



STUDIA OBSZARÓW WIEJSKICH

2018, tom 51, s. 75–98

<https://doi.org/10.7163/SOW.51.5>



KOMISJA OBSZARÓW WIEJSKICH
POLSKIE TOWARZYSTWO GEOGRAFICZNE
www.ptgeo.org.pl



INSTYTUT GEOGRAFII I PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA
POLSKA AKADEMIA NAUK
www.igjz.pan.pl



Przestrzeń (nie)negocjowana. Zasady uczestnictwa społeczności lokalnych w kształtowaniu wiejskiej przestrzeni w polskim prawie

A (non-)negotiated space. Rules for the participation of local societies in shaping rural space under the Polish law

Maria Bednarek-Szczepańska

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. S. Leszczyckiego PAN
ul. Twarda 51/55, 00-818 Warszawa
bednarek@twarda.pan.pl

Zarys treści. Celem artykułu jest ocena obowiązujących w Polsce przepisów prawa dotyczących uczestnictwa społeczności lokalnych w kształtowaniu wiejskiej przestrzeni w odniesieniu do drabiny S. Arnstein i koncepcji *collaborative planning*. W pracy przyjęto, że kształtowanie przestrzeni obejmuje zarówno tworzenie i ustalanie granic obszarów, jej planowanie o różnych stopniach szczegółowości (ustalanie kierunków rozwoju, definiowanie przeznaczenia i użytkowania obszarów), jak również planowanie i realizację konkretnych przedsięwzięć. Dokonano przeglądu 27 aktów prawnych (ustaw i rozporządzeń ogólnokrajowych), które nakreślają ramy włączenia społeczeństwa (w tym społeczności lokalnych) w kształtowanie wiejskiej przestrzeni oraz posłużono się interpretacjami przepisów prawa dokonanymi przez innych autorów. Inspirując się drabiną partycypacji według S. Arnstein (1969), zaproponowano schemat ilustrujący stopień gwarantowanego przez prawo uczestnictwa społeczeństwa w postępowaniach dotyczących kształtowania wiejskiej przestrzeni w podziale na kategorie, z uwzględnieniem roli społeczności lokalnych.

Słowa kluczowe: kształtowanie przestrzeni wiejskiej, prawo, społeczności lokalne.

Wprowadzenie

W świetle współczesnych paradygmatów rozwoju nie kwestionuje się prawa społeczności lokalnych do uczestnictwa w podejmowaniu decyzji publicznych. Jedną z najważniejszych spraw publicznych jest dla nich przestrzeń, w której funkcjonują. Celem artykułu jest ocena obowiązujących w Polsce przepisów prawa dotyczących uczestnictwa społeczności lokalnych w kształtowaniu wiejskiej przestrzeni, w odniesieniu do drabiny partycypacji według S. Arnstein (1969) i koncepcji *collaborative planning* (Healey 1997, Innes i Boher 2004 i in.). W artykule zawarto przegląd przepisów prawa zarówno „uniwersalnych” (dotyczących wsi i miast), jak i tych mających zastosowanie najczęściej (lub tylko) na obszarach wiejskich (np. z zakresu ochrony przyrody, odnowy wsi). Przykłady empiryczne służą pokazaniu, jak różnie wyglądają w praktyce relacje pomiędzy zasadami określonymi przez prawo a faktycznym uczestnictwem społeczności lokalnych w kształtowaniu wiejskiej przestrzeni.

Pierwszą część artykułu poświęcono wyjaśnieniu stosowanych pojęć. Następnie przedstawiono podstawy teoretyczne, do których odwołuje się tematyka pracy. Dalej dokonano przeglądu aktów prawnych, które nakreślają ramy włączenia społeczeństwa w kształtowanie przestrzeni. Inspirując się drabiną partycypacji według S. Arnstein, zaproponowano schemat ilustrujący stopień gwarantowanego przez prawo uczestnictwa społeczeństwa w kształtowaniu wiejskiej przestrzeni w podziale na kategorie, z uwzględnieniem roli społeczności lokalnych.

Uczestnictwo społeczności lokalnej w kształtowaniu przestrzeni – zakres znaczeniowy

Uczestnictwo społeczności lokalnej w kształtowaniu przestrzeni to dobrowolna aktywność jej członków (indywidualna lub zbiorowa) w sferze publicznej, mająca na celu współdecydowanie o przestrzeni, którą zamieszkują (miejscowości, gminy). Sfera publiczna, jak zauważa J. Itrich-Drabarek (2009), nie jest jednoznacznie zdefiniowana, a jej interpretacja naukowa opiera się na intuicji i obserwacji występujących w życiu publicznym zjawisk. Korzystając z rozważań cytowanej autorki przyjęto, że sfera publiczna obejmuje tę część życia społecznego, w której obywatele działają w sprawach istotnych dla ogółu, czyniąc to w ramach istniejących praw, wolności obywatelskich i norm.

W literaturze szeroko analizowane jest pojęcie przestrzeni: jej różnorodne wymiary, koncepcje, definicje. W pracy przyjęto, że przestrzeń jest społeczna, a więc jest wytwarzana, „przetwarzana”, organizowana i użytkowana przez człowieka. Nawet jeśli mówimy o przestrzeni o dużym stopniu naturalności (np. park narodowy), to podlega ona określonym zasadom kształtowania i użytkowania stworzonym przez człowieka. Według A. Wallisa (1990, s. 26) przestrzeń to obszar, z którym dana zbiorowość wiąże „system wiedzy, wyobrażeń, wartości i reguł zachowania”.

Relacje społeczeństwa do przestrzeni, jak podaje A. Wallis (1990), mają trojaki charakter: nadawanie jej określonych materialnych kształtów, nadawanie tym kształtom określonych funkcji i wartości, wreszcie przyjmowanie pewnych form zachowania się w stworzonych przez siebie przestrzennych ramach. W pracy przyjęto, że kształtowanie przestrzeni to kontinuum działań od jej delimitacji, poprzez jej planowanie o różnych stopniach szczegółowości (ustalanie kierunków rozwoju, definiowanie przeznaczenia i użytkowania), po nadawanie przestrzeni określonych materialnych kształtów.

Działaniem z zakresu kształtowania przestrzeni w sferze publicznej nie będzie zatem złożenie wniosku o warunki zabudowy dla własnej nieruchomości czy zalesienie własnego użytku rolnego (to należy do sfery prywatnej). Działaniami w sferze publicznej będzie zaś na przykład składanie przez osobę indywidualną wniosku do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczącego zabudowy jednorodzinnej, złożenie uwagi w postępowaniu środowiskowym czy też budowa chodnika przez grupę mieszkańców wsi. Badanie dotyczy poziomu lokalnego, środowiska życia społeczności lokalnej: własnej miejscowości, gminy czy kilku gmin. Artykuł nie dotyczy zaś przestrzeni w mikroskali, a więc np. przestrzeni wewnątrz budynków.

Te obszerne wyjaśnienia przedmiotu badań wynikają z tego, że takie ujęcie nie jest popularne w literaturze przedmiotu. Choć partycypacja czy aktywność społeczna w świetle prawa to tematy często podejmowane, to traktuje się je najczęściej w sposób „sektorowy”, np. rozważając je w zakresie planowania przestrzennego (Damurski 2012; Goździe-

wicz-Biechońska 2008; Siemiński 2007) czy w ochronie środowiska (np. Walczak 2014; Grodzińska-Jurczak i Cent 2010; Hibszer 2008). Część autorów zajmuje się uczestnictwem obywateli w sprawowaniu władzy na poziomie samorządów, ale bez odniesienia do przestrzeni (Boryczka 2015; Peter-Bombik i Szczudlińska-Kanoś 2015; Kalisiak-Mędelska 2011; Anders 2011; Theiss 2010). Wiele jest prac poświęconych poszczególnym formom partycypacji w ujęciu prawnym lub empirycznym (np. Pawłowski 2016; Mojkowski 2016; Ptak 2015). Zaś w tym artykule to właśnie przestrzeń jest meritum czy też centrum rozważań nad funkcjonującymi w Polsce zasadami lokalnej aktywności obywatelskiej. Przestrzeń, będąca środowiskiem życia mieszkańców, jest przedmiotem ich zainteresowania i działania w sferze publicznej, począwszy od jej delimitowania poprzez projektowanie po jej konstruowanie. Jest to zatem spojrzenie geograficzne. Tematyka partycypacji społecznej jest częściej podejmowana przez badaczy społeczności wielkomiejskich. Podobnie problematyka przestrzeni społecznej i jej wytwarzania omawiana jest głównie na przykładzie miast (np. Jałowiecki i Szczepański 2006).

W nawiązaniu do przyjętej definicji, aktywność społeczności lokalnych w kształtowaniu przestrzeni podzielono na cztery kategorie. Pierwsza obejmuje uczestnictwo mieszkańców na etapie wydzielenia obszarów i ustalanie ich granic (np. tworzenie jednostek pomocniczych, obszarów chronionych itd.). Druga kategoria to uczestnictwo w planowaniu strategicznym obszarów, a więc w tworzeniu strategii, planów, programów dla jednostek administracyjnych lub innych obszarów, czyli w określaniu kierunków jej rozwoju, planowanych zmian itd. Trzecia kategoria dotyczy polityki przestrzennej i planowania przestrzennego, a więc ustalania szczegółowego przeznaczenia terenów. Ostatni poziom obejmuje planowanie i realizację konkretnych przedsięwzięć w przestrzeni.

Metody badań

Przegląd przepisów prawa objął 27 aktów prawnych: ustaw i rozporządzeń ogólnokrajowych. Korzystano z dostępnych na stronie internetowej prawo.gov.sejm.pl w styczniu 2018 r. tekstów ujednoczonych, których spis zamieszczono na końcu artykułu. Punktem wyjścia były trzy podstawowe dla tej tematyki ustawy: o samorządzie gminnym (1990), o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (2003) oraz o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (2008). Te akty prawne zawierają odwołania do wielu innych, z których poddano przeglądowi te, które dotyczą badanej tematyki (tworzenie w skali lokalnej obszarów i ich delimitację, planowanie i programowanie tych obszarów oraz lokalizację przedsięwzięć). Wykorzystano wyszukiwarkę aktów prawnych dostępną na stronie isap.sejm.gov.pl. Spośród wszystkich funkcjonujących tam haseł wybrano te związane z badaną tematyką, na podstawie których wyszukano odpowiednie ustawy i rozporządzenia. Analizując przepisy prawa, posłużono się ich interpretacjami dokonanymi przez innych autorów. Przykłady funkcjonowania przepisów prawa w praktyce zaczerpnięto z literatury oraz przeprowadzono własne badania pilotażowe.

Podstawy teoretyczne

Uczestnictwo społeczności lokalnych w kształtowaniu przestrzeni można osadzić na styku kilku koncepcji teoretycznych. Sięgnąć należy tu m.in. do klasycznej amerykańskiej koncepcji *community development*, mówiącej o społecznym i ekonomicznym rozwoju społeczności lokalnych własnymi siłami tej społeczności. Z. Wierzbicki (1987) przeniósł tę koncepcję na polski grunt i określił jej główne elementy. „Pierwszy to uczestnictwo ludzi we wspólnym dziele (czynnie) dla dobra własnej społeczności, w której żyją lub z którą są związani. Drugim elementem jest dobrowolny udział i wysiłek uczestników A-RSL¹, w formie wzajemnej pomocy dla osiągnięcia większej skuteczności działania. Trzecim — określony cel czy projekt działań, mający na celu poprawę szeroko rozumianych warunków życia mieszkańców” (s. 318–319). Późniejsze koncepcje rozwoju neoendogenego i jej pochodne nie wnoszą, jak trafnie wskazuje A. Kaleta (2013), wiele więcej do teorii rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów niż wspomniana klasyczna amerykańska koncepcja. Zauważalna jest tylko zmiana terminologii: aktorzy, sieci, odnowa, partycypacja itd. Wspomnieć należy też o koncepcjach lokalności, społeczeństwa obywatelskiego czy kapitału społecznego, zwłaszcza w klasycznym ujęciu R. Putnama (1993). Badania empiryczne wyjaśniające procesy zachodzące w wiejskich społecznościach w oparciu o te koncepcje stały się w Polsce bardzo powszechne (np. Goszczyński i in. 2015; Kniec i in. 2013; Frykowski i Starosta 2008; Starosta i Frykowski 2008; Fedyszak-Radziejowska 2006 i wielu innych).

Uczestnictwo społeczeństwa w podejmowaniu decyzji publicznych określa się najczęściej terminem partycypacji społecznej. Według S. van den Hove (2006), partycypacja oznacza struktury instytucjonalne, których istotą jest zebranie różnych interesariuszy w celu ich uczestnictwa, w sposób mniej lub bardziej bezpośredni i formalny, w określonych etapach podejmowania decyzji. J. Glass (1979) podkreślał, że jest to zapewnienie obywatelom możliwości uczestniczenia w decyzjach podejmowanych przez władze i w procesie planistycznym. Najbardziej znaną koncepcją dotyczącą partycypacji społecznej, do której należy się odnieść, omawiając rolę społeczności w kształtowaniu przestrzeni, jest drabina partycypacji według S. Arnstein (1969). Choć jest to dość proste usystematyzowanie poziomu włączenia społeczeństwa w podejmowanie decyzji, to odgrywa nadal ogromną rolę jako punkt odniesienia i rama teoretyczna dla badaczy i praktyków zajmujących się partycypacją, w tym w kształtowaniu przestrzeni. Opis poszczególnych szczebli drabiny zawarto w tabeli 1.

Koncepcja ta jest często cytowana, ale też krytykowana. Krytyka wiąże się przede wszystkim z faktem, że drabina – zorientowana góra–dół – prezentuje stopnie delegowania władzy z perspektywy posiadających tę władzę (Soneryd 2004). Poza tym nie ma zgodności co do tego, że najwyższe stopnie drabiny partycypacji są najlepsze – np. S. Eiter i M. Vik (2015) uznają, że w sferze planowania przestrzennego to stopień szósty (partnerstwo) jest najbardziej pożądany i odpowiedni. W kolejnych latach tworzone były inne „drabiny”, mniej lub bardziej nawiązujące do S. Arnstein, klasyfikujące różne formy partycypacji na osi od złych do dobrych (Eiter i Vik 2015).

Podejmując problematykę uczestnictwa społeczności lokalnych w kształtowaniu przestrzeni, należy się również odnieść do koncepcji planowania przestrzennego. Koncepcje te ewoluowały w czasie. Od normatywnych, racjonalnych modeli akcentujących wiodą-

¹ aktywizacja i rozwój społeczności lokalnych.

Tabela 1. Drabina partycypacji według S. Arnstein (1969)

Stopień		Zakres partycypacji	Uszczegółowienie
8	Kontrola obywatelska	Realna partycypacja – władza obywateli	Obywatele przejmują całkowicie władzę w pewnym zakresie, np. kontrolę nad obszarem czy nad określoną sferą działalności publicznej
7	Delegowanie władzy		Wpływ obywateli w niektórych sferach działalności publicznej staje się dominujący
6	Partnerstwo		Obywatele uczestniczą w strukturach władzy i mają realny wpływ na podejmowane decyzje
5	Łagodzenie	Partycypacja symboliczna	Obywatele aktywnie wyrażają swoje opinie, ale nie decydują. Włączanie obywateli, których zdanie nie ma realnego znaczenia w podejmowaniu decyzji, jest pozorne
4	Konsultowanie		Władze pytają obywateli o ich zdanie, zbierają opinie, ale nie mają one znaczenia w podejmowaniu decyzji
3	Informowanie		Władze informują mieszkańców o swoich działaniach/decyzjach (komunikacja jednostronna)
2	„Terapia”	Brak partycypacji	Obywatele przekonywani są o słuszności podejmowanych decyzji, nawet gdy mają inne zdanie. „Leczenie” tych, którzy mają odmienną opinię od władzy
1	Manipulacja		Obywatelom przedstawia się słuszność podejmowanych decyzji

cą i kluczową rolę planisty, bez włączania społeczeństwa, które rozwijały się w pierwszej połowie XX w., po różnorodne koncepcje w duchu postmodernistycznym uwzględniające znaczenie rozproszonych i konkurujących interesów różnych aktorów czy traktujących decyzje planistyczne jako wynik negocjacji (Lane 2005, s. 296). Najważniejszą, najszerzej rozwijaną koncepcją jest *collaborative planning*, której zwastunów można doszukać się w Stanach Zjednoczonych już w latach 60. XX w. Jak podaje P. Healey (1997), w pracach P. Davidoff'a (1965) i H. Gansa (1969) pojawiły się idee uwzględnienia zróżnicowanych wartości i interesów w planowaniu, zwłaszcza w odniesieniu do grup mniej uprzywilejowanych, i włączenia obywateli w proces planistyczny (*advocacy planning*). Akcentowano konieczność reprezentowania w planowaniu interesów najmniej słyszalnych i widocznych, a najbardziej istotnym przełomem, w stosunku do wcześniejszych koncepcji planowania, było odrzucenie założenia, że interes publiczny jest jednolity (Lane 2005).

Od wczesnych lat 70. XX w. w Stanach Zjednoczonych zaczęto praktykować planowanie oparte na współpracy (Innes i Booher 1999). Jak twierdzą B.E. Goldstein i W.H. Butler (2010), planiści zaczęli eksperymentować z różnymi praktykami *collaborative planning* z uwagi na rosnącą niezdolność instytucji, prawa i sądów do podejmowania właściwych i sprawiedliwych decyzji planistycznych. System planowania bazujący na budowaniu konsensusu okazał się bardziej spójny i dostosowany do różnych potrzeb (Innes i Booher 1999).

Koncepcja *collaborative planning* rozwijała się również w Europie Zachodniej. Bazowała w dużej mierze na teorii działania komunikacyjnego J. Habermasa (1999), która mówi o osiągnięciu porozumienia poprzez dialog angażujący wszystkie strony danego problemu reprezentujące różne interesy. Kluczowym pojęciem w koncepcji *collaborative planning* jest deliberacja, która w odróżnieniu do innych koncepcji komunikacji, polega na dokładnym i poważnym ważeniu argumentów „za” i „przeciw” w celu wspólnego rozwiązania danego problemu, osiągnięcia „wspólnego dobra”. Jak podkreślają liczni autorzy (m.in.

Ryan i in. 2006; Foster-Fisherman i in. 2001), nawiązując do J. Habermasa, podstawą *collaborative planning* jest system komunikacji polegający na wymianie informacji i dyskusji.

Partycypacja społeczna jest fundamentalnym elementem planowania, nie może się ono odbywać bez realnego włączenia zainteresowanych aktorów (Lane 2005). W koncepcji *collaborative planning* partycypacja ma inny zakres znaczeniowy niż w przypadku drabiny Arnstein. Wykracza poza schemat dualistyczny (dwukierunkowa relacja obywatel–rząd, rząd–obywatele) i oznacza kontrolę nad procesem planistycznym sprawowaną przez sieć współpracujących ze sobą interesariuszy, pomiędzy którymi funkcjonują wielokierunkowe relacje (por. Innes i Booher 2004). Mieszkańcy należą bez wątpienia do kręgu kluczowych interesariuszy, gdyż będą bezpośrednio dotknięci skutkami decyzji planistycznych. Choć nie posiadają wiedzy eksperckiej, są najczęściej najlepszymi znawcami spraw dotyczących ich miejsca zamieszkania (Patel i in. 2007). To dostarczenie lokalnej wiedzy i doświadczenia mieszkańców danego terenu, wykraczających poza wiedzę profesjonalną, jest jedną z najistotniejszych korzyści z partycypacji społecznej w kształtowaniu przestrzeni (Sevenant i Antrop 2010; Rydin i Pennington 2000).

Wielu autorów krytykowało utopijną koncepcję J. Habermasa i bazującą na niej teorię *collaborative planning* (Roy 2015; Fraser 1990). Jako szczególnie nieprzystające do rzeczywistości jest oczekiwanie, że w toku deliberacji zidentyfikowane zostanie wspólne dobro, którym będą kierować się uczestnicy procesu planowania, porzucając interes prywatny. Jak zauważają J. Innes i D. Booher (1999) czy S. van den Hove (2006), założenia idealnego działania komunikacyjnego opisywane przez J. Habermasa w świecie rzeczywistym nigdy nie są spełnione. Nie zawsze porozumienie pomiędzy stronami jest osiągalne, co wynika z nieredukowalnej różnorodności punktów widzenia. W procesie decyzyjnym często trzeba poradzić sobie ze sprzecznymi opiniami, których nie da się pogodzić. Dlatego wyjściem jest znalezienie kompromisu. Partycypacja realizowana w rzeczywistych sytuacjach zawsze łączy elementy współpracy zorientowanej na porozumienie (konsensus) i dobro wspólne z elementami negocjacji zorientowanych na kompromis – wzajemne dostosowanie partykularnych celów (van den Hove 2006).

Zasady uczestnictwa społeczności lokalnych w kształtowaniu przestrzeni w świetle prawa i wybrane przykłady empiryczne

Tworzenie obszarów i ustalanie ich granic

Nawiązując do czterech wyróżnionych wyżej kategorii, w pierwszej kolejności skomentowane zostaną zapisy ustaw, które dotyczą tworzenia i delimitacji obszarów (jednostek administracyjnych, obszarów chronionych i innych). Polskie prawo daje społecznościom lokalnym możliwość uczestnictwa w wyznaczaniu granic administracyjnych własnej gminy. Ustawa o samorządzie gminnym (1990) mówi, że zmiana granic gminy wymaga przeprowadzenia przez rady gmin konsultacji z mieszkańcami. Ponadto z inicjatywy mieszkańców może odbyć się referendum w sprawie utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia jej granic. Na podstawie szczegółowych analiz stanu prawnego i wyroku Trybunału Konstytucyjnego M. Sobotka i in. (2012) wskazują, że w każdym przypadku zmian granic i tworzenia/znoszenia gmin mieszkańcy mają prawo do wyrażenia swojego stanowiska w drodze referendum konsultacyjnego, którego wynik jest wiążący dla rady gminy. Wprawdzie to Rada Ministrów podejmuje decyzję w tej sprawie, ale obowiązkowa

opinia rady gminy musi wyrażać stanowisko mieszkańców, co więcej, mieszkańcy sami mogą podjąć inicjatywę w tej sprawie. Społeczności lokalnej nadano więc znaczące prawa do współdecydowania, do jakiej gminy będzie należeć ich miejsce zamieszkania. W odniesieniu do drabiny Arnstein można tu mówić nawet o szóstym jej stopniu.

Utworzenie jednostki pomocniczej w gminie, a także zmiana statusu wsi/miasta wymaga przeprowadzenia przez rady gmin obowiązkowych konsultacji społecznych z mieszkańcami. Konsultacje, co do zasady, pełnią funkcję opiniotwórczą i nie mają dla rady gminy charakteru wiążącego. Tym niemniej rolę mieszkańców wzmacnia fakt, że ustawodawca dał im prawo do podjęcia inicjatywy w sprawie tworzenia sołectwa. Konsultacje społeczne nie są wtedy obligatoryjne (Nalazek 2016). Gdy społeczność lokalna podejmie inicjatywę utworzenia sołectwa, rada gminy podejmuje działania w tej sprawie zgodnie statutem gminy.

Inaczej problem partycypacji mieszkańców wygląda w przypadku tworzenia i ustalania granic obszarów chronionych, tj. parków narodowych, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu czy obszarów Natura 2000. Choć ich ustanowienie niesie za sobą konkretne konsekwencje dla mieszkańców i generuje określone ograniczenia działań w przestrzeni, ustawodawca nie przewidział żadnego udziału mieszkańców w tej procedurze (uczestniczą w niej tylko rady gmin). Można tu więc mówić o najniższym poziomie partycypacji w rozumieniu drabiny Arnstein. Nie podlega dyskusji to, że podstawą ich wyznaczania musi być wiedza fachowa. Wydaje się jednak, że mieszkańcom należy się co najmniej przedyskutowanie tworzenia i granic obszarów chronionych, aby zminimalizować ewentualne napięcia i protesty społeczne. Ustawodawca nie wymaga nawet poinformowania mieszkańców o planowanym utworzeniu obszaru chronionego, a w katalogu danych, które muszą być zamieszczane w publicznie dostępnych wykazach (według ustawy o udostępnianiu informacji... 2008) nie ma wymogu zamieszczania danych o tworzeniu form ochrony. Również w przypadku wyznaczania stref ochronnych ujęć wody i obszarów ochronnych zbiorników wód, ustawa Prawo wodne (2017) nie mówi nic o przedstawianiu społeczności lokalnej ich planowanej lokalizacji.

Warto tu przyrzeć się, jak funkcjonują w praktyce zasady prawa dotyczące tworzenia obszarów chronionych. Temat ten nie jest zbyt szeroko reprezentowany w literaturze. Jak wskazują badania, w przypadku obszarów Natura 2000 dominował w Polsce, zgodny z powyższymi przepisami prawa, nienegocjacyjny i niepartycypacyjny sposób ich tworzenia i wyznaczania granic (por. Lisicka 2010; Gotkiewicz 2014). Jedynym wyróżniającym się pod tym względem województwem było małopolskie, gdzie podjęto pewne działania na rzecz uspołecznienia procesu tworzenia obszarów Natura 2000. Poza tym prawie w ogóle nie przeprowadzono faktycznych konsultacji z przedstawicielami samorządów lokalnych oraz mieszkańców (Grodzińska-Jurczak i Cent 2010). Spowodowało to takie negatywne zjawiska, jak: powszechna i trwała niechęć społeczności lokalnych do wprowadzania obszarów Natura 2000, nieufność i brak zrozumienia dla idei Natury 2000, konflikty z służbami ochrony środowiska (Cent i in. 2010; Lisicka 2010; Głogowska i in. 2013). Przykład dotyczący tworzenia Parku Narodowego Bory Tucholskie² opisuje C. Wodzikowski (2005). Plany dotyczącego jego powstania były znane tylko w środowisku naukowym i w urzędach centralnych. Samorządy i społeczność lokalna zostały pominięte w dyskusji nad tworzeniem Parku i w fazie jego projektowania, więc informacja o utworzeniu Parku była zaskoczeniem

² Park Narodowy Bory Tucholskie został utworzony na mocy poprzedniej ustawy o ochronie przyrody (1991), w której również nie przewidziano udziału społeczeństwa w tworzeniu parków narodowych.

i wywołała ostre protesty społeczne. Przy próbach jego powiększenia w 2008 r. znowu doszło do napięć społecznych, bo jak wskazuje A. Hibszer (2008), znowu organy popełniły błąd niepodjęcia dyskusji ze społecznością lokalną.

Prawny wymóg włączenia mieszkańców w procesy delimitacji obszarów chronionych ma miejsce tylko w przypadku wyznaczenia tzw. stref ochrony krajobrazu, co zostało wprowadzone na mocy tzw. ustawy krajobrazowej w 2015 r. Z kolei ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (2003) przewiduje udział obywateli w postaci możliwości składania wniosków przy podjęciu prac nad utworzeniem parku kulturowego.

Na mocy ustawy o rewitalizacji (2015) wprowadzono możliwość wyznaczenia przez gminę tzw. obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji. Projekt uchwały, w której delimituje się te obszary, podlega konsultacjom społecznym prowadzonym przez wójta/burmistrza. Opisowi konsultacji społecznych poświęcono w ustawie dużo miejsca, w porównaniu z większością ustaw odnoszących się do kształtowania przestrzeni. Zastosowano pojęcie partycypacji społecznej i poświęcono jej osobny rozdział oraz po raz pierwszy w polskim ustawodawstwie użyto terminu „interesariusz” (Pawłowski 2016). Ustawa mówi, że w toku przygotowania i prowadzenia rewitalizacji dąży się do tego, aby wypowiedzieli się wszyscy interesariusze. Warto zauważyć, że jest to pojęcie charakterystyczne dla podejścia *collaborative planning*. Na pierwszym miejscu wśród nich wymieniono właśnie mieszkańców. Podkreśla się znaczenie sposobu prowadzenia konsultacji, który ma być zrozumiały dla jej uczestników i wymieniono liczne ich formy. Nie ma jednak mowy o zasadach uwzględnienia opinii interesariuszy. Więc nawiązując do drabiny Arnstein, prawo nie gwarantuje tu partycypacji na poziomie partnerstwa czy delegowania władzy.

Sporządzanie planów, strategii, programów

Na poziomie lokalnym powstaje wiele dokumentów o charakterze strategii, planów, programów, tworzonych przez władze samorządowe (dla obszaru gminy), przez partnerstwa terytorialne (najczęściej dla kilku gmin), instytucje ochrony przyrody (dla obszarów chronionych) i inne. Według ustawy o samorządzie gminnym z 1990 r., art. 18, ust. 2 pkt. 6, rady gmin uchwalają programy gospodarcze. Artykuł 18 jest podstawą prawną do powszechnego przyjmowania w gminach dokumentów noszących różne nazwy: strategie rozwoju, plany rozwoju lokalnego, wieloletnie plany inwestycyjne itd. Należy podkreślić, że ustawa nie nakłada na gminy obowiązku uspołeczniania procesu tworzenia tego typu dokumentów. Wprawdzie na mocy ustawy rada gminy może zdecydować uchwałą, w jakich sprawach i na jakich zasadach będą prowadzone konsultacje społeczne, jednak zgodna z prawem pozostaje też sytuacja tworzenia podstawowego dokumentu określającego politykę rozwoju gminy bez udziału mieszkańców, ani kogokolwiek. Ustawa dopuszcza całkowity brak partycypacji społecznej w tym zakresie. Z kolei ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (2006) reguluje opracowywanie programów rozwoju (dokumentów o charakterze operacyjno-wdrożeniowym) również na poziomie gminy. Ustalono obowiązek ich konsultowania m.in. z partnerami społecznymi, do których zaliczono organizacje pozarządowe. Nie wymienia się zaś mieszkańców czy innych podmiotów lokalnych.

Warto przyrzeć się, jak wygląda praktyka tworzenia strategii rozwoju gmin wobec braku obowiązku ich konsultowania. Przeprowadzono badanie pilotażowe³ polegające

³ Badanie przeprowadzono w lutym 2018 r. Wybrano losowo po 5–6 gmin (wiejskich lub miejsko-wiejskich) z każdego województwa (łącznie 90), posiadających strategię rozwoju uchwaloną w ciągu ostatniej dekady

na sprawdzeniu: 1) czy i w jakich formach władze lokalne stwarzały możliwości uczestnictwa społeczeństwa w procesie tworzenia strategii, 2) jak członkowie społeczności wykorzystywali te możliwości. Badanie pokazało, że w przytłaczającej większości (98%) władze lokalne jednak uspołeczniały proces tworzenia strategii rozwoju gminy. W 85% przypadków miała miejsce co najmniej jedna forma konsultacji otwarta dla ogółu społeczeństwa, w tym najczęściej (66%) była to ankieta na etapie przygotowywania projektu, możliwość zgłaszania uwag do dokumentu (49%) czy spotkania otwarte dla mieszkańców (33%). W ponad połowie badanych gmin realizowano co najmniej dwie formy otwartego włączenia społeczności w tworzenie strategii rozwoju. Okazuje się zatem, że mimo braku obowiązku wynikającego z ustawy utrzymała się dobra praktyka stwarzania przez władze lokalne (najczęściej we współpracy z ekspertami zewnętrznymi) możliwości uczestniczenia mieszkańców w planowaniu strategicznym na co najmniej czwartym poziomie według schematu S. Arnstein. Należy przy tym podkreślić, że nie są to wyłącznie formy opiniowania projektów dokumentów, ale też uczestnictwo w ich tworzeniu. W 33 spośród badanych 90 gmin jedną z form uspołecznienia było powoływanie grup roboczych, składających się z przedstawicieli różnych sektorów lub grup społecznych, w celu współtworzenia projektu dokumentu. Są to praktyki nawiązujące do koncepcji *collaborative planning*, zakładającej budowanie porozumienia między różnymi interesariuszami.

Można się zastanowić, na ile podejście władz lokalnych do tworzenia strategii wynika z wzorców unijnych – strategie są w dużej mierze dostosowywane do aktualnych polityk unijnych – a na ile wynika z faktycznej chęci i potrzeby włączenia społeczności. Należałoby zbadać kwestię, czy władze lokalne starają się rzeczywiście dotrzeć do mieszkańców, czy też to zaproszenie ma charakter tylko fasadowy. Analiza raportów z przebiegu konsultacji społecznych pokazała, że odzew mieszkańców był najczęściej bardzo mały. W ponad połowie z 20 badanych przypadków po kilka do kilkunastu osób odpowiedziało na zaproszenie władz lokalnych do uczestnictwa w procesie tworzenia strategii (wypełnienie ankiety, udział w spotkaniu, złożenie uwagi do dokumentu).

Problematyka planowania strategicznego jest też przedmiotem ustawy o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (2015). Przyjęcie ustawy wynikało z konieczności zaadaptowania na polski grunt zasad polityki europejskiej (rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady z 2013 r. wprowadzono bazującą na koncepcji *local governance* i nawiązującą do *collaborative planning* ideę rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność). Już w samym tytule ustawy akcent położony jest na rolę mieszkańców w prowadzeniu polityki rozwoju. W kierujących rozwojem lokalnych grupach działania, obok koniecznej, niedominującej reprezentacji każdego z trzech sektorów, wymienia się też mieszkańców jako obowiązkowych członków ich składu. Według ustawy lokalne strategie rozwoju (LSR) muszą zawierać plan komunikacji ze społecznością lokalną, a kryteriami wyboru ich do realizacji (i współfinansowania ze środków UE) jest m.in. adekwatność celów i przedsięwzięć do wniosków wynikających z konsultacji z mieszkańcami, charakter udziału mieszkańców w opracowaniu i realizacji LSR. Znaczenie społeczności lokalnej wzrasta – jej głos jest kluczowy i nie może być pominięty. Choć w ustawie nie ma więcej szczegółów

(2008–2017) i publikujących w internecie informacje na temat procesu jej tworzenia. W dalszej kolejności dokonano przeglądu 20 raportów z konsultacji społecznych (tylko część z tych gmin publikowała takie raporty: Oleśnica – dolnośląskie; Krzepice, Konięcpol, Szczekociny, Poraj, Janów – śląskie; Garbów, Kąkolewnica – lubelskie; Nysa – opolskie; Mokrsko, Rokiciny, Ujazd, Wodzierady – łódzkie; Boleszkowice – zachodniopomorskie; Cewice – pomorskie; Piątnica – podlaskie; Miedziana Góra – świętokrzyskie; Piecki – warmińsko-mazurskie; Grodzisko Dolne – podkarpackie; Słubice – lubuskie).

na temat roli mieszkańców, to widać ewidentną różnicę pomiędzy przepisami mówiącymi o tworzeniu LSR a dokumentami strategicznymi na mocy art. 18, ust. 2 pkt. 6 ustawy o samorządzie gminnym z 1990 r.

Unijna polityka rozwoju obszarów wiejskich już w poprzednim okresie programowania stała się motywacją do tworzenia dokumentów strategicznych nawet dla miejscowości. W świetle rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (z dn. 14.02.2008 r. w sprawie szczegółowych warunków...), te gminy, które chciały uzyskać dofinansowanie na inwestycje w przestrzeni publicznej z działania „Odnowa wsi”, musiały posiadać uchwalone przez zebrania wiejskie plany odnowy miejscowości. Był to więc bardzo dobry bodziec do włączenia mieszkańców w kształtowanie przestrzeni na tym najniższym, sołectkim poziomie. Przepisy prawa nie zdefiniowały wprawdzie trybu przygotowywania takiego dokumentu, ale kluczowe jest tu nadanie ważnej roli zgromadzeniu ogółu mieszkańców wsi. W okresie programowania 2014–2020 nadal wymagane jest posiadanie dokumentu strategicznego dla inwestycji w tym zakresie, ale w rozporządzeniach ogólnokrajowych nie określono ani jego rangi przestrzennej, ani kto ma go uchylać. Tym niemniej niektóre samorządy województw (np. wielkopolskie, dolnośląskie, opolskie⁴) wymagają tworzenia strategii/planu przez sołectwo z dominującą rolą mieszkańców w tym procesie. Mimo ustawowej zależności sołectwa od gminy i jego pomocniczego charakteru, mieszkańcom oddaje się tu głos w kształtowaniu własnej przestrzeni.

Kolejnym dokumentem programowym gminy, który tworzony jest na mocy ustawy o rewitalizacji z 2015 r., jest gminny program dla obszaru rewitalizacji (GPR). W świetle ustawy jego projekt przygotowuje wójt/burmistrz, a udział interesariuszy na tym etapie musi być zapewniony poprzez konsultacje, które – jak wyżej wspomniano – zostały szczegółowo opisane w ustawie. Interesariusze muszą mieć przedstawicieli w komitetach rewitalizacji, których zasady działania podlegają również konsultacjom społecznym. Takie same zasady dotyczące konsultacji obowiązują przy wyznaczaniu obszaru rewitalizacji i tworzeniu jego programu. Obowiązek tworzenia komitetów rewitalizacji składających się z przedstawicieli różnych środowisk to wyraźne nawiązanie do idei *collaborative planning*.

Z uwagi na dużą rolę, jaką ustawodawca przypisuje partycypacji społecznej w procesie rewitalizacji, sprawdzono, jak przepis ten funkcjonuje w praktyce. Ponieważ jest to zagadnienie stosunkowo nowe i mało jest badań na ten temat, posłużono się ponownie własnym badaniem pilotażowym. Dokonano przeglądu 30 raportów z konsultacji społecznych gminnych programów rewitalizacji⁵, z których wynika, że władze samorządowe realizowały wymóg ustawy stworzenia mieszkańcom różnych możliwości udziału w ich tworzeniu, ale uczestnictwo mieszkańców było niewielkie. W zdecydowanej większości przypadków do projektu dokumentu zgłaszano nieliczne uwagi – kilka do kilkunastu, przy

⁴ Uchwała nr XXXII/635/13 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 25 marca 2013 r. załącznikiem, Uchwała nr 252/2011 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 24 stycznia 2011 r. z załącznikiem, <http://www.umwd.dolnoslask.pl/rozwoj-obszarow-wiejskich/odnowa-wsi-dolnoslaskiej/o-programie/zasady-uczestnictwa-w-programie-odnowy-wsi>

⁵ Badanie przeprowadzono w lutym 2018 r. Skorzystano z wyszukiwarki internetowej. Uwzględniono raporty/sprawozdania, które były wynikiem wyszukiwania po zadaniu słów kluczowych. Pominęto dokumenty pochodzące z gmin miejskich. Zbadano raporty z następujących gmin: Rudziniec – śląskie; Łasin, Cekcyn, Świekatowo, Chełmno – kujawsko-pomorskie; Mszana Dolna, Sadki, Łącko, Tomice, Biskupice, Klucze, Maków Podhalański – małopolskie; Jedlnia Letnisko, Suchożebrzy – mazowieckie; Bieliny, Mastów – świętokrzyskie; Brzeziny, Szydłowo – wielkopolskie; Skarszewy, Gniew – pomorskie; Gogolin – opolskie; Knyszyn, Supraśl – podlaskie; Łopiennik Górny, Frampol, Trzydnik Duży – lubelskie; Malechowo – zachodniopomorskie; Szprotawa – lubuskie; Mieroszów, Podgórzyn – dolnośląskie.

czym częściowo były to uwagi nie od podmiotów społecznych, lecz od urzędników. W organizowanych przez władze gminy debatach i warsztatach rzadko uczestniczyło więcej niż 20 osób lub brakowało danych o frekwencji. Przeprowadzony pilotaż daje podstawy do przypuszczenia, że udział społeczeństwa w procesie rewitalizacji jest niski w relacji do intencji ustawodawcy. Przyczyny takiego stanu mogą tkwić albo w faktycznym braku zainteresowania mieszkańców tym problemem, albo w podejściu władz lokalnych, którym bardziej zależy na wypełnieniu wymogów ustawowych niż na faktycznym włączeniu mieszkańców i uwzględnieniu ich opinii. Niech zilustruje to cytat z jednego z raportów: „Pozytywnie rozpatrzono wnioski o rozszerzenie zakresu (GPR – przyp. red.) w przypadkach, gdy zmiana jest niewielka i nie wymaga przekazania projektu Programu Rewitalizacji do ponownego opiniowania. W tych przypadkach, gdzie uwzględnienie uwagi wymagałoby ponownego opiniowania projektu, uwagi rozparzono negatywnie”⁶.

Kształtowanie przestrzeni odbywa się również poprzez planowanie obszarów chronionych i leśnych. Według ustawy o ochronie przyrody (2004) projekty planów ochrony parków krajobrazowych, narodowych i rezerwatów przyrody, podlegają konsultacjom społecznym zgodnie z zasadami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku... (2008). Oznacza to, że każdy ma prawo zgłaszać do tych projektów uwagi i wnioski, a organ sporządzający dokument musi się do nich odnieść, tzn. podać do publicznej wiadomości, w jakim zakresie zostały uwzględnione; oprócz tego organ może, ale nie musi, przeprowadzić rozprawę administracyjną. Rola indywidualnych osób, podmiotów społecznych, gospodarczych czy innych (określonych jako „każdy”) jest w świetle ustawy tylko konsultacyjna, niezobowiązująca. Znamienne jest to, że społeczność lokalna, mieszkańcy terenu, którego dotyczy dany dokument, nie są w przepisach prawa w żaden sposób wyróżnieni. Także rozporządzenie dotyczące sporządzania planów ochrony (2005) nie wspomina nic o roli mieszkańców w tym procesie. Jedynie w przypadku sporządzania projektu planu ochrony i zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 akcentuje się zapewnienie udziału osobom prowadzącym działalność na danym obszarze. Z kolei w przypadku podstawowego dokumentu gospodarki leśnej, planu urzędzenia lasu, możliwość składania wniosków i zastrzeżeń przysługuje tylko właścicielom przedmiotowego lasu. Ustawa o lasach (1991) nie przewiduje konsultacji społecznych planów urzędzenia lasów należących do Skarbu Państwa.

Konsultacjom społecznym na zasadach ustawy o udostępnianiu informacji... (2008) podlegają plany gospodarki odpadami w świetle ustawy o odpadach (2012) oraz gminne programy ochrony środowiska, według ustawy Prawo ochrony środowiska (2001). W kilku innych istotnych sferach planowania lokalnej przestrzeni ustawy nie wskazują konieczności prowadzenia konsultacji społecznych. Dotyczy to m.in. planów rozwoju sieci drogowej sporządzanych dla dróg lokalnych przez władze gminy (Ustawa o drogach publicznych, 1985) czy planów sieci szkół publicznych (Prawo oświatowe, 2016). Kwestia prowadzenia konsultacji w takich przypadkach należy do decyzji samorządów lokalnych.

Polityka i planowanie przestrzenne

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (2003) nakłada na wójta/ burmistrza obowiązek prowadzenia konsultacji społecznych przy sporządzaniu studiów

⁶ https://cms-files.idcom-web.pl/sites/11/cms/szablony/20735/pliki/sprawozdanie_konsultacje.pdf

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Mieszkańcy mogą składać wnioski do tych dokumentów, uwagi do sporządzonych projektów i uczestniczyć w rozprawie administracyjnej.

Przepisy prawa w tym zakresie były komentowane przez różnych autorów. W. Siemiński (2007) zauważa brak w polskim planowaniu przestrzennym gwarantowanych form partycypacji społecznej, dostępnych dla grup społecznie mniejszościowych i dyskryminowanych oraz brak osobnego wyodrębnienia i wyraźnego wyartykułowania kwestii udziału obywateli w procesach planistycznych. Negatywnie ocenia też częste zmiany form i procedur partycypacji w planowaniu. S. Furman (2014) zaznacza, że mieszkańcom nie przysługuje prawo do żądania opracowania lub zmiany planu, nie mają oni wpływu na harmonogram procesów planistycznych. A Kopec (2009) zwraca uwagę, że: wyłożenie do publicznego wglądu dokumentu i dyskusja publiczna odbywa się po żmudnych procedurach uzyskiwania uzgodnień i opinii, co w sposób oczywisty nie sprzyja uwzględnianiu uwag ze strony społeczności lokalnej – uwzględnianie uwag, a więc zmiana projektu, wiązałoby się z koniecznością powtórzenia kolejnych etapów procedury. Rozstrzygnięcia wójta/burmistrza w sprawie składanych przez mieszkańców wniosków i uwag nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Według H. Izdebskiego i in. (2007) przepisy ustawy są na tyle ogólne, że dają władzy publicznej duże pole uznaniowości w zakresie wpływu na wynik partycypacji, a kontrola nad rozstrzygnięciami gminy dotyczącymi wniosków przez nadzór i sądownictwo jest bardzo ogólnikowa.

Władze nie są zobowiązane do dialogu z mieszkańcami, którzy w procedurze sporządzania i uchwalania dokumentów planistycznych pozostają na pozycji petentów (Furman 2014). Wnioski i uwagi do planów może składać każdy. Przepisy ustawy nie określają szczególnej roli mieszkańców w tym procesie. Społeczność lokalna nie ma prawa wypowiedzieć się w sprawie przeznaczenia terenów w drodze referendum lokalnego, gdyż byłoby sprzeczne z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷.

Badania prowadzone w gminach wiejskich województwa małopolskiego przez A. Zastawnika (2013) wskazują, że wnioski składane do planów są lakoniczne (dominuje: wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na budowlaną) i w miarodajnej przewadze dotyczą posiadanej nieruchomości. Władze gmin, skupiając się na spełnieniu wymogów ustawowych, nie przykładają dostatecznej wagi do uświadamiania mieszkańcom istoty procesu planistycznego i roli w nim mieszkańców. Prawo nie sprzyja budowaniu porozumienia pomiędzy zróżnicowanymi interesami członków społeczności, ani spojrzeniu na przestrzeń lokalną jako na wspólne dobro. Trudno się zatem dziwić charakterowi składanych do planów wniosków. Konstrukcja procedury sprzyja indywidualnemu, „egoistycznemu” podejściu mieszkańców do tworzenia planu. Propozycje mieszkańców powinny być przedmiotem lokalnych negocjacji z udziałem planistów, a nie tylko przedmiotem formalnej oceny i decyzji władz lokalnych.

Ponadto A. Zastawnik (2013, s. 91) zauważa, że „negocjacje i rzetelna dyskusja na początkowym etapie sporządzania opracowania planistycznego zdarza się niezwykle rzadko, ponieważ zarówno władze gminy, jak również większość projektantów, unika rozszerzenia procedury”. Tymczasem nasuwa się wniosek, że właśnie na tym etapie kontakt ze społeczeństwem ma duże znaczenie. O unikaniu przez władze lokalne autentycznych negocjacji ze społecznością w procedurze tworzenia planów zagospodarowania pisze również

⁷ Orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego sygn. II OSK 344/14.

W. Siemiński (2016). Realizacja dodatkowych form uczestnictwa mieszkańców jest rzadko stosowana, gdyż jest to duży wysiłek organizacyjny, oraz wydłużenie tej długiej i kosztownej procedury (Zastawnik 2013).

O niedostatku rzetelnych dyskusji na początkowym etapie sporządzania planu świadczą też wyniki badań nad konfliktami wokół lokalizacji uciążliwych inwestycji (Bednarek-Szczepeńska i Dmochowska-Dudek 2016). Mieszkańcy często dowiadują się na etapie wyłożenia planu miejscowego lub studium o tym, że jakiś teren ma być przeznaczony pod kontrowersyjną inwestycję. Dochodzi do protestów, w wyniku których władze lokalne niejednokrotnie odstępują od uchwalenia planu. Badania pokazały, że dwa razy więcej było przypadków nieuchwalenia niż uchwalenia planu miejscowego po protestach mieszkańców związanych z przeznaczeniem terenu pod kontrowersyjne inwestycje. Gdyby dyskusje ze społecznością nad proponowanymi dokumentami miały miejsce przed wszczęciem procedury formalnej, ograniczono by zapewne konflikty i nie byłoby potrzeby wycofywania się z rozpoczętych procedur.

Przepisy prawa nie sprzyjają podejmowaniu przez władze lokalne twórczej współpracy z mieszkańcami (oraz innymi interesariuszami) w celu wypracowania idei planu. Koncepcja *collaborative planning* nie znajduje odzwierciedlenia w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Planowanie i realizacja przedsięwzięć w przestrzeni

Przedsięwzięcie według ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku... (2008) to zamierzenie budowlane lub inna ingerencja w środowisko polegająca na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu. Zainteresowanie społeczności lokalnych projektowaniem i realizacją przedsięwzięć w ich miejscu zamieszkania ma miejsce w szczególności wtedy, gdy: 1) są to przedsięwzięcia lokalnie pożądane, realizowane najczęściej przez władze lokalne, służące, w ocenie mieszkańców, poprawie jakości ich życia lub 2) są to przedsięwzięcia kontrowersyjne, mogące mieć negatywny wpływ na środowisko lub jakość życia mieszkańców, realizowane najczęściej przez podmioty ponadlokalne.

Polskie prawodawstwo nie nakłada na samorządy lokalne obowiązku konsultowania konkretnych inwestycji w przestrzeni publicznej. Władze lokalne same mają prawo ustalać, czy i jakie elementy zagospodarowania tej przestrzeni będą konsultować z mieszkańcami. Tym niemniej w 2010 r. wprowadzono do ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie przepisy umożliwiające społecznościom lokalnym podejmowanie inicjatywy w sprawie zagospodarowania przestrzeni publicznej o znaczeniu sołectkim. Jak mówi ustawa, mieszkańcy mogą, bezpośrednio (bez zakładania formalnych grup) bądź za pośrednictwem organizacji, złożyć wniosek o realizację zadania publicznego, którym może być np. budowa chodnika, placu zabaw, urządzenie zieleni publicznej itd., a więc inwestycje przez nich wybrane. Mogą to być zarówno obiekty małej architektury niewymagające pozwolenia na budowę, jak i inne obiekty budowlane.

Kluczowe jest tu przekazanie w ręce mieszkańców inicjatywy, a także ich współudział w realizacji danego przedsięwzięcia. W ustawie akcentuje się zatem zasadę partnerstwa w relacji władza lokalna–mieszkańcy. Społeczności lokalne uzyskały możliwość faktycznego współdecydowania o kształcie przestrzeni publicznej w miejscu zamieszkania.

Jak inicjatywa lokalna funkcjonuje w praktyce? K. Mojkowski (2016) wskazuje, że w 2014 r. zaledwie 664 jednostki samorządu terytorialnego (a więc 24%) miały podję-

te uchwały dotyczące inicjatywy lokalnej. Ponieważ w zestawieniu tym były również samorządy powiatowe i wojewódzkie, udział samorządów gmin, w których obowiązywała inicjatywa lokalna, był jeszcze mniejszy. Jednocześnie z ustawy wynika, że przyjęcie takiej uchwały w gminie jest obligatoryjne. Ustawodawca nie określił terminu jej przyjęcia, dlatego należy przyjąć, że powinna być ona podjęta niezwłocznie po wejściu w życie (czyli w 2010 r.). Brak uchwały blokuje możliwość skorzystania przez mieszkańców z przysługującego im prawa i może narażać samorząd na zarzuty o naruszenie przepisów (Waszak 2013). Jest to najpoważniejszą formalną przeszkodą w rozwoju tego narzędzia partycypacji (Mojkowski 2016).

Kolejnym instrumentem, który pozwala mieszkańcom inicjować realizację przedsięwzięć w przestrzeni publicznej, jest fundusz sołecki. Został on wprowadzony ustawą w 2009 r., zastąpioną potem ustawą o funduszu sołeckim z 2014 r. Mieszkańcy mają prawo do zdecydowania, na jaki cel chcą przeznaczyć wyznaczone przez samorząd lokalny środki publiczne (tym celem może być jakieś przedsięwzięcie w przestrzeni). Z inicjatywą może wyjść nieformalna grupa sąsiadów, sołtys lub rada sołecka, a wniosek musi uchwalić zebranie wiejskie. Instrument ten daje mieszkańcom możliwość wywierania, przynajmniej w pewnym zakresie, realnego wpływu na decyzje publiczne w swojej miejscowości. Jednak, jak wskazuje A. Ptak (2015), poziom środków angażowanych w ramach funduszu sołeckiego jest niewielki. Jego rola w kształtowaniu przestrzeni jest zatem stosunkowo mała, gdyż inwestycje, jak budowa drogi czy chodnika, nie mogą być z niego zrealizowane. Ponadto w nieco ponad 50% badanych przez A. Ptaka (2015) gmin rady przyjęły uchwały o funduszu sołeckim.

Lokalizacja przedsięwzięć powinna być poprzedzona otwartym dialogiem pomiędzy wszystkimi stronami, zwłaszcza tymi, na które te przedsięwzięcia będą miały wpływ. Jak konkluduje R. Lidskog (1997), pogląd taki nie jest w debacie akademickiej kwestionowany. Poza inwestycjami lokalnie pożądanymi, szczególnie istotne z punktu widzenia mieszkańców są duże inwestycje infrastrukturalne, przemysłowe lub rolnicze, realizowane przez podmioty publiczne lub prywatne, często o charakterze ponadlokalnym. Z uwagi na potencjalne oddziaływania takich inwestycji mieszkańcy podchodzą na ogół do nich krytycznie (postawy NIMBY) i chcą mieć wpływ na proces decyzyjny w ich sprawie.

Znamienne jest to, że w polskim prawie nie ma obowiązku prowadzenia konsultacji społecznych przez inwestora na wczesnym etapie planowania, w tym na etapie przygotowywania wariantów lokalizacyjnych dla dużych inwestycji, np. dróg, linii kolejowych (Iwińska 2010). Dobrą praktyką, ale niestety prawnie niewymaganą, jest więc włączanie społeczności lokalnych w proces przygotowywania koncepcji inwestycji.

Prawo wymaga włączenia społeczeństwa dopiero na etapie postępowania administracyjnego, w ramach którego przeprowadzana jest ocena oddziaływania na środowisko oraz na obszar Natura 2000, według przytaczanych tu już kilkakrotnie zasad ustawy o udostępnianiu informacji... (2008). Te zasady reprezentują czwarty/piąty poziom drabiny Arnstein. Jednakże w przypadku przedsięwzięć, dla których organ nie stwierdził konieczności sporządzenia raportu środowiskowego, konsultacje społeczne nie są prowadzone. Zatem tylko w części przypadków mieszkańcy mogą się wypowiadać na temat inwestycji, które z ich punktu widzenia mogą wpływać negatywnie na jakość ich życia. W przypadku braku planu miejscowego postępowanie środowiskowe jest często jedyną możliwością formalnego wypowiedzenia się mieszkańców w sprawie planowanej kontrowersyjnej inwestycji, gdyż postępowanie lokalizacyjne nie przewiduje takiej możliwości. Nie mogą oni jednak odwołać

się od decyzji środowiskowej ani jej zaskarżyć do sądu, jeśli nie są bezpośrednim sąsiadem (stroną), ani nie sformalizowali swojej działalności w postaci organizacji.

Z badań M. Bednarek-Szczepańskiej i K. Dmochowskiej-Dudek (2016) nad konfliktami wokół lokalizacji uciążliwych inwestycji wynika, że mieszkańcy o planowanych w ich miejscu zamieszkania kontrowersyjnych inwestycjach dowiadują się najczęściej na etapie upublicznienia informacji o prowadzonej ocenie oddziaływania na środowisko. Gwarantowane przez ustawę o udostępnianiu informacji... (2008) i realizowane przez organ zasady uczestnictwa społeczeństwa nie zapewniają im faktycznego wpływu na proces decyzyjny. Społeczność lokalna podejmuje zatem oddolne działania, poza standardowymi procedurami, aby wpłynąć na decyzje dotyczące przestrzeni: zbieranie podpisów pod protestem przeciwko inwestycji, medialne nagłaśnianie sprawy, nakłanianie władz gminy do podejmowania działań niesprzyjających inwestorowi, podejmowanie rozmów z inwestorem, szukanie sojuszników poza obszarem gminy, organizacja zbiorowych akcji w przestrzeni publicznej (Bednarek-Szczepańska i Dmochowska-Dudek 2016). Wobec niedostatecznych, w odczuciu mieszkańców, możliwości udziału w planowaniu inwestycji, jakie daje prawo, podejmują oni aktywność niesformalizowaną. Tworzą się specyficzne formy samorganizacji społecznej, określone w cytowanych badaniach samorządami protestu, ukierunkowane na zapobieganie niekorzystnym zmianom w przestrzeni. Zamiast prowadzić dialog ze społecznością na wstępnym etapie wyboru lokalizacji inwestycji (czego prawo nie wymaga), władze lokalne próbują zwiększyć znaczenie opinii mieszkańców na kolejnych etapach procedury, na których, w świetle prawa ta opinia nie może być decydująca (np. poprzez wydawanie inwestorowi odmownych decyzji środowiskowych mimo niedostatecznych przesłanek prawnych lub wbrew pozytywnym uzgodnieniom).

Do kategorii „planowanie i realizacja przedsięwzięć” zaliczono między innymi postępowania lokalizacyjne. Jest to wybór umowny, gdyż decyzje o warunkach zabudowy i lokalizacji inwestycji celu publicznego zastępują plan miejscowy, są więc niejako na poziomie planowania przestrzennego. Z drugiej strony, nie mają charakteru konstytutywnego i nie powstają w toku procedury planistycznej⁸. Tym samym do tej kategorii zaliczono decyzje wprowadzone do porządku prawnego na mocy specustaw.

W postępowaniu prowadzącym do wydania decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego ustawodawca nie przewidział żadnej formy konsultacji społecznych. Jest to zatem najniższy stopień partycypacji. To poważna niekonsekwencja w systemie planowania przestrzennego, gdyż decyzja lokalizacyjna zastępuje *de facto* plan miejscowy tam, gdzie nie został uchwalony. Mając na uwadze powszechność stosowania decyzji oraz brak wymogu jej zgodności ze studium, okazuje się, że w dużym stopniu zagospodarowanie przestrzeni odbywa się bez żadnych konsultacji społecznych, w szczególności bez konsultacji ze społecznością lokalną. Należy jednak podkreślić, że w przypadku decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, strony postępowania (niebędące właścicielami czy użytkownikami wieczystymi gruntów, na których ma być lokalizowana inwestycja) zawiadamia się poprzez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie. Tym samym ustawodawca podaje tę informację do publicznej wiadomości. Mieszkańcy, niebędący stroną, mogą więc dowiedzieć się o postępowaniu, choć nie mogą w nim uczestniczyć.

⁸ Jak dowodzi G. Dobrowolski (2012), interpretacja miejsca decyzji lokalizacyjnych w systemie planistycznym pozostaje sporna nawet na poziomie orzecznictwa sądów administracyjnych.

Z orzecznictwa wynika także, że przy podejmowaniu decyzji o warunkach zabudowy organ nie ma prawa kierować się opinią społeczną. W uzasadnieniu orzeczenia dotyczącego lokalizacji elektrowni wiatrowej (IV SA/Po 302/14) napisano, że „możliwość oparcia przez organ I instancji decyzji negatywnej na braku aprobaty społecznej czyniłoby z decyzji o ustaleniu warunków zabudowy orzeczenie o charakterze zbliżonym do uznaniowego”. Z przytaczanego już wyżej orzeczenia NSA (sygn. II OSK 344/14) wynika również, że lokalizacja inwestycji nie może być rozstrzygana w drodze referendum lokalnego.

Ustawodawca nie przewiduje udziału społecznego w postępowaniach prowadzących do wydania m.in.: decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o lokalizacji linii kolejowej, ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej, o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych i innych decyzji na podstawie tzw. specustaw. Są to inwestycje wymagające oceny oddziaływania na środowisko, więc tylko na tym etapie społeczeństwo ma zagwarantowaną możliwość partycypacji. Społeczność lokalna w tych przypadkach, podobnie jak w przypadku postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, zostaje poinformowana poprzez obwieszczenie i w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie. Choć ustawodawca zaznacza, że jest to forma poinformowania stron postępowania.

Postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę, bez względu na rodzaj przedsięwzięcia, odbywa się bez udziału społeczeństwa. Jedynie w przypadku konieczności przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko, w postępowaniach w sprawie wydania pozwolenia na budowę oraz decyzji wymienionych w powyższym akapicie, udział społeczeństwa jest wymagany.

Udziału społeczeństwa wymagają postępowania w sprawach zezwoleń dla niektórych rodzajów inwestycji: wydania zezwolenia dla instalacji termicznego przekształcania odpadów, na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, pozwolenia zintegrowanego, zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego. Konsultacje społeczne w tych przypadkach odbywają się również na zasadach ustawy o udostępnianiu informacji... (2008). Zatem w porównaniu z inwestycjami regulowanymi specustawami, społeczeństwo ma tu gwarantowaną możliwość wypowiedzenia się przed rozpoczęciem funkcjonowania inwestycji.

Drabina partycypacji w kształtowaniu przestrzeni w polskim prawie

Na podstawie powyższej analizy stworzono, inspirowane S. Arnstein, drabinę partycypacji w kształtowaniu przestrzeni w polskim prawie (tab. 2). Nie występują na niej odpowiedniki dwóch najwyższych stopni. Na żadnym z etapów kształtowania przestrzeni ustawy nie mówią o przejmowaniu przez obywateli władzy/kontroli. W nawiązaniu do cytowanej już opinii S. Eiter i M. Vik (2015) najwyższe stopnie na drabinie Arnstein nie są właściwe dla sfery planowania przestrzeni.

W tabeli 3 pokazano miejsce poszczególnych postępowania, w ramach wyróżnionych kategorii, na opracowanej drabinie. Podkreślić należy, że wskazano tu minimalny, gwarantowany i wymagany przez ustawy lub rozporządzenia ogólnokrajowe stopień uczestnictwa społeczeństwa (w tym społeczności lokalnej) w postępowaniach dotyczących przestrzeni lokalnej. Tabela nie pokazuje, jak włączenie społeczne realizowane jest w praktyce, a także nie pokazuje możliwości poszerzania stopnia partycypacji przez organy administracji.

Tabela 2. Stopnie uczestnictwa społeczeństwa w kształtowaniu wiejskiej przestrzeni w polskim prawie (w nawiasie zamieszczono odpowiedniki stopni według drabiny Arnstein)

Stopień	Zakres uczestnictwa	
6 (6)	Partnerstwo	Spółceństwo ma prawo podejmowania inicjatywy w sprawach przestrzeni. Inicjatywa ta musi być uwzględniona w działaniach i decyzjach podejmowanych przez organ
5 (5)	Konsultacje szczegółowe	Dąży się do tego, aby wypowiedzieli się wszyscy interesariusze, kładzie się nacisk na prowadzenie konsultacji w sposób zrozumiały; definiuje się szeroki katalog form konsultacji; istnieje wymóg odniesienia się organu do uwag; nie ma wymogu uwzględnienia opinii społeczeństwa
4 (4/5)	Konsultacje proste	Zbierane są wnioski i uwagi ze strony społeczeństwa; istnieje wymóg odniesienia się organu do uwag; nie ma wymogu uwzględnienia opinii społeczeństwa
3 (4)	Informowanie i zbieranie opinii	Informuje się społeczeństwo o postępowaniu oraz prowadzi się konsultacje (bez określenia ich zasad); nie ma wymogu uwzględnienia opinii społeczeństwa
2 (3)	Informowanie	Informuje się społeczeństwo o postępowaniu np. poprzez obwieszczenie
1 (1/2)	Brak uczestnictwa	Nie jest wymagana jakakolwiek forma informowania społeczeństwa o rozpoczęciu postępowania ani włączenia społeczeństwa w to postępowanie

W analizowanych przepisach prawa w większości przypadków nie nadano społeczności lokalnej dodatkowych praw ani szczególnej roli, w porównaniu z innymi podmiotami, w procedurach mających wpływ na kształtowanie przestrzeni. W większości z nich może uczestniczyć każdy na takich samych zasadach. Wyjątki stanowią przepisy dotyczące ustalania granic gmin, tworzenia sołectw, uchwalania lokalnych strategii rozwoju, rewitalizacji oraz planów odnowy miejscowości, inicjatywy obywatelskiej i funduszu sołectkiego.

Zastrzeżenia budzi brak konsekwencji w regulacjach zarówno w obrębie poszczególnych kategorii, jak i pomiędzy kategoriami. Wynika to m.in. z wdrażania przepisów Unii Europejskiej, warunkujących pozyskiwanie środków finansowych, które nie współgrają z zastanyymi, „starymi” przepisami. W kategorii planów, strategii i programów paradoksalne jest to, że przepisy prawa nie wymagają udziału społeczności lokalnej ani kogokolwiek w tworzeniu podstawowego dokumentu określającego kierunki rozwoju gminy (najczęściej zwanego strategią rozwoju gminy). Z drugiej strony, przy przygotowywaniu tzw. lokalnych strategii rozwoju (według zasad RLKS wdrożonych w 2015 r.), które obejmują najczęściej większy obszar – np. kilku gmin, wymaga się nie tylko włączenia mieszkańców do ich tworzenia, ale nawet zgodności strategii z wnioskami wynikającymi z konsultacji z mieszkańcami.

Dobrym bodźcem aktywizacji mieszkańców stały się przepisy rozporządzeń dotyczących odnowy wsi. Plan odnowy miejscowości musiał być wyrazem woli mieszkańców i ich wizją rozwoju własnej miejscowości. Jednocześnie nie jest to dokument, który w świetle prawa ma być uwzględniany w polityce i planowaniu przestrzennym. Ten fakt, w zestawieniu ze słabą pozycją mieszkańców w procedurach tworzenia dokumentów planistycznych sprawia, że tworzenie planów odnowy wsi odgrywa często rolę tylko w pozyskaniu środków unijnych na konkretne inwestycje. Wypracowana przez mieszkańców koncepcja rozwoju własnej miejscowości może w ogóle nie mieć przełożenia na planowanie przestrzenne.

Przepisy dotyczące rewitalizacji wprowadzone w 2015 r., zaskakują swoim szczegółowym podejściem do partycypacji w tworzeniu programów rewitalizacji, w zestawieniu z regulacjami dotyczącymi tworzenia programów w innych dziedzinach. Co więcej, w nie-

Tabela 3. Gwarantowane przez prawo włączanie społeczeństwa, w tym społeczności lokalnej, w kształtowanie wiejskiej przestrzeni w podziale na kategorie (tam, gdzie znaczenie społeczności lokalnej zostało wyróżnione przez ustawodawcę, zastosowano szarą czonkę)

	Brak uczestnictwa	Informowanie	Informowanie i zbieranie opinii	Konsultacje proste	Konsultacje szczegółowe	Partnerstwo
Tworzenie i ustalanie granic obszarów	Tworzenie i ustalanie granic parków narodowych, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu, rezerwatów przyrody, obszarów Natura 2000, stref ochronnych ujęć wodnych i obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych		Tworzenie parków kulturowych	Wyznaczanie stref ochrony krajobrazu	Wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji	Tworzenie, znoszenie gmin, ustalanie granic gmin, tworzenie jednostek pomocniczych i ustalanie ich granic
Sporządzanie strategii, planów, programów				Sporządzanie planów gospodarki odpadami, programów ochrony środowiska, planów ochrony parków narodowych, krajobrazowych, obszarów Natura 2000, rezerwatów przyrody, planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000	Sporządzanie programów rewitalizacji	Sporządzanie lokalnych strategii rozwoju, planów odnowy miejscowości
Polityka i planowanie przestrzenne				Sporządzanie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego		
Planowanie i realizacja przedsięwzięć	Wstępne etapy planowania i wyboru lokalizacji przedsięwzięć; postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy; w sprawie pozwolenia na budowę	Postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, ustalenia lokalizacji linii kolejowej, ustalenia lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej i inne na podstawie specustaw		Postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (ocena oddziaływania na środowisko) dla przedsięwzięcia, oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, wydania zezwolenia dla instalacji termicznego przekształcania odpadów, zezwolenia na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, pozwolenia zintegrowanego, zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego		Planowanie i realizacja przedsięwzięć w ramach inicjatywy lokalnej, funduszu sołectkiego

których sferach planowania przestrzeni udział mieszkańców w ogóle nie jest wskazany w ustawach (np. plany rozwoju sieci drogowej, plany sieci szkół publicznych).

W kategorii „Tworzenie i delimitacja obszarów” zwracają uwagę duże dysproporcje pomiędzy gwarantowanym udziałem społeczeństwa. W przypadku planów tworzenia parku narodowego czy obszaru Natura 2000 społeczność lokalna nawet nie musi być o tym poinformowana. Choć wiąże się to z konkretnymi i bezpośrednimi dla niej konsekwencjami. Zaś w przypadku ustalania granic jednostek administracyjnych jest jednym z kluczowych aktorów tego procesu.

Przejawem braku logiki w formułowaniu zasad partycypacji społecznej jest brak obowiązku prowadzenia konsultacji społecznych w postępowaniach w sprawie wydania szeregu decyzji, które są substytutami planowania przestrzennego (używając określenia G. Dobrowolskiego). W kategorii przedsięwzięć zaskakują dysproporcje pomiędzy zasadami partycypacji ustalonymi dla różnych etapów ich planowania. Prawo nie nakłada obowiązku na inwestora, ani na żaden organ administracji, konsultowania ze społecznością lokalną wstępnych etapów wariantowania i ustalania lokalizacji inwestycji ponadlokalnych, w szczególności tych mogących znacząco oddziaływać na środowisko (a więc tych dużych, kontrowersyjnych, budzących największe społeczne zainteresowanie). To właśnie ten etap wydaje się dla społeczności kluczowy. Z kolei prawo daje społeczności możliwość wypowiedzenia się na temat szczegółowych parametrów przedsięwzięcia określanych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a przypadku niektórych rodzajów inwestycji – na etapie różnego typu specjalistycznych zezwoleń. Można się zastanowić, czy taki kształt przepisów jest sensowny. Za wyjątkiem inwestycji o znaczeniu sołeckim, planowanych i realizowanych w ramach inicjatywy lokalnej lub funduszu sołeckiego, prawo nie wymaga od samorządów lokalnych włączenia mieszkańców w planowanie lokalnych przedsięwzięć.

Wnioski

Najczęściej wymaganą przez polskie prawo formą udziału społeczeństwa w kształtowaniu przestrzeni są konsultacje, polegające na zbieraniu uwag i wniosków, z koniecznością odniesienia się do nich przez organ. W odniesieniu do drabiny Arnstein, jest to odpowiednik czwartego/piątego jej stopnia. Dość licznie reprezentowane są najniższe stopnie drabiny, a najwyższe nie występują w ogóle.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że gwarantowane prawem zasady uczestnictwa społeczeństwa w kształtowaniu przestrzeni są, ogólnie rzecz biorąc, dalekie od założeń koncepcji *collaborative planning*. Zaledwie w dwóch ustawach (dotyczących rewitalizacji oraz rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność) znaleźć można ewidentne nawiązanie do tego podejścia. Nie ma takiego nawiązania w ustawie o samorządzie gminnym oraz o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zwłaszcza sfera polityki i planowania przestrzennego pozostawia wiele do życzenia. Powinno tu się łączyć współpracę zorientowaną na porozumienie i dobro wspólne z negocjacjami zorientowanymi na kompromis (por. van den Hove 2006). Regulacje ustawy natomiast nie sprzyjają prowadzeniu dialogu pomiędzy różnymi interesariuszami w przestrzeni i budowaniu porozumienia. Dominuje model indywidualnego opiniowania gotowych rozwiązań dla przestrzeni zamiast aktywnej współpracy przy ich tworzeniu. Ustawodawca najczęściej nie wyróżnia społeczności

lokalnej jako szczególnego podmiotu w procesie uspołecznienia postępowań dotyczących przestrzeni, która jest środowiskiem ich życia. Tym niemniej w nowych aktach prawnych, będących odzwierciedleniem tendencji dominujących w Unii Europejskiej (np. w ustawie o rewitalizacji czy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z udziałem lokalnej społeczności) rola mieszkańców jest podkreślona.

Przepisy prawa, które definiują zasady uczestnictwa społeczeństwa w kształtowaniu przestrzeni, nie tworzą spójnej i logicznej całości. W jednych aspektach ustawodawca wyjątkowo szczegółowo opisuje zasady partycypacji społecznej, a w innych – jest to zagadnienie pomijane. W niektórych sferach kształtowania przestrzeni, istotnych dla społeczności lokalnych, prawo nie wymaga nawet poinformowania mieszkańców o planowanych decyzjach, nie mówiąc już o ich negocjowaniu.

Przedstawione przykłady zilustrowały, jak różnie uczestnictwo społeczności lokalnych może wyglądać w praktyce w relacji do przepisów prawa. W przypadku inicjatywy lokalnej wysoki stopień uczestnictwa mieszkańców gwarantowany przez prawo nie jest dostatecznie realizowany w praktyce, gdyż samorządy lokalne nie wywiązują się w dużej mierze z obowiązku przyjmowania odpowiednich uchwał. Inny przykład pokazuje, że mimo braku obowiązku prawnego, praktyka aktywizowania przez władze lokalne mieszkańców przy tworzeniu strategii rozwoju gmin jest powszechna. Przykład dotyczący planowania przestrzennego zilustrował, że zdefiniowana prawem procedura nie sprzyja faktycznemu włączeniu przez samorządy lokalne mieszkańców na zasadzie partnerskiej w proces planistyczny. Z kolei przykład postępowań dotyczących inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko wskazał, że gdy istniejące procedury nie zapewniają mieszkańcom dostatecznego – w ich opinii – udziału w decydowaniu o swoim terenie, podejmują oni dodatkową aktywność. Realizują niesformalizowane i oddolne działania, aby wyrzucić wpływ na proces decyzyjny dotyczący przedsięwzięć w ich miejscu zamieszkania.

Bibliografia

- Anders J.**, 2011, *Rola władz publicznych w stymulowaniu partycypacji obywateli w procesach governance – doświadczenia międzynarodowe i wnioski dla Polski*, [w:] S. Korenik, A. Dybała (red.), *Przestrzeń a rozwój*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 241, s. 200–211.
- Arnstein S.**, 1969, *A Ladder of Citizen Participation*, *Journal of the American Planning Association*, 35, 4, s. 216–224.
- Boryczka E.**, 2015, *Partycypacyjne instrumenty zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego*, [w:] A. Nowakowska (red.), *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 39–86.
- Cent J., Grodzicka-Jurczak M., Nowak M.**, 2010, *Ocena efektów małopolskiego programu konsultacji społecznych wokół obszarów Natura 2000*, *Chrońmy Przyrodę Ojczyzn*, 4 (66), s. 251–260.
- Damurski Ł.**, 2012, *Polish planners' attitudes towards citizen participation*, *Problems of Sustainable Development*, 2, s. 87–96.
- Davidoff P.**, 1965, *Advocacy and pluralism in planning*, *Journal of the American Institute of Planning*, 31, s. 331–338.
- Dobrowolski G.**, 2012, *Szczególne substytuty planowania przestrzennego*, *Acta Iuridica Agraria*, 10, s. 185–197.

- Eiter S., Vik M.**, 2015, *Public participation in landscape planning: Effective methods for implementing the European Landscape Convention in Norway*, *Land Use Policy*, 44, s. 44–53.
- Fedyszak-Radziejowska B.**, 2006, *Kapitał społeczny wsi – w poszukiwaniu utraconego zaufania*, [w:] K. Szafraniec (red.), *Kapitał ludzki i zasoby społeczne wsi*, Wydawnictwo IRWiR PAN, Warszawa, s. 71–118.
- Foster-Fisherman P., Berkowitz S., Lounsbury D., Jacobson S., Allen N.**, 2001, *Building Collaborative Capacity in Community Coalitions: A Review and Integrative Framework*, *American Journal of Community Psychology*, 29, 2, s. 241–261.
- Fraser N.**, 1990, *Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of the actually existing democracy*, *Social Text* 25/26, s. 56–80.
- Frykowski M., Starosta P.**, 2008, *Kapitał społeczny i jego użytkownicy*, *Przegląd Socjologiczny*, 57, 1, 31–62.
- Furman S.**, 2014, *Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym. Konkluzje z konferencji*, [w:] *Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym*, Polskie Towarzystwo Urbanistów, Warszawa, s. 86–93.
- Gans H.**, 1969, *Planning for people, not buildings*, *Environment and Planning A*, 1, s. 33–46.
- Goldstein B.E., Butler W.H.**, 2010, *Expanding the Scope and Impact of Collaborative Planning*, *Journal of the American Planning Association*, 76, 2, s. 238–250.
- Goszczyński W., Knieć W., Czachowski H.**, 2015, *Lokalne horyzonty zdarzeń. Lokalność i kapitał społeczny w kulturze (nie) ufności na przykładzie wsi kujawsko-pomorskiej*, MET, Toruń.
- Gotkiewicz W.**, 2014, *Wpływ sieci Natura 2000 na działalność gospodarstw rolnych położonych na terenie obszarów specjalnej ochrony Ostoja Warmińska i Przełomowa Dolina Narwi*, *Woda – Środowisko – Obszary Wiejskie*, 14 (45), s. 5–17.
- Goździewicz-Biechońska J.**, 2008, *Partycypacja społeczna w tworzeniu prawa na przykładzie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, *Samorząd Terytorialny*, 7–8, s. 32–42.
- Grodzińska-Jurczak M., Cent J.**, 2010, *Udział społeczeństwa szansą dla realizacji programu Natura 2000 w Polsce*, *Chrońmy Przyrodę Ojczyzną*, 66, 5, s. 341–352.
- Healey P.**, 1997, *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, *Planning–Environment–Cities*, UBC Press, Vancouver.
- Habermas J.**, 1999, *Teoria działania komunikacyjnego*, PWN, Warszawa.
- Hibszar A.**, 2008, *Komunikacja społeczna jako sposób przezwycięzania konfliktów społecznych w parkach narodowych*, *Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego*, 10, s. 579–591.
- Innes J., Booher D.**, 1999, *Consensus building and complex adaptive systems. A framework for evaluation collaborative planning*, *Journal of the American Planning Association*, 65, 4, s. 412–423.
- Itrich-Drabarek J.**, 2009, *Problem sfery publicznej*, *Studia Politologiczne*, 14, s. 70–83.
- Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I.**, 2007, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie Prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawa*, Ernst&Young, Warszawa.
- Jałowiecki B., Szczepański M.**, 2006, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Scholar, Warszawa.
- Kaleta A.**, 2013, *Obszary badawcze polskiej socjologii wsi okresu przejścia systemowego (lata 1989–2013)*, *Roczniki Historii Socjologii*, 3, s. 127–154.
- Kalisiak-Mędelska M.**, 2011, *Partycypacja społeczna – przymus czy rzeczywista potrzeba?*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 241, s. 262–276.
- Kopec A.**, 2009, *Udział społeczny w planowaniu przestrzennym – uwarunkowania prawne a praktyka planistyczna*, *Space – Society – Economy*, 9, s. 35–42.
- Lane M.**, 2005, *Participation in planning*, *Australian Geographer*, 36, 3, s. 283–300.

- Mojkowski K.**, 2016, *Pięć lat inicjatywy lokalnej. Porównanie przepisów dotyczących inicjatywy lokalnej z praktyką ich stosowania*, Fundacja Batorego, www.Batory.org.pl (dostęp: 29.01.2018).
- Nalazek S.**, 2016, *Prawne formy stosowania instytucji demokracji bezpośredniej na szczeblu jednostek pomocniczych gmin*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ, 3, s. 17–27.
- Patel M., Kok K., Rothman D.**, 2007, *Participatory scenario construction in land use analysis: An insight into the experiences created by stakeholder involvement in the Northern Mediterranean*, Land Use Policy, 24, s. 546–561.
- Pawłowski S.**, 2016, *Ustawa o rewitalizacji a zakres partycypacji społecznej – wyzwania i zagrożenia*, Acta Polonica Politica, 2 (36), s. 77–89.
- Peter-Bombik K., Szczudlińska-Kanoś A.**, 2015, *Zarządzanie partycypacyjne we wspólnotach lokalnych*, [w:] R. Brol, A. Raszkowski, A. Sztando (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, s. 83–91.
- Ptak A.**, 2015, *Lokalna społeczność w procesie tworzenia funduszu sołeckiego*, Studia Regionalne i Lokalne, 1, 59, s. 138–153.
- Putnam R.**, 1993, *Making Democracy Work*, Princeton University Press, Princeton.
- Roy P.**, 2015, *Collaborative planning – A neoliberal strategy? A study of the Atlanta BeltLine*, Cities, 43, s. 59–68.
- Ryan R., Fabos J.G., Allan J.J.**, 2006, *Understanding opportunities and challenges for collaborative greenway planning in New England*, Landscape and Urban Planning, 76, 1–4, s. 172–191.
- Siemiński W.**, 2007, *Cele i zasady partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym – przegląd literatury*, Człowiek i Środowisko, 31 (1–2), s. 37–59.
- Sobotka M., Jawecki B., Tokarczyk-Dorociak K.**, 2012, *Aspekty prawne zmiany granic administracyjnych gmin*, Barometr Regionalny, 4 (30), s. 31–38.
- Soneryd L.**, 2004, *Public involvement in the planning process: EIA and lessons from the Örebro airport extension, Sweden*, Environmental Science & Policy, 7, s. 59–68.
- Starosta P., Frykowski M.**, 2008, *Typy kapitału społecznego i wzory partycypacji obywatelskiej w wiejskich gminach centralnej Polski*, [w:] M. S. Szczepeński, K. Bierwiazzonek, T. Nawrocki, (red.) *Kapitały ludzkie i społeczne a konkurencyjność regionów*, Wydawnictwo UŚ, Katowice.
- Theiss M.**, 2010, *System pozornie otwarty. O instytucjonalnych uwarunkowaniach lokalnej partycypacji politycznej w Polsce*, [w:] B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec (red.), *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 61–80.
- Van den Hove S.**, 2006, *Between consensus and compromise: acknowledging the negotiation dimension in participatory approaches*, Land Use Policy, 23, s. 10–17.
- Walczak B.**, 2014, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska*, Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie, 9, s. 97–105.
- Wallis A.**, 1990, *Socjologia przestrzeni*, Niezależna Oficyna Wydawnicza, Warszawa.
- Waszak Ł.**, 2013, *Inicjatywa lokalna – podstawa prawna*, [w:] *Samorząd z Inicjatywą Lokalną*, Fundacja Biuro Inicjatyw Społecznych, Kraków, s. 1–17.
- Wierzbicki Z.**, 1987, *Aktywizacja i rozwój społeczności lokalnych i środowiskowych*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 49, 3, s. 313–335.
- Wodzikowski C.**, 2005, *Konflikt społeczny na tle tworzenia Parku Narodowego „Bory Tucholskie”*, [w:] A. Hibszer, J. Partyka (red.), *Między ochroną przyrody a gospodarką – bliżej ochrony*, PTG Oddział Katowicki, Ojcowski Park Narodowy, Sosnowiec, Ojców, s. 74–91.

Zastawnik A., 2013, *Kształtowanie przestrzeni z udziałem społeczności lokalnych w procesie planowania przestrzennego na wybranych przykładach z gmin małopolskich*, Politechnika Krakowska, Kraków (praca doktorska).

Wykaz aktów prawnych

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dn. 18.08.2017 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu „Inwestycje w obiekty pełniące funkcje kulturalne”, operacje typu „Kształtowanie przestrzeni publicznej” oraz operacje typu „Ochrona zabytków i budownictwa tradycyjnego” w ramach działania „Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.

Ustawa z dn. 20.07.2017 Prawo wodne.

Ustawa z dn. 14.12.2016 r. Prawo oświatowe.

Ustawa z dn. 09.10.2015 r. o rewitalizacji.

Ustawa z dn. 05.08.2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych.

Ustawa z dn. 20.02.2015 o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności.

Ustawa z dn. 21.02.2014 r. o funduszu sołeckim.

Ustawa z dn. 14.12.2012 r. o odpadach.

Ustawa z dn. 09.06.2011 Prawo geologiczne i górnicze.

Ustawa z dn. 08.07.2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dn. 30.03.2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla obszaru Natura 2000.

Ustawa z dn. 12.02.2009 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego.

Ustawa z dn. 03.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dn. 14.02.2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.

Ustawa z dn. 06.12.2006 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dn. 12.05.2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, twórców i składników przyrody.

Ustawa z dn. 16.04.2004 r. o ochronie przyrody.

Ustawa z dn. 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

Ustawa z dn. 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.

Ustawa z dn. 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Ustawa z dn. 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym.

Ustawa z dn. 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ustawa z dn. 27.04.2001 r. Prawo ochrony środowiska.

Ustawa z dn. 07.07.1994 r. Prawo budowlane.

Ustawa z dn. 28.09.1991 r. o lasach.

Ustawa z dn. 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym.

Ustawa z dn. 21.03.1985 r. o drogach publicznych.

Summary

The aim of the article is to evaluate law regulations being in force in Poland regarding the participation of local communities in shaping the rural space in relation to the concept of ladder of citizen participation by S. Arnstein and the idea of collaborative planning. It has been assumed that shaping the space involves both establishing and defining borders of given areas, its planning with various degrees of detail (appointing development priorities, defining destination and land use), as well as planning and implementation of specific projects. For this purpose, 27 legal acts (laws and national regulations) have been reviewed. These documents outline the framework for the inclusion of society (including local communities) in shaping the rural space and the interpretations of legal provisions made by other authors have been implemented. Inspired by the concept ladder of citizen participation according to S. Arnstein (1969), a diagram was developed illustrating the degree of public participation guaranteed by the legislative system in shaping the rural space divided into categories, taking into account the role of local communities.

Key words: rural management, law, local community.