

Lidia GROEGER  
Uniwersytet Łódzki

## UDZIAŁ SPOŁECZNY A ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ PRZESTRZENI MIESZKANIOWEJ

### THE SOCIAL PARTICIPATION BUT THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE HOUSING SPACE

**ABSTRACT:** The article is showing the idea of the sustainable development and her legal authorizations. Scope of the social participation in the system of the spatial planning in Poland based on provisions of law currently being in force. The sustainable development was described in the natural, public, economic and spatial aspect. Particular attention was paid for public aspect which should be a type of the filter through which decisions concerning the natural environment, the economy and the space are flowing. the lack of the education in the possibility and principles of the forming of the sustainable development on all levels of training was also taken into consideration. To the optimum model „responsive governance” based on the public concept of social participation which the effectiveness is measuring oneself also based on the process and the result was indicated. Criteria and conditions of implementing the sustainable development in the forming of the housing space were presented. Advantages of both the benefit of the social participation to the policy and the spatial development were indicated. They verified applying of principles and the practice in the social complicity in the planning and developing the housing space on the example of Łódź. Examples of the public participation in the forming of the housing space were presented on chosen examples from Germany, France and Netherlands as well as desired directions of action were set in implementing the sustainable development on the local level.

**KEY WORDS:** social participation, housing space, sustainable development, Łódź

## Wprowadzenie

W okresie ostatnich dwudziestu lat na skutek zmian ustrojowych i członkostwa Polski w strukturach organizacji międzynarodowych państwo ratyfikowało konwencje wprowadzające zrównoważony rozwój i udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dla siebie i przyszłych pokoleń. Jednak, jak wskazują międzynarodowe porównania z innymi państwami, Polska wśród państw świata zajmuje w rankingach poziomu zrównoważonego rozwoju coraz odleglejsze miejsca. Według grupy Yale Center for Environmental Law and Policy, która w 2005 r. dostarczyła na Światowe Forum Gospodarcze

2005 trzeci raport z prac nad wskaźnikiem zrównoważonego rozwoju (environmental sustainability index, ESI), Polska zajęła 102 pozycję na 146 krajów sklasyfikowanych w rankingu (w 2002 r. była to pozycja 87, a w 2001 r. – 58).

Realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju w Polsce to obowiązek konstytucyjny wszystkich partnerów lokalnych i regionalnych – samorządu, biznesu, organizacji pozarządowych, środowisk twórczych, partii politycznych. Budowa konkretnych mechanizmów partnerstwa związanego z tworzeniem regionalnego społeczeństwa obywatelskiego to najlepszy sposób na zmniejszanie dystansu dzielącego polskie regiony od standardów społecznych, gospodarczych, środowiskowych i politycznych Unii Europejskiej. Kwestie zrównoważonego rozwoju nie są istotnym przedmiotem zainteresowania państwa i społeczeństwa. Aktualny system zarządzania publicznego w naszym kraju wykazuje wiele wad, a także brak przestrzegania obowiązującego prawa (Billert 2006, Kulesza 2005, Raport NIK). Z czego to wynika? Może należy wskazać możliwe rozwiązania i odpowiednio je propagować, aby partycypacja społeczna w kształtowaniu przestrzeni, w której się mieszka i na temat której posiada się największą wiedzę stała się faktem, a nie tylko postulatem, którego realizacja rozmywa się w czasie.

Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na potrzebę edukacji i partycypacji społecznej w kształtowaniu przestrzeni mieszkaniowej<sup>1</sup> zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Opracowanie uwzględnia kwestie prawnego umocowania udziału społecznego i poszanowania zasad zrównoważonego rozwoju oraz praktykę funkcjonowania w tym zakresie na poziomie lokalnym (przykład Łodzi). Zawiera przykłady ciekawych instrumentów stosowanych w Niemczech, Francji i Holandii w celu wypracowywania optymalnych decyzji służących interesowi społecznemu na danym obszarze.

Przestrzeń mieszkaniowa jest tą sferą społecznie wytwarzanej przestrzeni, z którą obcuje każdy obywatel naszego kraju i której prawidłowym rozwojem jest przeważnie najbardziej zainteresowany, dlatego zwrócenie uwagi na potrzebę edukacji, świadomości społecznej posiadanych praw i popularyzacji zrównoważonego rozwoju stało u podstaw podjętej problematyki.

## Idea zrównoważonego rozwoju

Idea zrównoważonego rozwoju wywodzi się z pracy Gifforda Pinchota *Ochrona*, zwracającej uwagę na konieczność ochrony środowiska przyrodniczego dla następnych pokoleń (Dresner 2002). W 1972 r. idea prośrodowiskowego rozwoju została wprowadzona do dokumentów Konferencji Narodów Zjednoczonych pod nazwą „ekorozwój” (ecodevelopment) (O’Riordan 1993). Termin „rozwój zrównoważony” (sustainable development) został wprowadzony do literatury ekonomicznej w 1987 r. podczas ob-

---

<sup>1</sup> Przestrzeń mieszkaniowa rozumiana jest jako część przestrzeni geograficznej pełniąca realnie lub potencjalnie funkcje mieszkaniowe, zagospodarowana na cele mieszkaniowe, postrzegana przez ludność jako miejsce zamieszkania.

rad Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju (Brundtland Commission). Autorzy raportu pt. *Nasza wspólna przyszłość* zaproponowali nowy model rozwoju dla świata, model oparty na trwałości i odtwarzalności (Pęski 1999). Działalność komisji i opublikowany raport przyczyniły się do zwołania Szczytu Ziemi w 1992 r. w Rio de Janeiro. Materiałem wypracowanym w trakcie spotkania była Karta Ziemi, zwana też Deklaracją z Rio. Dokument zawierał zasady zrównoważonego rozwoju (Agenda 21), które powinny służyć dynamice rozwoju i jednocześnie włączać społeczności lokalne w podejmowanie kluczowych decyzji (Mierzejewska 2009, Pęski 1999, Kozłowski 2000).

W Polsce postanowienia Deklaracji z Rio znalazły odzwierciedlenie w art. 5 Konstytucji RP<sup>2</sup>, w ustawowej definicji zrównoważonego rozwoju (ustawa z 27 kwietnia 2001 r., Prawo ochrony środowiska) oraz w podstawowych dokumentach strategicznych, a w szczególności w dokumentach dotyczących polityki ekologicznej Polski uchwalanych przez Sejm (Bukowski 2009, Gerwin 2008). Zgodnie z ustawą z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, rozwój zrównoważony zdefiniowano jako „rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”.

Rolę i zadania władz oraz społeczności lokalnych i regionalnych w tworzeniu oraz realizacji zasad zrównoważonego rozwoju określał rozdział 28 Agendy 21. Podkreśla się w nim jako pożądaną formę działania władz lokalnych i regionalnych uspołecznienie procesu podejmowania decyzji, samodzielność, przejawianie inicjatywy. W Agendzie zwrócono uwagę, że to właśnie społeczności lokalne i regionalne oraz ich poszczególne sektory (samorząd, organizacje pozarządowe, biznes, czy lokalni i regionalni liderzy) tworzą, prowadzą i utrzymują infrastrukturę społeczną i ekonomiczną, gospodarują przestrzenią, kształtują i chronią środowisko przyrodnicze, kreują i realizują własne wizje rozwoju oraz współuczestniczą w realizacji wizji rozwoju regionalnego i kraju. Odgrywają też podstawową rolę w kształtowaniu świadomości ekologicznej poprzez promowanie i realizację idei zrównoważonego rozwoju, której naczelnym celem jest zaspokajanie potrzeb teraźniejszości bez umniejszania możliwości zaspokajania potrzeb przez przyszłe pokolenia i jednocześnie zapewnienie społeczeństwu długofalowej wizji rozwoju. Działania prowadzące do zaspokojenia bieżących potrzeb mogą mieć krótkoterminowy horyzont czasowy, jednak zawsze powinny uwzględniać perspektywę długoterminową.

---

<sup>2</sup> Konstytucja RP w art. 5 stanowi, że „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej gwarantuje każdemu obywatelowi równe prawa do rozwoju i udziału w życiu publicznym niezależnie od płci, wieku, rasy, pochodzenia społecznego i narodowościowego, przynależności politycznych, wyznawanej religii. Nie ma więc w Polsce dyskryminacji obywateli, a każdy jej przejaw byłby ścigany z mocy prawa i traktowany jako przestępstwo.

