

Paweł NOWICKI

WPŁYW ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH I INICJATYW SPOŁECZNYCH NA KREOWANIE POLITYKI PRZESTRZENNEJ ŁÓDZI

Mgr Paweł Nowicki (doktorant) – *Uniwersytet Łódzki*

Adres korespondencyjny:

Wydział Nauk Geograficznych

Instytut Zagospodarowania Środowiska i Polityki Przestrzennej

ul. Kopcińskiego 31, 90-142 Łódź

e-mail: p.nowicki02@gmail.com

5

ZARYS TREŚCI: W artykule przedstawiono wyniki badań dotyczących wpływu organizacji pozarządowych i obywateli na tworzenie polityki przestrzennej Łodzi. W pracy podjęto kwestie zakresu aktywności, form oraz skuteczności łódzkich organizacji pozarządowych w procesach partycypacyjnych. Dokonano także analizy uwag składanych podczas konsultacji społecznych dokumentów strategicznych oraz planistycznych Łodzi.

SŁOWA KLUCZOWE: partycypacja, konsultacje społeczne, polityka przestrzenna, organizacje pozarządowe, Łódź.

THE IMPACT OF NGO'S AND SOCIAL INITIATIVE ON CREATION OF SPATIAL POLICY AT LOCAL LEVEL IN ŁÓDŹ

ABSTRACT: The main goal of the article was to present the results of the research concerning the impact of NGOs and citizens on spatial policy creation in Łódź. The study addresses the spectrum, forms of activity and effectiveness of Łódź NGOs of the participation in the spatial planning processes. The project also analyses the discussion in the form of comments which appeared during public consultation of the strategic and urban planning documents referring to Łódź.

KEYWORDS: participation, public consultation, spatial policy, non-governmental organizations, Łódź.

5.1. Wprowadzenie

W debacie publicznej dotyczącej organizacji pozarządowych oraz inicjatyw społecznych często przywoływane jest pojęcie partycypacji obywatelskiej. W ostatnich latach było ono niezwykle swobodnie adaptowane, w zależności od bieżącej potrzeby i zapatrywań politycznych interesariuszy. W tym zakresie na porządku dziennym znalazły się nieświadome odwołania poszczególnych aktorów sceny życia publicznego do różnych teorii naukowych. Przykładami mogą być teorie subsydiarności i pluralizmu dotyczące relacji pomiędzy aktywnością obywatelską a funkcjami usługowymi administracji (Kietlińska 2010). Tym samym pojęcie partycypacji szczególnie zyskało na znaczeniu w kontekście konstruowania polityk publicznych, co znajduje swoje odzwierciedlenie w wielu najnowszych dokumentach strategicznych, na czele z aktualną Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju¹.

Partycypację publiczną definiuje się jako „zaangażowanie jednostek w struktury i instytucje demokratyczne” (Brodie i in. 2009: 14). Jak precyzuje D.R. Kijowski, „partycypacja obywatelska (...) to zjawisko polegające na uczestniczeniu społeczności mieszkańców danej miejscowości, gminy, powiatu, regionu, a nawet państwa w identyfikacji i rozwiązywaniu wspólnych potrzeb, problemów” (Kijowski 2010: 9). Wymiar praktyczny współzrządzenia i sprawczości podjętych inicjatyw akcentuje też definicja zawarta w Zielonej Księdze Wsparcia Partycypacji Społecznej w Polsce, która wskazuje, że „partycypacja publiczna to uczestnictwo obywateli w procesach zarządzania publicznego. To konglomerat metod i mechanizmów, które różnią się zakresem wpływu mieszkańców na podejmowane decyzje zależnie od gotowości władz publicznych do uznania roli mieszkańców jako współzrządzających” (Bogacz-Wojtanowska 2013: 7). W podejściu tym podkreślona jest kluczowa rola aktywności władz publicznych w kreowaniu pola do dyskusji nad problemami wspólnoty samorządowej.

Literaturę, której przedmiotem jest szeroko rozumiana partycypacja obywatelska podzielić można zasadniczo na trzy grupy. Pierwszą stanowią, relatywnie wciąż nieliczne, opracowania naukowe. Na wyróżnienie szczególnie zasługuje poradnik pod redakcją J. Hausnera (1999) oraz wielowątkowa pozycja pod redakcją M. Marczewskiej-Rytka i S. Michałowskiego (2012). Stworzono dotychczas niewiele monografii porównawczych modeli partycypacji w Polsce i innych państwach (pozycje dotyczą głównie Wielkiej Brytanii i Niemiec). Częściej podejmowano wątki funkcjonowania sektora organizacji pozarządowych zarówno w aspekcie instytucjonalno-prawnym (Kisiłowski 2009), jak i funkcjonalnym (Kowalik 2004; Herbst 2005; Gliński 2006; Kietlińska 2010). Brak natomiast wystarczającej liczby opracowań naukowych i refleksji systemowej, dotyczą-

¹ Uchwała Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 roku w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Dz.U., nr 239, poz. 252.

cej zależności pomiędzy partycypacją publiczną a sposobami funkcjonowania administracji na jej wszystkich poziomach. Do tematu tego odnoszą się natomiast w ograniczonym zakresie dokumenty Biura Analiz Sejmowych, Kancelarii Prezydenta RP czy Kancelarii Premiera RP. Najliczniej reprezentowane w literaturze są natomiast podręczniki partycypacji publicznej oraz raporty, przygotowywane głównie przez organizacje pozarządowe, często na zlecenie urzędów gmin. Przykładami mogą być serie wydawnicze przygotowanych przez Fundację Instytutu Spraw Publicznych i Stowarzyszenie Klon/Jawor, dotyczących diagnoz stanu partycypacji, dostępu do informacji publicznej czy narzędzi konsultacji. W zakresie literatury dotyczącej trzeciego sektora w Łodzi, przywołać należy opracowanie dotyczące usług społecznych przygotowane przez E. Weigel (2006). Poddano w nim analizie przestrzenne rozmieszczenie łódzkich organizacji pozarządowych oraz podjęto kwestie podaży i popytu na usługi społeczne oferowane przez organizacje pozarządowe.

W pracy przyjęto definicję **polityki przestrzennej** sformułowaną przez W.M. Gaczek (2003: 11), według której to „świadoma i celowa działalność władz, polegająca na racjonalnym kształtowaniu zagospodarowania przez właściwe użytkowanie przestrzeni zapewniające utrzymanie ładu przestrzennego i umożliwienie prawidłowego, efektywnego funkcjonowania systemu społeczno-gospodarczego danej jednostki terytorialnej (...)”. Warto przywołać także definicję zaproponowaną przez C. Brzezińskiego (2015: 72), który za politykę przestrzenną uważa „działanie świadome ciągłe i suwerenne władz publicznych, polegające na wyznaczaniu generalnych celów i kierunków zagospodarowania przestrzennego konkretnego obszaru”. W kontekście niniejszego artykułu, na szczególną uwagę zasługuje tu cecha suwerenności władz, które są ostatecznym ośrodkiem decyzyjnym w polityce przestrzennej, jednocześnie ponosząc za przyjęte rozstrzygnięcia pełną odpowiedzialność.

Na potrzeby badania przyjęto, że **organizacja pozarządowa** to osoby prawne, w tym fundacje i stowarzyszenia, spoza sektora finansów publicznych, z wyłączeniem partii politycznych i fundacji przez nie utworzonych, związków zawodowych, organizacji pracodawców i samorządów zawodowych. Organizacje pozarządowe tworzą tzw. trzeci sektor (obok publicznego i prywatnego). Definicja ta opracowana została na podstawie *Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie* (art. 3 ust. 2 pkt. 1)².

W badaniu przyjmuje się, że **inicjatywa społeczna** to nieskomercjalizowana działalność mającą na celu uzyskanie bądź przeciwstawienie się pewnej zmianie w zakresie polityki przestrzennej. Podmiotami inicjującymi mogą być pojedynczy obywatele, grupy obywateli, ruchy miejskie oraz organizacje pozarządowe. Autor przyjmuje, że kluczowym przejawem wystąpienia inicjatywy społecznej

² Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Dz.U., nr 96, poz. 873 z późn. zm.

jest udział wymienionych podmiotów w konsultacjach społecznych dokumentów łódzkiej polityki przestrzennej.

