

Barbara ZGÓRSKA , Marta JASKULSKA 

# UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA W PROCEDURZE PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO – ANALIZA METOD I TECHNIK KONSULTACJI SPOŁECZNYCH NA PRZYKŁADZIE POLSKICH MAŁYCH I ŚREDNICH MIAST W RAMACH PROJEKTU POWER

8

Barbara Zgórska – *Politechnika Gdańska*

Wydział Architektury

ul. Narutowicza 11/12, 80-233 Gdańsk

e-mail: [barbara.zgorska@pg.edu.pl](mailto:barbara.zgorska@pg.edu.pl)

<https://orcid.org/0000-0002-1411-5971>

Marta Jaskulska – *Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy*

Instytut Komunikacji Społecznej i Mediów

ul. Szymanowskiego 3, 85-074 Bydgoszcz

e-mail: [martajas@ukw.edu.pl](mailto:martajas@ukw.edu.pl)

<https://orcid.org/0000-0002-5570-7439>



ZARYS TREŚCI: Udział społeczeństwa w procesie opracowywania aktów planowania przestrzennego w Polsce ma charakter informacyjny, a nie dialogiczny, co przyczynia się m.in. do jego konfliktogenności. W latach 2016–2021 zrealizowano ogólnokrajowy projekt POWER dofinansowany ze środków Unii Europejskiej, którego celem było m.in. przetestowanie angażujących metod i technik konsultacji społecznych, zwiększenie poziomu współdecydowania i poprawa metod rozwiązywania konfliktów w planowaniu przestrzennym na poziomie gminnym.

Artykuł zawiera ocenę metod i technik konsultacyjnych zastosowanych w 83 małych i średnich miastach, które uczestniczyły w projekcie POWER, opis najczęściej wykorzystywanych metod i technik, sposobów ich łączenia oraz trzy studia przypadków analizowanych pod kątem możliwości wyeliminowania potencjalnych konfliktów.

Badanie przeprowadzono z wykorzystaniem metod ilościowych i jakościowych: desk research, obserwacja, obserwacja uczestnicząca, ankieta.

SŁOWA KLUCZOWE: planowanie przestrzenne, konsultacje społeczne, metody i techniki konsultacyjne, projekt POWER.

## PUBLIC INVOLVEMENT IN ADOPTING PLANNING DOCUMENTS: AN ANALYSIS OF METHODS AND TECHNIQUES OF PUBLIC CONSULTATION BASED ON SMALL AND MEDIUM-SIZED POLISH CITIES

ABSTRACT: Public participation in the process of developing and adopting planning documents in Poland is limited and plays only an informative role; it is not a dialogue or consensus tool. In the period of 2016–2021, the nationwide POWER Project, co-funded by the European Union, was realised. Its objective was, among other things, to test engaging methods and techniques of public consultation, to increase the level of co-decision-making, and to improve the methods of resolving a conflict in spatial planning at the county level. The article is based on the analysis of public consultation methods and techniques used in the project in 83 small and medium-sized cities which participated in the said POWER Project. The study was conducted by using the triangulation of methods: desk research, observation – including participant observation – questionnaire, and individual interviews. Preliminary results indicate that the use of several and mixed consultation techniques, including creative techniques and e-tools, activates and engages local communities in the planning process.

KEYWORDS: spatial planning, public consultations, consultation methods and techniques, the POWER Project.

### 8.1. Wprowadzenie

Proces nazywany partycypacją publiczną rozumiany jest jako aktywny udział obywateli w tworzeniu i stanowieniu polityk publicznych (projektów, programów, regulacji prawnych; Kazimierczak 2011; Schimanek 2015). To najszersze pojęcie, które zawiera w sobie inne, m.in.: konsultacje społeczne, dialog społeczny, dialog



obywatelski, demokracja partycypacyjna, partycypacja społeczna, partycypacja obywatelska (Hausner 1999; Siemiński 2007). Partycypacja w planowaniu przestrzennym ma znaczenie szczególne, ponieważ bezpośrednio dotyczy kształtowania środowiska zamieszkania ludzi (Siemiński 2007).

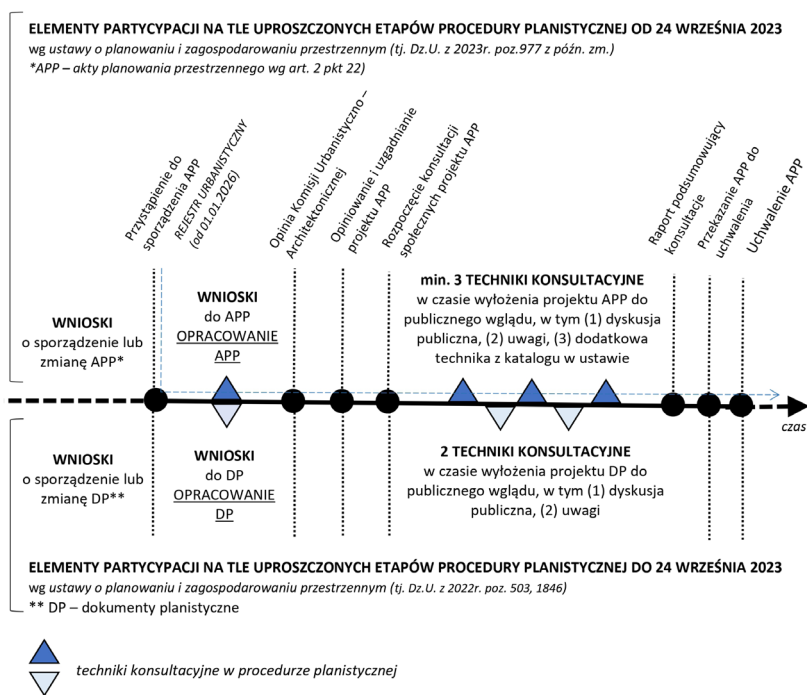
Dyskusje nad poprawą jakości i warunków udziału społecznego w planowaniu przestrzennym trwają od kilkunastu lat (Siemiński 2007; TUP 2014). Pomimo że konsultacje społeczne są obowiązkowym etapem procedury planistycznej, bywają one często nieefektywne i de facto nie są prowadzone w formie dialogu służącego wypracowaniu społecznego konsensusu (FISE 2013; Szlenk-Dziubek i in. 2015). Istotne wzmocnienie udziału mieszkańców w procedurach planistycznych zawarte było w projekcie Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego (KUB) procedowanego w latach 2014–2018 (KUB 2016). Prace nad projektem KUB zawieszono w 2018 r., przy czym założenia dotyczące partycypacji miały być uwzględniane w kolejnych etapach prac nad szeroko pojętą poprawą formalnych ram systemu planowania przestrzennego w Polsce. W 2018 r. powołano zespół doradczy do spraw przygotowania założeń reformy procesu inwestycyjno-budowlanego oraz systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego (Zarządzenie MIR 2018). Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: uopizp) została przyjęta 7 lipca 2023 r. Uopizp zawiera rozdział 1a *Partycypacja społeczna*<sup>1</sup>, określający cel konsultacji jako m.in. budowę trwałości dokumentów planistycznych i minimalizowanie konfliktów przez odpowiednią diagnozę problemów, potrzeb i wyzwań. (tj. Dz.U. z 2023 poz. 977 z późn. zm.). W uopizp wskazane są wartości ważne dla zapewnienia udziału mieszkańców, charakterystyka interesariuszy (w tym podkreślenie, że także dzieci jako osoby z ograniczoną zdolnością prawną mogą uczestniczyć w konsultacjach). Duży nacisk położony jest na komunikację w działaniach partycypacyjnych: utworzenie tzw. Rejestru Urbanistycznego, gdzie będą udostępniane wszystkie dokumenty związane z daną procedurą, tworzenie baz adresowych pozwalających na sprawną wymianę informacji, obowiązek stosowania prostego i przejrzystego języka. Pozostawiono większą swobodę w prowadzeniu kampanii informacyjnej, w tym wprowadzono obowiązek informowania o konsultacjach na stronie internetowej gminy (a nie wyłącznie w Biuletynie Informacji Publicznej). Poszerzony został katalog technik konsultacyjnych (w podziale na obowiązkowe i fakultatywne) oraz określono sposób i czas organizacji konsultacji. Obowiązkowe elementy procesu konsultacji społecznych według uopizp to uwagi do projektu, spotkanie pozwalające na prezentację projektu i dyskusja nad ustaleniami. Wymagane jest także zastosowanie jednej techniki dodatkowej, np. ankiety, geoankiety, spotkania otwartego, panelu eksperckiego, warsztatów, spotkania plenerowego, spaceru studyjnego. Konsultacje społeczne mają być podsumowane szczegółowymi

