

Małgorzata Roge-Wiśniewska

Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych,

ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa

Uniwersytecki Ośrodek Transferu Technologii Uniwersytetu Warszawskiego

ul. Żwirki i Wigury 93, 02-089 Warszawa

e-mail: m.roge-wisniewska@uw.edu.pl

**PARTYCYPACJA SPOŁECZNA W PLANOWANIU
PRZESTRZENNYM W WOJEWÓDZTWIE MAZOWIECKIM
W POLSCE Z PUNKTU WIDZENIA OCHRONY PRZYRODY**

**Publicly involved spatial development in Masovian region in Poland
from environmental point of view**

Słowa kluczowe: komunikacja społeczna, planowanie przestrzenne, województwo mazowieckie

Key words: public communication, spatial planning, Masovian Region

WPROWADZENIE

Przestrzeń jest dobrem wspólnym. Jej ład i organizacja decydują o warunkach życia obywateli i o dobrobycie państwa, świadczą o kulturze społeczności, która ją zamieszkuje, determinują postęp cywilizacyjny. Dlatego planowanie przestrzenne jest jednym z podstawowych narzędzi zrównoważonego rozwoju. Właściwie prowadzone powinno umożliwiać godzenie często przeciwstawnych krótkoterminowych interesów społeczeństwa, gospodarki i przyrody. W długim okresie interesy społeczeństwa i gospodarki są bardziej zbieżne z interesem środowiska przyrodniczego, gdyż jego dobra kondycja jest niezbędnym warunkiem przetrwania człowieka na naszej planecie. Komunikacja społeczna jest bardzo dobrym narzędziem pozwalającym realizować zasady rozwoju zrównoważonego w tak skomplikowanej materii, jaką jest gospodarowanie przestrzenią.

Komunikacja społeczna jest sformułowaniem bardzo szerokim. Obejmuje ono wszystkie poziomy zaangażowania społecznego od informowania, poprzez odbiór informacji zwrotnej na współplanowaniu i współdecydowaniu (współrządzeniu) kończąc (Roge-Wiśniewska 2015; Kheerajit, Flor 2013). Najbardziej podstawowym poziomem komunikacji jest informowanie, które charakteryzuje przepływ informacji tylko w jedną stronę, np. od władzy publicznej do społeczeństwa. Większego zaangażowania wymaga odbiór informacji zwrotnej, określane często jako dialog, dyskusja publiczna, konsultacje, wysłuchanie czy zasięgnięcie opinii spo-

leczeństwa. Na tym poziomie społeczeństwu przekazywany jest do zaopiniowania gotowy już projekt inwestycji czy dokumentu. Wykorzystanie w dużym stopniu zgłoszonych uwag może prowadzić w tej sytuacji do konieczności całkowitej przebudowy projektu, a zatem znaczącego wydłużenia czasu oraz wzrostu kosztów przygotowania ostatecznej wersji. Dobrą praktyką jest zatem zapraszanie społeczeństwa do współpracy na możliwie wczesnych etapach prac nad projektem, czyli do współplanowania (Trimble, Berkes 2013). Ten poziom komunikacji określa się również jako współpraca ze społeczeństwem, planowanie oddolne czy planowanie z udziałem społeczeństwa. Współplanowanie jest najlepszą formą komunikacji w licznych społeczeństwach. Jednakże organy władzy mogą zaprosić społeczeństwo również do współdecydowania, tj. do generowania stanowisk i decyzji np. w drodze referendum lub przy pomocy innego narzędzia demokracji bezpośredniej. Rozwiązania takie są najbardziej przydatne w sytuacji silnego konfliktu i przy braku wyraźnej dominacji zwolenników jednego z wariantów. Współdecydowanie wykorzystywane jest m.in. w budżetach partycypacyjnych, polegających na przeznaczaniu części budżetu samorządu na inwestycje wybrane przez społeczeństwo. Budżety partycypacyjne z roku na rok stają się coraz bardziej popularne na świecie i w Polsce (Gonçalves 2014, Szaranowicz-Kusz 2014, Olejniczak, Bednarska-Olejniczak 2015). W planowaniu przestrzennym współdecydowanie nie powinno być jednak często wykorzystywane, gdyż niestety przeważnie społeczeństwo nie potrafi wznieść się ponad własne interesy i zagłosować za rozwiązaniami chroniącymi interes publiczny wykraczający poza interes lokalnej społeczności. Proces partycypacji społecznej wymaga nakładów finansowych i czasu, ale dobrze przeprowadzony zapewnia podjęcie właściwych decyzji oraz podnosi zaufanie społeczne do instytucji (Roge-Wiśniewska 2012, Menzel i in. 2013, Trimble, Berkes 2013).

Niniejszy tekst poświęcony został komunikacji społecznej towarzyszącej tworzeniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, dlatego pominięte zostały w nim rozważania na temat innych dokumentów planistycznych. Studium sporządzane jest dla całego obszaru gminy i służy określeniu jej polityki przestrzennej. Opracowywanie projektu studium jest projektowaniem zagospodarowania przestrzennego w skali lokalnej. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza studium zawierające część tekstową i graficzną, uwzględniając zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem. Studium nie jest aktem prawa miejscowego, ale jest wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Art. 11. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa następującą procedurę tworzenia studium po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium wójt, burmistrz albo prezydent miasta:

- 1) ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do

- sporządzania studium, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących studium, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia;
- 2) zawiadamia na piśmie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu studium;
 - 3) sporządza projekt studium rozpatrując wnioski, o których mowa w pkt 1., uwzględniając ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa; w przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego województwa lub nie wprowadzenia do planu zagospodarowania przestrzennego województwa zadań rządowych, uwzględnia ustalenia programów zawierających zadania rządowe;
 - 4) uzyskuje od gminnej lub innej właściwej komisji urbanistyczno-architektonicznej opinię o projekcie studium;
 - 5) występuje o uzgodnienie projektu studium z zarządem województwa w zakresie jego zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa i z wojewodą w zakresie jego zgodności z ustaleniami programów oraz występuje o opinie dotyczące rozwiązań przyjętych w projekcie studium;
 - 6) wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień;
 - 7) ogłasza w sposób określony w pkt 1., o wyłożeniu projektu studium do publicznego wglądu na okres co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt do publicznego wglądu, publikuje na stronach internetowych urzędu gminy na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w tym projekcie studium rozwiązaniami;
 - 8) w ww. ogłoszeniu wyznacza termin, w którym osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu studium, nie krótszy niż 21 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia studium;
 - 9) przedstawia radzie gminy do uchwalenia projekt studium wraz z listą nieuwzględnionych uwag.