Dla prawidłowego zrozumienia, czym jest zrównoważony rozwój, kluczowe są dwa pojęcia (Stappen 2006): koncepcja podstawowych potrzeb oraz idea ograniczonych możliwości, a zwłaszcza wytrzymałości światowego systemu ekologicznego. Definicja zrównoważonego rozwoju uwzględniająca wymienione elementy brzmi następująco: „Zrównoważony rozwój to rozwój, który zaspokaja potrzeby obecne, nie zagrażając możliwościom zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń. Opiera się na dwóch podstawowych pojęciach: pojęciu «potrzeb», w szczególności podstawowych potrzeb najbardziej na świecie, którym należy nadać najwyższy priorytet; pojęciu ograniczeń, narzuconych zdolności środowiska do zaspokojenia potrzeb obecnych i przyszłych przez stan techniki i organizacji społecznej”. Zrównoważony rozwój rozpatruje się zwykle w czterech aspektach: przyrodniczym, społecznym, ekonomicznym i przestrzennym.

Zrównoważony rozwój oznacza zatem znalezienie harmonii między aspektami w każdym ludzkim działaniu, przy czym aspekt społeczny jest filtrem, poprzez który powinna się przesączyć każda decyzja dotycząca środowiska przyrodniczego, przestrzeni i gospodarki. Nadrzędnym bowiem celem gospodarki przestrzennej i zrównoważonego rozwoju jest zapewnienie poprawy poziomu i jakości życia mieszkańców przy uwzględnieniu ograniczeń stawianych przez środowisko. Wypracowanie racjonalnego i akceptowalnego kompromisu między różnymi, często przeciwstawnymi aspektami zrównoważonego rozwoju wymaga aktywnego udziału społecznego oraz edukacji i otwarcia grup społecznych (mieszkańców, deweloperów, władz miejskich) na racjonalne argumenty każdej ze stron, służące racjonalnej gospodarce przestrzennej, zgodnej z oczekiwaniami lokalnych społeczności. To poszukiwanie harmonii dotyczy ludzi obecnie żyjących, ale ma również podstawowe znaczenie dla przyszłych pokoleń.

## **Podstawy prawne udziału społecznego w systemie planowania przestrzennego w Polsce**

W rozwiniętych społecznościach demokratycznych oczekiwania społeczności lokalnej i jej udział w formułowaniu koncepcji zagospodarowania funkcjonują powszechnie od wielu lat. W warunkach polskich jest to zjawisko obecnie bardzo rzadkie, podczas gdy interes ogólnospołeczny, obejmujący potrzeby i ograniczenia możliwości realizacji potrzeb wszystkich uczestników „gry o przestrzeń” (Jałowiecki 1992) powinien uwzględniać szeroki udział społeczny.

W planowaniu i gospodarce przestrzennej wyróżnia się dwa podejścia do poszanowania interesu zbiorowego (Howe 1994, Parysek 2003). Jedno zakłada ściśle oparcie na obowiązującym prawie rozstrzygnięć dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzeni. Podejście to ma gwarantować równość wobec prawa wszelkich uczestników wspomnianej „gry o przestrzeń”. Drugie podejście zakłada szeroki dialog społeczny w celu osiągnięcia konsensusu uwzględniającego oczekiwania społeczne i możliwości ich realizacji. W warunkach polskich brak ugruntowanej kultury udziału społecznego, poszanowania i respektowania określonych wartości, jak również uwzględniania udziału

łu społecznego skłania do koncepcji wdrażania podejścia opartego na restrykcyjnym przestrzeganiu przepisów prawnych.

W polskim prawodawstwie mamy szereg przepisów prawnych regulujących udział społeczny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzeni mieszkaniowej. Szerokie i krytyczne omówienie przepisów regulujących udział społeczny w ustawach dotyczących planowania gospodarki przestrzennej (1961, 1984, 1994, 2003) zawiera opracowanie Jędraszk (2005).

Ustawa z 1994 r. o planowaniu przestrzennym gwarantowała już możliwość udziału społecznego w podejmowaniu decyzji przestrzennych, ale bez możliwości skarżenia ustaleń planów i decyzji administracyjnych do sądów. Obecnie obowiązująca ustawa z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia rozszerzony udział społeczny na poziomie planowania miejscowego realizowanego w gminie. Wspomniana ustawa określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, jak również precyzuje zakres i sposoby postępowania w sprawach dotyczących przeznaczenia terenów na określone funkcje oraz ustala zasady ich zabudowy i zagospodarowania zgodnie z ładem przestrzennym<sup>3</sup> i zasadami zrównoważonego rozwoju. W praktyce planistycznej udział społeczny, na podstawie obowiązujących przepisów prawnych, jest uwzględniany przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, przy sporządzaniu planu miejscowego, a w sytuacji braku planu istnieje możliwość odwołania się od wydanej decyzji o warunkach zabudowy.

Z punktu widzenia planowania przestrzennego i zagospodarowania przestrzennego najistotniejszym opracowaniem planistycznym jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Jest to opracowanie planistyczne, które na podstawie obowiązujących przepisów prawnych powinno powstać w każdej gminie i powinno obejmować cały jej obszar. Zawiera szereg informacji przestrzennych dotyczących aktualnego stanu zagospodarowania przestrzennego, stanu środowiska i jego ochrony, warunków życia mieszkańców, stanu prawnego gruntów oraz potrzeb i możliwości rozwoju gminy. Studium określa kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, określa obszary i zasady ochrony środowiska, dziedzictwa kulturowego, zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, wyznacza kierunki rozwoju infrastruktury. Ustalenia studium są wiążące dla planów miejscowych. Ze względu na zakres opracowania, ustalony w przepisach ustawy, konieczny jest przy jego opracowaniu udział urbanistów z szerokim przygotowaniem geograficznym w zakresie elementów środowiska fizycznego ze specjalnościami typu: geologia, gleboznawstwo, geomorfologia, hydrologia, klimatologia. W zakresie środowiska społeczno-ekonomicznego konieczny jest udział socjologów, ekonomistów, architektów, inżynierów budowlanych z różnych dziedzin, geografów ekonomicznych, historyków oraz służb bezpieczeństwa

---

<sup>3</sup> Ustawa ta definiuje ład przestrzenny jako „takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne”.

publicznego. Zgodność ustaleń z obowiązującym prawem oraz zasadami współżycia społecznego powinni zagwarantować prawnicy.

Aby zespół specjalistów przy sporządzaniu opracowania planistycznego nie opierał się jedynie na własnych, często subiektywnych, niepopartych obiektywnymi badaniami wyobrażeniach o potrzebach społecznych na danym terenie, konieczna jest konsultacja społeczna. Ustawodawca przewidział udział społeczny na etapie przystąpienia do sporządzania studium, określając formę i termin składania wniosków dotyczących studium<sup>4</sup>. Szczegółowy zakres studium określa art. 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zbiór wszystkich informacji oraz ustaleń studium jest ponownie udostępniany na okres co najmniej 21 dni do publicznej wiadomości wraz z prognozą skutków oddziaływania tych ustaleń na środowisko. W tym czasie każdy obywatel powinien mieć możliwość wzięcia udziału w publicznej dyskusji nad ustaleniami studium.

Kolejne co najmniej 21 dni od zakończenia wyłożenia projektu studium i publicznej dyskusji jest ustawowo zarezerwowane na wnoszenie uwag do sporządzonego studium. Składać wnioski w początkowym stadium przygotowania studium, jak i uwagi po jego wyłożeniu mogą wszystkie osoby fizyczne (czyli każdy obywatel), osoby prawne oraz jednostki nieposiadające osobowości prawnej i nie ma tu znaczenia, czy są one właścicielami lub użytkownikami nieruchomości na obszarze podlegającym opracowaniu studium.

Ustawodawca zatem założył bardzo szeroki udział społeczny na etapie sporządzania i uchwalania studium, tym bardziej że złożone, a nieuwzględnione uwagi do studium są przedstawiane radzie gminy wraz z projektem uchwały studium. Ponieważ studium jest obligatoryjnie sporządzane dla całego obszaru gminy, przeto zawiera pełną informację na temat aktualnego zagospodarowania i planów na przyszłość, stanowi więc najpełniejsze źródło informacji dla każdego obywatela. Niestety jest tylko opracowaniem planistycznym nieposiadającym mocy prawnej. Skutkuje to brakiem możliwości powoływania się na ustalenia studium w postępowaniu przed instytucjami takimi jak sądy i urzędy. Z tego powodu ustalenia studium nie są wiążące dla potencjalnych inwestorów i odpowiednich urzędów w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jest to bardzo niebezpieczna sytuacja z punktu widzenia kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Dopiero posiadanie przez gminę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przesądza pod względem prawnym przeznaczenie terenu i granice występowania różnych form zagospodarowania.

Ustawodawca zaleca sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla całej gminy, jednak nie jest to obowiązkiem. W rezultacie żadne duże miasto w Polsce nie posiada dla całego swego obszaru miejscowego planu, który stanowiłby prawo na danym terenie w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Jest

---

<sup>4</sup> Obowiązuje forma pisemna z podaniem danych osobowych, a wnioski muszą zostać złożone w ciągu 21 dni od dnia ogłoszenia o przystąpieniu do sporządzania studium.

to patologiczna sytuacja, albowiem przeciętny obywatel nie może powoływać się na ustalenia planu, którego przeważnie nie ma. Procedura sporządzania planu jest zbliżona do obowiązującej przy sporządzaniu studium. Również w tym przypadku każdy ma prawo wnosić wnioski do planu – po ogłoszeniu o przystąpieniu do jego sporządzania – w czasie nie krótszym niż 21 dni od dnia odnośnego ogłoszenia.

Obowiązkowy zakres ustaleń planu miejscowego określa art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W stosunku do studium znajdują się tu istotne uszczegółowienia dotyczące przeznaczenia terenu, szczegółowe zasady ochrony środowiska, krajobrazu kulturowego, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, szczegółowe zasady scaleń i podziałów nieruchomości, granice obszarów chronionych, zakazy zabudowy i inne. Procedura sporządzania planu wymaga również przygotowania prognozy oddziaływania ustaleń planu na środowisko oraz prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego.

O szczegółowości planu świadczy skala większości opracowań wynosząca 1 : 1000. To właśnie miejscowy plan przeznacza tereny pod nową zabudowę i określa jej parametry budowlane oraz sposób wyposażenia w infrastrukturę, a także ogranicza lub wyłącza spod zabudowy określone tereny. Rodzi to wyraźne skutki społeczne w odniesieniu do właścicieli nieruchomości w postaci wzrostu lub spadku wartości nieruchomości oraz przesądza, na wiele lat, o funkcji i parametrach zagospodarowania danej przestrzeni. Wprowadza zatem uporządkowanie i zasady kształtowania ładu przestrzennego w obowiązujące przepisy prawne. Również na etapie wyłożenia planu możliwe jest składanie uwag do planu, tak jak i w przypadku studium.

Artykuł 30 wzmiankowanej tu ustawy określa, że „Każdy ma prawo wglądu do studium i planu miejscowego oraz otrzymania z nich wypisów i wyrysów”. Niestety własne doświadczenia wskazują, że przepis ten jest bardzo często nierespektowany przez urzędników, a gminy strzegą studium i planu jako prawie tajnego dokumentu, przeznaczonego do czynności wewnętrznych w gminie. Ów zaprezentowany tu szerszy wywód na temat regulacji prawnych dotyczących udziału społecznego przy sporządzaniu opracowań planistycznych podyktowany był koniecznością upowszechnienia tej wiedzy w społeczeństwie, ponieważ brak informacji na ten temat ogranicza udział społeczny w procesie planowania miejscowego.

W przygotowywaniu opracowań planistycznych powinno się uwzględniać walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, ochrony zabytków, dóbr kultury współczesnej, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa. W opracowaniach planistycznych musi być również respektowane prawo własności, jak i walory ekonomiczne przestrzeni oraz potrzeby interesu publicznego. Ten szeroki zakres elementów wymagających uwzględnienia przy opracowaniach planistycznych wymaga fachowego zespołu ekspertów z różnych dziedzin, których współpraca może dać w efekcie finalnym profesjonalne opracowanie planu zagospodarowania. Dlatego doraźne, wydawane jednoosobowo decyzje o warunkach zabudowy w obecnych warunkach ekonomicznych i społecznych nie dają rękami uwzględniania wszystkich czynników i zasad kształtowania przestrzeni mieszkaniowej zgodnie z obowiązującym prawem. W praktyce brak

w dłuższym okresie planów miejscowych może doprowadzić do chaosu przestrzennego i paraliżu gospodarki przestrzennej, szczególnie na terenach silnie zurbanizowanych.

Ludzie dla własnego poczucia bezpieczeństwa potrzebują stabilności i przewidywalności tego, co będzie w otoczeniu ich miejsca zamieszkania. Daje im to plan miejscowy będący obowiązującym prawem na danym terenie, sporządzony według standardów urbanistycznych z uwzględnieniem oczekiwań społecznych formułowanych na etapie sporządzania studium i planu miejscowego.

W sytuacji obowiązywania planu właściciele lub użytkownicy nieruchomości mogą dochodzić swoich praw do odszkodowania lub wykupienia nieruchomości od gminy w przypadku zmiany dotychczasowego przeznaczenia lub ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości. Również gmina może żądać renty planistycznej ze względu na wzrost wartości nieruchomości na skutek nowych ustaleń planu. Zasady są w tym przypadku jasno określone, więc każdy podmiot (czyli również przeciętny obywatel) wie, jakich rozwiązań może się spodziewać.

Natomiast w sytuacji braku planu miejscowego kształtowanie przestrzeni mieszkaniowej jest realizowane na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Są one podejmowane przeważnie jednoosobowo, z uwzględnieniem wątpliwych analiz urbanistycznych, pod presją potencjalnego inwestora. Udział społeczny w tym przypadku ograniczony jest do ewentualnych stron uczestniczących w postępowaniu, czyli do właścicieli nieruchomości graniczących z terenem, co do którego jest wydawana decyzja o warunkach zabudowy. Udział ten ogranicza się jedynie do uzyskania informacji o podjętej decyzji i do ewentualnej możliwości jej zaskarżenia w drodze postępowania administracyjnego. Ponieważ znajomość przepisów prawnych wśród społeczeństwa jest bardzo ograniczona, a na odwołanie się przewidziano tylko 14 dni, więc często takie wątpliwe ustalenia dotyczące przeznaczenia terenu i parametrów zabudowy przechodzą bez aktywnego udziału społecznego. Jest to bardzo niekorzystne dla kwestii właściwego planowania przestrzennego, szczególnie na terenach mieszkaniowych, ponieważ przeciętny obywatel nie jest tak wyedukowany jak prawnicy firm deweloperskich, które w swym działaniu kierują się kryterium zysku. Jeżeli już obywatel zdecyduje się na wyrażenie swoich zastrzeżeń co do ustaleń decyzji, to naraża się na starcie z silnym podmiotem i jego szanse są wówczas bardzo ograniczone.

Przykładów wydawania decyzji o warunkach zabudowy na terenach, które są przeznaczone pod inne funkcje lub są wręcz wyłączone z zabudowy, jest w sądach wiele. Świadczy to o deficycie kultury społecznej i prawnej w naszym społeczeństwie. Dlatego konieczna jest edukacja społeczna, a nawet odpowiednie przeszkalanie urzędników, aby w nich wzbudzić świadomość wieloletnich i trwałych skutków przestrzennych i społecznych ich niekiedy chybionych decyzji, które to skutki szczególnie ujawniły się w czasie powodzi, kiedy raptem okazywało się, że osiedla mieszkaniowe powstały na terenach zalewowych, a więc nienadających się do zabudowy. Szkoda, że na tak kosztownych finansowo i społecznie doświadczeniach powstaje dopiero świadomość ogromnego znaczenia decyzji administracyjnych w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Także powszechna świadomość praw społecznych jest

bardzo ograniczona, bo mamy je zaledwie od 20 lat. W tym względzie konieczna jest powszechna edukacja, albowiem przeciętny obywatel ma obecnie wciąż małe szanse na faktyczny udział przy sporządzaniu opracowań planistycznych. Świadomość społeczna możliwości wpływania na kształt i zagospodarowanie przestrzeni jest wśród społeczeństwa wyjątkowo mierna. Generalnie brak informacji na ten temat, ponieważ na żadnym poziomie kształcenia nie przekazuje się wiedzy o praktycznych zasadach stosowania przepisów prawnych. Właściwie dopiero na studiach kierunkowych z planowania przestrzennego zwiększa się świadomość społeczna możliwości udziału ludności w procesie przygotowania opracowań planistycznych. Również wśród urzędników gminnych często występuje praktyka swobodnej interpretacji przepisów prawnych, jak również błędnego ich stosowania, co szczególnie widoczne staje się w sytuacjach odwołań od decyzji dotyczących warunków zabudowy.

W rozwinętych systemach demokratycznych propagowana jest idea sprawowania władzy „responsive governance”, oznaczająca zarządzanie za pośrednictwem inteligentnego i zrównoważonego powiązania ogółu aktorów zainteresowanych w rozwoju, które potrafi „reagować” na interesy różnych grup lub „koresponduje” z tymi interesami i zakłada szerokie systemy partycypacyjne. Jest to zarządzanie, w którym władza nie dyktuje miastu swojego programu, lecz pomaga obywatelom rozwijać programy, których oni sobie życzą. Ewolucja ku „responsive governance” opiera się na bardziej publicznej koncepcji udziału społecznego, w której administracje słuchają obywateli i są skuteczniejsze, bo bardziej spełniają oczekiwania obywateli. Jest to różnica między odgórną skutecznością autorytarną a oddolną skutecznością demokratyczną. Skuteczność mierzy się nie tylko na podstawie udziału, ale również na podstawie procesu i rezultatu. Model governance kładzie nacisk na urząd otwarty i korespondujący ze społeczeństwem obywatelskim, bardziej odpowiedzialny oraz lepiej regulowany przez zewnętrzne czynniki nadzoru, kontroli i prawo. Proponuje się, aby za pośrednictwem organizacji pozarządowych i uczestnictwa społeczności duża rola przypadła społeczeństwu obywatelskiemu – aby uwzględniona została podmiotowość społeczności lokalnych w sferze kształtowania lokalnego środowiska życia (Mierzejewska 2009). Teoria governance wychodzi poza ramy reformy zarządzania, wskazując na nowe rodzaje powiązań między państwem a społeczeństwem, na bardziej wielowarstwowe i rozśrodkowane formy rządzenia. Cechą tego wyłaniającego się modelu są otwartość i przejrzystość (*World public sector report 2005*)

## **Zrównoważony rozwój przestrzeni mieszkaniowej na szczeblu lokalnym a aspekt społeczny**

W przypadku idei zrównoważonego rozwoju ma w pełni zastosowanie formuła „myśl globalnie, działaj lokalnie”. Właśnie poziom działań lokalnych wydaje się najwłaściwszy do zapoczątkowania równoważenia rozwoju. Szczególną rolę w planowaniu tego rozwoju odgrywa samorząd terytorialny. Wynika to zarówno z samej jego natury jako

gospodarza terenu, jak również z ustawowych obowiązków, które nakładają na gminę zadania w dziedzinie kształtowania lokalnego środowiska życia. Tylko struktury samorządowe są w stanie ukierunkować rozwój lokalny na rozwiązanie podstawowych problemów społeczno-gospodarczych danej jednostki terytorialnej i zagwarantować prymat interesu ogólnospołecznego nad indywidualnym (por. Parysek 2001, s. 213–228).

Na szczeblu lokalnym współzależności ekologiczne, społeczne, ekonomiczne i przestrzenne najpełniej łączą się w gminnych opracowaniach strategiczno-planistycznych, uwzględniających zasady kształtowania przestrzeni mieszkaniowej. Pozwalają one na sprawną realizację zrównoważonej polityki, co z kolei wymusza potrzebę skutecznych działań administracyjnych na rzecz egzekwowania wymogów środowiskowych. Warunki wdrażania zrównoważonego rozwoju przestrzeni mieszkaniowej zostały tu ze względu na ograniczone rozmiary opracowania przedstawione w zwartej formie tabelarycznej (tabela 1). Właściwe przestrzeganie zebranych zaleceń powinno być krokiem gwarantującym faktyczne zrównoważenie rozwoju przestrzeni mieszkaniowej.

Tabela 1

Kryteria i warunki zrównoważonego rozwoju przestrzeni mieszkaniowej

Kryteria	Warunki
Przestrzenno-architektoniczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– lokalizacja miejsc zamieszkania umożliwiająca korzystanie ze spełniających oczekiwania mieszkańców przestrzeni publicznych, usług, infrastruktury społecznej i komunikacji;</li> <li>– zróżnicowanie architektoniczne zabudowy, zapewniające poczucie bezpieczeństwa mieszkańców;</li> <li>– zapewnienie rozwiązań architektonicznych umożliwiających izolację akustyczną, wizualną miejsc zamieszkania;</li> <li>– powiązanie obszarów o różnych funkcjach terenami otwartymi, ogólnie dostępnymi, tworzącymi zielone korytarze do przemieszczania się mieszkańców;</li> <li>– oddzielenie ciągów komunikacyjnych o dużym natężeniu ruchu od zabudowy mieszkaniowej, wprowadzenie ciągów komunikacyjnych tylko o ruchu pieszym;</li> <li>– umożliwienie korzystania z niezawodnego i punktualnego transportu publicznego;</li> <li>– dostępność mieszkań dająca możliwość wynajmu, nabycia i utrzymania mieszkań przez grupy społeczne o różnych dochodach i sytuacji rodzinnej;</li> <li>– konieczność renowacji już istniejącej zabudowy mieszkaniowej;</li> <li>– wypracowanie przejrzystych i akceptowalnych społecznie standardów kształtowania przestrzeni mieszkaniowej</li> </ul>
Społeczno-ekonomiczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– projektowanie całościowe i długookresowe rozwoju przestrzeni mieszkaniowej zapewniające faktyczną stabilność działań;</li> <li>– uwzględnienie sprzężenia zwrotnego między środowiskiem a ekonomią oraz uwzględnianie wycen materialnych i niematerialnych wartości środowiska;</li> <li>– zwiększenie samowystarczalności ekonomicznej społeczności lokalnej, a w konsekwencji zmniejszenie kosztów utrzymania i spowodowanie spadku bezrobocia;</li> <li>– dostępność mieszkań dająca możliwość wynajmu, nabycia i utrzymania mieszkań przez grupy społeczne o różnych dochodach i sytuacji rodzinnej;</li> <li>– współzamieszkiwanie grup ludności o zróżnicowanych dochodach, statusie społecznym, wyznaniu itp.;</li> </ul>

Tabela 1 cd.

Kryteria	Warunki
Społeczno-ekonomiczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wspieranie działań służących wdrażaniu przedsięwzięć ekologicznych;</li> <li>– propagowanie i wdrażanie ruchu pieszego i rowerowego z odpowiednią infrastrukturą;</li> <li>– propagowanie i wspieranie różnorodnych form udziału społecznego w życiu lokalnym służące integracji mieszkańców;</li> <li>– powszechny i stały dostęp do informacji na temat działań związanych z przestrzenią mieszkaniową w środowisku lokalnym;</li> <li>– monitorowanie przez odpowiednie instytucje, organizacje społeczne oraz poszczególnych mieszkańców prawidłowości wdrażania wspólnie wypracowanych rozwiązań w lokalnej przestrzeni mieszkaniowej;</li> <li>– wspieranie portali internetowych służących wymianie poglądów, składaniu uwag i wniosków w zakresie kształtowania przestrzeni mieszkaniowej;</li> <li>– wprowadzenie na wszystkich poziomach edukacji informacji oraz praktycznych gier edukacyjnych służących wzmocnieniu udziału społecznego;</li> <li>– zlecenie mediom propagowania idei zrównoważonego rozwoju w formie akceptowanej przez większość społeczeństwa (np. tematyka wprowadzana do scenariuszy powszechnie oglądanych seriali)</li> </ul>
Ekologiczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– przywrócenie równowagi ekologicznej poprzez realizację polityki inwestycyjnej sprzyjającej ochronie środowiska, powszechniejsze stosowanie ocen wpływu na środowisko inwestycji, stały monitoring środowiska;</li> <li>– ochrona terenów rolnych przed zabudową;</li> <li>– stosowanie technologii budowy mieszkań w możliwie minimalnym stopniu obciążających środowisko, budowanie z materiałów pochodzenia naturalnego;</li> <li>– stosowanie odnawialnych źródeł energii, energooszczędnych urządzeń technicznych, termomodernizacje istniejących budynków oraz wprowadzenie norm gwarantujących realizację tych zasad obligatoryjnie w nowej zabudowie;</li> <li>– zwiększanie terenów biologicznie czynnych umożliwiających odpowiednią wymianę gazową, absorpcję np. wody z gwałtownych ulew, pokrytych wysoką roślinnością ograniczającą intensywne wiatry w przestrzeniach mieszkaniowych, pochłaniającą zanieczyszczenia środowiska związane z ruchem miejskim itp.;</li> <li>– zwiększenie bioróżnorodności, unikanie monokultur w zalesieniach i zadrzewieniach na obszarach zabudowanych;</li> <li>– ograniczenie zużycia wody, stosowanie obiegów zamkniętych, a jednocześnie zwiększanie zasobów wody dla potrzeb konsumpcyjnych i krajobrazowych;</li> <li>– dążenie do pełnej utylizacji odpadów nieorganicznych oraz całkowitego kompostowania odpadów organicznych;</li> <li>– likwidowanie źródeł zanieczyszczeń oraz niedopuszczanie do powstawania nowych.</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne z uwzględnieniem prac: H. Zaniewska, M. Thiel, *Zrównoważony rozwój osiedli i zespołów mieszkaniowych w procesie odnowy urbanistycznej*, [w:] *Metody zarządzania odnową miast*, red. P. Kleczkowski, Kraków 2008; W. Pęski, *Zrównoważony rozwój miasta*, [w:] *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Warszawa 1999; L. Mierzewska, *Rozwój zrównoważony miasta. Zagadnienia poznawcze i praktyczne*, Poznań 2009.

Wśród opracowań składających się na planowanie zrównoważonego rozwoju w sferze lokalnej funkcjonują dokumenty obowiązkowe, z których najważniejsze to: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, program ochrony środowiska, plan gospodarki

odpadami, opracowanie ekofizjograficzne, plan zaopatrzenia w energię oraz program edukacji ekologicznej. Oprócz tego istnieje grupa dokumentów zalecanych, które aczkolwiek nie są konieczne, to jednak ułatwiają gospodarowanie zasobami gminy. Należą do nich: program ekorozwoju lub lokalna Agenda 21, inwentaryzacja przyrodnicza, strategia rozwoju gminy, plan rozwoju lokalnego, deklaracja przystąpienia do związków, stowarzyszeń lub porozumienia gmin (Giordano 2005, s. 24–44).

Sposób kształtowania i funkcjonowania przestrzeni mieszkaniowej zależy od społecznego systemu wartości, jego lokalnych uwarunkowań, jak również od jakości prawa i konsekwencji w jego stosowaniu. Znaczącą rolę w tym względzie mają instytucje władzy lokalnej oraz inne instytucje publiczne, a także każdy obywatel. Po latach ograniczenia inwencji władz lokalnych oraz pozbawienia wpływu społecznego na decyzje w zakresie kształtowania przestrzeni utrzymuje się – mimo że funkcjonują nowe uregulowania prawne – niska świadomość społeczna możliwości wpływania na decyzje kształtujące otaczającą nas przestrzeń. Odnosi się wrażenie, że władze lokalne nie nadążają za działaniami różnorodnych podmiotów, które według swoich krótkookresowych potrzeb starają się kształtować przestrzeń mieszkaniową. W tej sytuacji powstaje wiele konfliktów między właścicielami określonej przestrzeni. Deweloperzy dążą do osiągnięcia jak największego zysku, dlatego starają się budować z maksymalną intensywnością – jak najwięcej mieszkań i jak najgęściej. Lokalne społeczności dążą do ograniczenia hałasu, wszelkich uciążliwości, utrzymania jak największych terenów zielonych, alei spacerowych, podstawowych obiektów handlowych i usługowych, obszarów rekreacyjnych (Groeger 2010). Te odmienne oczekiwania względem przestrzeni mieszkaniowej powinny podlegać regulacji na podstawie przepisów prawnych dotyczących planowania przestrzennego, a na ich straży powinny stać odpowiednie urzędy. Tymczasem w praktyce nie obowiązują w tym względzie stałe standardy. W powszechnym odczuciu, im większy inwestor, tym ma większą siłę przebicia w starciu o określoną przestrzeń mieszkaniową. Wydaje się, że w tej „grze o przestrzeń” nieorganizowane grupy mieszkańców mają obecnie ograniczone możliwości wpływania na kształtowanie przestrzeni mieszkaniowej. Dodatkowo zaszłości z okresu funkcjonowania ustroju socjalistycznego utrwaliły w społeczeństwie polskim przekonanie, że decyzje podejmowane są przez instytucje i urzędy, tak jak to miało miejsce wcześniej, a wpływ społeczny jest znikomy. Dlatego na straży zagospodarowania przestrzennego i racjonalnego planowania powinno stać jednoznaczne, przejrzyste, egzekwowalne prawo, niezależne instytucje planistyczne, które zapewnią rozwój przestrzenny zgodnie z zasadami kształtowania ładu przestrzennego. Także powinien być zagwarantowany i powszechnie stosowany szeroki udział społeczny w określaniu zagospodarowania terenów mieszkaniowych zgodnie z oczekiwaniami ich mieszkańców oraz społeczna kontrola realizacji ustaleń. Szerokie konsultacje społeczne mogą być drogą ku podniesieniu atrakcyjności danego obszaru, a także mogą się przyczynić do wypracowania odpowiedniego kompromisu, sprawniejszej realizacji zamierzonych inwestycji (proponuje nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zakładając wprowadzenie funkcji negocjatora, który jedanaże miałby prowadzić negocjacje dopiero

w sytuacji konfliktu między właścicielami danej przestrzeni; kwestie przygotowania zawodowego oraz możliwości decyzyjnych nie są jednak dostatecznie uregulowane).

Sporządzanie wszystkich planów i programów poprzedzone być powinno szeroką dyskusją społeczną na odnośny temat, która jest gwarancją tworzenia dokumentów odpowiadających potrzebom mieszkańców. Borys (2005, s. 73–114) pisze o międzysektorowym partnerstwie na rzecz zrównoważonego rozwoju gminy, osiąganym poprzez debatę społeczną przy planowaniu strategicznym i w czasie realizacji celów strategicznych. Właściwie skonstruowane dokumenty odpowiadać będą w przyszłości za różne dziedziny polityki miasta. Parysek (2010) zaproponował wprowadzenie etapów uspołecznionego planowania przestrzennego w gminie, czyli rozwiązywanie zakładające wielokrotne dyskusje na temat poziomu zaspokojenia potrzeb społecznych, na temat konsekwencji przestrzennych przyjętej strategii rozwoju, na temat projektów opracowań planistycznych, a także dyskusje służące rozwiązywaniu problemów. Aby dyskusje owe spełniały swoją rolę, konieczna jest długotrwała informacja, ogólnie dostępna całemu społeczeństwu, a nie tylko ograniczonej „wtajemniczonej” grupie osób pilnujących swego interesu. W dyskusjach powinni brać udział specjaliści służący swoją wiedzą, a także powinny zostać określone problemy podlegające potrzebie rozwiązania. Również już opracowane projekty planistyczne powinny podlegać dyskusji publicznej, przy czym nie chodzi tylko o możliwość wypowiedzi, ale o faktyczny wpływ na zapadające decyzje i uwzględnienie monitoringu ich realizacji na wszystkich etapach. Propozycje te mogą spotkać się z zarzutem, że wówczas wydłuży się w czasie procedura sporządzania i uchwalania studium lub planu. Jednak uwzględnienie znaczenia przesądzeń planistycznych na dziesiątki, a może i setki lat wymaga uzyskania konsensusu społecznego i umożliwi w efekcie sprawniejsze uchwalanie opracowań planistycznych.

Badania nad rozwiązywaniem konfliktów oraz doświadczenia ludzi udowodniły, że wszelkie rozbieżności, rozdzźwięki rozwiązuje się bardziej efektywnie w drodze uzgodnienia przez wszystkie strony wspólnego stanowiska (czyli przez NRTEE 1993<sup>5</sup>) niżli przez wydawanie ustaw.

Właściwy udział społeczny może:

- stanowić system wczesnego ostrzegania o obawach i potrzebach społeczeństwa,
- służyć jako środek informacji dotyczący proponowanych programów organizacyjnych,
- zapewnić dwustronną wymianę informacji,
- stworzyć wiarygodny kanał upowszechniania informacji w odpowiednim czasie,
- przyczyniać się do zrozumienia i poparcia celów organizacji,
- zachęcać do wprowadzenia odpowiednich modyfikacji kierunków polityki i jej realizacji, jeszcze zanim pojawią się poważniejsze problemy,

---

<sup>5</sup> NRTEE oznacza National Round Table on the Environment and the Economy. Pojęcie okrągłego stołu weszło w obieg społeczny dzięki książce pt. *Nasza wspólna przyszłość* opublikowanej przez Światową Komisję do Spraw Środowiska i Gospodarki (1987). Według niej, termin ten odnosi się do grupy ludzi, którzy podejmują próbę rozwiązania najbardziej nagłych problemów o zasięgu globalnym poprzez proces uzgadniania wspólnego stanowiska.

- ograniczyć kosztowne opóźnienia w realizacji projektów (IAP 2000).

Badania Zespołu Doradców Premiera, Stowarzyszenia Klon/Jawor, CBOS oraz OBOP wskazują jednoznacznie, że Polacy nie tworzą społeczeństwa obywatelskiego angażującego się w sprawy lokalne. Jesteśmy zamknięci, bierni i nieufni. Tylko 14% ufa innym, a dla porównania czyni to aż 75% Duńczyków. W ciągu kilku lat liczba osób zaangażowanych w działalność społeczną w Polsce spadła o ponad 60% (www.civicipedia.ngo.pl).

Udział społeczeństwa to każdy proces, który angażuje obywateli w rozwiązywanie problemu lub podejmowanie decyzji, czy w końcu – w proces oddziaływania na podejmowanie decyzji lepszych (IAP 2000). Międzynarodowe Stowarzyszenie na Rzecz Udziału Społecznego określiło podstawowe zasady, mające dopomóc w podejmowaniu decyzji lepszych, odzwierciedlających problemy i interesy tych osób oraz organizacji, które mogą bezpośrednio odczuć ich skutki. Oto owe podstawowe zasady udziału społecznego (IAP 2000):

- społeczeństwo powinno mieć prawo decydowania w tych przedsięwzięciach, które wpływają na jego życie;
- udział społeczny daje gwarancję tego, że uczestnictwo obywateli wpłynie na podejmowane decyzje;
- uczestnictwo społeczne oznacza obecność interesów wszystkich stron i wychodzi naprzeciw potrzeb wszystkich uczestników;
- uczestnictwo społeczeństwa dąży do zaangażowania tych spośród obywateli, którzy zostaną dotknięci potencjalnymi skutkami podjętych decyzji;
- udział społeczny zachęca uczestników do samodzielnego określenia form i sposobów uczestnictwa;
- udział społeczny zapewnia uczestnikom pełną informację o skali ich wpływu na podjętą decyzję;
- uczestnictwo społeczne dostarcza obywatelom niezbędnych informacji, które umożliwią im najbardziej skuteczną formę udziału.

Dodatkowym postulatem powinny być stałe szkolenia kadry urzędniczej, aby ograniczyć swobodną interpretację prawa lub jego nieprzestrzeganie. Również w zakresie oceny skuteczności decyzji powinno się prowadzić konsultacje społeczne i badanie opinii mieszkańców, bo to właśnie mieszkańcy gmin najtrafniej odpowiadają na pytania dotyczące ładu ekonomicznego, ekologicznego, przestrzennego i współtworzą ład społeczny.

## **Wybrane formy udziału społecznego w planowaniu przestrzeni mieszkaniowej w Niemczech, Francji i Holandii**

Często za wzór dobrej organizacji i partycypacji społecznej stawia się gospodarkę niemiecką. W zakresie gospodarki przestrzenią mieszkaniową Niemcy mają wypracowane w ciągu wielu lat standardy. Na szczeblu lokalnym opracowywany jest plan użytkowania terenu (Flächennutzungsplan) oraz plan zabudowy (Bebaungsplan), które

jednoznacznie, i w odniesieniu do całego obszaru gminy, przesądzają o możliwości zagospodarowania przestrzeni na wiele lat. Zanim plany zostaną uchwalone odbywają się konsultacje społeczne. Faktyczne przestrzeganie prawa, w postaci zatwierdzonych przepisów i procedury postępowania, w praktyce ograniczyło problem rozlewania się miast. Działki pod inwestycje mieszkaniowe najczęściej przygotowują gminy, wyznaczając je w przestrzeni i odpowiednio ubrając. Ta działalność w zakresie przestrzeni mieszkaniowej ma również swój kontekst społeczny, albowiem gmina sterując napływem pożądanym mieszkańców – np. nauczycieli, lekarzy – udostępnia działki po preferencyjnych cenach lub stosuje system dopłat do czynszów w określonym (np. 10-letnim) okresie. Zrównoważenie rozwoju przestrzeni mieszkaniowej Niemcy osiągają również przez wprowadzenie do nowej zabudowy mieszkańców gorzej sytuowanych. Pomoc gminy w postaci dopłat do czynszu oraz umożliwienie w przyszłości, po przejściu na zasady rynkowe, zakupu nieruchomości mieszkaniowych słabiej sytuowanym osobom przynosi wymierne efekty w postaci ograniczenia zróżnicowania społecznego mieszkańców oraz wprowadza pozytywne wzorce funkcjonowania. Działanie to w przestrzeni mieszkaniowej nie tylko skutkuje zmniejszeniem zróżnicowania społecznego, ale i ogranicza formowanie się dzielnic biedy oraz rozmiary zjawiska wykluczenia społecznego. Ciekawym pomysłem Niemców jest wprowadzenie „komitetów roboczych”, których zadaniem jest rozwiązywanie problemów w kształtowaniu przestrzeni mieszkaniowej. Komitet składa się z 10 mieszkańców, 2 architektów i 2 specjalistów z dziedziny administracji. Zadaniem komitetu jest podjęcie decyzji w sprawach problemowych i kontrowersyjnych. Ciekawostką jest forma obrad, zespół 14 osób spotyka się bowiem w odizolowaniu od otoczenia, po to, aby członkowie komisji nie byli w ostatniej chwili nakłaniani do podjęcia określonych decyzji sprzyjających danym grupom nacisku. Obradują tak długo, aż osiągną konsensus, który zostanie wcielony w życie i będzie faktycznie przestrzegany przez wszystkie strony porozumienia (Janowski 2005).

We Francji – mającej w kwestii regulacji przestrzennych bardzo długie tradycje, bo sięgające XVII w. (plany linii zabudowy) – partycypacja społeczna istnieje tylko na poziomie lokalnym, a od 1983 r. ustawowo została wprowadzona tzw. ankieta publiczna, która polega na zbieraniu od zainteresowanych stron opinii przed rozpoczęciem danej inwestycji. Opinie te są analizowane, poddawane dyskusjom, a następnie wybiera się optymalne rozwiązania odpowiadające oczekiwaniom społecznym (Janowski 2005).

W Holandii mieszkańcy uczestniczą w planowaniu lokalnym związanym z przestrzenią, w której przyszło im na co dzień funkcjonować. Ciekawym holenderskim pomysłem są otwarte i spopularyzowane konkursy wśród mieszkańców na pomysły w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Zaproponowane rozwiązania są zbierane, publikowane w formie książkowej, udostępniane mieszkańcom, a najlepszy pomysł jest nagradzany. Również funkcjonuje w Holandii instytucja mediatora społecznego – osoby z przygotowaniem zawodowym w zakresie gospodarki przestrzennej oraz negocjacji społecznych. Mediator ma za zadanie przedstawić istotę konfliktu stronom będącym w sporze, skonfrontować wzajemne oczekiwania oraz doprowadzić do wypracowania zadowalającego obie strony konsensusu (Gonda-Soroczyńska 2006).

## Praktyka w zakresie udziału społecznego w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzeni mieszkaniowej na przykładzie Łodzi

Samorządy w Polsce uzyskały podstawowe narzędzia realizacji rozwoju zrównoważonego, jakimi są: tworzenie strategii rozwoju, planowanie zagospodarowania przestrzennego, wydawanie decyzji lokalizacyjnych oraz pozwoleń na korzystanie z zasobów środowiska i na wprowadzanie w nim zmian. Narzędzia te stanowią podstawowy element zrównoważenia procesów gospodarczych oraz racjonalnego wykorzystania środowiska, a w nim przestrzeni mieszkaniowej. Jak zatem w praktyce, na przykładzie Łodzi, wygląda stosowanie zagwarantowanego prawnie udziału społecznego?

Pierwszy dokument planistyczny, przy którego tworzeniu zagwarantowany jest prawnie udział społeczny, stanowi Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Łodzi. Dokument ten został uchwalony w 2010 r. i miał on kształtować politykę przestrzenną gminy. Z ustawowego prawa udziału społecznego przy składaniu wniosków do studium skorzystała nieliczna grupa mieszkańców miasta. Zostało złożonych 621 wniosków, co w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców daje poziom 8 wniosków. W składaniu wniosków, obok mieszkańców, udział brały firmy deweloperskie, kancelarie prawnicze, osoby związane z władzami lokalnymi. Większość złożonych uwag została odrzucona. Jak wykazuje praktyka, po sporządzeniu opracowania planistycznego, zespół projektowy dąży do minimalizacji zmian, ponieważ zmiany wymagają kolejnej długotrwałej procedury uzgodnień przy opracowywaniu danego dokumentu. Należy jednak przyznać, że w przypadku Studium łódzkiego media lokalne informowały o jego wyłożeniu.

W zakresie uchwalonych planów miejscowych Łódź, na tle innych dużych miast, pozostaje daleko w tyle. Zaledwie około 6% powierzchni miasta posiada zatwierdzone plany miejscowe, które dotyczą głównie terenów handlu wielkopowierzchniowego. Od 2003 r. (rok wprowadzenia obowiązywania nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) do 2007 r. rocznie wprowadzano tylko jedną uchwałę o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego. W kolejnych latach uchwał takich podejmowano rocznie od 16 (w 2008 r.) do 26 (w 2010 r.). Same uchwały to dopiero akces, że się chce uporządkować sprawy w przestrzeni, istotniejsza zaś jest ich realizacja. Po 2003 r. na obszarze miasta uchwalono 11 planów miejscowych dla małych obszarów, które wchodziły w skład wspomnianych 6% powierzchni Łodzi objętych zatwierdzonymi planami. Przepisy dotyczące sporządzania planów miejscowych wprowadzają wprawdzie instytucję dyskusji publicznej, ale – jak wykazuje praktyka – jest ona powszechnie prawie nieznaną. Brak jest informacji o dyskusjach, a nawet kiedy już się taka odbywa, to udział w niej mieszkańców jest znikomy. W 2010 r. w całej Łodzi były zaledwie cztery publiczne dyskusje na temat planów miejscowych, a w 2011 r. odbyły się dwie w okresie czterech miesięcy. Znamienny jest faktyczny udział społeczny w tych dyskusjach. Największa liczba osób (16) brała udział w debatach o sprawach poszerzenia dróg, w trzech dyskusjach brały udział po trzy osoby, a jedna dyskusja publiczna się nie odbyła ze względu na brak zainteresowanych (jak głosił protokół obrad). Nie trzeba

wielkiej wiedzy, a minimum wrażliwości społecznej, żeby ocenić to zjawisko bardzo negatywnie. Bliższe zapoznanie się z protokołami przebiegu spotkań wskazuje na rozbieżności w podejściu do poruszanych zagadnień. Mieszkańcy, a właściwie właściciele nieruchomości, poruszają kwestie merytoryczne dotyczące sprawiedliwości, porządku publicznego, możliwości zagospodarowania swoich nieruchomości, natomiast reprezentanci urzędu skupiają się w dyskusji na kwestiach formalnych i powołują się na przepisy prawne, których znajomość czy możliwość interpretacji jest bez właściwej wiedzy prawnej bardzo ograniczona. Mieszkańcy mogą mieć poczucie, że ich uwagi są bagatelizowane i że nie mają oni wpływu na to, co się dzieje w przestrzeni. W takim stanie braku zrównoważenia udziału społecznego mieszkańców, lobbujących firm deweloperskich, urzędników miejskich, pozycja przeciętnego obywatela jest, w powszechnym odbiorze, mało znacząca (często pojawia się stwierdzenie: „i tak zrobią co chcą, szkoda czasu”).

W praktyce konsultacje traktowane są czysto formalnie. Do najczęstszych uchybień należy zaliczyć: zbyt krótki czas na wypowiedzenie się partnerów, brak jasnego celu lub niewłaściwie sformułowany cel konsultacji, brak informacji o wynikach konsultacji, ignorowanie zgłoszonych w trakcie konsultacji uwag, wąski krąg środowisk zapraszanych do konsultacji, niechęć do alternatywnych punktów widzenia i poszukiwanie akceptacji dla sformułowanych przez administrację propozycji, nieczytelność dokumentów i brak określenia, w jaki sposób należy się do nich odnosić. Źle przeprowadzone konsultacje są czasem gorsze niż ich brak. Wywołują one frustrację obywateli i zamiast pobudzać ich do aktywności – zniechęcają.

## Podsumowanie

Jako społeczeństwo mamy świadomość nieprawidłowości i nadal biernie się temu przyglądamy, gdyż nie ma zgodności między mechanizmami politycznymi a realiami, którym musimy sprostać. Brak świadomości społecznej możliwości wpływu na kształtowanie przestrzeni jest zjawiskiem niebezpiecznym dla idei wprowadzenia zrównoważonego rozwoju w intensywnie zmieniających się przestrzeniach miast. Pożądanymi kierunkami działań na rzecz uspołecznienia procesu planowania i zagospodarowania przestrzennego powinna być służąca zaangażowaniu społecznemu wszechstronna edukacja w zakresie obowiązującego prawa i możliwości uczestnictwa społecznego.

Dążenie do zrównoważonego rozwoju to dokonywanie wyborów, co w praktyce przekłada się na poruszanie się w sferze wartości. Oddziaływanie na tę sferę jest szczególną cechą edukacji na rzecz zrównoważonego rozwoju. Także edukacji społeczeństwa lokalnego. Jeżeli społeczność lokalna nauczy się wartościowania złożonych kwestii społecznych czy ekologicznych, jeżeli opanuje metodę analizowania różnych stanowisk w jakiejś sprawie, to wówczas jej członkowie będą rzeczywiście zdolni do wyboru swojego własnego stanowiska, a ponadto będą w stanie rozumieć i wyjaśniać różnorakie powody (np. polityczne, ekonomiczne itp.), którymi kierują się w swoich

wyborach oni sami i inne osoby włączone w orbitę oddziaływania danego problemu. Umocnienie sfery wartości w każdym pojedynczym obywatelu, a następnie w społeczności lokalnej powinno doprowadzić do ukształtowania postaw odpowiedzialności za świat. Warunkiem powodzenia realizacji rozwoju zrównoważonego jest aktywność każdego obywatela, dobrze wyedukowanego, dobrze zorganizowanego, wychowanego w poszanowaniu tradycji, kultury, przyrody i w szacunku dla poglądów i pracy innego obywatela.

W warunkach polskich najważniejszą rolę do spełnienia będą miały więc te struktury, które mogą przygotować jednostkę do aktywnych, niewymuszonych działań na rzecz takiego właśnie kierunku rozwoju oraz umożliwić te działania. Będą to: rodzina, szkolnictwo, media, organizacje młodzieżowe, samorządowe, zawodowe i naukowe. Istotną rolę może również odegrać Kościół, który ma szansę w sposób niezwykle efektywny, już na szczeblu parafii, oddziaływać na społeczeństwo, a także na władze w kierunku wzmocnienia społecznego wymiaru rozwoju oraz moralnego obowiązku przestrzegania praw natury.

W dobie globalizacji, komercjalizacji i powszechnego dostępu do środków masowego przekazu media stają się kolejną strukturą kształtującą (lub degradującą) postawy społeczne i zachowania proekologiczne. Polityka programowa mediów powinna więc przede wszystkim skoncentrować się na rzetelnej informacji oraz na roli wychowywania przez rozrywkę.

Rozwój prawa powinien być zgodny z jego służebną funkcją wobec społeczeństwa i państwa oraz z zasadami i kierunkami rozwoju zrównoważonego. Ponadto rozwój prawa powinien iść w kierunku znacznego polepszenia jednoznaczności uwarunkowań, a tym samym ograniczenia swobody interpretacji, zwiększenia przejrzystości przepisów i ich zrozumiałości dla przeciętnego obywatela, by nie było potrzeby zwracania się do prawników (Szulczewska 1998, s. 218–241).

Ogromne znaczenie ma dostęp do informacji, dlatego niezbędne jest tworzenie odpowiednich systemów zbierania, przetwarzania i przepływu informacji niezbędnych do podejmowania decyzji oraz do komunikacji społecznej. Rolę tę musi pełnić administracja państwowa, a także samorządy, organizacje pozarządowe i media. Społeczeństwo poinformowane może stać się społeczeństwem obywatelskim, a dezinformowanie lub złe informowanie, tak jak to ma miejsce teraz, powoduje brak wiary w faktyczne możliwości wpływania na przestrzeń, w której funkcjonujemy.

Konieczne jest spojrzenie systemowe i długofalowe, a ono wymaga mechanizmów podejmowania takich decyzji i zarządzania, które wychodziłyby poza ramy bieżącego interesu mikroekonomicznego. Tylko zdrowy rozsądek i zorganizowana informacja pozwoliłyby obywatelom mieć wpływ na to, co naprawdę jest ważne, generować bardziej racjonalne procesy. Znaczenie ma również skuteczne egzekwowanie wypracowanych w konsultacjach społecznych kompromisów oraz uczynienie z gospodarki skutecznego narzędzia do podejmowania decyzji ekonomicznych i biznesowych, w których muszą zostać uwzględnione wszystkie koszty danej działalności. Chodzi tu w szczególności o długoterminowe koszty związane z ochroną środowiska, a także o koszty społeczne,

które muszą mieć odzwierciedlenie zarówno w cenach rynkowych, jak i w formach ewentualnej rekompensaty z tytułu tych kosztów. Można to osiągnąć poprzez zastosowanie odpowiednich instrumentów fiskalnych. Suma szeregu powiązanych oddziaływań może wpłynąć na rozsądne decyzje konsumentów na wszystkich poziomach. Wówczas możliwe będzie uczynienie opłacalnymi tych inwestycji, które są związane ze zrównoważonym rozwojem.

## Bibliografia

- Billert A., 2006, *Planowanie przestrzenne, trzecia droga do trzeciego świata*, [w:] *Urbanistyka w działaniu. Teoria i praktyka. Materiały II Kongresu Urbanistyki Polskiej*, red. T. Ossowicz, T. Zipser, Warszawa, Biblioteka Urbanisty 9.
- Borys T., 2005, *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok.
- Bukowski Z., 2009, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, TNOiK, Toruń.
- Dresner S., 2002, *The principles of sustainability*, Earthscan, London.
- Gerwin M., 2008, *Plan zrównoważonego rozwoju dla Polski: lokalne inicjatywy rozwojowe*, Earth Conservation, Sopot.
- Giordano K., 2005, *Planowanie zrównoważonego rozwoju gminy w praktyce*, Wyd. Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin.
- Gonda-Soroczyńska E., 2006, *Partycypacja społeczna planowania przestrzennego wybranych w systemie*, [w:] *Urbanistyka w działaniu. Teoria i praktyka*, red. T. Ossowicz, T. Zipser, Urbanista, Warszawa.
- Groeger L., 2010, *Specyfika kształtowania przestrzeni mieszkaniowej w aspekcie potrzeb społecznych*, [w:] *Gospodarka przestrzenna społeczeństwu*, red. W. Ratajczak, K. Stachowiak, Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- Howe E., 1994, *Acting on ethics in city planning*, NJ. Rutgers University Press, New Brunswick.
- IAP, 2000, światowa międzynarodowa konferencja: Transition to Sustainability in the 21st Century, Tokyo, 15–18 May 2000.
- Jałowiecki B., 1992, *Gra o miasto w sytuacji transformacji ustroju*, Warszawa. „Biuletyn KPZK PAN” nr 157.
- Janowski K., 2005, *Sposób na partycypację*, Warszawa. „Architektura” nr 9.
- Jędraszko A., 2005, *Zagospodarowanie przestrzeni w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Wyd. Platan, Warszawa.
- Kozłowski S., 2000, *Ekorozwój – wyzwanie XXI wieku*, PWN, Warszawa.
- Kulesza M., 2005, *Współczesne dylematy zarządzania publicznego w Polsce*, [http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/rzecznicz/posiedzenia\\_seminaryjne/sem\\_2005\\_04\\_20/px\\_ref\\_kulesza.pdf](http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/rzecznicz/posiedzenia_seminaryjne/sem_2005_04_20/px_ref_kulesza.pdf).
- Mierzejewska L., 2009, *Rozwój zrównoważony miasta. Zagadnienia poznawcze i praktyczne*, Wyd. Uniwersytetu A. Mickiewicza, Poznań.
- O’Riordan T., 1993, *Interpreting the precautionary principle*, CSERGE Working Paper PA CSERGE, UCL and UEA.
- Parysek J.J., 2001, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wyd. Uniwersytetu A. Mickiewicza, Poznań.
- Parysek J.J., 2003, *Ład przestrzenny jako kategoria pojęciowa i planistyczna*, [w:] *Społeczno-gospodarcze i przyrodnicze aspekty ładu przestrzennego*, red. T. Ślęzak, Z. Ziolo, Warszawa. „Biuletyn KPZK PAN” z. 205.
- Parysek J.J., 2010, *Gospodarka przestrzenna i rola partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego*, [w:] *Gospodarka przestrzenna społeczeństwu*, red. W. Ratajczak, K. Stachowiak, Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- Peński W., 1999, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Arkady, Warszawa.
- Stappen R.K., 2006, *A sustainable world is possible. Der Wise Consensus: Problemlösungen für das 21. Jahrhundert*, <http://www.uni-lueneburg.de/asi/Symposium/downloads/wise-consensus1.3.pdf>.
- Strategia zrównoważonego rozwoju Polski do 2025 roku*, 2000, Warszawa.

Szulczewska B., 1998, *Programowanie ekorozwoju na szczeblu lokalnym*, [w:] *Sterowanie ekorozwojem*, t. 3, red. B. Poskrobko, Wyd. Politechniki Białostockiej, Białystok.

Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU 2003, nr 80, poz. 717.

Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, DzU 2001, nr 62, poz. 627.

www.civicpedia.ngo.pl.

*World public sector report*, 2005, United Nations, New York.

Zaniewska H., Thiel M., 2008, *Zrównoważony rozwój osiedli i zespołów mieszkaniowych w procesie odnowy urbanistycznej*, [w:] *Metody zarządzania odnową miast*, red. P. Kleczkowski, Dom Wyd. Naukowych, Kraków.

## UDZIAŁ SPOŁECZNY A ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ PRZESTRZENI MIESZKANIOWEJ

ABSTRAKT: Artykuł przedstawia ideę zrównoważonego rozwoju i jej umocowania prawne oraz zakres udziału społecznego w systemie planowania przestrzennego w Polsce na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów prawnych. Zrównoważony rozwój przedstawiono w aspekcie przyrodniczym, społecznym, ekonomicznym i przestrzennym. Szczególnie miejsce poświęcono aspektowi społecznemu, który powinien być rodzajem filtra, przez jaki przepływają decyzje dotyczące środowiska przyrodniczego, gospodarki i przestrzeni. Zwrócono uwagę na brak edukacji w zakresie możliwości i zasad kształtowania zrównoważonego rozwoju na wszystkich poziomach kształcenia. Wskazano na optymalny model „responsive governance” oparty na publicznej koncepcji udziału społecznego, którego skuteczność mierzy się również na podstawie procesu i rezultatu. Przedstawiono kryteria i warunki wprowadzenia zrównoważonego rozwoju w kształtowaniu przestrzeni mieszkaniowej. Uwypuklono zalety i korzyści udziału społecznego w odniesieniu do polityki i gospodarki przestrzennej. Dokonano weryfikacji stosowania zasad i praktyki w zakresie udziału społecznego w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzeni mieszkaniowej na przykładzie Łodzi. Ukazano fakty partycypacji społecznej w kształtowaniu przestrzeni mieszkaniowej na wybranych przykładach z Niemiec, Francji i Holandii oraz określono pożądane kierunki działań w zakresie wdrażania zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym.

SŁOWA KLUCZOWE: udział społeczny, przestrzeń mieszkaniowa, rozwój zrównoważony, Łódź