

**AGNIESZKA BRZOSKO-SERMAK
ŁUKASZ QUIRINI-POPLAWSKI**

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

KONSULTACJE SPOŁECZNE W TWORZENIU WYBRANYCH DOKUMENTÓW PLANISTYCZNYCH NA PRZYKŁADZIE KRAKOWA

Abstract: Social Consultations in the Process of Drafting Selected Planning Documents on the Example of Cracow. The aim of the paper is to present the results of social consultations concerning planning documents (Study and local plan), conducted in the city of Cracow. The authors describe the extra-statutory activities of the team which was responsible for the drawing up of a document relating to the amendments in the Conditionings of the Main Directions of Area Development Plan for the city of Cracow. Subsequently, the authors present the initiative of the Cracow City Council to organize consultations with the residents of the area encompassed by the local development plan, before initiating the formal procedure of its drafting. The authors also recall the action known as the “Marathon of Writing Comments” to the project of amendments to the Study as an example of stimulating the residents to public activity through social organizations.

On the basis the cited examples, the authors identify a number of problems and obstacles which had arisen during the statutory consultations of planning documents; they also consider the need for a possible widening of the scope of consultations so as to decrease the possibility of potential social conflicts.

Key words: Cracow, public consultation, public participation, spatial planning.

Wstęp

Celem pracy jest przedstawienie, na wybranych przykładach, konsultacji społecznych przeprowadzonych podczas sporządzania dokumentów planistycznych w Krakowie. Przedmiotem badań jest *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa (SUiKZP)* oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (*MPZP*) Bronowice Małe – Tetmajera. Autorzy rozważają elementy działań pozaustawowych, a więc nie zapisanych w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu*

przestrzennym [2003], ale nie pozostających z nią w sprzeczności. Były one inicjatywą różnych środowisk, zarówno tych tworzących wspomniane dokumenty, jak również wyłonionych spośród mieszkańców, na zasadzie działań oddolnych. Opisane działania miały na celu rozszerzenie wiedzy planistów o potrzebach i oczekiwaniach społecznych, ale też miały zaktywizować mieszkańców do uczestnictwa w kształtowaniu ładu przestrzennego. Chronologiczne granice zakresu badań obejmują lata 2007-2014.

Do realizacji tak ukształtowanego celu wykorzystano zarówno informacje pochodzące od organizatorów i uczestników opisywanych konsultacji (przeprowadzenie wywiadów otwartych), jak i własne doświadczenia autorów biorących w nich udział (obserwacje bezpośrednie, uczestniczące). Ponadto, uwzględniono również wiele informacji zamieszczonych w materiałach i relacjach prasowych. Analizę tych danych prowadzono metodą analityczno-opisową i analizy statystycznej.

1. Konsultacje społeczne w planowaniu przestrzennym

Planowanie przestrzenne prowadzone jest przez samorząd lokalny w imieniu i na użytek społeczności zamieszkujących dany obszar. Mimo to udział społeczeństwa w tych procedurach jest zapewniony ustawowo. Niestety zakres tych działań oceniany jest w Polsce jako dalece niesatysfakcjonujący. Udział społeczeństwa w procedurach planistycznych jest bardzo ważnym dobrowolnym uzupełnieniem czy rozszerzeniem powyższych procedur [Beaumont 2003]. Dobrze przeprowadzone konsultacje umożliwiają mieszkańcom aktywny udział w sprawach dla nich istotnych. Prezentowanie swoich potrzeb, obaw, preferencji czy propozycji rozwiązań oraz dzielenie się poglądami i wypracowanie razem z samorządem lokalnym wspólnego planu działań daje mieszkańcom poczucie wpływu na otaczającą ich przestrzeń i rzeczywistość [Hausner 1999]. Dodatkowo, działania takie ułatwiają proces decyzyjny i zapobiegają lokalnym konfliktom i protestom. Budują porozumienie między władzami samorządowymi a społecznościami lokalnymi [García 2006].

Niestety w polskiej rzeczywistości mamy wypaczoną świadomość, czym jest aktywność społeczna w trakcie sporządzania dokumentów planistycznych. Najczęstszą formą udziału społeczności lokalnych są protesty i blokowanie prac będących już w finalnej fazie. Jest to wyraz przede wszystkim sprzeciwu przed traktowaniem mieszkańców przedmiotowo i utrudnianiem im dostępu do informacji. Taki obraz jest niestety wynikiem nieprzyjaznej dla mieszkańców procedury zapisanej w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [2003].

Komunikacja między mieszkańcami a zespołami sporządzającymi dokumenty planistyczne może odbywać się przez realizowanie tzw. minimum ustawowego lub przez dobrowolne działania wykraczające poza zapisy ustawy. Komunikacja ta również może być prowadzona w sposób „bierny” lub „czynny”. Pierwsza, to jednokierunkowa komunikacja władzy z mieszkańcami oparta na jednostronnym przekazywaniu infor-

macji, są to: audycje radiowe i telewizyjne; artykuły prasowe; foldery i ulotki; plakaty, billboardy i ogłoszenia; tablice informacyjne. Druga forma komunikacji opiera się na dwukierunkowym przepływie informacji między władzą a mieszkańcami. Wykorzystywane są następujące działania: spotkania konsultacyjne i prezentacyjne; warsztaty; debaty publiczne; forum społeczności lokalnej; ankiety; e-forum i e-ankiety z zastosowaniem Internetu [Brzosko-Sermak, Karwińska 2012, za Dębczyński 2000].

2. Udział społeczeństwa w polskich procedurach planistycznych

Społeczność lokalna ma wpływ na zagospodarowanie przestrzeni w sposób pośredni, bo przy pomocy swoich wysłanników – władzy samorządowej. Ta z kolei, za podstawę swojej działalności powinna mieć dobre rozpoznanie potrzeb swoich wyborców, aby jak najlepiej wypełniać misję, czyli służyć społeczności lokalnej. Zwłaszcza że działania planistyczne, ze względu na specyfikę, gdzie dochodzi do ingerowania władzy w prawo własności, powinny być prowadzone ze szczególną dbałością o interesy społeczne [Karwińska, Brzosko-Sermak 2014]. Szerokie zaangażowanie środowiska lokalnego pozwala na tworzenie planów rozwojowych, które będą mogły służyć ogółowi, a nie tylko opcji rządzącej [*Participatory...* 2007]. Niestety samorząd powołując się na obowiązujące prawodawstwo wypełnia najczęściej „ustawowe minimum”, które nie spełnia oczekiwań lokalnych społeczności w zakresie udziału społeczeństwa w planowaniu przestrzennym. Rodzi to wiele konfliktów i braku zaufania do władz.

Udział społeczeństwa w pracach nad tworzeniem dokumentów planistycznych może dotyczyć *SUiKZP* oraz *MPZP*. Procedura zawarta w *Ustawie* [2003], dotycząca planowania na poziomie gminnym, obejmuje składanie wniosków w początkowej fazie procedur planistycznych, a następnie udział w dyskusji publicznej podczas wyłożenia dokumentu do publicznego wglądu oraz składanie uwag do projektu studium lub planu. Dodatkowo mieszkańcy gminy, w której prowadzone są prace planistyczne mają możliwość kilkakrotnie w trakcie prowadzonej procedury planistycznej być poinformowani o pewnych etapach toczących się prac ale bez możliwości ustosunkowania się do tych działań.

W praktyce udział społeczeństwa w pracach planistycznych zgodnie z *Ustawą* odbywa się w kolejności przedstawionej w tab. 1.

Jak to zostało przedstawione powyżej, bierny udział społeczeństwa ogranicza się jedynie do kilku początkowych oraz ostatnich etapów procedur planistycznych. Należy dodać, że informacje te dotrą do społeczności lokalnych, jeżeli wykażą się one dociekliwością w tej sprawie i samodzielnie będą ich poszukiwać. Czynny udział ogranicza się do składania wniosków przed etapem sporządzania dokumentów, gdzie w sposób życzeniowy mieszkańcy kierują swoje preferencje odnośnie do przyszłego zagospodarowania terenu. Odpowiedzi organu sporządzającego często ograniczają

Uproszczone etapy sporządzania *SUiKZP* oraz *MPZP* w gminie

L.p.	Etapy procedury planistycznej	Zamieszczenie informacji na stronach Biuletynu Informacji Publicznej
1.	Decyzja o przystąpieniu do opracowania/zmianie dokumentu	
2.	Uchwała o przystąpieniu do sporządzania	Tak
3.	Ogłoszenie/obwieszczenie o przystąpieniu do sporządzania	Tak + prasa, tablice informacyjne
4.	Zawiadomienie instytucji właściwych do opiniowania i uzgadniania	
5.	Składanie wniosków	Tak
6.	Sporządzanie dokumentu wraz z rozpatrywaniem wniosków	
7.	Opinia MKUA*	
8.	Uzgodnienia z zarządem województwa/województw	
9.	Opiniowanie i uzgadnianie zewnętrzne	
10.	Korekta dokumentu	
11.	Ogłoszenie o wyłożeniu do publicznego wglądu	Tak + prasa, tablice informacyjne
12.	Dyskusja publiczna	Tak + debata
13.	Składanie uwag	
14.	Uchwalanie	
15.	Przedstawienie uchwały wojewodzie	

*Miejska Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Ustawy* [2003].

się do adnotacji „uwzględniony” lub „nieuwzględniony” i nie zawsze dołączone są dodatkowe wyjaśnienia, a lista rozpatrzeń dostępna jest przez stronę internetową. Następnym etapem procedury, w którym przewidziany jest czynny udział społeczeństwa, to zapoznanie się z dokumentem planistycznym podczas wyłożenia do publicznego wglądu, debata publiczna oraz składanie uwag. Należy zaznaczyć, że wymienione czynności dotyczą momentu, kiedy tworzenie dokumentu jest już zakończone i jest on po uzgodnieniach i opiniowaniu. Dlatego na tym etapie realny wpływ na zapisy jest znikomy i udział społeczeństwa *de facto* ogranicza się do postawienia ich przed stanem dokonanym, a to generuje niezadowolenie społeczne i konflikty.

3. Przykład Krakowa – zmiana *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*

Prace nad zmianą obowiązującego *SUiKZP* Miasta Krakowa przyjętego *Uchwałą* [2003] rozpoczęły się po podjęciu *Uchwały* [2007], [Chmielewski *et al.* 2013], a zakończyły w 2014 r. przyjęciem *Uchwały* [2014].

Pierwsze działania związane z chęcią poznania preferencji mieszkańców Krakowa odnośnie do przyszłych kierunków zagospodarowania zostały przeprowadzone

bezpośrednio po podjęciu uchwały o przystąpieniu do zmiany *SUiKZP*. Badania zostały przeprowadzone przez zewnętrznego wykonawcę, w formie wywiadu telefonicznego, w reprezentatywnej próbie uwzględniającej zarówno struktury demograficzne, jak i rozmieszczenie na terenie miasta [Węclawowicz, Brzosko-Sermak 2010]. Tematyka dotyczyła głównie kwestii inwestycyjnych, obecnego stanu zagospodarowania miasta i oczekiwań związanych z przyszłością, jak również wykluczenia spod zabudowy niektórych obszarów czy lokalizacji budynków wysokościowych oraz dostępności do usług. Ważnym elementem wywiadów były kwestie komunikacyjne, w tym problemy transportu publicznego i polityka parkingowa. Należy podkreślić, że poznanie preferencji i oczekiwań mieszkańców na tak wczesnym etapie sporządzania dokumentu jest niezwykle cenne, jakkolwiek wykorzystana metoda ma wiele ograniczeń. Wywiad telefoniczny ze względu na formę jest ograniczony czasowo, a co za tym idzie – uszczupla możliwość zebrania informacji.

W ramach uzupełnienia prowadzonych działań zespół sporządzający *SUiKZP* wydłużył czas składania wniosków z ustawowych minimum 21 dni do 115. Chciano, aby mieszkańcy mieli szansę dowiedzieć się i móc czynnie uczestniczyć w pracach nad bardzo ważnym dokumentem planistycznym dla miasta [*ibidem*].

Jednym z pozaustawowych działań, dzięki któremu poznano preferencje dotyczące przyszłego zagospodarowania Krakowa, była ankieta przeprowadzona wśród radnych dzielnic¹. Ideą było poznanie opinii reprezentantów mieszkańców dobrze znających lokalne problemy i uwarunkowania. Badania te zostały przeprowadzone po sporządzeniu części – *Uwarunkowania* oraz roboczej wersji *Kierunków* zmiany *SUiKZP*. Ankietyzacja poprzedzała serię spotkań w dzielnicach i dawała materiał do dyskusji, w czasie kiedy była możliwość nanoszenia poprawek. Ankietom chętnie poddali się radni ze wszystkich 18 dzielnic Krakowa, dzięki czemu uzyskano 79 autorskich odpowiedzi na przekazane pytania. Badania te były bardzo pomocnym źródłem opinii społecznej odnośnie do przygotowywanego projektu zmiany *SUiKZP*. Warto nadmienić, że żaden z radnych miejskich nie chciał odpowiedzieć na pytania zawarte w ankiecie. Pytania dotyczyły głównie problemów występujących w dzielnicach, jak również oczekiwań zgłaszanych radnym przez mieszkańców. Problematykę tę można podzielić na kilka grup tematycznych. Do pierwszej, często uważanej za problemową zaliczono budownictwo, głównie mieszkaniowe. Kolejna grupa oczekiwań wiązała się z rozwiązaniem problemów komunikacyjnych, a trzecia dotyczyła potrzeby ochrony różnego rodzaju walorów. Powyższą formę uzyskania danych na etapie już sporządzania doku-

¹ Dzielnice obecnie działają na bazie Statutów Dzielnic ustalonych przez Radę Miasta Krakowa uchwałami z 12 marca 2014 r. Są to podstawowe dokumenty, które regulują zasady funkcjonowania jednostek pomocniczych Miasta - osiemnastu Dzielnic Krakowa. Do zakresu działania Dzielnic należą wybór, planowanie i ocena realizacji zadań dotyczących bezpośrednio obszaru Dzielnic i służących zaspokajaniu potrzeb jej mieszkańców w określonych dziedzinach. Działanie na rzecz rozwoju samorządności społeczności lokalnych. Wnioskowanie do Rady Miasta, Prezydenta Miasta oraz do miejskich jednostek organizacyjnych w sprawach istotnych dla mieszkańców Dzielnic. Opiniowanie na wniosek lub z własnej inicjatywy spraw istotnych dla mieszkańców Dzielnic (www.bip.krakow.pl).

mentu planistycznego uznano za bardzo cenną, gdyż wskazywane były szczegółowe problemy, potrzeby, lub rozwiązania na terenie całego miasta.

Kontynuacją powyższych działań były konsultacje przeprowadzone we wszystkich 18 dzielnicach miasta. Były to spotkania z radnymi dzielnic, przedstawicielami lokalnych stowarzyszeń i organizacji, działaczami na rzecz rozwoju lokalnego oraz mieszkańcami. O doborze uczestników decydowała samodzielnie rada każdej dzielnicy. Podczas spotkania przedstawiana była robocza wersja zmiany *SUiKZP* ze szczególnym uwzględnieniem kierunków zagospodarowania przestrzennego dotyczących danej dzielnicy. W wyniku przeprowadzonych konsultacji zebrano dużą liczbę szczegółowych uwag, poprawek oraz pomysłów usprawniających funkcjonowanie poszczególnych obszarów [Węclawowicz, Brzosko-Sermak 2010]. Najczęściej odnosiły się one do kwestii dostępu do komunikacji lub poszczególnych usług. Współpraca prowadzona na etapie jeszcze niezakończonych dokumentów, wśród osób mocno zaangażowanych w życie dzielnicy podniosła jakość opracowania i stworzyła podstawy dwustronnej wymiany zdań na poziomie lokalnym, co jest dość trudne przy przygotowaniu dokumentu *SUiKZP* obejmującego całe miasto. Co warto podkreślić, powyżej opisane konsultacje nie były czaso- ani kapitałochłonne, a zebrany dzięki nim materiał okazał się bardzo cenny i uchronił przed poprawkami na dalszych etapach prowadzonych prac.

W 2011 r. nastąpiła zmiana zespołu projektowego zmiany *SUiKZP*. Na podstawie dotychczasowych *Uwarunkowań* sporządzono na nowo część *Kierunki*. Całość projektu dokumentu wyłożono 18 czerwca-29 lipca 2013 r. do publicznego wglądu, zaś 3 lipca tego roku odbyła się dyskusja publiczna. Termin składania uwag ustalono na 19 sierpnia 2013 r. Niezależnie od procedury przewidzianej *Ustawą* odbyło się wiele publicznych debat, spotkań z przedstawicielami mieszkańców i różnych środowisk zawodowych, a także konsultacji o charakterze mniej formalnym.

W opinii wielu środowisk społecznych konsultacje te okazały się jednak niewystarczające. Zastrzeżenia budził wakacyjny termin wyłożenia projektu zmiany *SUiKZP*, a w głównej mierze proponowane zapisy tego dokumentu (szczególnie w odniesieniu do problematyki ochrony przyrody i zmiany przeznaczenia obszarów użytkowanych jako ogródki działkowe). Wobec powyższego przedstawiciele 21 organizacji pozarządowych i grup nieformalnych powołali inicjatywę *Kraków Przyjazny Mieszkańcom*, która zorganizowała *Maraton pisanie uwag do Studium*. Warto dodać, że podane konsultacje były realizowane na podstawie środków własnych organizatorów. 14-17 sierpnia 2013 r. w dwóch krakowskich kawiarniach zainteresowani mieszkańcy mogli zapoznać się z zapisami projektu zmiany *SUiKZP*. Z pomocą aktywistów miejskich, członków stowarzyszeń i wolontariuszy (w sumie w akcję zaangażowanych było ok. 30 osób), można było podpisać się pod przygotowaną przez organizatorów listą kilkudziesięciu uwag, dokonać wyboru z tej listy lub sporządzić własną uwagę. Jednocześnie na podstawie propozycji, które padały podczas spotkań, jak i wpisów nadsyłanych drogą elektroniczną opracowano listę

ostateczną. Uwagi spisane podczas *Maratonu* dotyczyły zagadnień generalnych, komunikacyjnych, przestrzennych, ale w większości koncentrowały się na problematyce przyrodniczej. W ramach *Maratonu* złożono 400 uwag (na wszystkich ok. 8500 wniesionych do tego dokumentu), które zostały przekazane przez organizatorów do Urzędu Miasta Krakowa. *Zarządzeniem* nr 221/2014 Prezydenta Miasta Krakowa z 31 stycznia 2014 r. zostały rozpatrzone uwagi do konsultowanego projektu zmiany *SUiKZP* (etap rozpatrzenia trwał 161 dni). Opisana powyżej aktywność społeczna miała wpływ na wprowadzenie zapisów zmieniających dotychczasowe przeznaczenie wielu terenów i wyłączenie ich z zainwestowania. Zmiany te dotyczyły m.in. korytarzy ekologicznych i przewietrzania miasta, wyznaczonego kierunku zagospodarowania terenu (zmniejszenia intensywności proponowanej zabudowy mieszkaniowej), a także zabezpieczenia dotychczasowej funkcji znacznej części ogródków działkowych.

Z powodu niedostatecznego (zdaniem organizatorów) uwzględnienia problematyki będącej przedmiotem pierwszego *Maratonu*, w ocenie inicjatywy „Kraków Przyjazny Mieszkańcom” istniała potrzeba powtórzenia tej akcji, co stało się możliwe podczas drugiego wyłożenia projektu zmiany *SUiKZP* do publicznego wglądu (od 4 marca do 14 kwietnia 2014 r., dyskusja publiczna odbyła się 28 marca tego roku). *II Maraton pisania uwag do Studium* odbył się, na tych samych zasadach co wcześniejszy, 25-28 kwietnia 2014 r. w czterech krakowskich kawiarniach. Wówczas uwagi sporządziło i złożono 180 osób. Do 5 maja 2014 r., kiedy upłynął urzędowy termin składania uwag, złożono ich ok. 4500. *Zarządzeniem* nr 1503/2014 Prezydent Miasta Krakowa 2 czerwca 2014 r. rozpatrzył uwagi złożone do ponownie wyłożonego do publicznego wglądu projektu zmiany *SUiKZP* (w tym przypadku etap rozpatrzenia trwał 27 dni). Organizacja *II Maratonu pisania uwag do Studium* nie miała jednak wpływu na kształt projektu zmiany *SUiKZP*, gdyż żadna z uwag nie została uwzględniona.

4. Przykład Krakowa

– Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Z początkiem 2003 r. w wyniku uchwalenia *Ustawy* [2003] przestały obowiązywać miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed 1995 r. Oznaczało to dla Krakowa bardzo trudną sytuację, gdyż od tego momentu plany takie wciąż obowiązywały jedynie na 1,5% powierzchni miasta. W 2003 r. podjęto więc energiczne działania nad zmianą tej niekorzystnej sytuacji przez uchwalenie *SUiKZP* Miasta i opracowanie programu prac planistycznych. Dzięki podjętym krokom systematycznie wzrastała powierzchnia miasta objęta obowiązującymi planami (2006 r. – 11%; 2008 – 14%; 2010 – 29%; 2013 – 48%). [Bujakowski 2008; Bujakowski, Jaśkiewicz 2005]. Sporządzanie niektórych planów miejscowych, zwłaszcza tych o charakterze ochronnym (m.in. dla obszaru Bodzów-Kostrze, Tyniec-Południe) nie

zakończyło się ich uchwaleniem. Zasadnicze problemy dotyczyły rozbieżności między wizją zapisaną w *SUiKZP* a oczekiwaniami mieszkańców.

W związku z powyższym w 2009 r. Urząd Miasta Krakowa zastosował znacznie szerszy zakres konsultacji w ramach sporządzania *MPZP* dla obszaru „Bronowice Małe – Tetmajera”. Atrakcyjna lokalizacja (istotne wartości przyrodnicze, krajobrazowe i historyczne) i relatywnie duże obszary dotychczas niezabudowane wpływały na znaczne zainteresowanie inwestorów. W celu identyfikacji oczekiwań społecznych i zmniejszenia potencjalnych konfliktów udział mieszkańców był możliwy w stopniu znacznie szerszym niż wskazuje przywołana wcześniej *Ustawa*. Z inicjatywy Biura Planowania Przestrzennego Urzędu Miasta Krakowa oraz przedstawicieli lokalnej społeczności zorganizowano w 2009 r. 3 zebrania przed formalnym przystąpieniem do opracowania *MPZP*. Pierwsze z nich miało miejsce 20 marca i dotyczyło odpowiedzi na pytanie – czy opracować *MPZP* czy utworzyć park kulturowy. Podczas kolejnego spotkania (5 kwietnia) ustalono granice przyszłego planu miejscowego, omówiono zapisy *SUiKZP* dla przedmiotowego obszaru oraz przedstawiono koncepcję projektowanego układu komunikacyjnego. Plansze z tymi informacjami były następnie przez 14 dni udostępnione mieszkańcom, którzy mogli zgłaszać korekty i własne pomysły. Tematyka trzeciej debaty (23 czerwca) poświęcona była omówieniu 45 złożonych wcześniej wniosków. W spotkaniach obok przedstawicieli Biura Planowania Przestrzennego UMK, biura Miejskiego Konserwatora Zabytków, uczestniczyli mieszkańcy, przedstawiciele lokalnych stowarzyszeń oraz radni dzielnic. Średnia frekwencja kształtowała się na poziomie 100-150 osób.

Kolejnym krokiem było przyjęcie przez Radę Miasta Krakowa 21 października 2009 r. uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia *MPZP* obszaru „Bronowice Małe”. Następnie, po rozpatrzeniu wniosków do planu (*Zarządzenie* nr 384/2010 Prezydenta Miasta Krakowa z 1 marca 2010 r.) lecz przed fazą opiniowania i uzgadniania zewnętrznego zorganizowano dwa nadprogramowe spotkania z mieszkańcami. Poświęcone były założeniom kompozycji funkcjonalno-przestrzennej tego obszaru, a szczególnie projektowi budowy kluczowego elementu układu komunikacyjnego. Dodatkowo pozwoliły planistom na poznanie oczekiwań społecznych jeszcze przed wyłożeniem projektu *MPZP* do publicznego wglądu. Warto podać przykłady problemów, które zostały pomyślnie rozwiązane dzięki tej formie partycypacji. Dotyczyły one ugodowego ustalenia przebiegu drogi przez działki będące własnością osób fizycznych oraz dostosowania parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu na działkach przeznaczonych pod zabudowę usługową, będących w bezpośrednim sąsiedztwie terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Ostatecznie uchwalanie planu nastąpiło 24 października 2012 r. (*Uchwała nr LIX/813/12 Rady Miasta Krakowa*). Pozostaje w tym miejscu dodać, że władze wielu gmin w Polsce (m.in. Poznania, Warszawy, Gdańska) aktywizują mieszkańców przez poszerzenie konsultacji o elementy pozaustawowe, np. wyłożenie koncepcji miejscowego planu przed formalnym etapem jego sporządzania.

Zakończenie

Niezwykłe interesujące wydają się działania podjęte przez zespół realizujący zmianę *SUiKZP Miasta Krakowa* na etapie sporządzania tego dokumentu (znaczne wydłużenie okresu składania wniosków, konsultacje i spotkania w dzielnicach). Dzięki ich przeprowadzeniu można było poznać potrzeby, preferencje i oczekiwania społeczności lokalnych z możliwością bezpośredniego wprowadzenia ich do dokumentu, który był jeszcze w trakcie sporządzania. Ponadto, podjęto próbę aktywizacji i edukacji radnych dzielnicowych w odniesieniu do zagadnień planowania przestrzennego w mieście, co na dalszych etapach procedowania dokumentu miało uchronić przed niezrozumieniem i protestami. Dodatkową zaletą był niski nakład czasu i środków finansowych.

Działania, takie jak *Maraton pisania uwag do Studium* wydają się interesującym uzupełnieniem konsultacji ustawowych, wymagają jednak intensywniejszej promocji, większej liczby osób, w tym ekspertów niż akcja opisana przez autorów. Pomagają one zaangażować w proces współtworzenia dokumentów planistycznych osoby mające dystans do formalnych procedur, jak również osoby nieufne do przedstawicieli samorządu gminy.

W przypadku opisanego planu miejscowego udział mieszkańców był możliwy w stopniu znacznie szerszym niż zobowiązuje ustawa. Nawet z perspektywy kilkunastu lat trudno dokonać bilansu, ale można podkreślić korzyści „społeczne”. Pięć dodatkowych spotkań wytworzyło wśród mieszkańców przekonanie o prawie i możliwości kształtowania przestrzeni wokół siebie, wyraźnie poprawiła się też ich świadomość dotycząca zasad zagospodarowania przestrzennego. Zaobserwowano konsolidację sąsiedzką mieszkańców, jak również zmianę wcześniejszego przeświadczenia, które można by nazwać „ja nie mam na nic wpływu” w kierunku wspólnych z planistami działań na rzecz kształtowania ładu przestrzennego. Ponadto, spotkania te stworzyły sposobność do skorzystania z pomocy urzędników w czytaniu zapisów dokumentów planistycznych co umożliwiło aktywny udział osób nie posiadających wiedzy i kompetencji w tym zakresie.

Przeprowadzone rozważania oraz praktyka urzędnicza autorów wskazują na wiele problemów i barier podczas ustawowych konsultacji dokumentów planistycznych, wśród nich można podać następujące grupy konstatacji:

- formuła i ramy konsultacji – zbyt sformalizowane, zbyt „płytkie” konsultacje, budzące niechęć mieszkańców, generujące protesty;
- liczba i długość konsultacji – wskazane poszerzenie katalogu konsultacji i rozważenie potrzeby dwóch wyłożeń do publicznego wglądu;
- wiedza, świadomość i przygotowanie mieszkańców – potrzebna edukacja, popularyzacja wiedzy i aktywizowanie mieszkańców.

Konsultacje społeczne towarzyszące planowaniu przestrzennemu powinny być ciągłym procesem aktywizowania mieszkańców w sprawy związane z tworzeniem lub utrzymaniem ładu przestrzennego ich najbliższej okolicy czy całego miasta. Pro-

ces ten powinien przede wszystkim mieć walor edukacyjny, gdyż obecna świadomość i wiedza dotycząca procesów przestrzennych i społecznych jest niezwykle niska, przy bardzo silnej postawie roszczeniowej. Opisywany wyżej proces powinien być uzupełniany o szeroki wachlarz działań o charakterze okazjonalnym towarzyszący tworzeniu dokumentów planistycznych.

Obecne ustawowe zapisy dotyczące partycypacji społecznej nie tylko w odczuciu autorów są zdecydowanie niewystarczające i muszą w przyszłości ulec zmianie – na co szczególną uwagę zwrócono w dokumencie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju – *Krajowa Polityka Miejska* [2014].

Literatura

- Beaumont J., 2003, *Governance and Popular Involvement in Local Antipoverty Strategies in the U.K. and the Netherlands*. "Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice", 5, Kluwer Academic Publishers, Manufactured in The Netherlands.
- Brzosko-Sermak A., Karwińska A., 2012, *Planowanie przestrzenne w kontekście potrzeb indywidualnych i zbiorowych*. „Zeszyty Naukowe” UE w Krakowie, nr 882, *Problemy społeczne, polityczne i prawne*, Kraków.
- Bujakowski K., 2008, *Przekształcenia przestrzeni geograficznej a rozwój miasta na przykładzie Krakowa* (niepublikowany referat wygłoszony podczas IV Ogólnopolskiego sympozjum „Krakowskie spotkania z INSPIRE”, Kraków 29-31 maja 2008 r., w zasobie autorów).
- Bujakowski K., Jaśkiewicz M., 2005, *Planowanie przestrzenne a rozwój miasta Krakowa*. „Czasopismo Techniczne, Seria Architektura”, 102, z. 2-A, Wyd. Politechniki Krakowskiej.
- Chmielewski J. M., Węclawowicz G., Degórska B., Bartoszczuk W., Brzosko-Sermak A., 2013, *Kraków. Wyzwania rozwojowe polityki przestrzennej miasta a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na przykładzie Krakowa*. Politechnika Warszawska, Warszawa.
- Dębczyński J., 2000, *Rola partycypacji społecznej w tworzeniu wieloletnich planów inwestycyjnych przez samorządy*. Res Menagement, Belsk Duży.
- García M., 2006, *Citizenship Practices and Urban Governance in European Cities*. "Urban Studies", t. 43, nr 4, Routledge.
- Hausner J. (red.), 1999, *Komunikacja i partycypacja społeczna*. Kraków.
- Karwińska A., Brzosko-Sermak A., 2014, *Dobrze funkcjonujące miasto. Koncepcje, cechy, perspektywy rozwoju*. UE, Kraków.
- Krajowa Polityka Miejska, projekt, wersja I*, 2014, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, [data dostępu: 27.10.2014 http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/rozwoj_miast/kpm/strony/start.aspx]
- Participatory Spatial Planning in Europe*, 2007, *O partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym. Zastosowania geowizualizacji w celu wzmocnienia udziału społecznego w planowaniu przestrzennym*, Warszawa.
- Uchwała nr XII/87/03 Rady Miasta Krakowa z 16 kwietnia 2003 r.*

Uchwała nr XVIII/229/07 Rady Miasta Krakowa z 4 lipca 2007 r.

Uchwała Nr LIX/813/12 Rady Miasta Krakowa z 24 października 2012 r.

Uchwała Nr CXII/1700/14 Rady Miasta Krakowa z 9 lipca 2014 r.

Ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 80, poz. 717, z późn. zm.)

Węclawowicz G., Brzosko-Sermak A., 2010, *Problemy w określeniu oczekiwań wiązanych ze Studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego na przykładzie Miasta Krakowa*, [w:] *Studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego*, J. M. Chmielewski, G. Węclawowicz (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 245, Warszawa.

www.bip.krakow.pl.