Studium uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia nieuwzględnionych uwag. Ustawa nie zobowiązuje do załączania listy nieuwzględnionych wniosków i nie są one przedmiotem rozstrzygnięć rady gminy.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie narzuca formy wnoszenia wniosków i uwag do studium, choć odnośnie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 18.3.) zawężyła je do formy pisemnej. Ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym umożliwiła składanie uwag do planu drogą elektroniczną, ale tylko w jednej z trzech postaci, tj. wtedy jeśli zostały:

- 1) opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu w rozumieniu ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym lub
- 2) opatrzone podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP¹ w rozumieniu

¹ Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej

przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne lub

3) za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

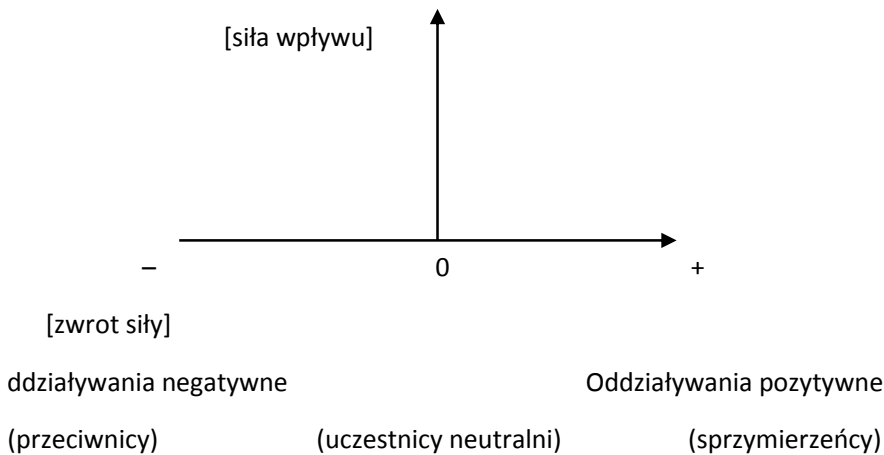
Powyższe przepisy nie są wygodne do stosowania. Są też rozbieżne z art. 40. ustawy z dnia 3. października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, który umożliwia wnoszenie uwag i wniosków do projektów dokumentów wymagających udziału społeczeństwa zarówno pisemnie jak i ustnie do protokołu czy przy pomocy środków komunikacji elektronicznej bez dodatkowych wymagań formalnych. Zróżnicowane wymagania prawne odnośnie sposobów komunikacji urząd – społeczeństwo w odniesieniu do dokumentów planistycznych jest bardzo niekorzystne i powinno zostać możliwie szybko wyeliminowane.

Z powyższej analizy uwarunkowań prawnych komunikacji społecznej prowadzonej w związku z opracowywaniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wynika, że obowiązkowo urząd powinien wykorzystać następujące techniki:

- ogłoszenie w prasie miejscowej;
- sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości;
- obwieszczenie;
- opublikowanie na stronach internetowych urzędu;
- składanie wniosków dotyczących studium;
- wyłożenie projektu studium do publicznego wglądu;
- dyskusja publiczna;
- wnoszenie uwag do projektu.

Forma obwieszczenia jest zwykle bardzo oficjalna, praktycznie pozbawiona formy graficznej. Techniki służące zorganizowaniu dyskusji publicznej nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie studium nie zostały określone. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymaga ogłaszania w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Oczywiście nie ogranicza to możliwości stosowania innych technik. Jednak nowe techniki komunikacyjne powinny być uzupełnieniem standardowego wachlarza technik.

Należy także pamiętać, że właściwa sekwencja wykorzystywanych technik podnosi skuteczność działań komunikacyjnych – najlepiej rozpocząć od informowania, następnie zaangażować społeczeństwo do współplanowania, a na końcu powstały projekt poddać pod dyskusję publiczną (Roge-Wiśniewska 2012). Kluczową rolę odgrywa także analiza grup interesu, która przeprowadzona poprawnie, pozwala rozpoznać źródła potencjalnych konfliktów zarówno w aspekcie społeczno-gospodarczym jak i przyrodniczym – patrz ryc. 1. (Roge-Wiśniewska 2012, s. 223).



Ryc. 1. Analiza siły wpływu potencjalnych uczestników komunikacji społecznej (Roge-Wiśniewska 2012, s. 223)

Fig. 1. Analysis of influential power of potential participants of public communication (Roge-Wiśniewska 2012, p. 223)

Przy doborze technik należy się kierować dostępnymi środkami ludzkimi, technicznymi, finansowymi oraz ilością czasu, który możemy przeznaczyć na cały proces komunikacji. Osoby odpowiedzialne za komunikację społeczną mogą być rozproszone w poszczególnych biurach czy wydziałach danej instytucji. Rozwiązanie to sprzyja zarówno koordynacji prac nad przedmiotem komunikacji, jak i wdrażaniu polityki komunikacji w całej instytucji. Lepiej jest jednak, gdy w instytucji jest stały zespół ludzi odpowiedzialnych za komunikację społeczną, tworzący wyodrębnione biuro. Takie rozwiązanie organizacyjne ułatwia pracę zespołu i podnosi jakość komunikacji.

CEL I ZAKRES BADAŃ

Celem badania przedstawionego w niniejszym tekście jest zarówno diagnoza stanu jak i ocena działań w zakresie komunikacji społecznej prowadzonej przez urzędy gmin podczas tworzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W szczególności skupiono się na określeniu w jakim stopniu komunikacja społeczna, towarzysząca opracowywaniu studium, zależy od ochrony przyrody na danym terenie. Z tak postawionego pytania badawczego wynika kilka pytań szczegółowych: 1) jaki jest dobór technik stosowanych przez urzędy podczas konsultacji społecznych ostatnio tworzonego studium lub jego zmiany? 2) czy techniki te są zgodne z obowiązującym prawem? 3) na którym z poziomów komunikacji społecznej gminy stosują najszerszy i najwięszy wa-

chlarz technik? Podejmując badanie sformułowane zostały następujące hipotezy: 1) Sposób prowadzenia komunikacji społecznej nie zależy od ochrony przyrody na danym terenie; 2) Prawne wymagania dotyczące procedury konsultacji społecznych są wypełniane, ale wykorzystywany wachlarz technik jest bardzo wąski i ograniczony głównie do wymogów przepisów ustaw; 3) Najwięcej technik stosują gminy podczas zbierania opinii na temat projektu studium, a najmniej na etapie przygotowania do projektowania.

Oczywiście na dobór technik wykorzystywanych w trakcie procedur planistycznych mogą mieć również wpływ inne czynniki, takie jak np. możliwości finansowe i organizacyjne urzędu gminy czy poziom zaangażowania władz lub społeczności lokalnych. Wydaje się jednak, że czynnikiem, który również może wpływać na działania władz może być także chęć dbania o obszary przyrodniczo cenne czy konflikty społeczno-gospodarcze wynikające z funkcjonowania obszarów chronionych na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2004 nr 92 poz. 880 z późniejszymi zmianami). Autorka nie spotkała się z pracą badającą tę zależność. Temat komunikacji społecznej towarzyszącej pracy urzędów bardzo często podejmowany jest w publikacjach na całym świecie. Powstało wiele publikacji poradników, np. *Udział obywateli w tworzeniu polityk publicznych – wybór dobrych praktyk zagranicznych* (Urbanik i in. 2010), *Poradnik Dobrych Praktyk i Konsultacji Społecznych* autorstwa M. Pyki (2011) oraz tekstów naukowych (Russell, Vidler 2000). Liczne są też publikacje naukowe prezentujące dobre praktyki realizowane na poziomie lokalnym, np. w Warszawie (Petroff-Skiba 2011) i w jej wybranych dzielnicach (PlaNetWAWA 2007) czy Chhattisgarh w Indiach (Sheikh, Rao 2009). Inna grupa publikacji skupia się na detalach poszczególnych technik, np. wizualizacji (Gosling 1993, Tress, Tress 2003, Wergles, Muhar 2009, Johansson i in. 2012, Lovett i in. 2015), ankiet (Damurski 2011). Można również przeczytać na temat roli komunikacji społecznej w zarządzaniu zasobami środowiska (Kheerajit, Flor 2013). Brak publikacji dotyczących ww. problemu badawczego skłonił autorkę do zweryfikowania powyższych hipotez.

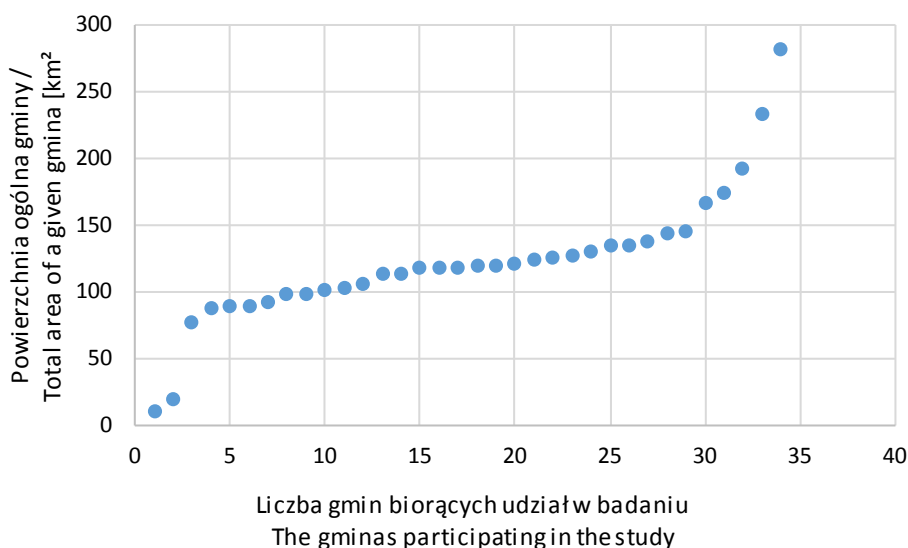
Badanie zaangażowanego społecznie planowania przestrzennego z punktu widzenia środowiska przyrodniczego wykonane zostało w połowie 2013 r. Badanie przeprowadzone zostało na podstawie ankiet wypełnianych przez wybrane urzędy gmin na terenie województwa mazowieckiego. Do badania wybrane zostały 34 gminy. Proces selekcji polegał na wyborze wszystkich gmin województwa, na których obszarze w ogóle nie ma terenów chronionych na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody oraz takiej samej liczbie gmin z największym udziałem procentowym takich powierzchni. Obszary przyrodniczo cenne mogą być chronione przy pomocy następujących form regulowanych ustawą o ochronie przyrody: parki narodowe, rezerваты, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe. Większość pomników przyrody stanowią drzewa, krzewy i głązy narzutowe. Jednak są też pomniki przy-

rody mające kilku-kilkunastohektarową powierzchnię. Dane, na podstawie których przeprowadzona została selekcja gmin pochodziły z publikacji „Statystyka gmin i powiatów województwa mazowieckiego w latach 2010 i 2011” (GUS 2012).

W przedmiotowym badaniu wzięło udział siedemnaście gmin pozbawionych obszarów szczególnie przyrodniczo cennych oraz siedemnaście gmin, na terenie których wystąpiło od 95,7 do 100,0% powierzchni prawnie chronionej o szczególnych walorach przyrodniczych. Aż w siedmiu gminach wystąpiło 100,0% takiej powierzchni, a w kolejnych pięciu w przedziale między 99,0-99,9%. W badaniu wzięło udział:

- dwadzieścia siedem gmin wiejskich, tj.: Bielsk, Brochów, Celestynów, Cielielów, Czosnów, Dzierżążnia, Jednorozec, Lubowidz, Lutocin, Maciejowice, Nowa Sucha, Odrzywół, Ostrów Mazowiecka, Rząśnik, Sadowne, Siemiątkowo, Sobienie-Jeziory, Solec nad Wisłą, Somianka, Stara Kornica, Starożreby, Szczutowo, Świercze, Teresin, Wąsewo, Wieniawa, Wilga;
- pięć gmin miejsko-wiejskich: Białobrzegi, Drobin, Lipsko, Łosice, Wyśmierzyce;
- dwie gminy miejskie: Podkowa Leśna i Sulejówek.

Gminy wybrane do badań miały bardzo zróżnicowaną powierzchnię od 10 km² w przypadku Podkowy Leśnej aż do 282 km² – Ostrowi Mazowieckiej. Rozkład wielkości powierzchni gmin przedstawiony został na ryc. 2. Tylko dwie gminy mają powierzchnię poniżej 20 km². Siedem kolejnych gmin ma powierzchnię od 78 do 99 km². Dwadzieścia dwie gminy mają powierzchnię pomiędzy 102 a 192 km², przy czym tylko trzy z nich (Rząśnik, Maciejowice i Lubowidz) mają po-



Ryc. 2. Powierzchnia ogólna gmin biorących udział w badaniu

Fig. 2. Total area of gminas participating in the study

wierzchnię powyżej 150 km². Powierzchnię powyżej 200 km² również mają tylko dwie gminy: Jednorzec i Ostrów Mazowiecka.

Dane z kwestionariuszy wypełnionych przez poszczególne gminy zostały przebadane pod kątem zróżnicowania doboru metod komunikacji społecznej na obszarach przyrodniczo cennych i bez szczególnych wartości przyrodniczych. W badaniach wykorzystano test Chi-kwadrat. Jednym z celów procesu komunikacji towarzyszącej tworzeniu studium jest zebranie od społeczeństwa dodatkowych danych na temat przyrody gminy, dlatego postawiona została hipoteza badawcza, że dobór technik komunikacji społecznej podczas tworzenia studium różni się na terenach przyrodniczo cennych w stosunku do terenów pozbawionych obszarów chronionych.

WYNIKI

Techniki komunikacji społecznej, które zostały wymienione przez urzędy gmin podzielone zostały na dziesięć następujących kategorii (ryc. 3): obwieszczenie w urzędzie, obwieszczenie w prasie, wyłożenie projektu do publicznego wglądu, udostępnienie informacji na stronie internetowej urzędu, informowanie wybranych osób, informowanie wszystkich mieszkańców, informowanie ogółu społeczeństwa, spotkanie z mieszkańcami, składanie wniosków, wnoszenie uwag. Wszystkie gminy:

- wykorzystywały obwieszczenie umieszczone na tablicy ogłoszeń w urzędzie gminy;
- udostępniły projekt studium do publicznego wglądu;
- umożliwiły składanie wniosków dotyczących studium;
- przewidziały wnoszenie uwag do projektu.

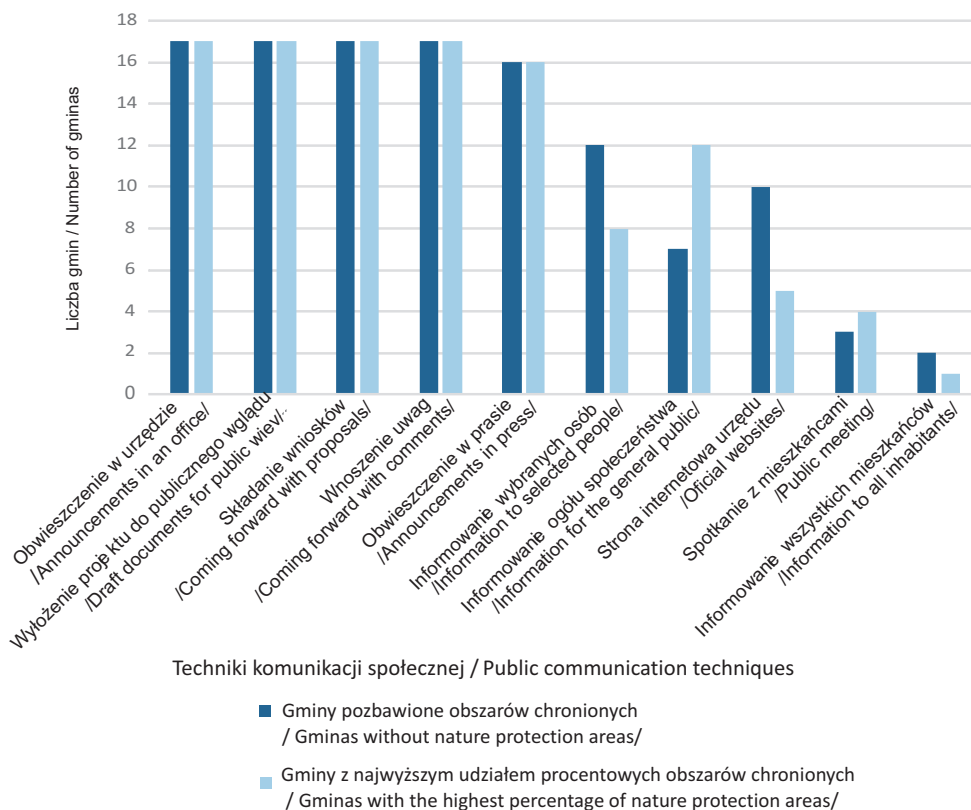
Wymienione działania były obligatoryjne w procedurach planistycznych na poziomie lokalnym w momencie pojawienia się w polskim prawie dokumentu planistycznego w postaci studium.

Niemal wszystkie gminy zamieściły obwieszczenia w prasie lokalnej lub regionalnej. Brak tego typu działania zgłosiły jedynie dwie gminy, po jednej dla gmin z obu badanych grup.

Średnią popularnością cieszyły się trzy grupy technik, tj. służących informowaniu:

- wybranych osób;
- ogółu społeczeństwa, bez ukierunkowania na odbiorcę;
- na oficjalnych stronach internetowych gminy.

Informowanie wybranych osób obejmuje takie techniki jak: pismo lub kopia obwieszczenia przekazywana sołtysom lub radnym, informacja ustna sołtysów, spotkania z sołtysami, ankieta przesłana sołtysom, czy pisma do mieszkańców, którzy złożyli wnioski do studium. Technikę tę wykorzystowało 20 gmin, tj. oko-



Ryc. 3. Działania komunikacyjne stosowane podczas opracowywania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gmin w województwie mazowieckim

Fig. 3. Communication actions (public communication techniques) used while preparing the study on the conditions and directions of spatial development in communes of the Masovian Voivodship

ło 35% gmin pozbawionych obszarów chronionych i tylko niespełna 24% gmin o chronionych walorach przyrodniczych (ryc. 3).

Techniki informowania ogółu społeczeństwa, bez ukierunkowania na odbiorcę są nieco tylko mniej popularne. Posłużyło się nimi 19 gmin, tj. około 56% badanych gmin. Metody te niemal dwa razy częściej wykorzystywały gminy o znaczącym udziale obszarów chronionych (ryc. 3). Do grupy tej należą takie techniki jak np. publikacja informacji:

- na stronie internetowej, która nie jest administrowana przez urząd gminy prowadzący proces komunikacji społecznej;
- na tablicach informacyjnych lub ogłoszeń na terenie miasta lub gminy;
- w lokalnym lub regionalnym radiu lub telewizji;

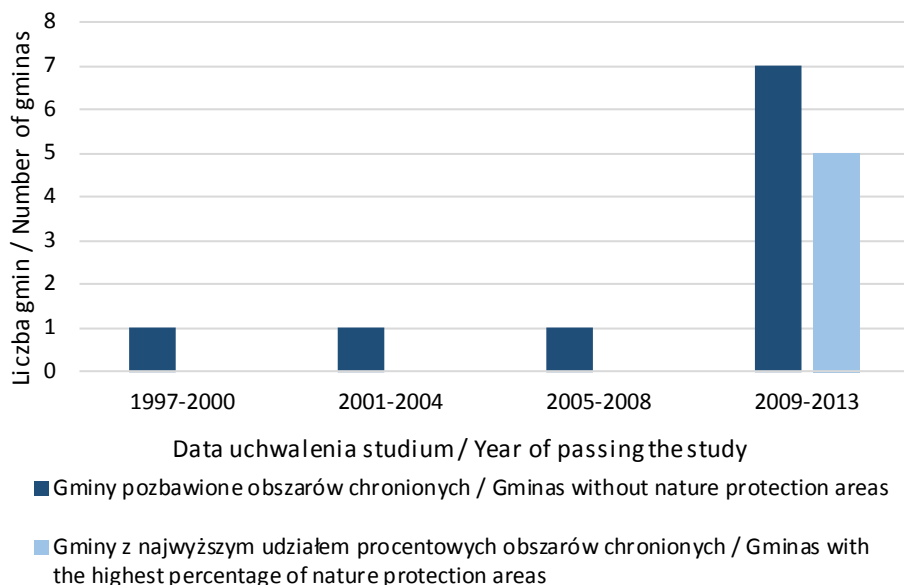
Wśród wymienionych powyżej technik zdecydowanie największą popularnością charakteryzują się tablice ogłoszeń, które stanowią niemal 90% technik zebranych w tej grupie.

Ogłoszenie o wyłożeniu projektu studium na oficjalnej stronie internetowej gminy lub w Biuletynie Informacji Publicznej jest w ostatnich latach obligatoryjne, dlatego ta forma komunikacji oddzielona została od publikacji na innych stronach internetowych. Jej popularność jest dość wysoka – posłużyło się nimi 15 gmin, czyli niemal połowa gmin biorących udział w badaniu, przy czym dwukrotnie częściej gminy, które nie mają na swoim terenie chronionych obszarów przyrodniczo cennych. Aż w 80% przypadków zastosowano tę technikę w latach 2009–2013, podczas gdy w okresach 1997–2000, 2001–2004 oraz 2005–2008 odnotowano tylko po jednym przykładzie (patrz ryc. 4). Wydzielenie ww. okresów wykonane zostało przez podzielenie na cztery równe okresy od pierwszego roku, w którym uchwalono studium w badanych gminach do roku bieżącego. Ostatni okres jest nieco dłuższy, gdyż objął on pierwszą połowę 2013 r. Powyższa analiza wyraźnie wskazuje na zmianę praktyk związaną ze zmianami w prawie. Wyniki te są zgodne z wynikami badań Ł. Damurskiego (2011), który stwierdził, że niechęć urzędników i samorządów może być łatwo przełamana przez demokrację cyfrową. Popularność tej metody w województwie mazowieckim jest poniżej średniej dostępności do Internetu w gospodarstwach domowych w Polsce (Löf, Seybert 2009, Eurostat 2015).

Tylko siedem gmin, czyli niespełna 21% badanej próby gmin, zorganizowała spotkania dla mieszkańców. Działania podejmowane przez gminy pozbawione obszarów chronionych i chronione niemal w całości są porównywalne – jedynie jedna gmina więcej w drugiej z wymienionych grup. Spotkania publiczne służą prowadzeniu dyskusji publicznych, które od stosunkowo niedawna są obowiązkowe przy uchwalaniu studium. Analiza wykorzystywania tej metody w poszczególnych latach nie wykazuje wzrostu popularności tej metody w ostatnim okresie (patrz ryc. 5).

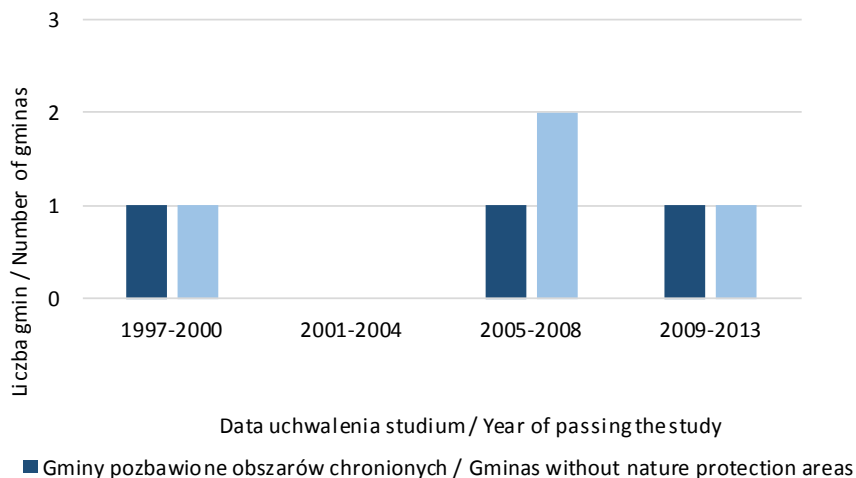
Techniki służące poinformowaniu wszystkich mieszkańców użyte zostały tylko w trzech gminach. Informowanie tego typu odbywało się przy pomocy tzw. kuli czy okólnika, polegających na przekazywaniu pisma lub kopii obwieszczenia od domu do domu we wszystkich sołectwach gminy. W tej grupie odnotowana została niewielka, 1-punktowa, przewaga gmin wolnych od obszarów chronionych.

Test Chi-kwadrat (χ^2) uwzględniający wszystkie wymienione wyżej grupy technik wykazał, że zmienne te są zależne od stanu obszarowej ochrony przyrody. Obliczona wartość χ^2 wyniosła 4,190, co przy jednym stopniu swobody daje poziom istotności 0,05. Dodatkowo sprawdzona została zgodność dla wszystkich grup skupiających techniki rzadziej wykorzystywane, tj. służące komunikacji społecznej nie ukierunkowanej na odbiorcę, informowaniu wybranych osób, informowaniu wszystkich mieszkańców oraz zebrania publiczne. W tym przypadku obliczona wartość χ^2 wyniosła 55, 627, wskazując na poziom istotności 0,001. Również w tym przypadku test nie zaprzeczył sprawdzanej hipotezie, wskazującej na zależ-



Ryc. 4. Zmienność w czasie wykorzystania przez badane gminy stron internetowych w komunikacji społecznej towarzyszącej opracowywaniu studium

Fig. 4. Use of official websites as part of public communication accompanying the development of the study — variability in time



Ryc. 5. Zmienność w czasie organizowania spotkań publicznych podczas realizowania przez gminy komunikacji społecznej towarzyszącej opracowywaniu studium

Fig. 5. Organising public meetings as part of public communication accompanying the development of the study – variability in time

ność doboru technik komunikacji społecznej na obszarach przyrodniczo cennych i bez szczególnych wartości przyrodniczych.

Z analizy technik zastosowanych przez gminy w województwie mazowieckim wynika, że urzędy gmin wykorzystują dość wąski ich wachlarz. Na etapie informowania można wykorzystywać m.in.:

- broszury i biuletyny informacyjne rozsyłane przez Internet lub pocztą tradycyjną;
- plakaty i ulotki umieszczane na tablicach ogłoszeń zarówno w urzędach gminy jak i na terenie gminy, w szkołach, sklepach,
- duże tablice reklamowe (ang. *billboards*) w centrum miasta, centrach handlowych czy na pojazdach komunikacji publicznej,
- listy elektroniczne i tradycyjne,
- wystawy organizowane w przestrzeni publicznej, tj. np. na rynku czy placu, w parku czy wzdłuż uczęszczanej ulicy, jak również w obiektach użyteczności publicznej, takich jak np. urzędy gminy, domy kultury, centra handlowe, stacje kolejowe, kawiarnie czy inne miejsca odwiedzane przez mieszkańców,
- ogłoszenia parafialne po mszy świętej w gminach wiejskich, w których dominują chrześcijanie,
- festyny, koncerty, jarmarki czy imprezy sportowe.

Podczas wystawy można łączyć wiele wymienionych powyżej metod. Najprostszym zestawem towarzyszącym wystawie jest plakat wraz ze stojakiem na ulotki i broszury. Bardziej rozbudowane stoiska mogą posiadać dużą tablicę reklamową, plakaty, telewizor umożliwiający wyświetlanie filmów i prezentacji, stojak na ulotki, stół lub innego rodzaju podstawkę na broszury i gadżety, modele przedsięwzięcia. Tak rozbudowany zestaw bardzo rzadko towarzyszy konsultacjom planów przestrzennych czy studium. Najbardziej popularną techniką są plakaty przedstawiające projekt planu lub studium rozwieszony w urzędzie w czasie wyłożenia tego projektu do publicznego wglądu. Niemniej w przypadku konsultacji miejscowych planów w większych gminach czasem wykonywane są też makiety.

Niektóre techniki można wykorzystywać zarówno do informowania, jak i zbierania informacji zwrotnych, np.:

- formularz kontaktowy na stronie internetowej gminy,
- konferencje, seminaria, prezentacje,
- programy telewizyjne i audycje radiowe, których odbiorcy mogą uczestniczyć dzwoniąc lub wysyłając sms-y lub listy elektroniczne,
- otwarte dni,
- specjalne linie telefoniczne lub biura informacyjne z przeszkolonym personelem.

Odbiór informacji zwrotnej może odbywać się poprzez np.:

- wrzucanie uwag i komentarzy do pudełka umieszczonego przy wystawie w miejscu publicznym,
- rozprawę publiczną.

Współplanowanie można realizować przy wykorzystaniu m.in.:

- tworzenia kolegialnego ciała doradczego, które można nazwać komitetem doradczym, grupą roboczą czy problemową lub społeczną radą konsultacyjną;
- badań ankietowych, wywiadów prowadzonych w terenie lub telefonicznie;
- sondażu deliberacyjnego (ang. *deliberative polling*®) opracowanego na Uniwersytecie Stanforda;
- warsztatów, podczas których przedstawiciele społeczeństwa wraz z innymi zainteresowanymi stronami mogą wypracowywać priorytety i najlepsze rozwiązania;
- mediacji lub negocjacji w postaci np. okrągłego stołu.

Współdecydowanie można przeprowadzić wykorzystując referendum lub głosowanie na mniej restrykcyjnych zasadach, np. dopuszczając do głosu osoby poniżej 18. roku życia czy rezygnując z minimalnego progu frekwencji.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Polskie prawo w zakresie planowania przestrzennego przewiduje standardowo działania na trzech poziomach komunikacji społecznej, tj. w zakresie informowania, zbierania informacji zwrotnej i współplanowania. W procedurze uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zapisanej w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym:

- informowaniu służą m.in. ogłoszenia w prasie miejscowej, obwieszczenia, wyłożenie projektu studium do publicznego wglądu;
- odbiór informacji zwrotnej następuje poprzez wnoszenie przez przedstawicieli społeczeństwa uwag dotyczących projektu dokumentu oraz w drodze dyskusji publicznej;
- współplanowanie realizowane jest poprzez składanie wniosków dotyczących ww. dokumentów. Jednak nic nie stoi na przeszkodzie by społeczeństwo przekazywało również tezy i tematy do debaty oraz uczestniczyło w przygotowaniu projektu.

Niekorzystne są rozbieżne wymagania prawne dotyczące wykorzystania elektronicznych sposobów wnoszenia uwag do projektów planów miejscowych zapisane w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Art. 40 drugiej z ww. ustaw umożliwi składanie uwag i wniosków do projektów dokumentów wymagających udziału społeczeństwa nie tylko pisemnie. Równoprawną formą jest wnoszenie ich ustnie do protokołu jak i przy pomocy środków komunikacji elektronicznej bez żadnych wymagań formalnych. Wymagania dotyczące formy wnoszonych uwag w ustawie

z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powinny być zatem możliwie szybko złagodzone.

Właściwie przeprowadzony proces komunikacji społecznej powinien dostarczyć informacji na temat preferencji i obaw społeczeństwa. Może być także źródłem dodatkowych danych odnośnie stanu środowiska przyrodniczego. Wiedza o tych uwarunkowaniach pozwoliła autorce postawić następującą hipotezę badawczą: na obszarach przyrodniczo cennych urzędnicy bardziej dbają o właściwe przeprowadzenie konsultacji społecznych. Badanie zaangażowanego społecznie planowania przestrzennego z punktu widzenia środowiska przyrodniczego wykonane w 2013 r. dla 34 gmin województwa mazowieckiego pozwoliło potwierdzić tę hipotezę. Działania gmin w zakresie stosowanych technik komunikacji społecznej przy tworzeniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego różnią się na terenach przyrodniczo cennych w stosunku do terenów pozbawionych szczególnych wartości przyrodniczych.

Większość gmin prowadzi proces komunikacji towarzyszący opracowywaniu studium zgodnie z prawem. Najslabiej jest realizowany obowiązek zorganizowania dyskusji publicznej, która może być przeprowadzona przy pomocy np. spotkań publicznych. W procedurze uchwalania studium ten obowiązek pojawił się stosunkowo niedawno, co mogło przyczynić się do niskiej frekwencji tej metody w wachlarzu technik komunikacyjnych podejmowanych przez gminy. Słaba popularność spotkań z mieszkańcami jest dość niepokojąca. Spotkania te umożliwiają dyskusję i poznanie stanowisk przedstawicieli poszczególnych grup interesu. Gminy niestety skupiają się jedynie na poinformowaniu społeczeństwa i zebraniu wniosków oraz uwag od poszczególnych osób.

Wśród metod nieobligatoryjnych najbardziej popularne są techniki służące informowaniu wybranych osób oraz ogółu społeczeństwa, bez ukierunkowania na odbiorcę. Najmniej popularne są techniki służące powiadomieniu wszystkich mieszkańców. Podsumowując należy stwierdzić, że urzędy gmin wykorzystują dość wąski wachlarz technik, zwłaszcza tych zbierających informacje zwrotne czy służących współplanowaniu.

Przeprowadzone badania wykazały również, że celem komunikacji w planowaniu przestrzennym jest zatem najczęściej jedynie udostępnianie informacji oraz uspołecznienie procesu decyzyjnego. Działania wyłącznie na rzecz edukacji społeczeństwa w badanych gminach nie były podejmowane. Edukacja społeczeństwa w dłuższym okresie może pozytywnie wpływać na przebieg uspołecznionych procesów decyzyjnych. Dlatego warto ją podejmować. Urzędnicy prowadzący procedury planistyczne, nawet jeśli nie podejmują specjalnych działań na rzecz edukacji społeczeństwa, powinni mieć świadomość, że prowadzona przez nich komunikacja społeczna ma też wymiar edukacyjny. W przyszłości warto wzmocnić edukacyjną rolę komunikacji społecznej. Bez tego trudno będzie doprowadzić do powstania społeczeństwa obywatelskiego.

Literatura

- Damurski Ł. 2011, Online Survey as a Tool in Participatory Urban Governance – the Polish Experience, *European Journal of Spatial Development* 3, 1-14.
- Eurostat 2015, Dane statystyczne dotyczące społeczeństwa informacyjnego – gospodarstwa domowe i osoby indywidualne, Eurostat Statistics Explained, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Information_society_statistics_-_households_and_individuals/pl.
- Gonçalves S., 2014 The Effects of Participatory Budgeting on Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil, *World Development*, 53, 94-110.
- Gosling D. 1993, Techniques of analysis and communication in urban design, *Landscape and Urban Planning*, 26, 1-4, 215–230.
- GUS, 2012. Statystyka gmin i powiatów województwa mazowieckiego w latach 2010 i 2011, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Johansson T., Hartmann T., Jongeling R., Olofsson T. 2012, Development of 4D Public Participation GIS to Improve Communication of City Transformation Processes, Construction Research Congress, 1242–1251.
- Kheerajit Ch., Flor A.G. 2013, Participatory Development Communication for Natural Resources Management in Ratchaburi Province, *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 103, 703-709.
- Lööf, A., Seybert H. 2009, Internet Usage in 2009 – Households and Individuals. Data in focus, 46, 1-6.
- Lovett A., Appleton K., Warren-Kretzschmar B., Von Haaren Ch. 2015, Using 3D visualization methods in landscape planning: An evaluation of options and practical issues, *Landscape and Urban Planning* 142, 85-94.
- Menzel S., Buchecker M., Schulz T. 2013, Forming social capital—Does participatory planning foster trust in institutions?, *Journal of Environmental Management*, 131, 351–362.
- Olejniczak J., Bednarska-Olejniczak D., 2015, Participation of Non-Resident Students in the Creation of Participatory Budget in Wrocław Original Research Article, *Procedia Economics and Finance*, 25, 579-589.
- Petroff-Skiba A. (red.), 2011, Tak konsultowaliśmy... Warszawa dzieli się dobrymi praktykami, Miasto Stołeczne Warszawa, Warszawa.
- PlaNetWAWA, 2007, 11. Kongres PlaNet. Partycypacja społeczna w kształtowaniu przestrzeni miejskiej i rewitalizacji Pragi Północ i Żoliborza, PlaNetWAWA, Warszawa.
- Pyka M., 2011, Poradnik Dobrych Praktyk i Konsultacji Społecznych, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa.
- Roge-Wiśniewska M. 2012, Zaangażowane społecznie zarządzanie środowiskiem jedną z dróg do zrównoważonego rozwoju, [w:] E. Kantowicz, M. Roge-Wiśniewska (red.), *Cywilizacja a środowisko – wyzwania i dylematy*, Wydawnictwa Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych UW, Warszawa, 217–229.
- Roge-Wiśniewska, 2015, Publicly Involved Spatial Development in the Podkarpackie Voivodship in Poland from an Environmental Point of View, *Barometr regionalny*, t. 13 (1), 113-118
- Russell S., Vidler E, The rise and fall of government - community partnerships for urban development: grassroots testimony from Colombo, *Environment and Urbanization*, 12, 1, 73–86.

- Sheikh K., Rao S. 2007, Participatory city planning in Chhattisgarh: a civil society initiative, *Environment and Urbanization*, 19, 2, 563–581.
- Szaranowicz-Kusz M. 2014, Budżet partycypacyjny. Jak mieszkańcy mogą współdecydować o budżecie miasta? Fundacja Pole Dialogu, Stołeczne Centrum Współpracy Obywatelskiej, Warszawa.
- André P., Enserink B., Connor D., Croal P. 2006, Public Participation. International Best Practice Principles, Special Publication Series 4.
- Tress B., Tress G., 2003, Scenario visualisation for participatory landscape planning – a study from Denmark, *Landscape and Urban Planning* 64, 161–178.
- Trimble M., Berkes F. 2013, Participatory research towards co-management: Lessons from artisanal fisheries in coastal Uruguay, *Journal of Environmental Management*, 128, 768–778.
- Urbanik A., Boni Z., Kochanowicz-Chondzyńska J., 2010, Udział obywateli w tworzeniu polityk publicznych. Wybór dobrych praktyk zagranicznych, FISE, Warszawa.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Dz.U. 2004 nr 92, poz. 880, tekst jednolity: Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 września 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie przyrody, Dz.U. 2015, poz. 1651.
- Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym. Dz.U. 2001, nr 130, poz. 1450, tekst jednolity: Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 lutego 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o podpisie elektronicznym. Dz.U. 2013 poz. 262.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2003 r. nr 96, poz. 873, tekst jednolity: Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 lipca 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2014 r., poz. 1118.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. 2003 nr 80, poz. 717, tekst jednolity: Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2015, poz. 199.
- Ustawa z dnia 3. października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Dz.U. 2008, No. 199, poz. 1227, tekst jednolity: Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polski nr z dnia 26 sierpnia 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Dz.U. 2013, poz. 1235.
- Ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. 2013, poz. 405.
- Wergles N., Muhar A. 2009, The role of computer visualization in the communication of urban design – A comparison of viewer responses to visualizations versus on-site visits, *Landscape and Urban Planning*, 91, 4, 171–182.

Summary

The paper focuses on methods used during public consultations concerning studies on the conditions and directions of local spatial development prepared by gminas (commune level) in the Masovian Voivodship in recent years. The aim of this study, which is the basic element of spatial planning at the local level, is to reconcile often conflicting short-term interests of society, economy and nature.

In the analysis of law constituting a formal framework for public communication in environmental matters and spatial planning, among others, the author points out that legal requirements regarding public communication in relation to the draft documents requiring public participation differ in the Act of 27 March 2003 on Spatial Planning and Development (Pol. ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) and the Act of 3 October 2008 on the Provision of Information on the Environment and its Protection, Public Participation in Environmental Protection and Environmental Impact Assessments (Pol. ustawa z dnia 3. października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko).

A well-executed public communication process should provide information on public preferences and concerns, as well as additional environmental information (Roge-Wiśniewska 2012). Therefore the author attempted to prove a hypothesis that communication techniques used by gminas during the creation of the studies on the conditions and directions of local spatial development differ between gminas with environmentally valuable areas and those without areas of special natural value.