<sup>1</sup> Zasadnicza część proponowanych zmian jest analogiczna do zapisów ustawy o rewitalizacji z 2015 r., a także zbliżona do regulacji zawartych w projekcie KUB z lat 2014–2018.



raportami publikowanymi niezwłocznie po ich zakończeniu (w tym odniesienie się do złożonych wniosków, pomysłów, uwag). Schemat procedury planistycznej i ulokowanie etapów partycypacji według ustawy obowiązującej do 24 września i po 24 września 2023 roku przedstawiono na rys. 1.

Pomimo rozbudowanego katalogu technik konsultacyjnych oraz nacisku na komunikację i transparentność procesu, konsultacje społeczne mają być realizowane na etapie, gdy projekty aktów planowania przestrzennego (dalej: APP)<sup>2</sup> są zasadniczo opracowane oraz zostały zaopiniowane i uzgodnione z wymogami uopizp. Wadę tak skonstruowanego procesu podkreślano w literaturze i w środowisku branżowym w zasadzie od początku uspołeczniania procesów planistycznych w Polsce (Siemiński 2007; Parysek 2010; Herbst 2014; Miśkowiec 2019; Hajduk 2021).



Rys. 1. Elementy partycypacji na tle obowiązującej uopizp

Źródło: opracowanie własne na podstawie uopizp (tj. Dz.U. z 2023 poz. 977).

<sup>2</sup> Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Po nowelizacji APP na poziomie gminy to: plan ogólny, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, uchwała ustalająca zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Przed nowelizacją, w okresie objętym badaniem, były to: miejscowy plan zagospodarowania

## 8.2. Projekt POWER „Nowa jakość w planowaniu przestrzennym”<sup>3</sup>

W latach 2014–2020 w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju<sup>4</sup> prowadzony był pilotażowy projekt pt. „Wzmocnienie procesu konsultacji społecznych i monitoringu społecznego w zakresie działań prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego” w ramach Programu Operacyjnego Wiedza i Rozwój (dalej: projekt POWER)<sup>5</sup>. Przesłankami realizacji projektu POWER była między innymi potrzeba przetestowania w warunkach lokalnych metod rozwiązywania różnego rodzaju konfliktów, które towarzyszą procedurze sporządzania dokumentów kształtujących politykę przestrzenną (MIiR 2015). Efektem projektu POWER miała być m.in. poprawa warunków dla zaangażowania mieszkańców w procesy podejmowania decyzji w zakresie planowania przestrzennego. W szerszym ujęciu projekt POWER służyć miał podniesieniu jakości współuczestnictwa i współdecydowania w zakresie polityki przestrzennej na poziomie gminnym (Kazimierczak 2011). Projekt POWER miał dwie edycje: 2015–2018 i 2018–2020<sup>6</sup> (z uwagi na pandemię COVID-19 projekt przedłużono do grudnia 2022 r.)<sup>7</sup>.

Ideą projektu POWER było m.in. przetestowanie szeregu metod i technik konsultacyjnych, wsparcie merytoryczno-techniczne i podniesienie kompetencji pracowników administracji publicznej. Wsparcia merytorycznego jednostkom samorządu terytorialnego (JST) uczestniczącym w projekcie POWER udzielali doradcy do spraw konsultacji społecznych i do spraw planowania przestrzennego. Konsultacje realizowane były dla procedowanego dokumentu planistycznego (dalej DP): projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: MPZP) lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwane dokumentami planistycznymi (DP).

<sup>3</sup> Projekt ten stanowił pilotaż dla planowanych zmian legislacyjnych w ramach projektu KUB procedowanego w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju w latach 2014–2018.

<sup>4</sup> Aktualnie (listopad 2023 r.) planowanie i zagospodarowanie przestrzenne leży w kompetencjach Ministerstwa Rozwoju i Technologii.

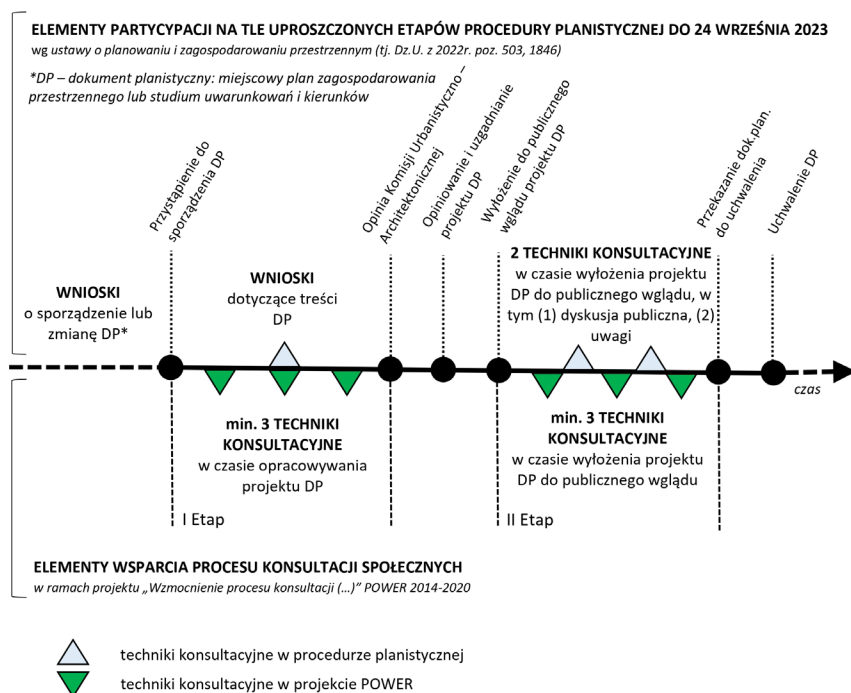
<sup>5</sup> Było to jedno z 19 działań pod wspólnym tytułem „Zwiększenie potencjału instytucjonalnego administracji publicznej w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz usprawnienie procesów inwestycyjno-budowlanych” w ramach osi priorytetowej nr 2 Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020. Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020, wersja 23, Warszawa 2018.

<sup>6</sup> W drugiej edycji zastosowano kryterium premiujące wzmocnienie pozycji miast średnich, co wynikało ze Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju – Pakiet dla miast średnich.

<sup>7</sup> Wnioski z realizacji projektu miały służyć regulacjom prawnym w zakresie partycypacji społecznej w KUB, aktualnie częściowo są elementem procedowanej nowelizacji uoipzp.



(dalej: Studium). Do dyspozycji uczestników projektu POWER opracowano otwarty katalog zawierający opis 31 technik konsultacyjnych (z dopuszczeniem stosowania ich odmian) zgodnie z zasadami zawartymi w Kanonie Lokalnych Konsultacji Społecznych wypracowanym w 2012 r. z inicjatywy Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, mianowicie: dobrej wiary, powszechności, przejrzystości, responsywności, koordynacji, przewidywalności i poszanowania interesu ogólnego (Kanon Lokalnych Konsultacji Społecznych 2012)<sup>8</sup>.



**Rys. 2.** Schemat wsparcia procesu planistycznego w ramach projektu POWER na tle uproszczonej procedury planistycznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie uopizp (tj. Dz.U. z 2023 poz. 503, 1846) oraz regulaminu projektu POWER.

