PRACE NAUKOWE
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS
of Wrocław University of Economics

Nr 443

Gospodarka przestrzenna XXI wieku

Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Dorota Pitulec

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Barbara Cibis

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach internetowych
www.pracenaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2016

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-604-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
53-345 Wrocław, ul. Komandorska 118/120
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp 9

Hanna Adamiczka, Bartosz Adamiczka: Rozwój, odrzucenie, powrót – fazy interakcji miasto-rzeka w kontekście Wrocławia / Development, rejection, return – phases of city-river interaction in the context of Wrocław 11

Krystian Banet, Sylwia Rogala: Znaczenie współpracy miast i gmin w kreowaniu efektywnych systemów transportowych w odpowiedzi na zjawisko *urban sprawl* / Importance of cooperation between cities and communes in creating effective transportation systems as an answer to negative effects of urban sprawl 23

Maria Czarnecka: Wrocław, Elbląg, Legnica – różne sposoby odbudowy zabytkowych centrów / Wrocław, Elbląg, Legnica − different ways of revitalization of historical centres 33

Niki Derlukiewicz, Anna Mempel-Śnieżyk: Realizacja inwestycji w formie partnerstwa publiczno-prywatnego – aspekt teoretyczny / Implementation of investment in the form of public-private partnership − theoretical aspect 46

Adam Drobniak, Monika Janiszek, Klaudia Plac: Zielona gospodarka i zielona infrastruktura jako mechanizmy wzmacniania gospodarczo-środowiskowego wymiaru prężności miejskiej / Green economy and green infrastructure as mechanisms for strengthening of economic-environmental dimension of urban resilience 57

Dariusz Głuszczuk: Regionalny Fundusz Kapitałowy – ujęcie koncepcyjne / Regional Capital Fund – conceptual approach 70

Blanka Gosik, Maria Piech: Rola centrum handlowego w procesie gentryfikacji miast / The role of the shopping centre in the process of urban gentrification 79

Adam Sebastian Górski: Znaczenie partycypacji społecznej w procesie rewitalizacji / Importance of social participation in a revitalisation process 89

Julia Jachowska: Społeczne skutki gentryfikacji – studium przypadku poznańskiego osiedla Jeżyce / Social consequences of gentryfication – case study of Poznań settlement Jeżyce 94

Magdalena Kalisiak-Mędelska: Budżet obywatelski w Polsce. Analiza porównawcza Łodzi i Poznania / Participatory budgeting in Poland. Comparative analysis of Łódź and Poznań 103

Beata Kisielewicz: Miejsce wojewódzkich zintegrowanych inwestycji terytorialnych w regionalnych programach operacyjnych 2014-2020 / Provincial Integrated Territorial Investment in Regional Operational Programmes 2014-2020 115
Andrzej Klasik, Jerzy Biniecki: Terytorialny foresight strategiczny. Refleksja metodologiczna / Territorial strategic foresight. Methodological reflection 124
Natalia Konopinska: Oddziaływanie polityki spójności na rozwój obszarów górskich na przykładzie regionu Rhône-Alpes / Economic development of the Rhône-Alpes region as an example of implementatin of cohesion policy in mountainous areas 138
Andrzej Łuczyszyn, Agnieszka Chołodecka: Nierówności i rozwarstwienie społeczne jako dylematy społeczeństwa zdolnego do przetrwania / Inequality and social stratification as dilemmas of the society able to survive ... 152
Monika Musiał-Malago: Przeobrażenia w strefach podmiejskich dużych miast na tle procesów suburbanizacji / Changes in the suburban areas of large cities in view of suburbanization processes 164
Dorota Rynio: Rewitalizacja w procesie kształtowania zmian jakościowych funkcjonowania miasta / Revitalisation in a process of forming quality changes of city functioning 177
Przemysław Sekuła: Wpływ autostrad na rozwój lokalny – wyniki badań / Impact of highways on local development, research working paper..... 188
Piotr Serafin: Rozlewanie się miast na przykładzie Nowego Sącza w województwie małopolskim / Urban sprawl processes on the example of Nowy Sącz in Lesser Poland Voivodeship 204
Iga Solecka, Łukasz Dworniczak: Obywatele kształtują krajobraz miasta. Aspekty przestrzenne i funkcjonalne inicjatyw zgłaszanych w ramach Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego 2013-2014 / Residents shape the landscape of the city. Spatial and functional aspects of initiatives proposed under Participatory Budget of Wrocław 2013-2014..... 220
Andrzej Sztando: Motywacja władz małych miast do planowania strategicznego w świetle terminów przyjęcia i okresów obowiązywania strategii rozwoju / Motivation of small towns authorities to strategic planning in the light of timing of adoption and validity of development strategies 232
Jarosław Świdyński, Natalia Karolina Świdyńska: Konsultacje społeczne jako narzędzie współpracy obywateli z samorządem gminnym na przykładzie Olsztyna / Public consultation as a tool of cooperation of citizens with local municipality on example of Olsztyn 245
Małgorzata Twardzik: Śródmiejskie galerie i ulice handlowe śląskich miast – konkurencja czy kooperacja? (przykład Katowic) / Shopping centers and

shopping streets in Silesian cities − competition or cooperation? (example of Katowice) 268
Alicja Zakrzewska-Półtorak: Inteligentne miasto katalizatorem rozwoju regionu? / Smart city − is it a catalyst for regional development? 282
Paula Zawisza: Projekt „Szlakiem wież widokowych pogranicza polsko-czeskiego" jako przykład ochrony zabytków w Jeleniej Górze / The "Szlakiem wież widokowych pogranicza polsko-czeskiego" project as an example of protection of historical monuments in Jelenia Góra 292

Wstęp

Przestrzeń jest współcześnie ważnym czynnikiem wzrostu i rozwoju społeczno-gospodarczego. Sposób jej zagospodarowania często przesądza o konkurencyjności miejsc i podmiotów. W związku z tym gospodarka przestrzenna na początku XXI wieku odgrywa istotną rolę w rozwoju miast i regionów.

W niniejszej publikacji zostały zaprezentowane różne podejścia do gospodarki przestrzennej w kontekście jej wpływu na rozwój współczesnych miast i regionów. Zebrano w niej wyniki badań i przemyśleń autorów zajmujących się aspektami gospodarki przestrzennej: ekonomicznymi, społecznymi, politycznymi, prawnymi oraz środowiskowymi. Czytelnik znajdzie tu wiele informacji oraz studia przypadków dotyczące m.in.: rewitalizacji, odnowy i gentryfikacji obszarów zurbanizowanych, budowy zielonej gospodarki i zielonej infrastruktury, wdrażania koncepcji inteligentnych miast, relacji miasto-rzeka. Duży nacisk kładziony jest na zagospodarowanie przestrzeni miejskich na konkretnych przykładach, ze szczególnym uwzględnieniem funkcji handlowej. Autorzy poruszają także problematykę suburbanizacji i rozlewania się miast oraz ich konsekwencji dla zagospodarowania przestrzennego, nawiązując m.in. do możliwości współpracy międzygminnej w tym zakresie. Kolejny wątek to polityka transportowa oraz wpływ infrastruktury na rozwój lokalny. W publikacji znajdziemy też wyniki badania nastawienia władz małych miast do planowania strategicznego. Autorzy prezentują również zagadnienia partycypacji społecznej i jej roli w kształtowaniu krajobrazu miejskiego, a także opracowania dotyczące: metodologii tworzenia terytorialnego foresightu strategicznego, aspektu teoretycznego partnerstwa publiczno-prywatnego, koncepcji powstawania regionalnych funduszy kapitałowych oraz mechanizmu zintegrowanych inwestycji terytorialnych. Nie zabrakło artykułów traktujących o polityce spójności i zmniejszaniu nierówności społecznych.

Redaktorzy mają nadzieję, że publikacja, zawierająca nawiązania do nowych koncepcji naukowych oraz liczne studia przypadków, okaże się interesująca. Być może będzie ona inspiracją do dalszych badań oraz zachęci do dyskusji osoby zajmujące się różnymi aspektami gospodarki przestrzennej.

Alicja Zakrzewska-Półtorak, Piotr Hajduga, Małgorzata Rogowska

PRACE NAUKOWE UNIWERSYTETU EKONOMICZNEGO WE WROCŁAWIU
RESEARCH PAPERS OF WROCŁAW UNIVERSITY OF ECONOMICS nr 443 • 2016
Gospodarka przestrzenna XXI wieku
ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

Jarosław Świdyński, Natalia Karolina Świdyńska
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
e-mails: jaroslaw.swidynski@uwm.edu.pl; natalia.swidynska@uwm.edu.pl

KONSULTACJE SPOŁECZNE JAKO NARZĘDZIE WSPÓŁPRACY OBYWATELI Z SAMORZĄDEM GMINNYM NA PRZYKŁADZIE OLSZTYNA

PUBLIC CONSULTATION AS A TOOL OF COOPERATION OF CITIZENS WITH LOCAL MUNICIPALITY ON EXAMPLE OF OLSZTYN

DOI: 10.15611/pn.2016.443.21

Streszczenie: Społeczeństwo, wykorzystując narzędzie, jakim są konsultacje społeczne, może wpływać na decyzje podejmowane przez organy władzy zarówno centralnej, jak i samorządowej. Dobrze przeprowadzone konsultacje społeczne budują poczucie wspólnoty lokalnej oraz współodpowiedzialności za podjęte decyzję. Takie działania sprawiają, że obywatele utożsamiają się z daną społecznością lokalną i chętniej angażują się w sprawy dla niej ważne. Głównym celem opracowania było sprawdzenie za pomocą badań ankietowych, jak mieszkańcy Olsztyna odbierają konsultacje społeczne oraz czy są one wśród nich popularne. Po analizie wyników ustalono, że wiedza ankietowanych o konsultacjach jest niewielka. Respondenci chcieliby decydować w ważnych dla społeczności lokalnej sprawach, ale nie wierzą, że ich głos zostanie wzięty pod uwagę. Dlatego większość ankietowanych nie brała udziału w konsultacjach społecznych.

Słowa kluczowe: konsultacje społeczne, społeczeństwo, planowanie przestrzenne, rozwój lokalny.

Summary: Society through the tool of public consultation can influence decisions taken by the authorities of both central and local government. Well-conducted public consultation builds a sense of community and shared responsibility for the decision taken. Such actions make the citizens identify themselves with a particular community and more likely engage in issues important to her. The main objective of the study was to verify by means of surveys how the residents of Olsztyn received public consultations and whether they were popular among them. After analyzing the results of the respondents it was agreed that knowledge of the consultation was low. Respondents would like to decide on important matters for local community, but they do not believe that their vote will be taken into account. Therefore, the majority of respondents did not participate in the public consultation.

Keywords: public consultation, society, spatial planning, local development.

1. Wstęp

Społeczeństwo to wspólnota ludzi zamieszkująca ten sam obszar, działająca na rzecz wspólnego dobra. Obywatele, zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, są zwierzchnikami wszelkiej władzy. To oni w demokratycznych wyborach wybierają osoby reprezentujące ich interesy na szczeblu centralnym i samorządowym. Dla lepszej komunikacji pomiędzy obywatelami a władzą stworzono narzędzie, którym są konsultacje społeczne pozwalające na wymianę opinii w sprawach ważnych ze względu na interes publiczny.

Konsultacje społeczne są dobrowolnym narzędziem zalecanym do stosowania, chodź część aktów prawnych wymaga ich zastosowania przy podejmowaniu niektórych decyzji. Jedną z tych ustaw jest ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która nakłada obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych podczas procesu uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego czy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Konsultacje społeczne angażują obywateli w życie publiczne i zwiększają odczucie współdecydowania obywateli w ważnych dla społeczności lokalnej sprawach.

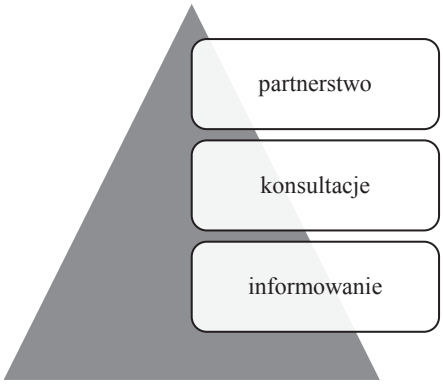
Sposób przeprowadzania konsultacji nie jest w żaden sposób uregulowany. Dlatego wiele przeprowadzanych konsultacji społecznych nie spełniało swojego głównego zadania, jakim jest zaangażowanie obywateli w życie publiczne. W związku z tym przedstawiciele władz centralnych, samorządowych, organizacje społeczne i eksperci postanowili opracować wytyczne, w jaki sposób dobrze przeprowadzić konsultacje. W wyniku działania tej grupy w 2012 r. opracowano Siedem zasad konsultacji społecznych, które omawiają główne zasady i cele, jakim powinny one odpowiadać. Rozwinięciem tych zasad jest opracowany w 2014 r. Kanon lokalnych konsultacji społecznych, który jest swojego rodzaju instrukcją informującą, w jaki sposób zorganizować dobre konsultacje społeczne, jak stworzyć ich regulamin i co powinien on zawierać oraz jak powinna wyglądać procedura konsultacji krok po kroku. Najważniejsze w konsultacjach społecznych jest pozyskanie odpowiedniej wiedzy zarówno od ekspertów w danej dziedzinie i od mieszkańców, ich reprezentantów lub organizacji i aktywistów społecznych. Taka metoda wykorzystująca wiedzę społeczności lokalnej, przez aspekty decentralizacji, współudziału i pracy zespołowej, sprawia, iż przeprowadzane konsultacje charakteryzują się większą jakością, a i samo rozwiązanie jest szerzej akceptowane w społeczeństwie [Osborne, Gaebler 1992].

Celem opracowania było sprawdzenie, jak dużą popularnością cieszą się wśród społeczeństwa konsultacje społeczne oraz czy są one dostatecznie rozreklamowane. Autorzy przeprowadzili badania ankietowe na losowo wybranej grupie mieszkańców Olsztyna, a uzyskane dane pomogły w uzyskaniu informacji na temat odbioru konsultacji społecznych wśród mieszkańców. Badania poprzedziła analiza prawodawstwa oraz zaleceń, jakie zostały opracowane przy współpracy przedstawicieli: władzy centralnej, samorządowców, społeczników i ekspertów.

2. Udział społeczeństwa w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego

Rozwój zrównoważony jest fundamentem prowadzonej obecnie polityki przestrzennej dążącej do osiągnięcia ładu, na który składają się ład społeczny, środowiskowy i gospodarczy. Polityka przestrzenna, posługując się planowaniem i zagospodarowaniem przestrzeni, przez opracowanie i realizację programów, strategii i planów powinna doprowadzić do osiągnięcia ładu przestrzennego [Legutko-Kobus, Jastrzębska 2014]. W myśl ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ład przestrzenny jest takim ukształtowaniem przestrzeni, które tworzy harmonijną całość, uwzględniając w uporządkowanych relacjach uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne [Ustawa z dnia 27 marca 2003, art. 2.1]. Cechy ładu przestrzennego stanowią, iż jest on najwyższym i najbardziej oczekiwanym stanem zagospodarowania przestrzeni. W harmonijnie urządzonym środowisku człowiek chętniej realizuje swoje potrzeby. Dlatego rola, jaką społeczeństwo odgrywa w zagospodarowaniu przestrzeni będącej zasobem nieodnawialnym, jest bardzo ważna [Legutko-Kobus, Jastrzębska 2014]. W Polsce władze zaczęły dostrzegać, że przekazanie części kompetencji społeczeństwu i decentralizacja własnych kompetencji i wprowadzanie zarządzania partycypacyjnego przynoszą konkretne wyniki. Dzięki takiemu podejściu administracji można profilaktycznie zapobiegać problemom zamiast naprawiać negatywne skutki podjętych decyzji, które nie były konsultowane. Takie podejście umożliwia również zaoszczędzenie pieniędzy, a obywatele czują większą więź ze środowiskiem lokalnym [Osborne, Gaebler 1992].

Udział społeczności lokalnej w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w innych aspektach życia społecznego jest gwarantowany głównie przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej. Udział ten polega nie tylko na wyborze przedstawicieli do władz samorządowych i wyższych szczebli, ale również na możliwości wyrażenia swojej opinii na temat spraw, które ich dotyczą. Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym jest procesem, w którym wiele stron (w tym ludność lokalna) współpracuje w przygotowaniu planów, wdrażaniu polityki przestrzennej i podejmowaniu decyzji. Polski system planowania przestrzennego jest zdecentralizowany, co oznacza, że samorząd gminny ma prawo do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na danym terenie. Udział społeczeństwa w procesach planowania na poziomie gminnym jest obowiązkowy z mocy prawa. Obowiązek ten zakłada możliwy udział społeczności lokalnej w procedurach opracowywania projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego [Legutko-Kobus, Jastrzębska 2014]. Partycypacja może przybierać dwa wymiary – wertykalny i horyzontalny – lub stanowić ich kompilację. Wymiar wertykalny odnosi się do relacji obywatel–władza samorządowa, natomiast horyzontalny opiera się na współpracy grup, stowarzyszeń. Społeczność lokalna różnie angażuje się w procesy związane



Rys. 1. Drabina zaangażowania ludności lokalnej w planowanie przestrzenne

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Legutko-Kobus, Jastrzębska 2014].

z planowaniem przestrzeni. Stopnie zaangażowania zaprezentowano na rys. 1, który przedstawia drabinę zaangażowania ludności lokalnej w procesach planistycznych.

Poziom informowania jest najprostszą formą, która wymaga minimalnego zaangażowania ze strony obywateli. Drugi szczebel piramidy stanowi najczęściej stosowana w praktyce forma partycypacji społecznej – konsultacje. Konsultacje zagwarantowane obowiązującym prawem to czas, w którym społeczeństwo może wyrazić swoją opinię na ważne dla niego tematy. W konsultacjach oprócz obywateli udział biorą stowarzyszenia i grupy obywateli reprezentujące ten sam pogląd czy interes. Wadą konsultacji jest ich doradczy charakter, władze samorządowe mogą uwzględnić wnioski obywateli, ale ustalenia konsultacji nie wiążą ich w żaden sposób. Modelowym rozwiązaniem jest partnerstwo, które znajduje się na szczycie piramidy (rys. 1). Ten rodzaj partycypacji społecznej opiera się na zasadzie partnerstwa – współdecydowania przedstawicieli władz i społeczeństwa. Władza oddaje obywatelom część swoich kompetencji, a tym samym i odpowiedzialności za podjęte decyzje i działania. Forma ta najlepiej pokazuje stopień zaufania obywateli do władzy i władzy do obywateli [Legutko-Kobus, Jastrzębska 2014].

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zakłada udział mieszkańców m.in. podczas prac związanych z przygotowaniem projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP) i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (SUiKZP). Ustawa zakłada, że obywatele mają prawo do składania wniosków w początkowym etapie przygotowania projektu obu dokumentów, następnie, kiedy projekt jest już gotowy, mieszkańcy mogą składać uwagi i wziąć udział w dyskusji publicznej. Tak zorganizowany system partycypacji społecznych pozwala na wydzielenie kilku etapów w procesie sporządzania projektu MPZP lub SUiKZP (tab. 1).

Tabela 1. Etapy partycypacji społecznej w procesie sporządzania projektu MPZP i SUiKZP

Etap prac	Przewidziane działania gminy	Rodzaj partycypacji	Termin
Etap I	Podanie do publicznej wiadomości informacji o przystąpieniu do sporządzenia MPZP lub SUiKZP	Składanie wniosków	Nie krócej niż 21 dni od dnia ogłoszenia
Etap II	Opracowanie projektu	-	-
Etap III	Wyłożenie gotowego projektu MPZP lub SUiKZP na okres nie krótszy niż 21 dni	Składanie uwag do projektu	Nie krócej niż 14 dni (MPZP) lub 21 dni (SUiKZP) od dnia zakończenia wyłożenia projektu
Etap IV	Dyskusja publiczna w czasie wyłożenia projektu MPZP lub SUiKZP	Brak szczegółowych wytycznych co do formy. Podczas dyskusji można zgłaszać wnioski, rozwiązania alternatywne itp.	-
Etap V	Rozpatrzenie uwag złożonych do projektu	-	Nie dłużej niż 21 dni od daty upływu terminu ich składania

Źródło: opracowanie własne na podstawie aktów prawa.

Tabela 1, prezentująca proces sporządzania dokumentów planistycznych na szczeblu gminnym, może sugerować, że społeczeństwo ma duże uprawnienia i możliwości wyrażenia swojej opinii na temat opracowywanych dokumentów. Lista nierozpatrzonych uwag i wniosków jest przedstawiana radzie gminy razem z projektem dokumentu planistycznego. Treścią listy jest również komentarz, dlaczego dana uwaga została nieuwzględniona. Kiedy na etapie rozpatrywania uwag i wniosków następuje znaczna zmiana w treści projektu, powinno się ponownie przejść do etapu III i skonsultować projekt ze społeczeństwem. Niezadowoleni mieszkańcy, których interes prawny został naruszony przyjętą uchwałą rady gminy, mogą zaskarżyć tę uchwałę do właściwego sądu administracyjnego. Skarga jest zasadna, kiedy na wezwanie do usunięcia naruszenia rada gminy tego nie zrobiła. Skargę można wnieść w ciągu 30 dni od dnia wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa [Uchwała NSA…; Postanowienie NSA…]. Wojewoda jako organ nadzorczy sprawdza treść uchwały razem z pełną dokumentacją planistyczną. Jeśli znajdzie on jakiekolwiek uchybienie w procedurze uchwalania MPZP lub SUiKZP, może skierować projekt do uzupełnienia i ponownego uchwalenia. Wojewoda z urzędu chroni również prawa obywateli, dlatego na sygnał społeczeństwa (który nie zawsze skutkuje wszczęciem postępowania nadzorczego) i po sprawdzeniu pełnej dokumentacji może złożyć wniosek do odpowiedniego sądu administracyjnego, zaskarżając przyjętą uchwałę.

Na podstawie tab. 1 można wysunąć wniosek, że społeczeństwo ma szeroki dostęp do udziału w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzeni. Jednak ze względu

na praktykę planistyczną partycypacja społeczna nie jest w pełni skuteczna z powodu występowania wielu barier:

- Udział społeczeństwa jest traktowany jako konieczność.
- Wiele organizacji jest traktowanych jako wróg rozwoju lokalnego.
- Nieprzychylność władz samorządowych.
- Wybuchanie konfliktów społecznych podczas prowadzonych prac projektowych.
- Niski stopień zaufania do władzy samorządowej.
- Niski stopień zaangażowania podczas etapów projektowania dokumentów.

Przepisy prawa ustanawiają tylko ramy partycypacji społecznej w procesach planowania przestrzennego, szczegółowe rozwiązania zależą od samorządowców i obywateli. Kluczowe elementy partycypacji powinny być dostosowane do zaangażowania mieszkańców. Prowadzona dyskusja z mieszkańcami zwiększa ich zaangażowanie, przepływ i wymianę informacji oraz wpływa na poczucie odpowiedzialności za otoczenie [Surowiec 2009].

3. Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne są najczęściej wykorzystywaną formą partycypacji społecznej w życiu publicznym, w tym w strefie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Konsultacje stanowią proces, w którym przedstawiciele władz samorządowych, ale także i centralnych przedstawiają obywatelom swoje plany i pomysły oraz zbierają opinie na ich temat od społeczeństwa. Podczas konsultacji społecznych możliwe jest również modyfikowanie i zmienianie planów, których one dotyczą.

Konsultacje społeczne są organizowane głównie w celu spełnienia ustawowego obowiązku oraz w momencie realizacji projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej. Organizatorzy konsultacji, którymi najczęściej są przedstawiciele władz samorządowych i centralnych, zapominają że przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami pomaga w podjęciu optymalnych decyzji. Dzięki spotkaniom z obywatelami łatwiej i trafniej można zdefiniować potrzeby społeczeństwa oraz poznać różne opinie na wybrany temat. Przede wszystkim dobrze przeprowadzone konsultacje społeczne zwiększają poczucie współodpowiedzialności za okolicę, budują wspólnotę mieszkańców oraz pobudzają ich aktywność odnośnie do spraw publicznych. Głównym błędem podczas organizowania konsultacji jest ich przeprowadzenie w wąskim zamkniętym gronie ekspertów oraz aby uzyskać aprobatę społeczeństwa co do już podjętej decyzji.

Rzeczpospolita Polska, będąca członkiem wielu organizacji międzynarodowych, jest zobligowana również do przestrzegania przepisów prawa międzynarodowego. Jedną z elementarnych regulacji, w których jest mowa o konsultacjach społecznych, czyli o udziale mieszkańców w życiu publicznym, jest regulacja Rady Europy – Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL). Rada Europy w tym dokumencie nie narzuca gotowych rozwiązań, lecz odsyła do sposobów zawartych w prawie krajowym, które powinno szczegółowo określać przedmiot lub formę konsultacji spo-

łecznych [Podstawy prawne konsultacji społecznych 2012]. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego została sporządzona w 1985 r. i w jej treści są trzy odwołania wprost do konsultacji społecznych oraz momentu, kiedy powinny się one odbyć:

- Moment opracowywania planów oraz podejmowania decyzji w sprawach bezpośrednio dotyczących ludności lokalnej [Europejska Karta Samorządu Terytorialnego 1985, art. 4.6].
- Moment, w którym następuje zmiana granic społeczności lokalnej – granicy administracyjnej [Europejska Karta Samorządu Terytorialnego 1985, art. 5].
- Moment przyznania społeczności lokalnej zasobów pochodzących z redystrybucji dochodów [Europejska Karta Samorządu Terytorialnego 1985, art. 9.6].

Polskie prawodawstwo odpowiedziało na założenia zawarte w EKSL. Prawa mieszkańców do decydowania w sprawach lokalnych, a co za tym idzie – i prawa do konsultacji społecznej, należy szukać w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa zasadnicza daje prawo do podejmowania decyzji o znaczeniu lokalnym samorządom, które stanowią mieszkańcy zamieszkujący daną jednostkę terytorialną. Natomiast przepisy ustaw samorządowych zobowiązują organy samorządowe do konsultowania z mieszkańcami swoich decyzji. W sferze gospodarki przestrzennej konsultacje społeczne sankcjonują ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w której to konsultacje są wymienione jako konieczny do przeprowadzenia etap przy sporządzaniu planów zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania oraz różnego rodzaju programy i strategie [Kanon lokalnych konsultacji społecznych 2014].

W związku z brakiem jakichkolwiek wytycznych przedstawiciele ministerstw, urzędów oraz organizacji pozarządowych opracowali Kanon lokalnych konsultacji społecznych, który stanowi zbiór standardów, zasad i wskazówek, jak organizować i koordynować konsultacje społeczne. Kanon został opracowany na podstawie przyjętych w 2012 r. zasad konsultacji społecznych. Zestandaryzowanie reguł konsultacji społecznych jest ważne, ponieważ dzięki nim budowana jest wspólnota lokalna oraz zwiększa się zaangażowanie obywateli oraz ich troska o rozwój swojej okolicy, regionu, kraju.

3.1. Siedem zasad konsultacji

Konsultacje społeczne można porównać do debaty, a każda debata odbywa się zgodnie z przyjętymi regułami. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji rekomenduje do stosowania opracowane podczas Kongresu Wolności w Internecie Siedem zasad konsultacji, które prostym językiem opisują najważniejsze reguły konsultacji i praktyczne wskazówki ich stosowania. Dokument jest tylko standardem zalecanym do stosowania przez władze publiczne i ekspertów społecznych. Na Siedem zasad konsultacji składają się [Siedem zasad konsultacji 2013]:

- Dobra wiara.
- Powszechność.

- Przejrzystość.
- Responsywność.
- Koordynacja.
- Przewidywalność.
- Poszanowanie interesu ogólnego.

Zasada dobrej wiary odnosi się do kultury dialogu, jaki podczas konsultacji powinien dominować. Ważne jest, aby każda z zainteresowanych osób została wysłuchana oraz aby słuchacze nie negowali odmiennego punktu widzenia. Uczestnicy konsultacji powinni uszanować inne zdanie oraz powinni być skłonni do jego zmiany pod wpływem przekonujących argumentów. Ważne jest również, aby organizator konsultacji w jasny sposób przedstawił temat i termin konsultacji. Reguła powszechności odnosi się do ogólnodostępności konsultacji. Każdy obywatel, który jest nimi zainteresowany, ma prawo wziąć w nich udział i wyrazić swoją opinię. Organizator musi rozpowszechnić informację o prowadzonych konsultacjach. Najczęściej informacja umieszczana jest na stronie internetowej, w prasie lokalnej i krajowej oraz na tablicach ogłoszeń. Informacja taka musi być sformułowana jasnym językiem, aby trafił do jak najszerszego grona obywateli, nie tylko specjalistów i ekspertów w danej dziedzinie. Przejrzystość konsultacji społecznych związana jest z informowaniem obywateli o ich celu, regułach, przebiegu i wyniku, ważne jest również, aby było wiadomo, kto jaki pogląd reprezentuje i dlaczego. Organizator również decyduje, czy dopuszcza do dyskusji anonimowe opinie. Każdy z uczestników, który zgłosi opinię, powinien otrzymać merytoryczną odpowiedź. Jest to działanie zgodne z zasadą responsywności, która odnosi się również do ogólnodostępnego dokumentu podsumowującego konsultacje. W takim podsumowaniu powinny się znaleźć wszelkie zadane podczas konsultacji opinie i zapytania oraz merytoryczne odpowiedzi na nie. Taka forma częstych publikacji dokumentów pomaga w prowadzeniu dalszych dyskusji nad danym projektem. Aby konsultacje przebiegały sprawnie, musi zostać wyznaczony ich organizator/gospodarz. Zgodnie z zasadą koordynacji takim organizatorem powinna być osoba, która posiada pewne możliwości decyzyjne, jak np.: minister, naczelnik, dyrektor. Gospodarz konsultacji powinien mieć również do dyspozycji sztab osób, które są mu podległe i angażują się w ten proces.

Dobrze zaplanowane i prowadzone konsultacje społeczne powinny się odbywać terminowo. Powinny toczyć się również w oparciu o jasno określone reguły już od samego początku. Zorganizowane w ten sposób konsultacje spełniają kolejną zasadę – przewidywalności. Dobrze zaplanowane konsultacje nie powinny być krótsze niż siedem dni, powinny zapobiegać konfliktom społecznym oraz polegać nie tylko na zamkniętym spotkaniu wąskiej grupy osób. Konsultacje społeczne nie powinny być również przeprowadzane, kiedy decyzja została już podjęta, a władze chcą uzyskać tylko akceptację tej decyzji wśród obywateli.

Ostatnią i najważniejszą z zaproponowanych zasad jest zasada poszanowania dobra ogólnego i interesu publicznego. Reguła ta odnosi się do podjęcia decyzji ze względu na dobro ogółu obywateli, a nie tylko wąskiej grupy mieszkańców. Jest to

podstawowa zasada realizująca również zasady równości i wzajemnego wysłuchania poglądów wszystkich stron [Siedem zasad konsultacji 2013; Kanon lokalnych konsultacji społecznych 2014].

Zaproponowane zasady stanowią drogowskaz, w jaki sposób powinno się przeprowadzać konsultacje społeczne, aby zminimalizować ryzyko wystąpienia konfliktów. Rzetelnie przygotowane konsultacje zachęcą również obywateli do wzięcia w nich udziału. Ważne jest, aby podczas konsultacji nie spierać się, tylko wymieniać merytorycznie uzasadnione i uargumentowane poglądy, które przyczynią się do poprawy życia obywateli. Konsultacje społeczne mogą stanowić narzędzie, które włącza obywateli w proces podejmowania decyzji, zwiększając poczucie współodpowiedzialności i współdecydowania.

3.2. Dobre zasady konsultacji społecznych

Kanon konsultacji społecznych jest wynikiem współpracy osób z różnych środowisk. Osobom tym zależało na uregulowaniu kwestii przeprowadzenia konsultacji społecznych i stworzenia wytycznych, które pomogą w poprawnym ich przeprowadzeniu. Jedną z części opracowanego Kanonu jest Regulamin Konsultacji składający się z siedmiu punktów, których spełnienie i upublicznienie będzie prowadzić do dobrze przeprowadzonych konsultacji. Regulamin ten podaje również wytyczne przydatne przy tworzeniu wewnętrznego regulaminu konsultacji społecznych i ich przeprowadzenia. Niezbędnymi punktami regulaminu są [Kanon lokalnych konsultacji społecznych 2014]:

1. Preambuła – określenie definicji konsultacji oraz ich celu.
2. Zasady ogólne – określające: kto może wziąć udział w konsultacjach (zasada powszechności), jakimi zasadami kieruje się urząd, który organizuje konsultacje (zasada dobrej wiary i przewidywalności), oraz określenie formy, w jakiej konsultacje będą przebiegać (zasada przejrzystości). Warto również podać w zasadach ogólnych, że konsultacje są ważne bez względu na liczbę osób, jaka weźmie w nich udział (zasada powszechności i poszanowania interesu ogólnego).
3. Zakres tematyczny konsultacji społecznych – konsultacje mogą dotyczyć dowolnej decyzji, jaką musi podjąć organ władzy, nie tylko w momencie, kiedy wymaga tego prawo, ale przy każdej ważnej decyzji, również tej mniej popularnej lub drażliwej dla mieszkańców.
4. Inicjowanie konsultacji – ważne jest, aby władze samorządowe określiły, kto może być inicjatorem konsultacji społecznych oraz jakie elementy powinien zawierać wniosek o przeprowadzeniu konsultacji społecznych.
5. Tryb prowadzenia konsultacji – wskazanie gospodarza i jego obowiązków (zasada koordynacji), określenie ram czasowych i form informowania (zasada przejrzystości i przewidywalności), określenie sposobu odpowiedzi na zadane pytania, złożone wnioski oraz określenie, co powinien zawierać raport końcowy (zasada przejrzystości i responsywności), określenie zasad informowania społeczeństwa o

konsultacjach społecznych, ich głównych tezach, wygłoszonych opiniach, odpowiedziach na zadane pytania również w czasie ich trwania (zasada powszechności i responsywności).

6. Ocena i ewaluacja procesu – określenie trybu i sposobu, w jaki do mieszkańców trafią wnioski po przeprowadzeniu konsultacji oraz powiadomienie o ich wyniku (zasada dobrej wiary) sprawia, że społeczeństwo chętnie bierze udział w tego rodzaju przedsięwzięciach.

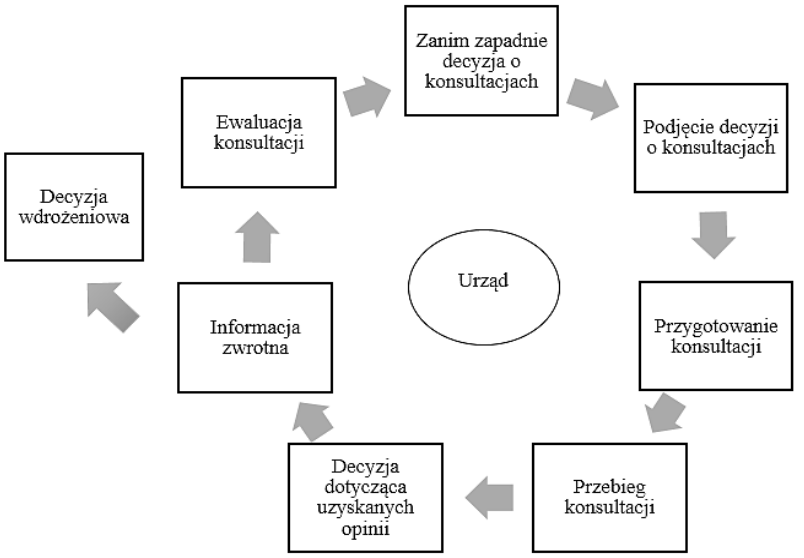
7. Platforma konsultacji *on-line* – miejsce ogólnodostępne, w którym każdy obywatel będzie mógł dowiedzieć się wszystkiego, co dotyczy konsultacji społecznych, ich regulaminu, tematu, miejsc i terminów spotkań, głównych tez, opinii oraz informacji o wyniku przeprowadzonych konsultacji (zasada powszechności).

Przedstawione powyżej reguły stanowią swoistego rodzaju wskazówki, w jaki sposób powinno organizować się konsultacje społeczne. Dużą rolę przypisuje się przejrzystości procedur oraz łatwemu dostępowi do informacji. Te postulaty łatwo jest wdrożyć dzięki platformom *on-line*, które są łatwe w obsłudze i ogólnodostępne. Organ władzy nie może założyć, że schemat przeprowadzenia konsultacji społecznych, który działa w innej społeczności, zadziała również u niego. Ważne jest zatem, aby po przeprowadzonych konsultacjach opracować również ewaluację procedury, w jakiej one przebiegały i w miarę potrzeb dokonać niezbędnych modyfikacji. Zmiany w schemacie i ciągłe doskonalenie procesu powinny zaowocować większym zaangażowaniem obywateli do brania udziału w konsultacjach społecznych. Niezbędny w przeprowadzeniu konsultacji społecznych jest dobry przekaz informacji. Przekazywanie informacji może się odbywać w różny sposób, m.in.: przez Internet, media lokalne, tablice ogłoszeń, spotkania z mieszkańcami. Dobry przepływ informacji również podczas trwania konsultacji pozwoli mieszkańcom wypracować swoje opinie i wzbudzić chęć ich wyrażenia na kolejnym spotkaniu, co budzi w obywatelach poczucie współodpowiedzialności za lokalne środowisko oraz poczucie współdecydowania w sprawach ważnych dla nich samych.

3.3. Konsultacje społeczne krok po kroku

Grono ekspertów, samorządowców i społeczników, którzy opracowali Kanon konsultacji społecznych, pokazało również całą procedurę przygotowania, realizacji i wdrożenia decyzji pokonsultacyjnej krok po kroku od strony organizatora. Procedura składa się z wyszczególnionych najważniejszych kwestii oraz z pytań, jakie na danym etapie mogą się pojawić. Schemat tej procedury ukazany jest na rys. 2.

Pierwszym etapem podejmowania każdej decyzji, nie tylko tej o rozpoczęciu konsultacji społecznych, jest odpowiedź na kluczowe pytanie: Czy jesteśmy gotowi na zmiany, czy mamy na to czas i pieniądze? Przeanalizowanie tych kwestii jest ważne, należy pamiętać, że konsultacje są otwarte i w ich trakcie pojawiają się nowe pomysły i rozwiązania. Ważny jest również czas, przyjmuje się, że dobrze przeprowadzone konsultacje powinny trwać nie krócej niż 21 dni. Ten czas jest potrzebny na



Rys. 2. Konsultacje społeczne krok po kroku

Źródło: [Kanon lokalnych konsultacji społecznych 2014].

zapoznanie się z materiałami, opiniami oraz na to, aby udzielić merytorycznych odpowiedzi na pytania, a także przeprowadzić z mieszkańcami dyskusję na temat zaproponowanych rozwiązań. Często zdarza się, że jedna dyskusja nie wystarcza i spotkania trzeba powtarzać, dając przy tym czas do namysłu i wyrobienie opinii o dotychczasowych rozwiązaniach. Dlatego jeśli do podjęcia decyzji organ władzy ma niewiele czasu, lepiej aby nie organizował konsultacji społecznych, ponieważ mniej szkody powstanie na skutek ich niezorganizowania niż w przypadku ich zbyt szybkiego przeprowadzenia, które może zniechęcić obywateli. Kluczową sprawą na tym etapie jest również wybór tematu i przedmiotu konsultacji społecznych. Konsultacje nie mogą być przeprowadzane, kiedy tak naprawdę decyzja została już podjęta, a ich wynik jest z góry założony, świadczy to o nieuczciwym podejściu władz do mieszkańców i spadku zaufania, co znacznie utrudni współpracę w przyszłości. Wybór tematu konsultacji jest istotny, ponieważ jeśli temat jest nudny lub abstrakcyjny, nie wzbudzi zainteresowania wśród mieszkańców. Konsultacje powinny być organizowane w sprawach naprawdę ważnych i istotnych dla życia obywateli [Kanon lokalnych konsultacji społecznych 2014].

Kiedy organ podejmie decyzję o przeprowadzeniu konsultacji społecznych, powinien poinformować o tym mieszkańców. Decyzja powinna zawierać regulamin i ramy czasowe przeprowadzenia konsultacji społecznych [Kanon lokalnych konsultacji społecznych 2014].

Jednocześnie z ogłoszeniem mieszkańcom decyzji o wszczęciu postępowania przeprowadzenia konsultacji społecznych organ samorządu musi rozpocząć działania mające na celu dobre przygotowanie konsultacji. Ważne jest określenie celu konsultacji, ponieważ biorące w nich udział osoby mogą mieć różne powody i cele udziału w konsultacjach, dlatego tak istotne jest wytłumaczenie uczestnikom głównego celu i to nad nim głównie powinno się debatować. Ważne jest ustanowienie osoby odpowiedzialnej za cały proces – gospodarza konsultacji. Taka osoba będzie czuwać nad przestrzeganiem regulaminu i terminu konsultacji, ale przede wszystkim dostarcza ważnych i potrzebnych do dyskusji materiałów. Gospodarz ma również za zadanie wciągnąć do konsultacji lokalnych polityków, ekspertów, swoich współpracowników, którzy pomogą mu w sprawnym przeprowadzeniu tego procesu. Obowiązkiem gospodarza konsultacji jest również poinformowanie obywateli o konsultacjach w taki sposób, aby każda osoba o tym wiedziała, dlatego ważne jest, aby formę i rodzaj ogłoszenia dopasować do różnych grup społecznych i wieku obywateli, np. młodzi ludzie najczęściej skorzystają z informacji zamieszczonej na stronie internetowej, natomiast osoby starsze częściej skorzystają z tablicy ogłoszeń oraz lokalnych mediów. Na tym etapie określa się również metody i formę konsultacji, najlepszą metodą jest otwarta debata mieszkańców z ekspertami i urzędnikami, polegająca na wymianie opinii i poglądów. Takie spotkania sprawiają że obywatele częściej decydują się wziąć udział w konsultacjach. Dopuszczalne są również składanie wniosków i zapytania w formie pisemnej, wtedy jednak należy przewidzieć publikacje odpowiedzi na nie we właściwym czasie. Złotym środkiem może się okazać połączenie obu metod, co stworzy sytuację, w której mieszańcy sami wybiorą tę formę uczestnictwa w konsultacjach, jaka im najbardziej odpowiada. Jednak aby spotkania i debaty odniosły oczekiwany skutek, należy je organizować w odpowiednim czasie i miejscu. Ważne jest, aby konsultacje nie kolidowały z obowiązkami zawodowymi mieszkańców. Miejsce przeprowadzenia konsultacji musi być łatwo dostępne również dla osób niepełnosprawnych oraz powinno zapewniać dobre warunki do dyskusji również przeprowadzanych z podziałem na kilka grup. Podstawą fundamentalną konsultacji społecznych jest informacja – to właśnie jest podstawowy obowiązek gospodarza konsultacji. Obywatele powinni mieć stały dostęp do informacji o przebiegu konsultacji, o wnioskach, jakie zostały złożone, o sposobie ich uwzględnienia, o wszelkich zmianach, jakie zaszły w projekcie podczas trwania konsultacji. Ważne jest również, aby po zakończeniu konsultacji obywatele poznali jej wynik wraz z uzasadnieniem i wyszczególnieniem, jakie wnioski zostały odrzucone i dlaczego. Organizator konsultacji musi również wziąć pod uwagę opinię mieszkańców na temat technicznego przeprowadzenia konsultacji, np. na temat dostępnych materiałów. Takie opinie pozwolą zmienić procedury i sposoby prowadzenia konsultacji, aby bardziej odpowiadały mieszkańcom [Kanon lokalnych konsultacji społecznych 2014].

W trakcie konsultacji organizator musi sprawdzać, czy przebiegają one zgodnie z harmonogramem. Organizator powinien również zwrócić uwagę na to, czy pewne

zgłoszone opinie nie są pomijane lub modyfikowane w raportach. Ważne jest również, aby kultura dyskusji została zachowana na jak najwyższym poziomie oraz aby odpowiedzi były merytoryczne i jasne. Podczas konsultacji społecznych organizator nierzadko musi stawać w roli mediatora, aby nie dopuścić do wybuchu konfliktu. Dlatego rolę gospodarza konsultacji powinno się powierzyć osobie, która może podejmować samodzielne decyzje, jest przygotowana merytorycznie do przeprowadzenia procedury oraz cieszy się ogólnym szacunkiem społeczności lokalnej [Kanon lokalnych konsultacji społecznych 2014].

Organizator, przygotowując wraz ze swoim sztabem raport kończący konsultacje, musi odpowiedzieć na każde zadane pytanie, ustosunkować się do każdej opinii. Podejmując decyzję, organizator powinien kierować się zasadą dobra ogółu, interesem publicznym. Dlatego organizator powinien być osoba niezależną, odporną na naciski pewnych grup społecznych, i powinien się kierować dobrem ogółu. Należy pamiętać, że podczas wybierania zgłoszeń i opinii należy kierować się również interesem osób, które nie wzięły udziału w konsultacjach. Każda decyzja, jaka została przyjęta na podstawie konsultacji społecznych lub zmiana w projekcie, która w ich wyniku wystąpiła, musi być w wyczerpujący sposób uzasadniona. Uzasadnienie to powinno być merytorycznie zwięzłe oraz napisane prostym i jednoznacznym językiem [Kanon lokalnych konsultacji społecznych 2014].

Ostatnie etapy przeprowadzenia konsultacji społecznych polegają na udzieleniu mieszkańcom informacji o ich wyniku oraz o przekazaniu odpowiedzi na zgłoszone uwagi i opinie. Na podstawie raportu z konsultacji organ może podjąć decyzję o wdrożeniu danego projektu, choć ustalenia konsultacji nie są wiążące dla organu przy podejmowaniu ostatecznej decyzji. Decyzja podjęta po przeprowadzeniu konsultacji również powinna zostać udostępniona mieszkańcom wraz z pełnym uzasadnieniem. Raport po przeprowadzonych konsulatach służy również ewaluacji i ocenie przeprowadzonego procesu, co pozwoli na optymalizację konsultacji społecznych w przyszłości oraz wyeliminowanie błędów lub części, z którymi był największy problem. Takiej oceny można również dokonać na podstawie opinii mieszkańców, dzięki czemu przy kolejnych konsultacjach społecznych będzie łatwiej zachęcić do udziału większe grono osób [Kanon lokalnych konsultacji społecznych 2014].

4. Badania własne

4.1. Opis obszaru badań

Olsztyn to miasto wojewódzkie będące również głównym ośrodkiem miejskim województwa warmińsko-mazurskiego. Zlokalizowane jest w południowej części Warmii, w środkowej części województwa warmińsko-mazurskiego, nad rzeką Łyną [Świdyński 2014]. Olsztyn, będąc największym miastem regionu oraz jego głównym centrum rozwojowym, zamieszkiwany jest przez 174 tys. osób, z czego 53% stanowią kobiety [Bank Danych Lokalnych GUS].

Miasto Olsztyn rozciąga się na powierzchni 8833 ha, w tym ponad 42% stanowią tereny zurbanizowane i zagospodarowane [Bank Danych Lokalnych GUS]. W granicach administracyjnych miasta znajduje się 15 jezior o łącznej powierzchni 725 ha. Przez miasto przepływają trzy rzeki: Łyna, Wadąg i Kortówka. 24% powierzchni Olsztyna stanowi Las Miejski położony w jego północnej części. W Lesie Miejskim znajdują się dwa rezerwaty przyrody: Rezerwat Mszar i Rezerwat Redykajny. Dodatkowo w mieście znajduje się 10 parków o łącznej powierzchni 64,7 ha [Świdyński 2014]. Położenie geograficzne i różnorodność form krajobrazowych sprawia, że miasto zaczyna rozlewać się na okoliczne gminy z powodu coraz mniejszej ilości wolnych terenów przeznaczonych pod zabudowę.

Próba wprowadzenia ważnych dla rozwoju inwestycji niesie ze sobą konsekwencje zagęszczania zabudowy i wprowadzania czasowych utrudnień. Aby przeciwdziałać postawaniu konfliktów społecznych i dopasować rozwiązania inwestycyjne do mieszkańców, Urząd Miasta stworzył w swojej strukturze Biuro Dialogu i Komunikacji Społecznej, które jest odpowiedzialne m.in. za przeprowadzanie konsultacji społecznych, koordynowanie Olsztyńskiego Budżetu Obywatelskiego oraz prowadzenie portalu informacyjnego dla mieszkańców o nazwie Platforma Konsultacji Społecznych [Platforma Konsultacji Społecznych]. Na portalu internetowym znajdują się wszystkie informacje dotyczące konsultacji społecznych obecnie trwających, planowanych i takich, które już się odbyły. Pod portal jest podpięte również forum, na którym obywatele wymieniają się swoimi uwagami i opiniami, realizując zasady: dobrej wiary, powszechności i przejrzystości.

4.2. Wyniki badań

Badania przeprowadzone zostały w dniach 8-10.05.2015 r. wśród losowo wybranych mieszkańców Olsztyna. Wykorzystanym narzędziem badawczym był kwestionariusz ankiety składający się z 10 pytań zamkniętych i metryczki. Wśród respondentów przeważali mężczyźni (55%), osoby w wieku 26-35 lat (35%) i osoby posiadające wykształcenie wyższe (55%) (tab. 2).

Tabela 2. Charakterystyka respondentów

Płeć		Wiek	
Kobiety	45%	18-25	10%
Mężczyźni	55%	26-35	35%
Wykształcenie		36-45	25%
Podstawowe	5%	46-55	15%
Gimnazjalne	5%	Powyżej 56	15%
Średnie	35%		
Wyższe	55%		

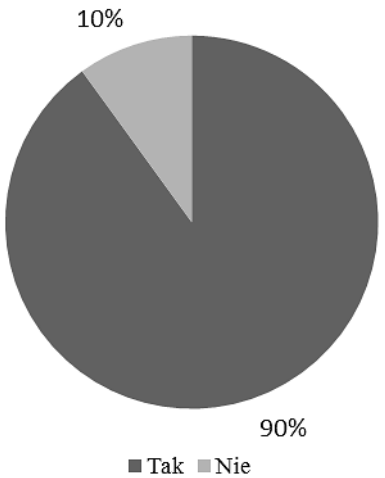
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

W badaniu ankietowym wzięło udział 300 respondentów. Część ankiet została przeprowadzona z wykorzystaniem kwestionariuszy internetowych, pozostałe ankiety uzupełniono podczas badań terenowych na obszarze kampusu Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie-Kortowie. Ze względu na węższy obszar badań ograniczony do jednego osiedla podana w tab. 2 charakterystyka respondentów nie stanowi pełnego przekroju demograficznego miasta.

Dwa pierwsze pytania odnosiły się do subiektywnych odczuć respondentów. W pierwszym z nich zapytano, czy respondent chciałby mieć wpływ na sprawy gminy, w której mieszka, w drugim, czy czuje, że ma ten wpływ. Zdecydowana większość respondentów (90%) chciałaby mieć wpływ na sprawy gminy (rys. 3), w której mieszka, jednak zdecydowanie mniej z nich (30%) uważa, że ów wpływ ma (rys. 4).

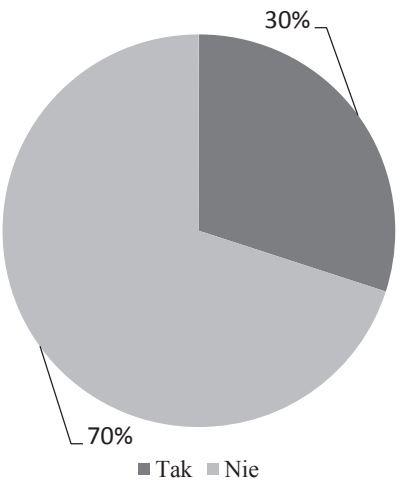
Brak chęci wpływu na zamieszkałą przez siebie gminę deklaruje 7% mężczyzn i 3% kobiet, 5% osób w wieku 18-25 lat, 3% w wieku 26-35 lat i 2% w wieku powyżej 56 lat, 100% osób z wykształceniem podstawowym i gimnazjalnym.

Odczucie, iż ma się wpływ na zamieszkałą przez siebie gminę, posiada 20% mężczyzn i 10% kobiet, 5% osób w wieku 26-35 lat, 15% w wieku 36- 45 lat i 10% w wieku 46-55 lat, 10% osób z wykształceniem średnim i 20% z wykształceniem wyższym.



Rys. 3. Chęć posiadania wpływu na sprawy zamieszkałej gminy

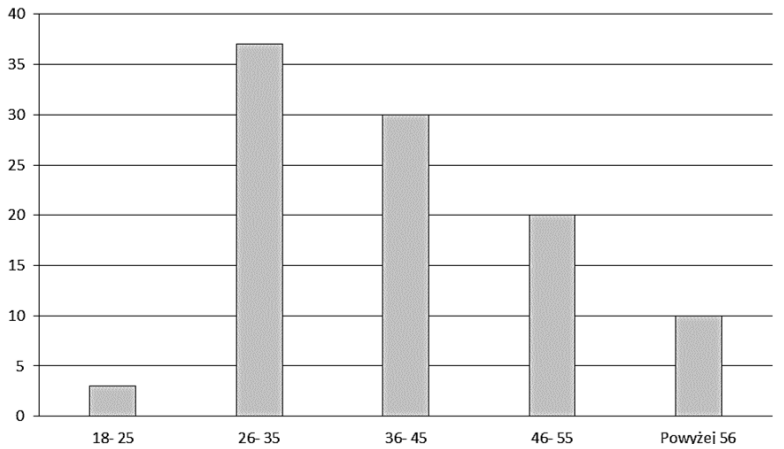
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.



Rys. 4. Poczucie posiadania wpływu na sprawy zamieszkałej gminy

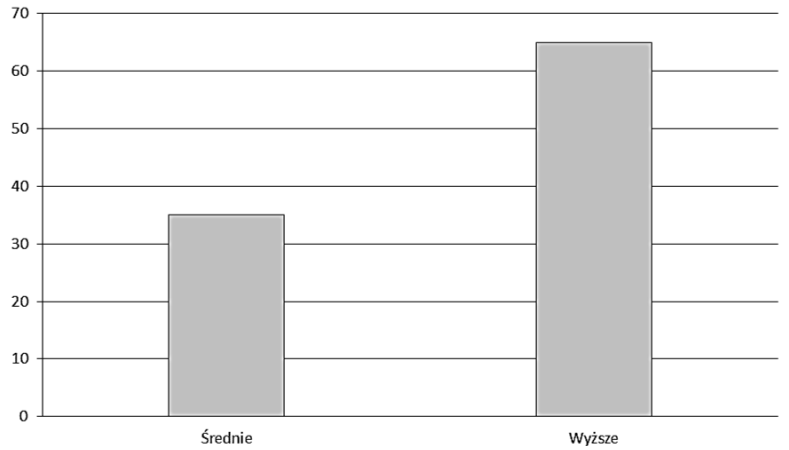
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Co siódmy badany deklaruje znajomość pojęcia konsultacji społecznych. Wśród osób znających to pojęcie 60% stanowią mężczyźni, 40% kobiety. Blisko 37% badanych znających pojęcie konsultacji społecznych to osoby w wieku 26-35 lat (rys. 5). Pojęcie te znane jest jedynie osobom z wykształceniem średnim (35%) i wyższym (65%) (rys. 6).



Rys. 5. Znajomość pojęcia konsultacji społecznych według wieku

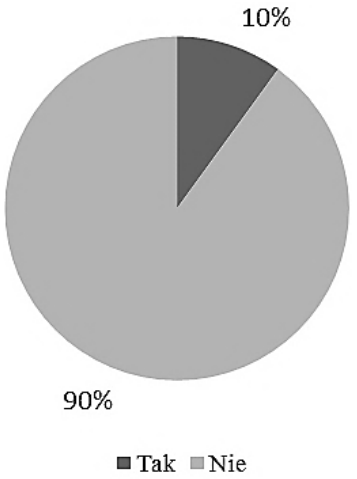
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.



Rys. 6. Znajomość pojęcia konsultacji społecznych według wykształcenia

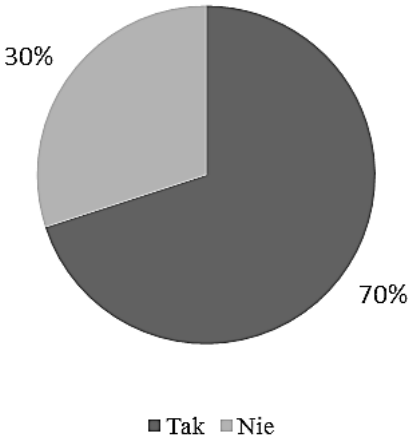
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Jedynie 10% respondentów brało kiedykolwiek udział w konsultacjach społecznych (rys. 7). Wśród uczestników konsultacji społecznych znaleźli się jedynie mężczyźni w wieku 36-45 lat z wykształceniem wyższym. Wśród 90% badanych, którzy nigdy w nich nie uczestniczyli, 70% deklaruje chęć udziału (rys. 8). Stanowi je 40% mężczyźni i 30% kobiet, 5% osób w wieku 18-25 lat, 45% w wieku 26-35 lat, 20% w wieku 36-45 lat, 20% w wieku 46-55 lat i 10% powyżej 56 lat, 30% osób z wykształceniem średnim i 40% z wyższym.



Rys. 7. Udział w konsultacjach społecznych

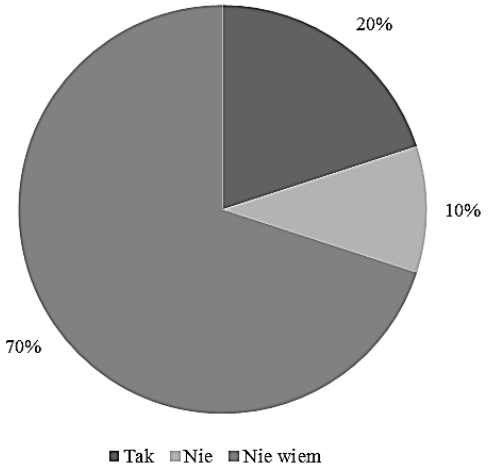
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.



Rys. 8. Chęć uczestnictwa w konsultacjach społecznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Respondenci nie posiadają dużej wiedzy na temat wcześniej organizowanych konsultacji społecznych. Aż 70% badanych stwierdziło, iż nie wie, czy były one wcześniej organizowane. Blisko 20% respondentów wykazuje wiedzę, iż konsultacje społeczne były organizowane, 10% zaś, że nie (rys. 9). Zauważalne jest, iż 10% respondentów, którzy wiedzieli o organizowaniu konsultacji społecznych, nie wzię-



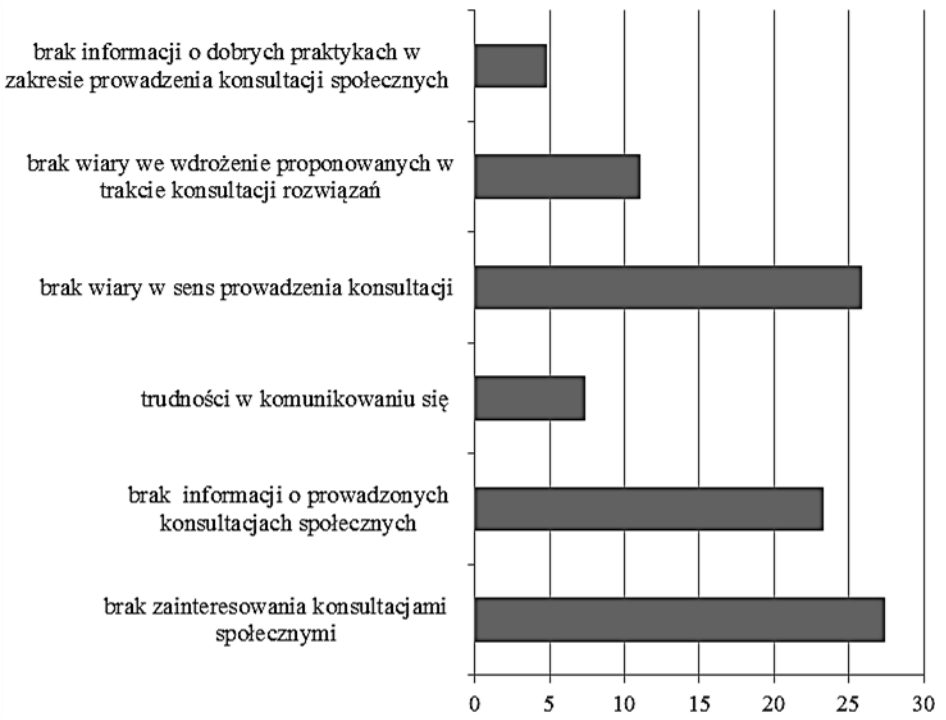
Rys. 9. Wiedza na temat organizowania konsultacji społecznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

ło w nich udziału. Wiedzę o odbywaniu się konsultacji społecznych w gminie miało 15% mężczyzn, 5% kobiet, 5% osób w wieku 26-35 lat, 10% w wieku 36-45 lat i 5% w wieku 46-55 lat, 5% osób posiadających wykształcenie średnie i 15% wykształcenie wyższe.

W kolejnym pytaniu poproszono respondentów o wybranie maksymalnie trzech spośród wymienionych utrudnień procesu komunikacji społecznej. Za największe utrudnienie respondenci uważają brak zainteresowania konsultacjami społecznymi (27%), brak wiary w sens prowadzenia konsultacji społecznych (26%) oraz brak informacji o prowadzonych konsultacjach społecznych (23%). Za najmniejsze utrudnienia uważane są brak informacji o dobrych praktykach w zakresie prowadzenia konsultacji społecznych (5%) i trudności w komunikowaniu się (7%) (rys. 10). Aż 74% respondentów wskazało na brak zainteresowania konsultacjami społecznymi, 70% brak wiary w sens prowadzenia konsultacji społecznych, a 63% brak informacji o prowadzonych konsultacjach społecznych.

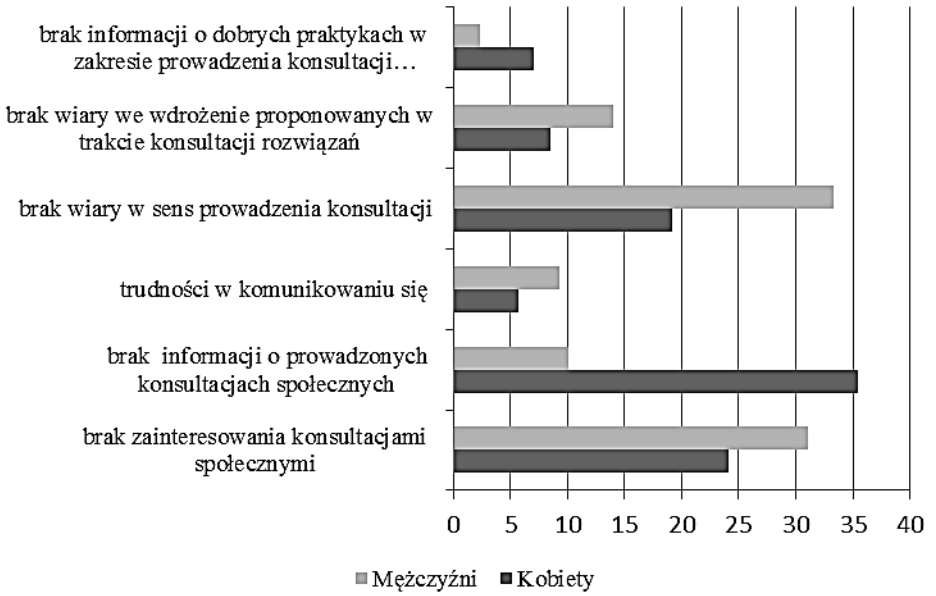
Wśród mężczyzn za największe utrudnienie uważany jest brak informacji o prowadzonych konsultacjach (35%), brak zainteresowania konsultacjami społecznymi



Rys. 10. Utrudnienia w procesie konsultacji społecznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

(24%) i brak wiary w sens prowadzenia konsultacji (19%). Wśród kobiet za największe utrudnienie uważany jest brak wiary w sens prowadzenia konsultacji (33%) i brak zainteresowania konsultacjami społecznymi (31%). Widoczne jest duże zróżnicowanie w udzielanych odpowiedziach zależnie od płci respondentów (rys. 11).



Rys. 11. Utrudnienia w procesie konsultacji społecznych zależnie od płci

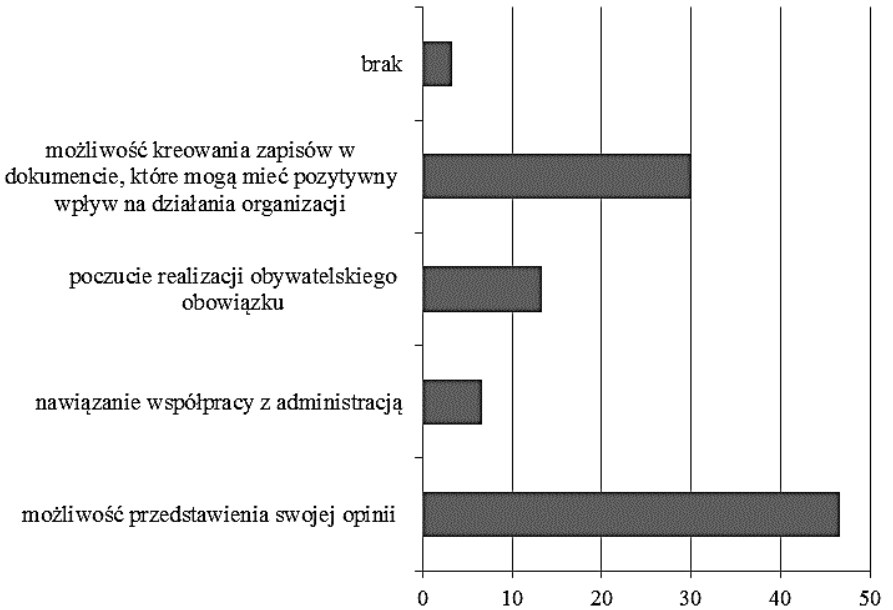
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Dla osób w wieku 18-25 i powyżej 56 lat największe utrudnienie w procesie konsultacji społecznych stanowi brak zainteresowania konsultacjami społecznymi. Dla osób w wieku 26-45 lat jest to brak wiary w sens prowadzenia konsultacji, w wieku 46-55 lat brak informacji o prowadzonych konsultacjach.

Zależnie od posiadanego poziomu wykształcenia utrudnienia w procesie konsultacji społecznych dotyczą: dla osób z wykształceniem podstawowym i gimnazjalnym brak informacji o prowadzonych konsultacjach, z wykształceniem średnim brak zainteresowania konsultacjami społecznymi, z wykształceniem wyższym brak wiary w sens prowadzenia konsultacji.

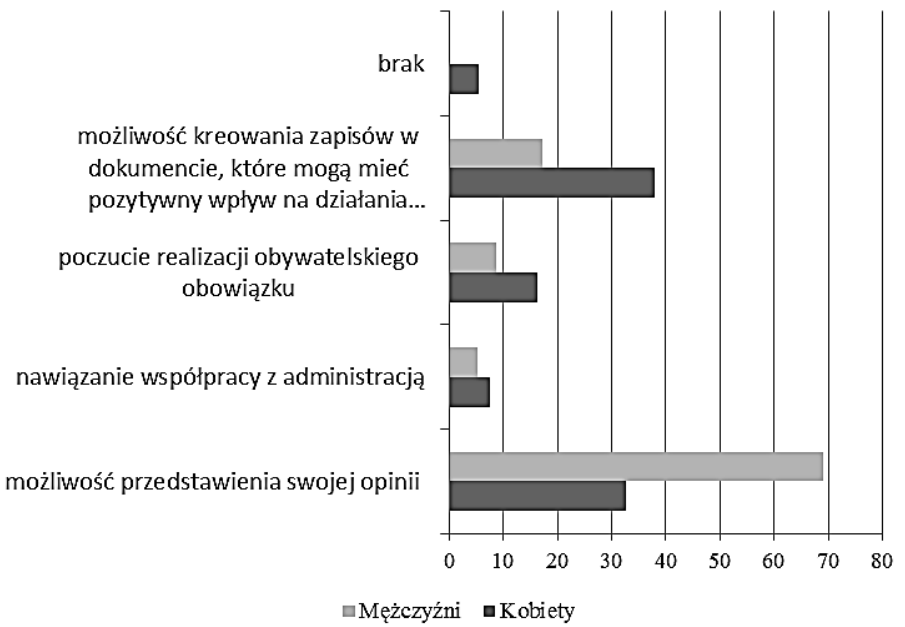
Za podstawową korzyść wynikającą z uczestnictwa w konsultacjach społecznych respondenci uważają możliwość przedstawienia swojej opinii (47%) oraz możliwość kreowania zapisów w dokumencie, które mogą mieć pozytywny wpływ na działania organizacji (30%) (rys. 12).

Dla kobiet największą korzyścią uczestnictwa w konsultacjach społecznych jest możliwość wyrażenia swojej opinii (69%), zaś dla mężczyzn możliwość kreowania



Rys. 12. Korzyści wynikające z uczestnictwa w konsultacjach społecznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.



Rys. 13. Korzyści wynikające z uczestnictwa w konsultacjach społecznych według płci

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

zapisów w dokumencie, które mogą mieć pozytywny wpływ na działania organizacji (38%) i możliwość przedstawienia swojej opinii (30%). Jedynie mężczyźni wskazali na brak korzyści (5%) (rys. 13).

Dla osób w wieku 18-25 oraz powyżej 36 lat największą korzyścią z uczestnictwa w konsultacjach społecznych jest możliwość wyrażenia swojej opinii, dla osób zaś w wieku 26-35 lat – możliwość dokonywania w dokumencie zapisów, które mogą mieć pozytywny wpływ na działania organizacji.

Dla osób z wykształceniem podstawowym, gimnazjalnym i średnim największą korzyścią z uczestnictwa w konsultacjach społecznych jest możliwość wyrażenia swojej opinii, dla osób z wykształceniem wyższym – możliwość kreowania w dokumencie zapisów, które mogą mieć pozytywny wpływ na działania organizacji.

Tylko 15% badanych zna Platformę Konsultacji Społecznych Miasta Olsztyna. Spośród znających ją respondentów 12% to mężczyźni, 3% kobiety, 3% osób w wieku 18- 25 lat, 7% w wieku 26-35 lat, 5% w wieku 36-45 lat, 7% osób z wykształceniem średnim i 8% z wykształceniem wyższym.

5. Zakończenie

Dobrze przeprowadzone, zgodnie z właściwymi praktykami i potrzebami społecznymi, konsultacje społeczne stanowią ważną część procesu budowania wspólnoty lokalnej. Konsultacje mają na celu wzbudzenie wśród mieszkańców większego zaangażowania w życie publiczne oraz zwiększenie poczucia współodpowiedzialności za podejmowane decyzje. Najważniejszą cechą konsultacji jest rzeczowa dyskusja mieszkańców, w której każda opinia jest uszanowana i wzięta pod uwagę w ostatecznej decyzji.

Przeprowadzone badania na losowo wybranej próbie mieszkańców Olsztyna pozwalają na sformułowanie następujących wniosków:

- Mieszkańcy Olsztyna chcieliby mieć realny wpływ na procesy w nim zachodzące, jednak według ich własnej opinii wpływ ten jest niewielki.
- Znajomość pojęcia konsultacji społecznych jest mniejsze wśród starszych mieszkańców Olsztyna, jednak jego znajomość rośnie wraz z poziomem osiąganego wykształcenia.
- Jedynie 10% ankietowanych brało kiedykolwiek udział w konsultacjach społecznych, mimo że o ich organizowaniu wiedziało 20% respondentów.
- Za największe utrudnienie procesu komunikacji społecznej respondenci uważają brak zainteresowania konsultacjami społecznymi, brak wiary w sens prowadzenia konsultacji społecznych oraz brak informacji o prowadzonych konsultacjach społecznych.
- Za podstawową korzyść wynikającą z uczestnictwa w konsultacjach społecznych respondenci uważają możliwość przedstawienia swojej opinii oraz możliwość kreowania zapisów w dokumencie, które mogą mieć pozytywny wpływ na działania organizacji.

- Jedynie 15% badanych zna Platformę Konsultacji Społecznych Miasta Olsztyna.
- Mężczyźni wykazują większą chęć wpływania na procesy zachodzące na terenie, który zamieszkują, niż kobiety. Dodatkowo posiadają większą wiedzę na temat konsultacji społecznych i aktywnie w nich uczestniczą.
- Osoby młodsze (18-25 lat) i starsze (powyżej 56 lat) wykazują mniejszą znajomość terminu konsultacje społeczne i mniejszą chęć brania w nich udziału.
- Mieszkańcy Olsztyna z wykształceniem podstawowym i gimnazjalnym nie wykazują zainteresowania procesami zachodzącymi na zamieszkałym przez nich terytorium, dodatkowo nie jest im znane pojęcie konsultacji społecznych, nie deklarują chęci udziału w nich, nie posiadają wiedzy na temat ich organizowania.
- Wiedza Olsztynian na temat konsultacji społecznych jest niewielka.
- W mieście należy wzmocnić kampanię informacyjną na temat konsultacji społecznych.
- Przeprowadzone badania dotyczyły tylko Olsztyna, a respondenci związani byli głównie z jednym z osiedli miasta, dlatego niewłaściwe byłoby uogólnienie przedstawionych wyników do całego społeczeństwa kraju.
- Zaproponowane rozwiązanie zmierzenia poziomu współpracy obywateli z samorządem może stanowić przyczynek do przeprowadzenia podobnych badań na terenie całego kraju. Pozwoli to na wyciągnięcie szerszych wniosków odnośnie do partycypacji społecznej w rozwoju lokalnym.

Literatura

Bank Danych Lokalnych GUS, http://stat.gov.pl/bdl (dostęp: 18.06.2015).

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 r., DzU 1994, nr 124, poz. 607 z późn. zm.

Kanon lokalnych konsultacji społecznych, 2014, http://www.kanonkonsultacji.pl/x/985524 (dostęp: 10.06.2015).

Legutko-Kobus P., Jastrzębska E., 2014, *Partycypacja i kapitał społeczny jako determinanty wdrażania rozwoju zrównoważonego w planowaniu przestrzennym*, [w:] Maciejewska A. (red.), *Współczesne uwarunkowania gospodarowania przestrzenią – szanse i zagrożenia dla zrównoważonego rozwoju. Społeczny wymiar gospodarowania przestrzenią*, Oficyna Wydawnicza PW, Warszawa, s. 38-47.

Osborne D., Gaebler T., 1992, *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Addison-Wesley Publ. Co., New York, s. 250-280.

Osborne D., Gaebler T., 1992, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administracje publiczną*, Media Rodzina of Poznań, Poznań, s. 345.

Platforma Konsultacji Społecznych, http://www.konsultacje.olsztyn.eu (dostęp: 18.06.2015).

Podstawy prawne konsultacji społecznych, 2012, http://wartowiedziec.org/index.php/pracownik-samorzadowy/prawo-i-orzecznictwo/9904-podstawy-prawne-konsultacji-spolecznych (dostęp: 17.06.2015).

Postanowienie NSA z dnia 12 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 26/08.

Siedem zasad konsultacji, 2013, https://mac.gov.pl/files/7_zasad_30-04.pdf. (dostęp: 17.06.2015).

Surowiec K., 2009, *Partycypacja obywatelska w społecznościach lokalnych w perspektywie ról społecznych*, [w:] Psyk-Piotrowska E. (red.), *Kapitał społeczny. Partycypacja obywatelska. Rozwój lokalny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 203-216.

Świdyński J., 2014, *Obszary przyrodniczo cenne w procesach racjonalnego planowania przestrzeni zurbanizowanej*, [w:] Maciejewska A. (red.), *Współczesne uwarunkowania gospodarowania przestrzenią- szanse i zagrożenia dla zrównoważonego rozwoju. Planowanie przestrzenne*, Oficyna Wydawnicza PW, Warszawa, s. 162-172.

Uchwała NSA z dnia 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OPS 2/07.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j., DzU 2015, poz. 199.