

Wdrażanie I etapu procesu konsultacji społecznych w gminnych procedurach planowania przestrzennego

dr Eliza Szadkowska
Uniwersytet w Białymstoku

Spis treści

Wprowadzenie	3
I. Metodologia badań	4
II. Cel konsultacji społecznych w procedurze planistycznej	5
III. Konsultacje społeczne jako proces formalny	8
IV. Kanon Lokalnych Konsultacji Społecznych w praktyce	10
V. Etapy procesu konsultacji społecznych w procedurze planistycznej na poziomie lokalnym	13
VI. Narzędzia konsultacji społecznych w planowaniu przestrzennym	15
Podsumowanie	23
Źródła	25

Wprowadzenie

Niniejsza ekspertyza dotyczy problematyki stosowania procesu I etapu konsultacji społecznych w procedurze planowania przestrzennego na poziomie lokalnym.

Celem opracowania jest wskazanie na praktyczne aspekty wynikające z partycypacji mieszkańców w procedurze planistycznej oraz dostarczenie inspiracji i nowych pomysłów, tak aby planowanie i zarządzanie przestrzenią przynosiło długotrwałe korzyści społeczne i gospodarcze. Ekspertyza ma stanowić źródło praktycznej wiedzy dla przedstawicieli władz lokalnych i badaczy na temat tego jak wykorzystywać narzędzia konsultacji społecznych w planowaniu przestrzennym. Ponadto prezentuje praktyczne rekomendacje dla pracowników jednostek samorządu terytorialnego.

I rozdział ekspertyzy odnosi się do prezentacji wykorzystanych narzędzi badawczych. W II rozdziale zawarto informacje dotyczące celu stosowania konsultacji społecznych w pierwszym etapie procedury planistycznej, tj. wtedy, kiedy projekt dokumentu nie został jeszcze opracowany. Pokazuje na zasadnicze aspekty prawne i wypływające z tego efekty dla rozwoju społeczno - gospodarczego jednostki samorządu terytorialnego.

W rozdziale III szczegółowo przeanalizowano proceduralne aspekty realizacji konsultacji społecznych. Rozdział IV dotyczy praktycznych zasad i standardów prowadzenia dobrych konsultacji społecznych wdrażanych na poziomie lokalnym. W rozdziale V rozpatrzono szczegółowo etapy procesu konsultacji społecznych w procedurze planistycznej, na poziomie lokalnym. Rozdział VI zawiera katalog narzędzi konsultacji społecznych praktykowanych na gruncie polskim, tj. w gminach wiejskich i wiejsko-miejskich.

Ekspertyza jest kierowana do przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, zarówno władz, jak i urzędników, organizacji pozarządowych oraz aktywnych obywateli. Gospodarzem procesu konsultacji społecznych zawsze jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta, dlatego to przedstawiciele lokalnych samorządów mogą czerpać z zaprezentowanej wiedzy praktycznej. Z drugiej strony to od aktywności organizacji pozarządowych i samych mieszkańców, czyli aktywnych obywateli zależy, czy organizacja konsultacji ma sens. Wiedza praktyczna przekazana takim osobom może zaowocować świadomym i efektywnym zaangażowaniem w sprawy publiczne.

1. Metodologia badań

W ramach realizowanej ekspertyzy autorka dokonała analizy aktów prawa miejscowego oraz dokumentów dotyczących zasad prowadzenia konsultacji społecznych w gminach, tj. regulaminów przyjmowanych w formie zarządzeń lub uchwał. Autorka przeprowadziła także przegląd dostępnych danych oraz literatury fachowej.

Jednak w przeważającej mierze do analizy tematu posłużył zgromadzony materiał pochodzący z badań empirycznych prowadzonych podczas realizacji projektu pod nazwą *Konsultacje dokumentów planistycznych w podlaskich gminach*, realizowanego w latach 2016-2018 w partnerstwie Rady Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych NOT w Białymstoku, Podlaskiego Biura Planowania Przestrzennego oraz Fundacji Progres.

Podczas projektu przeprowadzono kilkaset ankiet jakościowych z uczestnikami procesów konsultacji w procedurze planistycznej, tj. mieszkańcami oraz urzędnikami prowadzącymi procesy konsultacji społecznych w roli koordynatora, w 28 gminach województwa podlaskiego, tj.: Bakałarzewo, Bargłów Kościelny, Białowieża, Kolno, Narew, Narewka, Piątnica, Zabłudów, Grajewo, Korycin, Mońki, Nowe Piekuty, Radziłów, Sokółka, Suwałki, Szepietowo, Sztabin, Szczuczyn, Stawiski, Szumowo, Wasilków, Wysokie Mazowieckie, Wyszki, Zbójna, Miasto Łomża, Miasto Grajewo, Miasto Siemiatycze.

W ramach procesu badawczego dokonano:

1. analizy prawnej,
2. analizy danych zastanych,
3. interpretacji materiału empirycznego.

Wykonawca wykonał także 15 wywiadów pogłębionych z następującymi respondentami:

1. eksperci - przedstawiciele Podlaskiego Biura Planowania Przestrzennego, w tym urbaniści, architekci i projektanci, inżynierowie, przedstawiciele nauki,
2. przedstawiciele komórek organizacyjnych urzędów gmin pełniący role koordynatora konsultacji społecznych, osoby zatrudnione do realizacji zadań koordynacyjnych procesu,
3. przedstawiciele władz lokalnych i instytucji gminnych uczestniczący w procesie konsultacji, radni, sołtysi,
4. przedstawiciele organizacji pozarządowych uczestniczący w procesie konsultacji społecznych, aktywni obywatele, przedsiębiorcy.

Analiza ww. transkrypcji stanowi praktyczne źródło wiedzy i nadaje charakter empiryczny całemu opracowaniu.

2. Cel konsultacji społecznych w procedurze planistycznej

Według danych pozyskanych z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Podlaskiego Biura Planowania Przestrzennego stan prac nad gminnymi studiami zagospodarowania przestrzennego jest korzystny, tzn. w większości gmin w kraju przyjęto takie dokumenty i dokonuje się w nich koniecznych aktualizacji, np. w województwie podlaskim według stanu na rok 2018 aż 117 gmin ze 118 posiada studium zagospodarowania przestrzennego. Niemniej jednak, co wynika z treści merytorycznej takich opracowań, nie zawierają one pożądanego zapisów dotyczących prawidłowości w zakresie przewidywań terenów pod względem pokrycia planami miejscowymi oraz struktury funkcjonalnej terenów. Dla przykładu w województwie podlaskim powierzchnia terenów wskazanych w studium do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP) wyniosła zaledwie 576 036 ha, co stanowi mniej niż 30% powierzchni wszystkich terenów. Według stanu na rok 2013 zaledwie 28,6% kraju zostało pokryte aktualnymi planami zagospodarowania przestrzennego, z czego niespełna 16,1% została opracowana na podstawie obowiązującej ustawy z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dla porównania w województwie podlaskim było to zaledwie 15,5%, z czego 10% dokumentów oparta została na aktualnym porządku prawnym. Z obserwacji dokonywanej przez Podlaskie Biuro Planowania Przestrzennego roczny przyrost powierzchni pokrytej miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego jest na marginalnym poziomie i wynosi niecałe 1%. Taki stan przestrzenny jest niekorzystny dla rozwoju społeczno-gospodarczego gdyż w znacznym stopniu hamuje procesy inwestycyjne. Z wywiadów przeprowadzonych, zarówno z samorządowcami jak i przedsiębiorcami wchodzącymi w rolę inwestora obszar, dla którego opracowano aktualny miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego są pod względem formalnym znacznie lepiej przygotowane a procedura planistyczna jest krótsza, bardziej przejrzysta i mniej uciążliwa. Dlatego obserwowana stagnacja w kwestii opracowywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest bardzo negatywnym w skutkach zjawiskiem w naszym kraju, które w dalszej konsekwencji spowalnia jego rozwój.