Głównym celem badania jest ocena wpływu organizacji pozarządowych i inicjatyw społecznych na kreowanie polityki przestrzennej Łodzi. Wyznaczono w związku z tym dwa cele szczegółowe. Pierwszym z nich jest ocena form działania i faktycznej możliwości wpływu organizacji pozarządowych na politykę przestrzenną Łodzi. Założono, że część organizacji pozarządowych, jako podmiotów sformalizowanych, charakteryzujących się ustaloną strukturą i długotrwałym działaniem, posiada najbardziej usystematyzowaną wiedzę o występujących realnie możliwościach i sposobach partycypacji publicznej w łódzkiej polityce przestrzennej. W związku z tym, w badaniu zasięga się ich opinii przy użyciu kwestionariusza ankiety. Drugim celem szczegółowym jest ocena wpływu interesariuszy na kształt łódzkiej polityki przestrzennej. Autor skoncentrował się w tym zakresie na współpracy merytorycznej (pozafinansowej) podmiotów biorących udział w procesach konsultacji społecznych dokumentów strategicznych i planistycznych miasta. Analizie poddano więc dokumentację pokonsultacyjną wybranych dokumentów strategicznych oraz wszystkich dokumentów planistycznych Łodzi z lat 2010–2015.

5.2. Metodologia badań

Pierwszym etapem badania organizacji pozarządowych była selekcja tych spośród nich, które angażują się w kreowanie polityki przestrzennej Łodzi. Autor założył, że jednym z ważnych przejawów działania organizacji pozarządowych jest ich współpraca z mediami lokalnymi, w celu poinformowania lokalnej społeczności o istotnych problemach. Działania organizacji pozarządowej powinny być więc „widoczne” dla opinii publicznej. Wyszukano zatem nazwy organizacji pozarządowych w archiwum numerów *Dziennika Łódzkiego* i łódzkiego dodatku *Gazety Wyborczej* z lat 2010–2015 w artykułach opisujących wydarzenia i działania powiązane z dziewięcioma kategoriami tematycznymi – 1) planowanie rozwoju miasta, 2) infrastruktura techniczna, 3) gospodarka nieruchomościami, 4) komunikacja miejska, 5) zieleń miejska/ochrona przyrody, 6) rewitalizacja, 7) ochrona zabytków, 8) estetyka przestrzeni, 9) jakość przestrzeni publicznej. W ten sposób wyodrębniono grupę 32 podmiotów – 19 stowarzyszeń i 13 fundacji. Organizacje te stanowiły bazę dla drugiego etapu, czyli badania ankietowego. Kwestionariusze ankiety przekazywane były organizacjom pozarządowym bezpośrednio na spotkaniach. W wyszukiwaniu adresów siedzib i danych kontaktowych pomocna okazała się baza organizacji pozarządowych – <http://www.bazy.ngo.pl>. Do organizacji pozarządowych, dla których nie znaleziono danych adresowych, kwestionariusz ankiety wysłano pocztą elektroniczną z prośbą o jego zwrot w ciągu trzech tygodni. Jeżeli nie uzyskano odpowiedzi w tym

terminie, wysyłano kwestionariusz ponownie. Trzy organizacje warunkowały jego wypełnienie wcześniejszym spotkaniem oraz możliwością dodania komentarza ustnego, który był zapisywany. Część organizacji pozarządowych zastrzegło sobie anonimowość. Odpowiedziało 13 organizacji pozarządowych, co dało zwrot na poziomie 40%. Trzy organizacje wyłączone z analizy, poprzez pytanie filtrujące o aktywność we współtworzeniu polityki przestrzennej Łodzi. Przedstawiono w kafeterii osiem obszarów tematycznych możliwego zaangażowania. Istniała także możliwość określenia innego rodzaju działań, które zdaniem organizacji wpisują się w politykę przestrzenną, a które nie zostały uwzględnione. Ostatecznie więc badanie objęło 10 organizacji pozarządowych, czyli 31% spośród branych pod uwagę podmiotów.

Stworzony kwestionariusz ankiety składa się z trzech bloków tematycznych obejmujących 19 pytań. Pytania dotyczą oceny form partycypacji w polityce przestrzennej Łodzi, ich skuteczności, a także warunków współpracy nad konkretnymi rodzajami dokumentów strategicznych i planistycznych.

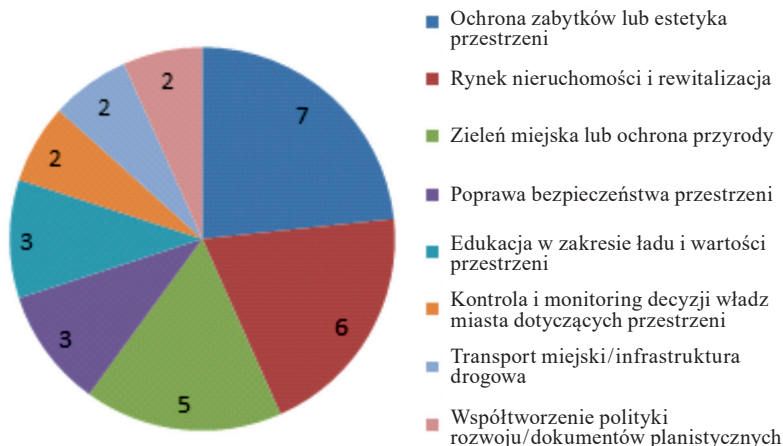
Druga część badania obejmowała analizę szczegółową wszystkich złożonych uwag składanych w ramach procesów konsultacji wybranych dokumentów strategicznych oraz wszystkich dokumentów planistycznych Łodzi. Wybór dokumentów strategicznych uzależniony był od ich przynależności do średniookresowej perspektywy strategicznej 2020+ oraz związku przedmiotu konsultacji społecznych z przynajmniej jedną spośród wcześniej wymienionych kategorii. Autor ograniczył w ten sposób zakres do 6 dokumentów strategicznych: *Strategii Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+* (jako dokumentu nadrzędnego polityki Urzędu Miasta Łodzi), *Strategii Przestrzennego Rozwoju Łodzi 2020+*, *Polityki Komunalnej i Ochrony Środowiska, Polityki Mieszkaniowej Łodzi 2020+*, *Polityki Rozwoju Sieci Rowerowej 2015–2020+* oraz *Założeń Lokalnego Programu Rewitalizacji 2020+*. Łącznie, w ramach badania konsultacji dokumentów strategicznych, autor poddał analizie 1 435 uwag. Trzeba zaznaczyć, że liczba uwag poddanych analizie jest wyższa niż ta wynikająca wprost z raportów. Część uwag była wielowątkowa, więc dzielono je wtedy i traktowano niezależnie.

W zakresie dokumentów planistycznych, autor wziął pod uwagę konsultacje *Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Łodzi* (dalej Studium) oraz 79 procesów konsultacyjnych w ramach prac nad 59 miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (dalej plany miejscowe lub MPZP). Analiza objęła 699 uwag w przypadku Studium oraz 2 637 złożonych w związku z konsultacjami planów miejscowych. W badaniu wzięto pod uwagę kwestie skuteczności uwag w zależności od rodzaju dokumentu, ze względu na podmiot wnoszący uwagę, przedmiot (wykorzystano wspomniane 9 kategorii tematycznych, w miarę potrzeby tworzone inne, np. „poprawki redakcyjne”), a także interes, którym kierują się wnoszący uwagi interesariusze (wg oceny autorskiej – publiczny albo prywatny). Aby wyznaczyć procent skuteczności wniesionych uwag przyjęto, że

w przypadku, gdy uwagę uwzględniono częściowo, przypisywano jej wagę 0,5, zaś gdy była akceptowana w całości – wagę 1. Dodatkowo, w przypadku Studium autor wykorzystał metodę kartogramu dla przedstawienia liczby i skuteczności uwag dotyczących poszczególnych osiedli. Przydatne były w tym zakresie dane zawarte w raporcie pokonsultacyjnym Studium, gdzie uwagi przypisane zostały do obrębów geodezyjnych. Wykorzystano fakt, że ich granice zazwyczaj pokrywają się z granicami osiedli. Każdemu osiedlu autor przyporządkował odpowiednią liczbę obrębów. W pojedynczych sytuacjach, gdy granice mają inny przebieg, wykorzystuje się w badaniu generalizację i przypisuje obręb geodezyjny do osiedla, z którym dzieli największą część powierzchni. Obręb geodezyjny, do którego odnosiły się poszczególne inicjatywy podano w dokumencie pokonsultacyjnym w 552 przypadkach. Dodatkowo, 9 uwag odnosiło się do całego śródmieścia.

5.3. Ocena wpływu organizacji pozarządowych na kreowanie polityki przestrzennej Łodzi

Najwięcej organizacji pozarządowych działa w zakresie ochrony zabytków, rynku nieruchomości i rewitalizacji oraz zieleni miejskiej i ochrony przyrody. Po trzy organizacje wskazały, że działają na rzecz poprawy bezpieczeństwa przestrzeni oraz edukacji w zakresie ładu i wartości przestrzeni. Mniej organizacji wskazało na działania dotyczące współtworzenia polityki rozwoju i dokumentów planistycznych, transportu miejskiego i infrastruktury drogowej. Dwie organizacje zadeklarowały, że pełnią funkcje strażnicze – „*watchdog*”, a więc monitorują i kontrolują posunięcia władz miasta w zakresie polityki przestrzennej (ryc. 1).



Ryc. 1. Struktura zagadnień polityki przestrzennej wchodzących w zakres aktywności organizacji pozarządowych (istniała możliwość wybrania więcej niż jednej odpowiedzi)

Źródło: badanie ankietowe.

Respondenci nisko oceniali skuteczność form działań wykorzystywanych do zmiany polityki przestrzennej Łodzi. Żadna ze średnich arytmetycznych ocen nie przekroczyła pułapu 3,5 punktów. Przede wszystkim odnotować trzeba, że organizacje pozarządowe zdecydowanie najgorzej oceniły konsultacje społeczne (2,25) (tab. 1). Nisko ocenione zostały także bezpośrednie spotkania z władzami Łodzi. Zaznacza się tu brak wiary przedstawicieli organizacji w bezpośrednie formy dialogu. W tym kontekście uwagę zwraca budżet obywatelski, który znajduje się na szczycie klasyfikacji. Zapewnia on dużą pewność realizacji oraz najwyższą niezależność od władz w kreowaniu projektów poddanych głosowaniu. Symptomatyczne jest także, że na kolejnych wysokich pozycjach są działania oderwane od bezpośredniego kontaktu z władzami, tj. monitoring decyzji władz Łodzi oraz pikieety i protesty.

Tabela 1. Wykorzystanie i ocena skuteczności form działania organizacji pozarządowych w kształtowaniu polityki przestrzennej Łodzi

Formy działania	Liczba organizacji korzystających z form działania			Średnia ocena skuteczności poszczególnych form działania (skala 1–5)
	często	czasami	nigdy	
Budżet Obywatelski	3	3	2	3,38
Monitoring decyzji samorządu	1	6	0	3,28
Pikiety i protesty	1	1	7	3,20
Inicjatywa uchwałodawcza	1	0	7	3,17
Przygotowywanie diagnoz/raportów	1	1	7	2,86
Warsztaty i spotkania z mieszkańcami	2	5	1	2,86
Happeningi	1	1	7	2,75
Bezpośrednie spotkania z władzami	2	3	3	2,57
Konsultacje społeczne	5	1	2	2,25

Źródło: badanie ankietowe.

W ramach badania sfer potencjalnego wpływu, organizacje najlepiej oceniły swoje oddziaływanie na opinie i przekonania mieszkańców. Żadna z organizacji nie oceniła go jako niższego od średniego. Słabiej łódzkie organizacje oceniły własne działania w zakresie zmian w fizycznym zagospodarowaniu terenu, choć trzeba zaznaczyć, że część organizacji może nie stawiać sobie tego celu wprost.

Organizacje najslabiej oceniają swoje działania, które nakierowane są na zmiany w dokumentach strategicznych i planistycznych. Większość z nich oceniła swoje zmagania na tym polu jako nieprzynoszące widocznych skutków (tab. 2).

Tabela 2. Ocena skuteczności organizacji pozarządowych w sferach potencjalnego wpływu związanego z polityką przestrzenną

Zakres działań	Liczba organizacji pozarządowych oceniających swoją działalność				
	bardzo mała	mała	średnia	duża	bardzo duża
Zagospodarowanie Łodzi (konkretne zmiany w fizycznej przestrzeni miasta)	3	1	3	1	2
Zmiany w dokumentach strategicznych i planistycznych UMŁ	3	3	2	0	2
Przekonanie mieszkańców Łodzi do swoich postulatów	0	0	4	3	3

Źródło: badanie ankietowe.

W zakresie barier w partycypacji, badane organizacje za największe z nich uważają złą formę konsultacji oraz rozproszenie kompetencji na wiele komórek organizacyjnych Urzędu Miasta Łodzi (UMŁ). Poza tym równie często respondenci wskazywali na zbyt krótki czas konsultacji, utrudniony dostęp do informacji, a także faworyzowanie innych organizacji i konflikty personalne. Organizacje pozarządowe wskazały, że cały sektor NGO jest raczej nieskuteczny w zakresie wpływu na kreowanie polityki przestrzennej Łodzi.

5.4. Wpływ inicjatyw społecznych na kształt dokumentów strategicznych Łodzi

Podczas konsultacji społecznych, najważniejszym działaniem, w ramach funkcjonowania inicjatyw społecznych, jest sformułowanie i złożenie przez interesariuszy uwag. Kolejną część badania objęła więc analizę inicjatyw społecznych w zakresie uwag złożonych w konsultacjach wybranych dokumentów strategicznych.

Analizie poddano łącznie 1435 uwag złożonych do dokumentów strategicznych, przy czym 961 (67%) z nich zostało uwzględnionych, a 244 (17%) uwzględniono częściowo. Zdecydowanie najwyższą skutecznością charakteryzują się inicjatywy podjęte w związku z *Założeniami Lokalnego Programu Rewitalizacji 2020+* (tab. 3). Częściowo uwzględniono albo nie uwzględniono tylko dwóch uwag. Wpływ miał tu bardzo wstępny charakter konsultacji. Dyskutowano nad kierunkami, trendami i wizją, rzadziej natomiast uwagi mieszkańców dotyczyły

szczegółów rewitalizacji, które podlegają rygorom budżetowym, stąd też prawie wszystkie uwagi mogły zostać uwzględnione. Relatywnie wysoką skutecznością odznaczają się też uwagi złożone w ramach inicjatyw społecznych w związku ze *Strategią Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+* oraz *Polityki Komunalnej i Ochrony Środowiska* (tab. 3). W uwagach do pierwszego z nich, powtarzały się zarzuty o brak uwzględnienia w strategii idei zrównoważonego rozwoju i niedostatecznie dużo miejsca poświęconego ochronie środowiska (blisko 50 uwzględnionych uwag). W przypadku drugiego dokumentu wysoka skuteczność wynikała z faktu, że formularz konsultacyjny, składający się z części poświęconych kolejnym sektorom polityki przestrzennej, dość silnie ograniczał przedmiot uwag. Niższą skutecznością charakteryzują się uwagi składane do kolejnych trzech dokumentów. Pierwszym z nich jest *Strategia Przestrzennego Rozwoju Łodzi*, która wyróżnia się wysokim udziałem uwag uwzględnionych częściowo. Nie uwzględniono w zasadzie tylko uwag niemerytorycznych lub postulatów bardzo skrajnych. Niższa była skuteczność uwag do *Polityki Mieszkaniowej Łodzi 2020+*.

Tabela 3. Skuteczność uwag złożonych do dokumentów strategicznych Łodzi

Dokument	Liczba uwag	Skuteczność uwag [%]	
		uwzględnione	częściowo uwzględnione
Strategia Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+	750	79,1	9,1
Polityka Komunalna i Ochrony Środowiska	215	72,1	17,2
Strategia Przestrzennego Rozwoju Łodzi	172	38,4	49,4
Polityka Rozwoju Sieci Rowerowej 2015–2020+	143	44,1	12,6
Polityka Mieszkaniowa Łodzi 2020+	126	45,2	27,8
Założenia Lokalnego Programu Rewitalizacji 2020+	29	93,2	3,4

Źródło: opracowanie własne przy użyciu danych zawartych na bip.uml.lodz.pl.

Odrzucano uwagi reprezentujące interes prywatny, które odnosiły się do obniżenia czynszów i złych warunków mieszkaniowych w zasobie mieszkań komunalnych. Najniższą skuteczność inicjatyw społecznych odnotowano w przypadku uwag złożonych do *Polityki Rozwoju Sieci Rowerowej 2015–2020+*. Partycypujący przekazywali wielowątkowe propozycje w zakresie projektowania nowych

dróg rowerowych i organizacji ruchu (sposoby zjazdów i wjazdów, skrzyżowań czy nawet propozycje zastosowania konkretnych znaków drogowych).

W badanych dokumentach pokonsultacyjnych podano nazwę podmiotu składającego uwagę w 71% przypadków. Zdecydowanie najwyższą skuteczność miały inicjatywy wniesione przez „instytucje sformalizowane”, do których zaliczono m.in. urzędy i organy związane z uczelniami wyższymi (ok. 90%). Najwięcej uwag w tej kategorii zgłosił Urząd Marszałkowski (34 uwagi), Grupa Ekspertów Społecznych przy Prezydencie Miasta Łodzi (16 uwag), Politechnika Łódzka (13 uwag), Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna (6 uwag). W przypadku tych inicjatyw społecznych, cenne jest spojrzenie na zaprezentowane projekty strategii z punktu widzenia metodologicznego (uczelnie) i funkcjonalno-legislacyjnego (Urząd Marszałkowski). Odnotowano bardzo podobną skuteczność inicjatyw złożonych przez osoby fizyczne i organizacje pozarządowe, na poziomie nieco ponad 70% uwzględnionych oraz po kilkanaście procent dla uwzględnionych częściowo (tab. 4). Organizacje pozarządowe, w ramach podjętych inicjatyw społecznych, złożyły ponad 200 uwag, z czego pod 45 z nich podpisało się kilka organizacji (25 uwag złożyła grupa składająca się z Centrum Inicjatyw Obywatelskich, Fundacji Sendzimira, Fundacji Europejskie Centrum Edukacji Społecznej, Fundacji Instytut Spraw Obywatelskich i Fundacji Normalne Miasto Fenomen). Organizacje z największą liczbą uwag złożonych samodzielnie to Centrum Zrównoważonego Rozwoju (40), Krytyka Polityczna (28), Fundacja Normalne Miasto Fenomen (21), Stowarzyszenie Lepsza Łódź (21).

Tabela 4. Skuteczność uwag złożonych do dokumentów strategicznych Łodzi ze względu na podmiot

Podmiot	Liczba uwag	Procent uwag złożonych w interesie publicznym	Skuteczność uwag		Skumulowany procent uwag uwzg. (waga 1) i częściowo uwzg. (waga 0,5)
			Procent uwag uwzg.	Procent uwag częściowo uwzg.	
Osoba fizyczna	725	93,93	73,5	12,6	79,8
Organizacja pozarządowa	218	99,54	73,4	11,5	79,1
Instytucje sformalizowane np. urzędy, uczelnie	72	100,00	87,5	11,1	93,1
Niesformalizowana grupa osób fizycznych	3	0,00	0,0	66,7	33,3
Brak danych	417	99,28	49,2	28,3	63,3

Źródło: opracowanie własne przy użyciu danych zawartych na bip.uml.lodz.pl.

W zakresie struktury przedmiotowej inicjatyw społecznych zgłoszonych do dokumentów strategicznych, wyznaczono 11 kategorii. W ich obrębie występują znaczne zróżnicowania. Bazując na skuteczności uwag w poszczególnych kategoriach można zasadniczo wyznaczyć trzy grupy. Pierwsza z nich obejmuje inicjatywy pozamerytoryczne, na które składają się uwagi w kategoriach „zmiany organizacyjne urzędu i uspołecznienie decyzji” oraz „poprawki redakcyjne”. Relatywnie dużo, bo 126 uwag złożono w sprawie zmiany „stylu” działania urzędników miejskich oraz poprawy jakości prowadzonych konsultacji. Zwracano uwagę na niedostateczny poziom informowania o zamierzeniach UMŁ czy rozpoczynanie konsultacji na zbyt późnym etapie prac nad dokumentami.

Drugą grupę stanowią inicjatywy merytoryczne o relatywnie wysokiej, około 80% skuteczności skumulowanej (tab. 5). Składają się na nie uwagi dotyczące spójności dokumentu, planowania rozwoju (najliczniej reprezentowana kategoria), ochrony przyrody i zieleni miejskiej, jakości przestrzeni publicznej, rewitalizacji oraz ochrony zabytków. Uwagi wskazujące na brak spójności dokumentu dotyczyły zarówno niedopracowania dokumentów w zakresie spójności wewnętrznej, jak i relacji zaprezentowanego projektu z opracowaniami wyższego rzędu lub równorzędnymi. Uwagi zakwalifikowane do kategorii „planowanie rozwoju” mają najszerszy zakres merytoryczny, ponieważ dotyczą zarówno misji oraz wizji rozwoju, jak i ogólnych trendów społeczno-gospodarczych (np. sytuacji demograficznej czy wyboru branż gospodarki lokalnej, które powinny być wspierane). Do kategorii ochrony środowiska i zieleni miejskiej trafiały uwagi dotyczące obszarowych form ochrony przyrody oraz odnoszące się do miejskich terenów zieleni, a nawet roślinności ruderalnej.

Dość szeroki był też zakres uwag przyporządkowanych do kolejnej kategorii – jakości przestrzeni publicznej. Oprócz uwag dotyczących wprost przestrzeni publicznych, włączono do niej także te związane z bezpieczeństwem oraz edukacją w zakresie wartości przestrzeni wspólnej, estetyki i ładu przestrzennego. Z kolei w przypadku kategorii „rewitalizacja” przyjęto, że będą przyporządkowane do niej tylko te z uwag, w których pojawia się bezpośrednio odniesienie do rewitalizacji lub sformułowań pochodnych, jak proces rewitalizacji lub program rewitalizacji. Głównym powodem jest tu szeroki zakres pojęcia rewitalizacji, uwzględniający wątki rozwoju gospodarczego, rozwoju społecznego i rozwoju infrastrukturalno-przestrzennego (Strzelecka 2011). Uwagi w kategorii ochrony zabytków dotyczyły najczęściej szerszej refleksji nad stanem łódzkiej substancji zabytkowej niż konkretnych przykładów cennej zabudowy czy kompozycji urbanistycznej. Wskazywano na konieczność ochrony dziedzictwa materialnego Łodzi.

Trzecią ze wspomnianych grup stanowią inicjatywy merytoryczne o wyraźnie niższej skuteczności, do których zaliczają się te ujęte w kategoriach infrastruktury technicznej, komunikacji publicznej, a także polityki mieszkaniowej. Większość uwag w zakresie polityki mieszkaniowej złożono do dokumentu *Polityka*

Tabela 5. Skuteczność uwag złożonych do dokumentów strategicznych Łodzi ze względu na przedmiot

Przedmiot uwagi	Liczba uwag	Skuteczność uwag [%]		Skumulowany procent uwag uwzg. (waga 1) i częściowo uwzg. (waga 0,5)
		uwag uwzg.	uwag częściowo uwzg.	
Planowanie rozwoju	500	73,2	12,4	79,4
Infrastruktura techniczna	256	48,8	25,0	61,3
Polityka mieszkaniowa	140	52,9	27,1	66,4
Ochrona przyrody i zieleń miejska	134	73,9	13,4	80,6
Zmiany organizacyjne urzędu i uspołecznienie decyzji	126	75,4	9,5	80,2
Jakość przestrzeni publicznej	92	78,3	13,0	84,8
Spójność dokumentu	68	80,9	5,9	83,8
Rewitalizacja	49	75,6	12,2	81,6
Komunikacja publiczna	34	38,2	55,9	66,2
Ochrona zabytków	23	73,9	17,4	82,6
Poprawki redakcyjne	13	61,5	38,5	80,8

Źródło: opracowanie własne przy użyciu danych zawartych na bip.uml.lodz.pl.

Mieszkaniowa Łodzi, przy czym znaczna część uwag dotyczyła wysokości czynszów w lokalach zasobu komunalnego lub bonifikat na wykup mieszkań. Większość uwag odnoszących się do komunikacji publicznej zawierała ogólne wskazanie, że wymaga ona rozwoju i w myśl idei zrównoważonego rozwoju powinna zyskać priorytet inwestycyjny. Uwagi dotyczące tych zagadnień były składane zwłaszcza do *Strategii Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+* oraz *Strategii Przestrzennego Rozwoju Łodzi*.

W zakresie infrastruktury technicznej, najczęściej składane były uwagi dotyczące infrastruktury rowerowej, które stanowią połowę wszystkich uwag w tej kategorii. Fakt ten tłumaczy poświęcenie odrębnych konsultacji *Strategii Rozwoju Sieci Rowerowej 2015–2020+*. Co dziesiąta uwaga w kategorii infrastruktura techniczna odnosiła się do sieci wodno-kanalizacyjnej. Pozostałym mediom, czyli sieci ciepłowniczej i sieci elektroenergetycznej poświęcono 15 uwag (6%). Złożono także 19 uwag w zakresie infrastruktury kolejowej i lotniczej. Wskazywały one zwłaszcza na szanse rozwojowe Łodzi jako miasta metropolitalnego i były

związane z nowym dworcem Łódź Fabryczna, koleją szybkiej prędkości oraz rozwojowi połączeń lotniczych bazujących na istniejącej infrastrukturze lotniska Lublinek.

5.5. Wpływ inicjatyw społecznych na kształt dokumentów planistycznych Łodzi

W celu scharakteryzowania procesu konsultacji w Studium wykorzystano przede wszystkim zarządzenie prezydenta miasta Łodzi w sprawie rozpatrzenia uwag do projektu Studium przyjętego w 2010 roku. Analiza objęła 699 uwag złożonych do projektu Studium.

Zdecydowanie najwięcej, bo aż 598 (86%) uwag złożyły osoby fizyczne. Jednocześnie, skuteczność inicjatyw w tej grupie jest najniższa, na poziomie zaledwie 9% uwag uwzględnionych. Tak słaba skuteczność związana jest przede wszystkim z tym, że większość z nich składana była w związku z chęcią zabezpieczenia interesu prywatnego, a więc zmianą funkcji działki z terenów zieleni leśnej lub terenów upraw rolnych na tereny zabudowy mieszkalnej lub usługowej. Na drugim miejscu, pod względem aktywności, znaleźli się przedsiębiorcy, z 56 złożonymi uwagami. Ich inicjatywy uwzględniano w całości ponad dwukrotnie częściej niż uwagi składane przez osoby fizyczne (tab. 6). Najwięcej, aż 19 uwag w tej kategorii złożył jeden z deweloperów. Uwagi te dotyczyły umożliwienia realizacji zabudowy przeznaczonej dla handlu wielkopowierzchniowego w różnych lokalizacjach (każdorazowo odmawiano). Na większą przychylność liczyć mogli przedsiębiorcy, którzy chcieli rozszerzenia zakresu funkcji terenu o „usługi metropolitalne”, wpisując się tym samym w Strategię miasta Łodzi. Kolejną grupę podmiotów stanowią instytucje sformalizowane, jak urzędy czy ciała uczelni wyższych. Ich uwagi wyróżniają się zazwyczaj dość wysoką wartością merytoryczną i odnoszą się częściej do problemów rozwojowych miasta. Uwagi tego typu złożyło m.in. Towarzystwo Urbanistów Polskich czy Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego UŁ.

Ze względu na swą specyfikę, jako kolejną grupę, wyodrębniono Rodzinne ogrody działkowe (w tym Związki ROD), które złożyły 13 uwag. Jako podmioty są one powołane ustawowo „wyłącznie w celu zakładania i prowadzenia rodzinnych ogrodów działkowych”, więc z definicji nie wносиły uwag innych niż dotyczących samych ogrodów działkowych (art. 2, pkt. 6)³. Uwagi wniesione przez te podmioty charakteryzują się najwyższą skutecznością spośród badanych grup. Uwzględnione uwagi składane przez ROD-y dotyczyły głównie niekontrowersyjnych poprawek, jak naniesienie obszarów ogrodów działkowych na mapy czy korekty przebiegu drogi, która kolidowała z istniejącą infrastrukturą. Wszystkie postulaty zmiany funkcji, czyli powiększenia ogrodów działkowych albo utrzymania stanu pierwotnego zostały odrzucone.

³ Ustawa z dnia 13 grudnia 2014 roku o rodzinnych ogrodach działkowych, Dz.U., nr 0, poz. 40 z późn. zm.

Tabela 6. Skuteczność uwag do *Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Łodzi* (2010) ze względu na podmiot

Podmiot	Liczba uwag	Skuteczność uwag [%]	
		uwzględnione	częściowo
Osoba fizyczna	598	8,7	31,4
Przedsiębiorstwo	56	21,4	39,3
Instytucje (sformalizowane, np. urzędy, uczelnie)	16	37,5	18,8
Rodzinne ogrody działkowe	13	38,5	30,8
Niesformalizowana grupa osób fizycznych (pow. 4 os.)	9	11,1	44,4
Organizacje pozarządowe	7	14,3	42,9

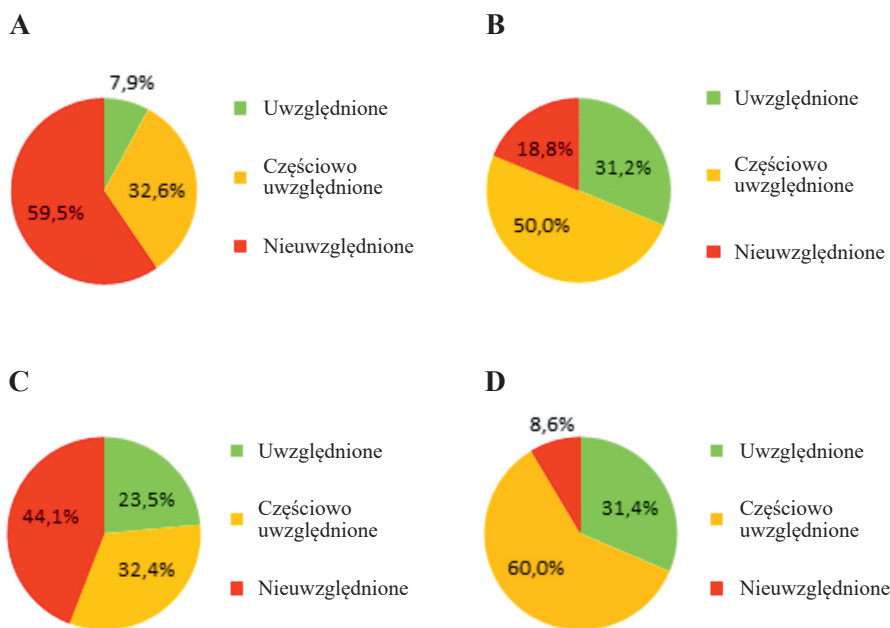
Źródło: opracowanie własne przy użyciu danych zawartych na stronie mpu.lodz.pl.

Odnotowano 9 uwag wniesionych przez niesformalizowaną grupę osób. Najwięcej, bo aż 246 podpisów znalazło się pod uwagą dotyczącą łącznika między al. Włókniarzy a autostradą A1, przez osiedle Chojny-Dąbrowa. W pozostałych przypadkach liczba ta zawierała się w przedziale od 9 do 40 osób. Skuteczność postulatów grupy osób jest tylko nieznacznie lepsza od tych składanych przez pojedyncze osoby fizyczne. Nie bez znaczenia w kontekście skuteczności jest to, że uwagi wniesione przez grupy osób fizycznych mają zazwyczaj charakter protestu przeciwko przebiegowi planowanej drogi czy zmianie funkcji pobliskich terenów. Wśród wyznaczonych grup, najmniejszą liczbę inicjatyw zgłosiły organizacje pozarządowe. Ponadto, działalność dwóch z nich można scharakteryzować jako reaktywną wobec planów inwestycyjnych Urzędu Miasta Łodzi. Samo przywołanie ich nazw, czyli „Stowarzyszenia Obrony Interesów Mieszkańców Osiedli Mikołajew, Zimna Woda” i „Stowarzyszenia Obrony Praw Mieszkańców i Właścicieli Nieruchomości z obszaru Lasu Łagiewnickiego i jego otuliny”, wskazuje niejako na zakres działalności, sprowadzający się jedynie do ochrony partykularnego interesu.

W kolejnej fazie badania inicjatyw społecznych zgłoszonych do Studium, przyjrano się ich skuteczności, w zależności od rodzaju proponowanych zmian. Wydzielono cztery podstawowe kategorie, które okazały się na tyle szerokie, że przyporządkowano do nich 650 z 699 uwag. Trzy czwarte wszystkich uwag dotyczyło zmiany funkcji terenu. Jednocześnie w kategorii tej odnotowano najniższy procent uwag uwzględnionych. Głównym powodem jest, jak już wspomniano, charakter większości propozycji, nastawionych na zwiększenie potencjalnej renty gruntowej, poprzez zmianę funkcji na niezwiązaną z rolnictwem i ochroną przyrody. Druga kategoria inicjatyw społecznych dotyczyła zmiany parametrów działek i zabudowy. Mimo że szczegółowe ustalenia co do wskaźników, takich jak

linie zabudowy, rodzaj budulca czy kąt nachylenia połaci dachów są regulowane w planach miejscowych, wniesiono jednak 16 tego rodzaju uwag (ryc. 2).

W przypadku trzeciej kategorii, tj. inicjatyw dotyczących infrastruktury technicznej, stosunek uwag uwzględnionych do nieuwzględnionych wyniósł w przybliżeniu jeden do dwóch. Uwzględniane były głównie dwa rodzaje uwag. Po pierwsze, uwagi merytoryczne składane przez podmioty specjalistyczne, jak PKP S.A. czy Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A i po drugie, uwagi dotyczące infrastruktury niższych klas, jak drogi lokalne czy osiedlowe. Z reguły odrzucane były uwagi dotyczące tras o znaczeniu ponadlokalnym. Inicjatywy te skupiały się na proteście przeciwko proponowanemu przebiegowi tych tras. Ostatnia kategoria inicjatyw związana była z propozycjami zmian w zakresie planowania rozwoju Łodzi. Uwagi składane w ramach tych inicjatyw zyskały najwyższą przychylność władz. Prawie 1/3 z nich zyskała całkowitą akceptację. Na 49 uwag nieprzypisanych do żadnej z czterech kategorii przedmiotowej składają się głównie te inicjatywy, których treść wykraczała poza zakres merytoryczny Studium (37 uwag) (ryc. 2).