Rozszerzone konsultacje społeczne w danej procedurze planistycznej w projekcie POWER rozpoczynała analiza problemu planistycznego i uwarunkowań społecznych, następnie tworzono scenariusz procesu konsultacyjnego, tzw. Indywidualny Plan Konsultacji (dalej: IPK) dostosowany do potrzeb

<sup>8</sup> Kanon Lokalnych Konsultacji Społecznych to zbiór podstawowych standardów i reguł, które powinny być wdrażane przez organizatorów konsultacji. Opracowany w ramach projektu *Decydujmy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych*.

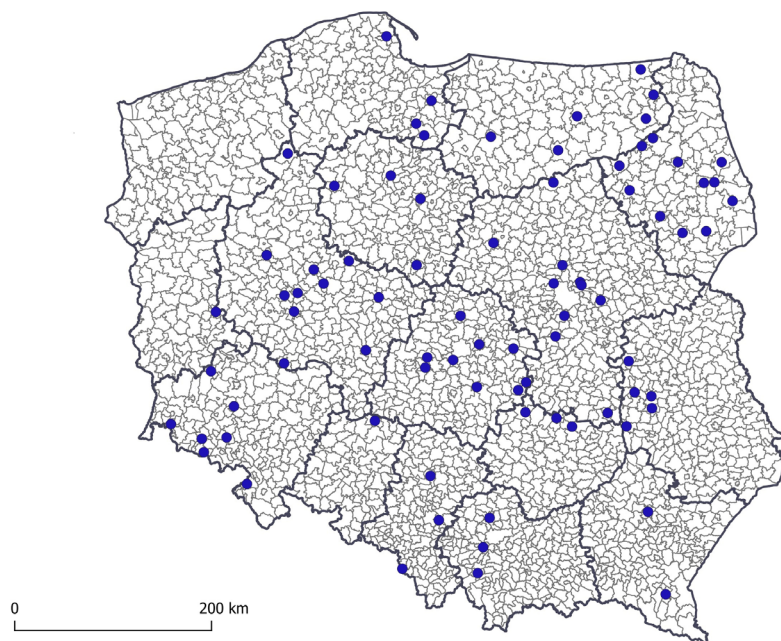
i zasobów w danym mieście. IPK zawierał: cel konsultacji, listę interesariuszy, opis wybranych technik konsultacyjnych z uzasadnieniem dokonanego wyboru, opis narzędzi niezbędnych dla realizacji wybranych technik (np. komputery, namioty) oraz zakładaną liczbę uczestników. Konsultacje społeczne w projekcie POWER mogły być realizowane na wczesnym etapie procedury, przed przekazaniem projektu DP do uzgodnień (tzw. I etap) lub w czasie wyłożenia DP do publicznego wglądu (tzw. II etap, rys. 2). Wariant, w którym rozszerzone konsultacje realizowane były przed opiniowaniem i uzgodnieniem projektu DP, stanowił nowe rozwiązanie (w odniesieniu do obowiązującej wówczas uopizp). Jego celem było sprawdzenie, czy takie etapowanie pozwoli na zminimalizowanie konfliktów wynikających z poczucia ograniczonego dostępu do informacji i braku możliwości kształtowania treści DP. Przyjęty w projekcie POWER sposób postępowania pozwalał zweryfikować możliwość rozwiązywania konfliktów o różnych przyczynach, takich jak np. odmienne potrzeby i sposoby percepcji przestrzeni czy niechęć (a czasami strach) wobec zmian, w tym kwestionowanie potrzeby sporządzenia danego DP.

Z perspektywy kształtowania polityki przestrzennej konfrontacja poglądów w toku konsultacji pozwala na wskazanie istotnych dla rozwoju miasta i społeczności kwestii (ważne problemy niosą ze sobą silne emocje) oraz obszarów wymagających interwencji publicznej. Na większe zaangażowanie społeczne w tematach konfliktowych wskazują także doświadczenia uczestników projektu POWER.

### 8.3. Metodyka badania

Artykuł przedstawia badanie przeprowadzone dla małych i średnich miast (gminy miejskie i miasta będące siedzibami gmin miejsko-wiejskich do 100 tys. mieszkańców), tzn. 83 miast z ponad 500 gmin (miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich) realizujących projekt POWER. W badanej próbie 65% stanowiły miasta małe (do 20 tys.), a 35% miasta średnie (od 20 do 100 tys.)<sup>9</sup>. Badane miasta rozmieszczone są w całej Polsce, od pojedynczych do kilkunastu przypadków w każdym województwie (za wyjątkiem zachodniopomorskiego). Zauważyć tu należy, że udział w projekcie POWER był dla JST dobrowolny. Rozmieszczenie przestrzenne badanych miast przedstawia rys. 3.

<sup>9</sup> Dane na 31.12.2021, Bank Danych Lokalnych, [www.bdl.stat.gov.pl](http://www.bdl.stat.gov.pl)



**Rys. 3.** Rozmieszczenie przestrzenne badanych miast

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych.

Badania koncentrowały się wokół dwóch zagadnień. Pierwsze to weryfikacja zakresu katalogu technik konsultacyjnych w różnych uwarunkowaniach lokalnych i formalnych, w szczególności częstotliwości stosowania określonych technik, ich mocnych i słabych stron. Drugie to możliwość stosowania rozbudowanych technik konsultacyjnych jako narzędzia minimalizowania bądź zapobiegania konfliktom społecznym w procedurach sporządzania DP.

Przesłankami wyboru małych i średnich miast jako próby badawczej było przede wszystkim zagrożenie marginalizacją społeczno-gospodarczą, jako ośrodków pozostających na peryferiach procesów modernizacyjnych (Śleszyński 2017). Ponadto w małych i średnich miastach nie ma wyodrębnionych jednostek budżetowych sporządzających DP czy zajmujących się partycypacją publiczną. Sporządzenie DP zostaje najczęściej zlecane zewnętrznym wykonawcom wybieranym w wyniku przetargów publicznych lub zapytania o cenę, nie zawsze znającym lokalne uwarunkowania i nieprzygotowanym merytorycznie lub bez doświadczenia w prowadzeniu konsultacji społecznych (NIK 2017: 73).

Badania przeprowadzono z zastosowaniem:

- 1) analizy ilościowej metod i technik konsultacyjnych na podstawie: IPK, raportów z konsultacji udostępnionych przez gminy lub wykonawców



projektu POWER (przedstawione w dalszej części artykułu jako zestawienia tabelaryczne),

- 2) obserwacji uczestniczącej dokonanej przez autorki badania w 4 procesach konsultacyjnych spośród 83 badanych miast,
- 3) studiów przypadku dobranych na podstawie różnego sposobu połączenia metod badawczych i różnego sposobu rozwiązywania konfliktu towarzyszącego procesowi planowania przestrzennego (pozytywny i negatywny). Studia przypadków wybrane zostały spośród gmin, w których autorki uczestniczyły w procesie opracowania i wdrożenia IPK (por. Babbie 2019; Frankfort-Nachmias, Nachmias 2001; Mayntz i in. 1985).

#### **8.4. Metody i techniki konsultacyjne stosowane w partycypacji społecznej**

Klasyczne rozumienie metody w nauce, zaproponowane przez Tadeusza Kotarbińskiego, mówi, że jest to „sposób systematycznie stosowany, to znaczy stosowany w danym przypadku z intencją zastosowania go także przy ewentualnym powtórzeniu analogicznego zadania” (1957: 667). W socjologii metodę zdefiniował m.in. Stefan Nowak, pisząc o niej w szerszym rozumieniu: „W naukach empirycznych metody badawcze to przede wszystkim typowe i powtarzalne sposoby zbierania, opracowywania, analizy i interpretacji danych, służące do uzyskiwania maksymalnie [lub optymalnie] uzasadnionych odpowiedzi na stawiane w nich pytanie” (2007: 22). Można także przytoczyć definicję Janusza Sztumskiego: „Przez metodę bowiem rozumie się na ogół system założeń i reguł pozwalających na takie uporządkowanie praktycznej lub teoretycznej działalności, aby można było osiągnąć cel, do którego świadomie się zmierza” (1984: 46).

Z kolei technika wg Sztumskiego to: „(...) zespół czynności związanych z różnymi sposobami przygotowania i przeprowadzenia badań społecznych” (1984: 54). Aleksander Kamiński techniki określił jako „czynności praktyczne, regulowane starannie wypracowanymi dyrektywami, pozwalającymi na uzyskanie optymalnie sprawdzalnych informacji, opinii, faktów” (1970: 31).

W literaturze przedmiotu dotyczącej partycypacji społecznej nie ma jednak spójnych definicji. W opracowaniach znaleźć można m.in. rozróżnienie na metody, techniki i narzędzia. Przez technikę lub metodę rozumieć należy każdorazowo zespół racjonalnie uzasadnionych, powtarzalnych i skutecznych czynności związanych z różnymi sposobami przygotowywania i realizowania określonego działania. Narzędziami z kolei są przedmioty, urządzenia bądź konkretne instrumenty pozwalające na bezpośrednie wykonanie zaplanowanych czynności czy pracy (Ferens i in. 2013), np. spacer badawczy to technika, a narzędziem do realizacji będzie: plakat informujący, ogłoszenie, scenariusz, wystąpienie eksperta itp. W innej pozycji techniki konsultacyjne przyjęto dzielić na trzy kategorie



charakteryzujące sposób pracy, poziom zaangażowania uczestników i cele, jakim służą: debaty, techniki badawcze ilościowe i jakościowe oraz techniki warsztatowe (FISE 2013; Szlenk-Dziubek i in. 2015).

W niniejszym artykule jako podstawę przyjęto definicje metody i techniki konsultacyjnej wynikające z przytoczonych opisów, uzupełnione o autorskie klasyfikacje. Metoda konsultacyjna rozumiana jest zatem jako zbiór założeń, sposobów i zasad dotyczących prowadzenia konsultacji społecznych. Technika to z kolei pakiet czynności i narzędzi pozwalających na szczegółowe działania przy realizacji procesu konsultacji społecznych, z uwzględnieniem wymogów technicznych i organizacyjnych.

## 8.5. Metody i techniki konsultacyjne stosowane w projekcie POWER

W niniejszym artykule przyjęto podział na metody konsultacyjne: informacyjne, badawcze i kreatywne, do których przyporządkowano techniki konsultacyjne. Podział przedstawiono w tab. 1. Podstawą klasyfikacji jest specyfika realizacji poszczególnych metod dotycząca zakresu i poziomu zaangażowania uczestników.

**Tab. 1.** Zestawienie metod i technik konsultacyjnych

Lp.	Metoda konsultacyjna i jej charakterystyka	Techniki konsultacyjne
1	<p><b>Informacyjna</b></p> <p>Służy przekazaniu, upowszechnieniu informacji o DP.</p> <p>Najmniej angażująca dla uczestników, wymaga przygotowania czytelnych graficznie i zrozumiałych językowo materiałów, rzadko wymaga stałej obecności specjalistów (zaangażowanych na etapie przygotowawczym).</p>	<p>spotkanie informacyjne, spotkanie otwarte, punkt konsultacyjny, dyskusja publiczna (poza ustawą), strona internetowa, dyżur konsultacyjny, tablica informacyjna, analiza fotograficzna, mapa interaktywna</p>
2	<p><b>Badawcza</b></p> <p>Służy zbadaniu opinii interesariuszy, pogłębianiu wiedzy na dany temat, wsparciu procesu analiz przestrzennych i społecznych.</p> <p>Średnio angażująca, jest to metoda umożliwiająca udział dużej liczby uczestników, niewymagająca dużych nakładów finansowych ani stałego udziału specjalistów.</p>	<p>geoankiety, ankiety internetowe, ankiety papierowe, sondy uliczne, focus, wywiady pogłębione, spacerki badawcze, głosowanie elektroniczne, analizy fotograficzne</p>



3	<p><b>Kreatywna</b></p> <p>Służy wypracowaniu wizji rozwoju danego obszaru lub rozwiązania problemu / wyzwania planistycznego. Pozwala wspólnie wykreować propozycje rozwiązań przestrzennych, takie jak: forma architektoniczna obiektów, wyposażenie przestrzeni publicznych czy rozwiązania funkcjonalne budynków. Stanowi najbardziej pożądaną formę pracy i współpracy pomiędzy interesariuszami.</p> <p>Najbardziej angażująca dla interesariuszy. Konieczność zaangażowania ekspertów, moderatora oraz materiałów roboczych jak mapy, makiety, plansze, prezentacje.</p>	<p>warsztaty, world café, grupa robocza, konkurs plastyczny, konkurs fotograficzny, radar, prototypowanie, piramida Visis, plac game, gra miejska, Future City Game</p>
---	---	---

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

## 8.6. Metody i techniki konsultacyjne w projekcie POWER

W toku opracowywania IPK istotne było m.in. dostosowanie metod i w ramach nich technik konsultacyjnych do przedmiotu konsultacji, potencjału i możliwości realizacyjnych w danej gminie. Rekomendowane były techniki innowacyjne, wysoko angażujące, atrakcyjne dla mieszkańców. Nacisk kładziono również na łączenie różnych metod w ramach jednego procesu konsultacyjnego. Z uwagi na pandemię COVID-19 wiele JST zintensyfikowało działania opierające się na pracy zdalnej, w tym poprawie funkcjonowania witryn internetowych i sposobów komunikacji na odległość.

**Tab. 2.** Zestawienie technik konsultacyjnych w 83 badanych miastach

Lp.	Technika konsultacyjna	Liczba zastosowań w przebadanych 83 miastach
1	spotkanie konsultacyjne	54
2	ankieta internetowa	52
3	punkt konsultacyjny	49
4	warsztat (konsultacyjny)	28
5	spacer badawczy	23
6	ankieta papierowa i sonda uliczna	21
7	konkurs plastyczny / fotograficzny	10
8	geoankieta	9



Tab. 2. (c.d.)

Lp.	Technika konsultacyjna	Liczba zastosowań w przebadanych 83 miastach
9	dyskusja publiczna (poza ustawą)	9
10	world café	7
11	mapa interaktywna	7
12	strona internetowa	6
13	radar	5
14	dyżur konsultacyjny	4
15	prototypowanie	3
16	piramida Visis	3
17	grupa robocza	3
18	wywiady pogłębione	2
19	place game	1
20	tablica informacyjna	1
21	fokus	1
22	gra miejska	1
23	głosowanie elektroniczne	1
24	analiza fotograficzna	1
25	Future City Game	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Badania ilościowe wskazują częstotliwość stosowania poszczególnych metod (tab. 3) i technik konsultacyjnych (tab. 2). Podstawą badania były zapisy IPK i raporty z konsultacji społecznych zebrane z 83 małych i średnich miast.

Tab. 3. Zestawienie metod konsultacyjnych

Metoda konsultacyjna	Liczba zastosowań w 83 przebadanych miastach
informacyjna	136
badawcza	107
kreatywna	65

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Z pakietu metod informacyjnych najczęściej organizowane były **spotkania konsultacyjne** (54) i **punkty konsultacyjne** (49). W projekcie POWER rekomendowano, aby w spotkaniach konsultacyjnych brali udział eksperci, w szczególności autorzy projektów DP, przedstawiciele zarządu gmin, a także – w przypadku



tematów potencjalnie konfliktowych – mediatorzy. Szczególną uwagę zwracano na dostępność informacji, w tym umiejscowienie i czytelność grafiki i estetykę plakatów, ulotek czy innych materiałów informacyjnych. Dbano, aby spotkania odbywały się poza urzędem, jak najbliżej miejsc, dla których sporządzane były DP. Często były to świetlice gminne pozwalające mieszkańcom na łatwiejszy dostęp i organizację m.in. kącików zabaw dla dzieci tak, aby umożliwić uczestnictwo ich opiekunom. Daty i godziny spotkań ustalane były z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań. Rekomendowano, aby punkty konsultacyjne towarzyszyły wydarzeniom takim jak festyny, pikniki rodzinne czy cykliczne imprezy lokalne, by zapewnić nieformalną atmosferę i zachęcić do spotkania i rozmowy osoby dotychczas nieuczestniczące w konsultacjach. Spośród metod informacyjnych często wykorzystywano **dyskusje publiczne** (9), przy czym odbywały się one w tzw. trybie pozaustawowym, można przyjąć, że dublowały formalną, zapisywaną w uopizp, formę konsultacji. Rzadziej wykorzystywane były techniki internetowe (interaktywne) jak **mapy interaktywne** (7) i **strony internetowe** (6). Mogło to wynikać z konieczności integracji tych narzędzi z systemem informacji przestrzennej, co było istotną barierą techniczną w najmniejszych miastach. Rzadko stosowane były **dyżury konsultacyjne** (4).

Najczęściej stosowanymi technikami w ramach metody badawczej były **ankiety internetowe** (52), **ankiety papierowe** i **sondy uliczne** (21). Zastosowano je w sumie 73 razy na 83 badane przypadki. Tego rodzaju działania mogą być atrakcyjne dla uczestników ze względu na stosunkowo łatwą dostępność i średnie zaangażowanie. W ramach projektu POWER uczestnicy zobowiązani byli do opracowania materiałów wysokiej jakości graficznej oraz umieszczenia ich na stronach internetowych w sposób dostępny dla wszystkich użytkowników, w tym dla osób ze szczególnymi potrzebami. Ankiety internetowe pozwalały mieszkańcom przede wszystkim na udział w konsultacjach w dogodnym dla siebie czasie i miejscu, co wpływało na większą liczbę osób uczestniczących w tych aktywnościach. Często stosowano **spacer badawczy** (23), którego zaletą jest bezpośrednio zaangażowanie mieszkańców w roli ekspertów od danej przestrzeni. Spacer badawczy był szczególnie przydatny, gdy przedmiotowy teren na co dzień był niedostępny. Dodatkowym atutem spacerów badawczych był udział osób zarządzających danym terenem, co umożliwiało uczestnikom uzyskanie kompetentnych odpowiedzi na zadawane pytania. W projekcie POWER stosowano także **geoankiety** (9), pozwalające na przeprowadzanie badania opinii on-line. Geoankieta jest elastycznym narzędziem, przy czym jest efektywniejsza na większych powierzchniowo obszarach (np. Studium czy MPZP obejmujące powierzchnie powyżej kilkudziesięciu hektarów).

Spośród technik konsultacyjnych zaliczonych do metody kreatywnej najczęściej organizowane były **warsztaty konsultacyjne** (28). Uwzględniono przy tym



autorskie odmiany warsztatów, takie jak: **world café** (7), **radar** (5), **piramida Visis** (3), **grupa robocza** (3), **place game** (1), **Future City Game** (1). W suwadzone 48 razy. Przyjmując, że ten rodzaj techniki kreatywnej był stosowany w gminach raz w trakcie danego cyklu konsultacji, warsztaty zostały zrealizowane w 58% badanych miast. Uczestników projektu POWER zachęcano do realizacji jak największej liczby technik kreatywnych. Wyzwaniem w mniejszych miastach było zaangażowanie odpowiednio licznej grupy uczestników tak, aby wypracować i omówić kilka wariantów rozwiązania danego problemu. Z reguły nie stosowano warsztatów cyklicznych ani wariantów z pracą rozłożoną na etapy. Na uwagę zasługują zrealizowane **konkursy plastyczne i fotograficzne** (10), dzięki którym w proces konsultacji udało się włączyć młodszych uczestników, zainspirować ich i skłonić do głębszej analizy otoczenia, w którym mieszkają.

Pożądaną w projekcie POWER sytuacją było, aby w ramach danego procesu wykorzystać różne metody konsultacyjne, w szczególności techniki z metody kreatywnej. Stosowanie różnych metod pozwalało na przetestowanie technik wymagających różnego stopnia zaangażowania uczestników oraz zróżnicowanych nakładów organizacyjnych i finansowych.

**Tab. 4.** Zestawienie połączeń kategorii metod konsultacji

Połączenie metod konsultacyjnych w danej gminie	Liczba zastosowania danego połączenia metod konsultacyjnych
informacyjne, badawcze, kreatywne	39
informacyjne, badawcze	24
informacyjne	8
badawcze, kreatywne	7
informacyjne, kreatywne	4
kreatywne	1
badawcze	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

W 39 miastach (47% przebadanych przypadków) zastosowano techniki ze wszystkich trzech metod konsultacyjnych. W 24 gminach (29% próby) zastosowano dwa rodzaje metod: informacyjne i kreatywne. W 8 gminach (10% badanych miast) zrealizowano techniki jedynie w ramach metody informacyjnej. Połączenie metod badawczej i kreatywnej zastosowano w 7 miastach (8%). Połączenie technik kreatywnych i informacyjnych zrealizowano w 4 miastach (5%). Wyłącznie techniki kreatywne wykorzystano w 1 przypadku. Nie było przypadku zastosowania technik wyłącznie badawczych.



## 8.7. Studia przypadku

Podstawą wyboru miast do opisu studiów przypadków było zastosowanie trzech metod badawczych (w różnych konfiguracjach) oraz sposób rozwiązania konfliktu towarzyszącego procedurom planistycznym (pozytywny i negatywny). W miastach, dla których zostały przeprowadzone analizy i obserwacje uczestniczące, można wskazać kilka rodzajów sytuacji: zapobieganie konfliktom, rozwiązywanie istniejących konfliktów i ich łagodzenie, które ujawniły się w trakcie procedury planistycznej.

Przykładem sytuacji, w której rozszerzone konsultacje społeczne pozwoliły na zapobieżenie potencjalnemu konfliktowi, jest proces przeprowadzony w 3-tysięcznym mieście (siedziba gminy miejsko-wiejskiej) w środkowej Polsce. Konsultacje społeczne dotyczyły projektu MPZP dla powojkowych terenów z przeznaczeniem pod rozwój strzelnicy sportowej. Obszar objęty projektem MPZP był zasadniczo niedostępny dla mieszkańców. Ludzie mieszkający w bezpośrednim sąsiedztwie obawiali się przede wszystkim o swoje bezpieczeństwo z uwagi na fakt używania ostrej amunicji na strzelnicy. Ponadto, w bliskim sąsiedztwie terenu potencjalnej strzelnicy znajdowała się siedziba związku wyznaniowego, której członkowie obawiali się, że niepokojące odgłosy wystrzałów będą zakłócać obrzędy religijne, a także ogólnie niepokoić w dotychczas cichym otoczeniu. Po ujawnieniu planów właścicieli terenów dotyczących inwestycji (wniosek o sporządzenie MPZP) władze gminy i pracownicy samorządowi obawiali się nie tylko protestów mieszkańców bezpośrednio sąsiadujących z terenem opracowania MPZP, ale też sporu pomiędzy dwoma grupami interesariuszy: właścicielami terenu strzelnicy i członkami związku wyznaniowego, dla których aktywne korzystanie ze strzelnicy w czasie trwania obrzędów religijnych było nieakceptowalne. Przed przystąpieniem do konsultacji społecznych dla MPZP opracowano IPK, w ramach którego przeprowadzono diagnozę planistyczną (ewentualne zagrożenia formalne dla uchwalenia MPZP) oraz społeczną: analizę interesariuszy, nawiązano kontakt z mieszkańcami, liderami związku wyznaniowego. Zwrócono się także do właścicieli terenu strzelnicy z prośbą o czynny udział w konsultacjach społecznych. IPK zawierał harmonogram konsultacji i metody informowania o poszczególnych etapach. Założeniem IPK było przeprowadzenie rozszerzonych konsultacji społecznych minimum trzema metodami przed etapem opiniowania i uzgadniania projektu MPZP wg uopizp (por. rys. 2). Przeprowadzone konsultacje obejmowały następujące techniki: prace zespołu roboczego (metoda kreatywna), mapę interaktywną, punkt konsultacyjny (metoda informacyjna) oraz spacer badawczy (metoda badawcza). Wszystkie techniki zrealizowano przed etapem uzgodnień i opiniowania (I etap), tak aby wyniki rozszerzonych konsultacji zostały uwzględnione przy sporządzeniu projektu MPZP. Szczególnie istotny był spacer badawczy na terenie strzelnicy sportowej. Mieszkańcy, przedstawiciele



związku wyznaniowego, a także przedstawiciele urzędu gminy mieli okazję do osobistej rozmowy z właścicielami terenu, zapoznania się z aktualnym funkcjonowaniem strzelnicy i planami rozwoju, uzyskania informacji, jak zapewnione jest bezpieczeństwo wewnątrz i na zewnątrz obiektu oraz jak jest i będzie realizowana ochrona przed hałasem. Spotkanie przebiegało w nieformalnej atmosferze. Ustalono, że do projektu MPZP wprowadzone zostaną zapisy dotyczące strefy zieleni izolacyjnej (obniżającej hałas, zmniejszającej ryzyko wydostania się pocisków poza strzelnicę). Propozycje, które nie miały charakteru formalnego wniosku do projektu MPZP, a były kluczowe dla funkcjonowania przyszłej inwestycji, zostały przedyskutowane na forum zespołu roboczego. Ustalenia te dotyczyły głównie godzin działania strzelnicy, tak aby wypracować wspólny harmonogram wykluczający możliwość strzelania w czasie obrzędów religijnych związku wyznaniowego. Ponadto, w ramach ustaleń nieformalnych, właściciele strzelnicy zobowiązali się do zaproszenia mieszkańców gminy (zwłaszcza bezpośrednich sąsiadów) w początkowym etapie uruchomienia strzelnicy, aby zapoznali się z trybem działania obiektu, a chętnych zobowiązali się zaprosić na specjalne szkolenia. Dalsza procedura planistyczna projektu MPZP przebiegała bez konfliktów. MPZP umożliwiający realizację strzelnicy sportowej został uchwalony bez uwag zarówno ze strony mieszkańców, jak i związku wyznaniowego.

Inna sytuacja wystąpiła w 25-tysięcznym mieście w północnej Polsce, w którym potencjalny konflikt dotyczył lokalizacji nowej stacji kolejowej i przebudowy elementów układu komunikacyjnego. Przedmiotowa stacja wyznaczona została przez zarządcę linii kolejowej na podstawie analiz i uwarunkowań inżynierskich. Planowanych inwestycji zarządca nie konsultował z władzami miasta, które zostały jedynie poinformowane o potrzebie zmiany MPZP dla inwestycji. Władze i osoby zajmujące się planowaniem przestrzennym spodziewały się protestów nie tylko mieszkańców najbliższej okolicy planowanej stacji, ale też ogółu mieszkańców miasta. Nowa lokalizacja nie odpowiadała potrzebom ani uwarunkowaniom rozwoju przestrzennego miasta. Procedura opracowania MPZP była na wczesnym etapie, co dawało formalną szansę na wypracowanie kompromisowego rozwiązania, możliwego do uwzględnienia w przyszłym projekcie MPZP. Zagrożeniem była konfrontacyjna postawa zarządcy linii kolejowej, który nie zakładał dialogu w zakresie formy inwestycji. Władze miasta postanowiły o wdrożeniu jak najszerszych konsultacji, licząc na duży społeczny odzew, który mógłby skłonić zarządcę linii kolejowej do zmiany postawy i w efekcie zamierzenia inwestycyjnego. Tak jak w każdym przypadku uczestnictwa w projekcie POWER, przygotowanie rozszerzonych konsultacji poprzedzono analizą uwarunkowań planistycznych i społecznych, na podstawie której opracowano IPK. W ramach projektu POWER zrealizowano kilka technik konsultacyjnych przed etapem opiniowania i uzgadniania projektu MPZP (por. rys. 2). Były to punkty konsultacyjne i otwarta debata (metoda informacyjna), spacery badawcze oraz





ankiety internetowe (metoda badawcza). Zestawienie różnych technik pozwoliło na zebranie opinii wielu interesariuszy, w tym także przedstawicieli zarządcy linii kolejowej. Szerokie konsultacje ujawniły niezdiagnozowane dotychczas potrzeby mieszkańców w zakresie obsługi transportowej. Duża liczba uczestników konsultacji i zebranych propozycji dała władzom miasta mocny argument w rozmowach z zarządcą linii kolejowej. W ostatecznej wersji projektu MPZP zmieniono lokalizację stacji kolejowej tak, aby pogodzić potrzeby mieszkańców oraz wymagania techniczne i inżynierskie. Na etapie wyłożenia projektu MPZP do publicznego wglądu, zgodnie z procedurą wg uopizp (por. rys. 2), zgłoszono kilka uwag dotyczących innych kwestii niż lokalizacja dworca. Projekt MPZP został uchwalony.

Konflikt pomiędzy mieszkańcami a władzami miasta, który zaostrzył się (i ostatecznie nie został rozwiązany) w trakcie prac nad DP, można prześledzić na przykładzie 3-tysięcznego miasta (siedziby gminy miejsko-wiejskiej) w centralnej Polsce, gdzie pracowano nad projektem MPZP. Celem podjęcia prac nad MPZP było wykreowanie nowego centrum miasta, utworzenie nowych przestrzeni publicznych oraz wprowadzenie możliwości budowy nowych obiektów usługowych i usługowo-mieszkaniowych. Zdaniem władz miasta istniejące centrum miejscowości nie pełniło swojej funkcji w sposób odpowiednio reprezentacyjny. Przez historyczny rynek przebiega obecnie droga krajowa (do i z Warszawy) z uciążliwym ruchem ciężarowym i intensywnym ruchem samochodów osobowych. Ponadto, w rejonie planowanego nowego centrum miejscowości istniały tereny potencjalnie inwestycyjne, dające szansę na realizację nowych obiektów budowlanych. Mieszkańcy nie podzielali opinii, że nowe centrum jest niezbędne dla rozwoju miasta, nie kwestionując jednak możliwości zabudowy niektórych terenów. Procedura planistyczna dla projektu MPZP była zaawansowana (tzw. II etap), ponieważ projekt uzyskał wszelkie opinie i uzgodnienia wg uopizp i został wyłożony do publicznego wglądu (por. rys. 2). Mieszkańcy zgłosili szereg uwag, które nie zostały uwzględnione, główne założenia projektu MPZP pozostały niezmienione, następnie projekt został ponownie wyłożony do publicznego wglądu. Mieszkańcy raz jeszcze zgłosili uwagi, a protesty wobec propozycji zagospodarowania nowego centrum narastały. Pomocniczo opracowana koncepcja urbanistyczno-architektoniczna nie przekonała mieszkańców, a projekt MPZP bez publicznego poparcia (a co się z tym wiąże, poparcia radnych) nie mógł być dalej procedowany. Projekt MPZP przed przystąpieniem miasta do projektu POWER został trzykrotnie wyłożony do publicznego wglądu. Na etapie opracowywania IPK i po zapoznaniu się z genezą konfliktu postanowiono, że najistotniejszym aspektem rozszerzonych konsultacji społecznych powinno być zebranie informacji i opinii na temat projektu MPZP. Następnym krokiem było umożliwienie mieszkańcom przedstawienia alternatywnej wizji rozwoju centralnego obszaru miasta, z uwzględnieniem istniejącego centrum i jego potencjalnego rozszerzenia. Konsultacje przeprowadzono, wykorzystując metodę informacyjną



(spotkanie otwarte, punkt konsultacyjny) i kreatywną (warsztaty). W trakcie warsztatów ujawnił się szereg problemów związanych z projektowanym układem transportowym, ingerencją w istniejącą zabudowę i zagospodarowanie działek prywatnych. Uczestnicy warsztatów zaprezentowali wspólnie wypracowaną wizję rozwoju miejscowości. Wyniki konsultacji społecznych zostały podane do publicznej wiadomości, wizja mieszkańców nie została jednak przekształcona w alternatywną wersję projektu MPZP ani nie została zaprezentowana na posiedzeniu rady miasta. Efekty procesu nie zostały zaakceptowane przez władze miasta. W tym przypadku konfliktu nie udało się rozwiązać. W efekcie szerokiej dyskusji i krytycznych głosów na temat projektu MPZP wstrzymano procedurę planistyczną. Niekorzystny dla wielu interesariuszy DP nie został do dzisiaj uchwalony (stan na 15 listopada 2023 r.).

## 8.8. Wnioski

Przeanalizowane dane ilościowe pozwalają wysnuć wnioski dotyczące możliwości poprawy warunków współdecydowania w planowaniu przestrzennym w małych i średnich miastach. Dzięki działaniom podjętym w ramach projektu POWER zostało przetestowanych ok. 25 technik konsultacyjnych niestosowanych dotychczas powszechnie w procedurach planistycznych. Najczęściej wykorzystywano metodę informacyjną – prostą, możliwą do wdrożenia dostępnymi narzędziami przy niewielkim zewnętrznym wsparciu merytorycznym i organizacyjnym. Szczególnie istotna okazała się metoda kreatywna, która pozwalała na wspólne definiowanie potrzeb i wypracowywanie rozwiązań minimalizujących potencjalne konflikty z udziałem mieszkańców. Techniki w ramach metody kreatywnej stosowane były w większości badanych miast. Do popularności metody badawczej, szczególnie w formule on-line, przyczyniła się pandemia COVID-19 i wdrożenie zdalnych narzędzi pracy. W mniejszych miastach okres pandemii spopularyzował korzystanie z Internetu jako narzędzia prowadzenia partycypacji społecznej. Techniki w ramach metody badawczej były często stosowaną formą pośrednią między informowaniem a warsztatami kreatywnymi, umożliwiając (często w atrakcyjny sposób) zaangażowanie mieszkańców w proces planistyczny. Zwiększenie liczby uczestników konsultacji społecznych wynikało z połączenia różnych rodzajów metod, szczególnie kreatywnych z innymi, co zostało zrealizowane w ponad 58% miast. Podsumowując, można przyjąć, że nowe techniki zostały skutecznie zastosowane w różnych warunkach lokalnych.

Badania jakościowe pozwalają na przedstawienie wniosków o skuteczności angażowania mieszkańców w konsultacje jako sposobu rozwiązywania konfliktów. Na obecnym etapie badań można stwierdzić, że procedura planistyczna rozbudowana o nowe techniki konsultacyjne pozwala na pełniejsze diagnozowanie konfliktów i umożliwia podejmowanie działań sprzyjających ich rozwiązaniu lub



minimalizowaniu potencjalnych sporów. Istotnym elementem jest także angażowanie w proces zewnętrznych ekspertów, moderatorów dyskusji czy warsztatów lub mediatora, który sprzyja budowaniu kultury wzajemnego zaufania i współpracy, co w efekcie może przyczynić się do merytorycznej dyskusji prowadzącej do złagodzenia konfliktu wokół DP/APP.

Szukając odpowiedzi na pytanie o metody skutecznego radzenia sobie z konfliktami przestrzennymi w projekcie POWER, wskazać można kilka elementów. Pierwszym była szeroka kampania informacyjna, obejmująca ogłoszenia w mediach społecznościowych, lokalnych mediach, plakaty, ulotki, czasami także w formie ogłoszeń i zwyczajowych informacji lokalnych wspólnot religijnych. Drugi element to stosowanie metod i technik konsultacyjnych opartych na rozmowie i bezpośrednim kontakcie. Szczególnie formy takie jak punkty konsultacyjne i warsztaty pozwalały na szerokie zaangażowanie mieszkańców, przekazanie informacji o planowanych rozwiązaniach oraz umożliwiały zebranie i uporządkowanie potrzeb, pomysłów i uwag. Trzeci element to zaangażowanie zewnętrznych ekspertów. Bezstronność i obiektywne podejście do sytuacji w danym mieście oraz podejmowanego problemu planistycznego przyczyniały się do uspokojenia nastrojów społecznych i dawały możliwość merytorycznej dyskusji.

## 8.9. Rekomendacje

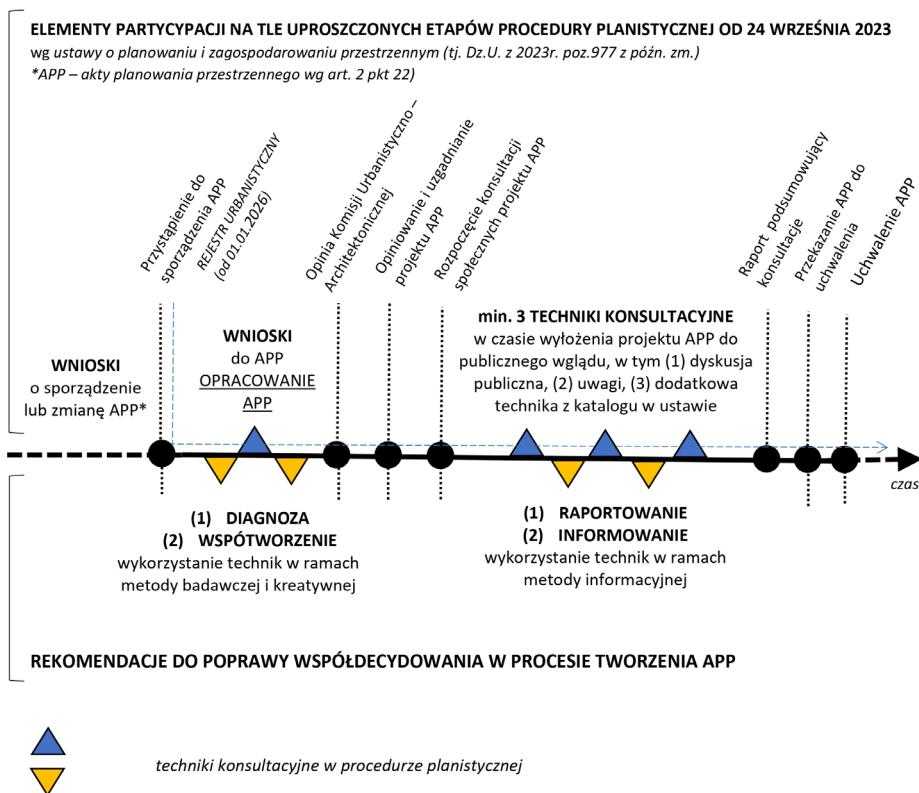
Obserwacje poparte doświadczeniem zawodowym i dotychczasową pracą w obszarze poprawy jakości konsultacji społecznych, szczególnie w planowaniu przestrzennym, potwierdzają założenia projektu POWER. Istotny jest etap i sposób, na którym prowadzone są konsultacje w procedurze planistycznej, oraz odpowiedni dobór metody lub metod i technik konsultacyjnych.

Znowelizowana ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rozbudowuje metody i techniki partycypacji społecznej (rozdz. 1a uopizp) na etapie, gdy projekt APP uzyskał uzgodnienia i opinie wymagane ustawą. Jest to faza, gdy ewentualne zmiany treści APP są trudne i czasochłonne (oraz kosztowne). Autorki proponują zmianę punktu ciężkości w procesie konsultacji społecznych w procedurze planistycznej.

Procedura planistyczna powinna rozpoczynać się diagnozą, na podstawie której zostanie opracowany program konsultacji (na wzór IPK z projektu POWER) dostosowany do potencjału lokalnej społeczności i lokalnego kontekstu. Elastyczny dobór technik i narzędzi w ramach metody kreatywnej powinien być obligatoryjny na wstępnym etapie opracowania APP, a na pewno przed etapem uzgodnień i opiniowania wynikającym z uopizp. Takie planowanie i realizowanie procesu konsultacji buduje poczucie wpływu na podejmowane rozstrzygnięcia planistyczne i podnosi poczucie sprawczości interesariuszy. Wspólna praca nad rozwiązaniami przyjętymi w projektach APP sprzyja osiąganiu konsensusu społecznego,



a uczestnicy procesu faktycznie współdecydują o rozwoju przestrzennym swojego otoczenia. Etap opiniowania i uzgadniania (wg uopizp) APP może wówczas ograniczyć się do metody informacyjnej, co oznacza transparentne i wyczerpujące raportowanie przeprowadzonych działań. Szeroki dostęp do danych i opracowań pozwoli na korekty, potencjalnie mniejsze niż w przypadku konsultowania uprzednio niedyskutowanego projektu APP. Schematyczne ulokowanie rekomendowanych metod konsultacyjnych na tle procedury planistycznej pokazano na rys. 4.



**Rys. 4.** Schemat ilustrujący rekomendacje do poprawy współdecydowania w procesie tworzenia APP na tle uproszczonej procedury planistycznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie wniosków z przeprowadzonych badań.

Wdrożenie rekomendacji jest zadaniem wymagającym działań na wielu płaszczyznach. Istotna jest przede wszystkim zmiana założeń partycypacji społecznej na poziomie ustawy. Największym wyzwaniem jest podniesienie kompetencji pracowników samorządowych, co zostało podkreślone w ankietach ewaluacyjnych projektu POWER (II Raport wskaźnikowy 2018). We wspomnianym raporcie wyrażona jest trafna opinia, że utrwalenie wiedzy wymaga zaangażowania

przełożonych i zarządu gmin, a także uwzględnienia czasu potrzebnego na przygotowanie i przeprowadzenie konsultacji (spotkania często w godzinach zwyczajowo wolnych od pracy biurowej) w przydzielaniu obowiązków służbowych.

Każda forma wyjścia z konsultacjami „poza mury urzędu” poprawiała dostęp do informacji o toczących się procedurach planistycznych i ułatwiała udział w nich. Przyczyniła się też do przełamania bariery w komunikacji pomiędzy organami administracji a mieszkańcami przez stosowanie odpowiednich metod i technik konsultacyjnych.

Przeprowadzone badania wskazują na potrzebę ich kontynuacji, co pozwoli zweryfikować, czy i w jakim stopniu upodmiotowienie lokalnej społeczności przez zwiększenie wpływu na przestrzeń może być jednym z elementów podniesienia jakości życia w małych i średnich miastach oraz w konsekwencji zapobiegać depopulacji i negatywnym zjawiskom społecznym, ekonomicznym i środowiskowym.

Kolejność metod i technik konsultacji wg znowelizowanej uopizp zdaniem auterek najprawdopodobniej nie pozwoli na osiągnięcie celów usprawnienia partycypacji społecznej, zakładanych w toku formułowania założeń do zmiany ustawy, takich jak m.in. budowa trwałości dokumentów planistycznych i minimalizowanie konfliktów przez odpowiednią diagnozę problemów, potrzeb i wyzwań. Skuteczniejsze byłoby stosowanie schematu, metod i technik konsultacji zgodnych z wytycznymi projektu POWER, co rekomendują autorki.

## Literatura

- II Raport wskaźnikowy, 2018, *Ewaluacja wpływu EFS na osiągnięcie celów w zakresie dobrego rządzenia określonych w ramach PO WER*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa.
- Babbie E., 2019, *Badania społeczne w praktyce*, przeł. W. Betkiewicz i in., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Ferens A. (red.), Drzewiński P., Olejnik M., 2013, *Aktywne narzędzia i techniki prowadzenia konsultacji*, [w:] *Narzędzia i techniki konsultacji społecznych. Podręcznik jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządzie*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej – Ośrodek Kształcenia Samorządu Terytorialnego im. Waleriana Pańki, Katowice.
- Frankfort-Nachmias C., Nachmias D., 2001, *Metody badawcze w naukach społecznych*, przeł. E. Hornowska, Zysk i S-ka, Poznań.
- Fundacja Inicjatyw Społeczno-Gospodarczych (FISE), 2013, *Elementy partycypacji*, Warszawa.
- Hajduk S., 2021, *Partycypacja społeczna w zarządzaniu przestrzennym*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej, Białystok.
- Hausner J. (red.), 1999, *Komunikacja i partycypacja społeczna*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej, Kraków.
- Herbst K., 2014, *Partycypacja a prawo do miasta*, [w:] *Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym*, Konferencja Towarzystwa Urbanistów Polskich Oddziału



- w Warszawie oraz Biura Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu m.st. Warszawy, Warszawa.
- Kamiński A., 1970, *Metoda, technika, procedura badawcza w pedagogice empirycznej*, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław–Warszawa.
- Kanon Lokalnych Konsultacji Społecznych, 2012, <https://kanonkonsultacji.fise.org.pl> (dostęp: 30.03.2023).
- Kazimierczak T., 2011, *Partycypacja publiczna – pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Kodeks Urbanistyczno-Budowlany (KUB) (projekt), wersja do konsultacji społecznych z dnia 30 września 2016, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12290463> (dostęp: 30.03.2023).
- Kotarbiński T., 1957, *O pojęciu metody*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Mayntz R., Holm K., Hübner P., 1985, *Wprowadzenie do metod socjologii empirycznej*, przeł. W. Lipnik, Warszawa.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (MIiR), 20 sierpnia 2015, Regulamin konkursu Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój Oś priorytetowa II Działanie 2.19 Usprawnienie procesów inwestycyjno-budowlanych i planowania przestrzennego, Konkurs nr POWR.02.19.00-IZ.00-00-004/15 na projekty ukierunkowane na wzmocnienie procesu konsultacji społecznych i monitoringu społecznego w zakresie działań prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego, Warszawa.
- Miśkowiec M., 2019, *Partycypacja w planowaniu przestrzennym*, [w:] P. Pistelok, B. Martela (red.), *Partycypacja publiczna: raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.
- Najwyższa Izba Kontroli (NIK), 2017, *System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym*, Warszawa.
- Nowak S., 2007, *Metodologia nauk społecznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Parysek J.J., 2010, *Gospodarka przestrzenna i rola partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego*, [w:] W. Ratajczak, K. Stachowiak (red.), *Gospodarka przestrzenna społeczeństwu*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12359051> (dostęp: 14.04.2023).
- Schimanek T., 2015, *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.
- Siemiński W., 2007, *Cele i zasady partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym – przegląd literatury*, „Człowiek i Środowisko”, 31: 35–59.
- Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020, 19 lipca 2021 r., wersja 23, Warszawa.
- Szlenk-Dziubek D., Miśkowiec M., Dobosz-Mucha A., Goras E., 2015, *Konsultacje okiełznane. Narzędziownik*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych (FISE), Warszawa.



- Sztumski J., 1984, *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Śleszyński P., 2017, *Wyznaczenie i typologia miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze*, „Przegląd Geograficzny”, 89(4): 565–593.
- Towarzystwo Urbanistów Polskich (TUP), 2014, *Stanowisko Zarządu Głównego Towarzystwa Urbanistów Polskich w sprawie projektu założeń ustawy o rewitalizacji uwzględniające wypowiedzi członków TUP oraz członków KPZK PAN*, Polska Akademia Nauk, Warszawa.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 1990 r. nr 16 poz. 95 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. poz. 503, 1846, 2185, 2747, z 2023 r. poz. 553).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 977, 1506, 1597, 1688, 1890, 2029).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 485, z 2023 r. poz. 28).
- Zarządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 10 maja 2018 r. w sprawie Zespołu doradczego do przygotowania założeń reformy procesu inwestycyjno-budowlanego oraz systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego.