

IZABELA DOMAŃSKA

Uniwersytet Łódzki

**SPOŁECZNA ODPOWIEDZIALNOŚĆ
A TWORZENIE OPRACOWAŃ PLANISTYCZNYCH
– NA PRZYKŁADZIE
MPZP CENNEGO PRZYRODNICZO I KULTUROWO
TERENU ŁODZI
– LASU ŁAGIEWNICKIEGO WRAZ Z OTULINĄ**

Abstract: Social Responsibility and the Creation of Planning Studies – the Example of the Local Development Plan for Naturally and Culturally Valuable Area of the City of Lodz – Łagiewniki Forest and Its Buffer Zone. The purpose of this article is presentation of social responsibility and the role and importance of selected social groups in the preparation of planning studies, as well as the consequences of their activities. Content of this article results from the analysis of the drafting process of the local development plan for the city of Lodz, including Łagiewniki Forest Area and its buffer zone and is based on the author's observations arising from the professional work.

In society can be develop responsibility concerning urban management, and its result is the realization of public interest. In contradiction is private interest, which usually ensues of lack of creation of responsibility of particular individual, which can result an overriding of even the best and prizewinning local spatial development plan.

Key words: Planning studies, public interest, social responsibility, space management.

Wstęp

Podstawą skutecznego i zarazem racjonalnego procesu zarządzania obszarami miejskimi jest m.in. planowanie przestrzenne rozumiane jako „całokształt działalności zmierzającej do racjonalnego zagospodarowania przestrzeni z uwzględnieniem bieżących i przyszłych potrzeb społeczeństwa” [Kupiec

2002, s. 13]. Efektem planowania przestrzennego są opracowania planistyczne, takie jak studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które są cennymi instrumentami polityki przestrzennej i zarządzania obszarami miejskimi. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego należą do instrumentów bezpośrednich, tzn. stanowią nakazy lub zakazy, a konsekwencją ich naruszenia są sankcje prawne.

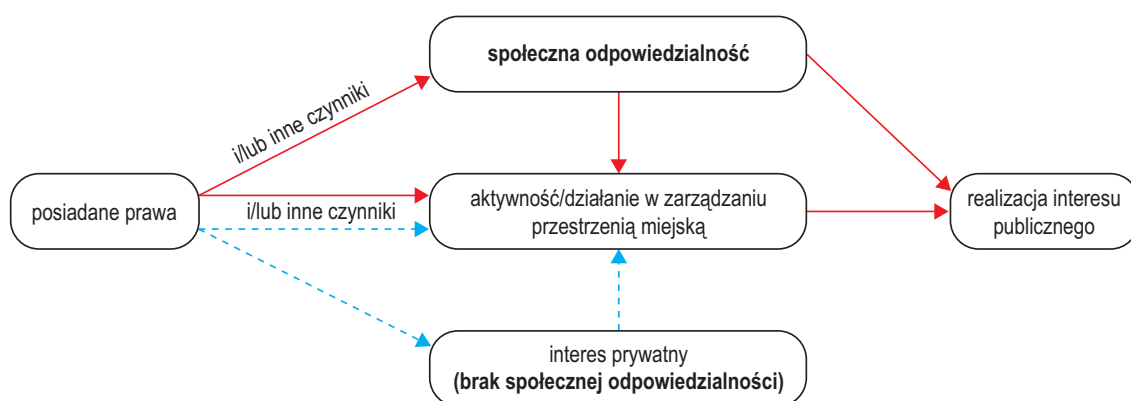
Według Słownika języka polskiego *odpowiedzialność* rozumiana jest jako „obowiązek moralny lub prawny odpowiadania za swoje lub czyjeś czyny” oraz jako „przyjęcie na siebie obowiązku zadbania o kogoś lub o coś”. *Społeczną odpowiedzialność* należy rozumieć jako całościowe ujęcie poszczególnych odpowiedzialności posiadanych przez wszystkie grupy społeczeństwa. Odpowiedzialność można rozumieć w dwóch ujęciach:

- 1) jest to obowiązek, który wszyscy posiadają, lecz nie zawsze są tego świadomi, przez co nie wykorzystują tego w życiu i obowiązek ten zostaje często zaniedbany;
- 2) jest to przywilej, który kreuje się w jednostce społecznej dopiero z udziałem odpowiednich czynników, tj. m.in. dzięki posiadanym prawom i/lub innym czynnikom.

1. Kto stanowi podmiot społecznej odpowiedzialności?

Społeczna odpowiedzialność zwykle odnosi się do społeczności lokalnej, a pomija się inne podmioty, które z punktu widzenia planowania przestrzennego i sporządzania opracowań planistycznych również mają istotne znaczenie i należy je uwzględniać, tj.: inwestorów/przedsiębiorców, wybrane instytucje biorące udział w tworzeniu opracowań na podstawie przepisów odrębnych, władze samorządowe oraz projektantów (urbanistów, planistów). Wszystkie te podmioty biorą udział w tworzeniu opracowań planistycznych, dlatego tworzą one razem podmiot społecznej odpowiedzialności, którego znaczenie jest większe niż suma poszczególnych ‘odpowiedzialności’ tych podmiotów. Przyczyną tego jest to, że grupy te decydują również za innych i wypowiadają się w imieniu tych, którzy pozostają bierni w tej dziedzinie. Są więc odpowiedzialni za przestrzeń, z której korzystać będą oni sami, a także i inni.

Szczególną uwagę poświęca się zwykle społeczności lokalnej, ponieważ odgórnie zakłada się, że władze samorządowe oraz projektanci są odpowiedzialni za zarządzanie przestrzenią w sposób szczególny, tj. określony licznymi zapisami prawnymi, a rola społeczności lokalnej jest cały czas w fazie rozwoju.



Ryc. 1. Od czego zależy i na co wpływa społeczna odpowiedzialność

Źródło: Opracowanie własne.

Społeczność lokalna może być odpowiedzialna, ale nie musi i jest to jej dobrowolna decyzja. Posiada ona wiele praw zawartych w nielicznych zapisach ustaw, pozwalając jej tym samym na ingerencję w zarządzanie przestrzenią. Możliwość wykorzystania posiadanych praw wytwarza działanie i aktywność społeczności lokalnej (np. w postaci składania wniosków i uwag lub udziale w debacie publicznej) oraz przyczynia się do tworzenia społecznej odpowiedzialności (ryc.1). Znajomość treści aktów prawnych i w związku z tym świadomość posiadanych praw powinny stanowić bodziec do wytworzenia w społeczeństwie poczucia odpowiedzialności do zarządzania przestrzenią miejską i chęci korzystania z posiadanych praw.

Poczucie społecznej odpowiedzialności wpływa natomiast na zaangażowanie społeczeństwa oraz jego aktywność i działanie, które jest jej efektem. Społeczna odpowiedzialność i aktywność zależą nie tylko od posiadanych praw, ale mogą zależeć również od samej świadomości posiadania praw dotyczących udziału przy tworzeniu opracowań planistycznych, a także od cech indywidualnych społeczeństwa zamieszkującego dany obszar (tj. struktury wiekowej, zamożności, kultury lokalnej, pochodzenia i miejsca zamieszkania, posiadanej wiedzy, wykształcenia itp.), od chęci życia w lepszej przestrzeni – takiej jakiej my chcemy, a nie jaką zaprojektują nam władze czy projektanci, od rozpowszechniania informacji o możliwości udziału społeczeństwa w tworzeniu opracowań planistycznych, od działalności władz miejskich oraz od tego, czego dotyczy dane opracowanie i jakiego obszaru. Skutkiem społecznej odpowiedzialności, a także i działalności społecznej jest realizacja interesu publicznego rozumianego według *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* jako „uogólniony cel dążeń i działań, uwzględ-

Tabela 1

Rola i znaczenie poszczególnych podmiotów
w tworzeniu opracowań planistycznych

Podmiot Rola	Wójt/Burmistrz/Prezydent	Projektant	Mieszkańcy i inwestorzy/ przedsiębiorcy	Instytucje
w trakcie tworzenia opracowań planistycznych	ogłoszenie, obwieszczenie i zawiadomienie instytucji			
	własne sugestie/wnioski do opracowania		składanie wniosków	składanie wniosków
	rozpatrzenie wniosków	propozycja rozpatrzenia wniosków		
		sporządzenie projektu opracowania		
	wystąpienie o opinie i uzgodnienia			
		opinia Komisji Urbanistyczno- Architektonicznej		opinie i uzgodnienia
		zmiany w projekcie opracowania		
	ogłoszenie i obwieszczenie o wyłożeniu do publicznego wglądu i o przeprowadzeniu debaty publicznej			
	debata publiczna	debata publiczna	debata publiczna uwagi	debata publiczna
	rozpatrzenie uwag z wyłożenia	propozycja rozpatrzenia uwag z wyłożenia		
	przedstawienie projektu opracowania radzie do uchwalenia			

Podmiot Rola	Wójt/Burmistrz/Prezydent	Projektant	Mieszkańcy i inwestorzy/ przedsiębiorcy	Instytucje
po uchwaleniu opracowań planistycznych	realizacja ustaleń opracowania		realizacja ustaleń opracowania; możliwość składania skarg, odwołań	realizacja ustaleń opracowania; możliwość składania skarg, odwołań
znaczenie według posiadanych praw (1 – największe, 4 – najmniejsze)	↑ ⋮ 1	↑ ⋮ 2	↑ ⋮ 4	↑ ⋮ 3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Ustawy 2003].

niających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym” (Dz. U. 2003 Nr 80 Poz. 717, Art. 2 pkt 4). Przeciwnościem interesu publicznego jest interes prywatny, który zwykle ma niewiele wspólnego ze społeczną odpowiedzialnością w zarządzaniu obszarami miejskimi i wynika jedynie z posiadanych praw w tworzeniu opracowań, a wpływa na aktywność i działanie społeczne (ryc.1).

- Największą odpowiedzialność ma władza lokalna, ponieważ podejmuje wszelkie uchwały i decyzje związane ze sporządzaniem opracowań planistycznych. Ponadto, zgodnie z art. 3 ust. 1 *Ustawy o planowaniu* oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 *Ustawy o samorządzie gminnym*, gminie przysługuje tzw. władztwo planistyczne, co oznacza, że wyłącznie gmina jest uprawniona do ustalenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu. Jedną z niewrażliwych czynności przy tworzeniu opracowania jest rozpatrzenie złożonych do jego projektu wniosków i uwag. Co więcej, rozstrzygnięcia wójta, burmistrza czy prezydenta miasta o nieuwzględnieniu wniosków i uwag dotyczących opracowania nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Jednak władze powinny mieć na uwadze, że rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag z publicznego wyłożenia opracowania planistycznego stanowi załącznik

do uchwały zatwierdzającej to opracowanie, wobec czego każdy może mieć w nie wgląd. Ponadto, rozstrzygnięcie to jest zawsze dokładnie analizowane również przez wojewodę, podczas weryfikowania uchwalonego opracowania.

W przypadku analizowanego w dalszej części opracowania miejscowego planu dla części miasta Łodzi obejmującej obszar Lasu Łagiewnickiego wraz z otuliną, wnioski i uwagi (zwłaszcza te nieuwzględnione lub uwzględnione tylko częściowo) były wielokrotnie rozpatrywane przez władze i poddawane dyskusjom na wielokrotnych posiedzeniach Komisji. Poza tym, ustalony przez władze proces opiniowania, wykraczał poza obowiązującą procedurę prawną (wielokrotne opiniowanie na każdym z etapów opracowania przez poszczególne wydziały Urzędu Miasta i zewnętrzne koreferaty oraz powołanie międzywydziałowej komisji Urzędu Miasta), co również świadczy o niemałej odpowiedzialności władz. Niestety nie zawsze tak się to odbywa, tzn. nie przy każdym opracowaniu z obszaru Łodzi i nie w każdym urzędzie w Polsce.

- Projektant jest tylko wykonawcą opracowania i może tylko sugerować, proponować, przekonywać i udzielać rad na bazie swoich doświadczeń zawodowych i posiadanej wiedzy w zakresie planowania i gospodarowania przestrzenią, a decyzję ostateczną i tak podejmie władza. Wyjątek stanowi jedynie grupa planistów tworząca Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną, która opiniuje projekt opracowania i może wydać jego negatywną opinię. Wówczas władze miasta oraz projektanci wykonujący opiniowane opracowanie powinni w całości uwzględnić uwagi Komisji.
- Instytucje mogą składać wnioski oraz sprawdzają projekty opracowań stwierdzając przez wydanie opinii lub uzgodnienia czy projekt jest zgodny z przepisami odrębnymi lub zamierzeniami inwestycyjnymi danej instytucji. Mają głos przed głosem społeczeństwem, bowiem opinie i uzgodnienia są przeprowadzane przed publicznym wyłożeniem i składaniem uwag.

Na podstawie ich uwag mogą nastąpić znaczne zmiany w projekcie opracowania, natomiast gdyby wprowadzono rewolucyjne zmiany na skutek uwag społeczeństwa – projekt musiałby jeszcze raz zostać poddany opiniom i uzgodnieniom instytucji odpowiedzialnych za ten proces na podstawie przepisów odrębnych.

- Mieszkańcy i inwestorzy/przedsiębiorcy mogą składać wnioski i uwagi, lecz nie mają wpływu na ich rozpatrzenie przez władze (wyjątkiem są czasami inwestorzy). Mogą mieć natomiast wpływ na uchylenie opracowania.

2. Zapisy prawne umożliwiające społeczeństwu czynny udział w tworzeniu opracowań planistycznych

Obecnie istnieje kilka możliwości, aby społeczność lokalna mogła być odpowiedzialna za zarządzanie obszarami miejskimi. Zapisy dające społeczeństwu podstawę prawną do czynnego udziału w tworzeniu opracowań planistycznych zawarte są przede wszystkim w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* oraz w *Ustawie z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*. O przystąpieniu do sporządzania opracowania planistycznego, o jego wyłożeniu do publicznego wglądu oraz o planowanej debacie publicznej, społeczeństwo dowiaduje się z prasy miejscowej, przez obwieszczenie, w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, ze stron internetowych urzędów oraz czasem ze stron pracowni planistycznych. Powyższe ustawy określają prawa, jakie posiada społeczeństwo w zakresie tworzenia opracowań planistycznych. Na tej podstawie mieszkańcy mogą składać wnioski, zapoznać się z dokumentacją sprawy, brać udział w dyskusji publicznej nad przyjętymi rozwiązaniami w projekcie opracowania, brać udział w rozprawie administracyjnej otwartej dla społeczeństwa oraz składać uwagi do projektu opracowania.

Jedynie dla przedsięwzięć mogących istotnie oddziaływać na środowisko, realizowanych na terenach zamkniętych, nie prowadzi się postępowania z udziałem społeczeństwa.

3. Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego dla części miasta Łodzi obejmującej obszar Lasu Łagiewnickiego wraz z otuliną

Jako przykład do weryfikacji społecznej odpowiedzialności w zarządzaniu obszarami miejskimi, dokonano analizy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miasta Łodzi obejmującej obszar Lasu Łagiewnickiego wraz z otuliną, który obecnie nie ma mocy prawnej, ponieważ został uchylony.

Obszar objęty opracowaniem zlokalizowany jest w granicach administracyjnych miasta Łodzi, przy północnej granicy. Jest jednym z najcenniejszych przyrodniczo obszarów Łodzi, a Las Łagiewnicki stanowi – istotne teryny krajobrazowo-rekreacyjno-wypoczynkowe w granicach miasta. Walory

przyrodniczo-krajobrazowe, jak i kulturowe (liczne zabytki) zdecydowały o włączeniu obszaru Lasu wraz z otuliną do Parku Krajobrazowego Wzniesień Łódzkich, a najcenniejszy fragment Lasu ustanowiono rezerwatem przyrody. Analizowany obszar ma znaczenie nie tylko lokalne, ponieważ występowanie tak dużego i cennego przyrodniczo kompleksu leśnego w granicach miasta jest unikalnym przypadkiem w skali Polski, a nawet Europy i korzystają z niego oprócz Łódzian także przyjezdni z całej Polski. Trzeba jednak nadmienić, że właśnie te pozytywne cechy obszaru przyczyniają się również do rozwoju nadmiernej zabudowy mieszkaniowej i do dewastacji krajobrazu (np. przez samowolę budowlaną) w bezpośrednim sąsiedztwie lasu, co skutkuje jego obudowywaniem. Tereny najwrażliwsze przyrodniczo, doliny cieków, obszary wzniesień czy tereny pełniące funkcje korytarzy ekologicznych zostają poddane silnej presji inwestycyjnej. Problemów na tym obszarze jest wiele, dlatego aby temu zapobiec i chronić dziedzictwo dawnej Puszczy Łódzkiej i najbliższych okolic wraz z krajobrazem kulturowym postanowiono objąć ten obszar projektem miejscowego planu, nad którym prace rozpoczęto na początku 2001 r. i kontynuowano przez 4 lata. Obszar objęty planem stanowił 12% powierzchni miasta, w tym Las Łagiewnicki ok. 4% powierzchni miasta.

3.1. Analiza wniosków złożonych do mpzp

Do sporządzanego projektu miejscowego planu złożono łącznie 164 wnioski, z czego 40 stanowiły wnioski przedproceduralne (tzn. z datą sprzed podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia projektu planu miejscowego), 49 wniosków proceduralne (złożone w ustawowym terminie wyznaczonym w ogłoszeniu o przystąpieniu do sporządzenia opracowania) oraz 75 wniosków poproceduralne (złożone po wyznaczonym w ogłoszeniu terminie). Siedem wniosków nie zostało rozpatrzonych szczegółowo, ponieważ dotyczyły terenów spoza obszaru objętego opracowaniem albo ich treść nie obejmowała problematyki miejscowego planu.

Dominującą tematyką wniosków (ok. 89%) było przeznaczenie terenów pod zabudowę, z czego aż ok. 73% dotyczyło wyłącznie zabudowy mieszkaniowej. Poszczególne pozostałe tematyki wniosków stanowiły natomiast po mniej niż 8% i dotyczyły: umożliwienia modernizacji, rozbudowy i przebudowy, podziału działki, komunikacji, umożliwienia budowy masztu telefonii komórkowej, zmiany linii zabudowy, zmiany wskaźników dotyczących zabudowy i innych kwestii. W związku z tym, że wnioski z przeznaczeniem pod za-

budowę odnosiły się głównie do terenów niezabudowanych, najcenniejszych przyrodniczo i najbardziej wrażliwych na antropopresję, nie uwzględniono z nich aż ok. 67%, a tylko 23% uwzględniono w całości i ok. 10% – częściowo, tj. w miejscach gdzie było możliwe tylko przedłużenie istniejącego obecnie ciągu zabudowy lub wnioski dotyczyły realizacji obsługi turystycznej analizowanego terenu (usługi, w tym sportu i rekreacji).

3.2. Analiza uwag złożonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu mpzp

Łącznie złożono 216 uwag, z czego aż 165 dotyczyło terenów zlokalizowanych w strefie naturalnej istniejącego systemu ekologicznego i 21 – w strefie naturalnej możliwej do urbanizacji (tab. 2). W strefie systemu ekologicznego najwięcej uwag dotyczyło możliwości lokalizacji nowej zabudowy, głównie mieszkaniowej ze szczególną preferencją terenów otwartych o wysokiej jakości krajobrazu, dla których złożono ogółem najwięcej uwag. W strefie możliwej do urbanizacji najwięcej uwag dotyczyło zmiany parametrów działek budowlanych głównie na terenach, które mogły być przekwalifikowane do zabudowy, lecz przy spełnieniu ograniczeń i rygorystycznych wskaźników. Pozostałe uwagi dotyczyły terenów komunikacyjnych, tj. zmiany przebiegu drogi lub jej parametrów; braku zgody na projektowany przebieg drogi lub jej parametry; wytyczenia dojazdów do działek; ochrony akustycznej; zmiany klasy drogi, ciągu oraz zachowania istniejących dróg i połączeń komunikacyjnych. Kolejne uwagi dotyczyły terenów zurbanizowanych i stanowiły sprawy indywidualne. Najmniej uwag dotyczyło terenów infrastruktury technicznej i wiązały się m.in. z lokalizacją masztu przekaźnikowego.

Na etapie tworzenia projektów planów zagospodarowania przestrzennego zwykle dochodzi do kolizji między interesem publicznym a interesem indywidualnym [Zieliński 2011], co bez wątpienia uwidacznia się w analizowanym mpzp. Świadczy o tym m.in. znaczna liczba zgłoszonych wniosków i uwag oraz ich rozpatrzenia. Spośród wszystkich zgłoszonych uwag nie uwzględniono w całości aż 161, 32 uwzględniono tylko w części, a w całości tylko 23 uwagi. Pojawia się zatem wyraźny konflikt między oczekiwaniami społecznymi dotyczącymi uruchomienia nowych terenów inwestycyjnych a potrzebą ochrony wartości przyrodniczych oraz istniejących i potencjalnych miejsc wypoczynku i rekreacji w Łodzi. Właściciele gruntów, które dziś nie są zabudowane i które zgodnie z ustaleniami planu nie były przewidziane do urbanizacji, czuli się nieusatysfakcjonowani.

Tabela 2

Tematyka uwag złożonych do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miasta Łodzi obejmującej obszar Lasu Łagiewnickiego wraz z otuliną

Tematyka uwag	Uzupelnic podklad o istniejace budynki	Uzupelnic podklad o istniejace podziaty geodezyjne	Umozliwic lokalizacje zabudowy mieszkaniowej	Umozliwic lokalizacje zabudowy letniskowej	Umozliwic remonty lub rozbudowe istniejacej zabudowy	Zmienic parametry dzialek budowlanych	Zrezygnowac ze zorganizowanej dzialalnosci inwestycyjnej	Umozliwic lokalizacje zabudowy gospodarczej	Umozliwic prowadzenie dzialalnosci uslugowej	Suma
Tereny, których dotyczyły uwagi		1				4	1			6
Strefa naturalna możliwa do urbanizacji (według wymogów i procedur określonych w planie)	tereny nieurbanizowane, które mogą być przekwalifikowane na tereny budowlane									
	tereny nieurbanizowane, które mogą być przekwalifikowane na tereny budowlane, wymóg niskiej intensywności zabudowy i duży udział zieleni w zagospodarowaniu			1	1	5	6			13
	tereny obsługi głównych wejść Lasu Łagiewnickiego			2						2

Strefa naturalna do zachowania i ochrony systemu ekologicznego											
tereny zagrożone degradacją przez istniejące formy zagospodarowania i użytkowania wymagające przekształceń i rehabilitacji	tereny leśne o najwyższych walorach ekologicznych	1		4				5			10
	tereny dolin w środowisku leśnym o szczególnych walorach ekologicznych			2							2
	tereny dolin o szczególnych walorach ekologicznych		4	15			2				21
	tereny otwarte o wysokiej jakości krajobrazu			54	1	2	5	2	4	2	68
tereny leśne o najwyższych walorach ekologicznych	tereny leśne o najwyższych walorach ekologicznych										0
	tereny dolin w środowisku leśnym o szczególnych walorach ekologicznych						2				2
	tereny dolin o szczególnych walorach ekologicznych		1	1							2
	tereny otwarte o użytkowaniu rolnym	1		38	1	1	1	1	2	1	45
	tereny zieleni urządzonej (parki, cmentarze, ogrody działkowe)										0
tereny projektowanej zieleni współtworzące system ekologiczny	tereny doleśień	1		7	3						11
	tereny zieleni urządzonej (parki, cmentarze, ogrody działkowe)		1	3							4
Suma	szt	3	7	127	5	16	12	7	4	5	186
	(%)	1	4	68	3	9	6	4	2	3	100

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów z firmy „WMW-projekt” s.c.

Należy zaznaczyć, że w debacie publicznej dotyczącej analizowanego mpzp wzięło udział aż 200 osób (głównie mieszkańców tego obszaru), co jest ewenementem, bowiem nawet w debatach publicznych do studium, które są zwykle znacznie większe powierzchniowo niż plany i stanowią podstawę do ustalanych przeznaczeń terenu w planach; przeważnie uczestniczy niewiele osób, tj. kilka, kilkanaście lub kilkadziesiąt.

Nie uwzględniono (w części lub całości) aż tylu wniosków i uwag dotyczących przeznaczenia do urbanizacji terenów dotychczas przed nią chronionych (tereny leśne, doliny rzeczne wraz z ich obszarami źródłowymi, tereny rolne atrakcyjne widokowo i krajobrazowo, położone w otulinie Lasu, poza zasięgiem systemów miejskiej kanalizacji), ponieważ były one pod względem merytorycznym i formalnym sprzeczne z przyjętym w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu, przedmiotem i zasadniczym kierunkiem zagospodarowania obszaru Lasu Łagiewnickiego, jakim jest ochrona tego terenu jako najcenniejszego fragmentu przyrody miasta oraz były one sprzeczne z ustaleniami obowiązującego wówczas *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Łodzi z 2002 r.* Priorytet przyznano zatem interesowi publicznemu. Ponadto, zapis i ustalenia planu były konsekwencją uprzednich, wówczas wieloletnich działań Rady Miejskiej. Władze miasta były w pełni świadome i odpowiedzialne za to, że trzeba chronić tak cenny fragment Łodzi przed nadmierną antropopresją. W związku z tym nie realizowano licznych fanaberii (w tym swoich) lecz rygorystycznie podchodzono do sprawy ochrony, konsultując swoje postanowienia w ścisłej współpracy m.in. z Dyrekcją Parku Krajobrazowego Wzniesień Łódzkich czy Leśnictwem Miejskim. Uwzględnione w części lub całości były te uwagi, które były zgodne z ww. uchwałą i/lub studium.

Plan został uchwalony w czerwcu 2005 r., zaś w październiku 2007 r. wykonawcy planu uzyskali nagrodę II stopnia Ministra Budownictwa za wybitne osiągnięcia twórcze w dziedzinie planowania przestrzennego i urbanistyki. Warto o tym wspomnieć, ponieważ społeczność lokalna nie zdawała sobie sprawy z tego, jak znakomity jest to plan i sugerując się niezrealizowanymi własnymi interesami prywatnymi i ich późniejszą niemożnością zrealizowania na skutek ustaleń planu, postanowili ten plan zaskarżyć. Niezależnie od wniesionych skarg sąd kontroluje również prawidłowość przeprowadzenia procedury planistycznej. W efekcie oba te czynniki przyczyniły się do uchylenia w 2008 r. całego planu, a nie tylko jego części. Plan rozpatrywany był dwukrotnie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny i dwukrotnie przez Naczelny Sąd Administracyjny.

4. Czy obecne władze są równie odpowiedzialne jak ta, która sporządzała wcześniej analizowany plan?

Analizowany dotychczas obszar podzielony został obecnie na 9 mniejszych planów, przy czym łączna powierzchnia tych planów stanowi tylko ok. 65% powierzchni planu zatwierdzonego w 2005 r. Cztery uchwały o przystąpieniu do sporządzenia mpzp zostały podjęte pod koniec 2008 r., cztery w 2010 r. i jedna w 2012 r. Warto przy tym nadmienić, że uchwała, która została podjęta w 2012 r. niemal tylko dla obszaru samego lasu i to w dodatku niecałego, stanowi zmianę jednej z uchwał z 2010 r., która obejmowała nie tylko las, ale i znaczne tereny zabudowy w jego sąsiedztwie [Domańska 2012, s. 173 i 184]. Jaki więc jest sens planu, który pomija najważniejsze i najbardziej konfliktowe tereny, jak np. występujące w południowym fragmencie lasu nierzadko spotykane skutki samowoli budowlanej albo efekty niepokojących ustaleń DWZ?

Obecnie sporządzany jest wyłącznie plan zgodnie z jedną z uchwał z 2010 r. oraz według najnowszej uchwały z 2012 r. Warto zaznaczyć, że nie ma podjętych uchwał dla większości terenów stanowiących otulinę Lasu Łagiewnickiego, a przecież właśnie dla tych ważnych i cennych terenów konieczne jest sporządzenie mpzp, bowiem istnieje ogromna presja na zabudowę tych terenów, czego skutkiem jest tworzenie wokół Lasu pierścienia zabudowy, który negatywnie wpływa na środowisko, zwłaszcza przyrodnicze. Czy wobec tego obecnie można mówić o społecznej odpowiedzialności władz w odniesieniu do tego obszaru?

Ponadto, samo podzielenie tego obszaru (stanowiącego całość przestrzenną, gdzie poszczególne fragmenty są ze sobą ściśle powiązane i od siebie zależne) na mniejsze plany i to w dodatku niepokrywające całości terenu, może być negatywne w skutkach, bowiem odrębne sporządzanie tych planów nie uwzględni całościowej problematyki tego terenu i posiadanych przez niego wartości przyrodniczych i kulturowych.

Podsumowanie i wnioski

- Mówiąc o społecznej odpowiedzialności w aspekcie planowania przestrzennego należy mieć na uwadze wszystkie podmioty biorące udział w tworzeniu opracowań planistycznych, tj. inwestorów/przedsiębiorców, wybrane instytucje, władze samorządowe oraz projektantów (urbanistów, planistów).

- Aktywność społeczną wywołaną odpowiedzialnością społeczną umożliwiają posiadane przez poszczególne jednostki/podmioty prawa oraz/lub inne czynniki wynikające np. z cech indywidualnych społeczeństwa.
- Władze stanowią podmiot najbardziej odpowiedzialny za zarządzanie obszarami miejskimi, dlatego powinny wykorzystywać ten ‘przywilej’ w pełni świadomie czerpiąc z tego maksymalne korzyści dla miasta, powodując prawidłowy rozwój miasta oraz realizując interes publiczny.
- Mimo że władze rzadko posiadają wiedzę z zakresu planowania przestrzennego i zagospodarowania terenu, mają decyzyjny głos, czego efektem staje się to, że projektanci czasem podpisują się jako autorzy pod opracowaniem, które nie w pełni akceptują, ale muszą, ponieważ władza chce takich ustaleń.
- Mieszkańcy mają bezpośredni wpływ na tworzenie opracowań, ponieważ mogą składać wnioski i uwagi, lecz ich rozpatrzenie zależy od polityki przestrzennej miasta prowadzonej przez władze. Wobec tego mieszkańcy są najmniej odpowiedzialni za tworzenie opracowań planistycznych, jakkolwiek mają wpływ na to, czy i w jakim zakresie plan może zostać uchylony.
- Społeczna odpowiedzialność w zarządzaniu obszarami miejskimi wiąże się z realizacją interesu publicznego, a brak odpowiedzialności społecznej z realizacją interesu prywatnego.
- Posiadane przez społeczeństwo prawa częściej wykorzystywane są do realizacji interesu prywatnego niż do tworzenia społecznej odpowiedzialności, a aktywność społeczeństwa nie zawsze wynika z chęci realizacji interesu publicznego popartego społeczną odpowiedzialnością, lecz często z chęci realizacji własnego interesu prywatnego.
- Konflikt między interesem prywatnym polegającym często na chęci lokalizacji zabudowy na terenach cennych przyrodniczo a ochroną tych terenów w ramach interesu publicznego pojawia się bardzo często, zwłaszcza na terenach peryferyjnych miast.

Mpzp Lasu Łagiewnickiego wraz z otuliną jest tylko przykładem, ponieważ przy tworzeniu większości planów dla tego typu obszarów pojawia się ten konflikt. Dominuje chęć zawłaszczenia najcenniejszych przyrodniczo terenów. Społeczeństwo nie jest w pełni świadome skutków swoich działań i nie czuje się odpowiedzialne za przyszłe funkcjonowanie tych terenów, co potwierdza fakt, że reakcją na brak pozytywnego rozpatrzenia wniosku lub uwagi jest złożenie skargi. Społeczeństwo nie bierze pod uwagę tego, że osób takich jak oni, z takim samym interesem prywatnym może być więcej i gdyby władze miasta pozwoliły każdemu budować się na takich terenach, to po niedługim

czasie w ogóle nie mielibyśmy terenów rekreacyjnych czy krajobrazowo-kulturowych. W efekcie człowiek nie miałby gdzie wypoczywać, a sąsiedztwo jego zabudowy stałoby się o wiele mniej atrakcyjne i straciłoby te walory, dla których pobudował się na tym terenie.

Wobec tego przy tworzeniu opracowań planistycznych dotyczących terenów cennych przyrodniczo rzadko można mówić o społecznej odpowiedzialności zwłaszcza wśród społeczności lokalnej, ponieważ interes prywatny znacznie przewyższa interes publiczny. W takim przypadku z odpowiedzialności społecznej powinny wywiązywać się (i zwykle starają się to robić) władze samorządowe oraz poszczególne instytucje uczestniczące w tworzeniu opracowań planistycznych.

Należy dbać o właściwe ustalenie proporcji między ochroną interesu publicznego a ograniczeniem prywatnych interesów właścicieli.

- Należy zaznaczyć, że różne władze prowadzą różną politykę przestrzenną, a to przekłada się albo na ochronę najcenniejszych przyrodniczo terenów i odrzucenie wniosków i uwag oraz wielokrotne analizy, spotkania i dyskusje (przykład władz tworzących mpzp Lasu Łagiewnickiego wraz z otuliną w 2005 r.), albo rozczłonkowanie tych terenów na wiele mpzp, co czyni obecna władza. Każda władza ma zatem swoje poczucie odpowiedzialności, swoje interesy i swoje priorytety.
- Jak wspomniano, społeczność lokalna na podstawie odpowiednich zapisów ustaw ma możliwość uczestniczenia w tworzeniu opracowań, lecz nie może wykorzystać tego w pełni, ponieważ źródła rozpowszechniania informacji o rozpoczęciu procedury sporządzania opracowania czy też o jego publicznym wyłożeniu i debacie publicznej realizowane są jedynie przez ustawowe minimum poinformowania społeczeństwa, tj. ogłoszenie w prasie, obwieszczenie na tablicy ogłoszeń urzędu i na stronie internetowej urzędu. Wiadomo jednak, że niewiele osób sprawdza codziennie stronę internetową urzędu swojego miasta/gminy, aby przeczytać ogłoszenia oraz nikt nie idzie codziennie do urzędu, aby spojrzeć na tablicę ogłoszeń. Tylko gazeta jest dobrą formą, lecz też niedoskonałą, bowiem ogłoszenie pojawia się tylko w jednej gazecie, a wybór prasy codziennej jest urozmaicony. Informacja ta powinna być bardziej ogólnodostępna i powszechna, np. przez zaangażowanie rad osiedli. Obecny system informacji sprawia wrażenie, że dla władz jest lepiej, gdy o tworzeniu opracowania lub debacie publicznej dowie się jak najmniej osób, ponieważ wpłynie to na mniejszą liczbę problemów do rozwiązania przez mniej liczne wnioski i uwagi oraz mniej burzliwą debatę publiczną.

Jednak władze samorządowe nie zawsze wiedzą, czego oczekują zwykli mieszkańcy, np. jakie przestrzenie preferują i z jakich najczęściej korzystają. Nie prowadzą bowiem ankiet w tym zakresie przed sporządzeniem opracowania. Formą 'ankiety' staje się wobec tego możliwość składania przez odpowiednie jednostki wniosków i uwag do sporządzanych projektów opracowań planistycznych.

- Należy uświadomić społeczność lokalną na czym polega planowanie przestrzenne, aby mogli w szerszym zakresie być odpowiedzialnymi za zarządzanie obszarami miejskimi, bowiem ich koncentracja na realizacji własnego interesu prywatnego jest częściowo skutkiem niewiedzy, a to z kolei przyczynia się również do zaskarżania i uchylania nawet najlepszych planów.

Podziękowania

Serdeczne podziękowania dla firmy „WMW-projekt” s. c. Danuta Mirowska-Walas, Dariusz Walas, za udostępnienie materiałów dotyczących procedury sporządzania Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miasta Łodzi obejmującego obszar Lasu Łagiewnickiego wraz z otuliną.

Literatura

- Domańska I., 2012, *Zagospodarowanie przestrzeni publicznej osiedla Łagiewniki*. Praca dyplomowa.
- Kupiec L. (red.), 2002, *Gospodarka Przestrzenna*. Tom V *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (Dz. U. 2001 Nr 142 Poz. 1591).
- Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. 2003 Nr 80 Poz. 717).
- Ustawa z 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 nr 199 poz. 1227).
- Zieliński A., 2011, *Granice władztwa planistycznego gminy w wybranych orzeczeniach sądów administracyjnych*, [w:] *Przegląd Prawa Rolnego Nr 2 (9)*, s. 259-266, R. Budzinowski (red.). Wyd. Naukowe UAM, Poznań (https://repozytorium.amu.edu.pl/jspui/bitstream/10593/2371/1/ANDRZEJ_ZIELINSKI_259-266.pdf).
- <http://sjp.pwn.pl/slownik/2493511/odpowiedzialnosc>.
- <http://www.mpu.lodz.pl/page/index.php?str=197&action=showTable&id=2>.