Należy stwierdzić, że proces planistyczny jest długotrwałą procedurą, szczególnie w samorządach, gdzie występują konflikty interesariuszy, a pracownicy odpowiedzialni za jego realizację nie posiadają wiedzy i kompetencji w zakresie praktycznego wykorzystania technik mediacji i konsultacji społecznych w pierwszym etapie procedury planistycznej. Dla

przykładu w województwie podlaskim aż 47% przypadków sporządzanie MPZP trwało aż 3 lata. Przedstawiciele j.s.t. mają wiele obaw związanych z negatywnymi skutkami finansowymi wynikającymi z uchwalenia MPZP. Zapisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakładają na samorządy obowiązek wykupu gruntu z zaplanowaną funkcją publiczną, w ciągu 6 miesięcy od wpłynięcia wniosku od jego właściciela, co przy realnie niskich wpływach z opłat planistycznych i adiacenckich stawia je w trudnej sytuacji finansowej.¹ Taki stan rzeczy w Polsce, wynikający w dużej mierze z braku środków w budżetach gmin na opracowanie MPZP doprowadził do sytuacji, gdzie wiele decyzji inwestycyjnych jest podejmowanych w zupełnym oderwaniu od planu decyzji o warunkach zabudowy. W dalszej konsekwencji wytwarza się swojego rodzaju nieład przestrzenny, postępuje degeneracja krajobrazu oraz powstają konflikty pomiędzy władzą a mieszkańcami. Ponadto prawo krajowe wymaga aby lokalne plany rozwojowe nie kolidowały z krajowymi i regionalnymi, tj. z krajową strategią planowania przestrzennego oraz regionalnym planem zagospodarowania przestrzennego.

Mając na uwadze powyższe, szerokie włączenie społeczności lokalnej może pomóc w skutecznym dostosowaniu układu urbanistycznego do oczekiwań mieszkańców. Wprowadzenie mechanizmów partycypacji społecznej w formie konsultacji na wczesnym etapie przygotowania dokumentu ma na celu zebranie opinii od jej największej liczby interesariuszy we wczesnym etapie, co w efekcie przyniesie lepszą jakość dokumentu, a także przyspieszy procedurę planistyczną, ponieważ dokument wyłożony do publicznego wglądu będzie już uwzględniał analizę przeprowadzoną ze społecznością lokalną i właścicielem gruntu. Przeprowadzenie konsultacji dokumentów planistycznych na wczesnym etapie ich powstawania ma sens, gdy społeczność lokalna uzyskuje realną szansę na zapoznanie się z celami i kierunkami zmian, a także w największym stopniu na wpływanie na ich ostateczny kształt i znajduje pozytywne odzwierciedlenie w przyspieszeniu prac planistycznych. Ponadto konsultacje społeczne przeprowadzone przed przygotowaniem projektu planu umożliwią lepsze poznanie oczekiwań i potrzeb mieszkańców oraz dostosowanie do nich propozycji planistycznych, co zmniejsza ryzyko konfliktów społecznych na kolejnych etapach procesów inwestycyjnych.

Drugim aspektem podjętego zagadnienia jest wymóg respektowania prawa międzynarodowego, w tym przede wszystkim Europejskiej Konwencji Krajobrazowej (EKK) oraz zachowanie zasad szeroko rozumianej ochrony środowiska

¹ Patrz: Śleszyński P., Komornicki T., Deręgowska A., Zielińska B., *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2013 roku, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2015, s. 121.*

wyrażonej w zasadzie zrównoważonego rozwoju. W województwie podlaskim znaczącą część powierzchni 32% zajmują obszary prawnej ochrony przyrody, a grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione 31%. Natomiast użytki rolne stanowią ponad 60% powierzchni województwa. W tym znaczeniu na szczeblu lokalnym najważniejszym aspektem są pożądane zmiany w krajobrazie, np. w formie dróg lub instalacji energetycznych, natomiast zgodnie z zasadami wyrażonymi w prawie, równie ważnym aspektem jest zachowanie unikalnego krajobrazu jako dziedzictwa ludzkości. Dlatego w takim przypadku, szczególnie ważne jest podjęcie dyskusji z mieszkańcami społeczności lokalnej - jakie rodzaju konsekwencje przyniesie zastosowanie określonego rozwiązania planistycznego? Świadomość społeczności na ten temat, co pokazują przeprowadzone badania jest niewielka. Tymczasem w planowaniu związanym z kwestiami krajobrazu następuje podjęcie decyzji o wprowadzeniu określonej formy ochrony. EKK zawiera szereg zaleceń dotyczących szerokiego udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących form ochrony krajobrazu.

Szerokie włączenie społeczności lokalnej w proces planistyczny na wczesnym etapie ma także priorytetowe cele społeczne.

Proces konsultacji społecznych w I etapie procedury planistycznej przyczynia się do realizacji czterech głównych celów:

1. prowadzi do bardziej efektywnego zarządzania zadaniami związanymi z przestrzenią, tj. do zwiększenia praworządności, pewności decyzji oraz kontroli społecznej,
2. wspiera wzrost zaufania społecznego i wpływa na polepszenie relacji pomiędzy obywatelami a administracją publiczną, ponadto zapobiega tzw. wykluczeniu społecznemu,
3. wpływa na zwiększenie wiedzy i kompetencji uczestników procesów administracyjnych w każdym aspekcie, zarówno pod względem zwiększenia świadomości jak i nabycia nowych umiejętności,
4. wpływa na zwiększenie wszelkiego rodzaju usług społecznych, zwiększa ich wydajność i jakość, oraz dostosowuje infrastrukturę do potrzeb mieszkańców, zwłaszcza pod względem spełnienia aspektu równości szans, dostosowuje infrastrukturę do potrzeb osób o szczególnych potrzebach, w tym osób z niepełnosprawnością.²

2 Patrz: Pyka M., *Poradnik dobrych konsultacji społecznych*, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa 2011.

3. Konsultacje społeczne jako proces formalny

Definiując konsultacje społeczne należy wskazać, że stanowią one otwarty proces dialogu władz z mieszkańcami, mający na celu podjęcie przez władze optymalnych decyzji w sprawach publicznych.³

Jak każdy proces formalny, konsultacje są oparte na podstawach prawa. Według ww. norm samorząd gminy w sprawach m.in. planowania przestrzennego i innych sprawach ważnych może przeprowadzić konsultacje z mieszkańcami gminy.⁴

W przypadku planowania przestrzennego tryb postępowania przy opracowywaniu studium uwarunkowań i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego reguluje ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.⁵

Ustawa określa obowiązek konsultacji projektu dokumentu planistycznego, tj. narzuca obowiązek wyłożenia projektu dokumentu. Jest to tzw. drugi etap konsultacji, prowadzony w drugiej fazie procesu legislacji. Jednakże przepisy nie określają zasad dotyczących prowadzenia konsultacji od początku procesu legislacji, w jego pierwszej fazie, tj. od momentu budowania założeń dokumentu.

W takiej sytuacji, o tym czy i w jaki sposób mieszkańcy mogą partycypować w procedurze planowania przestrzennego rozstrzyga prawo miejscowe. Istotne jest więc stworzenie dobrego regulaminu konsultacji społecznych. Żeby opracować dobre prawo w tej materii władze muszą zaprosić wszystkich przedstawicieli społeczności lokalnej, których dotyczyć będą przyjęte regulacje.

W tym rozdziale autorka pragnie zwrócić uwagę na kilka najważniejszych aspektów dotyczących opracowania regulaminu konsultacji społecznych w gminie.

