu studium (art. 11 ust. 11 UoPiZP) oraz do projektu planu miejscowego (art. 17 ust. 11 UoPiZP) przez interesariuszy.

W ustawie o rewitalizacji (2015) znajdują się szczegółowe wskazania, w jaki sposób powinny być organizowane konsultacje społeczne przy pracach nad tworzeniem miejscowego planu rewitalizacji. Powinny one służyć przede wszystkim:

- poznaniu potrzeb i oczekiwań interesariuszy;
- prowadzeniu działań edukacyjnych i informacyjnych o procesie rewitalizacji;
- zapewnieniu udziału interesariuszy w przygotowaniu dokumentów dotyczących rewitalizacji;
- wspieraniu inicjatyw zmierzających do zwiększania udziału interesariuszy (art. 5 UoR).

Ponadto w art. 6 ww. ustawy wskazano zakres możliwych form partycypacji, w tym m.in. debaty, warsztaty, spacer studyjny, ankiety, wywiady, wykorzystanie grup przedstawicielskich oraz zbieranie uwag ustnych.

Regulacje te można interpretować jako sprzyjające rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego, jednakże tylko w nielicznych przypadkach określa się szczegółowo tryb organizowania i prowadzenia konsultacji społecznych. Patrząc na polskie uwarunkowania, a także na zwiększanie się roli społeczeństwa obywatelskiego, niezbędne wydaje się jednak bardziej precyzyjne podejście do zagadnień związanych z przeprowadzaniem konsultacji społecznych i angażowaniem interesariuszy.

2.3. Wybrane techniki partycypacji społecznej stosowane w planowaniu przestrzennym

Aktywny udział mieszkańców w zarządzaniu sprawami bezpośrednio dotyczącymi danej społeczności lokalnej, np. w kontekście otaczającej przestrzeni, uznawany jest za jeden z najważniejszych fundamentów społeczeństwa obywatelskiego (Hausner 1999; Basaj 2013; Leśniewska-Napierała, Napierała 2020). Stanowi on narzędzie, które może wspierać samorząd lokalny w podejmowaniu decyzji

planistycznych, a jego najważniejszym celem jest niedopuszczanie lub minimalizowanie szansy na konflikty przestrzenne (Ferens i in. 2010).

Partycypacja społeczna realizowana może być na wiele sposobów (tab. 1). Wybór narzędzi czy technik powinien służyć poznaniu potrzeb lokalnych interesariuszy czy identyfikacji potencjalnych konfliktów i obszarów problemowych. Kompleksowo prowadzona partycypacja powinna wykorzystywać kilka różnych metod, które pozwolą na lepsze rozpoznanie potrzeb różnych grup interesariuszy (Dobosz-Mucha i in. 2018). Tego typu działania mają na celu także zdiagnozowanie problemów czy upewnienie się co do słuszności proponowanych rozwiązań planistycznych.

Tabela 1. Wybrane techniki stosowane w partycypacji społecznej

Metoda	Charakterystyka i zastosowanie
1	2
Spacer badawczy	<ul style="list-style-type: none"> – spotkanie moderatora z grupami interesariuszy, podczas wspólnego spaceru badana jest dana przestrzeń, – pozwala na zebranie pomysłów dotyczących zmian przestrzeni w oparciu o bezpośrednie odczucia badanych, – daje możliwość weryfikacji obszarów problemowych, – pozwala na projektowanie nowych lub ulepszanie dotychczasowych rozwiązań.
Debata	<ul style="list-style-type: none"> – spotkanie z interesariuszami, podczas którego przedstawiany jest dokument/proponowane rozwiązanie, po czym następuje część dyskusyjna służąca wymianie spostrzeżeń, ale także umożliwiająca zadawanie pytań organizatorom konsultacji.
Warsztaty Charette	<ul style="list-style-type: none"> – spotkania przedstawicieli władz, interesariuszy, planistów i ekspertów, – warsztaty mają charakter interdyscyplinarny, trwają zazwyczaj kilka dni i mają na celu wspólne wypracowanie realistycznych i osiągalnych rozwiązań przestrzennych.
Panel obywatelski	<ul style="list-style-type: none"> – metoda polega na wyłonieniu grupy osób, która dyskutuje na temat danej sprawy, rozważa różne rozwiązania, – skład panelu losowany jest z uwzględnieniem różnych kryteriów – wiek, płeć, miejsce zamieszkania czy poziom wykształcenia, – pozwala na bezpośrednie dotarcie do opinii interesariuszy, stworzenie trwałych mechanizmów komunikacji między władzą a obywatelami.

1	2
Kawiarnia obywatelska	<ul style="list-style-type: none"> – spotkanie dyskusyjne organizowane jest np. w kawiarni przy zachowaniu określonych zasad, jego celem jest stworzenie przyjaznego, otwartego forum do dyskusji, – uczestnicy prezentują swoje indywidualne zdanie na określony temat bez możliwości komentowania go na bieżąco przez innych uczestników, można jednak odnosić się do poprzedzających odpowiedzi, – dyskusje mogą odbywać się przy udziale ekspertów, którzy mogą bezpośrednio przedstawiać własne spostrzeżenia.
Geoankieta	<ul style="list-style-type: none"> – ankieta z wykorzystaniem interaktywnej mapy internetowej, – daje możliwość wyrażenia osobistych i anonimowych opinii na temat badanego obszaru, – internetowa aplikacja pozwala na oznaczanie na mapie konkretnych miejsc lub dodawanie komentarzy w konkretnych lokalizacjach.
Indywidualne wywiady pogłębione (IDI)	<ul style="list-style-type: none"> – celem wywiadów jest uzyskanie szczegółowych opinii i informacji od konkretnych osób, – należy przygotować scenariusz, obejmujący główne pytania/kwestie, które badacz chce poruszyć, – podczas wywiadów dopuszcza się zmianę kolejności pytań czy dodawanie kolejnych w zależności od przebiegu rozmowy z ekspertem.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Basaj (2013); Bluj i in. (2018); Gerwin (2018); Jankowski i in. (2018); Karłowska, Suchomska (2018), Walenciak i in. (2017).

Konsultacje pisemne stanowią jedną z podstawowych i najprostszych technik partycypacyjnych. W wielu przypadkach są jednocześnie spełnieniem wymogu ustawowego przy tworzeniu dokumentów planistycznych. Umożliwiają składanie wniosków/uwag do przedmiotu poddanego konsultacjom, a ich celem jest uzyskanie pisemnej wypowiedzi od interesariuszy (Długosz, Wygnański 2005). Coraz częściej w zbieraniu opinii wykorzystywane są różnego rodzaju platformy do konsultacji społecznych on-line. Zarówno zwiększająca się dostępność do sieci internetowej, jak i sytuacja związana z pandemią COVID-19 wymusiła zmiany w zasadach procedowania projektów dokumentów planistycznych (Hajduk 2021).

2.4. Metody badawcze i źródła danych

Jednostki samorządu terytorialnego mogą korzystać z działań podejmowanych podczas projektów, których zadaniem jest zwiększanie efektywności polityki publicznej. W artykule dokonano analizy jednego z projektów, który realizowany był

w latach 2018–2021 w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER) finansowanego ze środków unijnych, pod nazwą „Rozwinięcie zasobów ludzkich i rzeczowych do prowadzenia procesu pogłębionych konsultacji i monitoringu społecznego w obszarze zagospodarowania i planowania przestrzennego w 20 gminach z terenu całej Polski”.

Jego głównym celem było przeprowadzenie, we współpracy z organizacjami pozarządowymi (NGO), konsultacji dokumentów z zakresu planowania przestrzennego przy udziale ekspertów ds. konsultacji społecznych, planowania strategicznego oraz planowania przestrzennego. Dokumentacja projektowa, stanowiąca materiał źródłowy dla niniejszego opracowania, obejmowała:

- indywidualne plany konsultacji (IPK), w których zawarte zostały m.in. cele konsultacji, informacje o narzędziach partycypacji, zadania, jakie będą realizowane w ramach konsultacji, wraz z harmonogramem,
- raporty jakościowe i ilościowe z przeprowadzonych konsultacji stanowiące zestawienie danych dotyczących wykorzystania poszczególnych narzędzi, takich jak czas i miejsce ich realizacji, liczba osób z nich korzystających, metody informowania o możliwości partycypowania itd.

Zakres przestrzenny niniejszej pracy stanowi 20 gmin z Polski, które jednocześnie brały udział we wspomnianym projekcie przy spełnieniu kryteriów określonych w regulaminie uczestnictwa² (rys. 1).

W celu lepszego zrozumienia badanego zagadnienia przeprowadzono indywidualne wywiady pogłębione (IDI), które stanowią jakościową metodę badań. Stosowana jest ona m.in. w przypadkach, gdy można się spodziewać, że respondenci mają ukształtowane poglądy na dany temat lub gdy bardziej pożądaną są indywidualne, a nie zagregowane informacje (Nicińska 2000). IDI polega na szczegółowej rozmowie moderatora z osobą badaną, zgodnie z przygotowanym wcześniej scenariuszem (Miński 2017). Zaletą metody jest wyeliminowanie wpływu innych uczestników badania, dzięki czemu respondent może wyrażać swoje niezależne opinie, które w przypadku konwersacji w grupie mogłyby zostać ukryte. Na potrzeby opracowania przeprowadzono sześć indywidualnych wywiadów pogłębionych. Respondentami było troje ekspertów w dziedzinie partycypacji społecznej i planowania przestrzennego oraz troje pracowników urzędów badanych gmin. Wszystkie te osoby partycypowały w wykonaniu analizowanego projektu. Wywiady odbyły się na przełomie 2021 oraz 2022 roku, a poruszane tematy dotyczyły partycypacji społecznej i jej uwarunkowań. Każdy wywiad trwał ok. 40–90 minut, był nagrywany,

² Między innymi posiadanie podjętej uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub podjęcie jej w przeciągu trzech miesięcy od przystąpienia do projektu, cechowanie się niekorzystną proporcją między stopniem obowiązujących MPZP a liczbą wydawanych decyzji o warunkach zabudowy, problemy z przedłużającą się procedurą planistyczną.

a następnie poddawany transkrypcji i kodowaniu. W tekście artykułu mniejszą czcionką wyróżniono cytaty z wypowiedzi respondentów. Dla łatwiejszego zrozumienia przytaczanych wypowiedzi symbolami od E1 do E3 oznaczono słowa ekspertów, natomiast symbolami od U1 do U3 oznaczono wypowiedzi pracowników urzędów gmin.



Rys. 1. Rozmieszczenie badanych gmin w Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Państwowego Rejestru Granic.

2.5. Wykorzystanie narzędzi partycypacyjnych w badanych gminach

Partycypacja społeczna w badanych jednostkach miała na celu wsparcie procesu konsultacji dokumentów planistycznych z wykorzystaniem narzędzi dobrych, zgodnie z potrzebami samorządów lokalnych. W ramach konsultowanych

dokumentów eksperci towarzyszyli gminom przy tworzeniu siedmiu studiów i trzynastu planów miejscowych. Zarówno powierzchnia, jak i tematyka opracowań była zróżnicowana (tab. 2).

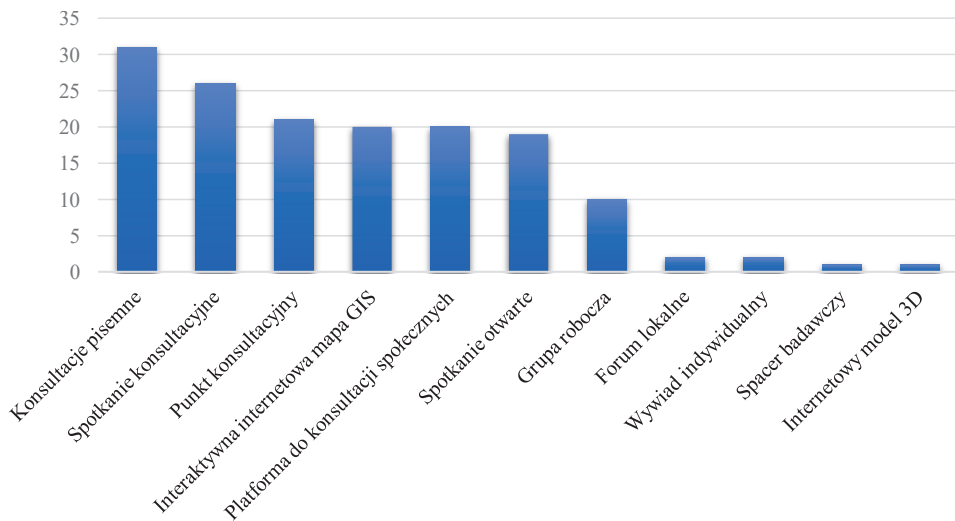
Tabela 2. Informacje dotyczące sporządzanego dokumentu planistycznego

Gmina	Projekt dokumentu poddany pogłębionej partycypacji	Powierzchnia opracowania projektu [ha]	Udział powierzchni opracowania w powierzchni gminy [%]
Baruchowo	MPZP	102,65	1,0
Dąbrówka	MPZP	43	0,4
Dębowa Kłoda	MPZP	450	2,4
Dydnia	SUIKZP	13 029	100
Grójec	MPZP	4 468,62	36,8
Karpacz	SUIKZP	3 796	100
Łañcut	MPZP	6,3	0,3
Mińsk Mazowiecki	MPZP	117	8,9
Nur	SUIKZP	9 600	100
Płock	MPZP	21	0,2
Przemęt	SUIKZP	22 530	100
Rawa Mazowiecka	MPZP	202	14,1
Sanniki	SUIKZP	9 457	100
Secemin	SUIKZP	16 413	100
Sejny	SUIKZP	449	100
Szadek	MPZP	2 872,4	18,9
Świercze	MPZP	124	1,3
Uniejów	MPZP	658	5,1
Ustka	MPZP	822	8,6
Wąwolnica	MPZP	16,75	0,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji projektu „Rozwinięcie zasobów ludzkich i rzeczowych do prowadzenia procesu pogłębionych konsultacji i monitoringu społecznego w obszarze zagospodarowania i planowania przestrzennego w 20 gminach z terenu całej Polski”.

Dla każdej z gmin został przygotowany indywidualny plan konsultacji. Dokument ten miał na celu określenie kierunków partycypacji. Zawierał harmonogram przeprowadzenia poszczególnych form konsultacji i stanowił podstawę

prowadzenia tego procesu. W ramach uchwalania dokumentów planistycznych każda z badanych gmin została zobligowana do przeprowadzenia konsultacji z wykorzystaniem co najmniej trzech różnych narzędzi (technik) partycypacji społecznej. Wykorzystywane narzędzia miały zdywersyfikowany charakter. Dobór narzędzi jest ważnym elementem przy planowaniu konsultacji, gdyż mogą one pomóc w podejmowaniu decyzji oraz lepszym poznaniu oczekiwań interesariuszy. W badanych gminach, ze względu na ograniczenia czasowe i problematykę, wykorzystano jednocześnie różnymi narzędzi partycypacyjnych (rys. 2).



Rys. 2. Liczba wykorzystanych narzędzi i technik partycypacyjnych w badanych gminach podczas trwania projektu

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji projektu „Rozwinięcie zasobów ludzkich i rzeczowych do prowadzenia procesu pogłębionych konsultacji i monitoringu społecznego w obszarze zagospodarowania i planowania przestrzennego w 20 gminach z terenu całej Polski”.

Każda z gmin obligatoryjnie korzystała z interaktywnej internetowej mapy GIS oraz platformy do konsultacji społecznych w domenie Cyfrowademokracja.pl. W związku w tym wskazane narzędzia zostały wyłączone z dalszych analiz, a analizie poddano 111 raportów z realizacji narzędzi partycypacyjnych³.

Najczęściej wybieranymi metodami pogłębionej partycypacji były spotkania otwarte i konsultacyjne, a łącznie zorganizowano 46 takich spotkań. Respondenci

³ W raportach znajdowały się informacje o wdrożeniu narzędzi i technik partycypacyjnych, liczbie osób uczestniczących w konsultacjach, sposobach informowania o danym narzędziu czy problemach związanych z jego wykorzystaniem.

uważają, że jest to forma partycypacji, która pozwala na dialog licznych grup interesariuszy z władzami w jednym momencie. Podkreślają również duże znaczenie włączenia elementów informacyjno-edukacyjnych, zarówno w odniesieniu do planowania przestrzennego, jak i możliwości wpływu interesariuszy na podejmowane decyzje, dlatego proces konsultacji rozpoczynało spotkanie otwarte, podczas którego omawiane były powyższe kwestie.

E1: Początek konsultacji wiąże się z poruszeniem tematyki planowania przestrzennego i podstaw partycypacji. Mieszkańców najpierw trzeba doinformować, poinstruować, co mogą, w jaki sposób mogą brać udział w konsultacjach, ale też wytłumaczyć, na czym one polegają [...], a przede wszystkim, że nie wszystko, czego będą oczekiwać od gminy, będzie mogło zostać ujęte w projekcie.

E2: Społeczeństwo nie posiada dużej wiedzy dotyczącej planowania przestrzennego. Mają problemy z rozróżnianiem dokumentów planistycznych – ich charakterem czy poziomem szczegółowości. Często nie wiedzą, że na etapie projektu planu miejscowego czy studium mogą zapewnić sobie możliwość późniejszych inwestycji na własnych nieruchomościach.

Interesariusze często wykorzystywali spotkania jako próbę dialogu z wójtem, burmistrzem czy prezydentem w innej sprawie. Prawidłowy przebieg niekiedy bywał zakłócany, dlatego tak ważna była obecność moderatora spotkania. Urzędnicy zwracali uwagę, że niekiedy konieczne było opanowanie emocji i powrót do głównego tematu dyskusji.

U1: Obecność pana XX [moderatora – przyp. aut.] bardzo nam pomogła. W gminie mieliśmy konflikt, który dotyczył dużej części mieszkańców jednej wsi. Podczas spotkań konsultacyjnych padały głośne komentarze, część osób zakłócała spotkania. I wtedy bardzo pomocne okazały się umiejętności moderatora – nie pozwalał zbyt na zmianę tematu, studiował emocje mieszkańców. Co ostatecznie pozwoliło na złagodzenie konfliktu i dojście do porozumienia.

Jako praktyczne narzędzie do badania potrzeb zainteresowanych stron respondenci wskazują punkty konsultacyjne. W ramach projektu zorganizowano 23 takie punkty – tylko jedna z badanych gmin nie skorzystała z narzędzia ani razu. Mieszkańcy pozytywnie odbierali taką formę uczestnictwa, a punkty cieszyły się stosunkowo dużym zainteresowaniem. W punktach konsultacyjnych możliwe było zapoznanie się z koncepcjami, złożenie wniosku przy pomocy pracowników z lokalnych urzędów czy uzyskanie informacji o procedurze i ustaleniach projektu dokumentu planistycznego.

U3: Podczas projektu zorganizowaliśmy punkt konsultacyjny. [...] mieliśmy plakaty, wydrukowane mapy, roll-up, jakieś gadżety, żeby zwrócić uwagę mieszkańców.

Gdy ktoś do nas podchodził, tłumaczyliśmy, na czym polega cała procedura i z czym się to wiąże, odpowiadaliśmy na pytania, pomagaliśmy pisać wnioski. Jest to dobra technika, bo pozwala na bezpośredni kontakt z mieszkańcem, który nie musi czekać na odpowiedź, tylko ma ją „od ręki”.

Spacer badawczy został wykorzystany raz podczas realizacji analizowanego projektu, a jego celem było poznanie badanego obszaru oraz zdiagnozowanie występujących na nim problemów. W trakcie spaceru organizatorzy zbierali opinie użytkowników o danej przestrzeni.

E2: Przeprowadziliśmy jeden spacer badawczy [podczas realizacji projektu – przyp. aut.], który miał miejsce w gminie, gdzie konsultowaliśmy plan miejscowy. Trasę przygotowali urzędnicy, zgodnie z naszymi wskazówkami. Tutaj też przydały się wcześniejsze szkolenia [realizowane w ramach projektu – przyp. aut.], było to wyzwanie, gdzie urzędnicy mogli się sprawdzić, ale także my mogliśmy zweryfikować efekty naszych działań w zakresie zwiększania kompetencji pracowników urzędów. Spacer był także czymś nowym dla lokalnej ludności, inspirował, poruszane były tematy dotyczące możliwości inwestycyjnych.

Ponadto we wszystkich gminach wykorzystywane były konsultacje pisemne (przeprowadzono 29 konsultacji) – w przypadku tej formy partycypacji jako zaletę wskazywano dużą dostępność, gdyż wnioski (na etapie przystąpienia oraz do koncepcji) mogły być składane tradycyjną pocztą bądź mailowo. W odróżnieniu od składania wniosków podczas spotkań interesariusze mają więcej czasu na formułowanie swoich postulatów.

E1: Pisemne składanie wniosków to uniwersalne narzędzie. Można je wykorzystywać na etapie prekonsultacji, [w] konsultacjach kierunkowych, roboczych. W kilku gminach [...] po spotkaniu otwartym z mieszkańcami było uruchamianie kolejne narzędzie, najczęściej właśnie były to konsultacje pisemne. Mieszkańcy [...], po zapoznaniu się z problemem [podczas spotkania – przyp. aut.], mogli składać jeszcze wnioski [...]. Te konsultacje pisemne stanowiły niejako dopełnienie/kontynuację tych rozpoczętych konsultacji. Tak samo po spotkaniach jeszcze organizowaliśmy spotkania indywidualne, gdzie każdy mógł podejść i zadać pytanie odnośnie swojej działki.

Bardzo cenionym narzędziem, zarówno przez urzędników, jak i ekspertów, są grupy robocze. W trakcie trwania projektu przeprowadzono siedem warsztatów w takiej formule. Były one podejmowane zarówno przed sporządzeniem koncepcji, jak i w celu jej omówienia i opracowania postulatów. Praca w małych grupach pozwalała na dostarczenie wniosków i rekomendacji projektantom, którzy

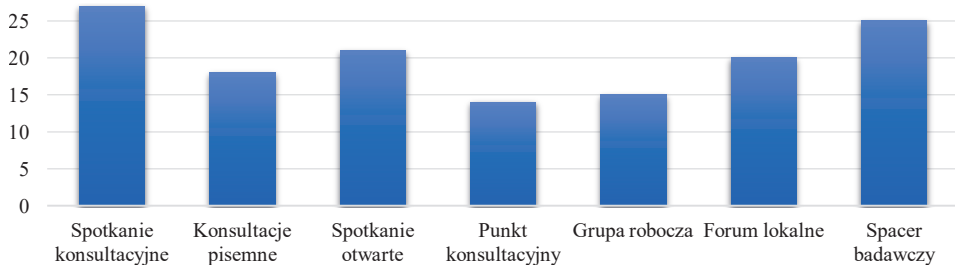
również brali udział w tej formie partycypacji mieszkańców, dzięki czemu mogli bezpośrednio zweryfikować realność pomysłu. Narzędzie uznano za pomocne przy weryfikacji zaproponowanych ustaleń na etapie koncepcji dokumentu oraz do tworzenia postulatów.

E3: Do grupy roboczej zaprosiliśmy urzędników, radnych, mieszkańców, przedsiębiorców z obszaru opracowania – w sumie było nas około dziesięć/dwanaście osób. Prace były już mocno zaawansowane, głównie mieszkańcy przedstawiali swoje wątpliwości, ponieważ to dla nich miały wpływ głównie te ustalenia. Część uwag udało się uwzględnić na dalszym etapie prac, dlatego widać, że pogłębione konsultacje mogą wspierać głos każdego, każdej grupy.

Narzędzia wykorzystywane w partycypacji społecznej mogą mieć różne zadania oraz służyć uzyskaniu różnych informacji zwrotnych od interesariuszy (rys. 3). Najwięcej uczestników brało udział w spotkaniach konsultacyjnych, na których omawiane były rozwiązania planistyczne (koncepcje), oraz w spotkaniach otwartych, które zwyczajowo rozpoczynały proces konsultacji. Średnio podczas konsultacji pisemnych wpływało 17 wniosków/uwag, a w ramach punktów konsultacyjnych obsługiwanych było ok. 14 osób (udzielanie informacji, pomoc w składaniu wniosku/uwagi). Podczas realizacji projektu przeprowadzono 2 indywidualne wywiady pogłębione, jeden spacer badawczy z 25 uczestnikami oraz dwa fora lokalne, w których w sumie wzięło udział 39 mieszkańców (średnio za pomocą forum lokalnego partycypowało 19 osób). Podczas jednego spotkania w ramach warsztatu w formie grupy roboczej wzięło udział 15 osób, przy czym uczestnicy byli dzieleni na grupy kilkusobowe (max. 5 uczestników).

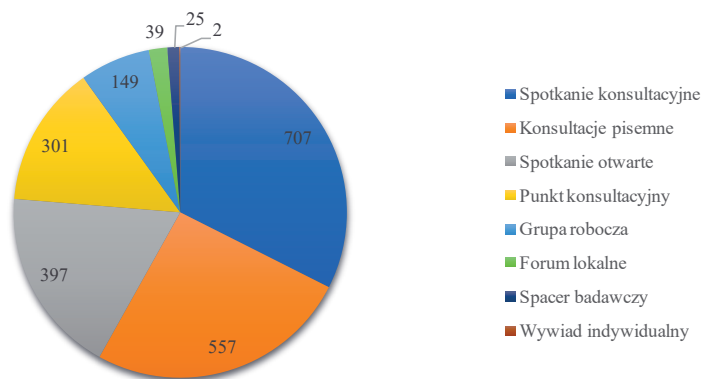
Podsumowując udział wszystkich interesariuszy w badanych gminach, można zauważyć, że najwięcej osób uczestniczyło w spotkaniach konsultacyjnych (rys. 4). Może to wynikać z dotychczasowych doświadczeń społeczności lokalnych, które w większości przypadków jako jedyną formę partycypacji w planowaniu przestrzennym poznały dyskusję publiczną, przypominającą spotkanie konsultacyjne.

Ponadto w ramach konsultacji złożono łącznie 557 wniosków pisemnych, które wpłynęły do urzędów poza wskazanymi terminami w UoPiZP. W grupach roboczych z ekspertami i urzędnikami brało udział blisko 150 osób, wypracowując koncepcje, rekomendacje i postulaty do opracowywanych dokumentów. Trudno oszacować, ilu interesariuszy faktycznie wzięło udział w konsultacjach w badanych gminach, gdyż część osób uczestniczyła w nich kilkakrotnie. Mimo wszystko można uznać, że projekt przyczynił się do złożenia większej liczby wniosków niż w przypadku standardowej procedury planistycznej, a także wpłynął na wzrost świadomości społeczeństwa w aspekcie planowania przestrzennego i partycypacji społecznej.



Rys. 3. Średnia liczba uczestników korzystających z wybranych narzędzi w badanych gminach w latach 2018–2021

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji projektu „Rozwinięcie zasobów ludzkich i rzeczowych do prowadzenia procesu pogłębionych konsultacji i monitoringu społecznego w obszarze zagospodarowania i planowania przestrzennego w 20 gminach z terenu całej Polski”.

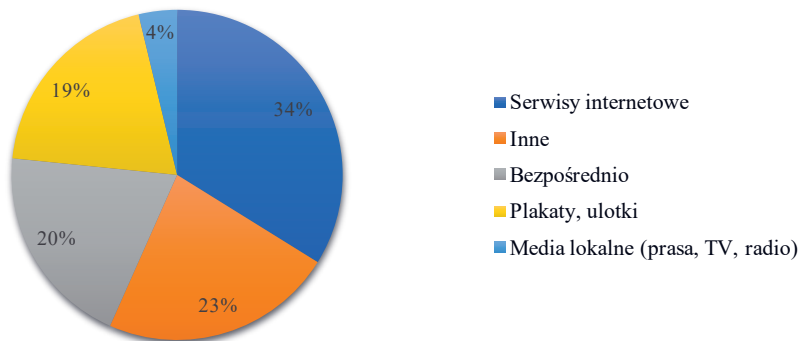


Rys. 4. Liczba uczestników biorąca udział w konsultacjach w badanych gminach podczas trwania projektu

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji projektu „Rozwinięcie zasobów ludzkich i rzeczowych do prowadzenia procesu pogłębionych konsultacji i monitoringu społecznego w obszarze zagospodarowania i planowania przestrzennego w 20 gminach z terenu całej Polski”.

2.6. Sposoby informowania interesariuszy o procedurze planistycznej w gminach

Autorzy dokonali analizy częstotliwości wykorzystywanych metod informowania społeczeństwa o możliwości partycypacji w ramach tworzenia dokumentów planistycznych poddanych pogłębionym konsultacjom społecznym (rys. 5).



Rys. 5. Udział sposobów informowania mieszkańców o konsultacjach społecznych w badanych gminach podczas trwania projektu

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji projektu „Rozwinięcie zasobów ludzkich i rzeczowych do prowadzenia procesu pogłębionych konsultacji i monitoringu społecznego w obszarze zagospodarowania i planowania przestrzennego w 20 gminach z terenu całej Polski”.

Gminy, aby poinformować mieszkańców o możliwości partycypowania przy tworzeniu dokumentów, najczęściej korzystały z serwisów internetowych, co dało łącznie 100 ogłoszeń.

U1: Biorąc udział w projekcie, dodawaliśmy ogłoszenia na BIP-ie, ale tutaj już wiemy, że za dużo osób z tego nie korzysta; dlatego korzystaliśmy też ze strony internetowej w aktualnościach i w zakładce „planowanie przestrzenne”. Mamy też Facebooka, to tam też dodawaliśmy jakieś informacje. I jeszcze plakaty w miejscach publicznych, przy sklepach, urzędach.

Coraz popularniejszą formą informowania mieszkańców są ogłoszenia w gminnych mediach społecznościowych. Władze lokalne przekonują się do tworzenia kont na różnych portalach, gdzie mogą zamieszczać informacje o tego typu spotkaniach. Nie bez powodu ta forma była najczęściej wybierana w badanych gminach, gdyż dobrze prowadzone konta na portalach społecznościowych mogą

mieć dużo większy zasięg niż ogłoszenia umieszczane na stronie internetowej urzędu lub w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP).

E3: Urzędy muszą bardziej iść z duchem czasu, tutaj chodzi mi głównie o wszystkie social media. Już coraz częściej widzimy podczas pracy z gminami, że oni się tym interesują, widzą, że dużo osób tam wchodzi i czyta, co się dzieje. Można jeszcze z tymi ogłoszeniami pomyśleć nad personalizacją, są takie metody reklamy, robienia promocji postów.

U1: Próbuje prowadzić konto na mediach społecznościowych i tam dodawać różne informacje. [...] ze statystyk widzimy, że do kilkuset osób docierają te posty, więc chyba to dobry wynik jak na naszą gminę. Próbuje pokazywać mieszkańcom, że jesteśmy też w Internecie, zachęcać ich do obserwowania, dajemy tam informacje o działaniach gminy.

Popularnymi formami informowania były także ulotki/plakaty umieszczane na tablicach i słupach ogłoszeniowych, w instytucjach publicznych, lokalnych ośrodkach handlowych oraz bezpośrednio formy kontaktów, np. poprzez sołtysów lub imienne zaproszenia. Ponadto wiele gmin wybierało inną formę komunikacji, np. ogłoszenia w kościele, serwis SMS-owy czy korespondencja pocztą tradycyjną. Najczęściej wybieranym sposobem informowania były ogłoszenia publikowane w mediach lokalnych – na taką formę komunikacji zdecydowano się jedynie 11 razy.

Coraz częściej gminy, aby dotrzeć do interesariuszy z informacją o możliwości partycypacji, szukają nowych sposobów. W jednej z gmin do każdego domu została przesłana listowna informacja o konsultacjach. W innych gminach również wysyłano zaproszenia listowne, jednak nie na aż tak dużą skalę.

E3: W gminach często próbowano informować interesariuszy poprzez listowne zaproszenia. Były one wysyłane do osób, które wcześniej interesowały się procedurą, składały wnioski po przystąpieniu do sporządzenia dokumentu. W jednej gminie wysłano zaproszenia do wszystkich domów, co tutaj pokazuje, że starano się dotrzeć do jak największej liczby osób. I to pomogło.

Rozpowszechnioną metodą, szczególnie w gminach wiejskich, było przekazywanie ogłoszenia sołtysom, którzy rozprowadzali informację o konsultacjach za pomocą tzw. kartek. Ogłoszenie to docierało do każdego domu w wersji papierowej. Rozwiązanie sprawdza się lepiej w środowiskach mniejszych i dobrze zintegrowanych.

E3: Na obszarach wiejskich sprawdzało się przekazywanie ogłoszeń z domu do domu, tam to dobrze wychodzi, bo ludzie się znają i pójście do sąsiada nie jest

czymś „niezwykłym”. W miastach by się to nie sprawdziło, chyba że na obrzeżach albo w jakichś mniejszych miasteczkach.

W jednej z badanych gmin do poinformowania o punkcie konsultacyjnym został wykorzystany system powiadamiania SMS. Pozwoliło to przekazać większej liczbie osób informacje o możliwości partycypacji w wydarzeniu integrującym lokalną społeczność. Niestety odbiorcami byli jedynie ci, którzy zarejestrowali się w gminnym systemie, wskutek czego nie wszyscy mogli zostać w ten sposób powiadomieni. Gmina cały czas zachęca mieszkańców do rejestracji w systemie, ponieważ urzędnicy widzą duży potencjał w docieraniu do mieszkańców tą metodą.

U1: Podczas zbierania wniosków prosiliśmy o dopisywanie numerów telefonów i maili, bo wiedzieliśmy, że będziemy stosować różne narzędzia. Stworzyliśmy taką bazę kontaktów interesariuszy i przed spotkaniami wysyłaliśmy wiadomość o konsultacjach. Dużo osób właśnie później nam sygnalizowało, że dzięki temu dostały jakąś informację, że rzadko sprawdzają stronę internetową gminy, i mamy zamiar tak właśnie dalej prowadzić akcje promocyjne.

W analizowanych gminach podejmowano różne sposoby docierania do mieszkańców, jednak często nie przynosiły one oczekiwanych efektów, co mogło wiązać się z brakiem zainteresowania danym tematem. Zauważalna była jednak większa frekwencja mieszkańców podczas konsultacji pogłębionych niż w przypadku standardowej procedury. Mimo wszystko, według ekspertów, każda próba dotarcia do interesariuszy jest ważna i należy dążyć do rozpowszechniania różnych metod informowania.

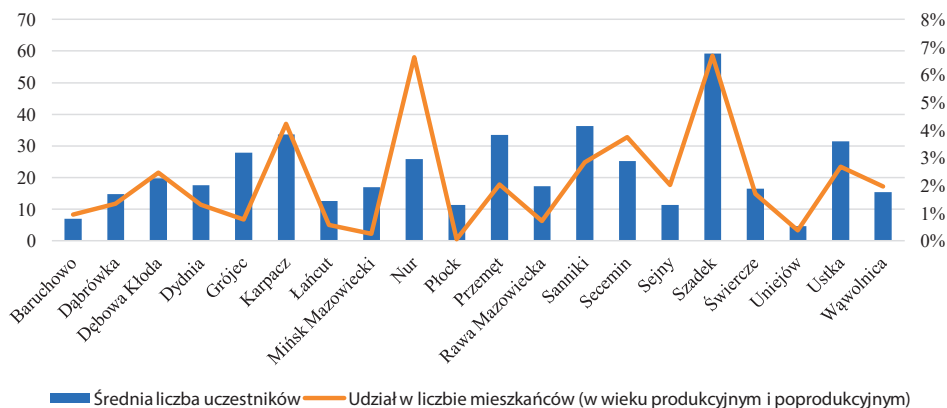
2.7. Stosunek interesariuszy i władz do partycypacji społecznej w badanych gminach

Mieszkańcy badanych gmin często mają liczne pomysły na zagospodarowanie swoich nieruchomości, jednak nie są świadomi tego, że już na etapie sporządzenia studium czy MPZP powinni zapewnić sobie możliwość ich wykonalności. W kontekście konsultacji interesują się jedynie swoim gruntem, a dopiero z czasem uzyskują niezbędną wiedzę dotyczącą procedur planowania przestrzennego. Zainteresowanie partycypowaniem w społecznościach lokalnych nie zależy od charakteru gminy, ale od osobowości i doświadczeń poszczególnych osób. Niektórzy niechętnie angażują się w dyskusje publiczne lub mają osobisty uraz do władz, przez co unikają proponowanych form dialogu.

E2: Nie każdy lubi zabierać głos przy innych, szczególnie widoczne to jest na wsiach. Mieszkańców może onieśmiela obecność władzy czy urzędników, nie

chęć wychodzić przed szereg. Albo wręcz przeciwnie, zabierają głos w innych sprawach i pojawia się „bałagan” na sali.

Analizując poziom partycypacji społecznej w badanych gminach, można zauważyć zależność pomiędzy sporządzanym dokumentem planistycznym w ramach pogłębionych konsultacji społecznych a średnią liczbą interesariuszy korzystających z narzędzi⁴ (rys. 6).



Rys. 6. Średnia liczba uczestników korzystających z narzędzi w badanych gminach podczas trwania projektu a udział w ogólnej liczbie mieszkańców gminy w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji projektu „Rozwinięcie zasobów ludzkich i rzeczowych do prowadzenia procesu pogłębionych konsultacji i monitoringu społecznego w obszarze zagospodarowania i planowania przestrzennego w 20 gminach z terenu całej Polski”.

Badanie wykazało, że w żadnej z gmin nie partycypowało więcej niż 10% ludności. Największą liczbą interesariuszy korzystających z narzędzi – średnio 59 osób (6,9% mieszkańców w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym) – charakteryzowała się gmina Szadek. Równie duże zainteresowanie partycypacją społeczną zaobserwowano w gminie Nur, gdzie średnio z narzędzia korzystało 26 osób (6,5%). W gminach Karpacz i Sanniki, gdzie opracowywane były studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, z każdego narzędzia korzystało średnio 35 osób. Najmniejsze zainteresowanie partycypacją dotyczyło gmin miejskich – Płocka i Mińska Mazowieckiego oraz miejsko-wiejskiej gminy Uniejów, gdzie udział mieszkańców w procedowaniu MPZP nie przekroczył 1%. Obszar opracowywanych dokumentów w tych gminach był

⁴ Brano pod uwagę liczbę mieszkańców gminy w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym.

niewielki, co mogło wpływać na mniejsze zainteresowanie konsultacjami wśród mieszkańców.

Zauważyć można, że więcej interesariuszy brało udział w konsultacjach w przypadku sporządzania studium dla całej gminy niż MPZP obejmujących tylko fragment jednostki. Wyjątek stanowi gmina Szadek, w której w przypadku sporządzania planu miejscowego wskaźniki były porównywalne do gmin, gdzie sporządzano studium. Należy jednak zaznaczyć, że MPZP w tym przypadku obejmował znaczne tereny inwestycyjne, na których zablokowana zostanie możliwość wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

Zainteresowanie społeczeństwa wynika głównie z tematu podejmowanego w dyskusji. Można zauważyć, że im bardziej kontrowersyjne zagadnienie, tym większe zainteresowanie i frekwencja partycypujących interesariuszy. Ponadto w konsultacjach biorą udział głównie właściciele nieruchomości, na które może oddziaływać przygotowywany dokument.

E3: Mała liczba uczestników często była powiązana z tematem dyskusji – jeśli obszar dotyczył mało „interesujących” terenów, to nie było zbyt dużo zainteresowanych. Ale gdy były planowane jakieś większe inwestycje – od razu było zauważalne, że więcej mieszkańców pojawiało się na spotkaniach, żeby dowiedzieć się, jak potoczy się sprawa, albo pojawiali się na konsultacjach, żeby wyrazić swój sprzeciw.

Mieszkańcy podczas konsultacji społecznych często przekonywali się do zgłaszania uwag i wniosków, angażowali się w dyskusję z władzami, projektantami i ekspertami. Niekiedy składane wnioski były problematyczne, a ich uwzględnienie nie było możliwe ze względu na obowiązujące prawo. Wówczas konieczne było szersze przedstawienie sytuacji i wytłumaczenie mieszkańcom, dlaczego dany wniosek nie może zostać wzięty pod uwagę. Urzędnicy twierdzą, że niekiedy nie potrafią oni odpowiedzieć na zadane pytania, dlatego też obecność ekspertów uważają za ważny czynnik udanych konsultacji.

U3: Plany sporządzają dla nas różne firmy, które mają doświadczenie [...]. Nie zawsze mamy aż taką szczegółową wiedzę, żeby od razu odpowiedzieć zainteresowanym.

E1: Kiedy powstawały pierwsze strategie gminne w Polsce (około 30 lat temu), było duże zainteresowanie wśród mieszkańców. Później zainteresowanie to zmalało (około 10/15 lat temu). Obecnie trend się odwraca – interesariusze są bardziej zainteresowani sprawami lokalnymi. Dużo też zależy od władz i ich zaangażowania w partycypację społeczną – poziomu informowania i zapraszania do wspólnego tworzenia dokumentów planistycznych.

Ważnym elementem, który znacząco wpływa na partycypację, jest stosunek władz zarówno do planowania przestrzennego, jak i współpracy z mieszkańcami. Wielu przedstawicieli władz lokalnych w badanych gminach uważa planowanie przestrzenne za dość marginalne zadanie.

E1: Wójt, burmistrz czy prezydent, który nie uważa planowania przestrzennego jako istotnego dla gminy, powinien już zacząć zmieniać postrzeganie. Zbliżająca się reforma systemu planowania przestrzennego ma być ściśle powiązana z rozwojem lokalnym, na wzór modelu niemieckiego, gdzie strategia rozwoju lokalnego tworzona jest z planami miejscowymi, przez co prawo miejscowe będzie powiązane z dotacjami czy inwestycjami.

Należy zauważyć, że coraz więcej gmin wspiera proces partycypacyjny w różnych sferach swojej działalności. Czasami jednak próby aktywizacji mieszkańców okazują się niesprzyjające i mimo podejmowanych działań aktywność interesariuszy nie jest zbyt wysoka.

2.8. Wnioski

Zebrany materiał badawczy pozwolił na ocenę partycypacji społecznej w wybranych gminach. Trudno dokonać jednoznacznej oceny istniejącego poziomu partycypacji w planowaniu przestrzennym. Wynika to z różnorodności gmin – ich walorów, zaangażowania władz czy interesariuszy. Każda z jednostek charakteryzuje się innym poziomem udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji. Wiele z nich nie próbuje aktywizować mieszkańców i nie umożliwia im wzięcia czynnego udziału w tworzeniu dokumentów planistycznych.

Partycypacja społeczna stanowić może duże wyzwanie dla władz. Jej zaplanowanie, a następnie organizacja nie zawsze przynoszą oczekiwane rezultaty. Dobrze przeprowadzony proces partycypacyjny może sprawić, że interesariusze będą mieli poczucie uczestniczenia w opracowywaniu dokumentu, a w konsekwencji ograniczyć skalę ew. konfliktu. Badania pokazały, że prowadzenie konsultacji na podstawie przygotowanego wcześniej planu pozwala na wypracowanie konsensusu między interesariuszami i władzami. Posiadanie precyzyjnego programu partycypacji, który określa jej kierunki, zakres, metody czy kanały komunikacji z interesariuszami, daje możliwość kompleksowego zarządzania całym procesem uspołeczniania procedury planistycznej. Konsekwentne wdrażanie ustalonych praktyk może zachęcać i motywować interesariuszy do partycypowania.

Jakość i skuteczność partycypacji społecznej zależy w dużej mierze od organizatorów całego procesu, czyli pracowników samorządowych. Problemem okazują się jednak kompetencje urzędników w zakresie partycypacji społecznej. Dlatego ważne jest, aby osoby odpowiedzialne za planowanie przestrzenne

oraz partycypację społeczną zwiększały swoje umiejętności w kwestiach dialogu z mieszkańcami, m.in. poprzez szkolenia czy udział w projektach oferujących pomoc w organizacji przebiegu partycypacji.

Różnorodność spraw i konfliktów, jakie występują w gminach, nie pozwala na jednoznaczne wskazanie zasad partycypacji. Każdy przedmiot poddawany konsultacjom jest odrębnym doświadczeniem, dlatego ramy partycypacji nie są i nie powinny być ściśle określone. Rekomenduje się zwiększenie liczby stosowanych metod, które służą wypracowaniu koncepcji. Ponadto postęp technologiczny pozwala na coraz częstsze korzystanie z tzw. e-partycypacji, która polega na interakcji pomiędzy interesariuszami a władzami z zastosowaniem Internetu (Hajduk 2021).

Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym powinna być częścią stałego dialogu między władzami a mieszkańcami. Angażowanie interesariuszy w kwestie związane z przestrzenią nie powinno być ograniczane do obligatoryjnych form partycypacji. Aby zwiększać udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, należy zadbać przede wszystkim o szeroki dostęp do informacji o możliwości udziału w procesie planowania. Informowanie powinno opierać się na kilku wybranych metodach (np. ulotki, plakaty, zaproszenia listowne, powiadomienia SMS, ogłoszenia na portalach społecznościowych, ogłoszenia w BIP), które pozwalają na dotarcie do różnych grup interesariuszy.

Planowanie przestrzenne ma wpływ na otoczenie, a podjęte decyzje planistyczne mogą oddziaływać na warunki życia ludności. Dlatego należy zwiększać świadomość społeczeństwa w zakresie tego procesu oraz umożliwiać interesariuszom udział w nim za pomocą licznych narzędzi partycypacyjnych. W ramach partycypacji społecznej pojawiać się mogą konflikty między interesariuszami. Aby wypracować rozwiązania kompromisowe, rekomenduje się organizowanie zespołów roboczych z udziałem przedstawicieli różnych grup. Pozwoli to na poznanie stanowisk zainteresowanych stron, umożliwi zrozumienie wzajemnych oczekiwań, a w efekcie przełoży się na wypracowanie kompromisowych rozwiązań. Natomiast w przypadku spotkań otwartych oraz konsultacyjnych zaleca się podzielenie ich na dwie części: a) dyskusyjną dotyczącą całego obszaru opracowania, b) konsultacje indywidualne. Dzięki temu osoby, które nie są przyzwyczajone do publicznych wystąpień, będą miały możliwość zadania pytań w nieformalnej atmosferze, co będzie sprzyjać przełamaniu dystansu między urzędnikami i interesariuszami. W celu wyjaśnienia interesariuszom kwestii technicznych czy prawnych rekomenduje się zaproszenie specjalistów w danej dziedzinie, którzy będą mogli w prawidłowy sposób przedstawić uwarunkowania danej problematyki.

Powyższe zagadnienia i wnioski z badań stanowią mogą wstęp do planowania procesu partycypacyjnego w gminach. Należy jednak pamiętać, że każda z gmin posiada zupełnie inne uwarunkowania lokalne, dlatego sztywne podejście do kwestii partycypacji nie jest możliwe.

Literatura

- Basaj M., 2013, *Instrumenty partycypacji społecznej w teorii i praktyce zintegrowanego zarządzania miastem*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici”, 40: 279–288.
- Bluj A., Jagaciak M., Perchuć-Żółtkowska M., Pliszczyńska K., 2018, *ABC partycypacji obywatelskiej – poradnik dla organizatorów procesów partycypacyjnych*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa.
- Brzeziński C., 2015, *System planowania przestrzennego jako bariera realizacji komponentu miejskiego polityki spójności w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 391: 110–118.
- Długosz D., Wygnański J.J., 2005, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa.
- Dobosz-Mucha A., Goras E., Jadach-Sepiolo A., Janas K., Kudłacz K., Matuszko A., Miłkołajczyk D., Nowak K., Ogrodowski J., Spadło K., Tylka M., Ziółkowska M., 2018, *Przestrzeń do dialogu. Praktyczny podręcznik o tym, jak prowadzić partycypację społeczną w planowaniu przestrzennym*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Departament Polityki Przestrzennej, Warszawa.
- Ferens A., Kondas R., Matysiak I., Rzeźnik G., Szyrski M., 2010, *Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach? Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych. Przewodnik dla samorządów*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
- Gerwin M., 2018, *Panele obywatelskie. Przewodnik po demokracji, który działa*, Fundacja Otwarty Plan, Kraków.
- Hajduk S., 2021, *Partycypacja społeczna w zarządzaniu przestrzennym w kontekście planistycznym*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej, Białystok.
- Hausner J. (red.), 1999, *Komunikacja i partycypacja społeczna: poradnik*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Jankowski P., Kaczmarek T., Zwoliński Z., Bąkowska-Waldmann E., Brudka C., Czepkiewicz M., Mikuła Ł., Młodkowski M., 2018, *Zastosowanie aplikacji geoankiety i geodyskusji w partycypacyjnym planowaniu przestrzennym: dobre praktyki*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Karłowska A., Suchomska J., 2018, *Przepis na plan. Narzędziownik*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Toruń.
- Laurisz N., 2013, *Wprowadzenie do partycypacji społecznej w Polsce*, [w:] M. Ćwiklicki, M. Frączek (red.), *Partycypacja społeczna w Polsce. Atlas dobrych praktyk*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków: 24–37.
- Leśniewska-Napierała K., 2017, *Budżet partycypacyjny jako narzędzie finansowania inwestycji w Łodzi*, „Studia Miejskie”, 25: 107–119.
- Leśniewska-Napierała K., Napierała T., 2020, *Participatory budgeting: creator or creation of a better place? Evidence from rural Poland*, „Bulletin of Geography. Socio-economic Series”, 48: 65–81.
- Miński R., 2017, *Wywiad pogłębiony jako technika badawcza. Możliwości wykorzystania IDI w badaniach ewaluacyjnych*, „Przegląd Socjologii Jakościowej”, 3: 30–51.
- Nicińska M., 2000, *Indywidualne wywiady pogłębione i zogniskowane wywiady grupowe. Analiza porównawcza*, „Ask: Research and Methods”, 8: 39–50.

- Pawlewicz K., Pawlewicz A., 2010, *Rola partycypacji społecznej na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, 83: 71–80.
- Rokicki J., 2016, *Partycypacja społeczna (pojęcie, aspekty teoretyczne)*, [w:] M. Gurdek (red.), *Partycypacja społeczna we współczesnym samorządzie terytorialnym*, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec: 13–34.
- Siemiński W., 2007, *Cele i zasady partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym – przegląd literatury*, „Człowiek i Środowisko”, 31(1–2): 37–59.
- Walenciak K., Kozieł Z., Antolak M., 2017, *Some issues in planning and revitalization of urban green space in the light of use of the participatory GIS method based on Olsztyn geosurvey – study results (part 2)*, „Geoinformatica Polonica”, 16(1): 35–51.
- Wójcicki M., 2013, *Pojęcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, 3(24): 169–184.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz.U. z 2015 r., poz. 1777.