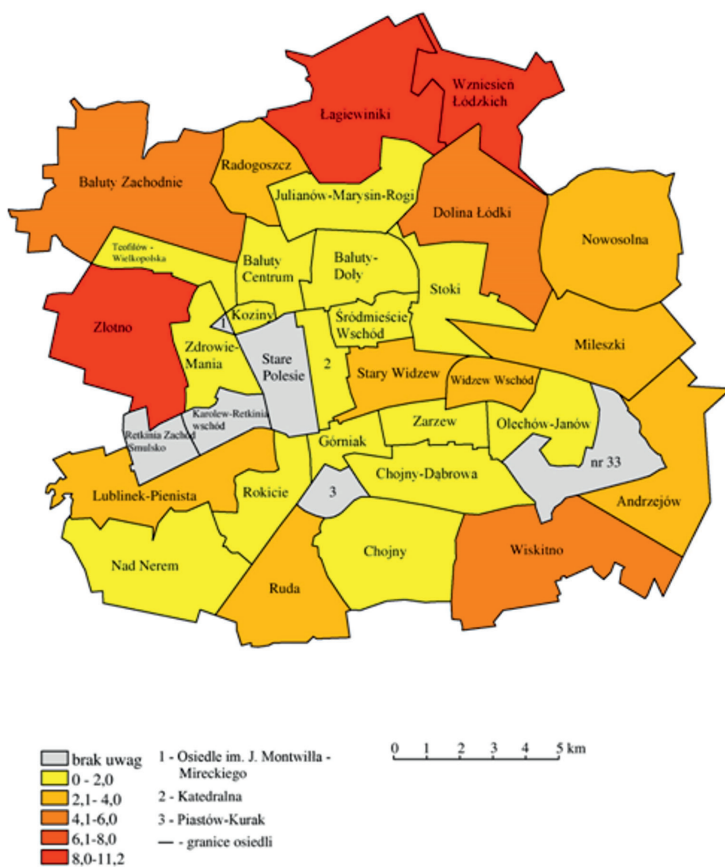
Ryc. 2. Skuteczność uwag do Studium dotyczących zmiany w zakresie funkcji terenu (A), parametrów działek i zabudowy (B), infrastruktury technicznej (C), planowania rozwoju (D)

Źródło: opracowanie własne przy użyciu danych zawartych na stronie mpu.lodz.pl.

Pod względem skuteczności inicjatyw społecznych dotyczących łódzkich osiedli można wydzielić trzy wyraźnie zarysowujące się grupy. Pierwszą stanowią osiedla, co do których nie złożono ani jednej uwagi do Studium oraz te osiedla, w których zainteresowanie wnoszeniem poprawek było najniższe (ryc. 3). Są to w przeważającej części osiedla centralne o zabudowie kamienicznej i mieszanej (całe Śródmieście, osiedla Bałuty Doły, Stare Polesie, Stary Widzew) oraz osiedla blokowe (np. cała Retkinia, Chojny-Dąbrowa, Piastów-Kurak, Teofilów-Wielkopolska). Ich struktura urbanistyczna i funkcjonalna jest na tyle stała, że nie podlegała silnej spekulacji na poziomie ogólnych ustaleń Studium. Druga grupa składa się z obszarów peryferyjnych, zwłaszcza o atrakcyjnym położeniu przyrodniczo-krajobrazowym. Najwięcej uwag dotyczyło takich osiedli, jak Łagiewniki (78 – 11% wszystkich uwag), Wzniesienia Łódzkie (71 – 10% wszystkich uwag) czy Złotno (66 – 9% wszystkich uwag). Biorąc pod uwagę liczbę i charakter inicjatyw dotyczących tych osiedli, właściwym kontekstem jest „gra o przestrzeń”, rozumiana jako konflikt o dobro rzadkie (Domański 2002). Uwagi dotyczyły głównie możliwości zabudowy działek, czyli wiążą się wprost z procesami suburbanizacji i presją inwestycyjną ciężącą na terenach atrakcyjnych przyrodniczo (Puk 2011). Ostatnią, trzecią grupą są osiedla, które „zawdzięczają” wysokie zainteresowanie planowanym na ich obszarze inwestycjom drogowym. Są to np. Nowosolna (obwodnica), Wiskitno (autostrada A1) czy Bałuty Zachodnie (łącznik do drogi ekspresowej S14).

Skuteczność wniesionych inicjatyw społecznych dotyczących poszczególnych osiedli jest najwyższa w obszarach centralnych i osiedlach bloków mieszkalnych, zaś słabsza w obszarach peryferyjnych. Dość znaczna część postulatów dotyczących osiedli Łagiewniki, Doliny Łódki i Wzniesień Łódzkich została zaakceptowana, w efekcie czego wszystkie znajdują się poza najniższym przedziałem skuteczności uwag (0–20%). Najniższa skuteczność dotyczy wspomnianych osiedli, w których planowano inwestycje o znaczeniu ogólnomiejskim lub wyższym. Była ona wynikiem decyzji władz samorządowych w pojedynczych sprawach, do których zgłoszono wiele inicjatyw. Przykładem może być np. odrzucenie 21 uwag w sprawie rozszerzenia przeznaczenia części terenu w pobliżu obwodnicy Wiskitna o funkcję mieszkaniową i handlowo-usługową, czy 11 uwag wyrażających sprzeciw dla zalesiania terenu w rejonie ulic Strykowskiej, Łodzianki Okólnej i ściany Lasu Łagiewnickiego (ryc. 4).

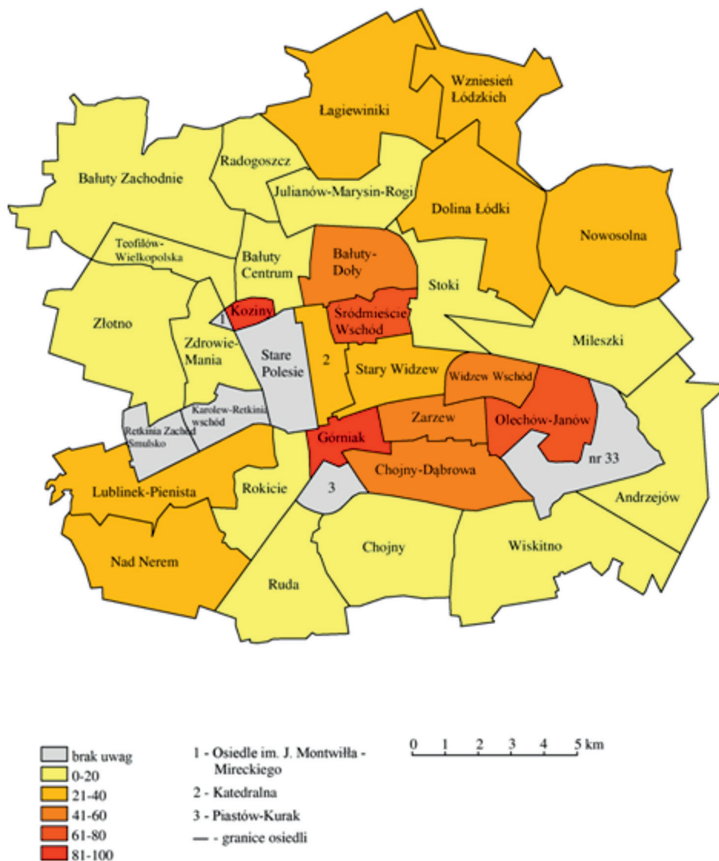
Zdecydowaną większość uwag złożonych do planów miejscowych zakwalifikowano jako złożonych w interesie prywatnym. Odnotowano 635 takich uwag, przy 64 uwagach w interesie publicznym. Uwzględniono lub częściowo uwzględniono aż 89% uwag złożonych w interesie publicznym, przy 39% odsetku tych w interesie prywatnym. Zdecydowaną większość inicjatyw reprezentujących interes publiczny złożyły osoby fizyczne.



Ryc. 3. Udział uwag do *Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Łodzi* (2010) dotyczących poszczególnych osiedli Łodzi (w %)

Źródło: opracowanie własne przy użyciu danych zawartych na stronie mpu.lodz.pl.

W latach 2010–2015, pod 2637 uwagami w 79 procesach konsultacyjnych w sprawie planów miejscowych, podpisało się ponad 4200 osób (podmiotów). Zdecydowanie najmniej inicjatyw do planów miejscowych wnoszono w roku 2010 i 2011. Skokowy wzrost zainteresowania konsultacjami łódzkich planów miejscowych zanotowano w roku 2012, kiedy to złożono blisko 800 propozycji zmian. W roku tym liczba składanych uwag nie rozkładała się jednak równomiernie na poszczególne plany. Nieco ponad 600 z nich dotyczyło jednego planu miejscowego obejmującego obszar położony w dolinie rzeki Sokołówki, w zachodniej części osiedla Radogoszcz. Prawie wszystkie inicjatywy dotyczyły w tym przypadku łącznika drogowego pomiędzy Al. Włókniarzy a planowaną drogą S14. Uwagi te zostały w całości odrzucone, co zdecydowanie rzutuje na



Ryc. 4. Odsetek uwzględnionych uwag do *Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Łodzi* (2010) dotyczących poszczególnych osiedli Łodzi

Źródło: opracowanie własne przy użyciu danych zawartych na stronie mpu.lodz.pl.

statystykę skuteczności w 2012 roku, najgorszą w badanym okresie. W kolejnych latach nie zdarzyło się już, aby zainteresowanie konsultacjami projektów MPZP ogniskowało się aż w tak wysokim stopniu wokół jednego planu. Występowała zazwyczaj grupa kilku (4–5) konsultacji z relatywnie dużą liczbą występujących inicjatyw społecznych.

Ogólną skuteczność uwag ocenić trzeba jako niską (tab. 7). Najczęściej inicjatywy społeczne do planów miejscowych podejmowane były przez osoby fizyczne (uwaga podpisana nazwiskiem, bez podania dodatkowych afiliacji). Ich skuteczność jest niższa niż większości z wyodrębnionych grup. Średnia ważona skuteczności uwag uwzględnionych (waga 1) i uwag częściowo uwzględnionych (waga 0,5) wyniosła dla kategorii osób fizycznych 20%. Powodów można

upatrywać, podobnie jak w wypadku Studium, po pierwsze, w znacznej przewadze inicjatyw reprezentujących interes prywatny (prawie 95%), a po drugie w małej „sile przebicia” pojedynczych osób. Pozostałe 5% uwag, zakwalifikowanych jako reprezentujące interes publiczny, składały często osoby powiązane ze sferą publiczną⁴. Zauważalna jest wyższa skuteczność inicjatyw zgłaszanych przez grupy osób fizycznych (powyżej 3 osób). W tej kategorii uwzględniono co piątą uwagę, a co dziesiątą częściowo. Podobną, a więc relatywnie wysoką skutecznością charakteryzują się też uwagi złożone przez podmioty zakwalifikowane do kategorii instytucja sformalizowana. Trafiły do niej uwagi składane przez spółdzielnie mieszkaniowe, zarządy osiedla i wspólnoty mieszkaniowe, ale też np. Towarzystwo Urbanistów Polskich, Nowe Centrum Łodzi czy Politechnikę Łódzką.

Tabela 7. Skuteczność w konsultacjach łódzkich planów miejscowych w latach 2010–2015 według podmiotów składających uwagi

Podmiot składający uwagę	Liczba uwag (procent wszystkich uwag)	Procent uwag złożonych w interesie publicznym	Procent uwag uwzg.	Procent uwag częściowo uwzg.	Skumulowany procent uwag uwzg. (waga 1) i częściowo uwzg. (waga 0,5)
Osoba fizyczna	2 450 (92,91)	6,4	13,2	13,7	20,0
Przedsiębiorca	112 (4,25)	3,6	17,9	25,9	30,8
Instytucja sformalizowana	35 (1,33)	14,3	17,1	17,1	25,7
Grupa osób fizycznych	20 (0,76)	5,0	20,0	10,0	25,0
Organizacja pozarządowa	20 (0,76)	45,0	5,0	15,0	12,5

Źródło: opracowanie własne przy użyciu danych zawartych na stronie mpu.lodz.pl.

W grupie tej są także instytucje kościelne, jak Parafia Ewangelicko-Augsburska czy Archidiecezja Łódzka Kościoła Katolickiego. Najwyższą skuteczność charakteryzuje jednak propozycje zmian złożone przez przedsiębiorców. Przed

⁴ Wśród wnioskujących znaleźli się m.in. obecny Architekt Miasta Łodzi – Marek Janiak, były Marszałek Województwa Łódzkiego – Włodzimierz Fisiak, radna – Urszula Niziołek Janiak, były łódzki oficer rowerowy – Witold Kopeć, architekt – Marek Diehl, architekt – Paweł Pijanowski czy wiceprzewodniczący Rady Osiedla Wzniesień Łódzkich – Stanisław Strzelecki.

wszystkim, stosunkowo rzadko były one w całości odrzucane. Interes przedsiębiorców był brany pod uwagę zwłaszcza w sytuacjach, w których wskazywano, że wejście planu oznacza duże utrudnienia lub wręcz niemożność dalszego prowadzenia firmy. Najniższa skuteczność wśród badanych grup dotyczy organizacji pozarządowych.

Przyczyny tego stanu rzeczy mają dwojaki charakter. Z jednej strony, organizacje pozarządowe mylnie kojarzone są wyłącznie z działalnością *pro publico bono*. Okazuje się, że ponad połowa inicjatyw zawiązywana była w partykularnym interesie członków organizacji. Przykładami są, wspomniane już przy okazji Studium, Stowarzyszenie Obrony Praw Mieszkańców i Właścicieli Nieruchomości z obszaru Lasu Łagiewnickiego i jego otuliny czy Stowarzyszenie Droga Łódź, której celem było wstrzymanie prac nad łącznikiem pomiędzy A1. Włókniarzy a planowaną drogą S14. Z drugiej strony, organizacje pozarządowe cechują się generalnie o wiele wyższym profesjonalizmem. Często odrzucano ich propozycje ze względu na ich bardzo dużą szczegółowość, mimo że tworzone były wyraźnie w interesie publicznym. Problemem wydaje się być więc w takich przypadkach przede wszystkim zbyt późny moment podjęcia współpracy. Uwzględnienie niektórych uwag organizacji pozarządowych skutkowałoby w takich przypadkach koniecznością przebudowy struktury całego dokumentu.

Pod względem przedmiotowym, zdecydowanie najwięcej inicjatyw społecznych zgłaszanych do planów miejscowych dotyczyło infrastruktury drogowej (tab. 8). Z tego powodu wyodrębniono więc taką kategorię z ogółu uwag dotyczących infrastruktury technicznej. Uwzględniono jednakże tylko nieco ponad 10% z prawie 1300 uwag w tej kategorii. Sprzeciw mieszkańców budziło właściwie każdorazowe wyznaczenie w planach miejscowych nowych lub poszerzenie istniejących dróg klasy zbiorczej (lub wyższej). Protesty wobec dużych inwestycji drogowych miały oblicze najbardziej masowych i dość dobrze zorganizowanych. Nierzadkie były wówczas podpisy dziesiątek, a kilkukrotnie setek osób, jednak większość uwag była zbiorczo odrzucana. Kolejne dwie wyznaczone kategorie dotyczą zmiany funkcji działek oraz parametrów zabudowy. Przyporządkowano do nich prawie 35% wszystkich uwag. W tych dwóch kategoriach podobna część uwag była odrzucana, choć ze względu na wyższą liczbę uwag częściowo uwzględnionych, nieco lepszą skutecznością cechują się inicjatywy w zakresie zmiany funkcji. Za niespodziewaną można uznać najniższą skuteczność inicjatyw zaliczonych do kolejnej grupy, tzn. ochrony środowiska (tab. 8). Powodem są liczne uwagi, dotyczące wprawdzie ochrony środowiska, lecz realizujące interes prywatny. Odnotowano wielokrotnie uwagi odnoszące się do sposobów inwentaryzacji przyrodniczej czy szczegółów opracowań ekofizjograficznych, których celem było wykazanie nieprawidłowości w ocenie terenów, które uznano za warte ochrony.

Tabela 8. Skuteczność złożonych uwag w konsultacjach planów miejscowych w Łodzi w latach 2010–2015 według przedmiotu

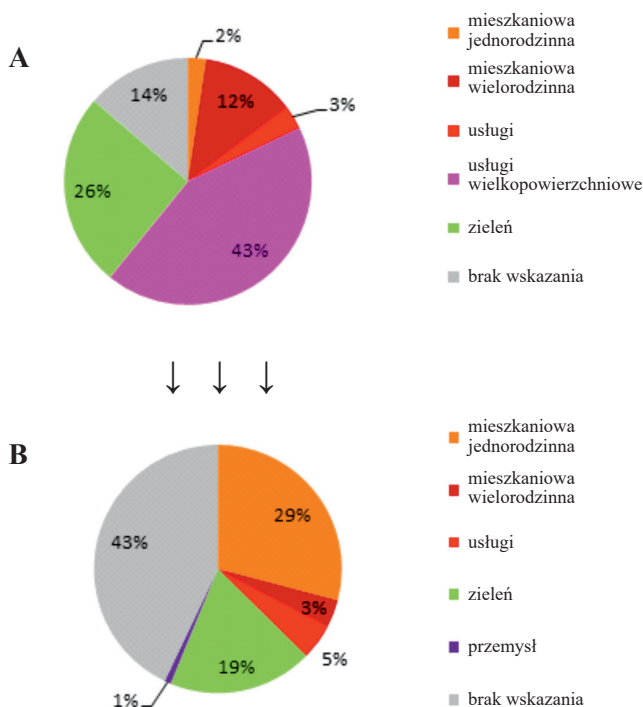
Przedmiot uwagi	Liczba uwag	Procent uwag uwzg.	Procent uwag częściowo uwzg.	Skumulowany procent uwag uwzg. (waga 1) i częściowo uwzg. (waga 0,5)
Infrastruktura drogowa	1 292	11,5	16,5	19,7
Zmiana funkcji działki	715	20,0	10,1	25,0
Parametry zabudowy	189	13,8	16,4	22,0
Ochrona środowiska	90	1,1	15,6	8,9
Status prawny	75	13,4	17,3	22,0
Infrastruktura techniczna (poza drogową)	50	6,0	8,0	10,0
Wielkość działki	33	15,2	9,1	19,7
Ochrona zabytków	29	51,8	17,2	60,3
Planowanie rozwoju	29	6,9	37,9	25,9
Stawki procentowe opłaty planistycznej	18	0,0	38,9	19,4
Reklama zewnętrzna	9	11,1	22,2	22,2
Uwagi pozamerytoryczne	108	0,0	0,0	0,0

Źródło: opracowanie własne przy użyciu danych zawartych na stronie mpu.lodz.pl.

Gdyby spełnić postulaty mieszkańców w zakresie nowej struktury funkcjonalnej, po pierwsze, zablokowano by możliwość budowy centrum handlowego na terenach dawnych zakładów Fakora. Po drugie, pozwolono by na wzmożenie procesów suburbanizacji, poprzez dopuszczenie w ponad 200 przypadkach nowej zabudowy, głównie kosztem terenów zieleni. Po trzecie, dzięki realizacji zgłoszonych inicjatyw społecznych, zarezerwowano by w planach miejsce na kilka osiedlowych przestrzeni rekreacyjnych. Po czwarte, nieznacznie zwiększyłaby się liczba terenów o funkcji usługowej, a także przemysłowej (ryc. 5).

5.6. Wnioski

Łódzkie organizacje pozarządowe stoją na stanowisku, że w ramach współtworzenia polityki przestrzennej miasta, najmniej skuteczną formą partycypacji są teoretycznie najważniejsze i najczęściej przez władze używane konsultacje społeczne. Połowa badanych organizacji pozarządowych oceniła rolę, którą władze Łodzi są



Ryc. 5. Struktura postulowanych w uwagach zmian funkcji terenu (B) i struktura ich pierwotnego przeznaczenia w projektach planów miejscowych (A) w Łodzi w latach 2010–2015

Źródło: opracowanie własne przy użyciu danych zawartych na stronie mpu.lodz.pl.

skłonne im przypisać w procesie podejmowania decyzji w ramach polityki przestrzennej jako „nieistotną”. Na podstawie badanej dokumentacji pokonsultacyjnej można wskazać, że organizacje pozarządowe składają własne propozycje jedynie do dokumentów strategicznych, a ich wpływ jest dość znaczny (uwzględniono $\frac{3}{4}$ z ponad 200 uwag). Trzeba wskazać, że organizacje pozarządowe nie mają natomiast żadnego wpływu na przyjmowane miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Podczas trwania 80 procesów konsultacji dokumentów planistycznych, organizacje pozarządowe złożyły zaledwie 20 propozycji poprawek. Część organizacji pozarządowych wskazywało, że brak zaangażowania jest w tym wypadku formą racjonalnego działania, którego podstawą jest przeświadczenie, że niczego istotnego nie uda się zmienić.

Ogół inicjatyw społecznych zgłaszanych w trakcie prac nad dokumentami strategicznymi charakteryzuje się dość wysoką – około 70–80% skutecznością. Mieszkańcy podejmowali w tych przypadkach inicjatywy o dość wysokim stopniu merytorycznym, świadczące o zainteresowaniu rozwojem miasta, ochroną

środowiska czy aspektami jakości przestrzeni publicznej. Partycypujący mieli więc silny wpływ w zakresie kreowania kierunków, celów i ogólnej wizji polityki przestrzennej Łodzi na etapie tworzenia *Strategii Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+* oraz polityk sektorowych.

Zgoda inaczej wygląda sytuacja w zakresie przyjmowania propozycji do dokumentów planistycznych, których skuteczność wynosi około 13%. Szczególnie w przypadku planów miejscowych, niski wpływ interesariuszy na treści dokumentów podyktowany był przede wszystkim faktem, że uwagi składane były w większości w interesie prywatnym i dotyczyły najczęściej takich kwestii, jak sprzeciw wobec wyznaczania przebiegu dróg ponadlokalnych czy dopuszczenia na działkach zabudowy mieszkaniowej. Odrzucenie tego rodzaju uwag trzeba więc ocenić jako względnie pozytywny aspekt działalności władz samorządowych. Rangę tych rozstrzygnięć niewątpliwie podnosi fakt, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego stanowią akty prawa miejscowego, wpływając bezpośrednio na zagospodarowanie przestrzeni miejskiej.

Literatura

- Bogacz-Wojtanowska E., 2013, *Zielona Księga wsparcia partycypacji publicznej w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Brodie E., Cowling E., Nissen N., Ellis Paine A., Jochum V., Warburton D., 2009, *Understanding participation: A literature review*, National Council for Voluntary Organisations, Londyn.
- Brzeziński C., 2015, *Polityka przestrzenna w Polsce. Instytucjonalne uwarunkowania na poziomie lokalnym i jej skutki finansowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Domański R., 2002, *Gospodarka przestrzenna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Gaczek W.M., 2003, *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Poznań.
- Gliński P., 2006, *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego*, Wydawnictwo IFIS PAN, Warszawa.
- Hausner J. (red.), 1999, *Komunikacja i partycypacja społeczna: poradnik*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej, Kraków.
- Herbst J., 2005, *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego*, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Warszawa.
- Kietlińska K., 2010, *Rola trzeciego sektora w społeczeństwie obywatelskim*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Kijowski D.R., 2010, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny”, 1–2, Warszawa.
- Kisilowski M., 2009, *Prawo sektora pozarządowego: analiza funkcjonalna*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa.
- Kowalik J., 2004, *Między partycypacją a zarządzaniem: w poszukiwaniu determinantów skuteczności samorządów miejskich*, Wydawnictwo Akademii Świętokrzyskiej, Kielce.

- Marczewska-Rytko M., Michałowski S. (red.), 2012, *Demokracja bezpośrednia w samorządzie lokalnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Puk M., 2011, *Kolizje przestrzenne i konflikty społeczne – gra o przestrzeń – rozwój zrównoważony a równoważenie rozwoju*, „Studia KPZK”, 142, Polska Akademia Nauk Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa.
- Strzelecka E., 2011, *Rewitalizacja miasta w kontekście zrównoważonego rozwoju*, Budownictwo i Inżynieria Produkcji, Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej, Białystok.
- Weigel E., 2006, *Pozarządowe usługi społeczne w przestrzeni miasta*, [w:] Dzieciuchowicz J. (red.), *Usługi nierynkowe w przestrzeni miejskiej Łodzi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Źródła

- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* przyjęta przez Radę Ministrów Uchwałą nr 239 z dnia 13 grudnia 2011 roku.
- Polityka Komunalna i Ochrony Środowiska Miasta Łodzi 2020+*, 2013, Urząd Miasta Łodzi, Łódź.
- Polityka Mieszkaniowa Łodzi 2020+*, 2012, Urząd Miasta Łodzi, Łódź.
- Polityka Rozwoju Sieci Rowerowej 2015–2020+*, 2015, Urząd Miasta Łodzi, Łódź.
- Strategia Przestrzennego Rozwoju Łodzi 2020+*, 2012, Urząd Miasta Łodzi, Łódź.
- Strategia Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+*, 2012, Urząd Miasta Łodzi, Łódź.
- Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Łodzi*, 2010, Łódź.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, Dz.U., nr 96, poz. 873 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 grudnia 2014 roku o rodzinnych ogrodach działkowych*, Dz.U., nr 0, poz. 40 z późn. zm.
- Założenia Lokalnego Programu Rewitalizacji 2020+*, 2014, Urząd Miasta Łodzi, Łódź.

Historia artykułu

Data wpływu: 19 lipca 2017

Data akceptacji: 5 listopada 2017