Konsultacje społeczne dotyczą wszystkich mieszkańców gminy. Jest to priorytetowa zasada wynikająca z prawa tj. zasada powszechności konsultacji. Musi ona znaleźć swoje odzwierciedlenie w regulaminie konsultacji. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego niedopuszczalne jest doprecyzowanie kręgu obywateli mogących uczestniczyć w procesie konsultacji. W praktyce władze powinny kierować zaproszenie do konsultacji do wszystkich

3 Patrz: Chrzanowski O., Rościszewska E, *Konsultacje okiełzane*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekologicznych, projekt pt. Konsultacje z zasadami realizowany w ramach Programu Obywatele dla Demokracji, Finansowany z Funduszy Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Warszawa 2015, s. 6.

4 Patrz: art. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 2017 poz. 1875 z późn. zm.

5 Patrz: ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. 2018 poz. 1945.

mieszkańców, mimo, że temat dotyczy wąskiej grupy obywateli. Do realizacji tej fundamentalnej zasady służą narzędzia informowania, takie jak platforma internetowa urzędu.⁶ Prawo do głosu w konsultacjach powinien mieć każdy, kto poczuwa się do bycia mieszkańcem gminy. Warto doprecyzować w regulaminie kogo określa się jako mieszkańca gminy, a kogo nie oraz w jaki sposób należy dokumentować swoją przynależność do wspólnoty lokalnej.

W regulaminie należy wyraźnie wskazać, kto może inicjować proces konsultacji. W pierwszej kolejności to władze są inicjatorami konsultacji, natomiast należy określić kiedy obywatele i organizacje pozarządowe mogą składać wniosek do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta o przeprowadzenie konsultacji. Zdaniem autorki dobrą praktyką jest wskazanie na określonej na niskim poziomie liczbie podpisów pod ww. wnioskiem. Pozwoli to na większą aktywność mieszkańców, ale też ograniczy nadużycia w tym temacie.

Drugą kluczową regułą konsultacji, jest założenie, że wynik konsultacji nie jest w żadnym wypadku wiążący dla władz. Dobrze, żeby ta zasada wybrzmiała wśród uczestników konsultacji, gdyż ich świadomość na temat istoty konsultacji oraz ich roli w tym procesie jest kluczowa dla budowania dialogu.

Istotnym zagadnieniem przy tworzeniu regulaminu konsultacji jest także ważność wyniku konsultacji. Z praktycznego punktu widzenia, nie warto przywiązywać zbyt dużej wagi do liczby uczestników, a raczej skupić się na osiągniętych rezultatach w postaci merytorycznych uwag, opinii na dany temat. Konsultacje są ważne zawsze niezależnie od liczby ich uczestników. Niska frekwencja w konsultacjach wskazuje na złą organizację procesu i ponoszą za to odpowiedzialność gospodarze.

Zakres tematyczny konsultacji społecznych zawsze powinien być w regulaminie szeroko określony. Wynika to z istoty zapisu w ustawie o samorządzie - władze w zasadzie powinny konsultować wszystkie ważne sprawy dla społeczności lokalnej. Nie powinno się ograniczać dostępu obywateli do możliwości wpływu na decyzje publiczne.

Co wynika z realizowanej praktyki czas konsultacji nie powinien być krótszy niż 21 dni. Jest to wystarczający okres, aby każdy mieszkaniec mógł zapoznać się z tematem oraz wnieść swoje uwagi, propozycje, opnie w określonej przez organizatora formie.

Bardzo ważnym zagadnieniem w regulaminie konsultacji jest wskazanie na katalog narzędzi konsultacji. W obecnych czasach, pełnych rozwiązań technicznych, i technologicznych, katalog ten powinien być maksymalnie szeroki i otwarty, tak aby móc dobrać najlepsze techniki i metody konsultacji w zależności od indywidualnej sytuacji. W przeciwnym razie

władze mogą ograniczyć sobie możliwości działania i uniemożliwić realizację dobrych konsultacji.

Ostatnim niezbędnym elementem regulaminu konsultacji powinien być określony standard ewaluacji procesu, czyli wskazanie na sposoby badania jakości i efektywności prowadzonych działań i możliwości ich ulepszenia.

Powyższe, elementarne reguły zapisane w regulaminie konsultacji, pozwolą ich organizatorom na budowanie dobrych planów realizacji procesu a następnie na skuteczne wdrażanie poszczególnych działań.

Tak więc jak w każdym procesie administracyjnym ważne jest, aby był on prowadzony na przejrzystych, jednolitych i otwartych zasadach.

4. Kanon Lokalnych Konsultacji Społecznych w praktyce

W 2012 roku pod przewodnictwem Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji opracowano Siedem Zasad Konsultacji, które stanowią podstawę do opracowania Kanonu Lokalnych Konsultacji Społecznych (KLKS). Kanon stanowi zatem doprecyzowanie ww. zasad oraz dostosowanie ich do warunków lokalnych, w których funkcjonują samorządy.⁷

KLKS zastosowany przy konsultacjach społecznych w procedurze planistycznej okazał się niezbędny i pomocny tak aby osiągnąć jak najlepsze rezultaty prowadzonych działań, co wykazały badania empiryczne przeprowadzone przez autorkę w projekcie pn. Konsultacje dokumentów planistycznych w podlaskich gminach.

Kanon zawiera wytyczne dotyczące realizacji zasad konsultacji w gminach, które należy stosować w praktyce w następujący sposób:

1. Zasada dobrej wiary - konsultacje prowadzone są w duchu dialogu obywatelskiego. Strony słuchają się nawzajem, wykazując wolę zrozumienia odmiennych stron.

W tym aspekcie należy odpowiedzieć sobie na dwa pytania: Czy decyzja o rozstrzygnięciu konsultacji nie zapadła i samorząd jest gotowy na ewentualną zmianę sytuacji? Czy istnieje możliwość zmiany proponowanych przez władzę rozwiązań w danym temacie? W tym kontekście prowadzenie konsultacji w dobrej wierze zakłada otwartość stron na rozważanie wszystkich argumentów w danym temacie. Stronami w konsultacjach są osoby bądź podmioty, których temat dotyczy oraz przedstawiciele władzy. Władza (wójt, burmistrz, prezydent) będąca gospodarzem konsultacji jest otwarta na sumienne

⁶ Patrz: Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim - www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-go-345-14/prawo_miejscowe/2786105/5.html, stan na dzień 5.12.2018 r.

⁷ Patrz: Chrzanowski O., Rościszewska E., *Kanon Lokalnych Konsultacji Społecznych*, Warszawa 2015.

rozpatrzenie wszystkich propozycji i uwag mieszkańców. Nie prowadzi się konsultacji, co do których decyzja już została podjęta, lub z góry wiadomo jaki będzie wynik, w przeciwnym wypadku spowoduje to frustracje i dodatkowe konflikty, a w dalszej konsekwencji może negatywnie rzutować na dalszą współpracę. Zawsze przed rozpoczęciem procesu konsultacji należy przeanalizować czy mieszkańcy wykazują zainteresowanie tematem, oraz jakie to są grupy społeczne. Jest to niezbędne aby dobrać odpowiednie narzędzia i zaplanować czas i miejsce przeprowadzenia konsultacji.

2. Zada powszechności - każdy zainteresowany tematem powinien móc dowiedzieć się o konsultacjach i wyrazić w nich swój pogląd.

Jest to fundamentalna zasada konsultacji społecznych. Zasada mówi, o tym, że gospodarz procesu i wyznaczony przez niego koordynator jest odpowiedzialny za to, żeby każdy obywatel zainteresowany tematem miał możliwość wyrażenia swojej opinii w konsultacjach.

Informacja (zaproszenie do konsultacji) wraz z harmonogramem poszczególnych działań powinno być przejrzyste, napisane w języku uniwersalnym i dostarczone za pomocą wszystkich możliwych i przyjętych zwyczajowo kanałów komunikacji. Informacje muszą być ogólnodostępne, pełne, rzetelne, należy też zadbać o ich bieżącą aktualizację. Ważne jest też zapewnienie odpowiednich warunków dla osób o szczególnych potrzebach, w tym osób z niepełnosprawnością, osób starszych, itd. Zasada powszechności nie będzie spełniona jeżeli ograniczymy dostęp miejsca i narzędzi i zaprosimy do uczestnictwa tylko przedstawicieli organizacji pozarządowych czy instytucji publicznych.

3. Zasada przejrzystości - Informacje o celu, regułach, przebiegu, i wyniku konsultacji muszą być powszechnie dostępne. Jasne musi być kto reprezentuje jaki pogląd.

Oznacza, to, że informacje przekazywane w procesie konsultacji społecznych muszą być ogólnodostępne, napisane językiem powszechnym (uniwersalnym), pełne, kompetentne, należy też zadbać o ich bieżącą aktualizację. Dlatego gospodarz powinien rozważyć, jak dotrze z informacją i zachęci mieszkańców do udziału. Szczególną uwagę należy zwrócić na precyzyjne i rzetelne określenie przedmiotu konsultacji. Wszystkie komunikaty kierowane do mieszkańców podczas procesu konsultacji powinny być sporządzone w języku uniwersalnym.

W materiałach dotyczących konsultacji należy w sposób bezstronny zaprezentować różne rozwiązania, punkty widzenia oraz wskazać na dalsze konsekwencje wynikające z dokonanych wyborów. Informacje powinny również jasno określać zakres ról poszczególnych odbiorców oraz zasady dotyczące procesu i jego etapów. Dobrą praktyką jest przetestowanie

materiałów informacyjnych, zwłaszcza pod kątem używanych pojęć i sformułowań.

4. Zasada responsywności - Każdemu, kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym terminie.

Zasada wskazuje na obowiązek przekazania przez gospodarza raportu z konsultacji wraz z ich wynikiem i podjętą decyzją. Wiąże się z tym konieczność przesłania raportu indywidualnie wszystkim uczestnikom, którzy wnieśli uwagi merytoryczne w sprawie oraz upublicznienie wyniku konsultacji. Przekazanie informacji zwrotnej uczestnikom procesu i opinii publicznej powinno nastąpić w rozsądnym terminie, wskazanym w harmonogramie od samego początku.

Raport z konsultacji powinien zawierać zestawienie zgłoszonych opinii i merytoryczne odniesienie się do nich. Odpowiedzi powinny uzasadniać podjęte decyzje i być opracowane w języku zrozumiałym dla ogółu społeczności. Dobrze przygotowany raport staje się istotnym wkładem w dyskusję publiczną i może zostać wykorzystany w dalszych dyskusjach.

5. Zasada koordynacji - Konsultacje powinny mieć koordynatora odpowiedzialnego za konsultacje tak politycznie jak organizacyjnie. Role te powinny być odpowiednio umocowane w strukturze administracji.

Zgodnie z zasadą należy określić osobę bądź zespół osób odpowiedzialnych za prowadzenie procesu konsultacji społecznych. Gospodarzem konsultacji społecznych w gminie jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta. To on ponosi odpowiedzialność polityczną. Gospodarz wyznacza osoby i komórki bezpośrednio odpowiedzialne za sprawy organizacyjne. Taka rola została nazwana rolą koordynatora. Mieszkańcy na początku procesu muszą zostać poinformowani kto jest adresatem formułowanych przez nich uwag i opinii. Koordynator konsultacji otrzymuje wsparcie od innych komórek organizacyjnych urzędu, które zostaną zaangażowane przez gospodarza. Organizacja konsultacji często wymaga wymiany informacji pomiędzy wieloma komórkami w urzędzie gminy. Niezbędne jest też dokształcanie kadr administracji gminnej w zakresie narzędzi konsultacji społecznych.

6. Zasada przewidywalności - konsultacje powinny być prowadzone od początku prac nad zmianą i od początku procesu legislacyjnego. Powinny być prowadzone w zaplanowany sposób w oparciu o czytelne reguły.

Konsultacje wymagają przygotowania i związanych z tym środków organizacyjnych i finansowych. Kluczowym jest odpowiednie określenie czasu prowadzenia konsultacji i uwzględnienie jego przebiegu w kontekście innych procedur administracyjnych. Należy zaplanować wystarczająco dużo czasu na przeprowadzenie wszystkich działań i odpowiednie miejsce. Plan konsultacji powinien jasno określać role

w konsultacjach, określać krąg uczestników. Niezbędne jest również przedstawienie zasad udziału w konsultacjach.

7. Zasada poszanowania interesu ogólnego - Choć poszczególne uczestnicy konsultacji mają prawo przedstawić swój partykularny interes, to ostateczne decyzje powinny reprezentować interes publiczny i dobro ogólne.

Podjmując ostateczną decyzję i wybierając określone rozwiązanie gospodarz konsultacji nie może kierować się siłą nacisku. Podjęta przez niego decyzja powinna być podyktowana interesem publicznym i dobrem ogólnym mieszkańców całej gminy. Pod uwagę brane są racje i prywatne preferencje, oraz to kto jest ich wyrazicielem jednakże władza, reprezentowana w osobie gospodarza konsultacji musi troszczyć się o szeroko rozumiany rozwój społeczno-gospodarczy całej gminy. Gospodarz musi pamiętać także o tych mieszkańcach, którzy nie brali udziału w konsultacjach. Każda decyzja musi być uzasadniona.

5. Etapy procesu konsultacji społecznych w procedurze planistycznej na poziomie lokalnym

Opisane poniżej postępowanie dotyczące wdrażania pierwszego etapu konsultacji społecznych zostało opracowane na podstawie Kanonu Lokalnych Konsultacji Społecznych i zastosowane w praktyce w 28 gminach:

- 1. identyfikacja tematu konsultacji** - działanie polega na ustaleniu co będzie poddane pod konsultację i czy wybrany temat jest właściwy oraz czy jest on ważny dla lokalnej społeczności. Ponadto ocenie ulegają kwestie: czy podejmowany temat jest na tyle szeroki, że warto objąć go procesem konsultacji, czy istnieje wystarczająco dużo czasu na realizację procesu konsultacji oraz czy gospodarz jest przed podjęciem ostatecznej decyzji i jest gotowy na zmiany i modyfikacje w temacie konsultacji? Identyfikacja tematu następuje na podstawie pisemnej informacji o celu sporządzania dokumentu planistycznego i głównych kierunkach zmian przedstawionej przez urząd gminy jako Gospodarza konsultacji. Gospodarz określa główne cele konsultacji.
- 2. przygotowanie urzędu do konsultacji** - działanie polega na przypomnieniu regulaminu konsultacji w gminie, wyznaczeniu gospodarza konsultacji, tj. osoby bezpośrednio odpowiedzialnej za proces oraz osób z administracji mu podległej, które zostaną zaangażowane w organizację procesu. Zostaje określony kontekst kon-

sultacji, tzn. zostaje zgromadzona wiedza na temat wcześniejszych działań urzędu w temacie konsultacji. Określenie komunikacji i współpracy pomiędzy wydziałami i komórkami w urzędzie. Ponadto następuje identyfikacja zasobów urzędu, które mogą być wykorzystane podczas konsultacji (pomieszczeń, sprzętu technicznego, czasu pracy pracowników, narzędzi komunikacji). Ewentualnie pracownicy odpowiedzialni za proces odbywają szkolenia, które mają na celu podniesienie kwalifikacji w zakresie zasad, technik i narzędzi konsultacji, procesu planistycznego, oraz usprawnienia urzędowych procedur, podwyższenia jakości konsultacji.

- 3. przygotowanie planu konsultacji** - działanie polega na identyfikacji interesariuszy i specyficznych grup docelowych oraz możliwości dostępu i rekrutacji wszystkich potencjalnych zainteresowanych oraz zasobów zewnętrznych urzędu. Ponadto następuje dobór technik, i metod zbierania opinii i prowadzenia dyskusji. Narzędzia są dobierane optymalnie, zgodnie z posiadanym zapleczem organizacyjnym, aby osiągnąć cele konsultacji. Określone zostają także wskaźniki ewaluacji konsultacji oraz opracowane odpowiednie materiały informacyjne.
- 4. wdrożenie procesu konsultacji** - działanie polega na realizacji planu konsultacji za pomocą wybranych metod i technik konsultacji, we współpracy z mieszkańcami i pracownią urbanistyczno-planistyczną. Przeprowadzone są wybrane techniki konsultacji społecznych: Prowadzony jest stały monitoring przebiegu procesu zgodnie z planem, w tym dbanie o bieżące dokumentowanie przebiegu poszczególnych technik konsultacji w postaci protokołów i rzetelne zbieranie opinii oraz zachowanie ich bez zniekształceń, tzn. tak jak sformułowali je uczestnicy procesu. Bieżące wątpliwości uczestników konsultacji są wyjaśniane na bieżąco. Organizator dba o jawność i dostępność gromadzonych informacji.
- 5. informacja o wynikach konsultacji i wnioskach do planu** - działanie polega na podjęciu przez Gospodarza decyzji o przyjęciu bądź odrzuceniu propozycji (opinii) uczestników konsultacji z uwzględnieniem interesu publicznego. Następnie opracowany jest raport z uwzględnieniem wszystkich uwag z merytorycznym uzasadnieniem ich przyjęcia bądź odrzucenia. Informacja zwrotna dla uczestników w postaci raportu z konsultacji jest przekazywana uczestnikom w ciągu maksymalnie 30 dni od zakończenia procesu zbierania opinii za pomocą wszystkich dostępnych kanałów informacyjnych w gminie. Odpowiedzi uwzględniają podjęte decyzje, są przygotowane w języku zrozumiałym dla wszystkich (uniwersalnym).

6. przygotowanie projektu dokumentu i przekazanie wraz z raportem z konsultacji pod obrady komisji urbanistyczno-architektonicznej - działanie polega na przygotowaniu dokumentacji pod obrady gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej i kontynuacji dalszego procedowania dokumentu zgodnie z procedurą planistyczną (wskazaną w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Projekt dokumentu planistycznego wraz z raportem z konsultacji jest pisemnie przekazany do zaopiniowania przez gminną komisję urbanistyczno-architektoniczną.

6. Narzędzia konsultacji społecznych w planowaniu przestrzennym

Wybierając zestaw narzędzi konsultacji społecznych w procesie planistycznym w gminie należy uwzględnić:

- analizę obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej w gminie, w tym poziom partycypacji obywatelskiej,
- postępujące procesy rewitalizacji,
- specyfikę zagospodarowania przestrzennego - funkcjonalność gminy,
- możliwość personalnego zaangażowania pracowników urzędów gmin w proces,
- tematykę konsultacji - będą prowadzić one do odpowiedzi na 4 kluczowe pytania dotyczące wyglądu przestrzeni w gminach, w tym: jakie mają być funkcje ulokowane w danym obszarze (przeznaczenie terenu), jaki będzie charakter urbanizacyjny i architektoniczny przestrzeni, jakie będą tereny zabudowane a jakie nie, jaka ma być architektura poszczególnych elementów przestrzeni?,
- reprezentatywność interesów grup, środowisk i organizacji będących bezpośrednimi adresatami dokumentów planistycznych, których praw i interesów dotyczy projekt oraz występujących na mocy przyznanych uprawnień lub celów statutowych w obronie interesów zbiorowych, np. pracownika, przedsiębiorcy,
- poszczególne koszty procesu,
- ewaluację procesu konsultacji.

Zestaw wybranych narzędzi prowadzenia konsultacji społecznych w procedurze planistycznej:

1. Warsztat przyszłości (z elementami *Future City Game*) – technika do zastosowania dla obszarów funkcjonalnych miasta oraz gmin wiejsko-miejskich. Działania podczas rozplanowanych 2-3 dni będą po-

legać na stworzeniu szerokiej platformy do dyskusji o przyszłości miasta pomiędzy różnymi jego użytkownikami: mieszkańcami, urzędnikami, przedstawicielami instytucji społecznych, ekspertami: architektami, planistami, designerami czy socjologami, którzy podczas dwudniowych warsztatów wspólnie stworzą wizję na zagospodarowanie przestrzeni miejskiej. Etap I: Warsztaty rozpoczną się od przedstawienia prezentacji nt. niestandardowych rozwiązań. Następnie uczestnicy udadzą się na spacer – wizja lokalna, aby skonfrontować pomysły z rzeczywistością. Przewodnikiem będzie pracownik wydziału architektury i urbanistyki urzędu miasta, który zaprezentuje stan faktyczny. Etap II: uczestnicy zostaną podzieleni na zespoły robocze. Zespoły odpowiedzą na pytania: jakie wyzwania stoją przed ich miastem, w szczególności przed jego centrum (osiedlem, dzielnicą)? Po analizie wyzwań zespoły w procesie burzy mózgów stworzą 5 pomysłów uwzględniających różne wymiary rozwoju miasta: gospodarczy, społeczny, kulturalny, ekologiczny. W dalszej kolejności spośród 5 pomysłów każdej grupy zostanie wybrany jeden. Uczestnicy wybiorą pomysły, które są atrakcyjne, innowacyjne, zbieżne z wyzwaniami lokalnymi i globalnymi, powiązane ze społecznością lokalną, realizowalne i o trwałym oddziaływaniu. Etap III: Uczestnicy po wybraniu pomysłów ruszą w miasto aby zapytać użytkowników przestrzeni o zdanie. Etap IV: odbędzie się prezentacja pomysłów otwarta dla publiczności. Uczestnicy w głosowaniu wybiorą najlepszy pomysł, który będzie rekomendowany dla władz jako najbardziej efektywne rozwiązanie dla zagospodarowania przestrzeni. Zespoły będą prowadzone przez moderatorów. Język informacji podczas konsultacji będzie zbliżony do wszystkich odbiorców. Dołożona zostanie szczególna dbałość dotycząca zróżnicowania uczestników zespołów, tj. udziału w zespołach osób o szczególnych potrzebach, np. osób starszych, niepełnosprawnych, zwłaszcza mieszkańców, dla których dana przestrzeń musi zostać usprawniona, np. osób niewidomych, na wózkach inwalidzkich, kobiet w ciąży, rodziców z małymi dziećmi, itd. Podczas spotkania będzie prowadzony monitoring i ewaluacja.

2. Planowanie partycypacyjne - technika przeznaczona do konsultowania kwestii łączenia ładu przestrzennego z rewitalizacją konkretnego obszaru, np. powstania jakiejś inwestycji lub instytucji. Proces konsultacji składa się z trzech zasadniczych etapów: analiza ekspercka, interaktywne projektowanie, wypracowanie i wybór ostatecznej koncepcji. Etap I polegał będzie na przeprowadzeniu przez eksperta/ zespołu badawczego prac na potrzeby konsultacji (analizy danych wtórnych, badaniu potrzeb i oczeki-

wań wszystkich grup interesariuszy, wstępnej analizy zasobów miejsca, analizy aktorów procesu i ich interesów) oraz wykonaniu urbanistycznych prac przygotowawczych (np. wizja lokalna, zebranie dokumentów). Etap II będzie zasadniczą konsultacją polegającą na warsztatowym zaprojektowaniu rozwiązań w ścisłej współpracy z mieszkańcami, partnerami publicznymi i społecznymi. Zostaną zorganizowane warsztaty interesariuszy z architektami i urbanistami, podczas których powstaną nowe rozwiązania przestrzenne na podstawie wiedzy zgromadzonej w I etapie. Warsztat poprowadzi profesjonalny moderator (w przypadku konfliktu - mediator), który wprowadzi do procesu wiedzę zgromadzoną w badaniach. Następnie na podstawie spotkań eksperci z zespołem badawczym przygotowują różne warianty koncepcji. Koncepcje będą ponownie poddane pod konsultacje. Etap III polegał będzie na publicznej dyskusji nad koncepcjami i podjęciu ostatecznej decyzji zatwierdzonej przez wszystkie strony, w tym ekspertów. Rekomendacje zostaną przekazane dla władz lokalnych na piśmie. Warsztaty i spotkania będą odbywać się w miejscach dostępnych także dla osób ze szczególnymi potrzebami. Język konsultacji będzie zbliżony do wszystkich odbiorców. Podczas spotkania będzie prowadzony monitoring i ewaluacja.

3. Warsztat konsultacyjny z użyciem mapy lub makiety

- do realizacji tej techniki wykorzystane zostanie narzędzie w postaci makiety (w skali 1:200) lub mapy (w języku nietechnicznym). Uzupełnieniem makiety będą ruchome elementy do zamocowania. Makieta będzie wystawiana w miejscach publicznych na okres co najmniej 5 dni. Miejsca te zostaną dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych (np. namiot w centrum miasta lub miejsce w domu kultury, biblioteka publiczna). Mapy będą drukowane podczas warsztatu. Język komunikatu o konsultacjach będzie uniwersalny, tj. zbliżony do wszystkich odbiorców. Organizatorzy zadbają o zgromadzenie zróżnicowanych grup uczestników, w tym osób o szczególnych potrzebach, osób różnej płci, wieku, wykształceniu, zatrudnieniu - minimum 25 osób. Warsztat będzie prowadzony przez profesjonalnych moderatorów. Uczestnicy będą aranżować miejsca w przestrzeni. Na specjalnym formularzu przedstawią wnioski dotyczące każdej propozycji. Podczas spotkania będzie prowadzony monitoring i ewaluacja. Ze spotkań sporządzane będą raporty (protokoły), które zostaną przekazane dla władz lokalnych.

4. **Internetowe forum planowania przestrzeni** - stworzenie e-grup dyskusyjnych dotyczących wspólnych miejsc zamieszkania (np. osiedli, dzielnic, sołectw). Do założenia grupy będą wykorzystane istniejące portale internetowe

z opcją usługi forum. Grupy będą miały charakter otwarte dla wszystkich. Organizatorzy uwzględnią potrzeby osób niepełnosprawnych, zwłaszcza tych z różnymi dysfunkcjami fizycznymi. Organizator konsultacji zadba aby zaproszenie do konsultacji dotarło do wszystkich odbiorców a komunikat był sformułowany w języku zbliżonym do wszystkich odbiorców. Na wspólnym wirtualnym dysku zostaną umieszczone pliki z wersjami konsultowanych dokumentów, mapy i inne informacje. Użytkownicy będą mogli pobrać dokumenty w wersji on-line. Dyskusja w e-grupie nie będzie anonimowa - użytkownicy będą wypełniać krótkie ankiety ewaluacyjne, gdzie wskażą reprezentowane instytucje, grupy społeczne. W trakcie dyskusji na bieżąco będzie tworzyć się historia grupy - powstanie archiwum wypowiedzi. Informacje posłużą do prowadzenia procesu ewaluacji. Narzędzie będzie przydatne dla osób, które z różnych powodów nie mogą wziąć udziału w spotkaniach bezpośrednich np. dla osób niepełnosprawnych ruchowo, starszych, rodziców małych dzieci.

5. Metoda dni otwartych wraz z punktem konsultacyjnym (happening) - działania w ramach tej metody polegać będą na organizacji spotkania o charakterze happeningu. Podczas spotkania odbywać się będą specjalnie przygotowane, dotyczące tematu konsultacji pokazy, gra i konkurs dla dzieci i młodzieży, specjalistyczne panele dyskusyjne dla dorosłych, podczas których zbierane będą opinie, uwagi, propozycje w konsultacjach za pomocą ankiet. Animacje podczas spotkania będą prowadzone przez profesjonalnego moderatora według określonego scenariusza. Scenariusz spotkania zostanie przemyślany i oparty o lokalny potencjał, tak aby zainteresować jak największą liczbę osób i stworzyć przyjazną atmosferę do prowadzenia dyskusji. W spotkaniu może wziąć udział nieograniczona liczba osób. Czas trwania happeningu wynosi od 4-8 godzin. Spotkanie otwarte zostanie zorganizowane w dzień wolny od pracy lub w godzinach popołudniowych, w centralnym miejscu Gminy, dostępnym dla osób ze specjalnymi potrzebami, w tym osób niepełnosprawnych. Do tego celu zostanie wynajęty namiot z wyposażeniem i nagłośnieniem, oraz inny drobny sprzęt. Przygotowane zostaną specjalne materiały dla uczestników animacji w postaci wielkoformatowej planszy do gry i inne drobne materiały animacyjne, dotyczące tematu konsultacji. Podczas spotkania zbierane będą uwagi, opinie od uczestników, które zostaną udokumentowane. Język podczas spotkania będzie zbliżony do wszystkich odbiorców. Podczas spotkania będzie prowadzony monitoring i ewaluacja.

6. Grupy (zespoły) robocze w tym zespoły eksperckie

- metoda polega na opracowywaniu raportów w tym, np. map konfliktów i zagrożeń wynikających z zastosowania danego rozwiązania planistycznego na konsultowanym obszarze. Praca polega na współpracy przedstawicieli władz z ekspertami, w tym: przedstawicielami inwestorów oraz przedstawicielami lokalnych środowisk społecznych, np. organizacji pozarządowych. W jednym czasie zostanie zorganizowanych od 1 do kilku spotkań grup liczących od 5 - 20 osób. Prace mogą odbywać się od 1 do 3 dni. W pierwszym etapie metody zostanie dokonana analiza uczestników konsultacji, pod kątem wyboru reprezentantów różnych grup interesu, przedstawicieli instytucji i organizacji społecznych w gminie. Podczas analizy zostaną wzięte pod uwagę następujące czynniki: Kim są kluczowe osoby w konsultacjach? Co mają do zaoferowania pojedynczy uczestnicy? Które instytucje, organizacje, organy społeczności lokalnej mogą być zaangażowane w proces konsultacji społecznych? Wybrani przedstawiciele otrzymają specjalne zaproszenie do zespołu roboczego wraz z agendą zawierającą cele konsultacji oraz główne kierunki zmian w konsultowanym dokumencie. Po zebraniu pełnej grupy przesłane zostaną zgromadzone materiały, analiza zdjęciowa oraz zebrane wstępnie uwagi. Następnie zostanie wyznaczony termin spotkania w dzień wolny od pracy, lub w dzień roboczy w godzinach uzgodnionych z uczestnikami. Spotkanie grup potrwa 6-8 godzin. Spotkanie prowadzone będzie przez profesjonalnych moderatorów. Końcowym efektem spotkania będzie opracowanie analizy głównych problemów w konsultowanym dokumencie i ustalenie rekomendowanych propozycji rozwiązań w określonym obszarze tematycznym. Podczas spotkania będzie prowadzony monitoring i ewaluacja.

7. Debata/cykl debat publicznych - Przy każdej debacie zostanie określony temat (przedmiot konsultacji) na podstawie zebranych wcześniej informacji o potrzebach danej gminy i potencjalnych interesariuszy konsultacji. Debata poprzedzona zostanie udostępnieniem materiałów i dokumentów planistycznych, np. map, wizualizacji w miejscach publicznych na terenie gminy w urzędzie, szkole, domu kultury, ośrodku pomocy społecznej oraz na stronie internetowej urzędu gminy. Do udziału w debatach zostaną zaproszone wszystkie strony szczególnie zainteresowane, które mogą być ze sobą w sporze, tj. przedstawiciele władzy oraz partnerzy publiczni, tj. radni, sołtysi, przedstawiciele jednostek takich jak szkoły, szpitale, instytucje kultury, itd. – do koordynacji realizacji wizji; społeczność lokalna, w tym działacze społeczni, organizacje – do określenia wizji zabudowy; inwestorzy zewnętrzni (partnerzy biznesowi) – do współfinansowa-

nia powstałych wizji zagospodarowania przestrzennego w przyszłości. Debata obędzie się w miejscu dostosowanym do mieszkańców ze szczególnymi potrzebami, w tym osób niepełnosprawnych. Język komunikatu o konsultacjach będzie zbliżony do wszystkich odbiorców. Podczas debaty nastąpi konfrontacja stanowisk wszystkich stron. Debata będzie prowadzona przez moderatorów wchodzących w rolę mediatora - osoby do tego zadania będą profesjonalnie przygotowane. Dyskusja zawsze będzie poprzedzona wystąpieniem ekspertów. Po każdej debacie przeprowadzona zostanie ewaluacja w postaci zebrania ankiet i bezpośrednich rozmów z uczestnikami. Z każdej debaty zostanie sporządzony raport ze spisem wszystkich uwag, opinii, który przekazany będzie władzom lokalnym. Raport zostanie upubliczniony dla wszystkich mieszkańców gminy. Osoby biorące udział w debacie zostaną pisemnie poinformowane o wynikach konsultacji. Podczas spotkania będzie prowadzony monitoring i ewaluacja.

8. Samorządowy Panel SMS - zastosowana metoda polegała na wykorzystaniu gminnego systemu informowania mieszkańców za pomocą krótkich wiadomości tekstowych SMS wysyłanych bezpośrednio na telefon komórkowy. System służył jednocześnie do celu informowania o konsultacjach, jak też do zbierania uwag. Pytania zadawane z wykorzystaniem panelu SMS dotyczą oceny istniejącego stanu powierzchni, oraz propozycji konkretnych rozwiązań. Pytania są zamknięte i zawierają sugestię odpowiedzi na TAK lub na NIE. Np. Czy chcesz aby w miejscowości X powstał teren przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową? odpowiedź: TAK lub NIE. Dzięki temu systemowi możliwe jest informowanie w krótkim czasie np. o działaniach związanych z konsultacjami. Jedynym wymogiem jest to, że mieszkaniec samodzielnie musi zarejestrować swój numer telefonu w bazie gminy. Obecnie trwają również prace nad rozwojem tego systemu i przystosowaniu go do komunikacji dwukierunkowej – umożliwienie wykorzystania SMS do zbierania informacji od mieszkańców (np. w krótkiej ankiecie).

9. Metoda konsultacji elektronicznych (E-konsultacje) – wykorzystanie Internetu i poczty elektronicznej. Metoda zostanie wykorzystana, gdy odbiorcy konsultacji będą nieliczni, zinstytucjonalizowani, dobrze znający dyskutowany problem. Metoda **będzie wymagała** minimum 14 dni czasu, który zostanie dany uczestnikom na wyrażenie opinii. Podobnie jak w konsultacjach pisemnych organizator zwróci się z prośbą o wyrażenie opinii za pomocą stron internetowych zamieszczając na nich specjalnie opracowany kwestionariusz do wypełnienia lub roześle

go e-mail. Rozszerzoną formą metody jest stworzenie strony internetowej dotyczącej konsultacji społecznych. Za pomocą strony można dotrzeć z tematem konsultacji do dużej liczby mieszkańców oraz mediów lokalnych i krajowych. Strona internetowa będzie prowadzona w sposób profesjonalny co umożliwi szybkie i sprawne przekazywanie informacji na wielu poziomach.

10. Kawiarenka obywatelska - metoda polega na organizacji spotkania w nieformalnej przestrzeni (np. w kawiarni, restauracji). W spotkaniu weźmie udział projektant dokumentu i eksperci w zależności od problematyki wynikającej z dokumentu, np. środowiskowej, społecznej, infrastrukturalnej, architektonicznej, itd. Uczestnicy zajmują miejsce przy kilkusobowych stolikach lub dużym stole. Spotkanie jest prowadzone przez profesjonalnych moderatorów. Przebieg spotkania odbywa się według zaplanowanego scenariusza. W pierwszej kolejności uczestnicy zostają zapoznani z tematem konsultacji i głównymi problemami dyskusji. Następnie przedstawione są im zasady uczestnictwa w debacie. Czas trwania dyskusji wynosi od 2-3 godz. W dalszej kolejności odbywa się prezentacja swojego zdania na temat zagadnienia, bez możliwości komentowania przez innych uczestników, dalej następuje odniesienie do wcześniejszych głosów, właściwa dyskusja. Runda końcowa wiąże się z odpowiedzią na pytanie: jakie rozwiązanie rekomenduję w konsultacjach. Podczas spotkania będzie prowadzony monitoring i ewaluacja.

11. Metoda World Cafe - metoda polega na stworzeniu przyjaznej atmosfery. Uczestnicy zostają podzieleni na podgrupy. Prowadzone są dyskusje w równoczesnych małych grupach tematycznych, przy stolikach. Po ustalonym terminie wszyscy poza moderatorami zmieniają stoliki. Spotkanie prowadzą profesjonalni animatorzy/moderatorzy. Wskazane jest notowanie przez uczestników swoich uwag i opinii na bieżąco na połączonych na stołach kartach. Po kilkukrotnej zmianie stolików, tak aby każdy mógł odwiedzić wszystkie stoliki następuje podsumowanie wszystkich uwag pozostawionych przy stolikach. Czas trwania spotkania od 2-4 godzin wraz z sesją plenarną. Efektem spotkania jest zgromadzenie jak największej liczby uwag w danym temacie. Podczas spotkania będzie prowadzony monitoring i ewaluacja.

12. Punkt konsultacyjny - metoda będzie polegała na stworzeniu miejsca, w którym mieszkańcy mogą zapoznać się z materiałami informacyjnymi na temat konsultacji, złożyć swoje opinie i uwagi, przedyskutować z kompetentnymi osobami interesujące ich kwestie czy wypełnić

ankietę. Punkt zostanie umieszczony w urzędzie, w oddzielnym pomieszczeniu, w miejscu dostępnym dla osób o szczególnych potrzebach, w tym osób niepełnosprawnych. Do obsługi punktu zostanie wyznaczony pracownik urzędu. Punkt będzie otwarty w dniach pracy urzędu, codziennie, w godzinach od 9:00-12:00. Osoby korzystające z punktu będą mogły obejrzeć dokumenty planistyczne oraz mapy w wersji elektronicznej a także otrzymać ich wydruk. W punkcie dostępny będzie także formularz ankiety dotyczący tematu konsultacji. Po zamknięciu punktu wszystkie zebrane opinie, uwagi i wnioski mieszkańców zostaną spisane w formie protokołu uwag.

13. Metoda Safari/ budzenie zainteresowania - celem metody jest podkreślenie i jednoczesne wykorzystanie interesujących aspektów konsultowanego obszaru. Metodę stosuje się w grupie 10-30 osób. Metoda wykorzystywana zwłaszcza do konsultacji terenów, na których znajduje się krajobraz chroniony, a takich w województwie podlaskim jest bardzo wiele. Metoda polega na tym, aby zaprosić uczestników konsultacji na wycieczkę po danym obszarze, w różnej formie: spacer, przejażdżka rowerowa, wycieczka autokarem. Należy ustalić grupę docelową i oczekiwania, ale zaprosić wszystkich użytkowników terenu oraz obszarów sąsiednich. Działania takie są korzystne na początku procesu konsultacji aby zachęcić do udziału w dalszych wydarzeniach.

14. Spacer badawczy - metoda posiada kilka wariantów. Celem działania jest pobudzenie kreatywności i zdobycie wielu pomysłów ze strony uczestników grupy. Metodę stosuje się w grupie 10-30 osób. Polega ona na wspólnym spacerze w terenie. Spacer prowadzi profesjonalny animator, który wybiera punkty przystankowe. Grupa zatrzymuje się w danym miejscu na dyskusję lub w celu zebrania pomysłów do dalszego dialogu. Wymaga zaplanowania tematu, programu i miejsca. Jednym z wariantów metody jest spotkanie władz z mieszkańcami w publicznej przestrzeni, np. na ulicy. Polega na wspólnym spacerze, gdzie zadawane są pytania. Odpowiedzi są notowane w trakcie spaceru. Wyniki są przedstawiane na seminarium. Zebrany materiał jest przekazywany do dalszej analizy. Wyniki są opracowywane w formie raportu. Metoda zapewni dogłębną analizę zagadnienia.

Podsumowanie

Pierwszy etap konsultacji społecznych w procedurze planistycznej może odbywać się na wiele różnych sposobów oraz z różnym stopniem wpływu obywateli na kształt dokumentu. Niemniej jednak realizowana w tym zakresie praktyka w samorządach wykazała, że w 90% przypadków zastosowania konsultacji na wczesnym etapie procedury planistycznej osiągnięto takie rezultaty jak: znacznie wyższa jakość podjętych decyzji w sprawie oraz uzyskanie lepszego i skuteczniejszego kształtu dokumentu planistycznego, zarówno miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jak i studium zagospodarowania przestrzennego. Przy czym z wyników badań wyraźnie wynika, że zastosowanie mechanizmów konsultacji znacznie przyspiesza proces planistyczny dotyczący opracowania studium, w mniejszym stopniu MPZP.

Szczególnie istotną kwestią dla sprawnej realizacji procesu jest zastosowanie jednolitych i przejrzystych regulacji prawnych dotyczących prowadzenia konsultacji oraz wyznaczenie osób odpowiedzialnych za organizację działań. Osoby wchodzące w rolę koordynatora nie muszą posiadać wiedzy merytorycznej dotyczącej problematyki planowania przestrzennego, natomiast powinny zostać przeszkolone pod względem zasad i technik konsultacji społecznych oraz odpowiedniego dobierania ich pod względem czasu i potencjału gminy.

Kolejnym bardzo ważnym aspektem okazało się zaangażowanie w proces ekspertów merytorycznych, tj. architektów, projektantów i naukowców odpowiadających za takie specjalizacje jak ochrona środowiska, drogownictwo, inwestycje.

Jak wynika z przeprowadzonych badań, dobrą praktyką jest zatrudnienie do prowadzenia dyskusji profesjonalnych moderatorów lub animatorów. To oni posiadają wiedzę i umiejętności poprowadzenia dyskusji w taki sposób aby osiągnąć rezultat w postaci spisanych wszystkich merytorycznych uwag i opinii w sprawie. Oni również dbają o wysoki poziom kultury podczas przebiegu debaty publicznej. W tym zagadnieniu równie ważny okazał się aspekt zastosowania języka uniwersalnego podczas dyskusji. Dostosowanie języka do poziomu ogólnego dało możliwość na zrozumienie głównych problemów wynikających z dokumentu planistycznego przez wszystkich uczestników konsultacji, niezależnie od wieku, wykształcenia i pełnionego zawodu.

Kluczowe znaczenie w procesie konsultowania jest zastosowanie odpowiednich i możliwie najszerszych mechanizmów informowania. Ważne jest aby zastosować tu metody zwyczajowo przyjęte w danej gminie oraz uzupełnić je nowymi skutecznymi narzędziami. Nowoczesne technologie dają dla samorządu wiele możliwości. Z praktyki stosowanej w podlaskich gminach narzędziami, które najlepiej się sprawdziły w szybkim i skutecznym informowaniu są: samorządowy

panel SMS oraz narzędzie internetowe Lu Pe. Oba narzędzia umożliwiają najszybsze dotarcie z informacją i uzyskanie odpowiedzi zwrotnej od wielu osób jednocześnie.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że niezwykle istotnym elementem procesu konsultacji jest etap tzw. odpowiedzi zwrotnej do uczestników konsultacji. Ważne jest aby raport z konsultacji zawierał odpowiedzi na wszystkie uwagi oraz uzasadnienie ich przyjęcia bądź odrzucenia przez władze gminy. Raport powinien zostać przekazany bezpośrednio każdemu, kto wniósł uwagę oraz podany do publicznej wiadomości.

Zastosowanie konsultacji społecznych w procedurze planistycznej wpływa na zwiększenie poziomu wiedzy mieszkańców na temat dziedzictwa architektonicznego gminy oraz zasad jego zachowania dla przyszłych pokoleń. W dalszej konsekwencji prowadzi to do zrównoważonego rozwoju. Aby osiągnąć ten cel samorządy muszą promować wśród obywateli ochronę krajobrazu oraz ograniczanie konsumpcji zasobów naturalnych. Tylko konsultacje dają możliwość jednoczesnego dialogu pomiędzy planistami, urzędnikami, mieszkańcami i politykami, tak aby opracować właściwe strategie w tym zakresie.

Wysłuchanie wielu różnych poglądów przyczynia się nie tylko do zastosowania możliwie najlepszego rozwiązania planistycznego dla rozwoju społeczno - gospodarczego gminy, ale również zwiększa poziom identyfikacji mieszkańców ze wspólnotą lokalną. Stają się oni bardziej otwarci na spotkania ze sobą, rozmowę i szukanie wspólnych rozwiązań. W dalszej konsekwencji prowadzi to do przełamania przez urząd bariery obawy przed roszczeniowością mieszkańców i wydłużeniem procedur. Następuje zmniejszenie dystansu pomiędzy władzą a obywatelami oraz wzrost zaufania społecznego, co przekłada się na efektywniejsze zarządzanie sprawami publicznymi.

Źródła:

- Chrzanowski O., Rościszewska E., *Konsultacje okiełzane*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, projekt pt. Konsultacje z zasadami realizowany w ramach Programu Obywatele dla Demokracji, Finansowany z Funduszy Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Warszawa 2015, s. 6.
- Chrzanowski O., Rościszewska E., *Kanon Lokalnych Konsultacji Społecznych*, projekt pt. Konsultacje z zasadami realizowany w ramach Programu Obywatele dla Demokracji, Finansowany z Funduszy Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Warszawa 2015.,
- Obywatele jako partnerzy. Podręcznik OECD na temat informowania, konsultacji i udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji politycznych*, OECD 2001,

Przeźren do dialogu, Praktyczny podręcznik o tym, jak prowadzić partycypację społeczną w planowaniu przestrzennym, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2018,

Pyka M., *Poradnik dobrych konsultacji społecznych*, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa 2011.

Śleszyński P., Komornicki T., Deręgowska A., Zielińska B., *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2015 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2015, s. 121.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 2017 poz. 1875z późn. zm.,

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. 2018 poz. 1945.,

www.orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query - Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, 10.12.2018 r.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl