

PARTYCYPACJA SPOŁECZNA W ZARZĄDZANIU PRZESTRZENNYM

Sławomira Hajduk



Sławomira Hajduk

**PARTYCYPACJA SPOŁECZNA
W ZARZĄDZANIU PRZESTRZENNYM
W KONTEKŚCIE PLANISTYCZNYM**



OFICyna WYDAWNICZA POLITECHNIKI BIAŁOSTOCKIEJ
BIAŁYSTOK 2021

Recenzenci:
dr hab. inż. Sylwia Staszewska, prof. UAM
dr hab. Anetta Zielińska, prof. UE

Redaktor naukowy dyscypliny nauki o zarządzaniu i jakości:
prof. dr hab. inż. Joanicjusz Nazarko

Redaktor wydawnictwa:
Elżbieta D. Alicka

Skład, grafika i okładka:
Marcin Dominów

© Copyright by Politechnika Białostocka, Białystok 2021

ISBN 978-83-66391-56-7
ISBN 978-83-66391-57-4 (eBook)
DOI: 10.24427/978-83-66391-57-4



Publikacja jest udostępniona na licencji
Creative Commons Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0
(CC BY-NC-ND 4.0).

Pełną treść licencji udostępniono na stronie
creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.pl.
Publikacja jest dostępna w Internecie na stronie Oficyny Wydawniczej PB.

Druk: Agencja Reklamowa TOP Anieszka Łuczak

Oficina Wydawnicza Politechniki Białostockiej
ul. Wiejska 45C, 15-351 Białystok
e-mail: oficina.wydawnicza@pb.edu.pl
www.pb.edu.pl

Spis treści

Wprowadzenie	5
Rozdział 1.	
Teoretyczne podstawy partycypacji społecznej.....	9
1.1. Idea konsultacji i partycypacji społecznej.....	9
1.2. Poziomy działań partycypacyjnych.....	15
1.3. Metody i techniki partycypacji.....	18
1.4. Charakter e-partycypacji.....	29
Rozdział 2.	
Zarządzanie przestrzenne w świetle literatury	35
2.1. Istota procesu zarządzania przestrzennego	35
2.2. Instrumenty zarządzania przestrzennego	40
2.3. System zarządzania przestrzennego w Polsce.....	45
2.4. Grupy interesariuszy w procedurze planistycznej	49
Rozdział 3.	
Współczesne zarządzanie przestrzenne – finansowe i społeczne aspekty	55
3.1. Analiza potrzeb i możliwości rozwojowych	55
3.2. Finansowe konsekwencje pokrycia planistycznego i presji urbanistycznej	57
3.3. Uspołecznienie procedury planistycznej.....	61
3.4. E-planowanie i Partycypacyjne Systemy Informacji Geograficznej	66
Rozdział 4.	
Podejście partycypacyjne do zarządzania przestrzennego w praktyce	71
4.1. Partycypacja online w zarządzaniu przestrzennym – wyniki badań empirycznych	71
4.1.1. Metodyka badań własnych.....	71
4.1.2. Wytypowane obiekty badawcze.....	73
4.1.3. Zidentyfikowane cechy Wielokryterialnego Systemu Oceny Serwisów Internetowych	74

4.1.4. Analiza wyników badań własnych	76
4.1.5. Wnioski z badań	82
4.2. Przegląd dobrych praktyk samorządów w zakresie działań partycypacyjnych	85
4.3. Rekomendacje dla samorządów lokalnych	90
Podsumowanie.....	97
Załączniki	99
Bibliografia	109
Spis tabel	121
Spis rysunków	123
Streszczenie	125
Summary	127

Wprowadzenie

Przejście od neoweberowskiego zarządzania publicznego (ang. *governing*) do współrzędzenia (ang. *governance*) sprzyjało partnerstwu publiczno-prywatnemu, partycypacji społecznej, zastąpieniu zależności hierarchicznych horyzontalno-sieciowymi, decentralizacji podejmowanych decyzji oraz współpracy organizacji krajowych, samorządowych i pozarządowych. Źródłami przeobrażeń zarządzania publicznego stało się wyeliminowanie biurokracji, ograniczenie konfliktów społecznych i udział obywateli w procesie podejmowania decyzji.

Uspołecznienie procedury planistycznej w zarządzaniu przestrzennym wynika z konieczności włączania obywateli w proces współdecydowania o otaczającej rzeczywistości. Aktywność społeczeństwa w procesach konsultacyjnych jest bardzo niska, podobnie jak gotowość samorządowców do prowadzenia dialogu z mieszkańcami. Ustawa z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹ nakłada na samorządy lokalne obowiązek prowadzenia konsultacji podczas procedury uchwalania dokumentów planistycznych w ograniczonym zakresie. Celem niniejszej monografii było poznanie stosowanych przez samorząd lokalny technik partycypacji w procesie zarządzania przestrzennego, w szczególności przy opracowywaniu dokumentów planistycznych w postaci miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP) oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (SUiKZP). W pracy poruszono następujące zagadnienia: techniki komunikacji społecznej mieszkańców z samorządem lokalnym i działania partycypacyjne drogą elektroniczną oraz ich ocena. Główny problem badawczy postawiony w niniejszej publikacji został sformułowany w następującej postaci: jakie sposoby prowadzenia procesu partycypacji społecznej przy opracowywaniu dokumentów planistycznych mają wpływ na zarządzanie przestrzenne gminy?

Celem przeprowadzonych badań własnych była ocena przydatności informacji umieszczonych na stronach www urzędów gmin pod kątem partycypacji społecznej w procedurze planistycznej zarządzania przestrzennego. Przeanalizowano witryny internetowe wybranych samorządów lokalnych. Użyteczności stron www w odniesieniu do partycypacji społecznej zbadano, stosując metodykę oceny witryn według metody Wielokryterialnego Systemu Oceny Serwisów Internetowych. W trzech

¹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003 nr 80, poz. 717).

kategoriach: przejrzystość, przestrzenność i interaktywność dobrano czternaście kryteriów oceny.

Zainteresowanie autorki tematem partycypacji drogą elektroniczną jest związane ze skutkami COVID-19, a w szczególności z wprowadzeniem zmian w zasadach procedowania projektów dokumentów planistycznych². Dopuszczona została możliwość organizacji dyskusji publicznych w trybie zdalnym. W związku z tymi faktami zmieniły się zasady organizacji udostępniania projektów dokumentów planistycznych do publicznego wglądu i prowadzenia konsultacji społecznych.

Do realizacji przyjętego celu pracy zastosowano jakościowe i ilościowe metody badawcze. Przeglądem literatury krajowej i zagranicznej posłużono się do określenia zakresu definicyjnego partycypacji społecznej i jego pojęć pokrewnych oraz charakterystyki technik. Przegląd i krytyka piśmiennictwa zostały wykorzystane do szczegółowej analizy i oceny stanu zarządzania przestrzennego. Indukcyjne myślenie zastosowano przy określeniu współczesnych aspektów zarządzania przestrzennego. Wnioskowanie dedukcyjne zostało wykorzystane przy identyfikacji sposobów prowadzenia partycypacji społecznej podczas opracowywania dokumentów planistycznych. Badaniem źródeł zastanych i analizą tekstu posłużono się podczas przeglądu witryn internetowych wytypowanych urzędów gmin. Na zakończenie monografii w rekomendacjach dla samorządu lokalnego zaproponowano autorską metodykę angażowania mieszkańców przy przygotowaniu dokumentów planistycznych z wykorzystaniem analizy i konstrukcji logicznej.

Osiągnięciu celów badawczych podporządkowano strukturę pracy, na którą składają się: wprowadzenie, cztery rozdziały, podsumowanie i załączniki.

W rozdziale pierwszym, opartym na przeglądzie piśmiennictwa, podjęto próbę porównania konsultacji i partycypacji społecznej, a następnie przeanalizowania poziomu partycypacji społecznej. Dokonano również klasyfikacji poszczególnych technik partycypacji i przedstawiono główne ich założenia. Zaprezentowano także zagadnienie e-partycypacji.

Rozdział drugi rozpoczyna charakterystyka procesu zarządzania przestrzennego na bazie analizy literatury przedmiotu. Zwrócono w nim uwagę na rozbieżności terminologiczne i definicyjne zarządzania przestrzennego oraz podjęto próbę usystematyzowania tego zagadnienia. Zaprezentowano system zarządzania przestrzennego w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym, ze szczególnym uwzględnieniem poziomu lokalnego. Przedstawiono instrumentarium zarządzania przestrzennego. Rozdział kończy prezentacja poszczególnych grup interesariuszy i charakterystyka etapów procedury planistycznej.

W rozdziale trzecim skupiono się na wybranych aspektach współczesnego zarządzania przestrzennego. Zaprezentowano analizę potrzeb i możliwości rozwojowych gminy. Następnie zwrócono uwagę na finansowe skutki wdrażania postanowień

² Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 roku o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020, poz. 782).

MPZP. Przedstawiono zagadnienie e-planowania ze szczególnym uwzględnieniem partycypacyjnych systemów informacji geograficznej.

Rozdział czwarty prezentuje wyniki empirycznych badań własnych w odniesieniu do możliwości i sposobów angażowania społeczeństwa w proces uchwalania dokumentów planistycznych. Przedstawiono dotychczasowe wyniki badań naukowych w tym zakresie. Analiza witryn internetowych urzędów gmin pozwoliła określić stopień zaangażowania samorządów w proces partycypacji. Zidentyfikowano wzorcowe działania gmin z zakresu partycypacji społecznej. Na zakończenie przygotowano zbiór wskazówek dla samorządów lokalnych wraz z propozycją autorskiej procedury partycypacji procesu planistycznego. Zakończenie pracy zawiera podsumowanie przeprowadzonych badań i uzyskanych wyników oraz identyfikuje przyszłe kierunki badań.

Rozdział 1

Teoretyczne podstawy partycypacji społecznej

1.1. Idea konsultacji i partycypacji społecznej

Pojęcie konsultacji pochodzi z łacińskiego *consultatio* i oznacza ‘radzić, pytać o radę’. Słownik wyrazów obcych definiuje konsultacje jako zasięganie opinii u fachowców i specjalistów; udzielanie rad, wskazówek i wyjaśnień przez rzeczoznawców³. Pomimo eksperckiego charakteru pojęcie to odnosi się do możliwości wyrażania poglądów. W literaturze spotykamy różnorodne określenia tej kategorii.

Formą dialogu pomiędzy samorządem a mieszkańcami są konsultacje społeczne, które służą zebraniu od członków zbiorowości opinii na temat przedstawionej kwestii. Stanowi to instytucję demokracji bezpośredniej wykorzystywaną przez władzę do podjęcia optymalnej decyzji publicznej⁴. Zwiększa to poczucie współodpowiedzialności za lokalne środowisko i współdecydowania w ważnych sprawach poprzez włączenie obywateli⁵. Według Gawrońskiego (2010) konsultacje społeczne stanowią dwustronny proces komunikowania, dzięki któremu administracja zdobywa od mieszkańców informacje dotyczące proponowanych rozwiązań i stanowi formę współdecydowania, gdyż nie zawsze prowadzi do zawarcia porozumienia⁶. Konsultacje społeczne prowadzone są na różne sposoby, jak: ankietowanie, sondaże, spotkania i dyskusje, rady obywatelskie, sądy obywatelskie. Mogą one mieć charakter obligatoryjny lub fakultatywny. Obowiązek udziału społeczeństwa w procesach decyzyjnych dotyczy rozwoju społeczno-gospodarczego, ochrony środowiska, planowania przestrzennego.

Komisja Europejska opracowała zestaw standardów konsultacji, który obejmuje: zapewnienie każdemu uczestnikowi niezbędnych informacji, objęcie konsultacjami wszystkich grup docelowych, środki komunikacji dostosowane do celów konsultacji

³ Słownik wyrazów obcych, PWN, Warszawa 1995, s. 589.

⁴ Ngo.pl Portal organizacji pozarządowych, strona internetowa, www.poradnik.ngo.pl, [dostęp: 12.01.2020].

⁵ J. Świdyński, N.K. Świdyńska, *Konsultacje społeczne jako narzędzie współpracy obywateli z samorządem gminnym na przykładzie Olsztyna*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 443, 2016, s. 254–256.

⁶ H. Gawroński, *Komunikacja społeczna jako forma partycypacji w zarządzaniu strategicznym jednostkami samorządu terytorialnego*, „Współczesne zarządzanie” 2010, nr 1, s. 24–37.

i oczekiwań uczestników, czas umożliwiający uczestnictwo, potwierdzenie otrzymania odpowiedzi, publikację raportu z wynikami⁷. Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 15 października 1985 r. nakłada na sygnatariuszy obowiązek konsultowania ze wspólnotami lokalnymi opracowywanych planów i podejmowanych decyzji ich dotyczących. Natomiast Europejska Karta Samorządu Regionalnego z 5 czerwca 1997 r. narzuca prowadzenie konsultacji w sprawie udziału regionów w kształtowaniu polityki wewnętrznej. Konwencja z Aarhus z 25 czerwca 1998 r. reguluje podstawowe dla społeczeństwa zagadnienia z zakresu dostępu do informacji, udziału w procesach decyzyjnych i możliwości egzekwowania przez społeczeństwo przepisów.

Konsultacje społeczne należy prowadzić zgodnie z następującymi siedmioma zasadami: dobra wiara, powszechność, przejrzystość, responsywność, koordynacja, przewidywalność i poszanowanie interesu ogólnego⁸. Tworzą one drogowskaz prowadzenia konsultacji społecznych minimalizujących ryzyko wystąpienia konfliktów interesów i zachęcających mieszkańców do wzięcia w nich udziału. Dialog obywatelski tworzy podstawy konsultacji, podczas których wszyscy zainteresowani mają możliwość wyrazić swoje poglądy i rozumieją odmienne racje. Informacja o terminie, celu i wyniku konsultacji powinna być powszechnie dostępna. Wszystkim interesariuszom zgłaszającym uwagi należy się merytoryczna odpowiedź. Moderator odpowiada za przebieg konsultacji. Prawidłowo przeprowadzone konsultacje powinny zostać poprzedzone opracowaniem planu ich przebiegu. Ostateczna decyzja podejmowana w wyniku przeprowadzonych konsultacji musi reprezentować interes publiczny i dobro ogólne.

Kanon lokalnych konsultacji społecznych wyróżnia siedem etapów procedury konsultacyjnej⁹: od przeprowadzenia diagnozy, poprzez planowanie, informowanie, zasięganie opinii, po wdrażanie i sprawdzenie podjętych decyzji. Określenie potrzeb i oczekiwań uczestników konsultacji jest ważnym zadaniem procesu konsultacyjnego. Schemat tej procedury prezentuje rysunek 1.1. Etapy procesu konsultacyjnego obejmują weryfikację potrzeb, upowszechnienie działań, zbieranie propozycji, ustalenie rozwiązań i poinformowanie o wyniku.

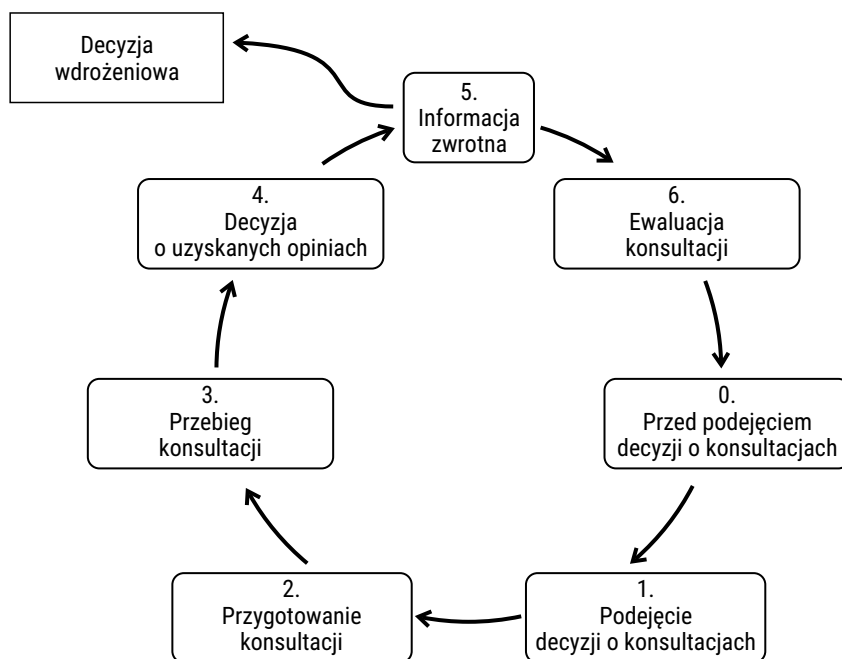
Konsultacje społeczne pełnią także kilka funkcji, do których zaliczamy: (1) regulacyjną, polegającą na upowszechnianiu i egzekwowaniu wiedzy; (2) edukacyjną, pozwalającą lepiej zrozumieć zmiany w otoczeniu; (3) informacyjną, oznaczającą pozyskiwanie i wymianę informacji; (4) motywacyjną, umożliwiającą przekazywanie zachęt

⁷ European Commission, Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM (202) 704 final, Brussels 2005.

⁸ Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Siedem zasad konsultacji, 2013, <http://archiwum.mc.gov.pl>, [dostęp: 21.01.2020].

⁹ Kanon lokalnych konsultacji społecznych. Konsultacje społeczne krok po kroku, 2014, www.kanonkonsultacji.fise.org.pl [dostęp: 24.01.2020].

do podejmowania działań pożądaných dla rozwoju gminy¹⁰. Pozostałymi funkcjami są: korygująca, umożliwiająca opracowanie nowych rozwiązań; organizacyjna, polegająca na regulacji współdziałania różnych podmiotów; prewencyjna, chroniąca przed podejmowaniem błędnych decyzji i zapobiegająca konfliktom; kreatywna, pozwalająca na poszukiwanie rozwiązań innowacyjnych i wskazujących inne ujęcie problemu. Czupich i Kola-Bezka (2017) rozszerzają katalog funkcji o legitymizacyjną, która służy wzrostowi kontroli mieszkańców nad władzą, i deliberacyjną, która z kolei stanowi platformę wymiany argumentów¹¹.



RYSUNEK 1.1. Etapy konsultacji społecznych

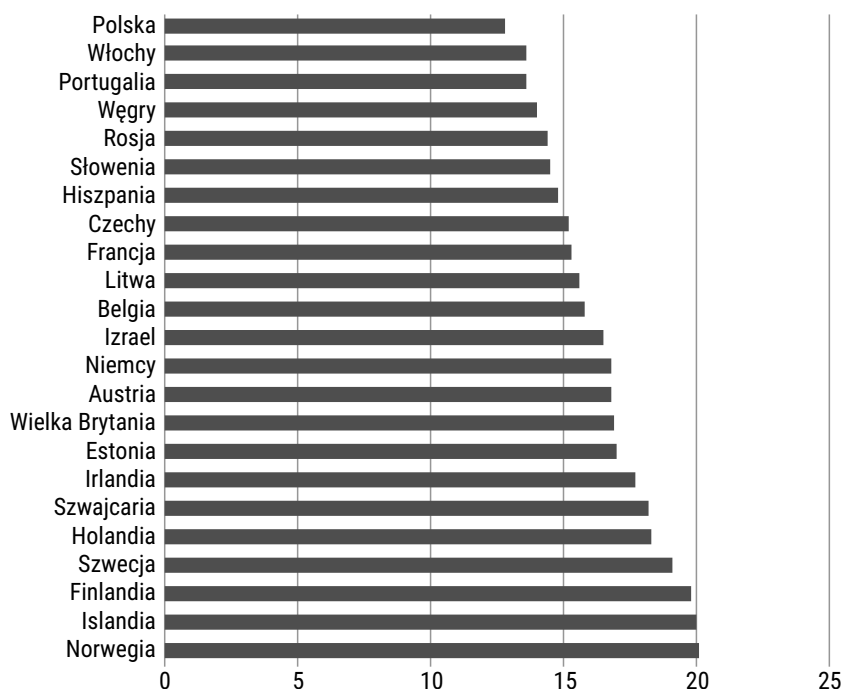
ŹRÓDŁO: opracowanie własne na podstawie J. Świdyński, N.K. Świdyńska, *Konsultacje społeczne jako narzędzie współpracy obywateli z samorządem gminnym na przykładzie Olsztyna*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 443, 2016, s. 255.

¹⁰ D. Stawasz, A. Nowakowska, *Komunikacja społeczna a zarządzanie miastem* [w:] D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez (red.), *Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego*, Placet, Warszawa 2013, s. 73–74.

¹¹ M. Czupich, M. Kola-Bezka, *Rola partycypacji społecznej w zarządzaniu publicznym na przykładzie wybranych miast*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 499, s. 57–65.

Prowadzenie konsultacji społecznych w sprawach o istotnym znaczeniu dla wspólnot lokalnych i regionalnych wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (rozdział II) zapewnia każdej osobie swobodne wyrażanie swoich poglądów, pozyskiwanie i rozpowszechnianie informacji, składanie wniosków w interesie publicznym.

Poziom zaufania Polaków do innych jest niski w porównaniu z innymi państwami w Europie. Na rysunku 1.2 zobrazowano indeks zaufania w poszczególnych krajach europejskich. Wśród instytucji największym zaufaniem cieszą się władze lokalne. Większość Polaków wyraża przekonanie o konieczności włączania społeczeństwa w proces podejmowania decyzji na szczeblu samorządowym. Jednocześnie ponad połowa uważa, że samorząd lokalny uwzględnia stanowisko mieszkańców. Jedynie niewielki odsetek społeczeństwa kontaktuje się z gminą lub uczestniczy w konsultacjach¹².



RYSUNEK 1.2. Indeks zaufania do innych

ŹRÓDŁO: opracowanie na podstawie P. Pistelok, B. Martela (red.), *Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast*, Obserwatorium Polityki Miejskiej Instytutu Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa – Kraków 2019, s. 31.

¹² P. Pistelok, B. Martela (red.), *Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast*, Obserwatorium Polityki Miejskiej Instytutu Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa – Kraków 2019, s. 31.

Partycypacja (łac. *participo* – uczestniczyć) oznacza udział w jakimś przedsięwzięciu lub grupie. Aktualnie rozumiana jest ona znacznie szerzej – jako współuczestniczenie w podejmowaniu decyzji, współdecydowanie i aktywny udział w kształtowaniu otaczającej rzeczywistości. Idea partycypacji narodziła się w latach siedemdziesiątych XX wieku w Europie Zachodniej i stanowiła łącznik pomiędzy państwem a rynkiem. W odniesieniu do skali zaangażowania jednostki wyróżniamy partycypację indywidualną, społeczną (horyzontalną) i publiczną (wertykalną, obywatelską). Związana może być z codziennymi działaniami jednostki, udziałem jednostek w działaniach kolektywnych i zaangażowaniem jednostek w działania instytucji demokratycznego państwa¹³.

Partycypacja społeczna wiąże się z poinformowaniem, konsultowaniem i współpracą. Udział społeczeństwa lokalnego we współczesnym życiu publicznym odgrywa coraz większą rolę. Zarządzanie scentralizowane i hierarchiczne zostało zastąpione przez zarządzania z wykorzystaniem komunikacji społecznej i partnerstwa. Dialog obywatelski między władzą samorządową a mieszkańcami danego terytorium prowadzony jest podczas podejmowania kluczowych decyzji i rozwiązywania istotnych problemów. Pozwala on na budowanie kapitału społecznego opartego na zaufaniu, które jest podstawą efektywnego i perspektywicznego zarządzania jednostką terytorialną. Zaangażowanie społeczeństwa wymagane jest podczas tworzenia dokumentów strategicznych na każdym poziomie – krajowym, regionalnym i lokalnym.

Gawroński (2015) uważa, iż partycypacja w samorządzie terytorialnym służy realizacji konstytucyjnej zasady demokracji poprzez wzrost aktywności społeczeństwa¹⁴. Według Hausnera (2008) partycypacja oznacza udział obywateli w zarządzaniu sprawami społeczności, której są członkami¹⁵. Wyróżnia on następujące przesłanki wykorzystania partycypacji społecznej przez samorząd terytorialny: (1) zobowiązanie ustawowe; (2) skuteczniejsze planowanie działań i rozwiązywanie problemów; (3) łatwiejsze osiągnięcie konsensusu społecznego poprzez akceptację podejmowanych decyzji; (4) wzmocnienie kultury demokracji poprzez partnerstwo władzy ze społeczeństwem; (5) formę edukacji mieszkańców¹⁶.

Zdaniem Koźuchów (2015) partycypacja społeczna jest koncepcją polegającą na współdecydowaniu, dzieleniu się wiedzą, współdziałaniu obywateli w życiu publicznym. Zapobiega ona nadmiernej koncentracji władzy i minimalizuje negatywne społeczne skutki centralizacji¹⁷. Andrzejewska (2007) definiuje partycypację społeczną

¹³ T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne* [w:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna, O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 85.

¹⁴ H. Gawroński, *Efektywność partycypacyjnych instrumentów zarządzania miastem*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, rok LXXVII, z. 1, s. 273–286.

¹⁵ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wyd. Scholar, Warszawa 2008, s. 25–26.

¹⁶ J. Hausner (red.), *Komunikacja i partycypacja społeczna*, Wyd. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 1999, s. 41.

¹⁷ B. Koźuch, A. Koźuch, *Partycypacja publiczna a skuteczność zarządzania publicznego* [w:] B. Koźuch, J. Trippner-Hrabi (red.), *Aspekty koncepcji zarządzania humanistycznego w zarządzaniu publicznym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2015, t. XVI, z. 12, cz. 1, s. 117.

jako proces, w wyniku którego mieszkańcy aktywnie uczestniczą w sprawach dla nich istotnych, dzielą się swoim doświadczeniem oraz poglądami i wypracowują wspólny plan działania¹⁸. Uczestniczenie mieszkańców w decyzjach podejmowanych przez samorząd gminny ułatwia mu podejmowanie właściwych rozwiązań i zapobiega lokalnym konfliktom.

Efektywność partycypacji społecznej zależy od dostępu do informacji, przedstawiania rzetelnych informacji i dwustronnego przepływu informacji. Samorząd lokalny powinien informować mieszkańców o planowanych zamierzeniach. Społeczeństwu należy zagwarantować możliwość wyrażania opinii na temat zamierzeń władz lokalnych. Pełne poznanie problemu umożliwia optymalne dopasowanie planów do potrzeb użytkowników. Zasięganie opinii społecznych służy weryfikacji priorytetów w strategiach rozwojowych jednostek samorządu terytorialnego i dopasowaniu działań, aby służyły największej liczbie mieszkańców. Jawność informacji sprzyja wzrostowi zaufania do samorządu gminnego¹⁹.

Badania prowadzone pod kierunkiem Olech pokazały, że najczęstszymi formami komunikacji wykorzystywanymi przez administrację samorządową są: informowanie o podjętych decyzjach (99% udzielonych odpowiedzi), wyjaśnianie podjętych decyzji (60% udzielonych odpowiedzi) i konsultowanie podjętych decyzji (80% udzielonych odpowiedzi). Mieszkańcy rzadko włączają się w życie publiczne (31%), chociaż 66% respondentów zadeklarowało zainteresowanie procesami decyzyjnymi. Preferowanymi sposobami zgłaszania władzom swoich sugestii są te podejmowane z własnej inicjatywy, z pominięciem procesu konsultacji²⁰. W literaturze przedmiotu jako najczęstsze bariery hamujące prowadzenie partycypacji ze strony mieszkańców podawane są nieufność wobec władzy samorządowej, lęk przed manipulacją, niski poziom integracji społeczności lokalnych, słaba gotowość do wspólnego rozwiązywania problemów²¹.

Partycypacja społeczna jest terminem szerszym od konsultacji społecznych. Jedną z form partycypacji są właśnie konsultacje, a do pozostałych zaliczamy wybory, referendum, postępowanie administracyjne i akcje bezpośrednie. Konsultacje społeczne pozwalają na podejmowanie optymalnych decyzji we współpracy z lokalną społecznością podczas procesu partycypacji.

¹⁸ M. Andrzejewska (red.), *O partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym. Zastosowania geowizualizacji w celu wzmocnienia udziału społecznego w planowaniu przestrzennym*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2007, s. 16–17.

¹⁹ *Ibidem*, s. 18–19.

²⁰ A. Olech (red.), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej*, t. 1, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 9–11.

²¹ J. Dębczyński, *Rola partycypacji społecznej w tworzeniu wieloletnich planów inwestycyjnych przez samorządy*, Wyd. Res Management, Belsk Duży 2000, s. 2–3, www.resmanagement.pl [dostęp: 09.01.2020].

1.2. Poziomy działań partycypacyjnych

Arnstein (1969), w zależności od stopnia społecznego zaangażowania, wyróżnia osiem typów partycypacji na trzech poziomach: brak uczestnictwa, partycypacja pozorna (tokenizm) i partycypacja rzeczywista (pełna)²². Pierwszy poziom, obejmujący manipulację i terapię, charakteryzuje się brakiem możliwości wpływu społeczeństwa na proces podejmowania decyzji. Obywatele zdani są na odgórny przekaz ze strony władzy publicznej, która narzuca zbiorowości ostateczny kształt samodzielnie podjętych decyzji. Następny poziom, dotyczący informowania, konsultowania i udziału w ciałach doradczych, zakłada możliwość wpływu obywateli na podejmowane decyzje. Władza publiczna sięga po opinię społeczeństwa i może pod jej wpływem modyfikować decyzje. Uczestnictwo w dyskusjach jednak nie gwarantuje wykorzystania postulatów obywateli. Na ostatnim poziomie, obejmującym partnerstwo, delegowanie i kontrolę obywatelską, społeczeństwo staje się równorzędnym partnerem w negocjacji lub zdobywa dominujący autorytet w procesie decyzyjnym²³.

Kaźmierczak (2011) uważa partycypację za metodę komunikacji społeczeństwa z władzą samorządową, która polega na ich aktywnym udziale w wydarzeniach, działaniach i decyzjach dotyczących społeczeństwa²⁴. Partycypacja społeczna może być realizowana w różnych formach. Wyróżnia on następujące formy uczestnictwa mieszkańców: aktywność publiczną (działania inicjowane przez obywateli w postaci lobbowania, protestu), angażowanie obywateli (działania inicjowane przez samorząd w postaci konsultacji społecznych), partycypację wyborczą (działania związane z udziałem w wyborach i referendach), partycypację obligatoryjną (działania przymusowe w postaci płacenia podatków na rzecz wspólnoty).

Basaj (2013) wyróżnia kilka podejść, jak: kolektywistyczne, w którym zakłada się różny dostęp do procesu decydowania dla każdego obywatela; indywidualistyczne, w którym mieszkaniec sam wybiera, z jakich usług społecznych chce korzystać; holistyczne, które odnosi się całościowo do interesu ogólnego; partykularne – związane z indywidualnym interesem danego obywatela²⁵.

Bończak-Kucharczyk (2008) proponuje cztery szczeble partycypacji: poinformowanie społeczeństwa, zdobycie informacji od społeczeństwa, uzyskanie akceptacji przyjętego rozwiązania i aktywny udział w opracowaniu dokumentu²⁶. Natomiast S.H. Grabow i in. (2006) wymieniają pięć poziomów partycypacji: dostarczanie

²² S.R. Arnstein, *A ladder of citizen participation*, "Journal of the American Institute of Planners" 1969, 35(4), s. 216–224.

²³ M. Probosz, P. Sadura, *Konsultacje w społeczności lokalnej: planowanie, przygotowanie i prowadzenie konsultacji społecznych metodą warsztatową*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011, s. 9.

²⁴ T. Kaźmierczak, *op.cit.*, s. 85.

²⁵ M. Basaj, *Instrumenty partycypacji społecznej w teorii i praktyce zintegrowanego zarządzania miastem*, Acta Universitatis Nicolai Copernici. Zarządzanie XL 2013, z. 413, s. 279–288.

²⁶ E. Bończak-Kucharczyk, *Strategie rozwoju regionu i miasta. Metodologia i wskazówki praktyczne*, Minigo 2008.

informacji obywatelom, uzasadnienie podjętych decyzji, uzyskanie opinii i pozycji alternatywnych rozwiązań, wypracowanie decyzji na skutek współpracy ze społeczeństwem, podejmowanie decyzji przez liderów społecznych²⁷. Długosz i Wygański (2005), w zależności od stopnia zaangażowania społecznego w działalność władz, przyjęli cztery wymiary partycypacji: kolektywistyczny (zapewnia równy dostęp do procesu decyzyjnego wszystkim zaangażowanym i mogącym być dotkniętymi skutkami tych decyzji), indywidualistyczny (jednostki są same zdolne do wyboru usług społecznych), holistyczny (sposób podejmowania decyzji zachęca ludzi do myślenia w kategoriach dobra wspólnego) i partykularny (sposób podejmowania decyzji zachęca ludzi do myślenia w kategoriach interesów własnej grupy)²⁸. W tabeli 1.1 zaprezentowano charakterystykę poszczególnych form i poziomów partycypacji społecznej.

Wójcicki (2013) prezentuje pięć poziomów partycypacji: informowanie (zapewnienie społeczeństwu obiektywnych informacji ułatwiających zrozumienie problemów), konsultowanie (uzyskanie opinii i poglądów społeczeństwa), angażowanie (wspólne rozwiązywanie problemów społeczeństwa), współpraca (kooperacja ze społeczeństwem na każdym etapie podejmowania decyzji) i upoważnianie (uwzględnienie woli społeczeństwa w podejmowaniu decyzji publicznych)²⁹.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się cztery modele partycypacji w zależności od stopnia otwartości samorządu na udział mieszkańców i stopnia zaangażowania mieszkańców we współdecydowanie: (1) asymetryczny; (2) opiniodawczo-konsultacyjny; (3) symetryczny; (4) delegacyjny³⁰. Asymetryczny model partycypacji zakłada wyższą pozycję władzy samorządowej w stosunku do społeczności lokalnej. Samorząd lokalny samodzielnie podejmuje decyzje. Są to działania inicjowane i realizowane w sposób jednostronny i całkowicie autorytarny. Istotą relacji władza – mieszkańcy jest jednostronny przepływ komunikatów służą one jedynie informowaniu społeczeństwa i są zamknięte na przepływ informacji w odwrotnym kierunku. W opiniodawczo-konsultacyjnym modelu partycypacji decyzje i planowane działania władz samorządowych są konfrontowane z opinią publiczną i mogą być pod jej wpływem zmodyfikowane. Podstawą jest informowanie społeczeństwa, ale przepływ informacji jest dwustronny. Symetryczny model partycypacji zakłada partnerskie wypracowanie stanowiska pomiędzy samorządem i mieszkańcami. Władza publiczna przed podjęciem decyzji i działań współpracuje z społeczeństwem i wraz z nim buduje wspólne plany. Warunek zrównoważonej relacji władza – społeczeństwo spełnia

²⁷ S.H. Grabow, M. Hilliker, J. Moskal, *Comprehensive Planning and Citizen Participation* 2006, s. 27, <https://counties.uwex.edu/jefferson/files/2010/09/CPCPfinal06.pdf> [dostęp: 17.12.2019].

²⁸ D. Długosz, J.J. Wygański, *Obywatele decydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005.

²⁹ M. Wójcicki, *Pojęcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2013, nr 24, s. 170–183.

³⁰ E.M. Boryczka, *Partycypacyjne instrumenty zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego* [w:] A. Nowakowska (red.), *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 48–49.

deliberacja, która zorientowana jest na poszukiwanie argumentów przemawiających za określonymi ocenami i rozwiązaniami dyskutowanych kwestii oraz odnoszących się do istotnych problemów wspólnoty. W delegacyjnym modelu partycypacji władza publiczna przekazuje podejmowanie decyzji i działań mieszkańcom, akceptując je, kontrolując ich proceduralną poprawność oraz zgodność z obowiązującym porządkiem prawnym.

TABELA 1.1. Formy i poziomy partycypacji społecznej

Formy partycypacji		Poziom partycypacji	Kierunek komunikacji
Bierne	Brak partycypacji	brak	brak
	Informowanie	niski	jednokierunkowa: władza – mieszkańcy
	Zbieranie informacji	niski	jednokierunkowa: mieszkańcy – władza
Czynne	Konsultacje	średni	dwukierunkowa: władza – mieszkańcy
	Współdecydowanie, współdziałanie	wysoki	dwukierunkowa: władza – mieszkańcy

Źródło: opracowanie na podstawie S.R. Arnstein, *A ladder of citizen participation*, "Journal of the American Institute of Planners", 35(4), s. 216–224; J. Hausner (red.), *Komunikacja i partycypacja społeczna*, Wyd. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 1999, s. 41.

Partycypacja społeczna powinna być zapewniona na każdym etapie, poczynając od opracowania, a skończywszy na wdrożeniu dokumentu strategicznego. Sukces jest możliwy do osiągnięcia tylko poprzez integrację gromadzonych informacji, opinii i sposobów myślenia poprzez włączenie podmiotów z różnych środowisk, reprezentujących poziom lokalny, regionalny, krajowy i światowy³¹.

Dodatkowo Kołos i in. (2016) uważają, że podejście partycypacyjne wzbogaca metody foresight'owe³². Pozwala na włączenie w proces podejmowania decyzji szerokiego grona interesariuszy i spojrzenie z boku na rutynowe formy interakcji społecznej. Kładzie nacisk na znaczenie i przydatność angażowania partnerów badawczych w proces uzyskiwania wiedzy.

³¹ M. Basaj, *Partnerska współpraca pracowników administracji publicznej i obywateli w partycypacyjnym kształtowaniu polityk środowiskowych – przykład Mandated Participatory Planning*, „Zarządzanie Publiczne” 2016, 2(34), s. 109–119.

³² N. Kołos, K. Nosarzewski, E.F. Overland, Z. Bednarczyk, *Foresight i partycypacja. Planowanie. Technologia. Demokracja lokalna*, Polskie Towarzystwo Studiów nad Przyszłością, Warszawa 2016, s. 11–15.

1.3. Metody i techniki partycypacji

Badania prowadzone w działaniach partycypacyjnych oparte są na metodach ilościowych i jakościowych. Zastosowanie metod ilościowych pozwala na określenie skali danego problemu poprzez dostarczenie danych liczbowych. Metody te stosuje się w fazie diagnozy zagadnienia i przy ocenie proponowanych rozwiązań, wskazując one społeczne poparcie w konkretnych kwestiach. Pozwalają na pozyskanie danych opisujących stan istniejący, opinii posiadających formę zamkniętą, wskazując rozkład zmiennych i ich częstotliwość. Metody ilościowe stanowią uzupełnienie metod jakościowych. Metodami ilościowymi są badania ankietowe i geoankieta. Metody jakościowe służą poznaniu uwarunkowań badanego zjawiska oraz motywacji zachowań i preferencji respondentów. Metody te są wykorzystywane do głębszego poznania problemu i uzyskania opinii uczestników procesu partycypacji. Metody jakościowe stosowane są we wstępnej fazie projektowej. Wyniki badań stanowią bazę do opracowań diagnostycznych. Pozwalają one na nakreślenie tła badanej problematyki i identyfikację potencjalnych konfliktów. Wyniki badań jakościowych tworzą podstawę szczegółowych założeń do badań ilościowych. Do metod ilościowych zaliczamy wywiad jakościowy, spacer badawczy i prototypowanie urbanistyczne.

Pawłowska (2010) wśród metod badań społecznych i pozyskiwania inspiracji projektowej wyróżnia: ankiety, wywiad indywidualny, wywiad zogniskowany (focus), badania obserwacyjne, metody rysunkowe, badania internetowe, burzę mózgów, warsztaty projektowe³³. Metody ilościowe odpowiadają na pytanie ile, prowadzone są na dużej liczbie respondentów poprzez badanie próby reprezentatywnej oraz badają fakty, jednoznaczne opinie, postawy i zachowania, w tym wybory opcji. Natomiast metody jakościowe odpowiadają na pytania jak i dlaczego, prowadzone są z pojedynczymi osobami lub małymi grupami oraz wyjaśniają motywy opinii, postaw, zachowań i wyborów. Badacze najczęściej posługują się pytaniami zamkniętymi w metodach ilościowych i otwartymi – w jakościowych. W metodach ilościowych są wykorzystywane wystandaryzowane kwestionariusze opracowywane przez badaczy, a prowadzone przez ankieterów niekoniecznie znających się na badanym problemie. Metody jakościowe są przygotowywane zgodnie z wcześniej stworzonym scenariuszem i przewodnikiem możliwym do modyfikacji w trakcie badań oraz prowadzone przez doświadczonych badaczy znających problem. Wynikiem metod ilościowych są dane liczbowe (najczęściej procentowe), które przy odpowiednim doborze próby mogą być reprezentatywne dla większej niż badana populacja. Natomiast wynikiem metod jakościowych jest raport opisowy, czasami z danymi o proporcjach rozkładu opinii – nie jest on reprezentatywny dla większej niż badana populacja i nie można go uogólniać. W metodach ilościowych obliczenia statystyczne są wykorzystywane przy doborze próby

³³ K. Pawłowska (red.), *Zanim wybuchnie konflikt. Idea i metody partycypacji społecznej w ochronie krajobrazu i kształtowaniu przestrzeni*, t. B: *Jak?*, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków 2010, s. 57–104.

i do analizy wyników (średnia arytmetyczna, odchylenie standardowe, współczynnik zmienności, korelacja zmiennych, testowanie hipotez, porządkowanie liniowe). Typowym narzędziem metod ilościowych jest kwestionariusz ankiety, natomiast jakościowych – wywiad indywidualny, który może być ustrukturyzowany.

Działania partycypacyjne pełnią jedną z trzech funkcji: badawczą, aktywnych działań warsztatowych bądź debatową. Biorąc pod uwagę funkcję działań partycypacyjnych, techniki partycypacji społecznej można podzielić na cztery grupy³⁴:

1. badania: ankieta, wywiad jakościowy, spacer badawczy, prototypowanie urbanistyczne;
2. debaty: otwarte spotkanie, kawiarnia obywatelska;
3. warsztaty: Future City Game, Planning for Real®, planowanie partycypacyjne;
4. mieszane: panel obywatelski, sondaż deliberatywny®, World Café, badanie w działaniu, gra dyskusyjna, sąd obywatelski, warsztat Charette™, mapa sentymentalna, grupa robocza.

Wybór technik partycypacji powinien uwzględniać możliwość konfrontacji różnych poglądów, poznania kontekstu lokalnego i identyfikacji potencjalnych konfliktów. Istotne są przedmiot, cel i forma konsultacji społecznych. Wybór odpowiedniej techniki zależy od etapu procedury, docelowej grupy uczestników, zamierzonego celu, czasu realizacji, dostępnych zasobów, wymagań realizacji i stopnia trudności procesu partycypacyjnego. Dokładne sprecyzowanie celu partycypacji, który zamierzamy osiągnąć, jest podstawą wyboru właściwej techniki. Określając grupę docelową, należy przewidzieć liczbę i zróżnicowanie uczestników, gdyż każdy z nich posiada inną percepcję problemów przestrzennych, a tym samym mogą im odpowiadać odmienne formy dialogu. Techniki partycypacji mają różne zastosowania i pozwalają osiągnąć odmienne cele, jak: diagnoza potrzeb, wymiana wiedzy i doświadczeń, rozwiązywanie problemów, tworzenie innowacyjnych rozwiązań, podejmowanie decyzji, ocena projektu, tworzenie planów działań, rozwiązanie konfliktów, edukacja.

Klasyfikację technik partycypacji ze względu na liczbę uczestników i czas trwania spotkania prezentuje tabela 1.2. Uwzględniając wielkość grupy uczestniczącej w partycypacji, wyróżniamy techniki obejmujące: małą (do 20 osób), średnią (od 21 do 100 osób), dużą (od 101 do 1000 osób) i bardzo dużą liczbę uczestników (do kilku tysięcy osób). Natomiast w zależności od czasu trwania spotkania wyodrębniamy techniki: krótkie (do 2 godzin), średnie (cały dzień), długie (kilka dni) i bardzo długie (kilka miesięcy).

Pierwszą z wymienionych powyżej technik partycypacji są badania ankietowe oparte na kwestionariuszu i prowadzone za pomocą bezpośredniego wywiadu z respondentami PAPI (ang. *Paper and Pencil Interview*) lub interentu CAWI

³⁴ O. Chrzanowski, E. Rościszewska, J. Zientek-Varga, *Elementy partycypacji*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, <https://fise.org.pl/wp-content/uploads/2018/09/Elementy-partycypacji-compressed.pdf> [dostęp: 18.08.2020].

(ang. *Computer-Assisted Web Interview*). Interesującą formą jest sondaż uliczny w formule Central Location. Polega on na prowadzeniu badań ankietowych w punktach kluczowych dla danej jednostki przestrzennej, miejscach ruchliwych, w których naturalnie gromadzą się mieszkańcy (węzły komunikacyjne, place, skwery, deptaki, okolice kościołów, sklepów, instytucji publicznych). Uczestników badania wychwytuje się wśród przechodniów³⁵. Wywiad jakościowy polega na prowadzeniu z respondentem rozmowy na dany temat według planu badań i zdefiniowanego zestawu pytań. Wynikiem jest przygotowanie raportu na podstawie zgromadzonych notatek i nagrań rozmowy.

Spacer badawczy jest popularną terenową techniką partycypacji z grupy metod jakościowych, która pozwala na poznanie przestrzeni oczami jej użytkowników i krytyczne spojrzenie na zagospodarowanie analizowanego terenu. Realizowany jest w kilkunastoosobowej grupie według ustalonej wcześniej trasy i umożliwia wysłuchanie zadań spacerowiczów.

Prototypowanie urbanistyczne polega na tworzeniu projektu zagospodarowania przestrzeni i ocenie propozycji. Rozpoczyna się od zaprojektowania i zbudowania prototypu, a później następuje jego tymczasowe przetestowanie w lokalizacji, której dotyczy. Przed i w trakcie wprowadzania prototypu korzysta się z badania ankietowego i badania urbanistycznego (badanie ruchu, inwentaryzacja terenu).

Spotkanie otwarte stanowi częstą formę konsultacji społecznych prowadzoną z wszystkimi mieszkańcami w formie dyskusji, podczas której obecny jest projektant dokumentu³⁶. Może być wykorzystane na różnych etapach procesu planistycznego: diagnozy, zasięgania opinii i pozyskania informacji zwrotnej. Rozpoczyna się od prezentacji proponowanych rozwiązań, po której następuje otwarta dyskusja, z możliwością zadawania pytań i składania propozycji.

Kawiarnia obywatelska stanowi lokalne, otwarte dla każdego forum do dyskusji, które sprzyja swobodnej wymianie i ewaluacji poglądów³⁷. Obejmuje następujące fazy: poznanie się uczestników i prezentacje ich stanowiska, ustosunkowanie się do stanowisk przedmówców, podsumowanie w postaci otwartej dyskusji.

Future City Game jest warsztatem pozwalającym na stworzenie wizji rozwoju miejsca na wczesnym etapie procesu planowania. Trwa 1–2 dni, stosuje się w tej technice pracę grupową, moderowaną przez mistrza gry. Obejmuje kilka etapów: analizę problemów globalnych, lokalnych i perspektyw rozwoju gminy, generowanie pomysłów na przyszłość, tworzenie wizji rozwoju, testowanie zaproponowanych rozwiązań w terenie przy wsparciu ekspertów, prezentację na forum ostatecznych koncepcji

³⁵ J. Suchomska, P. Kołacz, *Przepis na plan*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Toruń 2016, s. 55.

³⁶ A. Karłowska, J. Suchomska, *Przepis na plan. Narzędziownik*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Toruń 2018, s. 47–50.

³⁷ *Ibidem*, s. 68–69.

wypracowanych w grupach, ocenę końcowych rozwiązań przez graczy i ekspertów, wybór najlepszego projektu, dyskusję o możliwościach i sposobach realizacji projektu.

TABELA 1.2. Klasyfikacja technik partycypacji ze względu na liczbę uczestników i czas trwania spotkania

Liczba uczestników	
mała, do 20 osób	spacer badawczy, gra dyskusyjna, sąd obywatelski, wywiad jakościowy, kawiarnia obywatelska
średnia, 21–100 osób	planowanie partycypacyjne, World Cafe, grupa robocza, badanie w działaniu, mapa sentymalna
duża, 101–1000 osób	prototypowanie urbanistyczne, otwarte spotkanie Charatte™, sondaż deliberatywny®, Planning for Real®, Future City Game
bardzo duża, do kilku tys. osób	badania ankietowe, geoankieta, panel obywatelski
Czas trwania spotkania	
krótkie, do 2h	badania ankietowe, geoankieta, otwarte spotkanie, wywiad jakościowy, spacer badawczy, gra dyskusyjna, kawiarnia obywatelska
średnie, cały dzień	World Cafe
długie, kilka dni	prototypowanie urbanistyczne, Future City Game, sąd obywatelski, planowanie partycypacyjne, sondaż deliberatywny®, Charatte™, badanie w działaniu, mapa sentymalna
bardzo długie, kilka miesięcy	Planning for Real®, panel obywatelski, grupa robocza

Źródło: opracowanie na podstawie M. Basaj, *Instrumenty partycypacji społecznej w teorii i praktyce zintegrowanego zarządzania miastem*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Zarządzanie XL” 2013, z. 413, s. 279–288.

Planning for Real® jest warsztatem służącym planowaniu zmian w zagospodarowaniu przestrzeni. Wykorzystywana jest trójwymiarowa makietka, która sprzyja wymianie poglądów i dobrej wizualizacji proponowanych zagadnień. Pozwala na zgłaszanie potrzeb, problemów i opinii w odniesieniu do rozwiązania zaprezentowanego na makiecie. Uczestnicy wskazują na różne zagadnienia poprzez umieszczanie odpowiednich kart w konkretnej lokalizacji na makiecie. Dopuszcza się modyfikowanie i przesuwanie elementów ruchomych, które powinny odpowiadać wypracowanym założeniom uczestników. Makietę można stosować podczas spotkań otwartych, warsztatów i w punkcie konsultacyjnym. Wymagana jest obecność eksperta, który wyjaśnia wątpliwości i odpowiada na pytania.

Planowanie partycypacyjne służy wypracowaniu wspólnej koncepcji zagospodarowania przestrzeni. Szczególnie jest ono przydatne podczas sporządzania dokumentów planistycznych i składa się z trzech etapów: środowiskowego, projektowego oraz decyzyjnego. Przeprowadzana jest inwentaryzacja terenowa, badane są potrzeby

i oczekiwania mieszkańców, analizowane są zasoby środowiskowe i społeczne. Podczas warsztatu wypracowywane są założenia przestrzenne. Następnie projektanci przygotowują kilka wariantów zagospodarowania terenu, z których podczas dyskusji wybiera się ostateczną koncepcję.

Interesującą techniką partycypacji społecznej jest sondaż deliberatywny³⁸, który stanowi wieloetapowe konsultacje społeczne pozwalające na formułowanie opinii w danej tematyce. Po opracowaniu wariantów rozwiązań w grupie reprezentatywnej i dyskusji publicznej nad założeniami wybierany jest wariant po cyklu spotkań z mieszkańcami w grupach roboczych i w formie sesji plenarnej. Kończy się on głosowaniem uczestników na najlepsze rozwiązanie. Badani mogą zapraszać do swojej dyskusji osoby biorące udział w przygotowaniu innych wariantów. Za animację w każdej grupie odpowiada moderator. Sesja plenarna ma postać prac w grupach roboczych i podjęcia dyskusji w szerszym gronie, przy udziale ekspertów i reprezentantów sektora publicznego. Pozwala ona poznać preferencje opinii publicznej, jednak wynik sondażu nie jest wiążący. Prawa autorskie do tej techniki posiada Centrum Demokracji Deliberatywnej na Uniwersytecie Stanforda, który udziela licencji na jej zastosowanie³⁸. Wykorzystywana jest ona często do konsultowania założeń planistycznych w USA i jej wynik jest wiążący dla decydentów.

Panel obywatelski zawiera elementy debaty i bada opinię możliwie reprezentatywnej grupy mieszkańców. Członkowie panelu pracują w tej samej grupie nad różnymi tematami przez okres kilku lat i poznają stanowiska wszystkich zainteresowanych stron.

Mapa sentymentalna polega na tworzeniu wizualizacji obrazu przestrzeni zamieszkania w oparciu o zebrane opinie jej mieszkańców podczas spotkań warsztatowych, na których organizatorzy gromadzą w formie notatek opowieści, wspomnienia, historie i skojarzenia uczestników z otaczającą przestrzenią. Mieszkańcy zaznaczają na roboczej mapie obszaru ważne dla nich lokalizacje i miejsca wymagające interwencji. Później organizatorzy na bazie zebranego materiału przygotowują mapę zagospodarowania danego obszaru, która na zakończenie jest udostępniana mieszkańcom.

World Café pozwala na wymianę informacji i zbierania pomysłów w zakresie danego tematu w początkowej fazie procesu projektowego³⁹. Ma nieformalny charakter, ułatwiający swobodną dyskusję (ważna odpowiednia aranżacja i stworzenie warunków). Uczestnicy są dzieleni według wcześniej przygotowanych stolików tematycznych (4–5 osób na 1 stół), następnie wymieniają się poglądami na dane zagadnienie (komunikacja, przestrzeń publiczna, zieleń, strefy rekreacji), mając do dyspozycji z góry określony czas (najczęściej 20 minut). Później zmieniają się, przechodząc

³⁸ Stanford University, Center for Deliberative Democracy, <https://cdd.stanford.edu/research/> [dostęp: 10.01.2020].

³⁹ O. Chrzanowski, E. Rościszewska, J. Zientek-Varga, A. Jamiołkowski, *W 60 praktyk dookoła partycypacji*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych „Decydujmy razem”, s. 178–183, http://www.decdujmyrazem.pl/files/1_w_60_praktyk_publikacja_www.pdf [dostęp 19.08.2020].

do kolejnych stolików, tak aby każdy uczestnik mógł wziąć udział w dyskusji na każdy z tematów.

Kolejną techniką partycypacji są badania w działaniu (ocena partycypacyjna), które pozwalają dotrzeć do zamkniętych społeczności i uruchamiają potencjał wspólnoty do wypracowania propozycji rozwiązań zidentyfikowanych przez nią problemów. Umożliwiają pozyskanie wiedzy stosowanej w diagnozowaniu potrzeb i wypracowanie pomysłów, przy pełnym zaangażowaniu lokalnej społeczności. Ich organizatorzy angażują społeczność lokalną chętną do wcielenia się w rolę badaczy (uczniowie szkół ponadpodstawowych). Zaangażowani uczestnicy po odbyciu szkolenia ankierskiego przeprowadzają samodzielnie wywiady z pozostałymi mieszkańcami terenu (np. z członkami rodziny, sąsiadami, osobami z najbliższego środowiska). Na podstawie zebranego materiału jest przygotowywany raport prezentowany władzom lokalnym.

Gra dyskusyjna prowokuje uczestników do refleksji na wskazany temat dotyczący problematyki wymagającej głębszej dyskusji i jest konstruowana na zasadach gier planszowych. Uczestnicy-gracze, prowadząc rozgrywkę, zdobywają niezbędne informacje na dany temat. Powinna ona zawierać element, w którym poszczególni gracze są zobligowani do podjęcia jakiejś decyzji lub wyrażenia swojego stanowiska (łączy wartości edukacyjne z uzyskaniem opinii uczestników dotyczącej danej kwestii). Podsumowaniem wyników jest głosowanie graczy nad konkretnym stanowiskiem. Wykorzystanie tej techniki zaleca się na wstępnym etapie dyskusji i w ramach prowadzenia działań informacyjno-edukacyjnych, np. w zakresie procedury planistycznej.

Wyniki obrad Sądu Obywatelskiego służą wypracowaniu stanowiska w kontrowersyjnej sprawie i pomagają władzy lokalnej w podjęciu decyzji. Ważny jest dobór grupy badawczej (12–16 neutralnych osób nieposiadających związku zawodowego z tematyką obrad), w której zaangażowane osoby pełnią funkcję ławników wysłuchujących argumentów, poznają sprawę na podstawie materiałów i wypowiedzi różnych stron. Po kilkudniowych sesjach wydają ostateczną rekomendację rozwiązania problemu⁴⁰. Zespoły robocze są cyklicznymi spotkaniami, w wyniku których wypracowywane są konkretne rozwiązania w zakresie danej tematyki. W zespole roboczym dobór członków grupy odbywa się losowo lub na bezpośrednie zaproszenie do niej mieszkańców, przedsiębiorców, ekspertów, przedstawicieli strony społecznej. W zakresie jednego tematu może być utworzonych nawet kilka grup roboczych zajmujących się poszczególnymi zagadnieniami, które zazwyczaj pracują w oparciu o wyniki przeprowadzonej wcześniej diagnozy problemu. Pozwala to na uzupełnienie wątków debaty o materiał wypracowany przez odrębne zespoły. Obejmuje on wytyczenie celu prac poszczególnych zespołów i cykliczną ich ocenę. Ostateczny kształt rozwiązań zostaje

⁴⁰ Jefferson Center, *Citizens Jury to Athens*, <https://jefferson-center.org/2018/08/citizens-jury-to-athens/> [dostęp: 13.01.2020].

poddany weryfikacji ze strony władz lokalnych. Sąd Obywatelski sprawdza się na etapie pracy nad konkretną koncepcją zagospodarowania przestrzeni.

Inną interesującą techniką partycypacyjną są interdyscyplinarne, kilkudniowe sesje Charette™. Obejmują one konferencję otwierającą, sesje warsztatowe i projektowe oraz prezentację podsumowującą⁴¹. Służą partycypacyjnemu wypracowaniu koncepcji zagospodarowania przestrzeni. Przewidują udział wszystkich interesariuszy i wspólne wypracowanie dobrych i możliwych do zrealizowania rozwiązań przestrzennych. W ramach sesji temat główny jest rozbijany na mniejsze zagadnienia do dyskusji, nad którymi uczestnicy podzieleni na grupy zastanawiają się. Daje to możliwość weryfikowania na bieżąco wypracowanych koncepcji. W ustalonym czasie wszystkie grupy spotykają się, omawiają postępy prac i uzyskują od pozostałych sugestie, które są brane pod uwagę w kolejnej rundzie pracy.

Grupa robocza (zespół roboczy) podczas cyklicznych spotkań wypracowuje rekomendacje i konkretne rozwiązania⁴². Dobór członków zespołu jest losowy lub następuje poprzez bezpośrednie zaproszenie mieszkańców, przedsiębiorców, ekspertów. Zdiagnozowanie problemu zazwyczaj poprzedza pracę grupy. Możliwe jest uzupełnienie wątków debaty o materiał wypracowany przez grupę. Może mieć charakter: (1) grupy sterującej procesem, (2i) centralnego narzędzia wypracowania rekomendacji dla całej społeczności, (3) zespołów opracowujących szczegółowe rozwiązania wskazane przez społeczność jako preferowane do realizacji, (4) rozbudowanego procesu tworzenia kolejnych grup odpowiadających podziałowi na grupy interesów i dyskusji tychże interesów pomiędzy grupami. Przebieg prac obejmuje: (1) nabór członków zespołu, (2) definiowanie celów prac i podział zadań, (3) dyskusję dotyczącą problemów, cykliczne podsumowywanie prac i wyznaczanie kolejnych zadań, (4) formułowanie propozycji rozwiązań, (5) weryfikację możliwości realizacji, (6) przyjęcie rekomendacji, dokumentów i rozwiązań, (7) przekazanie rozwiązań władzom i opinii publicznej.

Komórka planująca (ang. *planning cells*) przygotowuje rozwiązania w sprawie złożonych lub kontrowersyjnych kwestii. Polega na zaangażowaniu grupy około 25 losowo wybranych osób, które w okresie około jednego tygodnia pełnią funkcję konsultantów w obszarze wybranego zagadnienia. Grupie towarzyszy dwóch moderatorów, którzy odpowiadają za prowadzenie procesu i dostarczenie informacji wymaganych przez uczestników. Uczestnicy nabywają informacje i wymieniają się nimi, dyskutują nad proponowanymi rozwiązaniami, analizują je pod kątem pożądanych i niepożądanych konsekwencji. Przebieg prac obejmuje: (1) losowy wybór uczestników, (2) zdobycie informacji na temat analizowanego zagadnienia, (3) wsparcie udzielane przez ekspertów i zainteresowanych, (4) dyskusje o elementach problemu

⁴¹ Michigan State University, School of Planning, Design and Construction. National Charrette Institute, <https://www.canr.msu.edu/nci/resources/> [dostęp: 15.01.2020].

⁴² J. Suchomska, P. Kołacz, *op.cit.*, s. 64.

w zmieniających się małych grupach pięcioosobowych, (5) opracowanie obywatelskiego raportu, (6) przekazanie ekspertyzy władzom i opinii publicznej.

Democs (ang. *deliberative meetings of citizens*) służy przedyskutowaniu zagadnień związanych z życiem publicznym oraz sformułowaniu własnych opinii i oczekiwań na ich temat. Stosowana jest w początkowej fazie konsultacji i przypomina grę z wykorzystaniem kart. Pozwala na osiągnięcie dobrego poziomu komunikacji między uczestnikami. Zaleca się zaangażowanie facylitatora, który poprowadzi rozmowę w najefektowniejszy sposób. Uczestnicy, po zapoznaniu się z treścią kart leżących przed nimi, wybierają najważniejsze zagadnienia i uzasadniają przed innymi swój wybór.

21 Century Town Meeting stanowi formę pomiędzy głosowaniem i deliberacją⁴³. Wykorzystywany jest w przypadku rozstrzygnięcia kwestii istotnej o różnych rozwiązaniach. W spotkaniach bierze udział od stu do kilku tysięcy osób, którzy pracują w mniejszych grupach po około dziesięć osób. Dyskusje są syntetyzowane przez moderatorów używających sieciowej aplikacji. Wyodrębnione kwestie są natychmiast poddawane głosowaniu przez wszystkich zainteresowanych przy wykorzystaniu bezprzewodowych kart do głosowania.

Zestawienie technik partycypacji, z porównaniem ich pod względem celu, sposobu prowadzenia, mocnych i słabych stron, zaprezentowano w tabeli 1.3.

TABELA 1.3. Charakterystyka technik partycypacji społecznej

	Cel	Sposób realizacji	Zalety	Wady
Badania ankietowe	Diagnoza, poznanie problemów, opinii	Bezpośredni lub poprzez komputer	Szeroka grupa odbiorców Krótki czas	Niezbędne narzędzia internetowe Wykluczenie cyfrowe
Wywiad jakościowy	Przygotowanie raportu	Rozmowa posilkowana pytaniami	Pogłębiona analiza różnych punktów widzenia uczestników	Długi czas Zaangażowanie osób prowadzących wywiad Znalezienie respondentów do rozmowy
Spacer badawczy	Poznanie opinii użytkowników	Spacer wzdłuż wyznaczonej trasy	Poznanie kontekstu przestrzennego z perspektywy użytkownika	Mała liczba uczestników Bariery organizacyjne (dostęp, pogoda)

⁴³ Americaspeaks, Engaging Citizens in Governance, www.americaspeaks.org/ [dostęp: 23.01.2020].

	Cel	Sposób realizacji	Zalety	Wady
Prototypowanie urbanistyczne	Opinie nt. projektu zagospodarowania	Ankieta, badania urbanistyczne	Poznanie opinii użytkowników Testowanie kontrowersyjnych rozwiązań Sprawdzanie gotowości użytkowników do zmian	Wysoki koszt Działania administracyjno-prawne (pozwolenia)
Spotkanie otwarte	Poznanie potrzeb	Dyskusja	Poznanie opinii uczestników Skonfrontowanie stanowisk Wypowiedzenie się wszystkich zainteresowanych	Ogólna forma dyskusji Zaangażowanie moderatora Duża ilość trudnych do usystematyzowania wniosków
Kawiarnia obywatelska	Wymiana poglądów	Dyskusja	Integracja społeczności Nieformalna dyskusja sprzyjająca swobodnej rozmowie Niski koszt	Zaangażowanie moderatora Odpowiednie miejsce
Future City Game	Stworzenie wizji rozwoju poprzez analizę problemów i perspektyw rozwoju	Warsztat	Szczegółowa analiza Aktywizacja uczestników	Wysoki koszt Zaangażowanie moderatora Organizacja miejsca Przygotowanie materiałów
Planning for Real®	Wymiana poglądów nt. przyszłego zagospodarowania	Warsztat z makietą terenu; umieszczane karty wskazujące na zagadnienia w konkretnej lokalizacji	Wizualizacja przestrzeni ułatwiająca dyskusję	Długi czas realizacji Przygotowanie makiety Zaangażowanie eksperta
Planowanie partycypacyjne	Wypracowanie wspólnej koncepcji zagospodarowania	Warsztat przy sporządzaniu dokumentów	Szczegółowa analiza Aktywizacja uczestników	Wysoki koszt Organizacja miejsca Przygotowanie materiałów

	Cel	Sposób realizacji	Zalety	Wady
Panel obywatelski	Badanie opinii, poznanie stanowisk, przygotowanie rekomendacji	Debata systematyzująca zgromadzoną wiedzę	Uwzględnienie różnych stanowisk uczestników Rejestrowanie zmian opinii między kolejnymi spotkaniami	Długi czas Koszt rekrutacji Motywowanie uczestników (diety) Zaangażowanie rekrutera
Sondaż deliberacyjny®	Wypracowanie wspólnej koncepcji	Cykl spotkań z mieszkańcami	Duża reprezentatywna grupa uczestników	Zaangażowanie dużej liczby moderatorów
Badanie w działaniu	Diagnoza potrzeb, wypracowanie pomysłów	Badacze społeczni przeprowadzają wywiady i przygotowują raport	Angażowanie społeczności w bezpośrednie prowadzenie badań Docieranie do osób wykluczonych społecznie	Trudność z zaangażowaniem uczestników do roli badacza Brak specjalistycznej wiedzy badawczej wśród mieszkańców Konflikt między wypracowanym rozwiązaniem a jego wdrożeniem
Mapa sentymalna	Poznanie potrzeb, problemów i opinii	Tworzenie mapy obszaru w oparciu o skojarzenia mieszkańców	Analiza lokalnych uwarunkowań Wspomaganie budowania zaangażowania i tożsamości	Długi czas realizacji Materiały do przygotowania map sentymalnych
World Café	Wymiana informacji i pomysłów	Nieformalny charakter ułatwia swobodną dyskusję	Swobodna dyskusja pozwalająca na wypowiedź wszystkim uczestnikom poprzez rotacyjny tryb pracy	Wysokie koszty Zasoby organizacyjne (stoliki, krzesła, poczęstunek) Zaangażowanie moderatorów
Sąd obywatelski	Wypracowanie wspólnej rekomendacji, rozwiązanie konfliktów	Ławnicy wysłuchują argumentów i wydają ostateczny werdykt	Wypracowanie stanowiska w problematycznej kwestii	Przygotowanie materiałów infor. Czas na realizację i dobór uczestników Wynagrodzenie dla „ławników”

	Cel	Sposób realizacji	Zalety	Wady
Gra dyskusyjna	Dialog pomiędzy interesariuszami, diagnoza zagadnienia	Uczestnicy-gracze prowadzą rozgrywkę, zdobywają informacje na dany temat	Edukuje Angażuje uczestników w dyskusję Podejmowana decyzja na zakończenie rozgrywki	Stworzenie reguł gry Przygotowanie materiałów dla graczy Zaangażowanie moderatora
Charette™	Poszerzenie pola rozwiązań, identyfikacja konfliktów	Interdyscyplinarne, kilkudniowe sesje warsztatowe	Uwzględnia różne stanowiska Weryfikuje na bieżąco proponowane rozwiązania	Długi czas realizacji Intensywne prace
Grupa robocza	Wypracowanie wspólnej koncepcji	Cykliczne spotkania	Wymiana wiedzy interesariuszy Praca nad konkretnym zagadnieniem	Długi czas Intensywne prace

Źródło: opracowanie na podstawie J. Suchomska, P. Kołacz, *Przepis na plan*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Toruń 2016, s. 79–110.

Z zaprezentowanej analizy wynika, iż najbardziej aktywizującymi uczestników technikami partycypacji są Future City Game, Planning for Real® i planowanie partycypacyjne. Pozwalają one na opracowanie planu działania oraz wypracowanie pomysłów zmian i wspólnego stanowiska dotyczącego analizowanych kwestii. Badania pozwalają na poznanie uwarunkowań badanego zjawiska, motywacji zachowań i preferencji grupy badanej. Wykorzystywane są one na etapie diagnozy zagadnienia i przy ocenie proponowanych rozwiązań. Debaty służą pozyskaniu opinii uczestników na dany temat. Natomiast warsztaty pozwalają na przygotowanie planu działania, wypracowanie pomysłów zmian i wspólnego stanowiska.

1.4. Charakter e-partycypacji

Rzeczywistość technologii informatycznych wprowadza nowe formy komunikacji i współpracy mieszkańców z administracją publiczną⁴⁴. Początkowo internet wykorzystywany był głównie do digitalizacji procesów konsultacyjnych⁴⁵. Dostęp do internetu posiada 83,1% gospodarstw domowych. Z usług e-administracji w 2019 roku skorzystało 40,4% Polaków w wieku 16–74 lata, w tym 18,8% wysłało wypełniony formularz⁴⁶. Większość internautów kilka razy w roku odwiedza strony internetowe urzędów i instytucji publicznych. Celem większości wizyt jest pozyskanie danych adresowych, kontaktowych i godzin funkcjonowania instytucji (74%), uzyskanie informacji dotyczących możliwości załatwienia sprawy (66%) oraz pobranie lub wypełnienie formularza (52%)⁴⁷. Upowszechnienie profilu zaufanego ePUAP, podpisu elektronicznego i promocja partycypacji przyczyniły się do zwiększenia liczby obywateli korzystających z usług elektronicznych. Profil zaufany ePUAP posiada tylko około 1,2% Polaków⁴⁸. W urzędach gmin słabą popularnością cieszy się korzystanie z systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją (62,6%), natomiast 41% urzędów samorządowych posiada stronę internetową przystosowaną do obsługi przez telefony komórkowe i urządzenia mobilne. Tylko 13,4% urzędów gmin posiada politykę lub strategię udostępniania otwartych danych publicznych⁴⁹.

Gil-Garcia i Gonzalez-Miranda (2010) określają e-partycypację jako angażowanie społeczeństwa w proces podejmowania decyzji publicznych z wykorzystaniem internetu⁵⁰. W literaturze przedmiotu możemy spotkać jeszcze określenia: partycypacja elektroniczna, e-obywatel, partycypacja cyfrowa i e-uczestnictwo. Obejmuje ona wszystkie formy aktywnego uczestnictwa obywateli w procesach politycznych

⁴⁴ C. Sanford, *Characterizing e-Participation*, „International Journal of Information Management” 2007, s. 406–421.

⁴⁵ M. Conroy, J. Evans-Cowey, *E-participation in Planning: An Analysis of Cities adopting On-line Citizen Participation Tools*, „Environment and Planning C: Government and Policy” 2006, 24(3), s. 371–384.

⁴⁶ Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2019 roku. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2019, <http://www.stat.gov.pl> [dostęp: 13.03.2020].

⁴⁷ Ministerstwo Cyfryzacji, *E-administracja w oczach internautów*, Sopot 2016, www.gov.pl [dostęp: 02.01.2020].

⁴⁸ Najwyższa Izba Kontroli, *Świadczenie usług publicznych w formie elektronicznej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2016, www.nik.gov.pl [dostęp: 05.01.2020].

⁴⁹ Ministerstwo Cyfryzacji, *Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2015 r.*, ASM – Centrum Badań i Analiz Rynku, s. 12, <https://api.dane.gov.pl/media/resources/20160907/raportwpływcyfryzacji nadziałanieurzedowadministracjipublicznejwpolscew2015r-wcag0.pdf> [dostęp: 12.02.2020].

⁵⁰ J.R. Gil-Garcia, F. Gonzalez-Miranda, *E-government and Opportunities for Participation. The Case of the Mexican State Web Portals* [w:] C. Reddick (red.), *Citizens and e-government: Evaluating Policy and Management*, IGI Global, Hershey PA 2010, s. 56–74.

z zastosowaniem technologii ICT⁵¹. Polega na wykorzystaniu mediów cyfrowych w pośredniczeniu i przekształcaniu relacji między społeczeństwem a władzą publiczną w kierunku większego uczestnictwa obywatelskiego. Ma także swoje źródło w procesie upowrzedniania informacji publicznej i umożliwiania obywatelom podejmowania dyskusji na jej temat⁵². E-partycypacja ma postać interakcji pomiędzy społeczeństwem i administracją publiczną z zastosowaniem internetu. Według Matczaka i in. (2015) odnosi się ona do działania samorządu, dostarczania usług publicznych i udziału mieszkańców w procesach demokratycznych⁵³. Określana jest jako narzędzie e-administracji ułatwiające obywatelom możliwość uczestnictwa w obowiązujących procedurach tworzenia prawa, dokumentów strategicznych i planistycznych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.

Sandoval-Almazan i Gil-Garcia (2012) wyrazili pozytywną opinię na temat udostępnianych informacji i oferowanych usług administracyjnych przez meksykańskie gminy, natomiast negatywną dotyczącą dostępu do narzędzi umożliwiających interakcję między mieszkańcami a samorządem⁵⁴. Panagiotopoulou i Stratigea (2017) zwracają uwagę na konieczność ułatwienia uczestnictwa społeczeństwa w e-Planowaniu i jego rozpowszechnienie oraz wdrożenie przyjaznych dla użytkownika interfejsów do interakcji i współpracy⁵⁵.

E-partycypacja jest jedną z metod otwartego procesu podejmowania decyzji i charakteryzuje się następującymi cechami: integracją, która zapewnia prawa głosu wszystkim zainteresowanym; otwartością, która wiąże się z dostępnością narzędzi umożliwiających uczestnictwo w debacie; bezpieczeństwem, które gwarantuje ochronę danych osobowych uczestników debaty; reakcją, która pozwala na bieżące odpowiedzi na pytania uczestników debaty; zdolnością do konsultacji, która oznacza chęć dzielenia się wiedzą i zachęcanie do partycypacji. W e-partycypacji mogą uczestniczyć wskazane grupy lub panele obywatelskie, grupy fokusowe, grupy sondaży opinii społecznej, grupy e-referendalne, aktywne grupy interesów, panele dyskusyjne i formy petycyjne. Zapewnia ona e-włączenie (ang. *e-inclusion*) osób, które wykorzystując

⁵¹ I. Kapsa, *Elektroniczna partycypacja obywatelska w miastach typu „smart”*. Doświadczenia Polski na tle innych państw [w:] A. Kaszukur, A. Laska (red.), *Innowacyjność w warunkach współczesnych miast*, Wyd. Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2017, s. 78–99.

⁵² N. Mańkowska, *E-partycypacja w krajach UE w kontekście teorii wyboru publicznego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2018, nr 529, s. 195–204.

⁵³ P. Matczak, K. Mączka, M. Milewicz, *E-partycypacja: zastosowanie sondażu internetowego jako narzędzia partycypacyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, rok LXXVII, z. 1, s. 239–256.

⁵⁴ R. Sandoval-Almazan, J.R. Gil-Garcia, *Are government internet portals evolving towards more interaction, participation, and collaboration? Revisiting the rhetoric of e-government among municipalities*, „Government Information Quarterly” 2012, nr 29, s. 78.

⁵⁵ M. Panagiotopoulou, A. Stratigea, *Spatial Data Management and Visualization Tools and Technologies for Enhancing Participatory e-Planning in Smart Cities* [w:] A. Stratigea, E. Kyriakides, Ch. Nicolaides, *Smart Cities in the Mediterranean. Copying with Sustainability Objectives in Small and Medium-sized Cities and Island Communities*, Springer 2017, s. 35.

drogę elektroniczną, angażują się w dialog społeczny, a ze względu na problemy zdrowotne bądź odległość nie mogą uczestniczyć osobiście we współdecydowaniu. Według Damurskiego (2011) e-partycypacja charakteryzuje się elastycznością, modułowością, jakościowym podejściem i powinna być powiązana z działaniami poza internetem⁵⁶.

Stopień wykorzystania narzędzi e-partycypacji w krajach UE, na podstawie indeksu e-uczestnictwa, jest ponadprzeciętny i średnia jego wartość wynosi 0,6⁵⁷. Ocena jakości i przydatności witryn rządowych w zapewnieniu obywatelowi informacji online oraz usług wspierających uczestnictwo w debacie publicznej jest najwyższa w krajach Europy Zachodniej i krajach skandynawskich. Wartość indeksu e-uczestnictwa powyżej 0,8 jest w Holandii, Wielkiej Brytanii, Francji.

Partycypacja społeczna z wykorzystaniem technologii internetowych daje możliwość szybkiego pozyskiwania informacji, szerokiej dostępności oraz zwiększenia skuteczności i przejrzystości działań. Pozwala na obniżenie kosztów udzielania informacji i kosztów transakcyjnych z dostarczania oraz zmniejszenie nakładów pracy. Zwiększa szybkość prezentowania i uzyskiwania danych oraz aktualizacji informacji. Umożliwia utrzymanie kontroli społeczeństwa nad działaniami polityków, zwiększa wygodę użytkowników i podnosi poziom świadomości obywateli. Jednak pomimo jej atrakcyjności wzbudza szereg zastrzeżeń związanych z wykluczeniem cyfrowym i ochroną prywatności. E-partycypacja wymaga dostępu do technologii, odpowiednich umiejętności i posiadania sprzętu oraz prowadzi do ujawnienia tożsamości. Kraemer i King (2005) wskazują na problem wzmacniania istniejących nierówności w związku z wykorzystaniem narzędzi informatycznych⁵⁸. Natomiast Polat i Pratchett (2009) zwracają uwagę, że pomimo ułatwionej komunikacji między władzą a obywatelami następuje osłabienie więzi sąsiedzkich na rzecz kontaktów globalnych. Wykazali oni, że 55% badanych amerykańskich miast zamieszczało w Internecie plany przestrzenne, a 37% prezentowało protokoły ze spotkań dotyczących planów⁵⁹.

E-partycypacja obejmuje następujące kanały komunikacji: internetowe narzędzia uczestnictwa, fora dyskusyjne z włączonymi GIS (ang. *GIS-enabled online discussion forum*, GeoDF), wolontariat informacji geograficznej (ang. *Volunteered Geographic Information*, VGI), miejskie Żywe Laboratoria (z ang. *City Living Labs*), partycypacyjne Systemy Informacji Geograficznej (ang. *Public Participation Geographic Information Systems*, PPGIS). Gil-Garcia i Gonzalez-Miranda (2010) wyróżniają kilka kanałów służących rozwojowi e-partycypacji, jak samorządowe blogi, czaty z przedstawicielami władz, fora dyskusyjne⁶⁰. Zissis, Lekkas i Papadopoulou (2008) wskazali

⁵⁶ Ł. Damurski, *Internetowe narzędzia partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego w Polsce*, „Studia KPZK” 2011, nr 142, s. 504–525.

⁵⁷ N. Mańkowska, *op.cit.*, s. 201.

⁵⁸ K. Kraemer, K. King, *Information Technology and Administrative Reform: Will e-Government be Different?*, „The International Journal of Electronic Government Research” 2005, nr 1, s. 1–20.

⁵⁹ R.K. Palat, L. Pratchett, *E-citizenship: Reconstructing the Public Online* [w:] C. Durose, S. Greasley, L. Richardson (red.), *Changing Local Governance, changing Citizens*, Bristol 2009, s. 193–209.

⁶⁰ J.R. Gil-Garcia, F. Gonzalez-Miranda, *op.cit.*

kolejne narzędzia informatyczne, do których należą webcats, FAQ (ang. *Frequently Asked Questions*, najczęściej zadawane pytania), gry decyzyjne, e-panele, e-petycje, *chat rooms*, e-deliberatywne badanie opinii, wirtualne wspólnoty⁶¹.

W kontekście e-partycypacji istotny jest wolontariat informacji geograficznej (VGI), który obejmuje zbiór różnorodnych praktyk z zakresu pozyskiwania i dostarczania informacji geograficznej przez obywateli i nieprofesjonalne organizacje⁶². Podstawową cechą VGI jest otwartość, gdyż każdy może dostarczyć danych i efekty prac są ogólnodostępne. Jakość danych weryfikowana jest głównie przez społeczność użytkowników, którzy poprawiają błędy, dyskutują nad treścią i dbają o poprawność struktury danych. VGI jest stosowany przy wykorzystaniu idei crowdsourcingu, rozumianego jako mechanizm polegający na podziale złożonego zadania na czynniki elementarne i zlecenie jego wykonania dużej niezidentyfikowanej grupie osób. Portale pozwalają obywatelom raportować samorządom problemy w przestrzeni publicznej wymagające interwencji służb porządkowych. Natomiast fora dyskusyjne mogą służyć do dzielenia się pomysłami na zagospodarowanie lokalnych przestrzeni. Przykładami tego typu inicjatyw są: www.fixmystreet.com, www.naprawmyto.pl, www.ushahidi.com, www.neighbborland.com.

Warto wspomnieć, iż Ministerstwo Cyfryzacji rekomenduje otwarte konsultacje online jako standard i zachęca do korzystania z tego typu portali⁶³. Pionierem internetowej formy dialogu z mieszkańcami jest Kraków, który już w 2008 roku uruchomił serwis poświęcony konsultacjom (dialogspoleczny.krakow.pl, a nowa wersja dialoguj.pl). W ramach metropolitalnego portalu konsultacji społecznych 22 samorządy aglomeracji poznańskiej prowadzą konsultacje online na temat podjętych działań. Kompleksową platformą służącą prezentacji bieżących procesów konsultacji jest Serwis Wrocław Rozmawia (www.wroclaw.pl/rozmawia/).

Konsultacje online różnego typu dokumentów możliwe są za pomocą kompleksowego ogólnopolskiego serwisu mamzdanie.org.pl, który został utworzony w 2010 roku. Pozwala on na dostępny i przejrzysty sposób prezentacji oraz umożliwia komentowanie spraw i zapoznawanie się z opiniami innych mieszkańców. Po założeniu własnego profilu i podaniu informacji o rodzaju spraw interesujących wysyła powiadomienia mailowe o nowych konsultacjach, o publikacji podsumowań konsultacji i o ewentualnych zmianach terminów konsultacji.

Platformą pozwalającą na prowadzenie ustrukturyzowanej i rzeczowej dyskusji online jest kialo.com. W języku esperanto *kialo* oznacza rację, powód, rozum. Dzięki zastosowaniu tego narzędzia internetowe rozmowy opierają się na logicznym rozumowaniu i przemyślanej argumentacji. Dyskusje online można prowadzić

⁶¹ D. Zissis, D. Lekkas, A.E. Papadopoulou, *Enhancing security in the integration of e-Government: The e-School initiative*, *Proceeding of the 4th International Conference on Web Information System and Technologies*, 2008, vol. 2, s. 495–502.

⁶² D. Sui, S. Elwood, M. Goodchild (red.), *Crowdsourcing geographic knowledge: volunteered geographic information (VGI) in theory and practice*, Springer Science & Business Media 2012.

⁶³ K. Bielińska, *Partycypacja w wersji online*, <http://itwadministracji.pl/> [dostęp: 30.12.2019].

w formie: *multi thesis discussion*, czyli stawiania tez w odpowiedzi na jedno centralne pytanie, *single thesis discussion*, czyli szukania argumentów potwierdzających lub podważających centralną tezę. Dodatkowo użytkownicy mogą sugerować zmiany, komentować wypowiedzi innych osób, nadawać im rangi odzwierciedlające ich znaczenie w dyskusji.

Rozwój ICT tworzy nowe możliwości aktywizacji społeczeństwa i wpływa istotnie na funkcjonowanie administracji publicznej. Internetowe formy komunikacji poszerzają zakres współpracy z mieszkańcami i zmieniają kulturę organizacyjną urzędów. E-partycypacja, poza korzyściami (obniżenie kosztów uzyskiwania i przekazywania informacji), przynosi obawy związane z cyberbezpieczeństwem i pociąga za sobą utrwalanie nierówności społecznych.

Rozdział 2

Zarządzanie przestrzenne w świetle literatury

2.1. Istota procesu zarządzania przestrzennego

Zarządzanie przestrzenne koncentruje się na sterowaniu procesami w przestrzeni, które powinny dążyć do zachowania zrównoważonego rozwoju i przeciwdziałać konfliktom przestrzennym⁶⁴. Zarządzanie przestrzenne, jako jedna ze sfer zarządzania publicznego w samorządzie terytorialnym, stanowi przedmiot szczegółowych analiz służących optymalnemu zagospodarowaniu przestrzeni. Europejska Karta Przestrzenna określa zasady efektywnego zarządzania przestrzenią w perspektywie długoterminowej poprzez zrównoważony rozwój gospodarczy i przeciwdziałanie zagrożeniom⁶⁵.

Analizując literaturę przedmiotu, można dostrzec wiele podobnych określeń, jak zarządzanie w gospodarce przestrzennej, zarządzanie przestrzenią, zarządzanie przestrzenne, zarządzane rozwojem przestrzennym, zarządzanie w przestrzeni. Zestawienie określeń związanych z zarządzaniem przestrzennym i ich definicji prezentuje tabela 2.1.

Zarządzanie przestrzenne obejmuje praktyczne wykorzystanie wiedzy z zakresu zarządzania strategicznego, administrowania publicznego, finansowej analizy przestrzennej, teorii gospodarki przestrzennej, geografii urbanistycznej i analizy rynków nieruchomości. Wyróżniamy dwa ujęcia zarządzania przestrzennego, określane jako strategiczne i urbanistyczne. Pierwsze ma charakter zarządczo-kreacyjny i jest typowe dla menadżerów publicznych odpowiedzialnych za zidentyfikowanie celów, priorytetów i działań rozwoju przestrzennego na różnych poziomach administracyjnych i integrowanie ich z politykami branżowymi. Drugie stanowi podejście programowo-instrumentalne, którym zajmują się planiści i architekci opracowujący dokumenty zgodnie z wytycznymi celami rozwoju przestrzennego. Wśród badaczy zajmujących

⁶⁴ W.M. Gaczek, *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, BRANTA, Poznań 2003, s. 16.

⁶⁵ Europejska Rada Urbanistów, *Europejska Karta Przestrzenna. Wizja Miast i Regionów – Terytoriów Europy w XXI wieku*, Barcelona 2013.

się podejściem urbanistycznym można wyróżnić Bajerowskiego (2003)⁶⁶, Lorensa (2010)⁶⁷, Cymermana (2010)⁶⁸, Łaguna (2014)⁶⁹, Fogela (2012)⁷⁰. Kwestiom strategicznym poświęcają swoje prace Gaczek (2003)⁷¹, Mickiewicz (2015)⁷², Nowak (2013)⁷³, Gawroński (2012)⁷⁴.

TABELA 2.1. Określenia i definicje związane z zarządzaniem przestrzennym

Określenie	Autor, rok	Definicja
Zarządzanie w gospodarce przestrzennej	Gaczek, 2003	sposób prowadzenia polityki przestrzennej w danej jednostce terytorialnej, które zapewni racjonalne zorganizowanie systemu społeczno-gospodarczego jednostki terytorialnej
Zarządzanie przestrzenne	Bajerowski, 2003	zespół czynności, na które składają się analizy, prognozy i symulacje zmian istotnych cech przestrzeni planistycznej pozwalające na przyjęcie strategii optymalnego wykorzystania parametrów tych własności w celu zmaksymalizowania korzyści ekonomicznych i ekologicznych wynikających z opracowania i wdrażania studiów, programów i planów zagospodarowania przestrzennego
Zarządzanie przestrzenią	Małuj, 2005	proces polegający na organizacji przestrzeni, która powinna tworzyć harmonijną całość oraz uwzględniać w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalnie, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne
Zarządzanie przestrzenią	Gorass, 2007	możliwość przestrzennej koordynacji zamierzeń rozwojowych, leżąca u podstaw efektywnego gospodarowania przestrzenią

⁶⁶ T. Bajerowski (red.), *Podstawy teoretyczne gospodarki przestrzennej i zarządzania przestrzenią*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2003.

⁶⁷ P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek (red.), *Zarządzanie rozwojem przestrzennym miast*, Wyd. Urbanista, Gdańsk 2010, s. 11.

⁶⁸ R. Cymerman (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty sporządzania prognoz skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2010, s. 36.

⁶⁹ D. Łaguna, T.M. Łaguna, W. Łaguna, *Zarządzanie przestrzenią niezurbanizowaną. Kompendium wiedzy i studium przypadku*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok – Olsztyn 2014.

⁷⁰ P. Fogel, *Wskaźniki oceny polityki i gospodarki przestrzennej w gminach*, „Biuletyn KPZK PAN” 2012, z. 250, s. 21–23.

⁷¹ W.M. Gaczek, *op.cit.*, s. 17.

⁷² P. Mickiewicz *Zarządzanie przestrzenią w zarządzaniu publicznym*, „Marketing i Rynek” 2015, nr 10, s. 203.

⁷³ M.J. Nowak, *Zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym jako element zarządzania gminą*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2013, (62), s. 109.

⁷⁴ H. Gawroński, *Instrumenty planowania przestrzennego w zarządzaniu strategicznym jednostkami terytorialnymi*, Studia i Materiały UJK. „Miscellanea Oeconomicae. Zarządzanie i finanse” 2012, nr 2, s. 108.

Określenie	Autor, rok	Definicja
Zarządzanie rozwojem przestrzennym	Lorens, Martyniuk-Pęczek, 2010	nowy element współczesnej doktryny urbanistycznej łączącej w sobie problemy pożądanej formy oraz sposobu jej wytworzenia, czyli instrumentarium, a także zaangażowania społeczności lokalnej do dyskusji o kształcie przestrzeni
Zarządzanie przestrzenią	Mickiewicz, 2015	zespół działań organów samorządu terytorialnego i administracji państwowej, który zmierza do stworzenia ram i warunków do zagospodarowania przestrzeni

Źródło: Opracowanie na podstawie W.M. Gaczek, *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, BRANTA, Poznań 2003, s. 15; P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek (red.), *Zarządzanie rozwojem przestrzennym miast*, Urbanista, Gdańsk 2010, s. 101; T. Bajerowski (red.), *Podstawy teoretyczne gospodarki przestrzennej i zarządzania przestrzenią*, UWM, Olsztyn 2003, s. 180; J. Małuj, *Společne aspekty zarządzania przestrzenią*, <http://www.gpzoom.com.pl> [dostęp: 24.08.2020]; E. Gorass i in., *Koncepcja metody budowy baz danych do oceny i monitorowania zagospodarowania przestrzennego w gminach – ze szczególnym uwzględnieniem ekonomiki gospodarowania przestrzenią*, <https://www.mir.gov.pl> [dostęp: 30.08.2020]; P. Mickiewicz *Zarządzanie przestrzenią w zarządzaniu publicznym*, „Marketing i Rynek” 2015, nr 10, s. 201.

Bajerowski (2008) zwraca uwagę, iż zarządzanie przestrzenne powinno prowadzić do umiejętnego wskazania optymalnego użytkowania i sposobów przekształcenia przeznaczenia każdego fragmentu przestrzeni, wynikających z analiz oraz oszacowania kosztów i korzyści, jakich należałoby się spodziewać w wyniku przekształceń funkcji planistycznych. Decyzje związane z zarządzaniem przestrzennym wymagają zatem identyfikacji, kontroli i sterowania różnymi uwarunkowaniami. Należy uwzględniać zmiany demograficzne, opinie społeczne, finansowe, możliwość przeobrażeń i konieczność zachowania użytecznej przestrzeni dla przyszłych pokoleń⁷⁵. Mickiewicz (2013) twierdzi, iż zarządzanie przestrzenne jest to działanie służące doradzaniu, skąd pozyskać lub jak wygenerować z potencjału finansowego analizowanego obszaru fundusze na przeprowadzenie przekształceń przestrzeni⁷⁶.

Proces zarządzania przestrzennego można analizować w aspekcie: (1) podmiotowym, uwzględniając rodzaj zaangażowanych organizacji i instytucji, np. konserwatora zabytków, dyrektora lasów państwowych, zarządcę dróg i mostów; (2) instrumentalnym, warunkowanym przez wykorzystywane opracowania, np. MPZP, program rozwoju lokalnego; (3) czasowym, określającym terminy dla podejmowanych działań krótkookresowych, średniookresowych i długookresowych⁷⁷.

⁷⁵ T. Bajerowski, *Doskonalenie procesów gospodarowania i zarządzania przestrzenią z uwzględnieniem potrzeb informacyjnych*, „Seria: Przegląd Osiągnięć UWM” 2008, nr 3, s. 10.

⁷⁶ P. Mickiewicz, *op.cit.*, s. 201.

⁷⁷ A. Klasik, F. Kuźnik, *Studia foresightowe jako podstawa polityki strategicznej regionu* [w:] W. Gaczek (red.), *Dynamika, cele i polityka zintegrowanego rozwoju regionów. Aspekty teoretyczne i zarządzanie w przestrzeni*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2013, s. 209.

Zarządzanie przestrzenne powinno uwzględniać stan planistyczny i formę użytkowania przestrzeni. Stan planistyczny przestrzeni wynika z rodzaju opracowań planistycznych obejmujących dany fragment jednostki terytorialnej, które są wykorzystywane w procesie określania wartości ekonomicznej przestrzeni⁷⁸. Wyróżniamy trzy stany planistyczne przestrzeni: podstawowy, pożądany i wymuszony. Stan podstawowy jest związany z obowiązywaniem aktualnego SUIKZP, pożądany – z uchwalonym MPZP, a wymuszony – z wydaną DoWZ. Natomiast uwzględniając formy użytkowania przestrzeni, wyróżniamy trzy rodzaje, które są określane jako: aktualne, potencjale i postulowane⁷⁹. Użytkowanie aktualne wynika ze stanu istniejącego i jest faktycznym sposobem korzystania z przestrzeni zapisanym w ewidencji gruntów. Użytkowanie potencjalne jest rezultatem możliwości wykorzystania cech i wartości spodziewanych z danego fragmentu przestrzeni. Nie posiada ono mocy prawnej oraz nie jest uwzględnione w żadnym dokumencie planistycznym i opracowaniach kierownictwa wewnętrznego gminy. Użytkowanie postulowane wynika z ustaleń MPZP. Jeżeli użytkowanie postulowane jest efektem źle przeprowadzonych studiów i analiz poprzedzających opracowanie MPZP oraz nie jest zgodne z użytkowaniem potencjalnym, to wówczas dochodzi do konfliktów przestrzennych, które niewątpliwie przekładają się na niską jakość życia. Występuje tutaj brak zachowania zasady koherencji lokalizacyjnej.

Zarządzanie przestrzenne w ujęciu strategicznym prowadzi do osiągnięcia pożądanego stanu w określonym horyzoncie czasowym i ma charakter procesowy. Proces ten, zgodnie z pętlą Deminga (Plan – Do – Check – Act, PDCA), powinien składać się z czterech zasadniczych etapów: analizy strategicznej, implementacji, sprawdzania i koordynowania⁸⁰. Należy zmierzać do ciągłego doskonalenia. Gaczek (2003) zarządzanie przestrzenne określa jako proces obejmujący planowanie, organizowanie, ocenę i kontrolowanie rozwoju przestrzennego danej jednostki terytorialnej⁸¹. Istota procesu zarządzania przestrzennego, zgodnie z ideą cyklu PDCA, została zwiualizowana na rysunku 2.1.

Analiza strategiczna zarządzania przestrzennego powinna obejmować uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne, ustalenia ze strategicznych dokumentów, problemy i obszary zagrożenia, cele rozwoju przestrzennego, kierunki i zasady zagospodarowania przestrzennego, ustalenia w rozmieszczeniu ponadlokalnych inwestycji celu publicznego oraz wizję rozwoju przestrzennego. Implementacja jest związana z uchwaleniem SUIKZP, opracowywaniem nowych MPZP oraz realizacją programów zawierających ponadlokalne inwestycje publiczne. Sprawdzanie polega na prowadzeniu

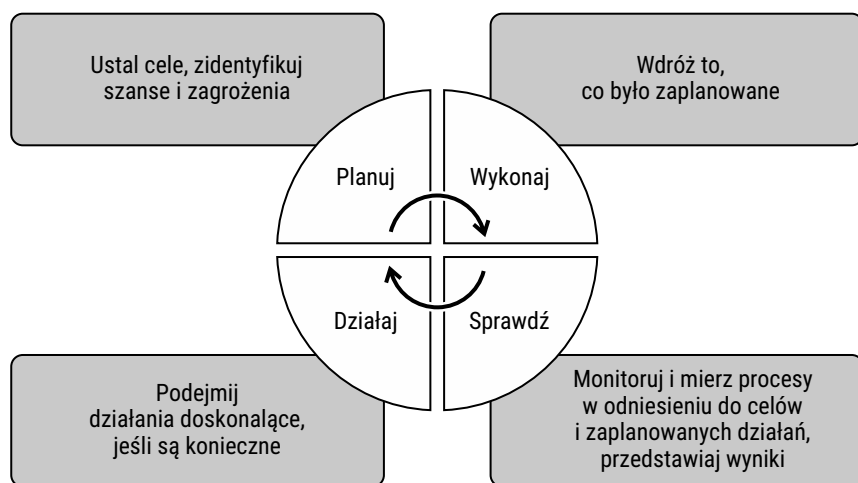
⁷⁸ T. Bajerowski (red.), *Zarządzanie ...*, op.cit., s. 11–12.

⁷⁹ S. Staszewska, O. Dajek, *Program rewitalizacji a zarządzanie przestrzenne i strategiczne*, „Biuletyn KPZK PAN” 2018, z. 270, s. 27–28.

⁸⁰ H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Wolter Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 14.

⁸¹ W.M. Gaczek, op.cit., s. 15.

monitoringu zmian stanu zagospodarowania przestrzennego i ocenie postępów prac planistycznych. Natomiast etap koordynowania obejmuje przygotowanie rekomendacji do polityki przestrzennej wojewódzkiej i krajowej, aktualizację SUiKZP i zmiany obowiązujących MPZP.



RYSUNEK 2.1. Etapy procesu zarządzania przestrzennego

ŹRÓDŁO: Opracowanie własne na podstawie W.M. Gaczek, *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, BRANTA, Poznań 2003, s. 17.

Zgodnie z przedstawionym schematem zarządzanie przestrzenne jest procesem ciągłym i powinno charakteryzować się następującymi cechami: identyfikacją priorytetów strategicznych w głównych obszarach interwencji; oceną mocnych i słabych stron jednostki terytorialnej w odniesieniu do benchmarków; wyznaczeniem mierzalnych celów na poziomie strategicznym, operacyjnym i taktycznym; wprowadzeniem mechanizmów controllingu strategicznego. W określonych okresach czasowych na ostatnim etapie następuje przegląd i weryfikacja celów strategicznych rozwoju przestrzennego gminy, a także sposobów ich osiągnięcia. Im otoczenie jest bardziej zmienne, tym okresy weryfikacji powinny być krótsze. Wskazania ustawowe sugerują dokonywanie co najmniej raz podczas kadencji organów samorządu terytorialnego przeglądu planów zagospodarowania przestrzennego. Stałym monitoringiem powinny być objęte nie tylko postępy na drodze osiągnięcia celów strategicznych, ale również zmiany zachodzące w otoczeniu, które mogą również determinować konieczność aktualizacji planów. Gaczek (2003) w procesie zarządzania przestrzennego wyróżnia: analizę zewnętrznego otoczenia i sytuacji wewnętrznej przestrzeni, określenie strategicznych celów społeczno-gospodarczego rozwoju jednostki i kierunków zagospodarowania przestrzennego, wybranie możliwych rozwiązań zapewniających osiągnięcie założonych celów strategicznych, wdrożenie strategicznych decyzji, powrót

do analizy i otoczenia sytuacji wewnętrznej⁸². Natomiast Nowak (2013) wyróżnia następujące etapy zarządzania przestrzennego na szczeblu lokalnym: diagnozę, realizację, uzupełnienie i modyfikację⁸³.

Zarządzanie przestrzenne jest nowym terminem w zarządzaniu publicznym i dopiero w początkowych latach XXI wieku podjęto próbę jego zdefiniowania. Ciągłe jest on doprecyzowywany oraz badana jest jego istota i zakres.

2.2. Instrumenty zarządzania przestrzennego

Zarządzanie przestrzenne charakteryzuje się bogatym wachlarzem instrumentów⁸⁴. Przegląd instrumentów zarządzania przestrzennego rozpoczął od klasyfikacji funkcjonalnej, która wyróżnia instrumenty bezpośrednie i pośrednie⁸⁵. Różnica dotyczy sposobu wywołania skutków przestrzennych. Natomiast Noworól (1998) w zestawie instrumentów zarządzania przestrzennego wyróżnia: urbanistyczno-architektoniczne, prawne, inwestycyjne, finansowe i promocyjne⁸⁶. W klasyfikacji instrumentów Kwaśnika (2013) mamy narzędzia normatywne tworzące prawo miejscowe i administracyjne w postaci decyzji lokalizacyjnej⁸⁷. W kolejnej klasyfikacji zarządzania przestrzennego wydzielamy instrumenty: planistyczne, administracyjne i finansowe⁸⁸. Ten zestaw należałoby jeszcze rozszerzyć o instrumenty monitorujące i informujące. Gaczek (2003) wyróżnia instrumenty: planistyczne, instytucjonalne, prawne i finansowe⁸⁹. W klasyfikacji Borsy (2008) spotykamy: środki prawne i struktury organizacyjnej, środki nakazowo-zakazowe, bezpośrednie inwestycje publiczne, środki ekonomiczne, uspołecznienie procesów podejmowania decyzji, analizy przestrzenne i badania naukowe⁹⁰.

⁸² *Ibidem*, s. 22.

⁸³ M.J. Nowak, *op.cit.*, s. 110.

⁸⁴ H. Gawroński, *Instrumenty ..., op.cit.*, s. 108. T. Skotarczak, M.J. Nowak, M. Blaszkę, *Instrumenty realizacji polityki przestrzennej w dużym mieście – przykład Szczecina*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 339, s. 189.

⁸⁵ M.J. Nowak, *Bezpośrednie instrumenty zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym a rozwój gospodarczy jako problem badawczy*, „Zarządzanie Publiczne” 2012, nr 3(21), s. 45.

⁸⁶ A. Noworól, *Instrumenty zarządzania rozwojem miasta*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Oddział w Krakowie, Kraków 1998, s. 146.

⁸⁷ P. Kwaśnik, *Specyfika postanowień miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, „Zeszyty Naukowe WSEI, seria: Administracja” 2013, nr 3(1), s. 32.

⁸⁸ S. Hajduk, *Instrumenty ekonomiczne zarządzania przestrzenią na poziomie lokalnym*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2013, nr 307, s. 205.

⁸⁹ W.M. Gaczek, *op.cit.*, s. 22.

⁹⁰ M. Borsy, *Polityka przestrzenna w gospodarce regionalnej i lokalnej* [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, PWN, Warszawa 2008.

Brzeziński (2015)⁹¹ i Nowak (2013)⁹² do bezpośrednich instrumentów zaliczają: MPZP, plan zagospodarowania przestrzennego województwa, SUiKZP, DoWZ i decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Natomiast wśród pośrednich wyróżniają: prognozę skutków finansowych MPZP, decyzję środowiskową, prognozę skutków środowiskowych MPZP.

Foryś i Nowak (2012) uważają, iż bezpośrednio instrumenty zarządzania przestrzennego pozwalają utrzymać ład przestrzenny i zrównoważony w przestrzeni gminnej⁹³. Chudak (2012) zauważa, iż MPZP mogą przyspieszyć aktywność gospodarczą i usprawnić proces inwestycyjny⁹⁴. Markowski zaznacza, iż słabym ogniwem wśród instrumentów zarządzania przestrzennego są wydawane alternatywnie w stosunku do MPZP decyzje administracyjne oparte na przesłance zasady bliskiego sąsiedztwa⁹⁵. Ziobrowski (2010) wskazuje, iż skutkuje to dezintegracją przestrzeni⁹⁶. Kopeć (2009) zauważa, iż gminom łatwiej jest korzystać z decyzji lokalizacyjnych niż z MPZP, ale w długookresowej perspektywie prowadzi to do kosztownych skutków niekontrolowanej urbanizacji⁹⁷.

Pośrednie instrumenty zarządzania przestrzennego obejmują opracowania finansowe i ekologiczne powiązane z planami zagospodarowania przestrzennego. Wartość przestrzeni, jak sugeruje Wańkowicz i in. (2016), wynika przede wszystkim jej cech, jak: rzadkość i unikalność, niezbędność, substytucyjność, odnawialność⁹⁸. Dokumenty finansowe powinny zawierać: prognozy wpływu ustaleń MPZP na dochody własne i wydatki gminy, prognozy wpływu ustaleń MPZP na wydatki związane z realizacją inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, wnioski i zalecenia dotyczące przyjęcia proponowanych rozwiązań projektu MPZP, wynikające z uwzględnienia ich skutków finansowych. Brzeziński (2015) uważa, iż prognoza skutków finansowych nie spełnia

⁹¹ C. Brzeziński, *Wybrane problemy ...*, op.cit., s. 109.

⁹² M.J. Nowak, op.cit., s. 45.

⁹³ I. Foryś, M. Nowak, *Zarządzanie przestrzenią w gospodarowaniu nieruchomościami*, Poltext, Warszawa 2012, s. 51.

⁹⁴ M. Chudak, *Regulacje planistyczne jako istotny czynnik przyspieszający i usprawniający proces inwestycji gospodarczych* [w:] M. Nowak, T. Skotarczak (red.), *Inwestycje w mieście. Uwarunkowania ekonomiczne, organizacyjne i przestrzenne*, CeDeWu, Warszawa 2012, s. 107.

⁹⁵ T. Markowski, *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem* [w:] T. Markowski, P. Żuber (red.), *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, „Studia KPZK PAN” 2011, t. CXXXIV, s. 39.

⁹⁶ Z. Ziobrowski, *Polityka przestrzenna a decyzje o warunkach zabudowy* [w:] J.M. Chmielewski, G. Węclawowicz (red.), *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego*, „Biuletyn KPZK PAN” 2010, z. 245, s. 23.

⁹⁷ A. Kopeć, *Udział społeczny w planowaniu przestrzennym – uwarunkowania prawne a praktyka planistyczna* [w:] E. Klima (red.), *Czynniki społeczne w gospodarce przestrzennej i planowaniu przestrzennym*, Wyd. Uniwersytet Łódzki, Łódź 2009, s. 38.

⁹⁸ W. Wańkowicz, H. Lipińska, A. Kępkowicz, *Gospodarowanie przestrzenią. Poszukiwanie modelu decyzyjnego*, „Zarządzanie Publiczne” 2016, nr 3(37), s. 56.

swojego zadania, gdyż zobowiązania z niej wynikające nie są uwzględniane w wieloletnim planie finansowym gminy i w konsekwencji te koszty nie są umieszczane w budżecie gminy⁹⁹. Sołowiejski i Witkiewicz (2003) zwracają uwagę na kolejną nieprawidłowość tego opracowania, wynikającą z charakteru prognozy, w której nie prowadzi się analiz skutków finansowych MPZP pod kątem ich realności i efektywności ekonomicznej¹⁰⁰. Cymerman (2010) określa ten dokument jako biznesplan zarządzania przestrzenią, za pomocą którego możliwa jest modyfikacja, a nawet rezygnacja z niektórych zapisów MPZP¹⁰¹. Gwiazdowicz (2010) zauważa, iż skutecznym działaniem zapobiegającym rozpraszaniu zabudowy byłby zakaz zabudowy na terenach pozbawionych odpowiedniego uzbrojenia¹⁰². Nowak identyfikuje najistotniejsze problemy zarządzania przestrzennego, do których zalicza zbyt małe znaczenie MPZP oraz negatywną rolę DoWZ¹⁰³.

Instrumenty planistyczne zarządzania przestrzennego obejmują SUiKZP i MPZP. Do instrumentów administracyjnych zaliczamy decyzje władz samorządowych wydawane w postaci: DoWZ, decyzji o warunkach lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o pozwoleniu budowlanym, decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej lub leśnej, decyzji o podziale nieruchomości.

Należy również wspomnieć o instrumentach monitorujących zarządzania przestrzennego. Monitoring jest wykorzystywany do podnoszenia wydajności, racjonalności i trafności interwencji. Monitoring przestrzenny jest systemem obserwacji i opisu, przetwarzania i rozpowszechniania informacji o obecnym i perspektywicznym zagospodarowaniu przestrzennym, który prowadzi do poznania przestrzeni i podejmowania racjonalnych decyzji przestrzennych. Stałym monitoringiem powinny być objęte nie tylko postępy na służące osiągnięciu celów strategicznych, ale również zmiany zachodzące w otoczeniu, które mogą także determinować konieczność aktualizacji MPZP lub SUiKZP. Kontrola obejmuje sprawdzenie wykonania zadania, porównanie założonego celu z efektem prac i wyciągnięcie wniosków na przyszłość. Na tym etapie skutecznie powinny być wykorzystywane służby nadzoru, jak gminna komisja urbanistyczno-architektoniczna¹⁰⁴. Monitoring przestrzenny powinien wpisywać

⁹⁹ C. Brzeziński, *Wybrane problemy ...*, op.cit., s. 109.

¹⁰⁰ R. Sołowiejski, Z. Witkiewicz, *Metoda sporządzania prognozy skutków finansowych*, Biblioteka Urbanisty, Urbanista 5, Warszawa 2003, s. 28.

¹⁰¹ R. Cymerman, *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* [w:] R. Cymerman (red.), *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2010, s. 206.

¹⁰² M. Gwiazdowicz, *Kryzys gospodarki przestrzennej*, Biuro Analiz Sejmowych Infos 2010, nr 3(73), s. 3.

¹⁰³ M.J. Nowak, *Niesprawność władz publicznych a polityka przestrzenna w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne” 2016, nr 2(36), s. 96.

¹⁰⁴ P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek (red.), op.cit., s. 55–56. M. Feltynowski, *Zagospodarowanie przestrzeni na obszarach wiejskich a proces rozlewania się miast* [w:] M.J. Nowak, T. Skotarczak (red.), *Zarządzanie miastem. Studium ekonomiczne i organizacyjne*, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2010, s. 115–138.

się w wytyczne dyrektywy INSPIRE. Ewaluacja w zarządzaniu rozwojem przestrzennym powinna przyczyniać się do poprawienia efektywności i sprawności wdrażanych MPZP w celu zapewnienia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju¹⁰⁵.

Istotną grupę instrumentów zarządzania przestrzennego stanowią instrumenty finansowe. Skutki ekonomiczne nieracjonalnie zaplanowanych SUiKZP i wydanych na jego podstawie MPZP są katastrofalne dla budżetów gmin. Przegląd literatury pokazał, iż zagadnienia finansowe w zarządzaniu przestrzennym analizowano w trzech aspektach: koszty uchwalania MPZP, skutki ekonomiczne wejścia w życie MPZP oraz dochody i wydatki w budżecie lokalnym. Kwestie szacowania skutków ekonomicznych podejmowanych przez samorządy lokalne decyzji przestrzennych zawartych w opracowaniach planistycznych są istotne dla stabilności finansów publicznych gminy. Racjonalizacji tego zagadnienia służy obligatoryjna prognoza skutków finansowych uchwalenia MPZP.

Uchwalenie nowego lub zmiana dotychczasowego MPZP wpływa na wartość rynkową przestrzeni poprzez przyporządkowywanie nowych funkcji planistycznych w miejsce dotychczasowych. Zmiana przeznaczenia generuje określone skutki finansowe odnoszące się do struktury ilościowej i jakościowej przestrzeni. Zmiana wartości przestrzeni połączona jest zazwyczaj ze zmianą pól powierzchni nieruchomości. Pociąga to za sobą także konieczność podzielenia dużych powierzchniowo działek dotychczas użytkowanych jako rolne na wiele mniejszych, lepiej przystosowanych do pełnienia nowej funkcji, np. mieszkaniowej. Zmiana powierzchni nieruchomości wywołuje potrzebę prognozowania zmian wartości przestrzeni i te skutki odnoszą się do struktury ilościowej przestrzeni¹⁰⁶. Mechanizm powstawania wartości ekonomicznej na rynku nieruchomości gruntowych jest generowany przez popyt, podaż i obrót oraz regulowany ceną. Znajduje to odzwierciedlenie w takich cechach przestrzeni, jak: użyteczność, rzadkość, zbywalność.

Konieczność prognozowania zmian wartości przestrzeni ze względu na nowy sposób użytkowania nieruchomości jest oczywista. Zmiana sposobu użytkowania przestrzeni, w szczególności z nieinwestycyjnego na inwestycyjny, pociąga za sobą także konieczność wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej i społecznej. Każda zmiana parametrów przestrzeni ułatwiająca korzystanie z nieruchomości wywołuje określone reakcje lokalnego rynku nieruchomości i konieczność prognozowania zmian wartości przestrzeni.

Dochody w budżecie gminy obejmują rentę planistyczną, opłatę adiacencką¹⁰⁷ (z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej, z tytułu scalania i podziału,

¹⁰⁵ P. Mickiewicz, *Strategiczne zarządzanie przestrzenią i środowiskiem* [w:] B. Koźuch, Ł. Sułkowski (red.), *Instrumentarium zarządzania publicznego*. Difin, Warszawa 2015, s. 49.

¹⁰⁶ R. Cymerman, T. Bajerowski, H. Kryszk, *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2010, s. 43.

¹⁰⁷ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020, poz. 65).

z tytułu podziału), należność za wyłączenie gruntów rolnych lub leśnych z produkcji¹⁰⁸, odszkodowanie za przedwczesny wyręb drzewostanu, opłatę za usuwanie drzew i krzewów z nieruchomości¹⁰⁹, opłatę z tytułu działalności górniczej¹¹⁰ i podatki od nieruchomości. Pojawiają się również wydatki związane z wejściem w życie MPZP, do których zaliczamy: koszty sporządzenia MPZP, koszty wykupienia gruntów pod inwestycje publiczne, odszkodowania z tytułu ograniczenia lub uniemożliwienia korzystania z nieruchomości, koszty wykupienia lub zamiany na inną nieruchomość, odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, koszty operatów szacunkowych nieruchomości, koszty realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej¹¹¹. Realizacja ustaleń MPZP powoduje ekonomiczne następstwa.

Wspólnoty samorządowe ponoszą nieracjonalnie wysokie koszty realizacji i utrzymania infrastruktury, które są generowane przez rozproszoną zabudowę mieszkaniową. Odbija się to negatywnie na finansach gmin. Dodatkowo budżety miast są uszczuplane przez wypłatę odszkodowań (właścicielowi, art. 36 Ustawy z 2003 r., przysługuje roszczenie dotyczące wykupu nieruchomości lub odszkodowania za rzeczywistą poniesioną szkodę, jeżeli w związku z uchwaleniem MPZP lub jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone). Prawo do odszkodowania pojawia się nawet w sytuacji braku faktycznego wystąpienia szkody, a nawet jest zasadne w związku z brakiem możliwości realizacji wydanych DoWZ i w przypadku hipotetycznej możliwości wydania takiej decyzji. Istnieje możliwość uzyskania nawet kilku odszkodowań związanych z tym samym ograniczeniem w oparciu o różne ustawy. Brak jest przepisów kompleksowo i jednoznacznie regulujących kwestie odszkodowań. Samorząd miejski ponosi nawet odpowiedzialność odszkodowawczą, jeśli ustalenia MPZP nie wynikają z decyzji jej organów, a związane są z koniecznością ich opracowania dla realizacji ponadlokalnych inwestycji celu publicznego. Dodatkowo inwestor zamierzający realizować, na podstawie MPZP, inwestycję powodującą ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości sąsiednich, nie ponosi odpowiedzialności odszkodowawczej. Wiele gmin ponosi lub będzie ponosić ogromne koszty wykupu gruntów pod drogi i koszty budowy infrastruktury technicznej na terenach, które nigdy nie będą zabudowane, i na terenach zabudowanych ekstensywnie. Według szacunków przedstawionych przez Śleszyńskiego (2015) i jego zespół koszty te wynoszą 40–59 mld zł¹¹², natomiast analizy Olbrysa i Zachariasza (2015) wska-

¹⁰⁸ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017, poz. 1161).

¹⁰⁹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2020, poz. 55).

¹¹⁰ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo górnicze i geologiczne (Dz. U. z 2020, poz. 284).

¹¹¹ S. Hajduk, *Finansowe aspekty zarządzania przestrzenią na poziomie lokalnym*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego” 2014, nr 37–t. 3, s. 207; S. Hajduk, *Istota zarządzania rozwojem przestrzennym gminy*, „Problemy Ekologii” 2008, nr 4, s. 177.

¹¹² P. Śleszyński, T. Komornicki, A. Dręgowska, B. Zielińska, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2013 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2015, s. 6.

zużą na kwotę nawet 130 mld zł¹¹³. Śleszyński (2018) zwraca uwagę, iż badania kosztów rozproszenia i skutków ekonomicznych chaosu osadniczego są zaniedbane¹¹⁴. Obciążenia finansowe, które ponosi gmina w związku z uchwaleniem MPZP, mają odmienny charakter i zakres oraz ujawniają się w różnym czasie i rozmiarze, w zależności od zapisów w nich zawartych i rozwoju procesu inwestycyjnego.

Prognozy skutków finansowych uchwalenia MPZP, wykonywane na potrzeby zarządzania przestrzennego, powinny obejmować okres od 5 do 10 lat. W wyjątkowych sytuacjach okres ten można wydłużyć, ale nie więcej niż o 2 lata. Głównym zadaniem prognoz jest zbadanie rynku i ustalenie trendu w okresie prognozowania. Rozszerzają one zakres opracowania planistycznego, zwiększają koszty sporządzania MPZP, ale jednocześnie uwzględniają rynkowy charakter gospodarki i wartość ekonomiczną przestrzeni. Czynności związane z przygotowaniem prognozy skutków finansowych uchwalenia MPZP ustawowo zostały przypisane rzeczoznawcom majątkowym. Bezpośrednie finansowe następstwa MPZP wiążą się w możliwością pobierania przez gminy opłaty planistycznej, ale również z koniecznością wypłaty odszkodowania w związku z brakiem możliwości korzystania z nieruchomości gruntowej¹¹⁵. Pośrednie skutki wejścia w życie MPZP związane są z koniecznością wykupienia gruntu i kosztami realizacji publicznych inwestycji gminnych, ze zmianą stawki podatkowej od gruntów, budynków oraz możliwością pobierania opłaty adiacenckiej¹¹⁶.

2.3. System zarządzania przestrzennego w Polsce

System zarządzania przestrzennego obejmuje wszystkie szczeble administracyjne, począwszy od ponadnarodowego, poprzez krajowy, wojewódzki, subregionalny (powiatowy), a skończywszy na gminnym. System zarządzania przestrzennego przeanalizowano w ujęciu przedmiotowym, a później – podmiotowym. Ujęcie przedmiotowe pozwoliło na uwzględnienie istotnych dokumentów i opracowań, natomiast podmiotowe na zidentyfikowanie ważnych instytucji i organów.

¹¹³ A. Olbrysz, I. Zachariasz, *Raport o finansowych skutkach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią* [w:] P. Kopyciński (red.), *Sprawne państwo. Badania nad kierunkami zmian w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w Polsce*, Wyd. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2015, s. 183–327.

¹¹⁴ P. Śleszyński, *Společno-ekonomiczne skutki chaosu przestrzennego dla osadnictwa i struktury funkcjonalnej terenów*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” 2018, nr 182, s. 39–40.

¹¹⁵ R. Cymerman, (red.) *Teoretyczne i praktyczne aspekty sporządzania prognoz skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2010, s. 36.

¹¹⁶ M. Czochoński, J. Dziubińska, *Wpływ opłat adiacenckich związanych z podziałem nieruchomości na budżet gminy na przykładzie Łodzi*, „Czasopismo Techniczne Politechniki Krakowskiej” 2008, z. 2, s. 11.

Spójność terytorialna i przestrzenna Unii Europejskiej została określona w Europejskiej Perspektywie Rozwoju Przestrzennego, Agendzie Terytorialnej – w kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów – oraz w Zielonej Księdze, w sprawie spójności terytorialnej to jest przekształcenia różnorodności terytorialnej w siłę. Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego (*European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of Territory of the European Union* – ESDP), która została uchwalona w Poczdamie w maju 1999 roku, sprzyja integracji różnorodnych terytorialnie struktur w państwach członkowskich i powiązaniu zadań różnych instytucji administracyjnych¹¹⁷. Dodatkowo dokument ten daje ośrodkom decyzyjnym podstawy do formułowania ich polityki i sposobu postępowania¹¹⁸.

Ramy polskiego systemu zarządzania przestrzennego określa Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, a w każdym regionie – plan zagospodarowania przestrzennego województwa, natomiast na poziomie lokalnym – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Na podstawie wytycznych zawartych w SUiKZP przygotowywane są MPZP, a następnie wydawane pozwolenia na budowę i inne decyzje administracyjne dotyczące podziału nieruchomości, wyłączenia gruntów rolnych lub leśnych z produkcji. Funkcjonują również mocno krytykowane przez środowisko urbanistów decyzje lokalizacyjne: o warunkach zabudowy (DoWZ) i o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Ramy systemu zarządzania przestrzennego w ujęciu przedmiotowym w 2020 roku przedstawia tabela 2.2.

Najważniejszy dokument strategiczny w Polsce dotyczący zarządzania przestrzennego, Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, wskazuje na konieczne zmiany w planowaniu przestrzeni. W opracowaniu przedstawiono wizję zagospodarowania przestrzennego kraju do 2030 roku, określono cele i kierunki polityki przestrzennego zagospodarowania kraju oraz wskazano zasady, według których działalność człowieka powinna być realizowana w przestrzeni. Zidentyfikowano sześć celów polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, do których zaliczamy: (1) podwyższenie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich Polski w przestrzeni europejskiej poprzez ich integrację funkcjonalną przy zachowaniu policentrycznej struktury systemu osadniczego sprzyjającej spójności; (2) poprawę spójności wewnętrznej i terytorialne równoważenie rozwoju kraju poprzez promowanie integracji funkcjonalnej, tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania się czynników rozwoju, wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich oraz wykorzystanie potencjału wewnętrznego wszystkich terytoriów; (3) poprawę dostępności terytorialnej kraju w różnych skalach przestrzennych poprzez rozwijanie infrastruktury transportowej

¹¹⁷ Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf [dostęp: 23.08.2020].

¹¹⁸ G. Olejniczak, J. Hernik, *Polityka rozwoju przestrzennego Unii Europejskiej w aspekcie krajobrazów kulturowych*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2012, nr 3/II, s. 49–60.

i telekomunikacyjnej; (4) kształtowanie struktur przestrzennych wspierających osiągnięcie i utrzymanie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych Polski; (5) zwiększenie odporności struktury przestrzennej kraju na zagrożenia naturalne i utratę bezpieczeństwa energetycznego oraz kształtowanie struktur przestrzennych wspierających zdolności obronne państwa; (6) przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego¹¹⁹.

TABELA 2.2. System zarządzania przestrzennego w ujęciu przedmiotowym w 2020 roku

	Poziom krajowy	Poziom regionalny	Poziom lokalny
Instrumenty planowania rozwoju regionalnego	Strategia rozwoju kraju	Strategia rozwoju województwa	Strategia rozwoju gminy
Instrumenty planowania rozwoju przestrzennego	Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju	Plan zagospodarowania przestrzennego województwa	Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego
Instrumenty wdrażania	Programy zawierające zadania rządowe służące realizacji celu publicznego o znaczeniu krajowym	Programy zawierające zadania samorządowe służące realizacji celu publicznego o znaczeniu wojewódzkim	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
Instrumenty monitoringu i kontroli	Okresowe raporty o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju	Okresowe raporty o stanie zagospodarowania przestrzennego województwa wraz z oceną realizacji inwestycji	Okresowe raporty o stanie zagospodarowania przestrzennego gminy

Źródło: opracowanie na podstawie Ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003 nr 80, poz. 717).

Aktualnie wszystkie województwa posiadają uchwalone plany zagospodarowania przestrzennego województw. Zawierają one informacje dotyczące stanu i kierunków zagospodarowania przestrzennego województwa w zakresie struktury użytkowania ziemi, sieci osadnicze, obszarów funkcjonalnych, infrastruktury transportowej i komunalnej, infrastruktury społecznej, ochrony środowiska i zasobów przyrody, ochrony dziedzictwa kulturowego i krajobrazu kulturowego, gospodarki, bezpieczeństwa. Przygotowanie tych planów, a następnie ich uchwalenie miało miejsce w latach 2015–2020. Częścią planu zagospodarowania przestrzennego województwa jest plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego.

¹¹⁹ Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. 2012, poz. 252).

SUiKZP i MPZP są dokumentami pełniącymi odmienne funkcje w systemie zarządzania przestrzennego na poziomie lokalnym. SUiKZP nie jest aktem prawa lokalnego, a MPZP jest przepisem gminnym. MPZP stanowi podstawę do wydawania decyzji administracyjnych, jak pozwolenie budowlane¹²⁰. Ustalenia SUiKZP są wiążące dla samorządu gminy przy przygotowywaniu MPZP. SUiKZP opracowuje się dla obszaru gminy w granicach administracyjnych, natomiast MPZP dla fragmentu gminy.

SUiKZP jest opracowaniem planistycznym o charakterze strategicznym, w którym określa się lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego oraz następuje transpozycja koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju regionu i planu zagospodarowania przestrzennego województwa na obszar gminy. SUiKZP służy identyfikacji uwarunkowań stanu istniejącego, stanowiąc płaszczyzną odniesienia i weryfikacji wszelkich przewidywanych i planowanych kierunków przestrzennego rozwoju gminy. Przy określaniu przyszłego zagospodarowania i użytkowania przestrzeni uwzględnia się trzy zasady¹²¹: zrównoważonego rozwoju, ładu przestrzennego, nadrzędności interesu publicznego nad indywidualnymi interesami obywateli i podmiotów gospodarczych. Uwzględnienie tych zasad prowadzi do kompromisu pomiędzy wizją rozwoju przestrzennego samorządu gminy, oczekiwaniami mieszkańców oraz obiektywnymi potrzebami i wymaganiami funkcjonalnymi danej jednostki osadniczej. Przyjęte w SUiKZP rozwiązania powinny umożliwić podniesienie atrakcyjności gminy i poprawę jakości życia mieszkańców z jednoczesnym zachowaniem zasad ochrony środowiska przyrodniczego oraz poszanowania dziedzictwa kulturowego. W związku z powyższym SUiKZP stanowi ofertę promocyjną dla potencjalnych inwestorów. Umożliwia uporządkowanie obszarów gminy ze wskazaniem terenów rozwoju aktywności gospodarczej, rezerw inwestycyjnych dla kształtowania wielofunkcyjnej zabudowy, rozwoju zabudowy mieszkaniowej, rozwoju funkcji rekreacyjno-wypoczynkowych, przewidywanego sytuowania obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m².

Mrozik i Wiśniewska (2013) zwracają uwagę na sytuacje wyjątkowe, w których MPZP staje się obligatoryjny¹²². Taka sytuacja ma miejsce, jeżeli w SUiKZP wyznaczane są tereny przeznaczone do: (1) objęcia procesem scalania i podziału nieruchomości, (2) lokalizacji obiektu handlowego o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², (3) realizacji inwestycji celu publicznego, (4) wyłączenia z produkcji rolnej i leśnej.

¹²⁰ C. Brzeziński, *System planowania przestrzennego jako bariera realizacji komponentu miejskiego polityki spójności w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Gospodarka lokalna w teorii i praktyce” 2015, nr 391, s. 113.

¹²¹ I. Zachariasz, *Nowe wymogi ustawowe dla studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin*, Towarzystwo Urbanistów Polskich, Warszawa 2016, s. 10.

¹²² K. Mrozik, A. Wiśniewska, *Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego jako instrument zarządzania procesem suburbanizacji na terenach wiejskich na przykładzie obrębu geodezyjnego Skórzewo*, „Rocznik Ochrony Środowiska” 2013, nr 15, s. 2129.

Grunty, na których planuje się lokalizację parku kulturowego, lub znajdujące się na terenie strefy ochrony uzdrowiskowej również muszą być objęte MPZP.

Realizacja inwestycji dla większości obszarów gmin odbywa się na podstawie mechanizmu DoWZ, które nie muszą być zgodne z polityką przestrzenną samorządu ogłoszoną w SUIKZP. Wydawanie decyzji lokalizacyjnych ogranicza publiczną kontrolę procesów inwestycyjnych. Utrudniona jest możliwość jednoznacznego określenia, jak mogą kształtować się w przyszłości warunki inwestycyjne dla danej nieruchomości i jej najbliższego sąsiedztwa, co może przeszkodzić kontynuacji zakładanej działalności.

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej kraju należy do zadań Rady Ministrów. Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa odpowiada za opracowanie rozwiązań systemowych i propozycji przepisów w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym rewitalizacji, oraz udział w realizacji i monitorowaniu komponentów przestrzennych strategii i programów. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej regionu należy do zadań samorządu województwa. Biuro Planowania Regionalnego i Przestrzennego uzgadnia projekty SUIKZP i MPZP w zakresie zadań samorządu województwa i uwzględnienia wyników audytu krajobrazowego. Do ich zadań należy również opiniowanie uchwał określających zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej gminy należy do zadań samorządu lokalnego. Pracownicy Urbanistyczne opracowują projekty SUIKZP oraz MPZP.

Zachariasz (2013) krytykuje działalność planistyczną administracji publicznej w zakresie zagospodarowania przestrzennego, gdyż nie odpowiada ona potrzebom rynkowym, nie uwzględnia potrzeb mieszkańców oraz nie jest zintegrowana z planowaniem inwestycyjnym i finansowym¹²³.

2.4. Grupy interesariuszy w procedurze planistycznej

Identyfikacja podstawowych grup interesariuszy, dla których informacja przestrzenna jest istotna, należy do ważnych elementów dialogu społecznego. Podczas prowadzenia procedur planistycznych stykają się różne interesy społeczne i gospodarcze, co może skutkować konfliktami przestrzennymi. Ujawnienie grona interesariuszy pozwala właściwie przygotować się do partycypacji społecznej. Interesariuszami określamy wszystkie podmioty fizyczne i prawne (osoby, instytucje, organizacje), których interes może być naruszony, czyli rozwiązania planistyczne mogą wpływać na ich funkcjonowanie w społeczeństwie.

¹²³ I. Zachariasz, *Prawne uwarunkowania efektywności planów zagospodarowania przestrzennego w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne” 2013, nr 1(23), s. 11.

W procesie partycypacji podczas procedury planistycznej wyróżnimy cztery podstawowe grupy interesariuszy, jak: (1) samorząd, który odpowiada za proces planistyczny, prowadzi dialog społeczny i chroni dobro publiczne; (2) społeczeństwo jako użytkownicy przestrzeni, którzy zainteresowani są jej wysoką jakością, wśród których mamy właścicieli nieruchomości, swobodnie dysponujących swoją własnością i odnoszących korzyści finansowe; (3) przedsiębiorcy, którzy nastawieni są na zysk, realizują niekomercyjne zamierzenia, reprezentowani są przez inwestorów i developerów; (4) projektanci, którzy są odpowiedzialni za przygotowanie dokumentów planistycznych¹²⁴. Każda z grup interesariuszy może wystąpić z wnioskiem o sporządzenie lub zmianę opracowania planistycznego. Ich potrzeby i stanowiska często są różne.

Pierwsza grupa interesariuszy obejmuje wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, pracowników urzędu gminy, radę gminy, instytucje opiniujące i uzgadniające, gminną komisję urbanistyczno-architektoniczną oraz wojewodę. Wójt jest odpowiedzialny za sporządzenie dokumentu planistycznego, przeprowadzenie procedury planistycznej, w tym konsultacji społecznych. Jako organ wykonawczy, stojący na czele zarządu gminy, rozpatruje zgłoszone wnioski i uwagi do projektu dokumentu planistycznego oraz przedstawia radzie gminy ostateczną wersję projektu do uchwalenia. Pracownicy urzędu gminy zajmują się sporządzeniem dokumentu planistycznego w pracowni lub biurze planowania przestrzennego. W sytuacji powierzenia zewnętrznemu wykonawcy przygotowania dokumentu stanowią oni wsparcie merytoryczne dla projektanta w zakresie pozyskiwania informacji i danych koniecznych do przeprowadzenia procedury planistycznej i sporządzenia projektu dokumentu. Rada gminy odpowiada za uchwalenie dokumentu planistycznego, posiada możliwość zgłaszania poprawek do projektu dokumentu i zmiany rozstrzygnięć wójta w zakresie negatywnie rozpatrzonych uwag zgłoszonych w trakcie procedury¹²⁵. W sytuacji wprowadzenia zmian przez radę gminy do projektu przedłożonego przez wójta skutkuje to koniecznością ponowienia czynności proceduralnych wynikających z wprowadzonych zmian. Instytucje opiniujące i uzgadniające składają wnioski i wytyczne dla przyszłych rozwiązań przestrzennych oraz opiniują lub uzgadniają projekt dokumentu dotyczący zagadnień pozostających w ich kompetencjach. Uzgodnienie jest wiążące dla gminy, w przeciwieństwie do uwagi¹²⁶. W sytuacji różnych wizji ustalenia przeznaczenia danego terenu pomiędzy podmiotem sporządzającym dokument a instytucją opiniującą lub uzgadniającą konieczny jest dialog służący wypracowaniu wspólnego stanowiska. Instytucją opiniującą lub uzgadniającą może być konserwator

¹²⁴ K. Kafka, *Modele współdziałania uczestników planowania przestrzennego*, Wyd. Politechniki Śląskiej, Gliwice 2013, s. 40.

¹²⁵ K. Pawłowska (red.), *Zanim wybuchnie konflikt. Idea i metody partycypacji społecznej w ochronie krajobrazu i kształtowaniu przestrzeni*, t. A: *Dlaczego?*, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków 2010, s. 35–36.

¹²⁶ B. Starczewski, *Opinie i uzgodnienia w procedurze uchwalania planu miejscowego – charakter i zakres współdziałania* [online], dostęp zdalny: www.prawo.pl/samorzad [data wejścia: 03.02.2020].

zabytków, dyrektor ochrony środowiska, zarządca drogi, inspektor sanitarny, prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, dyrektor parku narodowego lub krajobrazowego, organ nadzoru górniczego, minister zdrowia, dyrektor lasów państwowych¹²⁷. Gminna komisja urbanistyczno-architektoniczna jest powoływana przez wójta i pełni funkcję doradczą podczas przygotowywania projektu dokumentu planistycznego. Jej opinia ma istotny wpływ na zawartość i treść projektu. Wojewoda jest organem nadzorczym, który ocenia zgodność z przepisami prawnymi treść dokumentu planistycznego i przebiegu procedury planistycznej oraz podejmuje się rozstrzygnięcia nadzorczego. Pożądane jest powołanie koordynatora działań partycypacyjnych i moderatora. Pierwszy z nich odpowiada za przygotowanie procesu partycypacji poprzez stworzenie harmonogramu działań, ich promocję, informowanie interesariuszy, prowadzenie konsultacji społecznych i tworzenie raportu. Natomiast moderator służy wsparciem podczas konsultacji społecznych, przeprowadzanych w formie spotkań, warsztatów, dyskusji publicznych. Prowadzi on debaty, czuwa nad przestrzeganiem zasad dobrej komunikacji i poziomem spotkania.

Społeczeństwo stanowi kluczową grupę interesariuszy, gdyż najlepiej zna problemy przestrzenne. Reprezentowane jest przez mieszkańców, właścicieli nieruchomości i organizacje społeczne. Mieszkańcy są bezpośrednimi użytkownikami przestrzeni oraz posiadają prawo do współdecydowania o jej aktualnym i przyszłym przeznaczeniu. Ich wspólną cechą jest miejsce zamieszkania. Są to mieszkańcy budynków jednorodzinnych i wielorodzinnych, rolnicy, działkowcy, zarządcy i administratorzy budynków. Zagospodarowanie przestrzeni powinno uwzględniać ich potrzeby. W małym stopniu uczestniczą oni w procedurze planistycznej ze względu na brak świadomości znaczenia dokumentów planistycznych, nieznaną procedurę ich uchwalania i słabą organizację konsultacji społecznych. Mieszkańcy mają natomiast możliwość składania wniosków i uwag do projektów dokumentów planistycznych oraz uczestniczenia w dyskusji publicznej podczas ich wyłożenia do publicznego wglądu. Właściciele nieruchomości posiadają tytuł prawny do gruntu i swobodnie dysponują swoją własnością. Mogą być mieszkańcami. Dbają o korzyści finansowe poprzez zmianę przeznaczenia z rolnego lub leśnego na budowlane. Organizacje społeczne tworzone są przez rady osiedli, kościoły i związki wyznaniowe, rady sołeckie, jednostki non-profit, jak stowarzyszenia i fundacje. Wnoszą one istotny wkład w dyskusję o przeznaczeniu i zagospodarowaniu przestrzeni, gdyż reprezentują wspólny interes mieszkańców.

Przedsiębiorcy tworzą potencjał gospodarczy danej jednostki terytorialnej, gdyż tworzą miejsca pracy i wpływają na wartość nieruchomości. Reprezentowani są przez deweloperów i inwestorów. Czasami ich działalność może szkodliwie oddziaływać na życie i zdrowie społeczeństwa, a tym samym wpływać na obniżenie wartości nieruchomości sąsiednich.

¹²⁷ B. Starczewski, *Opinie i uzgodnienia w procedurze uchwalania planu miejscowego – organy współdziałające* [online], dostęp zdalny: www.prawo.pl/samorzad [data wejścia: 02.02.2020].

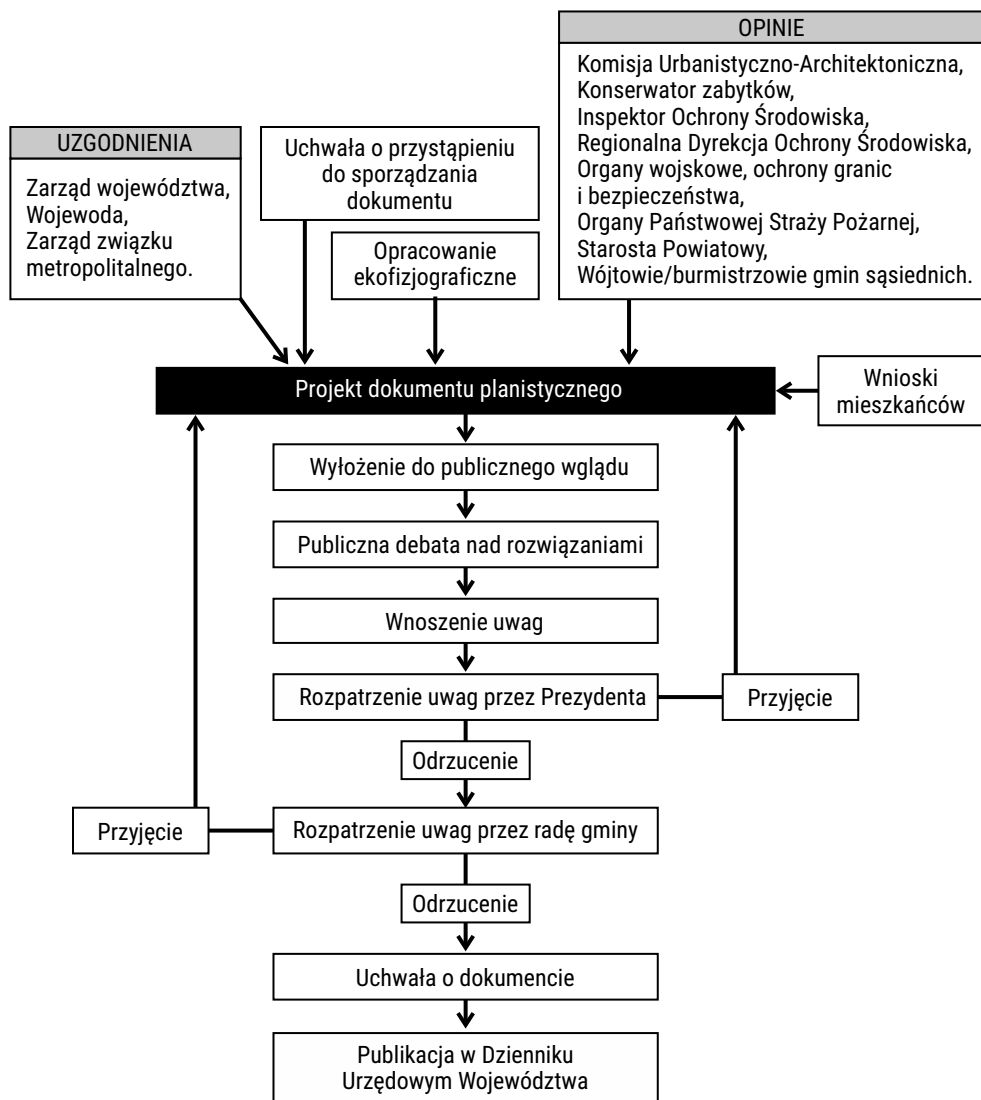
Ostania grupa interesariuszy odpowiada za opracowanie projektu dokumentu planistycznego. Mogą to być podmioty fizyczne lub prawne, jak planiści, architekci, inżynierowie, tworzący zespół osób przygotowujących dokument, działających w pracowni urbanistycznej lub biurze planowania przestrzennego. Dysponują oni dużą wiedzą, kompetencjami projektowymi, ale często brakuje im umiejętności z zakresu komunikacji społecznej. Powinni być obecni na każdym etapie konsultacji, gdyż opracowują dokument zgodnie z potrzebami i wymaganiami wszystkich grup interesariuszy. Odpowiadają za zgodność zapisów opracowania planistycznego z przepisami prawa oraz stosowanie wymogów technicznych i merytorycznych z zakresu urbanistyki. W tym miejscu warto wspomnieć, iż Nowa Karta Ateńska szczególną rolę w procesie partycypacji społecznej przypisuje planistom przestrzennym, którzy powinni być projektantami-wizjonerami, doradcami i mediatorami współpracującymi ze wszystkimi zainteresowanymi podmiotami w przygotowywaniu opracowań przestrzennych¹²⁸. Korbel zauważa, iż nastąpiła deprecjacja roli urbanisty – zgodnie z ustawą deregulacyjną z 2014 roku¹²⁹. W związku z likwidacją izby zawodowej urbanistów obniżone zostały wymogi stawiane osobom sporządzającym projekty dokumentów planistycznych, którzy nie muszą wykazywać się jakąkolwiek wcześniejszą praktyką¹³⁰.

Procedura uchwalania dokumentu planistycznego rozpoczyna się od podjęcia przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania dokumentu planistycznego. Następnie wójt, burmistrz lub prezydent miasta ogłasza, że rada gminy przyjęła uchwałę, informując o formie, miejscu i terminie składania wniosków. Po upływie terminu i zebraniu wniosków wójt, burmistrz lub prezydent miasta rozpatruje je i sporządza projekt dokumentu. Prowadzone są uzgodnienia, zbierane są opinie od uprawnionych organów i instytucji. Po przeprowadzeniu uzgodnień i uzyskaniu opinii wprowadza się odpowiednie zmiany do projektu oraz ponawia proces uzgodnień i opiniowania. Następnie wójt, burmistrz lub prezydent miasta ogłasza wyłożenie projektu do publicznego wglądu i mieszkańcy gminy mogą składać uwagi. W tym czasie wójt organizuje dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie rozwiązaniami. Forma dyskusji jest dowolna i ma charakter opiniodawczy. Następnie wójt, burmistrz lub prezydent miasta rozpatruje uwagi, wprowadza ewentualne zmiany i przedstawia radzie gminy projekt dokumentu wraz listą nieuwzględnionych uwag. Rada gminy rozstrzyga o sposobie rozpatrzenia uwag. Po uchwaleniu dokumentu wójt, burmistrz lub prezydent miasta przedstawia uchwałę rady gminy wraz załącznikami i dokumentacją prac planistycznych wojewodzie, który ocenia ich zgodność z przepisami prawnymi. Schemat etapów uchwalania dokumentu planistycznego prezentuje rysunek 2.2.

¹²⁸ Europejska Rada Urbanistów, Nowa Karta Ateńska 2003. Wizja miast XXI wieku, Lizbona, 20 listopada 2003 roku.

¹²⁹ Ustawa z dnia 9 maja 2014 roku o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz.U. 2014, poz. 768).

¹³⁰ W. Korbel, *Skuteczność strategicznego planowania przestrzennego gmin w kontekście istniejącego i projektowanego w Polsce prawa planowania przestrzennego*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie” 2015, nr 20, s. 36–57.



RYSUNEK 2.2. Procedura uchwalania dokumentu planistycznego

ŹRÓDŁO: opracowanie na podstawie Ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003 nr 80, poz. 717).

Procedura uchwalania dokumentów planistycznych jest czasochłonna i pracochłonna. Niedotrzymanie któregoś z etapów powoduje nieważność części lub całości uchwały o dokumencie. Podczas opracowywania dokumentów planistycznych bardzo ważne jest zaangażowanie społeczeństwa, w szczególności na etapie składania wniosków do projektów dokumentów, udziału w publicznej dyskusji i wnoszenia uwag.

Rozdział 3

Współczesne zarządzanie przestrzenne – finansowe i społeczne aspekty

3.1. Analiza potrzeb i możliwości rozwojowych

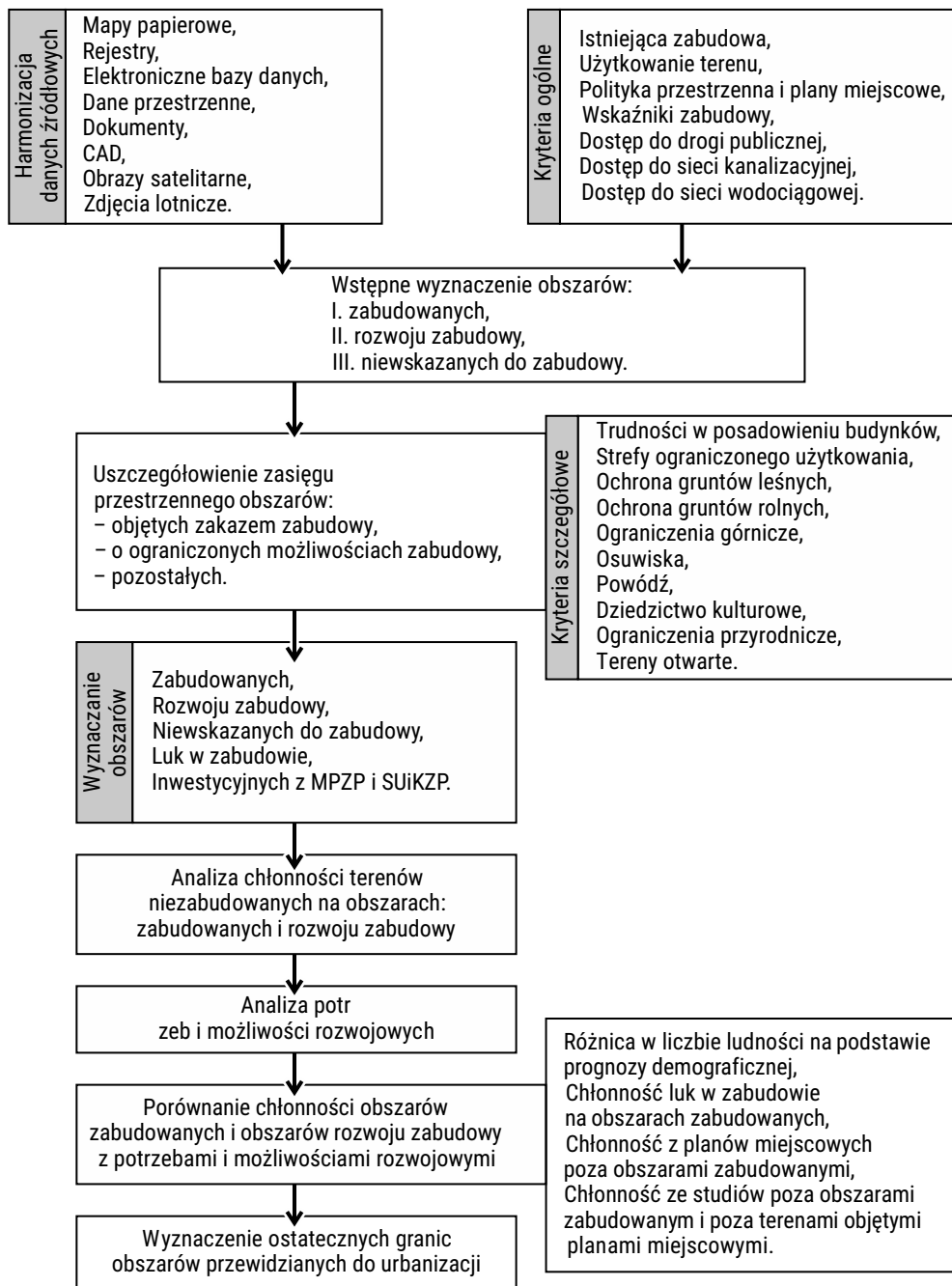
Podstawą opracowywania SUiKZP jest przeprowadzenie obligatoryjnej analizy i oceny potrzeb i możliwości rozwojowych, która przeciwdziała zwiększaniu kosztów funkcjonowania układów osadniczych związanych z realizacją infrastruktury komunikacyjnej, technicznej i społecznej¹³¹. Wyznaczanie terenów zabudowy dostosowanych do realnych wymogów i możliwości realizacyjnych jest istotnym i pracochłonnym zadaniem dla projektantów. Zasadą jest promowanie zabudowy zwartej. Zabudowa powinna być dopuszczalna tylko w bezpośrednim sąsiedztwie innych budynków, a w uzasadnionych przypadkach w innych miejscach. Określenie potrzeb i potencjału rozwoju gminy przygotowuje się w oparciu o: (1) wnioski z analiz dotyczących istniejących uwarunkowań w zakresie poszczególnych elementów funkcjonowania gminy, (2) wyniki modelowania rozwoju gminy, (3) bilansowanie terenów przeznaczonych pod zabudowę¹³². Weryfikacja potrzeb i możliwości rozwoju przestrzennego gminy jest prowadzona na podstawie¹³³:

- prognoz demograficznych,
- możliwości ekonomicznych, środowiskowych i społecznych,
- zapotrzebowania gminy na nową zabudowę,
- chłonności obszarów,
- bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę,
- możliwości finansowania sieci transportowej, infrastruktury technicznej i społecznej, służącej realizacji zadań własnych gminy,
- potrzeb rozwojowych gminy.

¹³¹ Ustawa z dnia 9 października 2015 roku o rewitalizacji (Dz.U. 2015, poz. 1777).

¹³² Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Program szkoleniowy dla pracowników administracji samorządowej z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 2016, <https://www.gov.pl/web/rozwoj/program-szkoleniowy-dla-pracownikow-administracji-samorzadowej-z-zakresu-planowania-i-zagospodarowania-przestrzennego> [dostęp: 11.03.2020].

¹³³ I. Zachariasz, *Nowe ...*, *op.cit.*, s. 10–11.



RYSUNEK 3.1. Schemat analizy potrzeb i możliwości rozwojowych gminy

ŹRÓDŁO: opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003 nr 80, poz. 717).

Wskazanie kierunków rozwoju przestrzennego gminy w warunkach ograniczonych sił rozwojowych wymaga określenia priorytetów rozwoju. Cele rozwoju przestrzennego gminy powinny wynikać z analizy SWOT, poprzedzonej analizą ekonomiczną, środowiskową i społeczną, prognozą demograficzną, ocena chłonności terenów mieszkaniowych, możliwości finansowania infrastruktury technicznej oraz zakresu potrzeb inwestycyjnych.

W SUiKZP powinny być wyznaczane trzy typy obszarów: (1) przewidzianych do urbanizacji po zidentyfikowaniu terenów zabudowanych (obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej), (2) przewidzianych do rozwoju zabudowy, (3) niewskazanych do zabudowy. Obszary te wyznaczane są na podstawie następujących kryteriów: istniejącej zabudowy, użytkowania terenu, dostępu do drogi publicznej, dostępu do infrastruktury technicznej, ruchu inwestycyjnego, polityki przestrzennej i prawa miejscowego, wskaźników intensywności zabudowy. Wykorzystać można metodę bilansową – poprzez porównanie istniejących terenów inwestycyjnych z realnymi potrzebami. Waloryzację terenów przeznaczonych pod rozwój funkcji mieszkaniowych, produkcyjnych i usługowych należy prowadzić z uwzględnieniem szeregu założeń: (1) braku kolizji z formami ochrony przyrody i ich otulinami, a także z glebami wysokich klas bonitacyjnych, (2) położenia w granicach aglomeracji kanalizacyjnych, (3) bliskości węzłów komunikacyjnych. Schemat prowadzenia analizy potrzeb i możliwości rozwojowych gminy został zwizualizowany na rysunku 3.1.

3.2. Finansowe konsekwencje pokrycia planistycznego i presji urbanistycznej

Stawasz (2017) w swoich pracach zwraca uwagę na konieczność spójności planowania przestrzennego i planowania strategicznego w kontekście racjonalnego zarządzania przestrzennego¹³⁴. Integracja strategii rozwoju społeczno-gospodarczego ze SUiKZP jest nieunikniona. System zarządzania przestrzennego na poziomie lokalnym wykazuje wiele problemów i patologii. Rozrzućna gospodarka terenowa samorządów doprowadziła do wskazania w SUiKZP 13% powierzchni terenów pod zabudowę przy niskim udziale obszarów usług publicznych. Wskaźnik pokrycia planistycznego terenów zurbanizowanych jest zbyt niski (ogólnie – 30,8%, w miast wojewódzkich – 40%¹³⁵). Konieczne są standardy urbanistyczne różnicujące minimalne wskaźniki zagospodarowania terenu (powierzchni biologicznie czynnej, powierzchni zabudowy, kształtu dachu, miejsc parkingowych) w zależności od istniejącej struktury

¹³⁴ D. Stawasz, *Spójność planowania strategicznego oraz planowania przestrzennego jako warunek sprawnego zarządzania rozwojem miasta*, „Zarządzanie Publiczne” 2017, nr 4(40), s. 409.

¹³⁵ Bank Danych Lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/teryt> [dostęp: 19.02.2020].

przestrzennej oraz możliwości i potrzeb rozwojowych. Samorządy lokalne powinny wyznaczać obszary urbanizacji na podstawie rzeczywistych potrzeb rozwojowych, wynikających z prognoz demograficznych, bilansów przeznaczenia i analiz chłonności terenów pod zabudowę¹³⁶. Potrzebne jest ustanowienie wymogu sporządzania dokumentów planistycznych o randze aktu MPZP dla większych jednostek terytorialnych. Konieczne jest uruchomienie monitoringu zmian zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza zmian użytkowania gruntów i oceny skutków tych zmian. Należy ograniczyć wykonywanie prawa własności do użytkowania nieruchomości, a władza publiczna powinna posiadać prawo do zmiany przeznaczenia i zabudowy nieruchomości. Wprowadzone mechanizmy controllingu finansowego potwierdzają, iż deficyt budżetów gminnych wyniósł w 2014 roku 67 mld zł i związany jest z niskimi wpływami wskutek uchwalenia MPZP (podatek od nieruchomości, opłaty planistyczne i adiacenckie) i wysokimi kosztami (wykup gruntów, budowa infrastruktury)¹³⁷.

Struktura wielkościowa MPZP jest nieprawidłowa, gdyż około 10% MPZP ma powierzchnię poniżej 1ha¹³⁸. W efekcie dużego rozdrobnienia powierzchni objętej MPZP sąsiadujące ze sobą tereny mogą znacznie różnić się pod względem ustaleń planistycznych. Deficyt finansów publicznych związanych z MPZP wynika nie tylko z nadpodaży gruntów inwestycyjnych i rozdrobnienia MPZP, ale również z szybkiego tempa zmian przeznaczenia gruntów rolnych. Procedura sporządzania MPZP jest bardzo powolna i przeciętnie trwa 2–3 lata. Jednocześnie występują bardzo wysokie koszty jednostkowe, które kształtują się na poziomie 3,5–4 tys. zł na 1ha MPZP. Większość MPZP jest zdezaktualizowana, gdyż prawie w 48% została sporządzona na podstawie Ustawy z 1994 r.

Niekorzystnym faktem w systemie zarządzania przestrzennego na poziomie lokalnym jest duża uznaniowość DoWZ w odniesieniu do stosowania zasady dobrego sąsiedztwa. Występuje wysoka liczba wydawanych decyzji lokalizacyjnych (7,81szt./1000ha powierzchni nieobjętej MPZP¹³⁹) przy niskim udziale decyzji odmownych (poniżej 5%). Nowe mechanizmy w systemie zarządzania przestrzennego powinny zmierzać w kierunku ograniczenia możliwości lokalizacji zabudowy. Konieczna jest likwidacja z procesu inwestycyjnego DoWZ.

Ogromnym problemem nie jest ilość, ale jakość MPZP i długość trwania procedury przygotowywania tych opracowań oraz ich konsekwencje finansowe. Obszary miejskie są narażone na nieuporządkowany i niekontrolowany proces rozlewania zabudowy. Analizy prowadzone przez Olbrysa i Zachariasza (2015) pokazały, że w MPZP przeznaczono tereny pod budownictwo mieszkaniowe, które pozwalają na osiedlenie

¹³⁶ I. Zachariasz, *Nowe ...*, op.cit., s. 7–15.

¹³⁷ A. Kowalewski, J. Mordasewicz, J. Osiatyński, J. Regulski, J. Stępień, P. Śleszyński, *Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu*, „Samorząd Terytorialny” 2014, t. 25, nr 4(280), s. 5–21.

¹³⁸ Bank Danych Lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/teryt> [dostęp: 10.02.2020].

¹³⁹ Bank Danych Lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/teryt> [dostęp: 13.02.2020].

77 milionów osób¹⁴⁰. Natomiast Kowalewski (2014) zauważył, iż według SUiKZP zaplanowano jeszcze więcej obszarów mieszkaniowych, na których może osiedlić się aż 316 milionów osób¹⁴¹. Przy obecnym tempie inwestowania (około 150 tysięcy mieszkań oddanych rocznie do użytku, z czego połowę stanowią domy jednorodzinne) daje to rezerwy budowlane na okres 150–210 lat¹⁴². W wielu SUiKZP i MPZP tereny są przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową, których chłonność demograficzna jest przekroczona wielokrotnie w stosunku do liczby mieszkańców. Świadczy to o nieprawidłowościach w odniesieniu do wyznaczania terenów pod zabudowę mieszkaniową oraz dotychczas prowadzonych analizach potrzeb i możliwości rozwojowych.

Dla jednej nieruchomości czasami jest wydanych kilkanaście decyzji lokalizacyjnych o sprzecznej treści i na wniosek różnych podmiotów. Realizacja inwestycji często bywa nierealna ze względu na dezaktualizację uwarunkowań zawartych w decyzji lokalizacyjnej, co wynika z bezterminowego okresu obowiązywania tego dokumentu¹⁴³. Decyzje lokalizacyjne wydłużają proces inwestycyjny ze względu na kompletowanie niezbędnych dokumentów, zaskarżanie przez inwestorów uzgodnień, składanie odwołań od wydanych postanowień, wnoszenie skarg do sądu administracyjnego. Długotrwałość postępowań administracyjnych przy wydawaniu decyzji lokalizacyjnych potwierdzają kontrole NIK. Takie przypadki wystąpiły w Otwocku (884 dni), Płocku (756 dni), Grójcu (443 dni). Prawie połowę skontrolowanych decyzji lokalizacyjnych (54 na 120 zbadanych) wydano z naruszeniem terminów określonych w kodeksie postępowania administracyjnego (po upływie 2 miesięcy). Zdarzały się przypadki, że bezzasadnie zawieszano postępowanie¹⁴⁴.

Nowe kierunki inwestycyjne w uchwalanych MPZP często bywają niezasadne i nierealne pod względem ekonomicznym. Nie jest uwzględniana skala kosztów dotyczących uchwalanego MPZP, ich rozkładu w czasie i możliwości finansowych gminy. Brak jest rezerw środków na wykupienie nieruchomości pod drogi i zaspokojenie roszczeń. Skutki ekonomiczne obowiązujących MPZP są bardzo wysokie w odniesieniu do całkowitych dochodów i wydatków budżetów gmin. Towarzyszy temu trwały ujemny bilans skutków finansowych pod względem prognozowanych

¹⁴⁰ A. Olbryś, I. Zachariasz, *Raport o finansowych ...*, op.cit., s. 189.

¹⁴¹ A. Kowalewski, J. Mordasewicz, J. Osiatyński, J. Reguński, J. Stępień, P. Śleszyński, *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2014, s. 19, <http://www.kongresbudownictwa.pl> [dostęp: 20.12.2019]. P. Śleszyński, T. Komornicki, J. Solon, M. Więckowski, *Planowanie przestrzenne w gminach*, Sedno Wydawnictwo Akademickie, Warszawa 2012, s. 25.

¹⁴² I. Zachariasz, *Funkcje planu miejscowego*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” 2015, nr 257–258, s. 35.

¹⁴³ K. Juchniewicz-Piotrowska, *Decyzja o warunkach zabudowy jako przyczyna braku ładu przestrzennego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Gospodarka lokalna w teorii i praktyce” 2015, nr 391, s. 159.

¹⁴⁴ Najwyższa Izba Kontroli, *Wydawanie decyzji ostatecznych o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę w województwie mazowieckim*, Warszawa 2016, s. 22, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/15/104/LWA/> [dostęp: 23.12.2019].

wpływów w stosunku do prognozowanych wydatków, jak również faktycznie zrealizowanych. Spodziewane i zrealizowane dochody nie równoważą kosztów, w skali kraju wskaźnik wynosi 52–65% (stosunek wpływów do wydatków) wykazanych kwot¹⁴⁵. Grobelny (2017) zauważa istotną nierównowagę pomiędzy wpływami i wydatkami dotyczącymi MPZP. Jej skala jest ogromna – wynosi prawie 36 mld zł dla kraju (2,1% PKB) – i stale wzrasta. Wyliczenia Śleszyńskiego (2015) oraz Olbrysa i Zachariasza (2015) wskazują dużo wyższe kwoty. Jest to olbrzymie obciążenie gmin, gdyż stanowi 23% całkowitych rocznych wydatków budżetowych i o 20% większe niż gminne wydatki majątkowe¹⁴⁶.

Władza miejska często rezygnuje z pobierania opłat planistycznych i adiacenckich. Pięcioletni okres obowiązywania opłaty planistycznej jest zbyt krótki i łatwy do uniknięcia jej ponoszenia. Do destrukcji mechanizmu finansowania urbanizacji dochodzi na skutek spekulacyjnego podnoszenia wartości gruntu poprzez DoWZ, co powoduje pozorne zrównanie wartości nieruchomości przed i po uchwaleniu MPZP. Ustalenia zawarte we wcześniej wydanych DoWZ automatycznie muszą być przeniesione do treści MPZP. Istniejący system weryfikacji transakcji nieruchomości gruntowych pod kątem istnienia przesłanek uruchamiających mechanizm opłaty planistycznej jest nieszczelny i nie zapewnia pełnej realizacji dochodów gmin z tego tytułu. Ten fakt potwierdziły wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2012 roku, które wykazały w 33% skontrolowanych urzędów gmin ogromne nieprawidłowości, polegające na zaniechaniu windykacji ustalonych opłat planistycznych i opieszałości jej prowadzenia. Wadliwa organizacja pracy oraz braki w nadzorze nad pracą osób odpowiedzialnych za ustalanie opłat planistycznych doprowadziły do utraty możliwości ustalania dochodów gmin w odniesieniu do co najmniej 143 skontrolowanych umów. Nieprawidłowości dotyczyły również ustalania zerowych stawek rent planistycznych w sytuacjach, w których występował wzrost wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia MPZP. Wpływy z renty planistycznej w skali kraju pokrywały zaledwie 0,8% wydatków na wykup gruntów pod drogi w miastach na prawach powiatu i 2,1% w pozostałych gminach¹⁴⁷. Badania prowadzone przez Lityńskiego (2017), dotyczące konsekwencji suburbanizacji, potwierdzają możliwości załamania finansów gmin otaczających miasta centralne w związku z wydatkami infrastrukturalnymi, które nie są pokrywane przez zwiększone dochody podatkowe¹⁴⁸.

¹⁴⁵ P. Śleszyński, T. Komornicki, A. Deręgowska, B. Zielińska, *Analiza stanu ...*, op.cit., Warszawa 2015, s. 28–39.

¹⁴⁶ R. Grobelny, *Instrumenty ekonomiczno-finansowe w grze o przestrzeń*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN” 2017, z. 265, s. 69.

¹⁴⁷ Najwyższa Izba Kontroli, *Opłaty planistyczne i roszczenia odszkodowawcze związane z uchwalaniem lub zmianą planów miejscowych*, Warszawa 2012, s. 25, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/12/147/> [dostęp: 22.01.2020].

¹⁴⁸ P. Lityński, *Wpływ niekontrolowanej urbanizacji na obciążenie budżetowe gmin miejskich obszarów funkcjonalnych*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” 2017, nr 174, s. 378.

Deficyt finansów publicznych w zakresie skutków wdrażania MPZP wynika głównie z niskiego pokrycia planistycznego gmin i wysokiej presji inwestycyjnej, niskich wpływów wskutek wdrożenia MPZP i wysokich jego kosztów uchwalenia, nieprawidłowej struktury wielkościowej MPZP, dezaktualizacji MPZP, długiej procedury sporządzania MPZP, nadpodaży terenów inwestycyjnych i szybkiego tempa zmian przeznaczania gruntów rolnych.

3.3. Uspołecznienie procedury planistycznej

Włączenie obywateli w proces podejmowania decyzji, a w szczególności zaangażowanie mieszkańców przy przygotowywaniu SUiKZP i MPZP, jest szczególnie pożądane¹⁴⁹. Damurski(2011) określa komunikację społeczną w gospodarce przestrzennej jako proces porozumiewania się ze wszystkimi osobami, grupami, instytucjami i organizacjami biorącymi udział w przedsięwzięciach przestrzennych lub zainteresowanych ich skutkami. Potrzeba dialogu wynika z integracji różnych praw jednostek oraz konieczności służenia interesowi ogółu¹⁵⁰. Partycypacja społeczna oznacza proces, w którym zarówno władza samorządowa, jak i mieszkańcy współdziałają w przygotowywaniu planów, realizowaniu określonej polityki, a także podejmowaniu decyzji¹⁵¹. Kłopotliwy do osiągnięcia był wysoki stopień zgodności celów łącznie z zaangażowaniem uczestników. Niski stopień zgodności celów prowadził do konfliktów przestrzennych, lokalnych protestów i równoznaczny był z brakiem partycypacji¹⁵². Proces partycypacji jest ważny w przypadku następujących działań planistycznych: kontrowersyjnych inwestycji, proponowania rozwiązań wpływających na dotychczasowy tryb życia społeczeństwa, realizacji przedsięwzięć wymagających aktywnego wsparcia mieszkańców, inwestycji ingerującej w teren stanowiący własność prywatną¹⁵³.

Społeczność lokalna jest informowana od początku o procesie uchwalania dokumentów planistycznych, może aktywnie uczestniczyć w zespołach opracowujących je i na każdym etapie prac zgłaszać uwagi, które są rozpatrywane przez samorząd gminny. Ewentualne odrzucenie propozycji jest rzeczowo argumentowane. Udział społeczeństwa służy jego aktywizacji i wzmocnieniu poczucia odpowiedzialności za podejmowane decyzje.

¹⁴⁹ K. Kikosicka, *Partycypacja społeczności lokalnej w planowaniu przestrzennym (przykład gminy Dąbrowice)*, „Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2014, 16, s. 97–113.

¹⁵⁰ Ł. Damurski, *Internetowe ...*, *op.cit.*, s. 507.

¹⁵¹ M. Andrzejewska (red.), *op.cit.*, s. 16.

¹⁵² W. Siemiński, *Cele i zasady partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym – przegląd literatury*, „Człowiek i Środowisko” 2007, 31(1–2), s. 37–59.

¹⁵³ M. Andrzejewska (red.), *op.cit.*, s. 15–23.

Formy partycypacji społecznej w zarządzaniu przestrzennym, według Szlachetki (2017), dzieli się na obligatoryjne i fakultatywne¹⁵⁴. Pierwsza grupa obejmuje możliwość składania wniosków, wgląd do projektu dokumentu, wnoszenie uwag dotyczących wyłożonego dokumentu, uczestniczenie w dyskusji publicznej nad przyjętymi rozwiązaniami (zgłoszenie postulatu, uzyskanie wyjaśnień, wyrażanie opinii) i powoływania komisji urbanistyczno-architektonicznej. Ustawa z 2003 r. zobowiązuje samorząd gminny do prowadzenia konsultacji społecznych dokumentów planistycznych. Jest to proces trudny i kłopotliwy ze względu na mnogość interesariuszy i ich celów. Najczęściej spotykanymi formami angażowania mieszkańców są te wymagane ustawowo. Natomiast w drugiej grupie wyróżniamy konsultacje społeczne, dobre praktyki (komórki planujące, sondaże deliberatywne, *twenty-first century meeting*) i uprawnienia jednostek pomocniczych miasta (dzielnice, osiedla).

Organy gminy mają obowiązek poinformować mieszkańców o przystąpieniu do sporządzania dokumentu w miejscowej prasie i przez obwieszczenie. Dodatkowo określają formę, miejsce i termin składania wniosków. Organizują dyskusję publiczną nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie, która jest ogólnie dostępna i każdy ma możliwość w trakcie jej trwania wypowiedzieć się. Odbywa się ona w okresie wyłożenia projektu do publicznego wglądu trwającego co najmniej 30 dni dla SUiKZP i 21 dni dla MPZP. Istnieje możliwość składania uwag do projektu w terminie co najmniej 21 dni dla SUiKZP i 14 dni dla MPZP od dnia zakończenia okresu wyłożenia danego dokumentu. Złożenie komentarza nie wymaga wykazania istnienia lub naruszenia własnego interesu prawnego. Samorząd gminy jest zobowiązany do rozpatrzenia uwag i ma prawo uwzględnić je, wprowadzając zmiany do projektu dokumentu. Wymagane jest przedstawienie radzie gminy listy uwag nieuwzględnionych. Pawłowski uważa, iż najsilniejszym środkiem prawnym na projekty dokumentów planistycznych są uwagi¹⁵⁵. Rozstrzygnięcia samorządu gminnego o nieuwzględnieniu wniosków i uwag do projektu SUiKZP nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego, gdyż nie jest to dokument prawa lokalnego. Mieszkańcy mają możliwość złożenia skargi na uchwałę rady gminy w sprawie ustaleń MPZP lub trybu jego sporządzania. Obligatoryjne formy partycypacji społecznej na poszczególnych etapach procedury planistycznej zaprezentowano na rysunku 3.2.

Siemiński sformułował główne cele partycypacji w planowaniu przestrzennym, do których zalicza: konieczność zagwarantowania wpływu społeczności na podział dóbr przestrzennych, społeczne i psychologiczne zagwarantowanie uczestnictwa w planowaniu przestrzennym, powszechną edukację w zakresie znajomości warsztatu

¹⁵⁴ J.H. Szlachetko, *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 111–172.

¹⁵⁵ S. Pawłowski, *Konsultacje obligatoryjne i fakultatywne w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a zakres uspołecznienia procesów planowania przestrzennego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 1, s. 203–217.

i metod planistycznych, doskonalenie zabezpieczenia procesu decyzyjnego w planowaniu przestrzennym¹⁵⁶.

Pawlewicz i Alsztyniuk (2014) zwracają uwagę na szereg korzyści, jakie przynosi rzetelna partycypacja społeczna podczas sporządzania MPZP. Do nich zaliczają: dostosowanie dokumentu planistycznego do potrzeb i oczekiwań mieszkańców, możliwość pozyskania informacji o terenie, zdobycie inspiracji projektowej, przeciwdziałanie konfliktom samorząd – mieszkańcy, edukację społeczeństwa w dziedzinie planowania przestrzennego, uzyskanie wzajemnego zaufania¹⁵⁷. Zapewniona jest skuteczniejsza wymiana informacji i wzmocniona aktywność lokalnej społeczności. Decyzje podejmowane przez samorząd zyskują zrozumienie i akceptację mieszkańców.

Formy partycypacji społecznej	Etapy procedury planistycznej
• Wnioski o przystąpienie do sporządzania dokumentu planistycznego • Ogłoszenie i obwieszczenie • Zbieranie wniosków • Ogłoszenie i obwieszczenie • Wyłożenie projektu do publicznego wglądu • Dyskusja publiczna • Składanie uwag • Możliwość udziału w obradach uchwalających dokument • Możliwość wniesienia skargi do NSA	• Uchwała o przystąpienie do sporządzania dokumentu planistycznego • Analiza złożonych wniosków • Przygotowanie projektu dokumentu planistycznego • Rozpatrywanie wniosków • Opiniowanie wewnętrzne projektu • Opiniowanie i uzgadnianie projektu • Przygotowanie projektu do wyłożenia • Rozpatrywanie uwag • Wprowadzanie ewentualnych zmian • Opiniowanie projektu przez radę gminy • Uchwała o sporządzeniu dokumentu • Wojewoda bada zgodność z prawem • Publikacja w Dzienniku Urzędowym Województwa

RYSUNEK 3.2. Formy partycypacji społecznej w procedurze planistycznej

ŹRÓDŁO: Opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003 nr 80, poz. 717).

¹⁵⁶ W. Siemiński, *op.cit.*, s. 37–59.

¹⁵⁷ K. Pawlewicz, J. Alsztyniuk, *Partycypacja społeczna w procedurze sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomiczno-Społecznej w Ostrołęce” 2014, nr 1(12), s. 9–19.

Ustawowe regulacje dotyczące udziału społeczeństwa w procesie opracowywania dokumentów planistycznych są niewystarczające i nie dostarczają uprawnień mieszkańcom w zakresie współdecydowania o treści dokumentów planistycznych. Kaczmarek i Wójcicki (2015) wskazują na szereg słabości w tym zakresie, jak: brak ustawowych możliwości angażowania mieszkańców w proces przygotowywania dokumentów planistycznych, ograniczenie zaangażowania społecznego w procesie planistycznym tylko do możliwości składania wniosków, uwag i udziału w dyskusji publicznej, niska skuteczność wniosków i uwag ze względu na możliwość nieuwzględnienia ich przez radę gminy¹⁵⁸. Katalog barier partycypacji można rozszerzyć o niską frekwencję podczas spotkań konsultacyjnych, niewłaściwy sposób informowania, czasochłonność, brak kompetencji wśród urzędników, dodatkowe koszty. Zestawienie korzyści i wad uspołecznienia procedury planistycznej z perspektywy różnych grup interesariuszy zaprezentowano w tabeli 3.1.

Dostęp interesariuszy do rzetelnej informacji o podejmowanych działaniach planistycznych jest podstawą prawidłowo przeprowadzonej partycypacji. Samorząd lokalny powinien zapewnić udział w procedurze planistycznej i współdecydowaniu o treści opracowywanych dokumentów planistycznych każdemu zainteresowanemu. Dobrane techniki partycypacyjne muszą służyć w maksymalnym stopniu przekazaniu pełnej informacji wszystkim odbiorcom i zapewnić im czynny udział w procesie planistycznym. Istotne jest odpowiednie dostosowanie analizowanego materiału do potrzeb interesariuszy (forma, język, miejsce konsultacji).

Plakat, ulotka i ogłoszenie powinny być widoczne (odpowiednia wielkość), zachęcające do udziału w spotkaniu (odpowiednia treść, język) i umieszczone w punktach często odwiedzanych przez interesariuszy, jak szkoły, przystanki, przychodnie (odpowiednie miejsce). Można też wykorzystać inne nośniki informacji, jak lokalna praca, radio, telewizja, informacje pisemne wysyłane w formie druków bezadresowych do wszystkich mieszkańców gminy, powiadomienia sms, profile gmin na portalach społecznościowych, zaproszenia imienne do radnych, przedsiębiorców i organizacji pozarządowych. Szybki dostęp do informacji i dokumentów zapewnia utworzenie na stronie internetowej gminy zakładki poświęconej pracom planistycznym. Należy publikować: projekty dokumentów planistycznych (tekst, rysunki), prognozy środowiskowe i finansowe, zarządzenia w sprawie rozpatrzenia wniosków i uwag (z tabelą obejmującą sposób ich rozpatrzenia i uzasadnienie), ogłoszenia i zawiadomienia (o konsultacjach, spotkaniach). Korzystne jest zamieszczanie zbiorczej mapy z zaznaczonymi obszarami objętymi obowiązującymi i projektowanymi MPZP. Mobilne punkty informacyjne powinny dostarczać informacji o prowadzonej procedurze planistycznej i spotkaniach konsultacyjnych osobom, które nie korzystają z internetu. Należy je lokalizować w widocznym miejscu, na terenie objętym sporządzanym MPZP.

¹⁵⁸ T. Kaczmarek, M. Wójcicki, *Uspołecznienie procesu planowania przestrzennego na przykładzie miasta Poznania*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 1, s. 219–236.

TABELA 3.1. Zalety i bariery uspołecznienia procedury planistycznej z perspektywy mieszkańców i samorządu

Zalety	
dla samorządu	dla mieszkańca
• zdiagnozowanie występujących problemów, potrzeb i oczekiwań • wyznaczenie terenów kluczowych • przeciwdziałanie konfliktom • skonfrontowanie pomysłu z opinią mieszkańców • dotarcie do alternatywnych rozwiązań • poprawa komunikacji z mieszkańcami • uzyskanie społecznej akceptacji i zaufania	• uzyskanie informacji • wyrażanie opinii i uzyskanie odpowiedzi • zdobycie świadomości przestrzennej • uzyskanie wiedzy o procedurze planistycznej
Bariery	
dla samorządu	dla mieszkańca
• brak gotowości na podejmowanie decyzji • interes mieszkańców dotyczy tylko prywatnych własności • protesty mieszkańców opóźniają procedurę • skomplikowane interesy różnych interesariuszy • wyższe koszty • brak przygotowania do organizacji i prowadzenia procesu partycypacji	• niskie poczucie wpływu na sprawy publiczne • niska frekwencja zniechęca do udziału • brak czasu • nieodpowiednie miejsce i czas organizacji • brak dostępu do informacji • konflikty • brak wiedzy w zakresie planowania przestrzennego

ŹRÓDŁO: opracowanie na podstawie T. Kaczmarek, M. Wójcicki, *Uspołecznienie procesu planowania przestrzennego na przykładzie miasta Poznania*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 1, s. 219–236.

Ważne jest zaplanowanie procesu partycypacji, a w szczególności zapewnienie jego trwałości i ciągłości. Konieczne staje się opracowanie programu działań partycypacyjnych, który obejmuje następujące etapy: określenie elementów obligatoryjnych i fakultatywnych partycypacji oraz odpowiadające im fazy procedury planistycznej; dobranie technik partycypacyjnych do zakładanych rezultatów; wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za przeprowadzenie procesu partycypacji; przydzielenie zadań uczestnikom działań partycypacyjnych; określenie miejsc prowadzenia działań partycypacyjnych; informacja o możliwości wykorzystania dodatkowych środków (makiety, wizualizacje komputerowe, kioski informacyjne, ulotki); określenie sposobu przekazania informacji zwrotnej o efektach podjętych działań uczestnikom partycypacji; zaplanowanie nakładów finansowych.

Nieszablonowym sposobem prowadzenia partycypacji jest zastosowanie konsultacji pisemnej z wykorzystaniem ulotek. W broszurze, która jest kolportowana do gospodarstw domowych, organizacji, przedsiębiorstw, znajdujemy informacje o przedmiocie konsultacji i o możliwościach włączenia się w ten proces. Elementem ulotki jest

druk z perforacją umożliwiającą zgłaszanie uwag i propozycji. Na ulotce wskazane są miejsca na terenie gminy, gdzie można ją zostawić po wypełnieniu. Do przekazywania uwag i propozycji można zastosować konsultacje pisemne z wykorzystaniem plakatów, na których są prezentowane analizowane zagadnienia i znajduje się wydzielona część jako powierzchnia do nanoszenia opinii.

3.4. E-planowanie i Partycypacyjne Systemy Informacji Geograficznej

E-planowanie (ang. e-Planning) jest to proces wspomagany systemami informatycznymi, którego nadrzędnym celem jest zapewnienie przepływu informacji między społeczeństwem a administracją samorządową, spełniający zadania planistyczne z zachowaniem zasad równoprawności zainteresowanych stron w podejmowaniu decyzji przestrzennych¹⁵⁹. E-planowanie przestrzenne stanowi interakcję pomiędzy użytkownikami przestrzeni a ośrodkiem decyzyjnym dotyczącą przyszłego zagospodarowania terenu za pośrednictwem ICT¹⁶⁰. Aplikacja do e-planowania zaproponowana przez Antunesa i in. (2010) spełnia takie kryteria, jak: percepcja, podtrzymywanie, uzewnętrznienie i rozpoznanie¹⁶¹. Istotna jest również kwestia mentoringu urbanistycznego, który służy wzmocnieniu kompetencji dzielnic miejskich w publicznej debacie nad miastem¹⁶². Pozwala na dwukierunkową wymianę wiedzy, pomocną w pogłębianiu diagnozy stanu istniejącego dzielnicy oraz tworzeniu pomocniczych, koordynacyjnych planów i strategii, systematyzujących wewnętrzną dyskusję o działaniach w przestrzeni miejskiej¹⁶³.

Panagiotopoulou i Stratigea (2017) twierdzą, iż osiągnięcie efektywnej komunikacji problemów planistycznych z obywatelami i interesariuszami oraz aktywne angażowanie ich w proces decyzyjny musi odbywać się poprzez wykorzystanie e-Planowania¹⁶⁴. Opiera się ona na integracji planowania przestrzennego, udziale społeczeństwa

¹⁵⁹ Ł. Damurski, A. Krupska, *W poszukiwaniu standardu e-partycypacji w planowaniu przestrzennym*, s. 15 [online], dostęp zdalny: www.socialspacejournal.eu [dostęp: 02.12.2019].

¹⁶⁰ H. Wang, Y. Song, A. Hamilton, S. Curwell, *Urban information integration for advanced e-Planning in Europe*, „Government Information Quarterly” 2007, nr 24(4), s. 739.

¹⁶¹ P. Antunes, C. Sapateiro, G. Zurita, N. Baloian, *Integrating Spatial Data and Decision Models in an E-Planning Tool*, „Collaboration and Technology” 2010, t. 6257, s. 99.

¹⁶² G. Rembarz, J. Martyniuk-Pęczek, *Urban mentoring jako nowa technika współpracy w procesie planowania partycypacyjnego*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” 2016, nr 264, s. 129.

¹⁶³ G. Rembarz, J. Martyniuk-Pęczek (red.), *Przestrzeń publiczna dzielnicy w partycypacyjnym planowaniu strategicznym. Quo vadis, Gdańsku? Mieszkańcy planują swoje miasto*, Gdańska Fundacja Innowacji Społecznej, Gdańsk 2015, s. 27–30.

¹⁶⁴ M. Panagiotopoulou, A. Stratigea, *Spatial Data Management ...*, op.cit., s. 37.

oraz technologiach zarządzania danymi. W portfolio planistów znajdują się narzędzia wykorzystywane do wizualizacji informacji przestrzennych, jak systemy wspomagania decyzji przestrzennych oparte na Web (ang. *Spatial Decision Support Systems*, WebSDSS), rzeczywistość rozszerzona (ang. *Augmented Reality*, AR) i wirtualna rzeczywistość (ang. *Virtual Reality*, VR). Rzeczywistość rozszerzona pozwala na równoczesną obserwację planowanych zmian urbanistycznych w smartfonie i stanu istniejącego własnymi zmysłami. Pobudza to emocje mieszkańców i prowadzi do wzrostu zainteresowania konsultacjami prowadzonymi przez samorząd. Wirtualna rzeczywistość jest wykorzystywana do prezentowania w postaci modeli 3D proponowanych zmian w układzie przestrzennym gminy. Technologia VR może być stosowana do współpracy typu Administracja – Obywatel (ang. *Administration To Citizen*, A2C) w postaci prowadzenia konsultacji społecznych oraz Administracja – Biznes (ang. *Administration To Business*, A2B) do promowania terenów inwestycyjnych.

Rysunki MPZP w postaci elektronicznej posiada 72,6% wszystkich dokumentów w Polsce w 2015 roku, w tym 48,7% ma nadaną georeferencję¹⁶⁵. Największy udział rysunków planów w postaci elektronicznej występuje w miastach na prawach powiatu (95,1%) oraz w województwach zachodniopomorskim, pomorskim i opolskim (powyżej 80%). Najniższy udział (poniżej 40%) znajduje się w województwach podlaskim, lubelskim i kujawsko-pomorskim. Natomiast rysunki MPZP z danymi wektorowymi opracowanymi w systemach CAD/GIS stanowią 9,2%. Największy udział występuje w miastach na prawach powiatu (18,1%) oraz w województwach opolskim i podlaskim. Natomiast w przypadku studiów gminnych rysunki w postaci elektronicznej były w 65,5% wszystkich dokumentów, w tym 33,4% miało nadaną georeferencję i 13,8% z danymi wektorowymi opracowanymi w systemach CAD/GIS. Najwyższe wskaźniki rozwiązań cyfrowych są w województwach mazowieckim, śląskim, zachodniopomorskim i pomorskim, a najniższe – w lubelskim i podlaskim.

Antunes i inni (2010) zaprezentowali zintegrowaną perspektywę relacji między przestrzennie powiązanymi danymi a procesem podejmowania decyzji. E-planowanie powinno spełniać następujące kryteria: percepcję, podtrzymywanie, uzewnętrznianie, rozpoznanie, zbieżne modele współpracy i zarządzanie zadaniami¹⁶⁶. Lodigiani (2014) zauważa, że następuje ewolucja e-planowania, gdyż rozwijane są platformy pozwalające mieszkańcom miast zgłaszać problemy, doświadczenia, wspomnienia i pomysły, wizualizując je na mapie, i udostępniać z wykorzystaniem mediów społecznościowych¹⁶⁷. Antunes i inni (2010) analizują wyzwania związane z integracją modeli decyzyjnych w narzędziach wspólnego podejmowania decyzji (ang. *Collaborative*

¹⁶⁵ A. Maciejewska (red.), *Geoinformacja zmienia nasz świat*, Główny Urząd Geodezji i Kartografii, Warszawa 2018, s. 80–84.

¹⁶⁶ P. Antunes, S. Sapateiro, G. Zurita, N. Baloian, *Integrating Spatial ...*, op.cit., s. 99.

¹⁶⁷ A. Lodigiani, *E-Planning: The Digital Toolbox in Participatory Urban Planning*, Innovative Technologies in Urban Mapping 2014, s. 139.

Spatial Decision Making, CSDM)¹⁶⁸. Santos proponuje platformę, która zapewni mieszkańcom uczestniczenie w procesie decyzyjnym i czynny udział w relacjach z administracją publiczną¹⁶⁹.

Partycypacyjne Systemy Informacji Geograficznej (ang. *Public Participation Geographic Information Systems*, PPGIS) stanowią nowoczesną metodę komunikacji w zarządzaniu przestrzennym, która jest oparta na Systemach Informacji Geograficznej (GIS) i wykorzystuje internetowe środki komunikacji¹⁷⁰. W najbliższych latach PPGIS będzie zyskiwać na znaczeniu ze względu na konieczność zapewnienia zasad demokracji cyfrowej w podejmowaniu decyzji przestrzennych i wdrażania koncepcji *smart city*¹⁷¹. PPGIS pojawił się w 1996 roku podczas spotkania Narodowego Centrum Informacji i Analiz Geograficznych (ang. *National Center for Geographic Information and Analysis*)¹⁷². Służy wspieraniu konsultacji społecznych oraz umożliwia zbieranie i przekazywanie informacji przestrzennych¹⁷³. Elementy GIS są stosowane do prezentacji miejscowej przestrzeni na bazie wiedzy i sądów społeczeństwa lokalnego. PPGIS umożliwia pozyskiwanie informacji o zachowaniach, postawach i preferencjach mieszkańców w odniesieniu do przestrzeni gminy, dzielnicy. Interent daje możliwość zaangażowania w partycypację wielu mieszkańców oraz ogranicza konflikty pomiędzy uczestnikami dzięki wykorzystaniu na właściwych etapach procedury planistycznej i zaproponowaniu akceptowalnych przez poszczególne grupy interesariuszy rozwiązań, możliwych do wdrożenia. Jaroszewicz i inni zwracają uwagę na konieczność stosowania PPGIS w procedurze planistycznej¹⁷⁴.

Geoankieta i geodyskusja łączą kwestionariusz ankiety online CAWI z GIS, co umożliwia pozyskiwanie informacji o preferencjach mieszkańców i stanowi doskonałe uzupełnienie wiedzy fachowców¹⁷⁵. Geoankieta polega na pozyskiwaniu informacji od użytkowników przestrzeni za pomocą kwestionariuszy umieszczonych na interaktywnych mapach, dzięki czemu respondenci mają możliwość oznaczenia

¹⁶⁸ P. Antunes, S. Sapateiro, G. Zurita, N. Baloian, *Integrating Decision-Making Support in Geocollaboration Tools*, „Group Decision and Negotiation” 2014, nr 23(2), s. 213.

¹⁶⁹ B. Santos, *E-Government, e-Governance and Urban Planning: Towards a Complete Digital Planning Process*, International Conference on Electronic Government and the Information System Perspective, Lecture Notes in Computer Science 2017, s. 35.

¹⁷⁰ M.A. Butt, S. Li, *Developing a web-based, collaborative PPGIS prototype to support public participation*, *Applied Geomatics* 2012, 4, s. 197–215.

¹⁷¹ M. Kidyba, Ł. Makowski, *Innowacyjne rozwiązania w administracji publicznej a zarządzanie inteligentnym miastem*, Wyd. Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań – Chorzów 2018, s. 19–25.

¹⁷² P. Szarek-Iwaniuk, A. Senetra, *Assess to ICT and the Co-Creation of Urban Space in the Process of Modern Social Participation in a Smart City – A Case Study*, „Sustainability” 12, 2136.

¹⁷³ P. Floreddu, F. Cabiddu, D. Pettinao, *Public Participation in Environmental Decision-Making: The Case of PPGIS* [w:] A. D’Atri, M. Ferrara, J. George, P. Spagnoletti (red.), *Information Technology and Innovation Trends in Organizations*, Springer-Verlagm, Berlin 2011, s. 37–44.

¹⁷⁴ J. Jaroszewicz, P. Kowalski, A. Głazewski, *Plany zagospodarowania przestrzennego w systemie geoinformacyjnym – INPIRE i co dalej?*, „Rocznik Geomatyki” 2016, t. XIV, z. 3(73), s. 321.

¹⁷⁵ H. Wang, Y. Song, A. Hamilton, S. Curwell, *op.cit.*, s. 736–754.

na nich istotnych lokalizacji i odpowiadania na pytania dotyczące przestrzeni. Geoankieta pozwala na gromadzenie danych bezpośrednio połączonych z obiektami geograficznymi i danych bez odniesienia przestrzennego. Atrybuty przestrzenne są zbierane poprzez rysowanie na interaktywnej mapie obiektów wektorowych w formie punktów, linii i obszarów. Każdy obiekt geograficzny może być połączony do zestawu pytań dotyczących jego lokalizacji. Inni uczestnicy nie mają dostępu do komentarzy umieszczonych na mapach¹⁷⁶. Geoankieta stosowana jest do: (1) zbierania informacji na temat społecznych preferencji dotyczących potrzeb i oczekiwań w zakresie zagospodarowania przestrzeni; (2) określania preferencji i zwyczajów transportowych, w tym dziennych ścieżek życia; (3) oceniania jakości i dostępności przestrzeni publicznych; (4) usprawniania i modernizowania infrastruktury komunalnej; (5) zbierania informacji na temat jakości życia. Geoankieta została wykorzystana w ramach procedury opracowania MPZP dla nieużytkowanego od dłuższego czasu terenu położonego w centrum miejscowości Rokietnica, w strefie podmiejskiej miasta Poznań¹⁷⁷. Celem konsultacji było uzyskanie informacji na temat preferencji dotyczących przyszłego zagospodarowania z uwzględnieniem intensywności zabudowy, charakteru przestrzeni publicznych, obecności placówek usługowych i rozwiązań komunikacyjnych¹⁷⁸.

Interesującą inicjatywą z zakresu konsultacji społecznych za pośrednictwem internetu jest Geo-discussion Panel, oparty na oprogramowaniu GeoTools, wspomagający uzgadnianie MPZP w formie interaktywnej mapy. Pozwala on na przypisywanie do dowolnego obiektu na mapie opinii w formie tekstowej i w formie obiektu GIS. Geodyskusja służy gromadzeniu opinii, komentowaniu wypowiedzi innych uczestników oraz umożliwia zadawanie pytań i głosowanie. Pozwala na subskrybowanie interesujących wątków, lokalizowanie istniejących wypowiedzi na mapie i filtrowanie opinii dotyczących zaznaczonego obszaru na mapie. Geodyskusja, poza możliwością wypowiadania się, zapewnia prowadzenie dyskusji z innymi użytkownikami przestrzeni. Można logować się poprzez konta z portali społecznościowych, jak Facebook, Instagram, Twitter, LinkedIn, Snapchat¹⁷⁹. Geodyskusję zastosowano przy przygotowywaniu koncepcji zmian w organizacji ruchu na osiedlu Jeżyce w Poznaniu. Konsultacje służyły modyfikacji zaproponowanych wariantów w celu lepszej realizacji potrzeb mieszkańców poprzez zwiększenie bezpieczeństwa, zmniejszenie hałasu i ograniczenie

¹⁷⁶ E. Bąkowska, T. Kaczmarek, Ł. Mikuła, *Wykorzystanie geoankiety jako narzędzia konsultacji społecznych w procesie planowania przestrzennego w aglomeracji poznańskiej*, „Rocznik Geomatyki” 2017, t. XV, z. 2(77), s. 147–158.

¹⁷⁷ Uchwała nr V/31/2019 Rady Gminy Rokietnica z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Rokietnica.

¹⁷⁸ T. Kaczmarek, E. Bąkowska, *Raport z konsultacji społecznych na temat kierunków zagospodarowania przestrzennego centrum miejscowości Rokietnica*, Poznań 2016, <http://bip.rokietnica.pl> [dostęp: 03.03.2020].

¹⁷⁹ M. Komorowska, L. Ignatowicz, M. Happach, P. Kłudkiewicz, P. Sawicki, *Plan na plan. Partycypacja w planowaniu miejscowym*, Warszawa 2016, s. 23.

tranzytowanych przejazdów przez osiedle. Mieszkańcy mieli możliwość podzielić się swoimi uwagami do zaproponowanych koncepcji poprzez połączenie z oznaczeniem na mapie miasta punktów, linii, obszarów, których dotyczyła dyskusja.

Możliwość interakcji uczestników konsultacji społecznych przyczynia się do wyższości geodyskusji nad geoankietą. Uzyskiwane są informacje na temat zachowań przestrzennych (dziennych ścieżek życia), cech zagospodarowania danych miejsc i preferencji dotyczących kierunków ich rozwoju. Efektem przeprowadzonych badań jest baza danych generowana z poziomu administratora aplikacji w formie pliku CSV (pytania ankietowe) i w formie przestrzennej bazy danych w formacie .shp. Powstała baza danych jest poddawana dalszym analizom z wykorzystaniem metod jakościowych i ilościowych. Poorazizi i inni (2015) podkreślają, iż rozwój technologii Geo-Web i popularność narzędzi współpracy Web 2.0 ułatwiają tworzenie nowej generacji oddolnych publiczno-aktywnych platform GIS, które zawierają treści generowane przez użytkowników w infrastrukturze danych przestrzennych (ang. *Spatial Data Infrastructures*, SDI)¹⁸⁰. Zastosowanie PPGIS sprzyja angażowaniu większej liczby mieszkańców niż w konwencjonalnych formach konsultacji, co wynika z nieograniczoności czasowej i przestrzennej tych rozwiązań.

¹⁸⁰ M.E. Poorazizi, S. Steiniger, A.J.S. Hunter, *A serviced-oriented architecture to enable participatory planning: an e-planning platform*, „International Journal of Geographical Information Science” 2015, nr 29(7), s. 1089.

Rozdział 4

Podejście partycypacyjne do zarządzania przestrzennego w praktyce

4.1. Partycypacja online w zarządzaniu przestrzennym – wyniki badań empirycznych

4.1.1. Metodyka badań własnych

Autorka w przeprowadzonych badaniach empirycznych podjęła próbę połączenia zagadnień zarządzania przestrzennego z kwestiami rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnej. Prace własne skupiły się na analizie partycypacji społecznej drogą elektroniczną podczas procedury uchwalania dokumentów planistycznych w postaci MPZP zagospodarowania przestrzennego przez samorządy lokalne. Autorka przeprowadziła badania w dwóch fazach: wprowadzającej w dniach 19–28 lutego 2020 roku i aktualizującej 18–26 sierpnia 2020 roku.

Celem niniejszych badań jest ocena sposobu prezentacji i udostępniania informacji umieszczonych na internetowych stronach urzędów gmin dla mieszkańców. Założono, iż witryny mogą stanowić ważne i bogate źródło informacji przy uspołecznieniu procedury planistycznej.

Badania rozpoczęto od analizy poziomu rozwoju infrastruktury informatycznej w województwach z uwzględnieniem wskaźników informatyzacji urzędów publicznych i dostępu gospodarstw domowych do internetu. Następnie określono stan pokrycia planistycznego województw i wytypowano gminy z wysokim przyrostem liczby uchwalonych MPZP w latach 2014–2018. Do oceny jakości i użyteczności stron www urzędów gmin zastosowano metodę jakościowo-heurystyczną, polegającą na ocenie wybranej grupy cech formalnych i treściowych. Wykorzystana metodyka oceny serwisów metodą Wielokryterialnego Systemu Oceny Serwisów Internetowych umożliwia ocenę stron www według ściśle zdefiniowanych, prostych cech (kryteriów). Dalej zidentyfikowano listę kryteriów (patrz 4.1.4) do oceny poziomu partycypacji społecznej w zarządzaniu przestrzennym prowadzonym przez samorządy lokalne drogą elektroniczną.

Następnie przeprowadzono przegląd zawartości i przeanalizowano treści witryn internetowych wytypowanych urzędów gmin. W kolejnym etapie dokonano ich oceny z zastosowaniem metody punktowej, posługując się autorskim szablonem zamieszczonym w załączniku 1. Każdemu kryterium przydzielono punkty z trzystopniowej skali opartej na poniższym algorytmie:

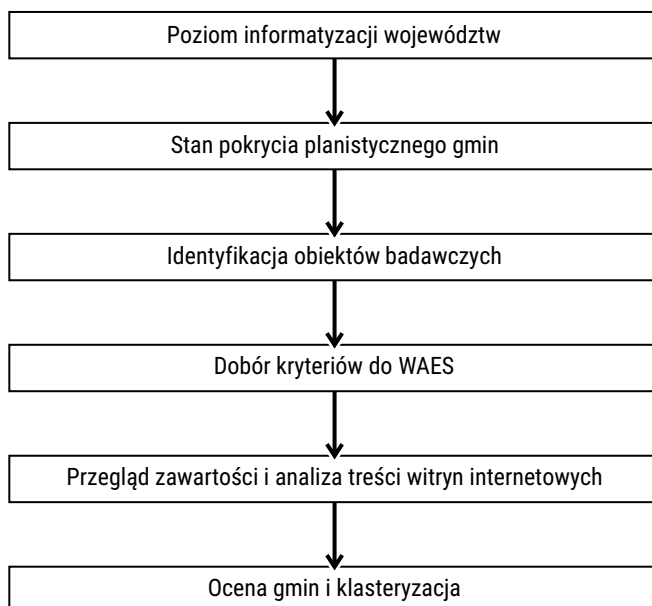
- 0 punktów, brak treści, nie występuje na stronie głównej urzędu gminy;
- 1 punkt, częściowo spełnione kryterium, występuje tylko na BIP;
- 2 punkty, w pełni spełnione kryterium, pojawia się na stronie głównej urzędu gminy.

Na zakończenie przygotowano klasteryzację zbadanych gmin na trzy grupy: o wysokim poziomie zaawansowania partycypacji (spełnienie co najmniej 10 kryteriów), o średnim poziomie zaawansowania partycypacji (spełnienie od 6 do 9 kryteriów) i o niskim poziomie zaawansowania partycypacji (spełnienie co najwyżej 5 kryteriów).

Procedura badawcza obejmowała sześć etapów, do których należą:

1. analiza poziomu rozwoju infrastruktury informatycznej województw w Polsce z uwzględnieniem odsetka jednostek administracji publicznej i gospodarstw domowych z dostępem do internetu na podstawie danych GUS z publikacji Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2015–2019;
2. określenie stanu pokrycia planistycznego województw i wytypowanie gmin z uwzględnieniem przyrostu liczby MPZP w latach 2014–2018, udziału powierzchni objętej MPZP i udziału powierzchni MPZP z rysunkami w postaci wektorowej z nadaną georeferencją na podstawie danych statystycznych Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego;
3. identyfikacja obiektów badawczych (gmin) z uwzględnieniem wyników analizy poziomu rozwoju infrastruktury informatycznej województw i stanu pokrycia planistycznego województw i gmin;
4. dobór kryteriów do oceny portali internetowych pod kątem ich funkcjonalności na potrzeby partycypacji społecznej w planistycznym zarządzaniu przestrzennym;
5. przegląd zawartości i analiza treści witryn internetowych urzędów gmin, zawartości Biuletynu Informacji Publicznej i Systemu Informacji Przestrzennej pod kątem poziomu uspołecznienia planistycznego zarządzania przestrzennego samorządów lokalnych z wykorzystaniem Wielokryterialnego Systemu Oceny Serwisów Internetowych;
6. ocena gmin i ich klasteryzacja pod względem uspołecznienia procedury planistycznej drogą elektroniczną.

Wizualizację etapów procedury badawczej zaprezentowano na rysunku 4.1.



RYSUNEK 4.1. Etapy procedury badawczej

ŹRÓDŁO: Opracowanie własne.

Najtrudniejszymi etapami procedury badawczej był właściwy dobór obiektów badawczych oraz przegląd zawartości i analiza treści witryn internetowych urzędów gmin ze względu na pojawianie się ich pod różnymi linkami w internecie.

4.1.2. Wytypowane obiekty badawcze

Autorka założyła w prowadzonych badaniach, iż każdy MPZP opracowywany jest w drodze procedur administracyjnych uwzględniających partycypację społeczną. W związku z tym gminami wykazującymi największe doświadczenie dotyczące uspołecznienia procedury planistycznej były jednostki terytorialne, w których uchwalono najwięcej MPZP. Przeanalizowano trzy wskaźniki na podstawie danych statystycznych Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, do których zaliczamy: przyrost obowiązujących MPZP w latach 2014–2018, udział powierzchni objętej obowiązującymi MPZP w powierzchni ogółem w 2018 roku (pokrycie planistyczne) i udział powierzchni obowiązujących MPZP, których rysunki występują w postaci wektorowej z nadaną georeferencją w powierzchni MPZP ogółem w 2018 roku.

Podstawowe dane o gminach wytypowanych do badań przedstawia tabela 4.1. W prezentacji obiektów badawczych uwzględniono takie cechy, jak: województwo, rodzaj gminy, powierzchnia, liczba ludności i gęstość zaludnienia.

TABELA. 4.1. Podstawowe dane dotyczące wytypowanych gmin

Gmina	Województwo	Rodzaj gminy	Powierzchnia [km ²]	Liczba ludności [osób]	Gęstość zaludnienia [osób/ km ²]
Kraków	małopolskie	m	327	771 069	2 359
Trzebinia	małopolskie	m-w	105	33 997	323
Zagrodno	dolnośląskie	w	122	5 306	43
Wrocław	dolnośląskie	m	293	640 648	2 188
Gryfów Śląski	dolnośląskie	m-w	67	9 721	146
Szepietowo	podlaskie	m-w*	152	6 958	46
Suwałki	podlaskie	w	265	7 682	29
Łomża	podlaskie	m	33	63 000	1 928
Poznań	wielkopolskie	m	262	536 428	2 048
Dobrcz	kujawsko-pomorskie	w	130	11 670	90
Grudziądz	kujawsko-pomorskie	w	165	12 762	77
Szubin	kujawsko-pomorskie	m-w	332	24 746	75
Nowa Sarzyna	podkarpackie	m-w	144	21 613	150
Ustrzyki Dolne	podkarpackie	m-w	479	17 368	36
Głogówek	opolskie	m-w	170	13 293	78

LEGENDA: m – gmina miejska, m-w – gmina miejsko-wiejska, w – gmina wiejska, * – zmiana rodzaju gminy z wiejskiego na miejsko-wiejski z dniem 1 stycznia 2010 roku (Dz.U. z 2009 r. nr 202, poz. 1559).

ŹRÓDŁO: Opracowanie na podstawie danych statystycznych Banku Danych Lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/teryt> [dostęp: 19.08.2020].

Zidentyfikowane jednostki terytorialne pochodzą z siedmiu województw (po 3 z podlaskiego, dolnośląskiego i kujawsko-pomorskiego, po 2 z małopolskiego i podkarpackiego, po 1 z wielkopolskiego i opolskiego) i obejmują wszystkie rodzaje administracyjne gmin (4 miejskie, 7 miejsko-wiejskich, 4 wiejskie). Wytypowane obiekty badawcze są różnej wielkości. Największą gminą pod względem powierzchni są Ustrzyki Dolne, a najmniejszą – Łomża. W odniesieniu do liczby ludności skrajnymi gminami są Kraków i Szepietowo, a pod względem gęstości zaludnienia – Kraków i Suwałki.

4.1.3. Zidentyfikowane cechy Wielokryterialnego Systemu Oceny Serwisów Internetowych

Ocenę stopnia zaawansowania partycypacji społecznej w planistycznym zarządzaniu przestrzennym przeprowadzono z wykorzystaniem Wielokryterialnego Systemu Oceny Serwisów Internetowych. Autorka uwzględniła w badaniu czternaście kryteriów

w trzech kategoriach. Dokonano przeglądu zawartości stron zidentyfikowanych urzędów gmin, Biuletynów Informacji Publicznej i Systemów Informacji Przestrzennej. Następnie przeanalizowano treści witryn internetowych gmin ze względu na uspołecznienie procedury planistycznej.

Pierwotna wersja Wielokryterialnego Systemu Oceny Serwisów Internetowych (ang. *Website Attribute Evaluation System*, WAES) została opracowana przez międzynarodowy zespół Cyberspace Policy Research Group z inicjatywy Uniwersytetu w Arizonie, przy współudziale innych uniwersytetów z USA, Danii i Holandii. WAES jest systemem służącym do oceny serwisów internetowych na podstawie wybranych cech pogrupowanych w kategorie. Ocena metodą WAES ma charakter binarny, który polega na sprawdzeniu występowania danej cechy (ocenie nie podlega jakość ani stopień występowania). Sposób oceniania, przeprowadzony w takim trybie, zapewnia obiektywność wyniku końcowego. Takie działanie ogranicza jednak możliwość głębszej oceny strony. W Polsce WAES jest wykorzystywany od 2002 roku, głównie do oceny serwisów www należących do państwa, samorządu i instytucji rządowych. Przy budowie zestawu kryteriów wybranych do przeanalizowania przyjęto trzy kategorie: przejrzystość, przestrzenność i interaktywność.

W każdej kategorii zidentyfikowano 4–6 kryteriów do oceny stopnia zaawansowania partycypacji społecznej w planistycznym zarządzaniu przestrzennym. Przejrzystość, czyli transparentność, oznacza dostęp do ogólnych informacji na temat obowiązujących procedur w serwisie internetowym urzędu gminy. W tej kategorii wyróżniono sześć kryteriów:

1. uwzględnienie planowania przestrzennego w menu na stronie głównej urzędu gminy,
2. wskazanie komórek i osób (urzędników) odpowiedzialnych za działania z zakresu planowania przestrzennego wraz z danymi kontaktowymi, a zwłaszcza adresem e-mail,
3. zamieszczenie słowniczka wraz z informacją o podstawowych etapach procedury planistycznej ze wskazaniem możliwego udziału mieszkańców,
4. dostęp do obowiązujących dokumentów planistycznych (aktywna mapa zbiorcza planów, lista zbiorcza planów, tekstów i rysunków MPZP i SUiKZP),
5. dostęp do aktualnie sporządzanych projektów planów (lista zbiorcza, treść projektu),
6. komunikacja z urzędem poprzez formularz kontaktowy, ePUAP, newsletter, profile w mediach społecznościowych, e-Urząd.

Kolejne kryterium stanowi przestrzenność, która jest związana z możliwością wyszukiwania niezbędnych danych o interesującej lokalizacji. W tej kategorii zidentyfikowano cztery kryteria:

7. bezpośrednie powiązanie z Systemem Informacji Przestrzennej ze strony internetowej gminy,

8. możliwość wyboru zakresu wyświetlanych treści w Systemie Informacji Przestrzennej według obowiązujących i projektowanych planów, numeru uchwały, daty; oddzielnie tekst i rysunek;
9. możliwość wskazania konkretnej lokalizacji w Systemie Informacji Przestrzennej według adresu, współrzędnych, działek dla jednostki ewidencyjnej, obrębu, numeru i wyszukania informacji o niej z zapisów SUiKZP lub MPZP;
10. możliwość wyeksportowania pozyskanych danych w Systemie Informacji Przestrzennej do innych popularnych formatów plików, jak .pdf, .doc, .jpg.

Ostatnim kryterium jest interaktywność, która oznacza możliwość komunikacji i udziału w dyskusji. W tej kategorii wyróżniono cztery kryteria:

11. funkcjonowanie specjalnego systemu komunikacji społecznej w ramach strony internetowej gminy;
12. dostęp do narzędzi dedykowanych ustawowym formom partycypacji, jak formularze wniosków i uwag w ramach strony internetowej gminy;
13. dostęp do narzędzi dedykowanych pozaustawowym formom partycypacji, jak ankiety, forum dyskusyjne;
14. publikacja wyników prowadzonych konsultacji społecznych z zakresu planowania przestrzennego, jak rozstrzygnięcia wniosków i uwag, protokoły z dyskusji, wyniki ankiet i sondaży na stronie internetowej gminy, wraz z określeniem sposobu ich uwzględnienia przez władze samorządowe.

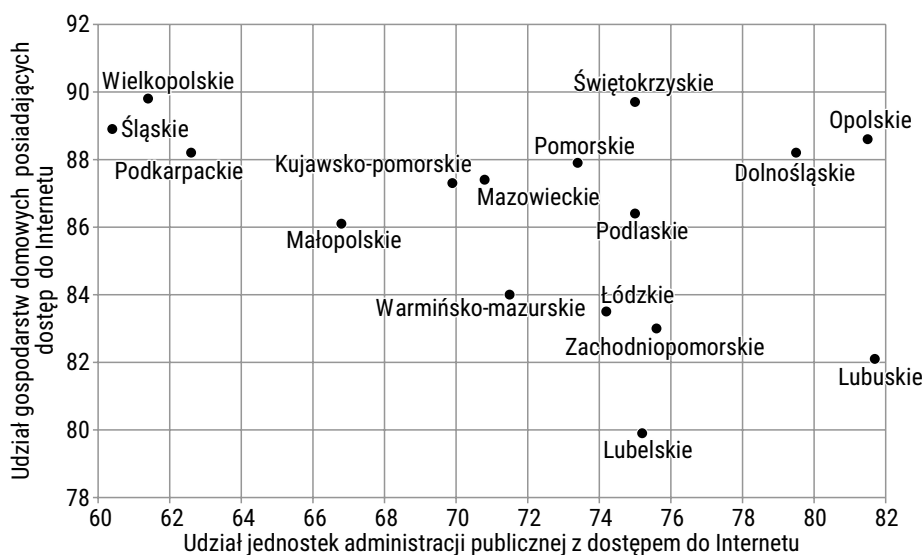
Autorka, prowadząc badania, wykorzystała do analizy treści witryn internetowych urzędów gmin stworzony szablon z opisem kryteriów, który znajduje się w załączniku 1 dołączonym do monografii. W załącznikach 2–15 zaprezentowano wyniki analizy treści witryn internetowych w poszczególnych gminach z wykorzystaniem szablonu z załącznika 1.

4.1.4. Analiza wyników badań własnych

Poziom rozwoju infrastruktury informatycznej w polskich województwach przeanalizowano z uwzględnieniem dwóch wskaźników na podstawie danych GUS z publikacji Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2015–2019 obejmowały udział urzędów administracji publicznej z dostępem do interentu za pomocą stałego łącza w technologii DSL w 2018 roku i udział gospodarstw domowych z dostępem do internetu w domu w 2019 roku. Badania wykazały, że najczęściej wykorzystywanym sposobem dostępu do internetu wśród jednostek administracji publicznej było połączenie za pomocą stałego łącza w technologii DSL i szerokopasmowego połączenia mobilnego (średnie udziały odpowiednio 71% i 70,5%), a zakres tego wskaźnika sytuuje się w przedziale od 60% (śląskie)

do 82% (lubuskie)¹⁸¹. Natomiast odsetek gospodarstw domowych posiadających dostęp do internetu w domu kształtuje się od 80% (lubelskie) do 90% (wielkopolskie) i średnio dla Polski wynosi 86,7%, odsetek osób korzystających z internetu – 84,5%, a regularnie korzystających – 78,3%¹⁸².

Wizualizację stopnia rozwoju infrastruktury w poszczególnych województwach zaprezentowano na rysunku 4.2.



RYSUNEK 4.2. Dostęp do internetu jednostek administracji publicznej i gospodarstw domowych w latach 2018–2019

ŹRÓDŁO: Opracowanie na podstawie danych statystycznych z publikacji Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2015–2019, GUS, Warszawa – Szczecin 2019, s. 44, 162–163, <http://www.stat.gov.pl> [dostęp: 13.03.2020].

Województwami o najwyższym poziomie rozwoju infrastruktury informatycznej (udział urzędów publicznych z dostępem do internetu i udział gospodarstw domowych z dostępem do internetu) są: opolskie (odpowiednio 81,5%, 88,6%), dolnośląskie (odpowiednio 79,5%, 88,2%), świętokrzyskie (odpowiednio 75% i 89,7%) i pomorskie (odpowiednio 73,4%, 89,7%)¹⁸³. Natomiast do województw o najniższym poziomie rozwoju infrastruktury informatycznej zaliczamy: warmińsko-mazurskie (odpowiednio

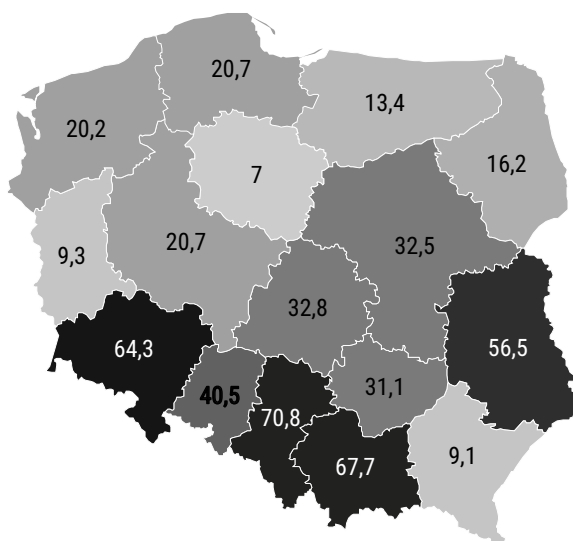
¹⁸¹ Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2015–2019, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa – Szczecin 2019, s. 43, <http://www.stat.gov.pl> [data wejścia: 13.03.2020].

¹⁸² Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2015–2019, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa – Szczecin 2019, s. 162, <http://www.stat.gov.pl> [data wejścia: 14.03.2020].

¹⁸³ Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2015–2019, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa – Szczecin 2019, s. 44, 162–163, <http://www.stat.gov.pl> [data wejścia: 13.03.2020].

73%,84%) i łódzkie (odpowiednio 74,2%, 83,5%)¹⁸⁴. Odstającymi województwami są lubuskie (podobne wielkości analizowanych wskaźników) i śląskie (wysoki udział dostępu do internetu gospodarstw domowych i niski urzędów publicznych).

Pokrycie planistyczne dla Polski wynosi 30,8%¹⁸⁵. Ten wskaźnik najwyższą wartość osiąga w województwach śląskim (70,8%) i małopolskim (67,7%), a najniższą w podkarpackim (9,1%) i kujawsko-pomorskim (7,0%)¹⁸⁶. Natomiast udział powierzchni MPZP z rysunkami w postaci wektorowej z nadaną georeferencją kształtuje się na poziomie 37% i najwyższą wartość osiąga w województwie warmińsko-mazurskim (51,9%), a najniższą w lubuskim (23,6%)¹⁸⁷. Pokrycie planistyczne województw zwizualizowano na rysunku 4.3.



RYSUNKU 4.3. Pokrycie planistyczne województw w 2018 roku

ŹRÓDŁO: Opracowanie na podstawie danych statystycznych Banku Danych Lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/teryt> [dostęp: 21.08.2020].

Charakterystykę stanu planistycznego gmin wytypowanych do badań zaprezentowano w tabeli 4.2. Zidentyfikowane jednostki terytorialne wykazują duże zróżnicowanie pokrycia planistycznego – od niskiego (poniżej 5%: Szepietowo, Dobrcz, Grudziądz, Szubin, Ustrzyki Dolne) do wysokiego (powyżej 50%: Kraków, Wrocław).

¹⁸⁴ Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2015–2019, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa – Szczecin 2019, s. 44, 162–163, <http://www.stat.gov.pl> [data wejścia: 15.03.2020].

¹⁸⁵ Bank Danych Lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/teryt> [dostęp: 23.08.2020].

¹⁸⁶ Bank Danych Lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/teryt> [dostęp: 20.08.2020].

¹⁸⁷ Bank Danych Lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/teryt> [dostęp: 19.08.2020].

Największy przyrost MPZP w latach 2014–2018 nastąpił w Zagrodnie (80 sztuk) i Wrocławiu (74 sztuki), a najmniejszy w gminie Nowa Sarzyna – tylko 1 sztuka. W ośmiu gminach (Trzebinia, Wrocław, Gryfów Śląski, Zagrodno, Suwałki, Poznań, Nowa Sarzyna, Ustrzyki Dolne) wszystkie MPZP posiadają rysunki w postaci wektorowej z nadaną georeferencją. Najwięcej MPZP wśród analizowanych gmin posiadają miasta wojewódzkie (Wrocław, Poznań), co wynika z dużego ruchu inwestycyjnego.

TABELA. 4.2. Charakterystyka stanu planistycznego gmin wytypowanych do badań

Gmina	Pokrycie planistyczne, 2018 r. [%]	Przyrost planów, lata 2014–2018 [szt.]	Udział powierzchni planów z rysunkami w postaci wektorowej z nadaną georeferencją, 2018 r. [%]	Liczba planów, 2018 r. [szt.]
Kraków	61,8	49	0,0	186
Trzebinia	13,0	9	100,0	42
Wrocław	58,1	74	100,0	438
Gryfów Śląski	13,7	3	100,0	14
Zagrodno	24,4	80	100,0	122
Szepietowo	0,7	2	0,0	8
Suwałki	24,3	8	100,0	51
Łomża	18,9	3	0,0	29
Poznań	46,4	60	100,0	241
Dobrcz	2,1	8	0,0	112
Grudziądz	4,6	36	0,0	119
Szubin	3,2	9	79,5	65
Nowa Sarzyna	26,5	1	100,0	15
Ustrzyki Dolne	2,5	6	100,0	40
Głogówek	17,1	7	0,0	19

ŹRÓDŁO: Opracowanie na podstawie danych statystycznych Banku Danych Lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/teryt> [dostęp: 19.08.2020].

Zestawienie ocen witryn internetowych pod względem wskazanych kryteriów zaprezentowano w tabeli 4.3. W każdej grupie kryteriów Poznań zajmuje najwyższą pozycję i tylko w interaktywności traci 1 punkt. W przestrzenności dorównuje mu Wrocław, a w interaktywności – Suwałki. Najslabszą gminą jest Zagrodno. W przejrzystości najmniej punktów, tylko po 3, otrzymały gminy Zagrodno i Głogówek. Brak punktów w przestrzenności odnotowano dla gminy Dobrcz. Najniżej ocenioną grupą kryteriów jest interaktywność, w której aż siedem gmin (Zagrodno, Dobrcz, Głogówek, Łomża, Szepietowo, Szubin, Nowa Sarzyna) uzyskało po 0 punktów.

TABELA 4.3. Ocena witryn internetowych dla poszczególnych kryteriów

Kryteria oceny	Kraków	Trzebinia	Wrocław	Gryfów Śląski	Zagrodno	Szepietowo	Suwałki	Łomża	Poznań	Dobrcz	Grudziądz	Szubin	Nowa Sarzyna	Ustrzyki Dolne	Głogówek
Przejrzystość															
Uwzględnienie planowania przestrzennego w menu na stronie głównej	2	2	2	2	1	1	2	1	2	2	1	2	1	1	0
Wskazanie komórek odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne z kontaktami	2	2	1	2	1	2	1	0	2	2	1	1	2	1	1
Zamieszczenie słowniczka wraz z informacją o etapach procedury planistycznej	1	0	1	0	0	0	0	0	2	0	2	0	0	1	0
Dostęp do obowiązujących dokumentów planistycznych	2	2	2	2	0	1	2	1	2	1	1	1	1	1	1
Dostęp do aktualnie sporządzanych projektów	2	2	2	2	0	0	2	0	2	0	0	1	1	0	0
Komunikacja z urzędem	2	2	2	2	1	1	1	2	2	1	2	2	1	1	1
Suma	11	10	10	10	3	5	8	4	12	6	8	7	6	5	3
Przestrzenność															
Bezpośrednie powiązanie z Systemem Informacji Przestrzennej	2	2	2	2	0	2	2	2	2	0	2	2	2	0	1
Możliwość wyboru zakresu wyświetlanych treści w Systemie Informacji Przestrzennej	1	2	2	1	1	1	1	1	2	0	1	1	2	1	2

Kryteria oceny	Kraków	Trzebinia	Wrocław	Gryfów Śląski	Zagrodno	Szepietowo	Suwałki	Łomża	Poznań	Dobrz	Grudziądz	Szubin	Nowa Sarzyna	Ustrzyki Dolne	Głogówek
Możliwość wskazania konkretnej lokalizacji w Systemie Informacji Przestrzennej	2	2	2	2	1	2	1	1	2	0	2	1	2	1	1
Możliwość wyeksportowania pozyskanych danych w Systemie Informacji Przestrzennej	1	2	2	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0
Suma	6	8	8	5	2	5	5	3	8	0	5	5	6	2	4
Interaktywność															
Funkcjonowanie systemu komunikacji społecznej	2	2	2	2	0	0	2	0	2	0	2	0	0	2	0
Dostęp do formularzy wniosków i uwag	2	0	2	0	0	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0
Dostęp do ankiety, forów dyskusyjnych	1	0	0	0	0	0	2	0	1	0	0	0	0	1	0
Publikacja wyników konsultacji społecznych z zakresu planowania przestrzennego	1	0	1	2	0	0	1	0	2	0	2	0	0	2	0
Suma	6	2	5	6	0	0	7	0	7	0	4	0	0	5	0
Łącznie	23	20	23	21	5	10	20	7	27	6	17	12	12	12	7

LEGENDA: 0 pkt – kryterium nie występuje, 1 pkt – częściowo występuje, 2 pkt – występuje na stronie głównej urzędu gminy.

ŹRÓDŁO: Opracowanie własne na podstawie przeglądu zasobów internetowych wytypowanych gmin.

4.1.5. Wnioski z badań

W menu głównym stron internetowych analizowanych gmin jest bezpośredni dostęp do zagadnień związanych z planowaniem przestrzennym. Najczęściej następuje on przez rozwijaną zakładkę. Wyjątek stanowią Suwałki, Dobrcz, Trzebinia, gdzie bezpośrednio wchodzimy przez ikonkę. W witrynie internetowej w zakładce *struktura organizacyjna* znajdujemy szczegółowe dane kontaktowe, jak imię i nazwisko naczelnika wydziału, adres, numer telefonu, terminy przyjęć, pokój. Należy zaznaczyć, iż rzadko pojawia się adres email. W gminach wiejskich znajdujemy jedynie stanowisko do spraw planowania przestrzennego. Poznań i Grudziądz prezentowały opis obowiązujących procedur planistycznych z odniesieniem do partycypacji społecznej. Na stronach urzędów brakuje słowniczków wyjaśniających trudne pojęcia planistyczne. Rzadko pojawia się schemat obrazujący procedurę sporządzania dokumentów planistycznych. Większość samorządów oferuje dostęp do obowiązujących dokumentów planistycznych zestawionych w tabeli, poza gminą Zagrodno. W wielu gminach brak jest dostępu do sporządzanych MPZP. Tekst i rysunek połączone są za pomocą numeru lub nazwy. Teksty uchwał publikowane są w formacie .pdf z możliwością przeszukiwania ich treści. Nie pojawiły się skany starszych dokumentów. Załączniki graficzne uchwał są zamieszczane w formacie .jpg w kolorze i dobrej jakości. Dobrym rozwiązaniem jest umieszczanie interaktywnej mapy gminy z podziałem na obszary opracowań planistycznych, do których są przyporządkowane numery odsyłające do listy uchwał. Taka sytuacja występuje w Krakowie, Wrocławiu i Poznaniu.

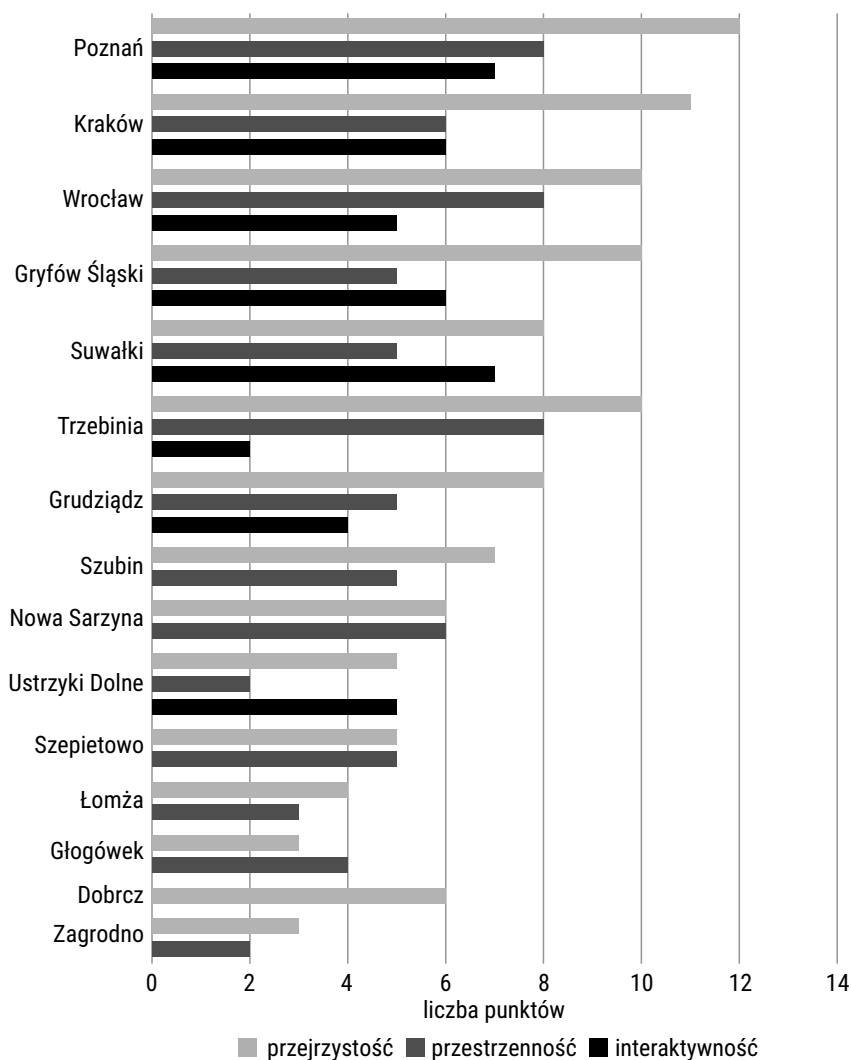
Wszystkie analizowane gminy posiadają Systemy Informacji Przestrzennej, które obejmują dokumenty planistyczne. Rysunki dokumentów są powiązane z tekstami uchwał. Na stronie głównej większości gmin można odnaleźć sugestywną ikonę Systemu Informacji Przestrzennej. Brak jest bezpośredniego dostępu do SIP w menu głównym stron internetowych w przypadku gmin Dobrcz, Zagrodno i Ustrzyki Dolne. Wektoryzacja informacji planistycznych pozwala użytkownikom na dowolne powiększenie i pomniejszenie obrazu bez utraty jego jakości oraz wybór potrzebnych warstw. Dana lokalizacja wyszukiwana jest na różne sposoby, jak nazwa ulicy, kod pocztowy, numer domu, obręb mapy, numer działki, współrzędne geograficzne.

Wszystkie samorządy oferują różne formy komunikacji, jak poczta elektroniczna i formularz kontaktowy zamieszczane bezpośrednio na stronie internetowej. Większość analizowanych gmin posiada profile w mediach społecznościowych. Ważną rolę odgrywa Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (ePUAP), która istnieje na wszystkich analizowanych stronach internetowych. Na niektórych stronach można pobrać formularze wniosków i uwag. Tylko gmina Suwałki zapewnia dostęp do ankiety i forów dyskusyjnych. Na stronie głównej większości urzędów brakuje zakładek poświęconych konsultacjom społecznym, poza gminami: Poznań, Gryfów Śląski, Grudziądz i Ustrzyki Dolne.

Na głównej stronie urzędu gminy informacje dotyczące planowania przestrzennego wynikające z obowiązującego prawa spełniają ustawowe wymogi, zasady

udostępniania informacji publicznej, sposoby opracowania i prezentacji danych przestrzennych. Generalnie brakuje charakterystyki możliwych form uczestnictwa mieszkańców w procedurze planistycznej i wskazania etapów angażowania społeczeństwa.

Wzorcową gminą jest Poznań, powinien tylko umożliwić dostęp do forum dyskusyjnego. Ta cecha w pełni spełniona jest przez Suwałki, wszystkie zaś pozostałe gminy powinny ją wprowadzić na swojej stronie internetowej. Porównanie ocen gmin w trzech grupach kryteriów zaprezentowano na rysunku 4.4, na którym zostały uporządkowane.



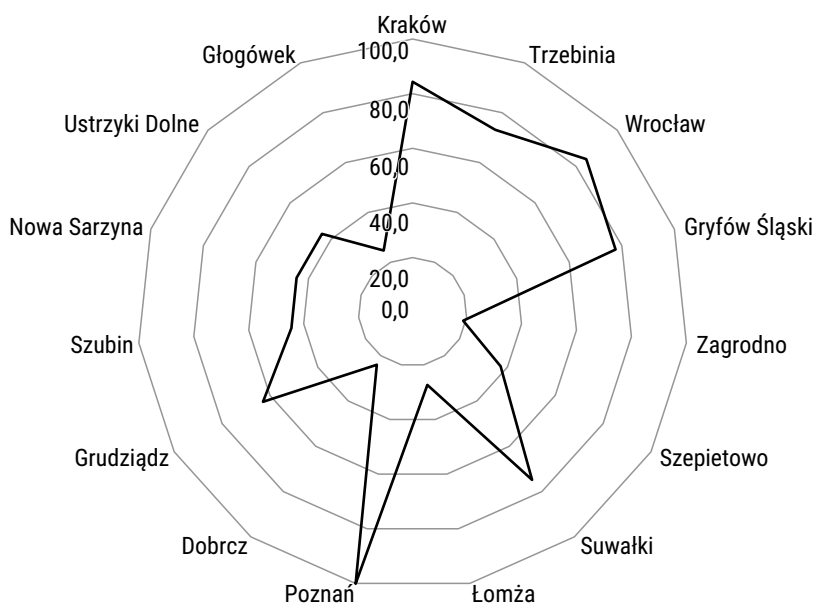
RYSUNEK 4.4. Ocena stopnia zaawansowania partycypacji społecznej w planistycznym zarządzaniu przestrzennym dla poszczególnych grup kryteriów

ŹRÓDŁO: Opracowanie własne.

Przeprowadzona analiza stopnia zaawansowania partycypacji społecznej w zarządzaniu przestrzennym pod względem planistycznym wybranych gmin pozwoliła na ich klasteryzację. Biorąc pod uwagę liczbę spełnionych kryteriów, dokonano podziału gmin na trzy klasy:

- klasa I: wysoki poziom zaawansowania partycypacji (spełnienie co najmniej 12 kryteriów) – Poznań, Kraków, Wrocław, Suwałki,
- klasa II: średni poziom zaawansowania partycypacji (spełnienie od 8 do 11 kryteriów) – Szubin, Nowa Sarzyna, Ustrzyki Dolne, Grudziądz, Trzebinia, Gryfów Śląski,
- klasa III: niski poziom zaawansowania partycypacji (spełnienie co najwyżej 7 kryteriów) – Zagrodno, Dobrcz, Głogówek, Łomża, Szepietowo.

Ogólny stopień zaawansowania partycypacji społecznej w zarządzaniu przestrzennym pod względem planistycznym wybranych gmin prezentuje rysunek 4.5.



RYSUNEK 4.5. Ogólna ocena stopnia zaawansowania partycypacji społecznej w planistycznym zarządzaniu przestrzennym

ŹRÓDŁO: Opracowanie własne.

Średnia ocen z wszystkich analizowanych gmin wynosi 14,8 punktów, a w poszczególnych kategoriach, jak przejrzystość – 7,2 punktów, przestrzenność – 4,8 punktów i interaktywność – 2,8 punktów.

4.2. Przegląd dobrych praktyk samorządów w zakresie działań partycypacyjnych

Wszystkie samorządy lokalne z klasy I posiadają bardzo dobrze prowadzone i zorganizowane witryny internetowe, uwzględniające zagadnienia planowania przestrzennego i partycypacji społecznej na stronie głównej urzędu gminy. Ich charakterystyka zostanie zaprezentowana w dalszej części monografii

Bogatą stroną internetową posiada Wydział Planowania Przestrzennego Urzędu Miasta w Krakowie, gdyż zawiera wiele załączek, jak: aktualności (bieżące ogłoszenia i komunikaty o prowadzonych pracach planistycznych), zaproszenia (informacje o terminach i miejscach dyskusji publicznych i spotkań konsultacyjnych), wzory wniosków i uwag (do pobrania, opłaty skarbowe), kontakt (godziny pracy wydziału, zakres działania i struktura, lokalizacja), uchwała krajobrazowa z pełną dokumentacją, SUIKZP obowiązujące z pełną dokumentacją, MPZP sporządzane i obowiązujące (mapa zbiorcza i odnośniki, plany uchwalone, projekty wykładane do wglądu), plany archiwalne. Znajduje się jeszcze przeglądarka opracowań planistycznych, która pozwala na przeszukiwanie online przyjętych uchwał załączników graficznych. Dodatkowo każdemu obowiązującemu i projektowanemu MPZP poświęcono odrębny wątek na stronie, który obejmuje pełny zapis procedury jego sporządzania (treść uchwały z załącznikami, stenogramy z dyskusji publicznej i sesji rady miasta).

Strona internetowa Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Poznaniu pozwala na szybkie odszukanie informacji o trwającej i zakończonej procedurze planistycznej. Jest bezpośrednio powiązana z portalem społecznościowym Facebook. Charakteryzuje się bogatą zawartością, która obejmuje: tablice ogłoszeń wiadomości z urzędu miasta (terminy konsultacji, kontakt do osób koordynujących prace projektowe), wyszukiwarka MPZP, opracowania specjalistyczne z urbanistyki, raporty z dyskusji publicznych, dokumenty do pobrania (uwagi do projektu MPZP, wniosków o wypis i wyrys z planu), zakładki poświęcone SUIKZP i polityce reklamowej. Strona bezpośrednio przekierowuje do przeglądarki danych Systemu Informacji Przestrzennej. Zawiera zbiorczą informację o aktualnym stanie zagospodarowania miasta i kierunkach jego rozwoju (rejestr MPZP, bilans terenów ze SUIKZP i MPZP, oferta inwestycyjna z terenami do zainwestowania i doinwestowania w podziale na funkcje).

Od 2007 roku funkcjonuje poznański program konsultacji społecznych projektów MPZP, który służy aktywizacji wszystkich grup interesariuszy partycypacji na najwcześniejszym etapie i zwiększeniu stopnia uwzględniania oczekiwań społecznych¹⁸⁸. Procedura przeprowadzania konsultacji społecznych obejmuje następujące etapy: publikację zarządzenia prezydenta w sprawie konsultacji (minimum 14 dni przed terminem rozpoczęcia), publikację informacji o konsultacjach na stronie internetowej

¹⁸⁸ Uchwała nr XLVIII/844/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 16 maja 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie miasta Poznania.

gminy, pracowni urbanistycznej i dystrybucji plakatów informacyjnych, publikację zaproszenia do konsultacji na profilu pracowni urbanistycznej na Facebooku, spotkanie inauguracyjne konsultacji, zbieranie wniosków i opinii do projektu (minimum 21 dni), publikację raportu z konsultacji (maksymalnie 30 dni od zakończenia).

W ramach procesu konsultacji społecznych zapisów projektu MPZP parku Kasprowicza w Poznaniu¹⁸⁹ wykorzystano w pierwszym etapie geoankietę, natomiast w drugim – geodyskusję¹⁹⁰. Umożliwiło to zebranie preferencji mieszkańców dotyczących zagospodarowania terenu i wskazanie problemów. Użytkownicy przestrzeni wskazywali obszary do zmiany zagospodarowania wraz z sugestiami, co pozwoliło na analizę przestrzennego zróżnicowania preferencji, identyfikację wartościowych miejsc oraz analizę stopnia akceptacji potencjalnych zmian zagospodarowania.

W ramach cyklu spotkań pt. Zaangażuj się w tworzenie nowego studium Wrocławia przeprowadzono dodatkowe konsultacje przed wyłożeniem projektu dokumentu do publicznego wglądu¹⁹¹. Poznano opinie i propozycje mieszkańców dotyczące SUiKZP oraz aktywnie włączono interesariuszy w procedurę planistyczną. Rozszerzono zakres partycypacji na początku procedury poprzez wyznaczenie dwustudniowego terminu na składanie wniosków do projektu. Złożono 2000 wniosków, które w 90% prezydent rozpatrzył pozytywnie. Przeprowadzono dziesięć spotkań, na których przedstawiono rozwiązania funkcjonalno-przestrzenne i wnioski złożone do SUiKZP. Następnie zorganizowano cztery warsztaty poświęcone różnym politykom studialnym, podczas których uczestnicy opracowywali pomysły rozwiązań. Uruchomiono specjalną stronę internetową (zaplanuj.wroclaw.pl¹⁹²), która ułatwiała dostęp do informacji o konsultacjach (harmonogram spotkań, opracowania, raporty i wyjaśnienia zasady procesu planistycznego, aktualne SUiKZP). Zorganizowano dodatkowe konsultacje pomiędzy etapami składania wniosków i wyłożenia SUiKZP.

Interaktywne forum dyskusyjne wykorzystano przy konsultacjach MPZP w gminie Suwałki¹⁹³. Przed siedzibą urzędu gminy zainstalowano monitor dotykowy z aplikacją zawierającą ankiety skomunikowany z serwerem internetowym samorządu.

¹⁸⁹ Uchwała nr LXI/949/VI/2013 Rady Miasta Poznania z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla parku Kasprowicza w Poznaniu.

¹⁹⁰ P. Jankowski, Z. Zwoliński, T. Kaczmarek, M. Młodkowski, M. Czepkiewicz, M. Wójcicki, *Raport z badania procesu konsultacji społecznych przeprowadzonych przy pomocy narzędzia internetowego geodyskusji dotyczących zapisów projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Parku Kasprowicza”*, Poznań 2016, www.mpu.pl [dostęp: 17.02.2020].

¹⁹¹ Uchwała nr L/1177/18 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia.

¹⁹² Studium Wrocław. Zaangażuj się w tworzenie nowego studium Wrocławia, strona internetowa, <https://zaplanuj.wroclaw.pl/zaangazuj-sie-w-tworzenie-nowego-studium-wroclawia> [dostęp: 29.08.2020].

¹⁹³ Uchwała nr III/19/18 Rady Gminy Suwałki z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębów geodezyjnych Osinki i Okuniowiec w gminie Suwałki.

Zastosowano również punkt konsultacyjny, analizę fotograficzną, samorządowy panel SMS i spotkania informacyjne. Cel prowadzonych konsultacji społecznych wiązał się z poznaniem pomysłów mieszkańców dotyczących przyszłego zagospodarowania terenu i ich zgodności z prawem i zaleceniami ekspertów. Zebrane zostały pomysły, opinie i uwagi służące wprowadzeniu ładu do analizowanej przestrzeni. Zamierzeniem urzędników było wypracowanie najlepszych rozwiązań, pożądanej funkcji i struktury obszaru, przekazanie mieszkańcom informacji o wyjątkowych walorach przyrodniczych terenu i określenie wymaganych rozstrzygnięć w formie koncepcji planu.

Samorządy lokalne z klasy II aktywnie działają i angażują społeczeństwo podczas opracowywania dokumentów planistycznych oraz prowadzą pogłębione procesy konsultacyjne, podczas których wykorzystują bogaty katalog technik partycypacyjnych. Do ważnych technik partycypacyjnych należą: spacer badawczy, geoankieta, punkt konsultacyjny, *world cafe*, grupa robocza, spotkania konsultacyjne, mapa interaktywna. Do komentowania treści dokumentów planistycznych jest wykorzystywana platforma stacja-konsultacja.pl.

Rozbudowane konsultacje społeczne wykorzystano podczas przygotowywania zmiany MPZP północnej części miasta Szubin z funkcją mieszkaniową wielorodzinną i jednorodziną¹⁹⁴. W trakcie konsultacji wykorzystano otwarte spotkania wprowadzające w tematykę, które połączono ze spacerem badawczym, geoankietą, punktem konsultacyjnym, *world cafe*, grupą roboczą i spotkaniami konsultacyjnymi. Do komentowania planu wykorzystano platformę stacja-konsultacja.pl.

Indywidualne wywiady pogłębione zastosowano przy sporządzaniu MPZP „Cmentarz Łukowa” w Nowej Sarzynie¹⁹⁵. Przeprowadzono je z liderami opinii według opracowanego scenariusza rozmowy. Powinny być one wykorzystane przy tematach kontrowersyjnych i konfliktowych oraz przy angażowaniu trudniej dostępnych grup społecznych. Uzyskaną wiedzę wykorzystano do opracowania scenariusza warsztatu konsultacyjnego oraz badań ankietowych w wersji tradycyjnej i internetowej¹⁹⁶.

Badania w działaniu zastosowano przy opracowaniu SUIKZP Ustrzyk Dolnych¹⁹⁷. Wykorzystano je dla zdefiniowania problemów, wypracowania wizji, określenia oczekiwań i propozycji mieszkańców. Dodatkowo przeprowadzono: warsztaty

¹⁹⁴ Uchwała nr XVI/149/20 Rady Miejskiej w Szubinie z dnia 20 lutego 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla północnej części miasta Szubina, gmina Szubin.

¹⁹⁵ Uchwała nr V/7/2019 Rady Miejskiej w Nowej Sarzynie z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Cmentarz Łukowa”.

¹⁹⁶ Szkoła świadomego planowania przestrzennego – partnerska współpraca samorządu, projektantów i środowisk społecznych w procesach planistycznych, strona internetowa, <https://www.szkoalaplanowania.pl> [dostęp: 23.02.2020].

¹⁹⁷ Uchwała nr IX/126/19 Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych z dnia 16 kwietnia 2019 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Ustrzyki Dolne.

przyszłościowe, ankietę on-line, otwarte warsztaty konsultacyjne i wywiady indywidualne z przedsiębiorcami. Prowadzone partycypacje służyły pobudzeniu lokalnej aktywności. Zaangażowano licealistów, którzy jako badacze za pomocą ankiety zebrali opinie dorosłych z najbliższego otoczenia¹⁹⁸.

Rozbudowany proces konsultacji zastosowano podczas zmiany SUIKZP w obrębie Biały Bór na terenie gminy Grudziądz w ramach projektu „Dobre konsultacje. Dobry plan”¹⁹⁹. Obszar ten jest specyficzny ze względu na położenie pomiędzy zabudową produkcyjną a mieszkaniową jednorodzinną. Przeprowadzone konsultacje obejmowały wywiady indywidualne, spacer badawczy, spotkanie konsultacyjne, mapę interaktywną, która pozwoliła zainteresowanym na zgłaszanie własnych propozycji zagospodarowania terenu i na zakończenie – spotkanie podsumowujące. Dla potrzeb spotkań i punktu konsultacyjnego przygotowano makietę przestrzenną, a wypracowana koncepcja została zamieszczona na banerze.

Pogłębiany proces partycypacyjny prowadzono podczas sporządzania MPZP na terenie miasta Trzebinia²⁰⁰. Wykorzystano warsztaty konsultacyjne z makietą terenu, World Cafe i mapę interaktywną. Indywidualne zaproszenia pomogły w dotarciu do przedsiębiorców. Podczas prowadzenia konsultacji pojawiły się konflikty dotyczące funkcji terenu i przebiegu dróg²⁰¹.

Punkt konsultacyjny jest często stosowaną techniką konsultacji, cieszącą się ogromnym zainteresowaniem mieszkańców, co pozwala na zebranie dużej liczby uwag i propozycji. Jest to miejsce, w którym mieszkańcy mogą zapoznać się z materiałami informacyjnymi, złożyć opinię i uwagę, przedyskutować z kompetentnymi osobami interesujące kwestie i wypełnić ankietę. Może być zlokalizowany w budynku urzędu gminy, na obszarze którego toczą się konsultacje, podczas wydarzeń lokalnych. Zastosowano go przy opracowaniu MPZP na terenie miejscowości Ubocze w gminie Gryfów Śląski²⁰². Dodatkowo wykorzystano jeszcze: warsztaty przyszłościowe, warsztaty plenerowe i ankietę online. Konsultacje służyły zdiagnozowaniu

¹⁹⁸ Szkoła świadomego planowania przestrzennego – partnerska współpraca samorządu, projektantów i środowisk społecznych w procesach planistycznych, strona internetowa, <https://www.szkołaplanowania.pl> [dostęp: 20.02.2020].

¹⁹⁹ Fundacja Stabilo, Dobre konsultacje – dobry plan. Doświadczenia z konsultacji społecznych w planowaniu przestrzennym, Kujawsko-Pomorska Federacja Organizacji Pozarządowych. Toruń 2018, s. 42, <http://stabilo.org.pl/> [dostęp: 28.02.2020].

²⁰⁰ Uchwała nr III/8/VIII/2018 Rady Miasta Trzebinia z dnia 12 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Śródmieście-Południe w Trzebinia.

²⁰¹ Szkoła świadomego planowania przestrzennego – partnerska współpraca samorządu, projektantów i środowisk społecznych w procesach planistycznych, strona internetowa, <https://www.szkołaplanowania.pl> [dostęp: 03.02.2020].

²⁰² Uchwała nr XLVII/231/18 Rady Miejskiej Gminy Gryfów Śląski z dnia 20 kwietnia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla 2 wyodrębnionych obszarów położonych w miejscowości Ubocze, w gminie Gryfów Śląski.

problemów i potrzeb mieszkańców oraz zweryfikowaniu kierunków rozwiązań planistycznych²⁰³.

Gminy klasy III prowadziły płytkie procesy partycypacyjne przy opracowywaniu dokumentów planistycznych. Wśród niespotykanych przez nich stosowanych technik partycypacyjnych warto wyróżnić samorządowy panel SMS, warsztat plenerowy i happening konsultacyjny.

Upowszechnieniu informacji o podejmowanych działaniach wśród interesariuszy służy samorządowy panel SMS, który został wykorzystany przy opracowaniu MPZP dla obszarów położonych w Szepietowie i Szepietowo – Wawrzyńce²⁰⁴. W krótkim czasie i na wczesnym etapie konsultacji udało się zdobyć opinie interesariuszy, co przyspieszyło proces opracowania planu. Krótkie wiadomości tekstowe wykorzystano do informowania o konsultacjach oraz do zbierania uwag dotyczących oceny istniejącego stanu zagospodarowania i propozycji konkretnych rozwiązań. Wyznaczono strefy funkcjonalne, zebrano wnioski o przyszłych funkcjach, sposobie zagospodarowania i zabudowy, opracowano inwentaryzację terenu z naniesieniem wniosków i wskazaniem obszarów możliwego konfliktu interesów.

Happening konsultacyjny przy opracowaniu MPZP południowo-wschodniej części miasta Łomży służył zebraniu opinii o przyszłych funkcjach i sposobach zagospodarowania i zabudowania terenu oraz wyznaczeniu stref funkcjonalnych²⁰⁵. Miał formę otwartej imprezy, podczas której przeprowadzono grę rodzinną, konkurs dla dzieci o historii miasta i specjalistyczne panele dyskusyjne dla dorosłych, które pozwoliły na zebranie uwag z wykorzystaniem ankiety. Podjęte działania służyły wzbudzeniu zainteresowania mieszkańców opracowywanym planem, przekazaniu informacji i zebraniu opinii na ten temat.

Konsultacje „Nasza przestrzeń – nasza sprawa” MPZP w Strzelcach Górnych na terenie gminy Dobrcz²⁰⁶ służyły poznaniu potrzeb mieszkańców i ich opinii na temat zagospodarowania ogólnodostępnych miejsc wspólnotowych. Obejmowały

²⁰³ Szkoła świadomego planowania przestrzennego – partnerska współpraca samorządu, projektantów i środowisk społecznych w procesach planistycznych, strona internetowa, <https://www.szkoalaplanowania.pl> [dostęp: 18.02.2020].

²⁰⁴ Uchwała nr XXXIII/240/18 Rady Miejskiej w Szepietowie z dnia 19 kwietnia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 3 obszarów położonych w obrębie ewidencyjnym Szepietowo dla działek o numerach ewidencyjnych 1066, 978, 981 i Szepietowo-Wawrzyńce ODR dla działek o numerach ewidencyjnych 41, 4/1.

²⁰⁵ Uchwała nr 313/XXVII/17 Rady Miejskiej w Łomży z dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Łomży dla terenów południowo-wschodniej części miasta.

²⁰⁶ Uchwała nr XIII/163/2016 Rady Gminy Dobrcz z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy Dobrcz dotyczącego wsi Strzelce Górne.

one: spotkania informacyjne dla radnych i sołtysów z całej gminy, warsztat projektowy, makietę urbanistyczną²⁰⁷.

Grupowy spacer badawczy pozwala zebrać pomysły na aranżację przestrzeni i zweryfikować słuszność planowanych rozwiązań. Przeprowadzono go podczas uchwalania MPZP dla centralnej części miasta Głogówek²⁰⁸. Poprzez obserwację, wymianę spostrzeżeń i dyskusję moderowaną nad kluczowymi kwestiami zdiagnozowano problemy, słabe strony centrum i uzyskano opinie dotyczące przystosowania przestrzeni do potrzeb mieszkańców. Dodatkowo wykorzystano: warsztat konsultacyjno-plenerowy, ankietę online, warsztat World Cafe, badania w działaniu²⁰⁹.

4.3. Rekomendacje dla samorządów lokalnych

Procesy partycypacyjne w zarządzaniu przestrzennym powinny być podejmowane na wczesnym etapie procedury planistycznej. Wyróżniamy dwa dogodne etapy do prowadzenia partycypacji: po podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia dokumentu, a przed opiniowaniem projektu oraz po wyłożeniu do publicznego wglądu, a przed uchwaleniem dokumentu. Rozbudowany proces konsultacyjny jest możliwy, co potwierdzają przykłady zaprezentowane w niniejszej publikacji. Istotny jest wzrost zainteresowania gmin aktywnym włączaniem mieszkańców w proces podejmowania decyzji dotyczących dokumentów planistycznych. Działania konsultacyjne powinny być zróżnicowane oraz prowadzone w formie spotkań, warsztatów, spacerów i z wykorzystaniem rozwiązań internetowych. Decydenci i projektanci powinni częściej korzystać z doświadczenia mieszkańców niż wiedzy ekspertów. Zaangażowanie społeczeństwa podczas opracowywania dokumentów planistycznych służy osiągnięciu szeregu korzyści, jak: poprawa jakości podejmowanych decyzji, zmniejszenie kosztów i opóźnień w realizacji prac. Negocjacje sprzyjają również łagodzeniu konfliktów, poprawie jakości życia i osiągnięciu konsensusu pomimo wydłużenia czasu i skomplikowania procesu. Gmina przed realizacją procesu partycypacyjnego powinna przygotować plan konsultacji, który obejmuje harmonogram ich przeprowadzenia, mapę interesariuszy, zastosowane techniki partycypacji i kosztorys jego wdrożenia.

²⁰⁷ K. Połomski, C. Snochowska-Gonzalez, *Konsultacje planu miejscowego. Instrukcja obsługi*, Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa 2016.

²⁰⁸ Uchwała nr XXIV/171/2016 Rady Miejskiej w Głogówku z dnia 31 sierpnia 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części centralnej miasta Głogówek.

²⁰⁹ Szkoła świadomego planowania przestrzennego – partnerska współpraca samorządu, projektantów i środowisk społecznych w procesach planistycznych, strona internetowa, <https://www.szkołaplanowania.pl> [dostęp: 20.02.2020].

Konsultacje społeczne w procesie zarządzania przestrzennego przyczyniają się do realizacji szeregu istotnych celów:

- prowadzą do efektywniejszego zarządzania zadaniami związanymi z przestrzenią, jak zwiększenie praworządności, skuteczności decyzji i kontroli społecznej,
- służą otwieraniu danych publicznych przez samorząd gminny,
- wspierają wzrost zaufania społecznego i wpływają na poprawę relacji obywatel – administracja publiczna oraz zapobiegają wykluczeniu społecznemu,
- wpływają na wzrost wiedzy i kompetencji uczestników procesu partycypacji w zakresie poprawy świadomości i nabycia nowych umiejętności,
- wpływają na wzrost wydajności i jakości usług społecznych oraz dostosowują infrastrukturę do potrzeb mieszkańców pod względem równości szans i adaptują do potrzeb osób o szczególnych potrzebach, w tym osób z niepełnosprawnością.

Proces uspołecznienia procedury planistycznej powinien obejmować następujące etapy: diagnozę, informowanie, zasięganie opinii, informację zwrotną i ewaluację. Należy przygotować mapę interesariuszy i przeanalizować dane z zasobów gminy. Można wykorzystać ocenę aktualności SUiKZP i MPZP, w której analizowane są zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym gminy i postępy w opracowywaniu MPZP oraz wyznaczane przyszłe kierunki polityki przestrzennej. Wskazane jest uwzględnienie analizy wniosków złożonych przez mieszkańców. Konieczne jest przeprowadzenie diagnozy obecnej sytuacji demograficznej, społecznej i ekonomicznej na danym obszarze. Tworząc diagnozę potrzeb, można przeprowadzić badania ankietowe i wywiady z mieszkańcami w celu zidentyfikowania kluczowych zagadnień i problemów. Następnie należy promować proces konsultacyjny, wykorzystując stronę internetową urzędu gminy, *social media*, newsletter, SMS, lokalną prasę, radio i telewizję, tablice i słupy ogłoszeniowe. Pierwsze konsultacje powinny służyć zebraniu pomysłów i oczekiwań mieszkańców oraz prezentacji założeń dokumentu planistycznego. Na kolejnym spotkaniu mieszkańcy poznają koncepcję, dyskutują nad rozwiązaniami i ewentualnymi zmianami oraz mają możliwość składania wniosków. Opinie mieszkańców uzyskuje się, stosując konsultacje online, konsultacje pisemne z zastosowaniem ulotek, mobilny punkt konsultacyjny, spacer badawczy z piknikiem, doradztwo planistyczne, zbieranie wniosków i uwag w formie elektronicznej i prowadzenie korespondencji mailowej, spotkania konsultacyjne dla interesariuszy z dokumentacją projektową. W dalszej kolejności projekt dokumentu planistycznego jest kierowany do zaopiniowania i uzgodnienia innych instytucji. Proces partycypacji na etapie projektowym ma na celu wyjaśnienie mieszkańcom zapisów i ustaleń projektu. Podczas dyskusji publicznej można wykorzystać materiały kartograficzne, mapy, wizualizacje i makiety. Na zakończenie powinien być przygotowany i upubliczniony raport z konsultacji społecznych. Program partycypacji społecznych przy opracowywaniu dokumentów planistycznych prezentuje rysunek 4.3.

Na etapie informacyjnym prac planistycznych warto przygotować łatwo dostępną na stronie internetowej urzędu gminy zakładkę poświęconą partycypacji społecznej

w procesie planistycznym. Należy również wykorzystać nowoczesne kanały komunikacyjne, jak: listy mailingowe, media społecznościowe, geoportal, panel SMS, mobilne punkty konsultacyjne.

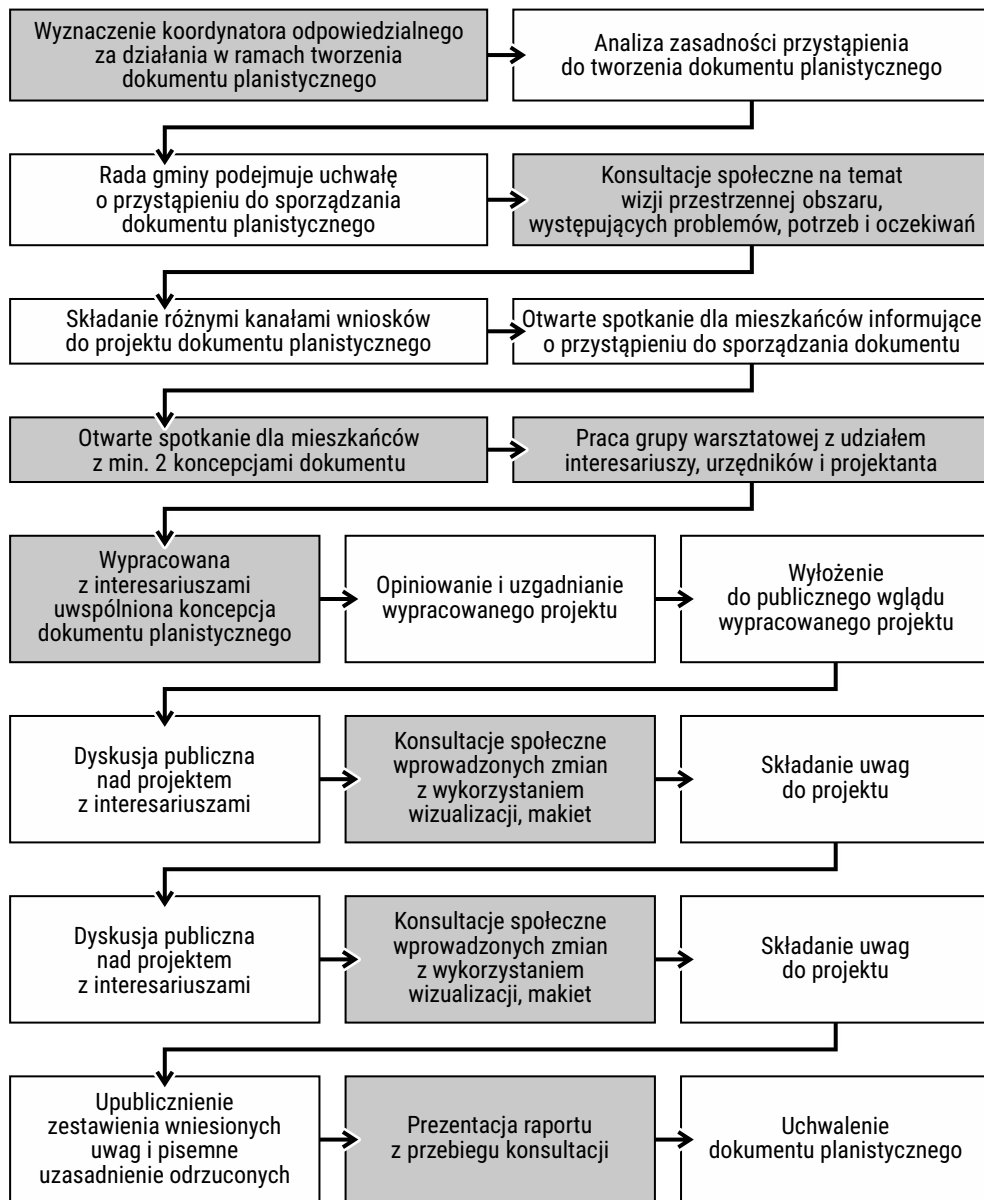
W konsultacjach z mieszkańcami powinni brać udział pracownicy zajmujący się planowaniem przestrzennym w urzędzie gminy, projektanci z pracowni urbanistycznych, eksperci z Komisji Urbanistyczno-Architektonicznych. Partycypacji społecznej powinny towarzyszyć działania edukacyjne w formie warsztatów studialnych, w szczególności skierowane do dzieci i młodzieży, mające na celu kształtowanie postaw obywatelskich. Stale powinien być prowadzony monitoring procesu partycypacji społecznej. Warto organizować punkty konsultacyjne w różnych częściach gminy, w których mieszkańcy dzielą się swoimi pomysłami i sugestiami dotyczącymi rozwoju przestrzennego poszczególnych osiedli z urbanistami. Ciekawą inicjatywą są również fora tematyczne online, na których mieszkańcy dyskutują z urzędnikami, ekspertami i naukowcami. Wszystkie te działania przyczyniają się to do równoważenia interesów uczestników oraz świadomego i wspólnego zarządzania przestrzennego gminy.

Prowadzenie zakrojonych na szeroką skalę działań partycypacyjnych przy pracach planistycznych wymaga zatrudnienia dodatkowej osoby w formie moderatora, eksperta z zakresu mediacji. Zaangażowanie moderatora zapewni klimat kreatywności. Będzie on strukturyzował i ukierunkowywał prace interesariuszy procesu partycypacji, dążył do osiągnięcia konsensusu w ramach wypracowanych wyników. Nakład pracy na uspołecznienie procedury planistycznej tworzy szansę na uzyskanie społecznej akceptacji wobec wprowadzonych rozwiązań i w przyszłości ograniczy konflikty przestrzenne. Podczas procesu sporządzania dokumentów planistycznych należy zapewnić wszystkim zainteresowanym pełną informację o przebiegu procedur planistycznych, umożliwić wzięcie w nich udziału, co zapewni możliwość współdecydowania o kształcie tworzonych dokumentów. Wskazane jest zatrudnienie arbitra planistycznego, który pomoże rozstrzygnąć konflikty przestrzenne lub koordynatora przestrzennego w zakresie współpracy interesariuszy.

Realizacja wizji rozwoju przestrzennego samorządu lokalnego zapisana w dokumentach planistycznych jest złożonym i skomplikowanym procesem. Konieczne jest informowanie mieszkańców o działaniach urbanistów i zachęcenie do współudziału w pracach planistycznych. Partycypacja społeczna zakłada ciągłość, jawność informacji i jasno określone zasady. Pełni trzy istotne cele, jak: informowanie, konsultowanie i współpracę. Aktywne włączenie społeczeństwa odbywa się poprzez stosowanie komunikacji nieformalnej, jak cykl spotkań z projektantami, warsztaty tematyczne, pikniki urbanistyczne, debaty z ekspertami, osiedlowe punkty konsultacyjne, fora tematyczne, seminaria, ankiety i inne formy kontaktu.

Osoby odpowiedzialne za prowadzenie procesu partycypacyjnego powinny posiadać odpowiednie doświadczenie i umiejętności. Wskazane jest uczestniczenie ich w szkoleniach z zakresu dobrego komunikowania się, jak prowadzić negocjacje, rozmowy z konfliktowym petentem, zasad technik partycypacyjnych. Podczas

przygotowywania dokumentu planistycznego ważna jest dobra wymiana informacji i koordynacja pracy poszczególnych jednostek organizacyjnych funkcjonujących w strukturach urzędu gminy.



LEGENDA: tekst na szarym tle to propozycja autorki.

RYSUNEK 4.6. Program partycypacji społecznych

ŹRÓDŁO: opracowanie własne.

Podczas formułowania dokumentów planistycznych wskazane jest zaangażowanie eksperta spoza terenu gminy, który nie będzie zawodowo i emocjonalnie związany, co pozwoli mu na obiektywizm w stosunku do kwestii dotyczących rozwoju przestrzennego gminy. Zaangażowanie szerokiego grona ekspertów i interesariuszy w kreowaniu rozwoju przestrzennego gminy może stanowić doskonałą okazję do nawiązania współpracy i tworzenia sieci społecznościowych.

Należy w odpowiedni sposób dobierać interesariuszy i ekspertów (analiza interesariuszy), aby reprezentowali administrację, naukę, biznes, organizacje pozarządowe (NGO), a dzięki swojej wiedzy i doświadczeniu zbudowali wspólną wizję rozwoju przestrzennego gminy. Włączenie szerokiego grona interesariuszy umożliwi wypracowanie konsensusu społecznego i zwiększy szanse na wdrożenie wypracowanych kierunków rozwoju przestrzennego gminy. Szczególna uwaga powinna zostać poświęcona stworzeniu jak największej okazji do bezpośrednich interakcji uczestników. Partycypacja powinna uwzględniać racjonalne łączenie sondaży diagnostycznych z formami pozwalającymi na bezpośrednią interakcję uczestników.

W dobie internetu wskazane jest korzystanie z technologii opartej na systemach informacji przestrzennej GIS, jak geoankieta i geodyskusja. Podczas przygotowania SUIKZP warto prowadzić modelowanie rozwoju przestrzennego z wykorzystaniem modelu symulacyjno-decyzyjnego ORION (ang. *Repartition In Opportunity Network*). Służyłoby ono do weryfikacji przyjętych w SUIKZP rozwiązań, a w szczególności rozważanych scenariuszy rozwoju gminy. Pozwoliłoby to na ocenę i weryfikację możliwych kierunków rozwoju przestrzennego gminy, zmierzających do zapewnienia zwartości w warunkach spadku liczby ludności.

Oprogramowanie informatyczne wDialogu pomaga planować konsultacje społeczne, a później prowadzić je tradycyjnie (spotkania bezpośrednie, ankiety papierowe) lub internetowo (debaty tekstowe, spotkania plenarne z ekspertami, ankiety elektroniczne)²¹⁰. Oprogramowanie zostało opracowane przez konsorcjum z liderem Uniwersytet Warszawski w ramach projektu pt. „Nowe perspektywy Dialogu: Model deliberacji i narzędzia IT na rzecz włączenia społecznego w procesy decyzyjne” finansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Można je zintegrować z systemem map zamieszczonych na stronie urzędu gminy. Interfejs organizatora pozwala zaprezentować cele konsultacji, przygotować materiał dla uczestników, wybrać ekspertów z dostępnej bazy, dobrać narzędzia gromadzenia danych (ankieta, grupowe moderowane debaty tekstowe lub głosowe), przeprowadzić konsultacje z ich zastosowaniem, przygotować raport. Interfejs uczestnika konsultacji umożliwia dodanie komentarza na temat materiałów informacyjnych zaproponowanych do debaty przed jej rozpoczęciem, uczestniczyć w ankiecie, debatach, wirtualnych spotkaniach plenarnych z ekspertami, skomentować roboczą wersję raportu.

²¹⁰ wDialogu: platforma do komunikacji urzędnik – obywatel, strona internetowa: wdialogu.uw.edu.pl [dostęp: 14.02.2020].

Zwiększenie jawności i transparentności procedury planistycznej można osiągnąć poprzez przekazywanie informacji o podjętych działaniach partycypacyjnych na każdym jej etapie i ich efektach. Służy temu utworzenie na stronie internetowej urzędu gminy zakładki dedykowanej materiałom planistycznym i pisemne uzasadnienie przyczyn nieuwzględnienia wniosku lub uwagi. Po przeprowadzeniu warsztatów, dyskusji publicznych, badań sondażowych powinny zostać opracowane dokumenty podsumowujące w postaci raportu lub protokołu, które należy upublicznić poprzez zamieszczenie ich na stronie internetowej urzędu gminy i na stronie BIP.

Przy opracowywaniu dokumentów przestrzennych należy prowadzić szeroki dialog obywatelski i korzystać z pozaformalnych sposobów komunikacji z interesariuszami z wykorzystaniem internetu oraz budować pozytywne relacje poprzez fanpage w mediach społecznościowych. Pozytywnie postrzegane jest zakładanie profili przez Pracownie Urbanistyczne i Biura Planowania Przestrzennego na portalach społecznościowych, jak: Facebook, Twitter, Instagram, LinkedIn, YouTube, Snapchat. Tego typu działania zostały podjęte przez miasta Bydgoszcz, Poznań i Łódź, które posiadają już konta na Facebooku.

Cyfryzacja procesów planistycznych pozwoli na integrację miejskich procesów strategicznych i zarządzania przestrzennego z rozwiązaniami informacyjno-komunikacyjnymi. Wskazane jest opracowanie kompleksowej, cyfrowej bazy danych dokumentów planistycznych, która powstałaby przy zaangażowaniu pracowników wielu wydziałów urzędu gminy. Mogliby korzystać z niej wszyscy interesariusze zarządzania przestrzennego. Dodatkowo można utworzyć portal planistyczny dla mieszkańców i przedsiębiorców z funkcjami przeglądania danych planistycznych i generowania załączników graficznych do wniosków i uwag na etapie opracowywania dokumentów planistycznych, repozytorium dokumentów planistycznych oraz modulem pomocy i instrukcji w korzystaniu z e-usług. Powinien zapewnić on wyszukiwanie, przeglądanie i analizę danych planistycznych. Innymi udogodnieniami byłaby możliwość wyszukiwania przeznaczenia nieruchomości gruntowej oraz automatyzacja składania wniosków i uwag do opracowywanych dokumentów planistycznych.

Kolejną propozycją jest wdrożenie narzędzi informatycznych wspierających wewnętrzną pracę Wydziałów Planowania Przestrzennego. Moduł automatyzacji procedury wyrysu i wypisu z MPZP i SUiKZP umożliwi natychmiastowe wydawanie kluczowych dokumentów w procesie inwestycyjnym. Zintegrowanie z miejskim obiegiem dokumentów pozwoli na pełną geolokalizację spraw w Wydziale Planowania Przestrzennego i umożliwi monitoring spraw w odniesieniu do całej gminy. Usprawni to procedury udzielania informacji publicznej (zestawienie i raporty) oraz pozwoli na szybszą obsługę klientów. Interesariusze będą mieli możliwość podglądu do projektowanych dokumentów planistycznych i wypowiadania się na ich temat oraz wysłania swojego wniosku i uwag z poziomu interaktywnej mapy.

Wskazane rekomendacje stanowią swego rodzaju wytyczne i propozycje działań, których zastosowanie może usprawnić proces przygotowania dokumentów planistycznych w zarządzaniu przestrzennym. Ich wykorzystanie może pomóc w poprawny

sposób zaplanować i zrealizować proces oraz uniknąć błędów w poszczególnych jego fazach. Istotne jest prowadzenie badania satysfakcji mieszkańców z dostępności usług publicznych i ich lokalizacji oraz kierunku rozwoju przestrzennego gminy pod postacią analizy potrzeb i możliwości rozwojowych gminy.

Podsumowanie

Celem pracy była ocena przydatności informacji umieszczonych na stronach www urzędów gmin pod kątem partycypacji społecznej w zarządzaniu przestrzennym. Stało się to możliwe dzięki przeanalizowaniu witryn internetowych wybranych samorządów lokalnych. Użyteczność stron www dla partycypacji zbadano, stosując metodykę oceny witryn według metody Wielokryterialnego Systemu Oceny Serwisów Internetowych. Odpowiedziano w ten sposób na pytanie badawcze tej pracy, identyfikując i badając sposoby prowadzenia procesu partycypacji społecznej drogą elektroniczną przy opracowywaniu dokumentów planistycznych mające wpływ na zarządzanie przestrzenne gminy.

Proces partycypacji w zarządzaniu przestrzennym na poziomie lokalnym może być prowadzony na różnym stopniu zaawansowania. Zaangażowanie mieszkańców, zgodnie z drabiną partycypacji Arstein, może ograniczać się jedynie do poinformowania o podjętych decyzjach, konsultowania tych decyzji, kończąc na nadaniu praw do decydowania. Poziom zaawansowania udziału społecznego zależy od sposobu podejmowania decyzji publicznych w gminach i postawy obywatelskiej mieszkańców. Wzrost aktywizacji i świadomości społecznej wymusza potrzebę większej transparentności podejmowanych decyzji publicznych. Dyskusja dotycząca współdecydowania w zarządzaniu przestrzennym staje się coraz bardziej powszechna.

Rozwiązania ustawowe w zakresie wyrażania opinii przez mieszkańców dotyczące dokumentów planistycznych charakteryzują się słabą skutecznością. Prowadzone konsultacje ograniczają się do informowania oraz umożliwienia interesariuszom składania wniosków i uwag oraz udziału w dyskusji publicznej. Ich realizacja nie stanowi elementu idei włączania społeczeństwa w proces konsultacji, tylko służy spełnieniu ustawowego wymogu. Większość uwag zbierana jest na późnym etapie procedury planistycznej, gdy wstępny projekt jest przygotowany i podlega publicznemu udostępnieniu. Większość gmin nie stosuje dodatkowych form konsultacji. Najwięcej fakultatywnych działań podejmują duże miasta. Konieczne stają się: wzrost kompetencji pracowników samorządowych w zakresie organizacji i prowadzenia partycypacji oraz edukacja społeczeństwa dotycząca procedur planistycznych w zarządzaniu przestrzennym.

Udział gmin w projektach finansowanych ze środków programu operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój (Przestrzeń dla partycypacji, Szkoła świadomego planowania przestrzennego, Dobre konsultacje – dobry plan) sprzyja stosowaniu zaawansowanych działań partycypacyjnych. Przeprowadzony przegląd praktyk konsultacyjnych

dokumentów planistycznych pokazał, iż najpopularniejszą metodą jest organizacja niskobudżetowych otwartych spotkań. Zauważalne jest stosowanie złożonych narzędzi internetowych w formie geoankiet i geodyskusji. Wykorzystywane są również bardziej wymagające rozwiązania partycypacyjne, jak warsztaty *Charatte, Planning for Real*, panel obywatelski, *Future City Game*.

Wyniki przeprowadzonych badań empirycznych pokazały, iż gotowość samorządów lokalnych dla zapewnienia przestrzeni aktywności społecznej jest niska. Najczęściej wykorzystywanymi narzędziami komunikacji społecznej są: udostępnianie obowiązujących i projektowanych dokumentów planistycznych, opracowywanie kompleksowych map interaktywnych z możliwością indywidualnego doboru wyświetlanych treści, udostępnianie wzorów pism. Do najważniejszych wad elektronicznych form komunikacji społecznej należą: brak informacji o ustawowych procedurach planistycznych ze wskazaniem etapów angażowania mieszkańców, brak możliwości eksportowania uzyskanych informacji do popularnych formatów plików i skromna oferta pozaustawowych form partycypacji społecznej. Strony internetowe urzędów gmin powinny umożliwić łatwy dostęp do informacji z zakresu prowadzonej konsultacji w sprawie dokumentów planistycznych. Konieczne jest podniesienie jakości przeprowadzonych konsultacji poprzez wzrost aktywności mieszkańców, którzy dostarczają informacji pozwalających decydentom na podjęcie jak najlepszych decyzji w zarządzaniu przestrzennym.

Przeprowadzone badania oceny informacji umieszczonych na internetowych stronach urzędów gmin w zakresie partycypacji podczas opracowywania dokumentów planistycznych potwierdziły potencjalną przydatność witryn. Jednocześnie ogólna ocena, jak również analizowane kryteria nie mogą w pełni zadowalać internautów. Przeprowadzone analizy wskazują na konieczność modyfikacji i uzupełnienia informacji oraz sposobów jej prezentacji. Wśród analizowanych urzędów gminy najwyższą ocenę we wszystkich kategoriach uzyskało miasto Poznań.

Niniejsza publikacja jest efektem wieloletnich badań naukowych i analiz prowadzonych przez autorkę w obszarze zarządzania przestrzennego, ze szczególnym uwzględnieniem partycypacji społecznej. Praca jest skierowana do osób zainteresowanych problematyką zarządzania przestrzennego i koncepcją partycypacji społecznej. Empiryczny charakter opracowania sprawia, iż może być ono cennym źródłem informacji dla praktyków na co dzień rozwiązujących problemy zarządzania organizacjami publicznymi i samorządowców oraz włodarzy miast, w szczególności zarządców terytorialnych, menedżerów miejskich, liderów społecznych, pracowników urzędów gminy, pracowni urbanistyczno-planistycznych i biur rozwoju przestrzennego oraz działaczy lokalnych. Rezultaty badań autorki zaprezentowane w niniejszej publikacji, mogą być przydatne w działalności wszystkich zainteresowanych podstawami teoretycznymi sprawnego zarządzania organizacjami publicznymi, jednostkami terytorialnymi, ale również przedstawicieli nauki i dydaktyki szkół wyższych. Grupę docelową monografii mogą również stanowić studenci kierunków zarządzania terytorialnego, planowania przestrzennego, administracji publicznej, gospodarki przestrzennej i urbanistyki.

Załączniki

Załącznik 1. Szablon wykorzystany do przeprowadzonych badań	100
Załącznik 2. Charakterystyka kryteriów dla gminy Kraków	100
Załącznik 3. Charakterystyka kryteriów dla gminy Trzebinia.....	101
Załącznik 4. Charakterystyka kryteriów dla gminy Wrocław	101
Załącznik 5. Charakterystyka kryteriów dla gminy Gryfów Śląski.....	102
Załącznik 6. Charakterystyka kryteriów dla gminy Zagrodno.....	102
Załącznik 7. Charakterystyka kryteriów dla gminy Szepietowo	103
Załącznik 8. Charakterystyka kryteriów dla gminy Suwałki	103
Załącznik 9. Charakterystyka kryteriów dla gminy Łomża	104
Załącznik 10. Charakterystyka kryteriów dla gminy Poznań.....	104
Załącznik 11. Charakterystyka kryteriów dla gminy Dobrcz.....	105
Załącznik 12. Charakterystyka kryteriów dla gminy Grudziądz	105
Załącznik 13. Charakterystyka kryteriów dla gminy Szubin.....	106
Załącznik 14. Charakterystyka kryteriów dla gminy Nowa Sarzyna.....	106
Załącznik 15. Charakterystyka kryteriów dla gminy Ustrzyki Dolne	107
Załącznik 16. Charakterystyka kryteriów dla gminy Głogówek.....	107

Załącznik 1. Szablon wykorzystany do przeprowadzonych badań

Nazwa gminy	Adresy stron internetowych: urzędu gminy, Biuletynu Informacji Publicznej
1. Uwzględnienie planowania przestrzennego w menu na stronie głównej. 2. Wskazanie komórek i osób odpowiedzialnych za działania z zakresu planowania przestrzennego wraz z danymi kontaktowymi (adres e-mail). 3. Zamieszczenie słowniczka wraz z informacją o etapach procedury planistycznej ze wskazaniem udziału mieszkańców. 4. Dostęp do obowiązujących dokumentów planistycznych. 5. Dostęp do aktualnie sporządzanych projektów. 6. Komunikacja z urzędem (formularz kontaktowy, newsletter, profile w mediach społecznościowych). 7. Bezpośrednie powiązanie z Systemem Informacji Przestrzennej. 8. Możliwość wyboru zakresu wyświetlanych treści w Systemie Informacji Przestrzennej. 9. Możliwość wskazania konkretnej lokalizacji w Systemie Informacji Przestrzennej. 10. Możliwość wyeksportowania pozyskanych danych w Systemie Informacji Przestrzennej. 11. Funkcjonowanie systemu komunikacji społecznej. 12. Dostęp do formularzy wniosków i uwag. 13. Dostęp do ankiety, forów dyskusyjnych 14. Publikacja wyników prowadzonych konsultacji społecznych z zakresu planowania przestrzennego.	

ŹRÓDŁO: Opracowanie własne na podstawie przeglądu zasobów internetowych.

Załącznik 2. Charakterystyka kryteriów dla gminy Kraków

Kraków	https://www.krakow.pl/ https://www.bip.krakow.pl/
1. Na stronie urzędu w zakładce „Biznes – Przyszłość Miasta”. 2. Wydział Planowania Przestrzennego, dane naczelników, adres, pokój, telefon, adres e-mail. 3. Charakterystyka etapów procedury planistycznej. 4. SUIKZP oddzielnie tekst .pdf i rysunki .pdf, aktywna mapa zbiorcza MPZP. 5. Lista projektów, aktywna mapa zbiorcza projektów. 6. ePUAP, newsletter, Facebook, Instagram, Twitter, blog Prezydenta, FAQ, eUrząd, Internetowy Dziennik Zapytań. 7. Portal mapowy „Obserwatorium”, MSIP Kraków, kompozycje: przestrzeń miejska, mapa dla architektów i planistów. 8. Wyszukiwanie nazwy planu. 9. Wyszukiwanie adresu, jednostki ewidencyjnej i numeru obrębu działki. 10. Możliwość eksportowania pozyskanych danych w SIP. 11. Miejskie Centrum Dialogu, konsultacje społeczne – Planowanie Przestrzenne Krakowa, publikacja zaproszeń na dyskusje publiczne i spotkania z mieszkańcami. 12. Dostęp do formularzy wniosków i uwag. 13. Dostęp do e-dyskusji. 14. Publikacja wyników prowadzonych konsultacji społecznych w BIP.	

ŹRÓDŁO: Opracowanie własne na podstawie przeglądu zasobów internetowych.

Załącznik 3. Charakterystyka kryteriów dla gminy Trzebinia

Trzebinia	https://trzebinia.pl/ https://www.bip.malopolska.pl/umtrzebinia
1. Na stronie urzędu w zakładce „zagospodarowanie przestrzenne”. 2. Wydział Architektury i Urbanistyki, dane naczelnika, adres, pokój, telefon, adres e-mail. 3. Brak charakterystyki etapów procedury planistycznej. 4. SUIKZP oddzielnie tekst .pdf i rysunki .jpeg, MPZP oddzielnie tekst .pdf i rysunki .pgf. 5. Lista projektów, treść ogłoszeń. 6. ePUAP, eUrząd, załatw sprawę, Facebook, FAQ, eSesja.pl. 7. Geoportal Miasta i Gminy Trzebinia. 8. Wyszukiwanie obszaru i rysunku planu. 9. Wyszukiwanie adresu (ulica i numer domu), obrębu i numeru działki, lokalizacja współrzędnych. 10. Obsługa danych DXF. 11. Portal konsultacji społecznych Gminy Trzebinia, wyjdź z inicjatywą, złóż petycję, konsultacje projektów i zmian planów. 12. Brak dostępu do formularzy wniosków i uwag. 13. Brak dostępu do dyskusji. 14. Brak publikacji wyników prowadzonych konsultacji społecznych.	

ŹRÓDŁO: Opracowanie własne na podstawie przeglądu zasobów internetowych.

Załącznik 4. Charakterystyka kryteriów dla gminy Wrocław

Wrocław	https://www.wroclaw.pl/urząd-miejski-wroclawia https://bip.um.wroc.pl/
1. Na stronie urzędu w zakładce „biznes – Mapy Wrocławia. Planowanie przestrzenne”. 2. Departament Strategii i Rozwoju Miasta, Wydział Architektury i Budownictwa, dane kierowników, adres, pokój, telefon. 3. Zakładka pytania i odpowiedzi. 4. SUIKZP oddzielnie tekst .pdf i rysunki .pdf, interaktywna mapa SUIKZP, interaktywna mapa MPZP, wykaz obowiązujących MPZP, wyszukiwarka planów wg numeru planu, tytułu planu, numeru uchwały, daty uchwalenia (obowiązujący, w opracowaniu, uchwalany jeszcze nieobowiązujący, wyłożony do publicznego wglądu, archiwalny). 5. Lista projektów, aktywna mapa zbiorcza projektów. 6. ePUAP, Facebook, Twitter, Instagram, Centrum Informacji UM (infolinia i czat), rezerwacja wizyt, numery aktualnie obsługiwanych klientów. 7. Geoportal SIP Wrocław, kompozycje: przestrzeń miejska, mapa dla architektów i planistów. 8. Wyszukiwanie wg numeru planu, jego tytułu, numeru uchwały RM (sesja/numer/rok), daty uchwalenia, stanu. 9. Wyszukiwanie wg adresów (ulice, miejsca), działek (obróby, arkusze), współrzędnych. 10. Możliwość eksportowania pozyskanych danych w SIP do formatu.png, .jpg, georefPdf. 11. Konsultacje społeczne Wrocław Rozmawia, zgłaszanie petycji. 12. Dostęp do formularzy wniosków i uwag do planów, na etapie składania wniosków i uwag zestawienie projektów planów z numerem planu, jego tytułem, czasem trwania wyłożenia, terminem składania uwag. 13. Brak dostępu do dyskusji. 14. Publikacja wyników prowadzonych konsultacji społecznych w BIP.	

ŹRÓDŁO: Opracowanie własne na podstawie przeglądu zasobów internetowych.

Załącznik 5. Charakterystyka kryteriów dla gminy Gryfów Śląski

Gryfów Śląski	https://gryfow.pl/ https://www.bip.gov.pl/gryfow-slaski
1. Na stronie urzędu w zakładce Nasze Miasto – Prawo Lokalne – Zagospodarowanie przestrzenne, z BIP. 2. Wydział Techniczny, Podinspektor ds. gospodarki przestrzennej, dane naczelnika, adres, pokój, telefon, e-mail. 3. Brak charakterystyki etapów procedury planistycznej. 4. SUiKZP – oddzielnie tekst .pdf i rysunki .jpeg, MPZP – oddzielnie tekst .pdf i rysunki .pgf. 5. Lista projektów, treść ogłoszeń. 6. Elektroniczne Biuro Obsługi Interesanta (e-BOI), e-Skrzynka, Rada Miejska Gminy Gryfów Śląski – Portal dla Mieszkańca (transmisja z obrad, archiwum posiedzeń, rejestr uchwał), interpelacje i zapytania radnych, Facebook, Instagram. 7. GISON – System Informacji Przestrzennej. 8. Wyszukiwanie wg warstw podkładowych (Geoportal-ORTO, Geoportal-TOPO, OpenStreetMap). 9. Wyszukiwanie wg miejscowości, działki, obrębu, adresu, ulicy, współrzędnych. 10. Brak możliwości eksportowania pozyskanych danych w SIP. 11. Portal konsultacji społecznych Gminy Trzebinia, wyjdź z inicjatywą, złóż petycję, konsultacje projektów i zmian planów. 12. Brak dostępu do formularzy wniosków i uwag. 13. Brak dostępu do dyskusji. 14. Publikacja wyników prowadzonych konsultacji społecznych.	

ŹRÓDŁO: Opracowanie własne na podstawie przeglądu zasobów internetowych.

Załącznik 6. Charakterystyka kryteriów dla gminy Zagrodno

Zagrodno	https://zagrodno.info/ http://zagrodno.i-gmina.pl/
1. Z BIP, brak na stronie urzędu. 2. Wydział Planowania i Gospodarki Nieruchomości, stanowisko ds. planowania przestrzennego, brak danych kontaktowych. 3. Brak informacji o etapach procedury planistycznej. 4. Brak dostępu do obowiązujących dokumentów planistycznych. 5. Brak dostępu do aktualnie sporządzanych projektów. 6. Elektroniczna skrzynka podawcza, mieszkańcy pytają – wójt odpowiada, załatw sprawę przez internet, elektroniczne biuro obsługi, formularz kontaktowy Facebook. 7. Geosystem, brak dostępu z BIP. 8. Możliwość wyboru warstw tematycznych, jak zdrowie, edukacja, kultura. 9. Wyszukiwanie wg adresu, ulicy. 10. Brak możliwości eksportowania pozyskanych danych w SIP. 11. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza, badania ankietowe. 12. Brak dostępu do formularzy wniosków i uwag. 13. Brak dostępu do ankiety, forów dyskusyjnych. 14. Brak publikacji wyników prowadzonych konsultacji społecznych.	

ŹRÓDŁO: Opracowanie własne na podstawie przeglądu zasobów internetowych.

Załącznik 7. Charakterystyka kryteriów dla gminy Szepietowo

Szepietowo	https://www.szepietowo.pl https://szepietowo.biuletyn.net
1. Brak na stronie urzędu, dostęp z BIP. 2. Pracownik ds. inwestycji i urbanistyki, dane, pokój, telefon, adres e-mail. 3. Brak informacji o etapach procedury planistycznej. 4. Brak dostępu do dokumentów planistycznych, BIP: SUIKZP – oddzielnie tekst w .pdf i rysunek w .jpg, MPZP – oddzielnie tekst w .pdf i rysunek w .jpg. 5. Brak dostępu do aktualnie sporządzanych projektów. 6. Cyfrowy urząd, powiadomienie sms. 7. Geosystem informacji przestrzennej, dostępna ikonka na stronie UM. 8. Warstwy: ortofotomapa, OpenStreetMap; tematyczne: zdrowie, kultura, edukacja, transport. 9. Wyszukiwanie wg ulic, punktów adresowych. 10. Brak możliwości eksportowania pozyskanych danych w SIP. 11. Brak konsultacji społecznych. 12. Brak dostępu do formularzy wniosków i uwag. 13. Brak dostępu do ankiety, forów dyskusyjnych. 14. Brak publikacji wyników prowadzonych konsultacji społecznych w planowaniu przestrzennym.	

ŹRÓDŁO: Opracowanie własne na podstawie przeglądu zasobów internetowych.

Załącznik 8. Charakterystyka kryteriów dla gminy Suwałki

Suwałki	https://gmina.suwalki.pl/ http://bip.ug.suwalki.wrotapodlasia.pl//
1. Zakładka na górze strony „planowanie przestrzenne”. 2. Referat ds. Planowania Przestrzennego, dane kierownika, telefon, brak adresu e-mail. 3. Brak słowniczka i informacji o etapach procedury planistycznej. 4. SUIKZP – oddzielnie tekst w .pdf i rysunki w .pdf, MPZP – oddzielnie tekst w .pdf i rysunki w .pdf. 5. Wyłożone do publicznego wglądu projekty planów. 6. ePUAP, cyfrowy urząd, system powiadamiania SMS, newsletter. 7. Portal mapowy Suwałki, geoportal GIS Podlasia Interaktywne Narzędzie Konsultacyjne. 8. Możliwość wyboru zakresu wyświetlanych treści – przeznaczenie terenu. 9. Wyszukiwanie danych, działek, nazw geograficznych. 10. Brak możliwości eksportowania pozyskanych danych w SIP. 11. Zakładka komunikacja społeczna dokumentów planistycznych na stronie głównej. 12. Dostęp do formularzy wniosków. 13. Możliwość głosowania, dostęp do ankiety i forum dyskusyjnego. 14. Publikacja wyników prowadzonych konsultacji społecznych.	

ŹRÓDŁO: Opracowanie własne na podstawie przeglądu zasobów internetowych.

Załącznik 9. Charakterystyka kryteriów dla gminy Łomża

Łomża	https://www.lomza.pl/ http://www.lomza.pl/bip/
1. Z BIP zagospodarowanie przestrzenne. 2. Brak danych. 3. Brak słowniczka i informacji o procedurze planistycznej. 4. Wykaz obowiązujących planów w BIP. 5. Brak wykazu projektów. 6. Cyfrowy urząd (ePUAP, skargi i wnioski), elektroniczna skrzynka podawcza, Facebook, Twitter, Instagram. 7. Geoportal, miejski portal mapowy. 8. Możliwość wyboru zakresu wyświetlanych treści wg zdrowia, edukacji, kultury. 9. Wyszukiwanie wg adresów, ulic. 10. Brak możliwości eksportowania pozyskanych danych w SIP. 11. Brak komunikacji społecznej. 12. Brak dostępu do formularzy wniosków i uwag. 13. Brak możliwości komentowania i głosowania. 14. Brak publikacji wyników prowadzonych konsultacji społecznych.	

ŹRÓDŁO: Opracowanie własne na podstawie przeglądu zasobów internetowych.

Załącznik 10. Charakterystyka kryteriów dla gminy Poznań

Poznań	https://www.poznan.pl/ https://www.bip.poznan.pl/
1. Na stronie urzędu w zakładce Dla mieszkańca. 2. Wydział Urbanistyki i Architektury, dane naczelników, adres, pokój, telefon, adres e-mail. 3. Słowniczek i informacja o etapach procedury planistycznej ze wskazaniem udziału mieszkańców. 4. SUiKZP – oddzielnie tekst .pdf i rysunki .pdf, MPZP – zbiorcza uchwalonych planów. 5. Lista projektów planów. 6. E-urząd (załatw online, umów wizytę, Elektroniczna Skrzynka Podawcza), newsletter, komunikaty SMS, zgłoś interwencję, biuletyn miejski, Poznań Kontakt – Linia Miasta, Facebook, Pinterest, Foursquare. 7. Plan Poznania – Urbanistyka. 8. Wyszukiwanie planów według nazwy. 9. Wyszukiwanie: adres, jednostka ewidencyjna i numer obrębu działki. 10. Możliwość eksportowania pozyskanych danych w SIP. 11. System konsultacji społecznych – MPZP. 12. Dostęp do formularzy wniosków i uwag. 13. Dostęp do ankiet, głosowania. 14. Publikacja wyników prowadzonych konsultacji społecznych dla planowania przestrzennego.	

ŹRÓDŁO: Opracowanie własne na podstawie przeglądu zasobów internetowych.

Załącznik 11. Charakterystyka kryteriów dla gminy Dobrcz

Dobrcz	https://gminadobrcz.pl/ http://dobrcz.bip.net.pl/
1. Zakładka na górze strony Gospodarka Przestrzenna. 2. Referat Nieruchomości, Planowania Przestrzennego, Inwestycji i Środowiska, Biuro Nieruchomości i Planowania Przestrzennego, dane pracowników, pokój, telefon, adres e-mail. 3. Brak słowniczka i etapów procedury planistycznej. 4. SUIKZP w BIP – oddzielnie tekst i rysunek w .jpg, MPZP w BI – P razem tekst i rysunek w .pdf. 5. Brak wykazu projektów. 6. e-Urząd, Facebook, ePUAP. 7. Brak SIP. 8. Brak możliwości wyboru zakresu wyświetlanych treści. 9. Brak możliwości wyszukiwania wg adresów, działek. 10. Brak możliwości eksportowania pozyskanych danych w SIP. 11. Brak komunikacji społecznej. 12. Brak dostępu do formularzy wniosków i uwag. 13. Brak możliwości komentowania i głosowania. 14. Publikacja wyników prowadzonych konsultacji społecznych.	

ŹRÓDŁO: Opracowanie własne na podstawie przeglądu zasobów internetowych.

Załącznik 12. Charakterystyka kryteriów dla gminy Grudziądz

Grudziądz	https://grudziadz.ug.gov.pl/ http://bip.grudziadz.lo.pl/
1. Z BIP. 2. Na stronie urzędu dane Inspektorów ds. Planowania Przestrzennego, pokój, telefon, brak adresu e-mail. 3. Charakterystyka etapów konsultacji społecznych w procedurze planistycznej. 4. SUIKZP w BIP, MPZP w geoportalu. 5. Brak wykazu projektów. 6. Formularz kontaktowy, Facebook, Twitter, system informacji dla mieszkańca (wiadomości multimedialne na aplikację BLISKO, SMS, e-mail). 7. Oficjalny geoportal gminy Grudziądz z kompozycjami mapowymi: wszystkie plany, decyzje lokalizacyjne. 8. Możliwość wyboru zakresu wyświetlanych treści. 9. Wyszukiwanie adresów, współrzędnych, działek wg jednostki ewidencyjnej, obrębu, numeru. 10. Brak możliwości eksportowania pozyskanych danych w SIP. 11. Zakładka komunikacji społecznej na stronie głównej. 12. Brak dostępu do formularzy wniosków i uwag. 13. Brak możliwości komentowania i głosowania. 14. Publikacja wyników prowadzonych konsultacji społecznych.	

ŹRÓDŁO: Opracowanie własne na podstawie przeglądu zasobów internetowych.

Załącznik 13. Charakterystyka kryteriów dla gminy Szubin

Szubin	https://szubin.pl/ http://bip.szubin.pl//
1. W zakładce Nieruchomości na stronie głównej gminy: zagospodarowanie przestrzenne. 2. Wydział Gospodarki Przestrzennej, pokój, telefon, adres e-mail w BIP. 3. Brak słowniczka i charakterystyki etapów procedury planistycznej. 4. SUIKZP i MPZP ze strony gminy przekierowywane do BIP – łącznie tekst i rysunek w .pdf. 5. Plany w trakcie opracowywania ze strony gminy przekierowywane do BIP. 6. e-korespondencja: Elektroniczna Skrzynka Podawcza, Facebook, Instagram, system powiadamiania mieszkańców SMS, system informacji dla mieszkańców – Bądź na bieżąco (wiadomości multimedialne na aplikację BLISKO, wiadomości e-mail). 7. Interaktywna mapa gminy: geosystem. 8. Możliwość wyboru zakresu wyświetlanych treści dotyczących zdrowia, edukacji, kultury. 9. Wyszukiwanie wg adresów, ulic. 10. Brak możliwości eksportowania pozyskanych danych w SIP. 11. Brak systemu komunikacji społecznej. 12. Brak dostępu do formularzy wniosków i uwag. 13. Brak możliwości głosowania i dyskusji. 14. Brak publikacji wyników prowadzonych konsultacji społecznych w planowaniu przestrzennym.	

ŹRÓDŁO: Opracowanie własne na podstawie przeglądu zasobów internetowych.

Załącznik 14. Charakterystyka kryteriów dla gminy Nowa Sarzyna

Nowa Sarzyna	https://nowasarzyna.eu/ http://bip.nowasarzyna.eu//
1. Z BIP, planowanie przestrzenne. 2. Referat Planowania i Gospodarki Komunalnej, dane kierownika, telefon, adres e-mail w zakładce „kontakty” po lewej na stronie głównej gminy. 3. Brak słowniczka i charakterystyki etapów procedury planistycznej. 4. W BIP SUIKZP i MPZP – oddzielnie tekst w .pdf i rysunek w .jpg. 5. Projekty MPZP w BIP. 6. Facebook, Instagram, rejestrowane sesje RM. 7. Serwis Mapowy Miasta i Gminy Nowa Sarzyna z Planowaniem Przestrzennym. 8. Rejestr MPZP z linkami do uchwał, rejestr przeznaczeń terenów w MPZP, możliwość wyboru zakresu wyświetlanych treści wg haseł: krajobraz kulturowy, uzbrojenie terenu, obszary rewitalizacji, ochrona przyrody, komunikacja, obszary zagrożone powodzią, strefy ochronne ujęć wód podziemnych, bank danych o lasach. 9. Wyszukiwanie wg obrębów, działek, adresów (miejscowość, ulica, numer). 10. Brak możliwości eksportowania pozyskanych danych w SIP. 11. Brak systemu komunikacji społecznej. 12. Brak dostępu do formularzy wniosków i uwag. 13. Brak możliwości głosowania i dyskusowania. 14. Brak publikacji wyników prowadzonych konsultacji społecznych w planowaniu przestrzennym.	

ŹRÓDŁO: Opracowanie własne na podstawie przeglądu zasobów internetowych.

Załącznik 15. Charakterystyka kryteriów dla gminy Ustrzyki Dolne

Ustrzyki Dolne	https://ustrzyki-dolne.pl/ http://bip.ustrzyki-dolne.pl/
1. Z BIP. 2. Wydział Gospodarki Nieruchomościami i Zagospodarowania Przestrzennego, pokój, telefon, adres e-mail w BIP. 3. Charakterystyka etapów procedury planistycznej. 4. SUIKZP w BIP. 5. Brak wykazu projektów. 6. Elektroniczna Skrzynka Podawcza, Facebook, Instagram, system powiadamiania mieszkańców SMS. 7. Interaktywna mapa gminy: geosystem. 8. Możliwość wyboru zakresu wyświetlanych treści wg zdrowia, edukacji, kultury. 9. Wyszukiwanie wg adresów, ulic. 10. Brak możliwości eksportowania pozyskanych danych w SIP. 11. Komunikacja społeczna w zakładce dla mieszkańca – sprawy obywatelskie i społeczne. 12. Brak dostępu do formularzy wniosków i uwag. 13. Możliwość głosowania (ankieta). 14. Publikacja wyników prowadzonych konsultacji społecznych w planowaniu przestrzennym.	

ŹRÓDŁO: Opracowanie własne na podstawie przeglądu zasobów internetowych.

Załącznik 16. Charakterystyka kryteriów dla gminy Głogówek

Głogówek	https://gminaglogówek.info/ http://bip.glogówek.pl/
1. Brak zakładki. 2. Wydział Mienia Komunalnego i Ochrony Środowiska, pracownik ds. gospodarki terenami, dane naczelnika i pracownika, pokój, telefon w zakładce „kontakt”. 3. Brak słowniczka i charakterystyki etapów procedury planistycznej. 4. W BIP w zakładce programy, strategie i plany, SUIKZP – oddzielnie tekst w .pdf i rysunek w .jpg, MPZP. 5. Brak wykazu projektów. 6. ePUAP, aplikacja mobilna, Facebook. 7. Gison: SIP Głogówek, brak na stronie. 8. Wyszukiwanie wg granic MPZP i SUIKZP, dokumentów planistycznych; warstwy tematyczne: uzbrojenie terenu, bank danych o lasach, ochrona przyrody; warstwy podkładowe: Geoportal-ORTO, Geoportal-TOPO, OpenStreetMap. 9. Wyszukiwanie wg działek, adresów. 10. Brak możliwości eksportowania pozyskanych danych w SIP. 11. Brak systemu komunikacji społecznej. 12. Brak dostępu do formularzy wniosków i uwag. 13. Brak możliwości głosowania i dyskusji. 14. Brak publikacji wyników prowadzonych konsultacji społecznych w planowaniu przestrzennym.	

ŹRÓDŁO: Opracowanie własne na podstawie przeglądu zasobów internetowych.

Bibliografia

Publikacje zwarte

1. Andrzejewska M. (red.), *O partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym. Zastosowania geowizualizacji w celu wzmocnienia udziału społecznego w planowaniu przestrzennym*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2007.
2. Antunes P., Sapateiro S., Zurita G., Baloián N., *Integrating Decision-Making Support in Geocollaboration Tools*, „Group Decision and Negotiation” 2014, nr 23(2), s. 211–223.
3. Antunes P., Sapateiro C., Zurita G., Baloián N., *Integrating Spatial Data and Decision Models in an E-Planning Tool*, „Collaboration and Technology” 2010, t. 6257, s. 97–112.
4. Arnstein S.R., *A ladder of citizen participation*, „Journal of the American Institute of Planners” 1969, 35(4), s. 216–224.
5. Bajerowski T., (red.), *Podstawy teoretyczne gospodarki przestrzennej i zarządzania przestrzenią*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2003.
6. Bajerowski T., *Doskonalenie procesów gospodarowania i zarządzania przestrzenią z uwzględnieniem potrzeb informacyjnych*, „Seria: Przegląd Osiągnięć UWM” 2008, nr 3.
7. Basaj M., *Instrumenty partycypacji społecznej w teorii i praktyce zintegrowanego zarządzania miastem*, Acta Universitatis Nicolai Copernici. Zarządzanie XL 2013, z. 413, s. 279–288.
8. Basaj M., *Partnerska współpraca pracowników administracji publicznej i obywateli w partycypacyjnym kształtowaniu polityk środowiskowych – przykład Mandated Participatory Planning*, „Zarządzanie Publiczne” 2016, 2 (34), s. 109–119.
9. Bąkowska E., Kaczmarek T., Mikuła Ł., *Wykorzystanie geoankiety jako narzędzia konsultacji społecznych w procesie planowania przestrzennego w aglomeracji poznańskiej*, „Rocznik Geomatyki” 2017, T. XV, z. 2(77), s. 147–158.
10. Bończak-Kucharczyk E., *Strategie rozwoju regionu i miasta. Metodologia i wskazówki praktyczne*, Minigo 2008.
11. Borsa M., *Polityka przestrzenna w gospodarce regionalnej i lokalnej* [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, PWN, Warszawa 2008.
12. Boryczka E.M., *Partycypacyjne instrumenty zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego* [w:] A. Nowakowska (red.), *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 39–86.
13. Brzeziński C., *System planowania przestrzennego jako bariera realizacji komponentu miejskiego polityki spójności w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Gospodarka lokalna w teorii i praktyce, 2015, nr 391, s. 110–118.

14. Butt M.A., Li S., *Developing a web-based, collaborative PPGIS prototype to support public participation*, Applied Geomatics 2012, 4, s. 197–215.
15. Chudak M., *Regulacje planistyczne jako istotny czynnik przyspieszający i usprawniający proces inwestycji gospodarczych* [w:] M. Nowak, T. Skotarczak (red.), *Inwestycje w mieście. Uwarunkowania ekonomiczne, organizacyjne i przestrzenne*, CeDeWu, Warszawa 2012.
16. Conroy M., Evans-Cowey J., *E-participation in Planning: An Analysis of Cities adopting On-line Citizen Participation Tools*, „Environment and Planning C: Government and Policy” 2006, 24(3), s. 371–384.
17. Cymerman R., Bajeroski T., Kryszk H., *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2010.
18. Cymerman R., *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* [w:] R. Cymerman (red.), *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2010, s. 35–50.
19. Cymerman R. (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty sporządzania prognoz skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2010.
20. Czochoński M., Dziubińska J., *Wpływ opłat adiacenckich związanych z podziałem nieruchomości na budżet gminy na przykładzie Łodzi*, „Czasopismo Techniczne Politechniki Krakowskiej” 2008, z. 2, s. 59–67.
21. Czupich M., Kola-Bezka M., *Rola partycypacji społecznej w zarządzaniu publicznym na przykładzie wybranych miast*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 499, s. 57–65.
22. Damurski Ł., *Internetowe narzędzia partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego w Polsce*, „Studia KPZK” 2011, nr 142, s. 504–525.
23. Długosz D., Wygański J.J., *Obywatele decydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005.
24. Feltynowski M., *Zagospodarowanie przestrzeni na obszarach wiejskich a proces rozlewania się miast* [w:] M.J. Nowak, T. Skotarczak (red.), *Zarządzanie miastem. Studium ekonomiczne i organizacyjne*, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2010, s. 115–138.
25. Fiedziukiewicz K., *Udział społeczeństwa w planowaniu przestrzennym. Aspekty prawne*, 2007.
26. Floreddu P., Cabiddu F., Pettinao D., *Public Participation in Environmental Decision-Making: The Case of PPGIS* [w:] A. D’Atri, M. Ferrara, J. George, P. Spagnoletti (red.), *Information Technology and Innovation Trends in Organizations*, Springer-Verlagm, Berlin 2011, s. 37–44.
27. Fogel P., *Wskaźniki oceny polityki i gospodarki przestrzennej w gminach*, Biuletyn KPZK PAN 2012, z. 250.
28. Foryś I., Nowak M., *Zarządzanie przestrzenią w gospodarowaniu nieruchomościami*, Poltext, Warszawa 2012.
29. Gaczek W.M., *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, BRANTA, Poznań 2003.
30. Gawroński H., *Efektywność partycypacyjnych instrumentów zarządzania miastem*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, rok LXXVII, z. 1, s. 273–286.

31. Gawroński H., *Instrumenty planowania przestrzennego w zarządzaniu strategicznym jednostkami terytorialnymi*, Studia i Materiał UJK, „Miscellanea Oeconomicae, Zarządzanie i finanse” 2012, Nr 2, 101–116.
32. Gawroński H., *Komunikacja społeczna jako forma partycypacji w zarządzaniu strategicznym jednostkami samorządu terytorialnego*, „Współczesne Zarządzanie” 2010, nr 1, s. 24–37.
33. Gawroński H., *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Wolter Kluwer Polska, Warszawa 2010.
34. Gil-Garcia J.R., Gonzalez-Miranda F., *E-government and Opportunities for Participation. The Case of the Mexican State Web Portals* [w:] C. Reddick (red.) *Citizens and e-government: Evaluating Policy and Management*, IGI Global, Hershey PA 2010, s. 56–74.
35. Grobelny R., *Instrumenty ekonomiczno-finansowe w grze o przestrzeń*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN” 2017, z. 265, s. 65–81.
36. Gwiazdowicz M., *Kryzys gospodarki przestrzennej*, Biuro Analiz Sejmowych Infos 2010, nr 3(73).
37. Hajduk S., *Finansowe aspekty zarządzania przestrzenią na poziomie lokalnym*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego” 2014, nr 37–t.3, s. 11–20.
38. Hajduk S., *Instrumenty ekonomiczne zarządzania przestrzenią na poziomie lokalnym*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2013, nr 307, s. 201–211.
39. Hajduk S., *Istota zarządzania rozwojem przestrzennym gminy*, „Problemy Ekologii” 2008, nr 4, s. 174–178.
40. Hausner J. (red.), *Komunikacja i partycypacja społeczna*, Wyd. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 1999.
41. Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wyd. Scholar, Warszawa 2008.
42. Izdebski W., *Informacja przestrzenna w Polsce – teoria i praktyka*, „Rocznik Geomatyki” 2017, t. XV, z. 2(77), s. 175–186.
43. Jaroszewicz J., Kowalski P., Głazewski A., *Plany zagospodarowania przestrzennego w systemie geoinformacyjnym – INPIRE i co dalej?*, „Rocznik Geomatyki” 2016, t. XIV, z. 3(73), s. 319–330.
44. Jaworski P., *Partycypacja w planowaniu przestrzennym. Podsumowanie sesji tematycznej w ramach Forum Praktyki Partycypacji*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2014.
45. Juchniewicz-Piotrowska K., *Decyzja o warunkach zabudowy jako przyczyna braku ładu przestrzennego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Gospodarka lokalna w teorii i praktyce” 2015, nr 391, s. 156–166.
46. Kaczmarek T., Wójcicki M., *Uspołecznienie procesu planowania przestrzennego na przykładzie miasta Poznania*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 1, s. 219–236.
47. Kafka K., *Modele współdziałania uczestników planowania przestrzennego*, Wyd. Politechniki Śląskiej, Gliwice 2013.

48. Kapsa I., *Elektroniczna partycypacja obywatelska w miastach typu „smart”. Doświadczenia Polski na tle innych państw* [w:] A. Kaszukur, A. Laska (red.), *Innowacyjność w warunkach współczesnych miast*, Wyd. Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2017, s. 78–99.
49. Karłowska A., Suchomska J., *Przepis na plan. Narzędziownik*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Toruń 2018.
50. Kaźmierczak T., *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne* [w:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna, O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 83–99.
51. Kidyba M., Makowski Ł., *Innowacyjne rozwiązania w administracji publicznej a zarządzanie inteligentnym miastem*, Wyd. Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań – Chorzów 2018.
52. Kikosicka K., *Partycypacja społeczności lokalnej w planowaniu przestrzennym (przykład gminy Dąbrowice)*, „Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2014, 16, s. 97–113.
53. Klasik A., Kuźnik F., *Studia foresightowe jako podstawa polityki strategicznej regionu* [w:] W. Gaczek (red.), *Dynamika, cele i polityka zintegrowanego rozwoju regionów. Aspekty teoretyczne i zarządzanie w przestrzeni*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2013, s. 25–50.
54. Kołos N., Nosarzewski K., Øverland E.F., Bednarczyk Z., *Foresight i partycypacja. Planowanie. Technologia. Demokracja lokalna*, Polskie Towarzystwo Studiów nad Przyszłością, Warszawa 2016.
55. Komorowska M., Ignatowicz L., Happach M., Kłudkiewicz P., Sawicki P., *Plan na plan. Partycypacja w planowaniu miejscowym*, Warszawa 2016.
56. Kopec A., *Udział społeczny w planowaniu przestrzennym – uwarunkowania prawne a praktyka planistyczna* [w:] E. Klima (red.), *Czynniki społeczne w gospodarce przestrzennej i planowaniu przestrzennym*, Wyd. Uniwersytet Łódzki, Łódź 2009, s. 35–42.
57. Korbel W., *Skuteczność strategicznego planowania przestrzennego gmin w kontekście istniejącego i projektowanego w Polsce prawa planowania przestrzennego*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej”. Zarządzanie 2015, nr 20, s. 36–57.
58. Kotus J., *Position of Polish city on the ladder of public participation: Are we going the right way? The case of Poznań*, „Cities” 2013, s. 226–236.
59. Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P., *Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu*, „Samorząd Terytorialny 2014, t. 25, nr 4(280), s. 5–21.
60. Koźuch B., Koźuch A., *Partycypacja publiczna a skuteczność zarządzania publicznego* [w:] B. Koźuch, J. Trippner-Hrabi (red.), *Aspekty koncepcji zarządzania humanistycznego w zarządzaniu publicznym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2015, t. XVI, z. 12, cz. 1, s. 113–128.
61. Kraemer K., King K., *Information Technology and Administrative Reform: Will e-Government be Different?*, „The International Journal of Electronic Government Research 2” 2005, nr 1, s. 1–20.
62. Kwaśnik P., *Specyfika postanowień miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, „Zeszyty Naukowe WSEI seria: Administracja” 2013, nr 3(1), s. 31–41.

63. Lityński P., *Wpływ niekontrolowanej urbanizacji na obciążenie budżetowe gmin miejskich obszarów funkcjonalnych*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” 2017, nr 174, s. 372–381.
64. Lodigiani A., *E-Planning: The Digital Toolbox in Participatory Urban Planning*, Innovative Technologies in Urban Mapping, 2014.
65. Lorens P., Martyniuk-Pęczek J. (red.), *Zarządzanie rozwojem przestrzennym miast*, Wyd. Urbanista, Gdańsk 2010.
66. Łaguna D., Łaguna T.M., Łaguna W., *Zarządzanie przestrzenią niezurbanizowaną. Kompendium wiedzy i studium przypadku*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok – Olsztyn 2014.
67. Maciejewska A. (red.), *Geoinformacja zmienia nasz świat*, Główny Urząd Geodezji i Kartografii, Warszawa 2018.
68. Mańkowska N., *E-partycypacja w krajach UE w kontekście teorii wyboru publicznego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2018, nr 529, s. 195–204.
69. Markowski T., *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem* [w:] T. Markowski, P. Żuber (red.), *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, „Studia KPZK PAN” 2011, t. CXXXIV, s. 25–44.
70. Matczak P., Mączka K., Milewicz M., *E-partycypacja: zastosowanie sondażu internetowego jako narzędzia partycypacyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015 rok LXXVII, z. 1, s. 239–256.
71. Mickiewicz P., *Strategiczne zarządzanie przestrzenią i środowiskiem* [w:] B. Kożuch, Ł. Sułkowski (red.), *Instrumentarium zarządzania publicznego* Difin, Warszawa 2015.
72. Mickiewicz P., *Zarządzanie przestrzenią w zarządzaniu publicznym*, „Marketing i Rynek” 2015, nr 10, s. 199–204.
73. Mroziak K., Wiśniewska A., *Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego jako instrument zarządzania procesem suburbanizacji na terenach wiejskich na przykładzie obrębu geodezyjnego Skórzewo*, „Rocznik Ochrony Środowiska” 2013, nr 15, s. 21–29.
74. Nęcka G., *Szeroka partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym na poziomie lokalnym* [w:] E. Kaczmarska, P. Raźniak (red.) *Społeczno-ekonomiczne i przestrzenne przemiany struktur regionalnych*, cz. 2, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2014, s. 137–159.
75. Nowak M.J., *Bezpośrednie instrumenty zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym a rozwój gospodarczy jako problem badawczy*, „Zarządzanie Publiczne” 2012, nr 3(21), s. 43–55.
76. Nowak M.J., *Niesprawność władz publicznych a polityka przestrzenna w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne” 2016, nr 2(36), s. 94–106.
77. Nowak M.J., *Zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym jako element zarządzania gminą*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2013, nr 1(62), s. 124–135.
78. Noworól A., *Instrumenty zarządzania rozwojem miasta*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Oddział w Krakowie, Kraków 1998.
79. Ociepa-Kubicka A., *Udział społeczności w procedurze planowania przestrzennego*, „Inżynieria i Ochrona Środowiska” 2015, 18(4), s. 471–481.

80. Olbrysz A., Zachariasz I., *Raport o finansowych skutkach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią* [w:] P. Kopyciński (red.), *Sprawne państwo. Badania nad kierunkami zmian w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w Polsce*, Wyd. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2015, s. 183–327.
81. Olech A. (red.), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej*, t. 1, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.
82. Olejniczak G., Hernik J., *Polityka rozwoju przestrzennego Unii Europejskiej w aspekcie krajobrazów kulturowych*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2012, nr 3/II, s. 49–60.
83. Palat R.K., Pratchett L., *E-citizenship: Reconstructing the Public Online* [w:] C. Durose, S. Greasley, L. Richardson (red.), *Changing Local Governance, changing Citizens*, Bristol 2009, s. 193–209.
84. Panagiotopoulou M., Stratigea A., *Spatial Data Management and Visualization Tools and Technologies for Enhancing Participatory e-Planning in Smart Cities* [w:] A. Stratigea, E. Kyriakides, Ch. Nicolaides, *Smart Cities in the Mediterranean. Copying with Sustainability Objectives in Small and Medium-sized Cities and Island Communities*, Springer 2017.
85. Pawlewicz K., Alsztyński J., *Partycypacja społeczna w procedurze sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomiczno-Społecznej w Ostrołęce” 2014, nr 1(12), s. 9–19.
86. Pawłowska K. (red.), *Zanim wybuchnie konflikt. Idea i metody partycypacji społecznej w ochronie krajobrazu i kształtowaniu przestrzeni*, t. A: *Dlaczego?*, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków 2010.
87. Pawłowski S., *Konsultacje obligatoryjne i fakultatywne w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a zakres uspołecznienia procesów planowania przestrzennego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 1, s. 203–217.
88. Pistelok P., Martela B. (red.), *Partycypacja publiczna. Raport o stanie polskich miast*, Obserwatorium Polityki Miejskiej Instytutu Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa – Kraków 2019.
89. Połomski K., Snochowska-Gonzalez C., *Konsultacje planu miejscowego. Instrukcja obsługi*, Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa 2016.
90. Poorazizi M.E., Steiniger S., Hunter A.J.S., *A serviced-oriented architecture to enable participatory planning: an e-planning platform*, „International Journal of Geographical Information Science” 2015, nr 29(7), s. 1089.
91. Probosz M., Sadura P., *Konsultacje w społeczności lokalnej: planowanie, przygotowanie i prowadzenie konsultacji społecznych metodą warsztatową*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.
92. Rembarz G., Martyniuk-Pęczek J. (red.), *Przestrzeń publiczna dzielnicy w partycypacyjnym planowaniu strategicznym. Quo vadis, Gdańsku? Mieszkańcy planują swoje miasto*, Gdańska Fundacja Innowacji Społecznej, Gdańsk 2015.
93. Rembarz G., Martyniuk-Pęczek J., *Urban mentoring jako nowa technika współpracy w procesie planowania partycypacyjnego*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” 2016, nr 264, s. 119–146.
94. Sandoval-Almazan R., Gil-Garcia J.R., *Are government internet portals evolving towards more interaction, participation, and collaboration? Revisiting the rhetoric of e-government among municipalities*, „Government Information Quarterly” 2012, nr 29.

95. Sanford C., *Characterizing e-Participation*, „International Journal of Information Management” 2007, s. 406–421.
96. Santos B., *E-Government, e-Governance and Urban Planning: Towards a Complete Digital Planning Process*, International Conference on Electronic Government and the Information System Perspective, Lecture Notes in Computer Science 2017.
97. Siemiński W., *Cele i zasady partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym – przegląd literatury*, „Człowiek i Środowisko” 2007, 31(1–2), s. 37–59.
98. Skotarczak T., Nowak M.J., Błaszke M., *Instrumenty realizacji polityki przestrzennej w dużym mieście – przykład Szczecina*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 339, s. 182–191.
99. *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1993.
100. *Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa 1995.
101. Sołowiejski R., Witkiewicz Z., *Metoda sporządzania prognozy skutków finansowych*, Biblioteka Urbanisty, Urbanista 5, Warszawa 2003.
102. Staszewska S., Dajek O., *Program rewitalizacji a zarządzania przestrzenne i strategiczne*, „Biuletyn KPZK PAN” 2018, z. 270, s. 24–40.
103. Stawasz D., Nowakowska A., *Komunikacja społeczna a zarządzanie miastem* [w:] D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez (red.), *Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego*, Placet, Warszawa 2013, s. 61–81.
104. Stawasz D., *Spójność planowania strategicznego oraz planowania przestrzennego jako warunek sprawnego zarządzania rozwojem miasta*, „Zarządzanie Publiczne” 2017, nr 4(40), s. 403–413.
105. Suchomska J., Kołacz P., *Przepis na plan*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Toruń 2016.
106. Sui D., Elwood S., Goodchild M. (red.), *Crowdsourcing geographic knowledge: volunteered geographic information (VGI) in theory and practice*, Springer Science & Business Media 2012.
107. Szarek-Iwaniuk P., Senetra A., *Assess to ICT and the Co-Creation of Urban Space in the Process of Modern Social Participation in a Smart City – A Case Study*, „Sustainability” 12, 2136.
108. Szlachetko J.H., *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
109. Śleszyński P., Komornicki T., Dręgowska A., Zielińska B., *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2013 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2015.
110. Śleszyński P., Komornicki T., Solon J., Więckowski M., *Planowanie przestrzenne w gminach*, Sedno Wydawnictwo Akademickie, Warszawa 2012.
111. Śleszyński P., *Społeczno-ekonomiczne skutki chaosu przestrzennego dla osadnictwa i struktury funkcjonalnej terenów*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” 2018, nr 182, s. 29–80.
112. Świdziński J., Świdzińska N.K., *Konsultacje społeczne jako narzędzie współpracy obywateli z samorządem gminnym na przykładzie Olsztyna*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2016, nr 443, s. 245–267.
113. Wang H., Song Y., Hamilton A., Curwell S., *Urban information integration for advanced e-Planning in Europe*, „Government Information Quarterly” 2007, vol. 24(4), s. 736–754.

114. Wańkowicz W., Lipińska H., Kępkowicz A., *Gospodarowanie przestrzeni. Poszukiwanie modelu decyzyjnego*, „Zarządzanie Publiczne” 2016, nr 3(37), s. 52–61.
115. Wójcicki M., *Pojęcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2013, nr 24, s. 170–183.
116. Zachariasz I., *Funkcje planu miejscowego*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” 2015, nr 257–258, s. 28–45.
117. Zachariasz I., *Nowe wymogi ustawowe dla studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin*, Towarzystwo Urbanistów Polskich, Warszawa 2016.
118. Zachariasz I., *Prawne uwarunkowania efektywności planów zagospodarowania przestrzennego w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne” 2013, nr 1(23), s. 5–16.
119. Ziobrowski Z., *Polityka przestrzenna a decyzje o warunkach zabudowy*, [w:] J.M. Chmielewski, G. Węclawowicz (red.), *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego*, „Biuletyn KPZK PAN” 2010, z. 245, s. 21–25.
120. Zissis D., Lekkas D., Papadopoulou A.E., *Enhancing security in the integration of e-Government: The e-School initiative*, Proceeding of the 4th International Conference on Web Information System and Technologies, 2008, vol. 2, s. 495–502.

Akty prawne

1. Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego Unii Europejskiej z dnia 14 marca 2007 ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (Dz. Urz. UE L 108 z 25.04.2007).
2. European Commission, Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM (202) 704 final, Brussels 2005.
3. Europejska Rada Urbanistów, Europejska Karta Przestrzena. Wizja Miast i Regionów – Terytoriów Europy w XXI wieku, Barcelona 2013.
4. Europejska Rada Urbanistów, Nowa Karta Ateńska 2003. Wizja miast XXI wieku, Lizbona, 20 listopada 2003 rok.
5. Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. 2012, poz. 252).
6. Uchwała nr III/8/VIII/2018 Rady Miasta Trzebini z dnia 12 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Śródmieście-Południe w Trzebini.
7. Uchwała nr XLVIII/844/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 16 maja 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych na terenie miasta Poznania.
8. Uchwała nr V/7/2019 Rady Miejskiej w Nowej Sarzynie z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Cmentarz Łukowa”.
9. Uchwała nr III/19/18 Rady Gminy Suwałki z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębów geodezyjnych Osinki i Okuniowiec w gminie Suwałki.
10. Uchwała nr XLVII/231/18 Rady Miejskiej Gminy Gryfów Śląski z dnia 20 kwietnia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla 2 wydzielonych obszarów położonych w miejscowości Ubocze, w gminie Gryfów Śląski.

11. Uchwała nr XVI/149/20 Rady Miejskiej w Szubinie z dnia 20 lutego 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla północnej części miasta Szubina, gmina Szubin.
12. Uchwała nr IX/126/19 Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych z dnia 16 kwietnia 2019 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Ustrzyki Dolne.
13. Uchwała nr XXIV/171/2016 Rady Miejskiej w Głogówku z dnia 31 sierpnia 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części centralnej miasta Głogówek.
14. Uchwała nr LXI/949/VI/2013 Rady Miasta Poznania z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla parku Kasprowicza w Poznaniu.
15. Uchwała nr V/31/2019 Rady Gminy Rokietnica z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Rokietnica.
16. Uchwała nr 313/XXVII/17 Rady Miejskiej w Łomży z dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Łomży dla terenów południowo-wschodniej części miasta.
17. Uchwała nr L/1177/18 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia.
18. Uchwała nr XXXIII/240/18 Rady Miejskiej w Szepietowie z dnia 19 kwietnia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 3 obszarów położonych w obrębie ewidencyjnym Szepietowo dla działek o numerach ewidencyjnych 1066, 978, 981 i Szepietowo-Wawrzyńce ODR dla działek o numerach ewidencyjnych 41, 4/1.
19. Uchwała nr XIII/163/2016 Rady Gminy Dobrcz z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy Dobrcz dotyczącego wsi Strzelce Górne.
20. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017, poz. 1161).
21. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020, poz. 65).
22. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2020, poz. 55).
23. Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003 nr 80, poz. 717).
24. Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz.U. 2010 nr 76, poz. 489).
25. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo górnicze i geologiczne (Dz. U. z 2020, poz. 284).
26. Ustawa z dnia 9 maja 2014 roku o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz.U. 2014, poz. 768).
27. Ustawa z dnia 9 października 2015 roku o rewitalizacji (Dz.U. 2015, poz. 1777).
28. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 roku o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020, poz. 782).

Netografia

1. Americaspeaks, Engaging Citizens in Governance, www.americaspeaks.org/ [dostęp: 23.01.2020].
2. Bielińska K., *Partycypacja w wersji online*, <http://itwadministracji.pl/> [dostęp: 30.12.2019].
3. Chrzanowski O., Rościszewska E., Zientek-Varga J., *Elementy partycypacji*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, <https://fise.org.pl/wp-content/uploads/2018/09/Elementy-partycypacji-compressed.pdf> [dostęp: 18.08.2020].
4. Chrzanowski O., Rościszewska E., Zientek-Varga J., Jamiołkowski A., *W 60 praktyk dookoła partycypacji*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, „Decydujemy razem”, http://www.decydujemyrazem.pl/files/1_w_60_praktyk_publicacja_www.pdf [dostęp: 19.08.2020].
5. Damurski Ł., Krupska A., *W poszukiwaniu standardu e-partycypacji w planowaniu przestrzennym*, s. 15, www.socialspacejournal.eu [dostęp: 02.12.2019].
6. Dębczyński J., *Rola partycypacji społecznej w tworzeniu wieloletnich planów inwestycyjnych przez samorządy*, Wyd. Res Management, Belsk Duży 2000, s. 2–3, www.resmanagement.pl [dostęp: 09.01.2020].
7. Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf [dostęp: 23.08.2020].
8. Fundacja Stabilo, *Dobre konsultacje – dobry plan. Doświadczenia z konsultacji społecznych w planowaniu przestrzennym*, Kujawsko-Pomorska Federacja Organizacji Pozarządowych. Toruń 2018, s. 42, <http://stabilo.org.pl/> [dostęp: 28.02.2020].
9. Gorass E. i in., *Koncepcja metody budowy baz danych do oceny i monitorowania zagospodarowania przestrzennego w gminach – ze szczególnym uwzględnieniem ekonomiki gospodarowania przestrzenią*, <https://www.mir.gov.pl> [dostęp: 30.08.2020].
10. Grabow S.H., Hilliker M., Moskal J., *Comprehensive Planning and Citizen Participation* 2006, s. 27, <https://counties.uwex.edu/jefferson/files/2010/09/CPCPfinal06.pdf> [dostęp: 17.12.2019].
11. Jankowski P., Zwoliński Z., Kaczmarek T., Młodkowski M., Czepkiewicz M., Wójcicki M., *Raport z badania procesu konsultacji społecznych przeprowadzonych przy pomocy narzędzia internetowego geodyskusji dotyczących zapisów projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Parku Kasprowicza”*, Poznań 2016, www.mpu.pl [dostęp: 17.02.2020].
12. Jefferson Center, Citizens Jury to Athens, <https://jefferson-center.org/2018/08/citizens-jury-to-athens/> [dostęp: 13.01.2020].
13. Kaczmarek T., Bąkowska E., *Raport z konsultacji społecznych na temat kierunków zagospodarowania przestrzennego centrum miejscowości Rokietnica*, Poznań 2016, <http://bip.rokietnica.pl> [dostęp: 03.03.2020].
14. Kanon lokalnych konsultacji społecznych. Konsultacje społeczne krok po kroku, 2014, www.kanonkonsultacji.fise.org.pl [dostęp: 24.01.2020].
15. Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P., *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2014, <http://www.kongresbudownictwa.pl> [dostęp: 20.12.2019].

16. Małuj J., *Spoleczne aspekty zarządzania przestrzenią*, <http://www.gpzoom.com.pl> [dostęp: 24.08.2020].
17. Michigan State University, School of Planning, Design and Construction. National Charrette Institute, <https://www.canr.msu.edu/nci/resources/> [dostęp: 15.01.2020].
18. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Siedem zasad konsultacji*, 2013, <http://archiwum.mc.gov.pl> [dostęp: 21.01.2020].
19. Ministerstwo Cyfryzacji, *Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2015 r.*, ASM – Centrum Badań i Analiz Rynku, <https://api.dane.gov.pl/media/resources/20160907/raportwplywcyfryzacji nadzialanieurzedowadministracji-publicznejwpolscew2015r.-wcag0.pdf> [dostęp: 12.02.2020].
20. Ministerstwo Cyfryzacji, *E-administracja w oczach internautów*, Sopot 2016, www.gov.pl [dostęp: 02.01.2020].
21. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, *Program szkoleniowy dla pracowników administracji samorządowej z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2016, <https://www.gov.pl/web/rozwoj/program-szkoleniowy-dla-pracownikow-administracji-samorzadowej-z-zakresu-planowania-i-zagospodarowania-przestrzennego> [dostęp: 11.03.2020].
22. Najwyższa Izba Kontroli, *Oplaty planistyczne i roszczenia odszkodowawcze związane z uchwalaniem lub zmianą planów miejscowych*, Warszawa 2012, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/12/147/> [dostęp: 22.01.2020].
23. Najwyższa Izba Kontroli, *Świadczenie usług publicznych w formie elektronicznej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2016, www.nik.gov.pl [dostęp: 05.01.2020].
24. Najwyższa Izba Kontroli, *Wydawanie decyzji ostatecznych o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę w województwie mazowieckim*, Warszawa 2016, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/15/104/LWA/> [dostęp: 23.12.2019].
25. Ngo.pl Portal organizacji pozarządowych, strona internetowa, www.poradnik.ngo.pl [dostęp: 12.01.2020].
26. Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2019 roku. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2016, <http://www.stat.gov.pl> [dostęp: 13.03.2020].
27. Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2015–2019, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, Szczecin 2019, <http://www.stat.gov.pl> [dostęp: 13.03.2020].
28. Stanford University, Center for Deliberative Democracy, <https://cdd.stanford.edu/research/> [dostęp: 10.01.2020].
29. Studium Wrocław. Zaangażuj się w tworzenie nowego studium Wrocławia, strona internetowa, <https://zaplanuj.wroclaw.pl/zaangazuj-sie-w-tworzenie-nowego-studium-wroclawia> [dostęp: 29.08.2020].
30. Szkoła świadomego planowania przestrzennego – partnerska współpraca samorządu, projektantów i środowisk społecznych w procesach planistycznych, strona internetowa, <https://www.szokolplanowania.pl> [dostęp: 03.02.2020].
31. wDialogu: platforma do komunikacji urzędnik – obywatel, strona internetowa, wdialogu.uw.edu.pl [dostęp: 14.02.2020].

Spis tabel

Tabela 1.1. Formy i poziomy partycypacji społecznej.....	17
Tabela 1.2. Klasyfikacja technik partycypacji ze względu na liczbę uczestników i czas trwania spotkania	21
Tabela 1.3. Charakterystyka technik partycypacji społecznej	25
Tabela 2.1. Określenia i definicje związane z zarządzaniem przestrzennym	36
Tabela 2.2. System zarządzania przestrzennego w ujęciu przedmiotowym w 2020 roku.....	47
Tabela 3.1. Zalety i bariery uspołecznienia procedury planistycznej z perspektywy mieszkańców i samorządu	65
Tabela. 4.1. Podstawowe dane dotyczące wytypowanych gmin	74
Tabela. 4.2. Charakterystyka stanu planistycznego gmin wytypowanych do badań	79
Tabela 4.3. Ocena witryn internetowych dla poszczególnych kryteriów	80

Spis rysunków

Rysunek 1.1. Etapy konsultacji społecznych.....	11
Rysunek 1.2. Indeks zaufania do innych	12
Rysunek 2.1. Etapy procesu zarządzania przestrzennego	39
Rysunek 2.2. Procedura uchwalania dokumentu planistycznego	53
Rysunek 3.1. Schemat analizy potrzeb i możliwości rozwojowych gminy.....	56
Rysunek 3.2. Formy partycypacji społecznej w procedurze planistycznej.....	63
Rysunek 4.1. Etapy procedury badawczej.....	73
Rysunek 4.2. Dostęp do internetu jednostek administracji publicznej i gospodarstw domowych w latach 2018–2019.....	77
Rysunku 4.3. Pokrycie planistyczne województw w 2018 roku.....	78
Rysunek 4.4. Ocena stopnia zaawansowania partycypacji społecznej w planistycznym zarządzaniu przestrzennym dla poszczególnych grup kryteriów	83
Rysunek 4.5. Ogólna ocena stopnia zaawansowania partycypacji społecznej w planistycznym zarządzaniu przestrzennym	84
Rysunek 4.6. Program partycypacji społecznych.....	93

Streszczenie

Włączenie społeczeństwa w proces projektowy i decyzyjny zarządzania gminą staje się nieodzownym warunkiem. Decydenci dostrzegają już potrzebę angażowania społeczności lokalnej w proces przemian przestrzennych. Uspołecznienie procedury planistycznej w zarządzaniu przestrzennym wynika z konieczności włączenia obywateli w proces współdecydowania o otaczającej ich rzeczywistości.

W niniejszej monografii określono sposoby prowadzenia procesu partycypacji społecznej przy opracowywaniu dokumentów planistycznych na etapie programowania zarządzania przestrzennego gminy. Przeprowadzone studia literaturowe i badania empiryczne pozwoliły na zidentyfikowanie prowadzonych online działań partycypacyjnych. Analizę stron internetowych wybranych gmin przeprowadzono z wykorzystaniem Wielokryterialnego Systemu Oceny Serwisów Internetowych. Charakterystyka działań partycypacyjnych samorządów lokalnych w zakresie ich internetowych aktywności i przegląd dobrych praktyk stosowanych przez gminy pozwolił na określenie rekomendacji dla menedżerów jednostek terytorialnych. Istotną wskazówką w procedurze planistycznej zarządzania przestrzennego jest sugestia przygotowania planu konsultacji, harmonogramu ich przeprowadzenia, mapy interesariuszy, wyboru odpowiednich technik partycypacji i kosztorysu jego wdrożenia.

Udział gmin w projektach finansowanych ze środków programu operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój sprzyja stosowaniu zaawansowanych działań partycypacyjnych. Najpopularniejszą praktyką jest organizacja otwartych spotkań, ale stosowane są także narzędzia internetowe w formie geoankiet i geodyskusji oraz złożone rozwiązania, jak warsztaty Charatte, Planning for Real, panel obywatelski, Future City Game.

Wyniki przeprowadzonych badań empirycznych pokazały, iż gotowość online samorządów lokalnych dla zapewnienia przestrzeni aktywności społecznej jest niska. Najczęściej wykorzystywanymi narzędziami komunikacji społecznej są: udostępnianie obowiązujących i projektowanych dokumentów planistycznych, opracowywanie kompleksowych map interaktywnych z możliwością indywidualnego doboru wyświetlanych treści, udostępnianie wzorów pism. Do istotnych mankamentów elektronicznych form komunikacji społecznej zaliczamy: brak informacji o ustawowych procedurach planistycznych, brak możliwości eksportowania uzyskanych informacji do popularnych formatów plików i skromna oferta pozaustawowych form partycypacji społecznej.

Summary

Including society in the design and decision-making process of commune management becomes an indispensable condition. Decision makers already notice the need to engage the local community in the process of spatial transformation. Public participation of the planning procedure in the spatial management results from the necessity to involve citizens in the process of co-deciding about the surrounding reality.

This monograph identifies the ways of conducting the process of social participation in the development of planning documents at the programming stage of spatial management in a municipality. The conducted literature studies and empirical research allowed to identify online participation actives. The analysis of the websites of selected communes was carried out with the use of the Website Attribute Evaluation System. The characteristics of the participatory activities of local governments in the fields of their online activities and the review of good practices applied by municipalities allowed to identify recommendations for managers of territorial units. An important guideline in the spatial management planning procedure is the suggestion to prepare a consultation plan, a schedule for its implementation, a stakeholder maps, the selection of appropriate participation techniques and cost estimate for its implementation.

The participation of municipalities in projects financed from the funds of the Knowledge, Education, Development Operational Programme is conducive to the use of advanced participatory activities. The most popular practice is the organization of open meetings, but also online tools in the form of geo-surveys and geo-discussions are also used, as well as complex solutions such as Charatte workshops, Planning for Real, citizens' panel, Future City Game.

The results of empirical research have shown that the online readiness of local governments to provide online spaces for social activity is low. The most frequently used tools for social communication are: providing available and planned planning documents, developing comprehensive interactive maps with the possibility of individual selection of displayed content, sharing letter patterns. The significant shortcomings of electronic forms of social communication include: lack of information on statutory planning procedures, inability to export the obtained information to popular file formats and a modest offer of non-statutory social participation.



 Politechnika
Białostocka