

POLITECHNIKA KRAKOWSKA
INSTYTUT PROJEKTOWANIA URBANISTYCZNEGO

TEMAT PRACY DOKTORSKIEJ

**KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI
Z UDZIAŁEM SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH
W PROCESIE PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO
NA WYBRANYCH PRZYKŁADACH
Z GMIN MAŁOPOLSKICH**

AUTOR

mgr inż. arch. Andrzej Zastawnik

PROMOTOR

dr hab. inż. arch. Marek Kowicki – prof. P.K.

KRAKÓW 2013

SPIS TREŚCI		str.
WSTĘP		5
ROZDZIAŁ I		7
1.	Podstawy teoretyczne	7
1.1.	Stan badań – literatura przedmiotu	7
1.2.	Pojęcia podstawowe i stosowane definicje	16
1.3.	Wybrane zagadnienia partycypacji społecznej a teoria planowania	19
1.4.	Partycypacja społeczna a ład przestrzenny	20
1.5.	Polityka przestrzenna	22
ROZDZIAŁ II		24
2.	Przedmiot i cel pracy, założenia i metoda pracy, teza, przegląd literatury dotyczącej udziału społeczeństwa w planowaniu przestrzennym	24
2.1.	Przedmiot i cel pracy	24
2.2.	Zakres terytorialny i czasowy	26
2.3.	Założenia i metoda pracy	29
2.4.	Teza pracy	32
2.5.	Przegląd wybranych zagadnień związanych z systemami planistycznymi w wybranych państwach Unii Europejskiej	33
2.5.1.	System planistyczny obowiązujący we Francji	32
2.5.2.	System planistyczny obowiązujący w Szwecji	34
2.5.3.	System planistyczny obowiązujący w Niemczech	37
2.5.4.	System planistyczny obowiązujący w Holandii	38
ROZDZIAŁ III		40
3.	Uwarunkowania udziału społeczeństwa w planowaniu przestrzennym w aspekcie obowiązujących przepisów	39
3.1.	Charakterystyka podstawowych cech obowiązującego systemu planistycznego	39

3.1.1.	Gmina jako podstawowy element systemu planowania przestrzennego	42
3.1.2.	Kreacja polityki przestrzennej gminy w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przy współdziałaniu społeczeństwa	42
3.1.3.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego elementem prawa miejscowego tworzonego z udziałem społeczeństwa	45
3.1.4.	Decyzje administracyjne o ustalaniu warunków zabudowy w aspekcie udziału społeczeństwa w ich procedowaniu	50
3.2.	Przewidziane prawem formy udziału społeczeństwa w sporządzanych opracowaniach planistycznych	52
3.2.1.	Wnioski składane do projektu <i>studium</i> i projektu <i>planu</i>	54
3.2.2.	Udział społeczeństwa w wyłożeniu projektu <i>studium</i> i projektu <i>planu</i> do publicznego wglądu oraz udział w dyskusji publicznej nad przyjętymi rozwiązaniami	63
3.2.3.	Uwagi wnoszone do projektu <i>studium</i> i projektu <i>planu</i>	66
3.3.	Ustawowo określona rola projektanta w dialogu ze społeczeństwem przy rozpatrywaniu złożonych wniosków, w czasie wyłożenia projektu do publicznego wglądu oraz przy rozpatrywaniu wniesionych uwag	69
3.3.1.	Generowanie napięć i konfliktów wywołanych udziałem projektanta	74
3.3.2.	Znaczenie mediacyjnych postaw projektanta w kreowaniu koncepcji planistycznych akceptowanych społecznie	76
3.4.	Wnioski	78
	ROZDZIAŁ IV	78
4.	Charakterystyka merytorycznego udziału społeczeństwa w procedurach planistycznych	78
4.1.	Analiza treści składanych wniosków	78
4.2.	Analiza treści wnoszonych uwag	83
4.3.	Ocena merytorycznej przydatności zgłaszanych postulatów i uwag dla tworzonej koncepcji <i>studium</i>	84
4.4.	Ocena merytorycznej przydatności zgłaszanych postulatów i uwag dla tworzonej koncepcji <i>planu</i>	85
4.5.	Znaczenie dyskusji publicznej nad przyjętymi rozwiązaniami	86
4.6.	Wnioski dotyczące przyjętych form udziału społeczeństwa w procedurach planistycznych	90

ROZDZIAŁ V	93
5.1. Analiza wpływu udziału społeczeństwa na proces planowania	93
5.1.1. Społeczna inicjatywa impulsem do uruchomienia procedury planistycznej	93
5.1.2. Koszt opracowań czynnikiem hamującym planowanie w gminie	97
5.1.3. Wpływ udziału społeczeństwa na tempo realizacji opracowań planistycznych	98
5.1.4. Przypadki odstąpienia od sporządzanych projektów planistycznych	100
5.2. Wnioski	101
ROZDZIAŁ VI	102
6.1. Rola i znaczenie udziału społeczeństwa w procesie planowania	102
6.1.1. Edukacyjne znaczenie udziału społeczeństwa w planowaniu	102
6.1.2. Uświadomienie społeczeństwu korzyści płynących z opracowań planistycznych	103
6.1.3. Zagrożenie wspólnego interesu przez dążenia partykularne	105
6.1.4. Wartość osiągniętych kompromisów	109
6.2. Rola projektanta w przygotowaniu projektu z udziałem społeczeństwa	111
6.2.1. Działania „uprzedzające” zarzewie konfliktów	112
6.2.2. Uświadamianie mieszkańcom korzyści z opracowań planistycznych	113
6.3. Wnioski	115
ROZDZIAŁ VII	117
7.1. Streszczenie	117
7.2. Bibliografia	118
7.3. Wykaz planów miejscowych i studiów opracowanych przez autora	124
7.4. Wykaz tabel	129
7.5. Wykaz ilustracji	130
7.6. Wykaz aktów prawnych z zakresu planowania przestrzennego	131
7.7. Wykaz wniosków do planu (przykład zmiany planu miasta Mszana Dolna)	133

WSTĘP

Rozpoznawanie z autopsji zmian zachodzących w otaczającej przestrzeni stało się dla autora źródłem refleksji i przemyśleń związanych z funkcjonowaniem systemu planistycznego w aspekcie posiadanej wiedzy i zdobytych w planowaniu doświadczeń. Konstatując, iż postrzegane zmiany są wynikiem działań społeczności, które na danym terenie realizują swoje życiowe potrzeby w ramach – między innymi - obowiązujących uregulowań prawnych, autor podjął próbę zbudowania platformy badawczej do wykazania zależności pomiędzy udziałem społeczeństwa w dążeniu do zaspokojenia tych potrzeb a osiąganymi efektami przestrzennymi. Czynione obserwacje prowadzą na trop przyczyn szeregu negatywnych zjawisk krajobrazowo-przestrzennych, które – zdaniem autora - tkwią w niedomaganiu systemu planistycznego.

Materiał badawczy stanowią wykonane przez autora projekty *miejscowych planów zagospodarowania*, projekty *studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*, projekty *decyzji o ustalenie warunków zabudowy (WZ)*, projekty *decyzji o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego (ULICP)* oraz liczne opinie urbanistyczne i koncepcje planistyczne (zamieszczone w *Wykazie planów miejscowych i studiów wykonanych przez autora*.) Prace te oraz doświadczenie zebrane w toku ich procedowania, stanowią rozszerzenie podstawowego materiału badawczego. W przeprowadzonych badaniach istotnym było odniesienie do faktu, iż od 1989 roku, po rozpoczętej wówczas transformacji ustrojowej, Polska stała się krajem demokratycznym, w którym społeczeństwo obdarzone zostało między innymi prerogatywami dotyczącymi sposobów kształtowania przestrzeni. Kilkanaście lat funkcjonowania nowego porządku społecznego, który nałożył się na trwające od wielu wieków procesy przestrzenne to niewiele, niemniej jednak moment,

w którym system planowania przestrzennego został podporządkowany pryncypiom ustrojowym, jest zdaniem autora wystarczająco ważnym aby zbadać, czy wpływ społeczeństwa w nowych uwarunkowaniach na zachodzące w przestrzeni zmiany jest w istocie zauważalny. W efekcie ustrojowych przemian, w zakresie zarządzania przestrzenią i możliwościami jej kształtowania, gminy uzyskały tzw. władztwo planistyczne¹. W nowym porządku również statystyczny obywatel obdarzony został szerokimi uprawnieniami, między innymi do dysponowania swoją własnością, w tym własnością gruntową. Z faktu tego wynikają konsekwencje dla zagospodarowania przestrzeni. Z jednej strony czynnik wspomnianego władztwa planistycznego gminy, a więc władztwa pewnej określonej społeczności traktowanej jako zbiór podmiotów, z określonymi prerogatywami do realizacji celów stawianych przez tę społeczność a z drugiej strony postawa i dążenia jednostki do zaspokajania partykularnych interesów. W tej „grze”, której areną jest przestrzeń, reguły zostały ustalone przez Państwo. Przyjęty system planistyczny, wyposażony w szereg aktów prawnych, określa między innymi uprawnienia i obowiązki obywatela w stosowanych procedurach w zakresie dysponowania własnością. Na rodzące się pytania o zakres udziału społeczeństwa, o jego przygotowanie, wreszcie o wpływ tego udziału na przestrzeń, autor zamierza w niniejszej dysertacji odpowiedzieć.

¹ Podstawowym podmiotem w strukturze samorządu terytorialnego jest gmina. To ona stanowi o przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania terenu. Tylko jej rozstrzygnięcia planistyczne mają moc obowiązującą i wiążą właścicieli gruntów. Takich uprawnień nie ma żadna inna jednostka samorządu terytorialnego, a tym bardziej administracja rządowa.

ROZDZIAŁ I

1. Podstawy teoretyczne

1.1. Stan badań – literatura przedmiotu

Proces planowania przestrzennego jest swoistą grą, w której ścierają się interesy i postawy poszczególnych graczy. Areną jest ściśle określona przestrzeń, w której dochodzi do zmagania pomiędzy właścicielami nieruchomości, zamierzeniami władz samorządowych oraz postawą projektanta. Na tak zarysowanej kanwie planowanie przestrzenne jawi się jako dziedzina permanentnych konfliktów, których natężenie zmienia się w czasie a intensywność zależy w dużej mierze od tempa przemian społeczno-gospodarczych w kraju i regionie. Zagwarantowanie udziału społeczeństwa w planowaniu ma za zadanie doprowadzenie zamierzenia planistycznego do finału przez negocjowanie rozwiązań, łagodzenie napięć, zapobieganie konfliktom i w konsekwencji dążeniu do uzyskania konsensusu.

Współczesne planowanie urbanistyczne - podkreśla Zbigniew K. Zuziak² - nie posiada wystarczających podstaw teoretycznych dla rozwiązywania sytuacji konfliktowych. W poszukiwaniu dróg do rozwiązywania konfliktów środowiskowych w nowej polskiej demokracji, w sytuacji rosnącej roli sektora prywatnego w gospodarce zorientowanej rynkowo proponuje odniesienie do doświadczeń amerykańskich. Przypuszcza bowiem, że metody tzw. „strefowania przez standardy” (*performance zoning*), jak również techniki negocjowania konfliktów dotyczących środowiska, mogą dostarczyć praktycznych odpowiedzi na pytania o sposoby rozwiązywania sytuacji konfliktowych w ogólnie ujmując, planowaniu przestrzennym, gdzie *„konflikt jest antagonistycznym stanem relacji jakie wynikają z rzeczywistej względnie postrzegalnej lub potencjalnej sprzeczności interesów”*.

Ponieważ – jak wspomniano - planowanie urbanistyczne nie posiada wystarczających podstaw teoretycznych do skutecznego rozwiązywania konfliktów środowiskowych, odniesieniem do działań zmierzających do panowania nad nimi w gospodarce przestrzennej może być próba poszukiwania równowagi między ochroną i zachowaniem wartości

² Z. K. Zuziak, Rozwiązywanie konfliktów środowiskowych w gospodarce przestrzennej – Praca zbiorowa: L.M. Salamon, R.A. Seidel, P. Bury, T. Markowski (ed.et al.) *Gospodarka samorządów terytorialnych w świetle doświadczeń amerykańskich*, Techeko, Łódź 1995

środowiska a wartościami rozwoju ekonomicznego w nawiązaniu do zasad zrównoważonego rozwoju³. Z kolei w przeprowadzonych przez J.R. Minerry'ego⁴ (1985) badaniach nad charakterystycznymi cechami „konfliktów środowiskowych” rozróżnił on:

- 1) konflikty w planowaniu urbanistycznym;
- 2) konflikty planowania urbanistycznego;
- 3) konflikty „przez planowanie urbanistyczne”.

„Konflikty w planowaniu urbanistycznym” odnoszą się – jego zdaniem - do konfliktów wynikających ze sprzecznych interesów poszczególnych *uczestników gry* względem zamierzeń dotyczących wykorzystywania zasobów środowiska. „Konfliktami planowania urbanistycznego” nazywa z kolei konflikty wynikające z doktryn politycznych niejako immanentnie wbudowanych w konkretne koncepcje planistyczne. Natomiast „konfliktami przez planowanie urbanistyczne” J.R. Minnery nazywa wszystkie sytuacje konfliktowe powstające w rezultacie zainicjowanych aktywności planistycznych wynikających z istoty planowania.

Z.K. Zuziak definiuje pojęcie konfliktu środowiskowego „jako sytuację, w której podejmujący decyzję aktorzy w grze o przestrzeń różnią się zdecydowanie w swoich celach, interesach, intencjach itp., a w konsekwencji w zachowaniach w odniesieniu do konkretnych zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, a także ocenie wpływu tych zmian na wartości środowiska”.⁵ Rozróżnia przy tym źródła konfliktów wskazując, iż w istocie obejmują one „obiektywne zmiany środowiskowe (rzeczywiste lub potencjalne) oraz sposób, w jaki są postrzegane”. Z konstatacji powyższej wysnuwa niezwykle istotne znaczenie zasobu informacji dostępnej dla stron, które limitują możliwości kontrolowania i rozwiązywania konfliktów. W poszukiwaniu sposobów ich rozwiązywania wskazuje na znaczenie wypracowanych i przyjętych standardów służących przeciwdziałaniu, łagodzeniu lub wręcz eliminowaniu konfliktów, które w większości przypadków są rezultatem zderzenia między dwiema podstawowymi kategoriami wartości społecznych: jakością środowiska i rozwojem ekonomicznym. Można przyjąć, iż na gruncie procedur planistycznych konflikty ogniskują się na płaszczyźnie interesów, na której dochodzi do starcia ogólnie ujmując dobra wspólnego (powszechnego) z partykularnym interesem jednostki. Innymi słowy mówiąc: *res publica*

³ Op. cit. Z. K. Zuziak „Rozwiązywanie konfliktów środowiskowych ...”

⁴ Op. cit. Z. K. Zuziak „Rozwiązywanie konfliktów środowiskowych ...”

⁵ Op. cit. Z. K. Zuziak „Rozwiązywanie konfliktów środowiskowych ...”

contra res privata.

W sprawach dotyczących kształtowania przestrzeni konflikt jest zjawiskiem naturalnym, mającym swe korzenie w istocie planowania urbanistycznego, które ogranicza prawa właścicieli nieruchomości oraz inwestorów do swobodnego dysponowania przestrzenią, ze względu na prawa innych osób i potrzeby zbiorowe. Konflikt może mieć złe i dobre strony. Niekiedy trzeba w nim uczestniczyć, niekiedy nawet trzeba go zainicjować, jednak z zamiarem i planem rozwiązania, bo konflikt w każdym przypadku jest ryzykowny. Sprzeczności interesów w gospodarce przestrzennej nie da się uniknąć, a próbę ich rozwiązywania należy rozpocząć od uświadamiania uczestnikom „gry” sensu planowania jako – między innymi - racjonalnego lokalizowania różnych funkcji, w miarę możliwości podobnych w danym terenie.⁶

Kontynuując poszukiwania prób przeciwdziałania konfliktom należy zwrócić uwagę na proponowane przez Z. K. Zuziaka *strefowanie przez standardy oraz procedury alternatywnego rozwiązywania konfliktów (PARK)*.⁷ W planowaniu przestrzennym realizowanym na poziomie gminnym, do konfliktów dochodzi najczęściej pomiędzy właścicielem nieruchomości, jednostkami samorządu (władzą samorządową reprezentowaną przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta) właściwymi w sprawach gospodarki przestrzennej oraz jednostkami projektowymi sporządzającymi dane opracowania planistyczne. Nierzadko w spór zaangażowane są instytucje reprezentujące Państwo, wyposażone w mocne uprawnienia, strzegące szeroko pojętych interesów ogółu na szczeblu krajowym (np. Urząd Wojewódzki, Zarząd Województwa, Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej, Wojewódzki Konserwator Zabytków itd.). Sporadycznie uczestnikami konfliktu są różnego rodzaju organizacje społeczne, np. związane z nurtami tzw. ekologicznymi, pro-przyrodniczymi etc. Wspomniane próby rozwiązywania konfliktów w wyniku strefowania przez standardy (*performance zoning*) wymagają wsparcia przez przyjęcie polityk regionalnych i planowania regionalnego oraz stosowania procedur alternatywnego rozwiązywania konfliktów (PARK).⁸

⁶Pałowska K., *Przeciwdziałanie konfliktom wokół ochrony i kształtowania krajobrazu. Partycypacja społeczna, debata publiczna, negocjacje*, Politechnika Krakowska 2008

⁷Op. cit. Z. K. Zuziak „Rozwiązywanie konfliktów środowiskowych ...”

⁸Op. cit. Z. K. Zuziak „Rozwiązywanie konfliktów środowiskowych ...”

Konflikty w planowaniu urbanistycznym występują w większości demokracji, tam też czyni się próby ich rozwiązywania na gruncie porozumień społecznych. Jak podkreśla E. Heczko-Hyłowa⁹, w ugruntowanym ustroju demokratycznym Francji planowanie, w tym planowanie urbanistyczne nie może odbywać się ponad głowami społeczeństwa, dla którego *de facto* jest adresowane. Istotnym elementem tego planowania jest ciągły proces informowania, edukacji i pedagogizacji społeczeństwa oraz negocjacje ze wszystkimi uczestnikami procedur planistycznych. We francuskim systemie planowania urbanistycznego funkcjonują trzy współzależne typy opracowań planistycznych dzielone ze względu na charakter czasowy na długo, średnio i krótkookresowe. Plan długoterminowy, tzw. schemat kierunkowy (*Schema Directeur SDAU*), średniookresowy plan użytkowania gruntów (*Plan d'Occupation des Sols POS*) oraz plany krótkookresowe stanowiące narzędzia urbanistyki operacyjnej. Stworzona platforma dialogu władz ze społeczeństwem oraz siłami rynkowymi i politycznymi nakierowana jest na osiągnięcie równowagi. Interesy prywatne nie mogą naruszać interesu publicznego. Ten typ planowania, w którym uwzględnia się również zasady zrównoważonego rozwoju, prowadzi do harmonizowania działań wywierających w konsekwencji pozytywne piętno w przestrzeni. Jakość planowania i zarządzania przestrzenią rozpatrywana jest w kontekście administracyjno-prawnym, kontekście gospodarczym, kontekście kulturowym oraz kontekście psychospołecznym. Z uwagi na podział terytorialny związany z decentralizacją władzy, ustrój miast i struktury instytucjonalne, istotnym staje się również kontekst polityczny. Celem polityki prowadzonej przez lokalne władze jest podejmowanie i realizacja decyzji w interesie danej społeczności, przy jej aktywnym udziale.

Próby sprowadzanie negocjacji władz lokalnych ze społeczeństwem przy podejmowaniu decyzji planistyczno-urbanistycznych do poziomu gminnego dotyczy także działań w złożonych organizmach miejskich wielkich miast jak np. Wiedeń. W podziale administracyjnym Austrii, stolica jest równocześnie gminą (*municipality*) a zarazem jednym z dziewięciu stanów. Miasto Wiedeń skupia ponad milion sześćset tysięcy mieszkańców (Austria liczy ponad 7,6 miliona). W konstytucji austriackiej nie ma sformułowanych ogólnych praw dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego i tylko kwestie o znaczeniu strategicznym dla państwa regulowane są przez przepisy federalne (transport kolejowy i samochodowy, lotnictwo, szkolnictwo wyższe, ochrona zabytków, ochrona przyrody.) Każdy z dziewięciu stanów austriackich prowadzi własną, autonomiczną politykę

⁹ H e c z k o – H y ł o w a E., *Koncepcja równoważenia rozwoju miast we francuskim systemie planowania urbanistycznego* – Praca zbiorowa: *Trwały rozwój polskich miast nowym wyzwaniem dla planowania i zarządzania przestrzenią*, Politechnika Krakowska, 2001.

przestrzenną co oznacza, że najwyższa władza w gminie dotycząca zagospodarowania przestrzennego pozostaje w rękach społeczności lokalnych. Gminy wyposażone są w trzy podstawowe instrumenty planistyczne odnoszące się do podstawowych skali i stopni szczegółowości opracowań. Są to: plan rozwoju miasta (*Stadtentwicklungsplan*), plan użytkowania terenów i strefowania (*Flächennutzungsplan*) oraz plan zabudowy (*Bebauungsplan*) odnoszący się do konkretnego przedsięwzięcia inwestycyjnego. Mieszkańcy posiadają ustawowe prawo do wnoszenia uwag do procedowanych opracowań planistycznych a co za tym idzie, mogą wywierać wpływ na kształtowanie zarówno najbliższego otoczenia jak również zagospodarowania przestrzeni kraju.¹⁰

Zmodernizowany w Polsce po okresie gospodarki socjalistycznej system planistyczny nie był jak dotąd poddany weryfikacji pod kątem sprawdzenia funkcjonowania w nim udziału społeczeństwa. Nie uległ zasadniczym zmianom od początku funkcjonowania, to jest od 1994 roku. Nabrzmiwające tu i ówdzie sprzeciwy mieszkańców wobec budzących kontrowersje zamierzeń władz państwowych, samorządowych lub indywidualnych inwestorów wskazują natomiast o rosnącej świadomości społeczeństwa swych praw do decydowania o otaczającej przestrzeni. Różnymi kolejami toczą się losy poszczególnych konfliktów ale każdorazowo próby ich rozwiązywania nie noszą znamion działań systemowych. Tymczasem w państwach o utrwalonej demokracji do problematyki tej przywiązuje się od lat duże znaczenie. Dobrym przykładem inicjującym tą sferę działań może być skuteczny protest mieszkańców jednej z dzielnic Los Angeles przeciwko funkcjonowaniu dużej cegielni, na tyle uciążliwej, że wywołała zbiorowy opór mieszkańców i w konsekwencji decyzję władz o jej zamknięciu. Miało to miejsce w latach 20. XX wieku. Współczesnym wyrazicielem nowego podejścia do zagadnień planowania jest niewątpliwie amerykański planista i prawnik Paul Davidoff¹¹, lansujący ideę „demokracji uczestniczącej”¹². W wyniku jego działań do systemów planistycznych wielu państw¹³ zaczęto wprowadzać partycypację mieszkańców jako

¹⁰ Z u n k e R. „Wiedź – zasady planowania i polityka publiczna” - Praca zbiorowa: *Trwały rozwój polskich miast nowym wyzwaniem dla planowania i zarządzania przestrzenią*, Politechnika Krakowska, 2001.

¹¹ Paul Davidoff (1930-1984) – teoretyk planowania, zwolennik idei demokracji uczestniczącej w planowaniu. Propagował zasadę sprawiedliwości i równości w planowaniu. Uważał planowanie za proces z udziałem szerokiego zakresu problemów społecznych mający na celu poprawę warunków wszystkich ludzi. Jego działania stanowią przełom w teorii i praktyce planowania z udziałem społeczeństwa. W 1965 r. opublikował artykuł pt. „Adwokatura i pluralizm w planowaniu”, w którym wezwał urbanistów do reprezentowania interesów najmniej uprzywilejowanych grup społecznych.

¹² O znaczeniu i wpływie na planowanie z partycypacją mieszkańców amerykańskiego planisty i prawnika Paula Davidoff'a pisze w swojej pracy doktorskiej pt. „Nowe możliwości udziału mieszkańców planowaniu przestrzennym jako wynik zastosowania współczesnych technik komputerowych” Małgorzata Hanzl.

¹³ Z. Dembowska, „Charakterystyka systemów planowania wybranych krajów Unii Europejskiej”, *Człowiek i Środowisko* Tom 23/1, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa, s.93-110

obligatoryjną pozycję procedur. W wiodących demokracjach świata zajęła znaczącą pozycję w sposobach kształtowania najbliższego otoczenia przez udział w podejmowaniu decyzji planistycznych¹⁴.

Synonimem „udziału społeczeństwa” jest nabierające coraz większej popularności pojęcie partycypacji społecznej¹⁵, którego używam w przypadkach odniesień do literatury przedmiotu, natomiast w odniesieniu do zagadnień *stricte* planistycznych, autor stosuje sformułowanie „udział społeczeństwa”, jak w zapisach obowiązujących aktów prawnych. O idei partycypacji społecznej i jej znaczeniu w kształtowaniu przestrzeni pisze między innymi Krystyna Pawłowska¹⁶. Jej zdaniem „*celem partycypacji jest zdobycie wpływu na sprawy, które mają związek z jakością ich życia*”. Z kolei Sherry R. Arnstein¹⁷ dostrzega społeczną partycypację jako społeczną władzę. Wyodrębnia typy partycypacji z przedstawieniem stopniowania w zakresie rangi uczestnictwa i znaczenia. Wyróżnia topologicznie osiem poziomów partycypacji, przedstawiając je w postaci „drabiny społecznej partycypacji” w następujący sposób:

¹⁴ Relację z umiejscowienia w przepisach planistycznych i nadanego znaczenia udziału społeczeństwa w procedurach w wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych, Niemczech i Francji pisze M. Hanzl w artykule: „Partycypacja społeczna w wybranych krajach” – źródło: mojemiesto.org.pl

¹⁵ To aktywny udział mieszkańców gminy w istotnych dla niej, jej mieszkańców lub określonych grup społecznych sprawach to włączanie w proces powstawania dokumentów planistycznych, podejmowania kluczowych decyzji i rozwiązywania problemów lokalnych.. Partycypacja społeczna to inaczej proces, w którym dwie lub więcej stron współdziałają w przygotowaniu planów, realizacji określonej polityki i podejmowaniu decyzji. Cechą charakterystyczną partycypacji jest aktywny udział wszystkich partnerów biorących udział w procesie współdziałania. Partycypacja społeczna polega na komunikowaniu się mieszkańców z władzami gminy oraz ich obustronnej współpracy. (Źródło: Kwiatkowski J., Warszawa 2003, "Partycypacja społeczna i rozwój społeczny")

¹⁶ K. Pawłowska, *Przeciwdziałanie konfliktom wokół ochrony i kształtowania krajobrazu. Partycypacja społeczna, debata publiczna, negocjacje*. Politechnika Krakowska, Kraków 2008

¹⁷ S. R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, Journal of the American Institute of Planners Vol. 35, 1969.

TABELA NR 1

DRABINA SPOŁECZNEJ PARTYCYPACJI		
stopień najwyższy	8.	KONTROLA OBYWATELSKA
	7.	DELEGOWANA WŁADZA
	6.	PARTNERSTWO
tokenizm	5.	PACYFIKACJA/USPOKOJENIE
	4.	KONSULTACJE
	3.	INFORMOWANIE
stopień najniższy	2.	TERAPIA
	1.	MANIPULACJA

Poszczególne szczeble „drabiny” oznaczają stopień społecznego zaangażowania. Dwa pierwsze szczeble – zdaniem autora – oznaczają brak partycypacji. Kolejne trzy szczeble to tokenizm¹⁸ (partycypacja pozorna) i dopiero trzy ostatnie szczeble to pełna partycypacja, mogąca być utożsamiona z władzą społeczeństwa. Sposób przedstawienia partycypacji społecznej w postaci drabiny jest znacznym uproszczeniem zagadnienia, jednak – co istotne – zwraca uwagę na istnienie różnych poziomów społecznego uczestnictwa. Partycypacja wiązana jest również z obszarem, miejscem zamieszkania lub procesem zamieszkiwania¹⁹. Często odnoszona do społeczności lokalnej powiązanej terytorialnie z wybranym obszarem zamieszkania.

Rosnąca świadomość mieszkańców i ich zainteresowanie możliwościami oddziaływania na otoczenie wpłynęły na doskonalenie metod partycypacji. Znaczącą pozycję w tej dziedzinie w drugiej połowie XX w. zajął amerykański naukowiec Henry Sanoff, specjalista w dziedzinie planowania z udziałem społeczności²⁰. Sanoff jest twórcą teorii

¹⁸ Tokenizm - zasada lub praktyka czynienia jedynie symbolicznych starań na rzecz włączenia przedstawicieli grup zdominowanych w struktury instytucjonalne tworzone dotąd wyłącznie lub głównie przez przedstawicieli grup dominujących. Włączanie ma charakter ograniczony, a efektem tokenizmu jest fałszywe wrażenie równości statusu społecznego przedstawicieli danych grup i braku dyskryminacji – wg Wikipedia.

¹⁹ B. J. Gawryszewska, *Uczestnictwo społeczne w gospodarowaniu przestrzenią gminy, Kultura przestrzeni gminy* Wydawnictwo SGGW Warszawa 2010

²⁰ Autor między innymi: „Community Participation Methods in Design and Planinng”, „Designing with Community Participation”, *Three Decades of Design and Community*”, „Participation Design: Theory and Techniques, Design, Games, Methods of Architectural Programming and Visual Research Methods in Design”.

projektowania partycypacyjnego, które coraz częściej jest stosowane w praktyce na całym świecie. Jego autorytet, jak również rosnące w Polsce zainteresowanie stosowanymi za granicą rozwiązaniami zaowocowało szeregiem wygłoszonych przez niego wykładów²¹. Coraz większe znaczenie partycypacji powoduje potrzebę wdrażania nowych technik służących do rozwiązywania problemów. Znaczącą pozycję na gruncie problematyki uczestnictwa społecznego w procesach planistycznych osiągnął niemiecki teolog i socjolog Peter C. Dienel (1923 - 2006)²². Szereg swych prac teoretycznych i działań praktycznych poświęcił między innymi wykorzystaniem grup w technikach negocjacyjnych²³.

Statutowe (formalne) techniki partycypacji są obowiązkowym, zapisanym w przepisach prawa elementem podejmowania decyzji publicznych funkcjonującym w ramach procesu powstawania prawa miejscowego. Do tej grupy należą debaty publiczne oraz komentarze i wnioski składane w formie pisemnej i udostępniane do publicznego wglądu. Przykładem sformalizowanej partycypacji społecznej praktykowanym w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej są również komisje mieszkańców powoływane dla zaopiniowania konkretnego projektu. W Niemczech w latach 60. XX wieku przewidziano w federalnej ustawie o budownictwie udział społeczeństwa w opracowywanych planach. Powyższe formy są również obecne w polskiej praktyce planistycznej. Coraz częściej przywołuje się potrzebę poszerzenia udziału społeczeństwa w opracowaniach planistycznych ponad niezbędne minimum określone przepisami. Postrzeganie partycypacji jako procesu, w którym strony współdziałają w przygotowywaniu projektów planów i studiów, których celem są określone decyzje przestrzenne, wymaga aktywnego udziału wszystkich partnerów biorących udział w procesie planowania. Powyższa konstatacja leży u podstaw szeregu inicjatyw organów i instytucji mających wpływ na procesy planistyczne. Integracja Polski z Unią Europejską dokonuje się także i między innymi przez uczestnictwo w projektach Unijnych. Jednym z nich jest „Partycypacja Społeczna w Planowaniu Przestrzennym

²¹ Wykład pt. „Projektowanie demokratyczne: przykłady udziału społecznego w planowaniu” wygłoszony na Wydziale Architektury Politechniki Warszawskiej w dniu 25.10.2011 r. oraz wykład pod tym samym tytułem zorganizowany przez Politechnikę Łódzką i Res Publica Nova w dniu 26.10.2011 r.

²² Autor m. in.: *Partizipation an Planungsprozessen als Aufgabe der Verwaltung*, Berlin 1971, *Die Planungszelle – Zur Praxis der Bürgerbeteiligung – Demokratie funkelt wieder*, FES-Analyse Bonn 2002,

²³ *Grupy planowania w społeczeństwie obywatelskim*, (Die Planungszelle der Bürger als Chance) tłum. K. Nurkowska, Łódź 2008

Grupy planowania nazywane "komórkami planującymi" służą bezpośredniemu wprowadzeniu obywateli do procesów decyzyjnych. Według teorii prof. Dienela realizuje się to przy pomocy przypadkowo wybieranych grup obywateli zapraszanych do udziału w rozwiązywaniu przedstawianych im problemów. W jednej komórce planującej pracuje z reguły przez 4 dni około 25 "nieprofesjonalnych rzeczoznawców". Eksperti i przedstawiciele biznesu przedstawiają im do analizy szereg zagadnień. Ciągłe zmieniające się małe grupy gwarantują rzeczowość dyskusji.

w Europie²⁴. Celem projektu jest zastosowanie nowoczesnych technik geowizualizacyjnych w procesie wsparcia niezwykle istotnego elementu działań planistycznych, jakim są dyskusje i uzgodnienia społeczne. W projekcie tym uczestniczą zespoły z kilku krajów Unii Europejskiej (Belgia, Hiszpania, Holandia, Polska i Portugalia). Ogólnoeuropejski charakter realizowanego projektu zapewnia wymianę doświadczeń w zakresie wykorzystania innowacyjnych rozwiązań i metod wizualizacji informacji posiadającej odniesienie przestrzenne (tzw. geowizualizacji) w procesie planowania przestrzennego. Wartością projektu jest jego ponadregionalny wymiar umożliwiający wymianę doświadczeń uzyskanych w różnych krajach Europy.

W jednym z elementów programu realizowanego na terenie Polski znalazło się seminarium poświęcone problematyce partycypacji przestrzennej ze szczególnym uwzględnieniem metod geowizualizacji. Ten fragment programu dotyczył dialogu pomiędzy Kampinoskim Parkiem Narodowym a społecznościami lokalnymi w ramach projektu *Participatory Spatial Planning in Europe (PSPE)*. Spotkanie odbyło się w siedzibie Dyrekcji Kampinoskiego Parku Narodowego²⁵.

Południowa Okręgowa Izba Urbanistów z siedzibą w Katowicach, będąca organem zrzeczającym projektantów uprawnionych do sporządzania opracowań planistycznych, zorganizowała w 2011 roku dwa seminaria poświęcone między innymi zagadnieniom partycypacji w planowaniu. 14 października odbyło się seminarium pt. „*Doświadczenia*

²⁴ Partycypacja Społeczna w Planowaniu Przestrzennym w Europie

Participatory Spatial Planning in Europe - PSPE

realizowany w ramach programu INTERREG III C przez:

Ondersteunend Centrum GIS-Vlaanderen, Belgia

Vlaamse land maatschappij, Belgia

Municipality Salt, Hiszpania

University of Girona, Hiszpania

Dienst Landelijk Gebied, Holandia

Universiteit Wageningen, Holandia

Vrije Universiteit Amsterdam, Holandia

the Spinlab, VU, Holandia

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN

Centrum UNEP/GRID Warszawa

Câmara Municipal do Barreiro, Portugalia

Universidade Nova de Lisboa, Portugalia

²⁵ Seminarium w Kampinoskim Parku Narodowym. Dialog między Parkiem Narodowym a społecznościami lokalnymi w kontekście ochrony przyrody i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – partycypacja społeczna przy wykorzystaniu narzędzi internetowych typu GIS. W seminarium udział wzięło około 45 osób, przedstawiciele różnych instytucji: naukowych, uczelni, władz samorządowych, organizacji pozarządowych, dyrekcji parku narodowego oraz inne zainteresowane osoby

niemieckie w planowaniu przestrzennym – System planowania przestrzennego w Niemczech oraz partycypacja społeczna w procedurach planistycznych” a 30 listopada zorganizowano warsztaty pt. *„Konsultacje społeczne w planowaniu przestrzennym”*. Inicjatywa Izby wyszła naprzeciw oczekiwaniom wielu projektantów borykającym się z nowymi jakościowo problemami, do rozwiązywania których nie zostali zawodowo przygotowani. Jednym z przykładów może być organizacja przez Forum Rozwoju Warszawy (zamkniętych) warsztatów dla studentów i absolwentów (architektura, gospodarka przestrzenna, socjologia, psychologia społeczna) pt. *„Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym Warszawy”* (12.10.2010 r.). Kolejny przykład: *„Debata o partycypacji w planowaniu przestrzennym”* zorganizowana przez Przewodniczącego Rady Miejskiej Wrocławia i Towarzystwo Upiększania Miasta Wrocławia w dniu 28 kwietnia 2010 roku. W formule dialogu instytucji ze społeczeństwem zostało zorganizowane seminarium w Kampinoskim Parku Narodowym poświęcone dialogowi ze społecznościami lokalnymi w kontekście ochrony przyrody i planowania przestrzennego. W tym przypadku dodatkowo połączono główny temat z wykorzystaniem narzędzi internetowych typu GIS / GPD (Geo Discussion Panel.)

Udział społeczeństwa w procedurze planistycznej jest jednym z kluczowych elementów procesu planowania przestrzennego, a konsultacje społeczne skutecznie wspomagają proces podejmowania właściwych decyzji. Mogą one również zapobiegać konfliktom czy protestom. Partycypacja społeczna w procesie tworzenia planów zagospodarowania umożliwia rozwiązanie niektórych kwestii spornych już na etapie rozpoczynania pracy nad projektem planu. Projektowanie partycypacyjne może być również przyczyną konfliktów społecznych, mimo, że w swej idei zmierza do ich rozładowania. W pewnych sytuacjach może wiązać się z blokadą pomysłów przez określone grupy interesu (np. mieszkańców, pracowników niższego lub wyższego szczebla administracji).

1.2. Pojęcia podstawowe i stosowane definicje

W związku z tym, iż akty prawne regulują zakres udziału poszczególnych uczestników procedury planistycznej, autor stosuje pojęcia i ich definicje w rozumieniu jak ich stosowanie w obowiązujących przepisach planistycznych. Dotyczy to przede wszystkim takich pojęć jak – między innymi – *społeczeństwo, udział społeczeństwa, dyskusja publiczna, wnioski do planu (studium), uwagi do planu (studium)* itp. W literaturze przedmiotu spotykane jest również inne nazewnictwo (np. społeczność lokalna, mieszkańcy, ludność, debata, spotkanie, postulat, opinia itp.), niemniej jednak, z uwagi na odniesienie dysertacji do sformułowań prawnych w obowiązującym aktualnie systemie planistycznym, który posługuje się jednoznacznymi

pojęciami, tylko w sytuacjach nie budzących wątpliwości autor używa wymienionych w nawiasie określeń jako zamienników. Stosowanie pojęć i definicji zaczerpniętych z przepisów planistycznych wynika z doświadczenia jakie autor zdobył w swej praktyce zawodowej przy formułowaniu między innymi zapisów ustaleń planów miejscowych, których treść nie może być niejednoznaczna i niejasna.

Ze względów wymienionych powyżej, przez dążenie do jednoznacznego odczytu zapisanych w niniejszej dysertacji kwestii dotyczących urbanistycznego kształtowania przestrzeni przez udział społeczeństwa w przyjętych i stosowanych procedurach, autor zasadniczo stara się posługiwać definicjami w rozumieniu jak zawarte w aktach prawnych stosowanych w planowaniu przestrzennym. Dotyczy to przede wszystkim takich pojęć jak: ład przestrzenny²⁶, środowisko²⁷, rozwój zrównoważony²⁸, interes publiczny²⁹, inwestycja celu publicznego³⁰, cele publiczne³¹.

²⁶ Op. cit. - art. 2, pkt 1) - ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – ład przestrzenny - należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnić w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne;

²⁷ Op. cit. – art.3, pkt 39) – ustawa *Prawo ochrony środowiska* – środowisko - rozumie się przez to ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, zwierzęta i rośliny, krajobraz oraz klimat.

²⁸ Op. cit. – art.3, pkt 39) – ustawa *Prawo ochrony środowiska* - zrównoważony rozwój - rozumie się przez to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

²⁹ Op. cit. - art. 2, pkt 4) - ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - interes publiczny - należy przez to rozumieć uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym;

³⁰ Op. cit. - art. 2, pkt 4) - ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - inwestycja celu publicznego - należy przez to rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, z późn. zm.2)

³¹ Op. cit. - Art. 6 - ustawa o gospodarce nieruchomościami - celami publicznymi w rozumieniu ustawy są: 1) wydzielanie gruntów pod drogi publiczne i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji; 1a) wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie; 1b) wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń;

Używane w dysertacji pojęcie przestrzeni zostało zawężone do zbioru elementów z dodatkową strukturą oraz wzajemnymi relacjami. Konieczność zastosowanego zawężenia wynika z faktu iż w ogóle pojęcie przestrzeni jest bardzo pojemne – mówimy przecież o przestrzeni znaczeń, przestrzeni historycznej, aksjologicznej etc. Mamy ponadto przestrzeń w matematyce, fizyce, filozofii, geografii, antropologii, astronomii etc.. Rozszerzeniem stosowanego pojęcia przestrzeni – z uwzględnieniem kontekstu - będą relacje między obiektami fizycznymi, które nakładają się na relacje przyrodnicze, kulturowe, społeczne, obywatelskie i inne. Na wzmiankę zasługuje fakt, iż wszystkie wzajemne relacje mają charakter sieciowy.

-
- 2) (4) budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń;
 - 3) budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania;
 - 4) budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego;
 - 5) opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;
 - 5a) ochrona Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego;
 - 6) budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, państwowych szkół wyższych, szkół publicznych, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych i obiektów sportowych;
 - 6a) (5) budowa i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia usług powszechnych przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (Dz. U. poz. 1529), a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług;
 - 7) budowa i utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej, a także do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich;
 - 8) (6) poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictwem;
 - 9) zakładanie i utrzymywanie cmentarzy;
 - 9a) ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej;
 - 9b) ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody;
 - 10) inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach.

1.3. Wybrane zagadnienia partycypacji społecznej a teoria planowania

W wyniku zmian systemowych jakie dokonują się w Polsce od 1989 roku, konflikty w gospodarce przestrzennej stają się nieuchronne. Rosnąca świadomość społeczna związana z jednej strony z wiedzą o prawach do współdecydowania o zagospodarowaniu najbliższego otoczenia a z drugiej pogłębiająca się wiedza o zagrożeniach związanych z lokalizacją jakichkolwiek nowych inwestycji (np. wysypiska śmieci, spalarnie, przedsięwzięcia z zakresu komunikacji jak drogi szybkiego ruchu, autostrady, lotniska, zakłady przemysłowe ale także nowe zespoły zabudowy, różnego rodzaju usługi etc.) rodzą sytuacje konfliktowe, które stają się coraz bardziej złożone a ich rozwiązywanie wymaga rozległej wiedzy.

Polski system planistyczny wraz z instytucjami związanymi z planowaniem przestrzennym ze źle pojętych przyczyn doktrynalnych został „zdemontowany” podczas reform ustrojowych. W wyniku tego procesu przerwana została ciągłość wiedzy i metodologii. W zakresie planowania krajowego nastąpiło stałe i znaczące osłabienie dokumentu planistycznego na poziomie krajowym oraz jego deprecjacja. Na poziomie planowania gminnego powstają ułomne *studia* i *plany miejscowe* nakładające się na mało sprawną instytucjonalność. W takiej sytuacji dodatkowo nasilają się postulaty inwestorów i właścicieli nieruchomości do dalszej liberalizacji w sferze gospodarki przestrzennej (T. Markowski).

Sprzeczności interesów w gospodarowaniu zasobami przestrzeni, które rodzą konflikty na etapie planowania przestrzennego nie sposób uniknąć, a próbę ich rozwiązywania należy rozpocząć od uświadamiania uczestnikom czynności planistycznych sensu planowania jako – między innymi - racjonalnego lokalizowania różnych funkcji, w miarę możliwości podobnych w danym terenie³².

W sytuacji braku doktryn dla planowania urbanistycznego, wsparciem dla działań planistycznych na poziomie gminnym przy sporządzaniu studiów i planów miejscowych mogłyby być wsparcie z dwóch kierunków: polityki regionalnej i planowania regionalnego oraz przez zastosowanie procedur alternatywnego rozwiązywania konfliktów. Coraz szerszy udział społeczeństwa w działaniach planistycznych z rosnącą równocześnie świadomością zagadnień przestrzennych prowadzi naturalną koleją rzeczy do powiększania obszaru konfliktów. Ich rozwiązywanie lub łagodzenie na płaszczyźnie działań planistycznych wymaga poszukiwań nowych rozwiązań. Partycypacja społeczna wymaga dostępu do informacji i umiejętności ich interpretacji. Z partycypacją wiąże się również gotowość uczestnictwa w negocjacjach i współodpowiedzialność za tok i efekt poszukiwań rozwiązań (Z. K. Zuziak).

³² Op. cit. K. Pawłowska, *Przeciwdziałanie konfliktom*

Działania planistyczne na poziomie sporządzanych *studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, planów miejscowych oraz decyzji o ustalenie warunków zabudowy (WZ) oraz decyzji o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego (ULICP)* pojmowane są jako organizowanie ram, w których toczy się nasze życie. Gmina jako organizacja samorządu terytorialnego podlega prawidłom zawartych w stosownych aktach prawnych a zarządzanie przestrzenią powinno opierać się na modelu sukcesu (E. Heczko-Hyłowa).³³

1.4. Partycypacja społeczna a ład przestrzenny

W myśl definicji zawartej w *ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*³⁴, przez ład przestrzenny rozumiemy takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Rozwój społeczno-gospodarczy jest siłą sprawczą zmian w przestrzeni. Im bardziej intensywny i dynamiczny, tym więcej zmian w środowisku. Generalnie rzecz ujmując, postawa społeczeństwa i jego udział w rozwoju wywiera wpływ na jakość przeobrażeń środowiska. Pytaniem otwartym jest kwestia oceny zachodzących zmian w aspekcie wytworzenia uporządkowanych relacji uwarunkowań, wymagań funkcjonalnych, kulturowych jak również kompozycyjno-estetycznych. Do przeprowadzenia oceny niezbędne są kryteria określające ład przestrzenny oraz ciało instytucjonalne wyposażone w prerogatywy do wystawienia oceny. W potocznym rozumieniu ład przestrzenny może być traktowany jako synonim porządku, niestety w obiegu prawnym jest pojęciem niedookreślonym i nieostrym, stwarzającym możliwości bardzo subiektywnego pojmowania. Wprowadzony w sferę planowania urbanistycznego *ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (1994)*, odnoszony jest do zasad wynikających z nauki, wiedzy i praktyki zawodowej urbanistów, architektów i planistów. Generalizując, ład przestrzenny jest pojęciem wieloaspektowym, które dotyczy nie tylko zagadnień estetycznych ale łączy je z aspektami społeczno-gospodarczymi, środowiskowymi i kulturowymi. Zachowanie zatem istniejącego porządku lub zaprowadzenie ładu przestrzennego tam, gdzie sytuacja inwestycyjna jest dynamiczna, wymaga odpowiednio przygotowanych postaw cechujących wysoką świadomość estetyczną społeczeństwa jak również wyposażenia tego społeczeństwa w niezbędne mechanizmy umożliwiające jego urzeczywistnienie. Związanie partycypacji

³³ Op.cit.

³⁴ Op.cit.

społecznej z tworzeniem ładu przestrzennego w aspekcie szczegółowych wymagań z zakresu urbanistyki i architektury wskazuje na konieczność włączania społeczeństwa w procesy powodujące zmiany w przestrzeni. Zapewniają to przepisy planistyczne wprowadzone pierwszą po transformacji ustrojowej (1994) ustawą dotyczącą zagospodarowania przestrzennego. Kolejna edycja ustawy w 2003 roku rozszerzyła udział społeczeństwa w procedurach planistycznych dotyczących *sporządzania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*³⁵. Równocześnie ustawa ta zniósła obowiązek imiennego zawiadamiania *właścicieli lub władających nieruchomościami, których interes prawny może być naruszony ustaleniami planu*³⁶ o przystąpieniu do sporządzania planu a następnie o wyłożeniu planu do publicznego wglądu. Zastąpiła także formę wnoszonych protestów i zarzutów uwagami składanymi do planu. W aspekcie społecznym wprowadzone zmiany zdaniem autora po pierwsze zmniejszyły biurokratyczność procedur i przyczyniły się do obniżenia kosztów administracyjnych sporządzanych planów (przez zniesienie obowiązku imiennych zawiadomień) oraz ograniczyły prawne uprawnienia właścicieli nieruchomości na rzecz dobra wspólnego. Zastąpienie protestu i zarzutu uwagą (2003) dało większą swobodę w podejmowaniu decyzji planistycznych szczególnie w sporządzanych planach miejscowych. W konsekwencji wprowadzonych zmian, zarówno projektanci jak również władze samorządowe pozyskały możliwość kreowania przestrzeni w aspekcie przede wszystkim funkcjonalnym (komunikacja) ale także urbanistyczno-architektonicznym z uwzględnieniem interesu ogółu mieszkańców. Poza uprawnieniami znajdującymi umocowania w procedurze oraz uprawnieniami wynikającymi z prawa własności, dokonywane w aktach prawnych zmiany prowadzą do poprawy standardów przestrzennych w aspekcie parametrów urbanistycznych³⁷. Doświadczenie zdobyte przez autora przy sporządzeniu ponad sześćdziesięciu projektów planów miejscowych wykazuje, że ustalane w planach parametry porządkujące zabudowę nie są przez społeczeństwo kwestionowane, co potwierdzają treści składanych uwag do planów. Wyływające stąd wnioski wskazują, iż praktyczne zaangażowanie społeczeństwa przy zastosowaniu powszechnej partycypacji nie wyklucza osiągnięcia ładu w przestrzeni.

³⁵ W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym umożliwiono składanie wniosków do studium, udział w wyłożeniu do publicznego wglądu oraz w dyskusji publicznej nad przyjętymi rozwiązaniami a także umożliwiono społeczeństwu składanie uwag.

³⁶ Art. 18, ust.2, pkt 5) ustawy – op.cit.

³⁷ W planach miejscowych obowiązkowo wprowadzane są zapisy dotyczące wskaźników powierzchni zabudowy dla poszczególnych terenów, wskaźników powierzchni biologicznie czynnej, wysokości zabudowy, kształtu dachów, gabarytów zabudowy itp. a więc czynników wywierających znaczący wpływ na porządek urbanistyczno-architektoniczny.

1.5. Polityka przestrzenna

„Politykę przestrzenną rozumiemy jako przełożenie interesów narodowych, regionalnych i lokalnych w stosunku do przestrzeni (terytorium) wyrażanym w formie określonych celów i zadań realizowanych przez władze publiczne na obszarach podporządkowanych im administracyjnie”. (T. Markowski)

Racjonalne gospodarowanie przestrzenią jest domeną polityki przestrzennej, której realizacja spełniać powinna cele społeczno-gospodarcze w aspekcie uwarunkowań środowiskowych. Polityka przestrzenna stanowi podstawowy element zintegrowanej polityki rozwoju. W polityce przestrzennej skupiony jest zespół decyzji podejmowanych przez władze na szczeblu rządowym dla zapewnienia na terytorium Kraju uporządkowanego rozwoju i ładu przestrzennego³⁸. W przyjętym w Polsce systemie planowania, który jest zhierarchizowany, na szczeblu krajowym usytuowana jest *koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju*³⁹. Niżej w hierarchii budowania polityki przestrzennej - na poziomie województw – usytuowana jest polityka regionalna realizowana następnie w *planach zagospodarowania przestrzennego województwa*. W planach tych uwzględnia się między innymi wskazania zawarte w *koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju* oraz w ustaleniach wynikających ze strategii rozwoju województwa. Plan województwa sporządzają wyspecjalizowane służby marszałkowskie po uprzednim podjęciu przez sejmik województwa uchwały o przystąpieniu do sporządzenia takiego planu.

W obliczu podejmowanych od 1990 roku prób modyfikowania systemu planowania przestrzennego oraz osłabienia planowania na szczeblu krajowym przez chociażby likwidację Rządowego Centrum Studiów Strategicznych i zastąpienie „Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju” „Koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju”, większego znaczenia nabiera prowadzenie racjonalnej polityki przestrzennej na szczeblu województwa i kolejno gminy.

Podmiotem odpowiedzialnym za politykę przestrzenną na poziomie gminnym są władze samorządowe danej gminy, których zadaniem jest tworzenie kierunków strategii rozwoju z uwzględnieniem aspektów rozwoju zrównoważonego charakteryzującego się następującymi parametrami: powinien być pożądanym społecznie, uzasadniony ekonomicznie oraz dopuszczalny ekologicznie. Polityka przestrzenna realizowana na poziomie gminnym powinna zapewniać:

³⁸ O ładzie przestrzennym w Rozdz. 1.2 i 1.5

³⁹ W latach 1997 – 2006 koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju wypracowywało Rządowe Centrum Studiów Strategicznych

- zrównoważony rozwój,
- poprawę jakości życia mieszkańców,
- odpowiedzialne gospodarowanie zasobami przyrody i środowiska,
- racjonalne wykorzystywanie terenów.

Gospodarka terenami należy do zadań własnych gminy także w aspekcie walorów ekonomicznych przestrzeni. Pozostałe obligatoryjne zadania odnoszą się do ochrony środowiska, budowy i utrzymania systemów infrastruktury społecznej i technicznej oraz budowy i utrzymania lokalnego systemu komunikacji. Zgodnie w wymogami *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, zasady zagospodarowania przestrzennego określa polityka przestrzenna zawarta w studium. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* jest dokumentem planistycznym sporządzanym obowiązkowo dla całej gminy i kreującym na jej obszarze politykę przestrzenną. Polityka przestrzenna zawarta w *studium* uwzględnia elementy polityki społecznej, kulturowej, gospodarczej i ekologicznej. Z założenia winna respektować ogólne zasady zagospodarowania odnoszące się do obszarów wymagających prawnej ochrony (parki narodowe i krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary ochrony uzdrowiskowej, obszary źródliskowe wód powierzchniowych i zbiorników wód podziemnych, złóż surowców mineralnych, stanowisk archeologicznych i obiektów zabytkowych objętych ochroną). Ponadto w polityce przestrzennej winny być uwzględnione obszary wymagające rekultywacji (np. składowiska odpadów, obszary ekologicznego zagrożenia, obszary zdegradowanych lasów i gleb oraz obszary szkodliwego oddziaływania przemysłu) oraz obszary wymagające modernizacji (np. zdegradowane tereny przemysłu, zabudowy mieszkaniowej i usługowej), obszarów aktywności gospodarczej i specjalnych stref ekonomicznych, obszarów otwartych (turystycznych i rekreacyjnych, parkowych, rolnych i leśnych). W polityce przestrzennej powinny zostać uwzględnione zagadnienia dotyczące posiadanych rezerw terenowych oraz uzbrojenia infrastrukturalnego.

Realizacja celów nakreślonych w polityce przestrzennej gminy w aspekcie tworzenia ładu przestrzennego wymaga użycia instrumentów w postaci powszechnie obowiązujących parametrów urbanistycznych oraz jednoznacznego zdefiniowania pojęć stosowanych w tworzeniu przepisów prawa miejscowego (dotyczy ustaleń studiów i planów miejscowych). Szerokie włączanie mieszkańców w postępowanie planistyczne wymaga użycia odpowiedniego instrumentarium, bez którego zachodzi niebezpieczeństwo zaburzenia porządku urbanistycznego za sprawą konfliktów interesów pomiędzy właścicielem nieruchomości, władzą lokalną i projektantem. Wyposażenie projektanta w instrumenty regulacji urbanistycznych mogłoby przyczynić się do łagodzenia wielu konfliktów środowiskowych.

ROZDZIAŁ II

2. Przedmiot i cel pracy, założenia i metoda pracy i teza,

2.1. Przedmiot i cel pracy:

W ogólnym ujęciu przedmiotem badań jest analiza obowiązujących przepisów regulujących planowanie przestrzenne oraz stosowane procedury pod kątem udziału w nich społeczeństwa przy podejmowaniu decyzji planistycznych i ich wpływie na przestrzeń, jej jakość estetyczną, architektoniczną i urbanistyczną. Przedstawiony w dysertacji problem badawczy należy do sfery problemów praktycznych a jego zbadanie – zdaniem autora – może przyczynić się do podniesienia standardów współpracy władz lokalnych, projektanta i szeroko rozumianej społeczności lokalnej w tworzeniu porządku urbanistyczno-architektonicznego. Poddane badaniom procedury stosowane aktualnie w planowaniu przestrzennym potraktowane zostały jako narzędzia umożliwiające współpracę społeczeństwa z władzami lokalnymi i projektantem. W swej pracy autor zwraca ponadto uwagę na wagę problemu i jego aktualność przy podejmowaniu decyzji planistyczno-przestrzennych w aspekcie kształtowania ładu przestrzennego.

Z punktu widzenia teorii planistycznych, projektowanie poza centrum problemu, można sformułować jako pytanie o modyfikację procedur planistycznych tak aby były lepiej dostosowane do wymagań wynikających z zasad społeczeństwa obywatelskiego.

W ujęciu bardziej szczegółowym, przedmiot badań można opisać, jako analizę wybranych uwarunkowań udziału społeczeństwa (Rozdział II), określenia merytorycznego obszaru udziału społeczeństwa (Rozdział III), zbadanie wpływu udziału społeczeństwa na tok sporządzania opracowań planistycznych (Rozdział IV), oraz rolę i znaczenie udziału społeczeństwa w procesie planowania (Rozdział V).

Zarządzanie przestrzenią wpisuje się w budowany w Polsce od kilkunastu lat system polityczno-społeczny oparty na zasadach demokracji i decentralizacji władzy. Stanowionymi przez Państwo regulacjami prawnymi zagwarantowana została możliwość faktycznego włączenia ogółu społeczeństwa do współdecydowania o gospodarowaniu przestrzenią. Znaczne uprawnienia uzyskały także władze lokalne, reprezentujące społeczności lokalne. W pewnym ogólnym ujęciu wszyscy możemy wpływać na jakość otaczającej nas przestrzeni, a zatem pejzaż polskich miast i wsi będzie wynikiem sumowania się wielu indywidualnych kroków. Dodajmy, kroków stawianych w duchu demokratycznych swobód w dysponowaniu własnością. Można jednak przyjąć, że pełny zakres wolności osobistej w kreowaniu otoczenia nie jest pożądany. Istotne zatem wydaje się takie stanowienie prawa a w nim przepisów

planistycznych aby mogła być urzeczywistniona zasada świetnie wyrażona przez Leszka Kołakowskiego: *„Nie wystarczy zatem, by tylko jednostki były nosicielami praw, trzeba ponadto rzeczy tak opisać, by prawa jednostki takiej jak ja nie zderzały się z prawami jednostki takiej jak ty”*⁴⁰. A zatem kształtowanie przestrzeni funkcjonalnej, przyjaznej i estetycznej wymagać będzie konsensusu nas wszystkich. Zgoda uczestników procesu planistycznego, polegająca na wprowadzeniu ograniczeń praw jednostki na rzecz dobra wspólnego. W związku z tym autor postanowił zwrócić uwagę na związki zachodzące pomiędzy obowiązującymi regulacjami prawnymi a efektami przestrzennymi osiąganymi w wyniku ich stosowania. Podjął badania postaw lokalnych społeczności w trakcie stanowienia tzw. prawa miejscowego w obszarze planowania przestrzennego. Badaniom poddany został również zakres oddziaływania przepisów planistycznych na zamierzenia inwestycyjne, których realizacja prowadzi przez planistyczne ustalenie przeznaczenia terenu lub zmiany sposobu jego użytkowania. W tym kontekście za istotny punkt odniesienia przyjęto kwestię własności gruntowej, która w toku działań proceduralnych jest jednym z kluczowych zagadnień. Badaniom poddano stosowne wyimki z przepisów planistycznych, które czynią niejako automatycznie właściciela nieruchomości uczestnikiem „gry o przestrzeń”. Autor stara się przedstawić rolę i znaczenie związków pomiędzy aktami prawnymi, w których mocno akcentowana jest pozycja właściciela gruntu a ich wpływem na przebieg stosowanych w praktyce procedur planistycznych. Autor postanowił ocenić zachodzące zależności przez zbadanie efektów przestrzennych.

W prowadzonych badaniach autor odniósł się również do faktu ustawicznej modyfikacji przepisów planistycznych. Wprowadzane zmiany wynikające – po pierwsze – ze zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych – po drugie – z immanentnie zawartych w aktach prawnych niedoskonałości prowadzą do ich częstych nowelizacji. Zmiany te stwarzają dodatkowy asumpt do badań nad jakością i skutecznością systemu. W obszarze zakreślonym tematem niniejszej dysertacji wprowadzane zmiany dotyczyć będą między innymi rozłożenia akcentów w aspekcie pozycji jaką zajmuje w nich problematyka udziału społeczeństwa. Przeprowadzone badania ilustrują – z jednej strony - jak obowiązujące prawo i określony w nim zakres społecznej partycypacji przekładają się na efekty w realnej przestrzeni - a z drugiej - na ile ocena stanu przestrzeni może być elementem przydatnym w weryfikacji systemu planistycznego.

Podstawowym celem naukowo-badawczym niniejszej dysertacji jest rozpoznanie procedur planistycznych stosowanych w planowaniu przestrzennym oraz szeroko pojęty udział społeczeństwa w tych procedurach. Celem uzupełniającym, wynikającym bezpośrednio

⁴⁰ (cytat z wykładu prof. Leszka Kołakowskiego wygłoszonego 2 października 2003 roku w ramach prowadzonego przez Radę cyklu „Wykłady Polskiej Rady Biznesu”)

z przeprowadzonych badań i rozpoznania obszaru badawczego to sformułowanie wniosków dotyczących doktryn planistycznych określających kierunki rozwoju przestrzennego. Kolejnym celem wnikającym z analizy aktów prawnych i ich praktycznego stosowania w procedurach planistycznych to wnioski o określenie i sprecyzowanie miejsca i zakresu usytuowania udziału społeczeństwa w postępowaniu planistycznym. Celem uzupełniającym dysertacji są wnioski dotyczące modyfikacji aktów prawnych funkcjonujących w planowaniu przestrzennym.

2.2. Zakres terytorialny i czasowy

Analizie poddane zostały opracowania planistyczne wykonane przez autora na terenie gmin małopolskich. Opracowania te stanowią materiał badawczy obejmujący praktycznie całe spektrum działalności planistycznej związanej z udziałem społeczeństwa w procedurach. Są to wykonane przez autora projekty *miejscowych planów zagospodarowania*, projekty *studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*, projekty *decyzji o ustalenie warunków zabudowy* projekty *decyzji o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego* oraz liczne opinie urbanistyczne i koncepcje planistyczne. Wykaz planów miejscowych i studiów opracowanych przez autora zamieszczono w Rozdziale VII a ilustrację obrazującą miejscowości, w których sporządzano projekty przedstawiono na Ryc. 1. Zakresem terytorialnym dysertacja obejmuje obszar Małopolski w jej historycznie określonych granicach, co zdaniem autora dobrze ilustruje odrębność regionalną wybrzmiałą przez podobieństwo jej historycznych losów. Należy odnotować, że specyfika gmin wiejskich w Małopolsce zawarta jest w ponadprzeciętnym w stosunku do reszty kraju rozdrobnieniu własnościowym i wpływie tego rozdrobnienia na postawy mieszkańców – co nie jest przedmiotem niniejszej dysertacji. Wzmiankowane rozdrobnienie przekłada się pośrednio na ilość składanych wniosków do *studiów* i szczególnie do *planów miejscowych*.

W przeprowadzonych badaniach istotnym czynnikiem są wydarzenia z 1989 roku. Rozpoczęta wówczas transformacja ustrojowa spowodowała, że Polska stała się krajem demokratycznym, w którym – z punktu widzenia zagadnień planistycznych - społeczeństwo obdarzone zostało między innymi prerogatywami dotyczącymi sposobów kształtowania przestrzeni.



Obszar Małopolski do XVIII wieku na tle współczesnego podziału administracyjnego Polski.



RYC. 1

Ilustracja przedstawiająca miejscowości objęte opracowaniami planistycznymi wykonanymi przez autora.

W historycznych granicach Małopolska leży w górnym biegu Wisły, Sanu i Wieprza, ograniczona od północnego zachodu Pilicą a od wschodu Bugiem. Mocno zróżnicowana pod względem geograficznym, bo tworzy ją polska część Karpat z Tatrami, Podhalem, Beskidami i Bieszczadami oraz: Wyżyna Krakowsko-Częstochowska, Wyżyna Kielecko-Sandomierska z Górami Świętokrzyskimi, Kotlina Sandomierska i Wyżyna Lubelska. Historycznie obejmowała obecne województwa: małopolskie, podkarpackie, świętokrzyskie, południową i środkową część lubelskiego. Współczesne rozgraniczenie województwa śląskiego i małopolskiego nie pokrywa się z tradycją historyczną: do Małopolski należała północno-wschodnia część województwa śląskiego (rejon Częstochowy) a do Śląska zachodni skrawek małopolskiego (Ziemia Oświęcimska.)

W ciągu setek lat, od połowy XI wieku do początków XVII wieku była Małopolska najważniejszą krainą Polski.

Istotna z punktu widzenia akcesji Polski do Unii Europejskiej wydaje się być jej wschodnia granica. Małopolska stała się jednym z najbardziej na wschód wysuniętym regionem Unii Europejskiej. Jej wschodnia granica stanowi odcinek wschodniej granicy Unii. Historycznie, przez bez mała dziesięć wieków była częścią granicy dwóch wyodrębnionych stref kulturowych. Na wschód od tej linii znajduje się świat kultury bizantyjsko-ruskiej związanej z chrześcijaństwem prawosławnym, na zachód od niej rozciąga się obszar kultury łacińskiej, związanej z chrześcijaństwem katolickim (od czasów reformacji także z protestanckim.) Szereg zdarzeń historycznych wiązało się z tą granicą, uwzględniało ją i nią operowało. Istniała od X wieku jako granica między państwami i narodami. Po trzecim rozbiórce Polski w 1795 roku była granicą pomiędzy Rosją a państwami niemieckimi (Austria i Prusy.) W 1807 roku w wyniku traktatu w Tylży wyznaczała granicę stref wpływów carskiej Rosji i napoleońskiej Francji. W 1920 roku pojawiła się w koncepcjach lorda Curzona, a w 1939 roku na wzmiankowanym odcinku fizycznie podzieliła hitlerizm od komunizmu. Od 1944 roku przez cztery dziesięciolecia dzieliła PRL od ZSRR. Od 2004 roku stanowi fragment wschodniej granicy Unii Europejskiej. Tym sposobem Małopolska jako historyczna część Polski znalazła się na wschodnich rubieżach Unii Europejskiej.

2.3. Założenia, obszar badań i metoda pracy

W związku z tym, iż akty prawne regulują zakres udziału poszczególnych uczestników procedury planistycznej, autor stosuje pojęcia i ich definicje w rozumieniu jak ich stosowanie w obowiązujących przepisach planistycznych. Dotyczy to przede wszystkim takich pojęć jak – między innymi – *społeczeństwo, udział społeczeństwa, dyskusja publiczna, wnioski do planu (studium), uwagi do planu (studium)* itp. W literaturze przedmiotu spotykane jest również inne nazewnictwo (np. społeczność lokalna, mieszkańcy, ludność, debata, spotkanie, postulat, opinia itp.), niemniej jednak, z uwagi na odniesienie dysertacji do sformułowań prawnych w obowiązującym aktualnie systemie planistycznym, który posługuje się jednoznacznymi pojęciami, tylko w sytuacjach nie budzących wątpliwości autor używa wymienionych w nawiasie określeń jako zamienników. Stosowanie pojęć i definicji zaczerpniętych z przepisów planistycznych wynika z doświadczenia jakie autor zdobył w swej praktyce zawodowej przy formułowaniu między innymi zapisów ustaleń planów miejscowych, których treść nie może być niejednoznaczna i niejasna. Plan miejscowy jest aktem tzw. prawa miejscowego. Jego treść musi być precyzyjna i jednoznaczna, nie powinna być przedmiotem interpretacji i spekulacji. Analogicznej jednoznaczności i precyzji sformułowań wymaga również tekst *studium, projekt decyzji o ustalenie warunków zabudowy, projekt decyzji ustalającej lokalizację inwestycji celu publicznego* jak również opinie urbanistyczne i tym podobne opracowania, szczególnie zaś te, które sporządzane są na potrzeby między innymi postępowań sądowych oraz postępowań w Samorządowych Kolegiach Odwoławczych.

Praca bazuje głównie na analizie posiadanych materiałów planistycznych i zebranych doświadczeń związanych z wykonywanymi przez autora w okresie od 1994 – do 2012 roku opracowań z zakresu planowania przestrzennego na poziomie gminnym. Materiał badawczy stanowią *plany miejscowe i studia uwarunkowań* opracowane w „Architektoniczno-Urbanistycznej Pracowni M.A.M”, której autor jest właścicielem. W 2003 roku autor wpisany został na listę członków Południowej Okręgowej Izby Urbanistów z siedzibą w Katowicach pod nr KT - 268. Wpis na listę POIU jest dla przeprowadzonych badań czynnikiem kluczowym, ponieważ projekty *planów zagospodarowania przestrzennego województwa, studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin* oraz *miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego* są projektowaniem zagospodarowania przestrzennego, odpowiednio w skali regionalnej i lokalnej. Wpis do Izby umożliwił autorowi sporządzenie projektów *planów miejscowych* i projektów *studiów* wymienionych w Wykazie (Rozdział VII). Zagadnienie to regulowane jest przepisami stanowiącymi o samorządach

zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów⁴¹. Bezpośredni udział autora w opracowaniach planistycznych stanowiących obszar badań wzbogaca je i uwiarygadnia. Dotyczy to szczególnie osobistych kontaktów z uczestnikami tak ze strony społeczeństwa (mieszkańcy) jak również przedstawicielami administracji samorządowej (prezydenci miast, burmistrzowie, wójtowie, pracownicy urzędu) i administracji państwowej (pracownicy starostw, urzędów wojewódzkich oraz pracownicy instytucji uzgadniających.) Niniejszą paletę uzupełniają przedstawiciele władz samorządowych – przewodniczący rad i radni.

Pole badawcze rozszerzone zostało przez udział autora w posiedzeniach Gminnych Komisji Urbanistyczno-Architektonicznych powołanych przez burmistrzów Chrzanowa i Alwerni. Opiniowanie w ramach prac w/w komisji projektów *planów miejscowych* i projektów *studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* wykonanych przez różnych projektantów, umożliwiło autorowi zapoznanie się z innymi metodami pracy, odmienną specyfiką warsztatu projektowego, także różnymi postawami wobec uczestników procedur (mieszkańcy, pracownicy urzędu, władze samorządowe.)

Wymienione w „Wykazie...” opracowania planistyczne stanowiące materiał badawczy wykonane zostały na obszarze obecnych województw: małopolskiego (powiaty: chrzanowski, limanowski, nowosądecki, olkuski, oświęcimski, wadowicki i wielicki) śląskiego (miasto Jaworzno na prawach powiatu), podkarpackiego (powiaty: jasielski, sanocki) oraz lubelskiego (powiaty: zamojski i biłgorajski). Wszystkie wykazane opracowania planistyczne (studia i plany miejscowe) wykonano na zlecenie lokalnych władz samorządowych. Z uwagi na charakter niniejszej dysertacji, badania przeprowadzono na kanwie opracowań własnych. We wszystkich wymienionych opracowaniach autor uczestniczył osobiście, pełniąc funkcję głównego projektanta. Rozpoznawanie wielu badanych zjawisk stało się możliwe za sprawą bezpośredniego udziału na wszystkich etapach procedury sporządzanych opracowań planistycznych. Dla pełnego rozpoznania i prób scharakteryzowania postaw społeczeństwa uczestniczącego w toku sporządzania studiów i planów miejscowych bardzo istotne okazały się kontakty osobiste, których dostarczyła autorowi możliwość udziału w tzw. wyłożeniu do publicznego wglądu oraz uczestniczenie w dyskusjach publicznych nad przyjętymi rozwiązaniami. Kompleksowy udział w pełnym zakresie procedury nie jest praktycznie możliwy dla osób, które bezpośrednio nie wykonują tego rodzaju opracowań. Udział ten stanowi rozszerzenie materiału badawczego. Znaczący merytorycznie dla niniejszej pracy okazał się również osobisty udział autora w szeregu spotkań z władzami samorządowymi

⁴¹ Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 roku o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42 oraz z 2002 r. Nr 23, poz. 221, Nr 153, poz. 1271 i Nr 240, poz.2052.)

oraz z pracownikami instytucji i urzędów administracji samorządowej na szczeblu gminy, powiatu i województwa oraz administracji państwowej (Starostwa Powiatowe, Urzędy Wojewódzkie, instytucje opiniujące i uzgadniające).

Materiały zebrane zostały w czasie sporządzania planów zarówno w gminach wiejskich jak i na obszarach miast. Dla meritum pracy podział planów z uwagi na odniesienie do położenia terenów w obszarach wiejskich czy miejskich nie ma zdaniem autora istotnego znaczenia. Obowiązujące procedury są identyczne dla planów sporządzanych na terenach tak gmin wiejskich jak miejskich.

Analizę materiałów wykonano w odniesieniu do kryteriów szczegółowych, zebranych następnie w czterech rozdziałach (III, IV, V i VI). Tytuły poszczególnych podrozdziałów są określeniami dla uwzględnionych w nich kryteriów.

Czasookres badań związany jest z początkami kształtowania polityki przestrzennej państwa po dokonanej transformacji ustrojowej z 1989 roku. Modyfikacja w latach dziewięćdziesiątych systemu gospodarowania i zarządzania przestrzenią rozpoczęła się od wprowadzenia w 1994 roku *ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*⁴², która po niespełna dekadzie funkcjonowania zastąpiona została w 2003 roku *ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*⁴³. Wymienione ustawy stanowią zasadnicze akty prawne, na których oparto system planowania przestrzennego w Polsce. Wspomagane są około 50 innymi ustawami (można powiedzieć *okołoproblemowymi*) i około 150 rozporządzeniami wykonawczymi do tych ustaw⁴⁴. Obejmują swym zasięgiem merytorycznym szerokie pole działania, w tym także społecznego uczestnictwa⁴⁵. W dysertacji autor odnosi się wielokrotnie do szeregu przepisów obowiązujących, zawartych w określonych ustawach i przepisach tzw. szczególnych (rozporządzeń wykonawczych do tych ustaw.) Wprowadzane zmiany w przepisach planistycznych zostały uwzględnione w zakresie adekwatnym do meritum pracy.

⁴² Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr. 15, poz 139)

⁴³ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późniejszymi zmianami.)

⁴⁴ „miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego a ustawy szczególne” Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej Oddział w Krakowie, Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast – Kraków 1998 r.

⁴⁵ przykładowo wybrane dziedziny związane przepisami w aspekcie planowania: ochrona zasobów naturalnych, ochrona środowiska, ochrona przyrody, ochrona gruntów rolnych i leśnych, gospodarka wodna, prawo geologiczne i górnicze, prawo energetyczne, prawo atomowe, prawo budowlane, ochrona zabytków, ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo i higiena pracy itp., ale także postępowanie administracyjne i prawne regulacje ustroju samorządowego.

2.4. Teza pracy

Nadrzędne cele planowania polegające na dążeniu do zrównoważonego rozwoju i zapewnienia ładu w przestrzeni osłabiane są przez te formy i zakres uspołecznienia, z jakimi aktualnie spotykamy się w praktyce planistycznej. Wbrew intencjom zawartym w przepisach odnoszących się do zapewnienia ładu w zakresie urbanistyki i architektury, planowanie z udziałem społeczeństwa realizowane jest w sposób nadmiernie eksponujący ekonomiczną wartość przestrzeni z uszczerbkiem dla wartości funkcjonalnych i estetycznych.

Zakres i udział społeczeństwa w kształtowaniu przestrzeni jest w praktyce stosowanych procedur ograniczony, przyjmując charakter udziału pozorowanego. Brak doktryny planistycznej oraz teoretycznych podstaw partycypacji społeczeństwa we współdecydowaniu o walorach przestrzeni, jak również niedoskonałe prawo, przyczyniają się do osłabiania dobra wspólnego w konfrontacji z partykularnym interesem jednostki.

W planowaniu przestrzennym postrzeganym jako konflikt interesów uczestników tzw. *gry o przestrzeń*, w której uczestniczą właściciele nieruchomości, władze samorządowe reprezentowane przez jednostki właściwe w sprawach gospodarki przestrzennej oraz projektanci (urbaniści i planiści przestrzenni) brak jest instrumentów wspierających negocjowanie rozwiązań, łagodzenia napięć, zapobieganiu konfliktom, słowem, instrumentów sprzyjających dążeniu do uzyskania konsensusu. W tym obszarze działań, podejście i rola projektanta jako moderatora zostały znacznie zmarginalizowane.

2.5. Przegląd wybranych zagadnień związanych z systemami planistycznymi w wybranych państwach Unii Europejskiej

2.5.1. System planistyczny obowiązujący we Francji

Dane ogólne: pow. 551.000 km kw., 57,2 mln mieszkańców – w miastach 74% ludności.

W Francji obowiązuje podział terytorialny na regiony (22,) departamenty i gminy. W regionach ich mieszkańcy wybierają radę regionu. Organem wykonawczym jest przewodniczący rady. Podstawową jednostką podziału jest departament. Organem przedstawicielskim w departamencie jest rada generalna, wybierana przez mieszkańców na 6 lat. Organem wykonawczym jest przewodniczący rady generalnej. Reprezentantem rządu departamencie jest komisarz republiki. Najniższą lokalną wspólnotą jest gmina. Jej mieszkańcy wybierają radę municypalną. Wybierany przez nią mer pełni władzę wykonawczą.

Gminy są odpowiedzialne za dostawy wody, gazu i elektryczności. Regiony, departamenty i gminy podejmują działania prowadzące do rozwoju gospodarczego. Regiony przyjmują plan rozwoju regionalnego, departamenty prowadzą działania w kierunku rozwoju rolnictwa, gminy zajmują się planowaniem. Wszystkie szczeble odpowiedzialne są za nadzór nad regionalnym i lokalnym transportem publicznym. Utrzymaniem dróg zajmują się: państwo, regiony i gminy. Ochroną środowiska zajmuje się państwo, ale to regiony odpowiedzialne są za parki narodowe, a departamenty za ochronę krajobrazu. Samorządy coraz bardziej uczestniczą też w rozwiązaniu problemów z usuwaniem odpadów i oczyszczaniem wód.

Regiony, departamenty i gminy ściągają podatki bezpośrednie. Każdy szczebel posiada też własne źródło finansowania oraz pobiera środki od państwa. Gminy czerpią zyski z nieruchomości, funduszy wierzytelności, działalności służb publicznych, podatków pośrednich i bezpośrednich (mieszkaniowego, od gruntów zabudowanych, od gruntów niezabudowanych, od działalności gospodarce)

System planowania przestrzennego Francji tworzą cztery kategorie planów. System ten oparty jest na hierarchiczności planów i tworzą go: plan krajowy, plany regionalne, plany struktury i plany miejscowe. Decentralizacyjne reformy systemu planowania przestrzennego Francji z lat 1982 – 1984 znacznie osłabiły znaczenie planu krajowego i planów regionalnych a zarazem wzmocniły planowanie miejscowe na poziomie gmin.

Plan krajowy. W systemie planowania Republiki Francuskiej plan krajowy jest elementem synchronizującym planowanie w regionach. Jego istotą jest zabezpieczenie

interesu ogółu mieszkańców na terenie państwa.

Plan regionalny. Plan ten określa zasady rozwoju gospodarczego ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień ochrony środowiska, krajobrazu, transportu i komunikacji. Główną funkcją planu regionalnego są zagadnienia gospodarcze i socjalne.

Plan lokalny (struktury.) Jest to plan wewnętrznego sterowania, wiążący organy i władze publiczne. Opracowywany dla gminy lub związku gmin jako trzydziestoletni plan rozwoju wyznacza sposób użytkowania terenów i wyposażenia w urządzenia infrastruktury. Jego sporządzenie nie jest dla gminy obligatoryjne.

Plan miejscowy (plan d'occupation des sols.) Podstawą planowania jest plan miejscowy, który jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym (statutem gminnym) wiążącym zarówno obywateli jak i władze. Określa przeznaczenie terenów i sposoby ich zagospodarowania. Zawiera między innymi regulacje dotyczące wysokości i wyglądu budynków, ustala wskaźniki intensywności zabudowy, określa tereny komunikacji i towarzyszące, wskazuje usytuowanie urządzeń, w tym infrastruktury. W miejscowym planie mocno wyartykułowane są ograniczenia zabudowy wynikające z uwarunkowań takich jak: strefy hałasu, strefy bezpieczeństwa od urządzeń infrastruktury technicznej (komunikacja, gazociągi, linie elektroenergetyczne, oczyszczalnie ścieków etc.) oraz restrykcje związane ze strefami ochrony konserwatorskiej. Plan miejscowy jest podstawą do wydawania pozwolenia na budowę.

Uzupełnieniem planu miejscowego są inne plany lokalne o charakterze specjalistycznym, jak chociażby plany rozwoju społeczno-gospodarczego terenów wiejskich czy plany zagospodarowania i ochrony wybrzeży morskich.

Planowanie miejscowe i lokalne (plany struktury) nie jest obligatoryjne dla samorządów, niemniej jednak system planowania sprawia, że plany te są wymuszane na samorządach.

2.5.2. System planistyczny obowiązujący w Szwecji

Dane ogólne: pow. 450.000 km²., 8,7 mln mieszkańców

Szwecja podzielona jest administracyjnie na 21 województw i 289 gmin. Tradycje tego podziału sięgają XVII wieku.

Istnieją dwa rodzaje jednostek samorządu terytorialnego: województwa i gminy. Każda gmina ma organ decyzyjny zwany radą gminną, jej odpowiednikiem regionalnym jest wojewódzki samorząd terytorialny. Członkowie wybierani są bezpośrednio przez ludność w wyborach powszechnych. Władzę wykonawczą sprawują wybierane przez rady gminne

i wojewódzkie komisje wykonawcze.

Gmina jest autonomiczną jednostką administracyjną, zarządzaną lokalnie. W 2000 roku było w Szwecji 289 gmin o średniej wielkości 30 000 mieszkańców. Największa gmina: Sztokholm liczy 743 000, najmniejsza gmina: 2.700 mieszkańców. Największą terytorialnie jest gmina Kiruna: 19 447 km², (średnia wielkość województwa w Polsce) najmniejsza: Sundbyberg ma powierzchnię 9 km².

Gminom powierzono planowanie przestrzenne i nadzorowanie budownictwa, a także opiekę nad ulicami i parkami. Gminy odpowiedzialne są także za dostawę wody i energii oraz system ogrzewania. Transport publiczny na poziomie regionalnym, leży w kompetencjach wojewódzkich. Za ochronę środowiska na swoich poziomach odpowiedzialne są województwa i gminy. Gminy szwedzkie w porównaniu z międzynarodowymi standardami posiadają bardzo mocną pozycję. Posiadają jak już wspomniano tzw. monopol planistyczny oraz decydują o poziomie opodatkowania mieszkańców.

Obowiązujące w Szwecji od 1987 roku Prawo Budowlane i o Planowaniu Przestrzennym nakłada na gminę obowiązek dbałości o planowanie przestrzenne na swoim terytorium (monopol na planowanie – planmonopol.) Prawo to określa formy planów wchodzących w skład szwedzkiego systemu planowania – plan przekrojowy zwany planem ogólnym, plan szczegółowy, postanowienia lokalne, plan nieruchomości i plan regionalny.

Plan krajowy. Potrzeba jego powstania pojawiła się dopiero w latach sześćdziesiątych dwudziestego wieku, w związku z gwałtownym wzrostem zapotrzebowania terenów pod rozwój przemysłu i związane z tym zagrożenie dla środowiska. Plan krajowy określa główne zasady gospodarowania zasobami terenów zainwestowanych i zasobów wodnych oraz zawiera prognozę zapotrzebowania na nowe tereny dla inwestycji strategicznych dla państwa.

Plan regionalny (regionplan) - nieobowiązkowy, opracowywany np. dla kilku gmin, plan tematyczny – dla np. komunikacji, lotnisk, obszarów rekreacyjnych itp. Plan prawnie niewiążący, służy jako wskazówka. Odpowiednik polskiego studium – dokumentu wewnętrznego sterowania.

Plan ogólny (översiktsplan) opracowywany na poziomie regionalnym i gminnym. Gmina ma obowiązek posiadania planu ogólnego (översiktsplan) dla swego terytorium. Nie mają one mocy prawnej, służą jako wskazówki. Służą do rozpatrywania podań o pozwolenia. Plan sporządzany jest z dużym udziałem obywateli.

Plan szczegółowy (detaljplan) – może obejmować fragment gminy. Plan ten ma charakter prawnie wiążący. Przestrzeganie zawartych w nim ustaleń dotyczy zarówno władz jak i osób fizycznych. Plan szczegółowy podaje okres czasowy realizacji poszczególnych zadań, który z reguły przypada na okres od 5 do 10 lat, uwzględniający realne możliwości

realizacji założeń planu.

Postanowienie lokalne – postanowienie lokalne może dotyczyć ograniczonego obszaru gminy, którego nie obejmuje plan szczegółowy, w porównaniu z planem szczegółowym regulują zaledwie kilka zagadnień. Postanowienia są wiążące dla władz i osób. Postanowienia lokalne mogą regulować użytkowanie gruntów i obszarów wodnych, ustanawia się je aby zapewnić wykonanie założeń planu ogólnego (przekrojowego) i wypełnienie interesów państwa.

Plan nieruchomości (fastighetsplan) – określony w planie podział terenu na nieruchomości jest wiążący, sporządza się go w celu ułatwienia realizacji postanowień planu szczegółowego, zawiera informacje o przywilejach związanych z użytkowaniem nieruchomości

W szwedzkim systemie planowania funkcjonuje wyjątkowy środek, jakim jest przedłożenie planu (planföreläggande) którego rząd może użyć gdy chce, aby gmina zmieniła lub uchylila plan. Powodem zastosowania tej procedury może być interes Państwa.

Specyficzną właściwością systemu planowania jest tzw. układanie planu. Układanie planu to proces planistyczny, który prowadzi do przyjęcia planu. Jest to wyważanie planu między interesami publicznymi i prywatnymi oraz różnymi interesami publicznymi. Ma to między innymi wspierać celową strukturę zabudowy, terenów zielonych, komunikacji a także dbałość o dobre środowisko życia, środowisko naturalne, o dobre gospodarowanie gruntami, wodą, energią i surowcami.

W Szwecji trwała długotrwała debata, czy należy stosować określenie: układanie planu (planläggning) czy planowanie.

Podsumowanie.

Zauważono, że w wyżej wymienionych krajach ustalenie przeznaczenia terenu i określenie sposobów i zasad jego użytkowania lub zabudowy, podobnie jak w Polsce, jest przedmiotem planowania miejscowego. Planowanie to jest tzw. zadaniem własnym gminy, finansowane z budżetu gminy i wykonywane z czynnym udziałem społeczności lokalnych. Podobnie jak w Polsce, systemy planistyczne przedstawionych przykładowo państw tworzą strukturę hierarchiczną, mocno związaną z obowiązującym podziałem administracyjnym.

2.5.3. System planistyczny obowiązujący w Niemczech

Dane ogólne: pow. 357.000 km²., 80,6 mln mieszkańców, 80 % ludności w miastach, 16 krajów związkowych

Ustrój administracji terenowej jest dualistyczny – obok administracji państwowej występuje samorząd terytorialny. Ustrój samorządu terytorialnego jest w poszczególnych krajach zróżnicowany. Jego jednostkami są przede wszystkim gminy. We wszystkich gminach wybierane jest ciało przedstawicielskie i organ administracyjny – burmistrz. Tylko w niektórych krajach (landach) gminne zgromadzenia mieszkańców mają kompetencję stanowiącą, na ogół mają one jedynie charakter doradczy lub informacyjny.

Do zadań nałożonych na samorządy należą: zaopatrzenie w wodę, opieka socjalna, opieka nad młodzieżą, szkolnictwo podstawowe (budowanie i utrzymanie placówek oświatowych), budowa i utrzymanie dróg, odbiór i oczyszczanie ścieków, ochrona przeciwpożarowa, zakładanie i utrzymanie cmentarzy, zakładanie i utrzymanie domów dziecka i starców, szpitali, terenów sportowych i rekreacyjnych, bibliotek oraz przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Samorządy zajmują się także sprawami meldunkowymi i nadzorem budowlanym.

Kraje i rząd federalny dzielą się wpływami z podatków. Kraje ściągają własne podatki oraz otrzymują część z federalnych podatków. Są też zobowiązane do wspierania władz lokalnych. Gminy otrzymują większość funduszy od rządu federalnego oraz od krajów. Część finansowania stanowią wpływy z udziałów w podatkach zbieranych na rzecz kraju i państwa, wpływy z podatków - dochodowego i od wynagrodzeń. Inne źródła to - podatki lokalne od konsumpcji i luksusu, składki na inwestycje publiczne i dochody z działalności gminnych podmiotów gospodarczych i sprzedaży mienia komunalnego.

Ustrój federalny determinuje system planowania w Niemczech. Podstawą jest planowanie miejscowe gminy, a nadbudową planowanie regionalne, krajowe i federalne. Podział administracyjny kraju wpływa na funkcjonowanie systemu planistycznego. Federacja posiada kompetencje do kształtowania podstaw prawnych planowania przestrzennego, natomiast główny obowiązek dbałości o zagadnienia przestrzenne spada na kraje związkowe i gminy. System planowania jest zdecentralizowany, zachowana jest jednak hierarchiczność planów. Kraje uchwalają własne ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, które jednak nie mogą naruszać ustaw federalnych.

Kompetencje planistyczne Federacji. Na szczeblu Federacji opracowywane są zasady oraz warunki ramowe dla planowania przestrzennego między innymi przez stanowienie ustaw planistycznych. Rząd Federalny przygotowuje także programy zagospodarowania przestrzennego dla całego państwa (Bundesraumordnungsprogramme,)

nie mają one jednakowoż charakteru jakiegokolwiek planu użytkowania terenów. Programy te wiążą jedynie instytucje publiczne, nie są natomiast powszechnie obowiązującymi dokumentami wiążącymi prawnie obywateli.

Plan krajowy (Landesentwicklungsplan) wraz z planem krajobrazu (Landschaftsrahmenplan) opracowywany jest na podstawie przepisów federalnych i związkowych dla całego obszaru Republiki Federalnej. Plany te nie stanowią powszechnie obowiązujących przepisów, wiążą natomiast organy i instytucje publiczne. Wiążą też gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

Plan regionalny jest łącznikiem pomiędzy planowaniem krajowym a planowaniem miejscowym. Planowanie to należy do zadań rządowych, ale jego charakter powoduje, że z merytorycznego punktu widzenia jest wspólnym zadaniem państwa i samorządu. Jego podmiotem są na ogół regionalne wspólnoty planistyczne składające się ze związków gmin.

Plan użytkowania terenu (Flächennutzungsplan) stanowi element planowania miejscowego na poziomie gminy. Jest to plan o charakterze ogólnym, nie będący aktem prawa miejscowego, co za tym idzie, nie wywiera skutków prawnych dla właścicieli gruntów. Sporządzany jest dla całego obszaru gminy. Plan ten musi być zgodny z planami wyższych szczebli.

Plan zabudowy (Bebaungsplan) jest rozwinięciem i uszczegółowieniem planu użytkowania terenu. Jest aktem prawa miejscowego (statutem gminnym) i stanowi podstawę podejmowania działań inwestycyjnych.

Sporządzanie planów na szczeblu gminy nie jest obligatoryjne, ale ustawodawstwo niemieckie w zasadzie wymusza ich sporządzanie.

2.5.4. System planistyczny obowiązujący w Holandii

Dane ogólne: pow. 41.000 km²., 15,1 mln mieszkańców, 90 % ludności w miastach

Holandia podzielona jest na prowincje (11) i gminy. Najwyższą władzą w prowincji jest rada prowincji. Jest to organ przedstawicielski i prawodawczy. Członkowie rady wybierani są w wyborach powszechnych. Rada wybiera zarząd prowincji, a przewodniczy mu komisarz królowej. Organami gminy są: rada gminy, zarząd gminy i burmistrz. Rady gminne wybierane są przez mieszkańców w głosowaniu powszechnym. W skład zarządu gminy wchodzi burmistrz i radni - członkowie zarządu. Burmistrz mianowany jest przez Koronę i pełni w gminie władzę wykonawczą.

Prowincje nadzorują gminy. Gminy i prowincje odpowiedzialne są za dostawę wody, gazu i elektryczności. Do kompetencji gmin należą też: planowanie przestrzeni miejskiej, nadzór

transportu publicznego oraz wspólnie z prowincjami - utrzymanie dróg. Za ochronę środowiska odpowiedzialne są prowincje, a za oczyszczanie wód - gminy.

Finansowanie gmin i prowincji jest ważnym elementem gospodarki holenderskiej. Wydatki samorządowe są zbliżone do wydatków rządowych. Dochody gmin i prowincji w niewielkim stopniu pochodzą z podatków i opłat lokalnych. Głównie pochodzą one z dotacji ogólnych i celowych wypłacanych przez Fundusze Gminne i Prowincjonalne finansowane z wpływów podatkowych.

System planistyczny Holandii oparty jest na trzech poziomach planów. Tworzą go: poziom krajowy, poziom regionalny i poziom lokalny. System ten wspomagany jest planowaniem specjalistycznym. Podstawą systemu, który jest systemem hierarchicznym, jest planowanie lokalne z decydującym znaczeniem planu użytkowania terenu.

Poziom planowania krajowego. Plan krajowy określają tzw. przesłanki strukturalne kraju (outline structural sketches) i raporty o planowaniu przestrzennym ustalające zasady urbanizacji, ochrony obszarów zielonych oraz planowania obszarów wiejskich. Raport jest krajowym dokumentem planistycznym formułującym założenia polityki przestrzennej państwa. Raport rządowy poddawany jest konsultacjom ze społeczeństwem, z władzami prowincji i gmin oraz państwami sąsiednimi, a następnie jest uchwalany przez parlament. Po uchwaleniu określa kształt planowania na niższych szczeblach.

Planowanie regionalne. Plan regionalny sporządza się dla obszaru całej prowincji lub jej części. Jest on konkretyzacją ustaleń planu krajowego. Nie stanowi prawa powszechnie obowiązującego, lecz tworzy wytyczne dla gmin, ponieważ planowanie lokalne nie może być sprzeczne z planem regionalnym. Na jego podstawie zarząd prowincji zatwierdza plany użytkowania terenów poszczególnych gmin.

Planowanie lokalne. Na to planowanie składają się dwa rodzaje planów.

Plan struktury. Jest to plan, który może obejmować swym zasięgiem cały obszar gminy, lub jej część. Plan ten zawiera opis koncepcji rozwoju gminy w nawiązaniu do terenów sąsiednich i w miarę możliwości opis etapów realizacji. Sporządzony w oparciu o uproszczoną procedurę zwłaszcza dotyczącą udziału społeczności lokalnych.

Plan użytkowania terenu (bestemmingsplan.) Plan ten sporządzany jest dla całego obszaru gminy lub jej części. Jego ustalenia stanowią statut gminny. Jest aktem prawnym wiążącym tak władze samorządowe jak i właścicieli gruntów. Plan ten określa między innymi przeznaczenie terenów na określone cele, formy i standardy zabudowy, w tym wysokości budynków i linie zabudowy. Wyznacza także obszary ekologiczne, obszary ochrony archeologicznej, konserwatorskiej i krajobrazowej. Określa obszary z zakazem zabudowy i takie, na których zarządy gminne mogą zezwalać na inwestycje bez konieczności zmian w planie.

ROZDZIAŁ III

3. Uwarunkowania udziału społeczeństwa w planowaniu przestrzennym w aspekcie obowiązujących przepisów

3.1. Charakterystyka podstawowych cech obowiązującego systemu planistycznego.

Przedstawienie udziału społeczeństwa w procedurach planistycznych, wymaga krótkiej prezentacji obowiązującego w Polsce systemu planowania. Jest on związany z podziałem administracyjnym kraju i opiera się na planowaniu na szczeblu krajowym, planowaniu w województwie i planowaniu w gminie. Po roku 1989, a więc po transformacji ustrojowej, system ten kształtowany był w latach 1994 – 2003 w oparciu o *ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym*⁴⁶ a od lipca 2003 w oparciu o *ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*⁴⁷.

System planowania jest zhierarchizowany w myśl zasady: od ogółu do szczegółu. Najwyżej w hierarchii, na szczeblu krajowym usytuowana jest *koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju*. Tworzenie koncepcji nie jest uspołecznione, lecz stanowi efekt wypracowanych przez wyspecjalizowane służby centralnej administracji rządowej priorytetów gospodarczych dla racjonalnego i planowego korzystania z przestrzeni kraju.

Podstawowym dokumentem kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w Polsce jest *koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju*, sporządzana w latach 1997 – 2006 przez Rządowe Centrum Studiów Strategicznych i przyjmowana przez Radę Ministrów⁴⁸. Przy opracowywaniu koncepcji uwzględnia się zasady zrównoważonego rozwoju kraju w oparciu o przyrodnicze, kulturowe, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania określone w obowiązujących przepisach prawa, a w szczególności podstawowe elementy krajowej sieci osadniczej, z wyodrębnieniem obszarów metropolitalnych, wymagania z zakresu ochrony środowiska i zabytków, z uwzględnieniem obszarów podlegających ochronie, rozmieszczenie infrastruktury społecznej o znaczeniu międzynarodowym

⁴⁶ op.c.

⁴⁷ op.c.

⁴⁸ OBWIESZCZENIE PREZESA RADY MINISTRÓW z dnia 26 lipca 2001 r. o ogłoszeniu Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. (Mon. Pol. Nr 26, poz. 432)

i krajowym, rozmieszczenie obiektów infrastruktury technicznej i transportowej, strategicznych zasobów wodnych i obiektów gospodarki wodnej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym oraz obszary problemowe o znaczeniu krajowym, w tym obszary zagrożeń wymagających szczegółowych studiów i planów.

Niżej w hierarchii planowania usytuowane są *plany zagospodarowania przestrzennego województw*, w których uwzględnia się między innymi wskazania zawarte w *konceptja przestrzennego zagospodarowania kraju* oraz ustalenia strategii rozwoju wypracowanych przez poszczególne województwa. Opracowywanie planu województwa nie jest uspołecznione. Plan sporządzają wyspecjalizowane służby marszałkowskie po uprzednim podjęciu przez sejmik województwa uchwały o przystąpieniu do sporządzenia takiego planu.

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa wyznacza kierunki rozwoju gospodarowania przestrzenią w danym województwie z uwzględnieniem *konceptji przestrzennego zagospodarowania kraju* oraz lokalnych uwarunkowań. W planie tym uwzględnia się również programy rządowe służące realizacji celów publicznych o znaczeniu krajowym, a także inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. W planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się ponadto ustalenia strategii rozwoju województwa, oraz określa – w nawiązaniu do lokalnych uwarunkowań - w szczególności podstawowe elementy sieci osadniczej województwa i ich powiązania komunikacyjne oraz infrastrukturalne, w tym kierunki powiązań transgranicznych, system obszarów chronionych z wyodrębnionymi zagadnieniami ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, ochrony uzdrowisk oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Wskazuje się obszary problemowe wraz z zasadami ich zagospodarowania oraz – w przypadku występowania - obszary metropolitalne a także obszary wyodrębnione ze względu na występujące w nich problemy rozwojowe. W planie tym określa się obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi, granice terenów zamkniętych (tereny kolejowe i tereny wojskowe) i ich stref ochronnych oraz obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin. Rozstrzygnięcia zawarte w planie, a dotyczące zajęcia terenu (np. pod drogi, zbiorniki retencyjne, lotniska, składowiska odpadów, strategiczne dla kraju i regionu sieci infrastruktury technicznej itp.) na kolejnym etapie trafiają na poziom gminy, która winna je wprowadzić do swego *studium* a następnie objąć *planem miejscowym*.

Opracowania *studiów* i *planów miejscowych*, poddane w gminach konsultacjom społecznym, wzbudzają często niezadowolenie lub wręcz sprzeciw mieszkańców nie tylko

w kwestii wzmiankowanego zajęcia terenów ale również wobec ograniczeń wynikających np. z wyznaczonych obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią i obszarów osuwiskowych (sic!), stref ochrony konserwatorskiej, stref ochrony pośredniej zbiorników wodnych, stref otulinowych wokół parków narodowych i krajobrazowych etc. Dopiero etap gminny stanowi faktyczną weryfikację przez postawę społeczności lokalnych zamierzeń zawartych w planie województwa. Za sprawą sporządzanych w gminach studiów i planów są one przedstawiane i poddawane pod osąd mieszkańców. W przypadku województwa małopolskiego, dla gmin położonych w bezpośrednim sąsiedztwie Krakowa występują dodatkowe implikacje wynikające z planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego, stanowiącego część planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Powiązania miasta metropolitalnego z otoczeniem skutkuje na ogół rozbudowaniem układu komunikacyjnego i systemów uzbrojenia infrastrukturalnego, co może generować kolejne konflikty społeczne.

3.1.1. Gmina jako podstawowy element w systemie planowania przestrzennego

Gmina stanowi podstawowy element systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego i w tym aspekcie jest upodmiotowiona. Gminna społeczność stanowi o przeznaczeniu terenów i ustala dla nich zasady zagospodarowania. Decyzje planistyczne podejmowane w gminie mają moc obowiązującą w stosunku do własności gruntowej. Dokonuje się tego w sporządzanych planach miejscowych. Takich uprawnień nie ma żadna inna jednostka samorządu terytorialnego (powiat, województwo), a tym bardziej administracja rządowa. Jak powyżej przedstawiono, planowanie w województwie dotyczy kształtowania polityki przestrzennej w regionie i spełnia funkcję zwornika między planowaniem przestrzennym gmin i polityką przestrzenną państwa. Natomiast powiaty w strukturze administracyjnej kraju pełnią jedynie funkcję subregionalną w stosunku do planowania przestrzennego województw. W szeroko rozumianym aspekcie prawnym, upodmiotowienie społeczności lokalnej zorganizowanej w podstawową w strukturze państwa jednostkę podziału administracyjnego jaką jest gmina, uprawnia tą społeczność do decydowania o kształtowaniu ładu przestrzennego na swym terenie. Każdy mieszkaniec może w zakreślonym przepisami zakresie wywierać wpływ na rodzaj przeznaczenia terenów i parametry ich zagospodarowania, w konsekwencji przyczyniając się do powstania nowych wartości w przestrzeni. Dzieje się to z pewnymi ograniczeniami wynikającymi z faktu osadzenia gminy w systemie planistycznym kraju. Przede wszystkim strategia rozwoju

przestrzennego państwa określona w planie krajowym i przeniesiona do ustaleń zawartych w planie województwa ogranicza swobodę planistyczną gminy. Zawężona tym samym zostaje potencjalna możliwość kreacji przestrzeni przez poszczególnych członków społeczności lokalnych. Ograniczenia te dotyczyć mogą zarówno chęci wywarcia wpływu na przestrzeń gminy – w szerokim spektrum zagadnienia – jak również na zagospodarowanie własnej działki wynikające z zamiaru zaspokajania indywidualnych potrzeb. Postawione ograniczenia wynikają zasadniczo z prymatu interesu publicznego (państwa, regionu) nad interesem społeczności gminnej, w tym także nad interesem partykularnym poszczególnych mieszkańców. W efekcie, planowanie w gminie sprowadza się do planowania doprowadzonego do dużej szczegółowości, gdzie decyzjami obejmuje się poszczególne działki gruntowe, przesądzając o ich przeznaczeniu a co za tym idzie, również wartości rynkowej.

3.1.2. Kreacja polityki przestrzennej gminy w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przy współudziale społeczeństwa

Wprowadzona w 1994 roku *ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym* nałożyła na gminy obowiązek sporządzania nieznanego do tej pory opracowania planistycznego jakim jest *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*. Przyjęto, że w *studium* określona zostanie polityka przestrzenna gminy. Przyjęto również, że opracowanie to sporządzane będzie obligatoryjnie dla całego obszaru administracyjnego gminy oraz stanowić będzie w systemie planowania na poziomie gminy tzw. dokument kierunkowy, określający ogólne zasady dla gospodarowania przestrzenią. W ustawie określona została procedura sporządzania dokumentu, w tym między innymi zakres uspołecznienia. Do czasu wprowadzenia w 2003 roku *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, *studium* sporządzane było bez szerokiego udziału społeczeństwa. Obowiązująca w latach 1994 - 2003 *ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym* nie przewidywała bezpośredniego włączenia w procedurę sporządzania *studium* mieszkańców gminy. Nominalnie *studium* sporządzane było przez zarząd gminy, to jest wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wraz z kilkuosobowym gremium. Zarząd pilotował – można powiedzieć - cały proces sporządzania opracowania, natomiast faktycznym wykonawcą pozostawał uprawniony urbanista (na ogół z zespołem) zgodnie z regulacjami prawnymi dotyczącymi izb zawodowych architektów i urbanistów. Studium powstawało zasadniczo bez szerokiego udziału społeczeństwa,

ponieważ nie było narzuconego przepisami obowiązku takiego udziału. Jeżeli można mówić w ogóle o udziale społeczeństwa w opracowywaniu *studium*, to był to udział pośredni i bardzo ograniczony. Polegał na udziale w sporządzaniu przedstawicieli mieszkańców (wójt, burmistrz, prezydent miasta, radni). Studium sporządzane było przy udziale wójta (burmistrza, prezydenta miasta), kilku osób z zarządu gminy oraz oddelegowanych pracowników gminnej administracji. Ten rodzaj *quasi* uspołecznienia rozszerzał się niejako w naturalny sposób przez kontakty przedstawicieli władz z mieszkańcami. Interesy mieszkańców gminy siłą rzeczy traktowane były wycinkowo. Wykonany przez urbanistę projekt *studium* – po akceptacji wójta i zarządu poddawany był dyskusjom na tzw. komisjach rady. Był to kolejny etap uspołecznienia przez reprezentantów. Wprawdzie opracowanie było poddawane kontroli i ocenie przez wzmiankowane gremia, wciąż jednak nie był to powszechny udział społeczeństwa.

We wprowadzonej w życie w 2003 roku *ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* udział społeczeństwa w procedurze sporządzania *studium* został wyraźnie wzmocniony. Zasadniczym momentem, od którego mieszkańcy mogą angażować się w powstawanie *studium* jest etap składania wniosków (w Rozdziale III przedstawiono problematykę składanych wniosków). W pewnej mierze w oparciu o analizę złożonych wniosków, a więc po zapoznaniu się z postulatami społeczeństwa, wypracowywana jest koncepcja *studium*, która kolejno poddawana jest uzgodnieniom i opiniowaniu przez instytucje i organa wskazane w *ustawie*. Jeżeli projekt powstawał z zaangażowaniem mieszkańców, na etapie uzgodnień weryfikowane były ich oczekiwania. Organa i instytucje opiniujące i uzgadniające w ramach swych uprawnień mogą przekreślić zarówno oczekiwania społeczności jak i zamierzenia władz gminy przez zajęcie stanowisk wynikających z obiektywnego rozpoznania możliwości przestrzennych gminy. Warunkiem *sine qua non* jest uzyskanie pozytywnych opinii i uzgodnień. W konsekwencji dokument uzgodniony – można powiedzieć „zapięty na ostatni guzik” - wykładany jest do publicznego wglądu a więc zostaje poddany pod osąd społeczeństwa. Na tym etapie mieszkańcy przez wypowiedzi w czasie dyskusji publicznej nad przyjętymi rozwiązaniami oraz uwagami składanymi do projektu *studium*, mogą moderować jego kształt. Ewentualne zmiany, ich rozmiar i znaczenie wynikają w dużej mierze z siły argumentów i determinacji mieszkańców. A zatem, ustalanie w *studium* dalekosiężnych kierunków rozwoju przestrzennego przy współudziale społeczeństwa, z którego podnoszone są głosy jedynie o przekwalifikowanie działek, stawia sens umiejscowienia w procedurze planistycznej uspołecznienia pod znakiem zapytania.

Z proceduralnego punktu widzenia, zagadnienie udziału społeczeństwa w opracowaniach planistycznych jest wartością samą w sobie - bezwarunkową. Jednak faktyczny udział społeczności gminnej w procesie określania polityki przestrzennej dla

obszaru gminy w aspekcie dalekosiężnej strategii, jest trudny do zrealizowania. W wypracowywaniu koncepcji *studium* rolę o kapitalnym znaczeniu odgrywają uwarunkowania. Ich rozpoznanie i analiza stanowią podstawę do postawienia gruntownej i obiektywnej oceny kierunków rozwoju przestrzennego gminy. Na ogół partykularne interesy ograniczają rozumienie przez społeczność złożoności wpływu uwarunkowań na rozstrzygnięcia funkcjonalno-przestrzenne zawarte w *studium*. Nadmierna presja społeczna może wykluczyć rzetelne i obiektywne odniesienie się do uwarunkowań. Nacisk opinii może zaburzać lub w skrajnych przypadkach całkowicie wykluczać ustalenie racjonalnych zasad polityki przestrzennej gminy.

3.1.3. Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego elementem prawa miejscowego tworzonego z udziałem społeczeństwa

Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego, jest aktem prawa miejscowego, w którym ustala się przeznaczenie terenów oraz określa sposób ich zagospodarowania. Stanowi on narzędzie operacyjne, umożliwiające prowadzenie w gminie działań inwestycyjnych w terenach, dla których ustalono przeznaczenie pod zabudowę i zainwestowanie wraz z określeniem sposobu ich zagospodarowania. W oparciu o plan miejscowy mogą być wydawane pozwolenia na budowę a w konsekwencji realizacja inwestycji⁴⁹. Wymienione właściwości wskazują na rangę, jaką plan miejscowy może wnieść w gospodarcze życie społeczności gminy. W praktyce plan to także nieunikniona ingerencja w stan własności i w konsekwencji tworzenie relacji ze społeczeństwem. Powstawanie planu dotyczy przede wszystkim właścicieli gruntów objętych tym planem. Angażować może także okolicznych mieszkańców, społeczność lokalną a nawet społeczeństwo kraju (w przypadku między innymi lokalizacji autostrad, portów lotniczych, spalarni śmieci, elektrowni i innych dużych zakładów produkcyjnych). Stopień złożoności problematyki planu rzutuje odpowiednio na rangę i znaczenie uspołecznienia toku jego sporządzania. Z kolei postawa mieszkańców w trakcie procedury i ich stosunek do formy finalnej planu uchwalonego, rzutuje na jego kondycję operacyjną. Implikuje wartość planu jako narzędzia przygotowanego do tworzenia w przestrzeni wielowątkowego porządku, kojarzonego na ogół z ładem przestrzennym w aspekcie estetyki. Tymczasem nie mniej

⁴⁹ Pozwolenia na budowę wymaga między innymi budowa oraz przebudowa budynków, sieci i urządzenia infrastruktury technicznej oraz urządzenia komunikacji.

istotnym jest porządek funkcjonalny⁵⁰ zapewniony planem. Powyższe refleksje dotyczą w bardzo ogólny sposób zagadnienia tworzenia planu miejscowego. Na uwzględnienie zasługują złożoności wynikające z wielkości obszaru, wielkości populacji w granicach planu, struktury własności i postawionych celów. Aby istota planu stała się przejrzysta a udział społeczeństwa w jego tworzeniu bardziej przekonujący, niezbędne jest przedstawienie podstawowych informacji o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Powierzchnia obszaru objętego planem nie jest limitowana (Ryc. 7 przedstawia dwa rysunki planów o pow. 0,12 i 0,2 ha).⁵¹ Szczegółowość planu, który składa się z tekstu ustaleń oraz rysunku, wynika z problematyki, której dotyczy oraz skali map, na których jest sporządzany rysunek⁵². Na ogół rysunek wykonywany jest na mapie sytuacyjno-wysokościowej w skali 1 : 1000 lub dla większych obszarów w skali 1 : 2000, sporadycznie – przy potrzebie dużej szczegółowości - w skali 1 : 500. W przypadku braku mapy sytuacyjno-wysokościowej dopuszczone jest wykonanie rysunku planu na mapie ewidencyjnej⁵³. Powierzchnia obszaru i skala złożoności struktury własności wiąże się integralnie z jakością map i ma znaczenie przy sporządzaniu rysunku planu. Wszelkie zdarzające się na mapach błędy i niedokładności mogą stanowić zarzewie zupełnie niepotrzebnych konfliktów w toku opracowania, szczególnie zaś w trakcie kontaktów z właścicielami działek⁵⁴. Zakres

⁵⁰ Brak porządku funkcjonalnego polegający na wymieszaniu różnych funkcji mieszczących się w danym terenie (np. funkcje mieszkaniowe, usługowe, produkcyjne, komunikacyjne itp.) z natury rzeczy jest konfliktogenny. Nad brakiem ładu przestrzennego można ostatecznie przejść do porządku dziennego, przemieszanie funkcji może natomiast stanowić dużą uciążliwość i znacznie pogarszać warunki życia.

⁵¹ Opracowano projekt miejscowego planu o powierzchni zaledwie 0,2 ha dla terenu położonego w Chrzanowie i przeznaczonego pod urządzenia komunikacji oraz projekt planu dla całego obszaru gminy Mucharz o powierzchni około 3.700 ha.

⁵² Często mylnie utożsamia się wielkość obszaru opracowania ze szczegółowością – pokutuje pojęcie tzw. planu szczegółowego dla niewielkiego obszaru i pojęcie planu ogólnego dla dużej powierzchni. Są to pozostałości po nomenklaturze z czasu przed 1994 r., kiedy została wprowadzona *ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym*.

⁵³ Niektóre gminy wiejskie nie posiadają map sytuacyjno-wysokościowych, tzw. map zasadniczych. W przypadku planu dla gminy Mucharz rysunek sporządzono na mapie ewidencyjnej mimo, iż część terenów zainwestowanych zabudową wyposażona była w mapę zasadniczą. O wyborze mapy zdecydowała w tym przypadku potrzeba ujednoczenia formy rysunku, pomimo oczywistej przewagi mapy zasadniczej (wyposażonej między innymi w warstwicę) dla terenów o bardzo urozmaiconej rzeźbie terenu.

⁵⁴ W trakcie sporządzania projektu planu dla obszaru położonego w sołectwie Poręba Wielka w gminie Oświęcim, w trakcie wyłożenia do publicznego wglądu wyszło na jaw, iż nie zostały naniesione na podkładzie mapowym aktualne podziały geodezyjne, przez co rozstrzygnięcia zawarte na rysunku planu pozostawały w sprzeczności ze stanem faktycznym. Sytuacja ta wywołała wielkie oburzenie zainteresowanych i poddała w ich wątpliwość rzetelność sporządzenia całego planu. Z kolei, opracowując projekt planu dla dzielnicy Gądky w Jaśle, zetknąłem się z błędnie naniesionymi na podkład mapowy słupami napowietrznej linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia (110 kV) co w konsekwencji spowodowało podjęcie niefortunnych decyzji ustalających przeznaczenie terenów oraz wrysowanie błędnego zasięgu stref technicznych od tej linii.

obszaru objętego planem ustala wójt gminy (praktycznie pracownicy odpowiedniego pionu) i przekazuje radzie z wnioskiem o podjęcie uchwały o przystąpieniu⁵⁵. Decyzja wójta może wynikać z przyjętej przez niego uprzednio strategii dotyczącej planowania ale może być w pewnych okolicznościach wymuszona presją mieszkańców. Może również wynikać z rozwoju bieżącej sytuacji⁵⁶. Przy wyborze obszaru i przewidywanego w nim przeznaczenia terenów, niezbędne jest odniesienie zamierzeń do ustaleń studium, ponieważ plan miejscowy musi je uwzględnić. Relacje między tymi opracowaniami regulowane są stosownymi zapisami ustawowymi. We wcześniejszych edycjach ustaw wymagane było zapewnienie zgodności, następnie spójności ustaleń planu ze studium a obowiązująca aktualnie ustawa wymaga stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium. Przy uspołecznieniu toku sporządzania planu, zachowanie odpowiednich, określonych przepisami relacji pomiędzy studium i planem jest zagadnieniem istotnym w prowadzonej z mieszkańcami polemice, gdyż ustalenia planu muszą zachować – generalnie - zgodność z kierunkami rozwoju przyjętymi w studium. Przywołanie tego faktu niejednokrotnie stanowić może argument rozstrzygający w sytuacjach, gdy np. przy sporządzanym planie apetyty właścicieli na rozszerzenie terenów wskazanych pod zabudowę rosną bez względu na możliwości i uwarunkowania obszaru. Początek procedury sporządzania projektu planu jest zbliżony do opracowywania studium i zaczyna się podjęciem przez radę gminy uchwały inicjującej. Następnie rozpowszechniane są informacje⁵⁷ skierowane do społeczeństwa, zawiadamiające o wszczętej procedurze. Komunikat i obwieszczenia zawierają informację o możliwości składania wniosków do planu. Jest to główne przesłanie informacji skierowanej do społeczeństwa aby zainteresowani mogli wyrazić swoje zamierzenia związane ze sporządzanym opracowaniem. Obowiązkiem projektanta jest rozpatrzenie złożonych wniosków i przedstawienie wyników wójtowi do akceptacji. Stosunek projektanta do wniosku, jego uwzględnienie lub odrzucenie to zarazem forma polemiki ze społeczeństwem. Powstaje projekt z dołączonymi komponentami zawartymi we wnioskach instytucji⁵⁸ i przedsiębiorstw branżowych (np. zakład energetyczny, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, zakład gazowniczy, przedsiębiorstwo

⁵⁵ Najczęściej rada gminy na wniosek wójta podejmuje uchwałę inicjującą sporządzenie planu a następnie wójt odpowiada za prowadzenie całej procedury planistycznej aż do przekazania gotowego projektu planu z powrotem radzie – do uchwalenia.

⁵⁶ Na terenie sołectwa Poręba Wielka w gminie Oświęcim pojawił się inwestor zainteresowany zakupem upadającego POM (Państwowy Ośrodek Maszynowy) z zamiarem urządzenia w jego miejsce stacji demontażu samochodów, co skłoniło wójta do wsparcia tej inicjatywy i opracowania planu miejscowego. Wystąpił ze stosownym wnioskiem do rady gminy. Plan został sporządzony i uchwalony. W tej samej gminie, w sołectwie Babice w analogiczny sposób opracowano trzy plany miejscowe na potrzeby inwestorów (były to plany dla terenów pod: handel, stację obsługi samochodów i komis samochodowy.)

⁵⁷ Obowiązkowo zamieszczany jest komunikat w prasie lokalnej oraz obwieszczenia i ogłoszenia zamieszczane na terenie gminy.

⁵⁸ Wnioski organów i instytucji wskazane przepisami ustawy.

telekomunikacyjne itp.), których wnioski – dla dobra planu – powinny być uwzględnione w projekcie. Na tym etapie koncepcja planu tworzona jest bez udziału społeczeństwa. Projekt wędruje przez kolejny etap procedury, to znaczy poddawany jest opiniowaniu i uzgadnianiu – analogicznie jak studium - przez określone ustawowo organy i instytucje. W kształcie – trzeba zaznaczyć - osiągniętym bez szerokiego udziału społeczeństwa, w tym również bez udziału osób, które złożyły wnioski – projekt zostaje wyłożony do publicznego wglądu. Projekt planu wykładany jest na okres co najmniej 21 dni, w czasie którego każdy⁵⁹ może zapoznać się z treścią ustaleń i rysunkiem planu.

W trakcie wyłożenia opracowania planistycznego do publicznego wglądu organizowana jest obligatoryjnie dyskusja publiczna nad przyjętymi w planie rozwiązaniami. Dyskusja umożliwia zgromadzenie w jednym czasie i miejscu wszystkich zainteresowanych, którzy mają do dyspozycji projektanta i przedstawicieli władz lokalnych. Pomiędzy latami 1994 – 2003, w okresie funkcjonowania ustawy *o zagospodarowaniu przestrzennym*, wymagane było zawiadomienie imienne wszystkich właścicieli i władających nieruchomościami położonymi w obszarze objętym planem o wyłożeniu planu do publicznego wglądu. Był to znaczący krok w kierunku uspołecznienia. Wobec wagi i znaczenia rozstrzygnięć zawartych w planie, ustawodawca uczynił gest pod adresem społeczeństwa wskazując, że bez jego udziału, wiedzy i akceptacji nie będą dokonywane zabiegi planistyczne związane ze stanem posiadania nieruchomości. Obowiązek imiennego zawiadamiania wszystkich posiadaczy nieruchomości o wyłożeniu do publicznego wglądu i możliwości złożenia protestów bądź zarzutów został zniesiony ustawą *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w 2003 roku. Wymóg ten był znacznym obciążeniem czasowym pracowników oraz budżetu gmin. W wielu przypadkach nie był jednak merytorycznie uzasadniony a w wielu nie przynosił oczekiwanych rezultatów⁶⁰. Od 2003 roku o terminie wyłożenia do publicznego wglądu informuje się komunikatem w prasie oraz obwieszczeniami i ogłoszeniami na tablicach ogłoszeniowych umieszczonych w gminie oraz na stronie internetowej gminy.

⁵⁹ Użyte w przepisach słowo „każdy” wskazuje, iż opracowywany plan potencjalnie poddawany jest kontroli całego społeczeństwa – mimo lokalnego charakteru obszaru opracowania odnoszącego się do terenów gminy lub jej fragmentów.

⁶⁰ Opracowywałem projekt planu dla obszaru o powierzchni około 480 ha w północno-zachodniej części Olkusza, w której znaczna część terenów miała utrwalony układ urbanistyczny z intensywnie wypełnionymi zabudową jednorodziną kwartałami przeznaczonymi do zachowania zabudowy bez konieczności dokonywania jakichkolwiek zmian. Dla dwóch tysięcy kilkuset mieszkańców ustalenia planu nie miały istotnego znaczenia, nie mniej jednak wszyscy ci mieszkańcy musieli być zawiadomieni o sporządzanym planie.

Wyłożenie projektu planu i dyskusja publiczna stanowią dla zainteresowanych moment istotny, etap wzajemnej weryfikacji. Efekt pracy projektanta weryfikowany jest społecznym przyjęciem. Władze gminne, pilotujące opracowanie weryfikowane są przez społeczeństwo w aspekcie jakości opracowania jak również zajmowanych postaw w kontaktach z ludnością. Wyłożenie projektu planu i dyskusja publiczna z założenia tworzą szeroką płaszczyznę konfrontacji bardzo różnych wizji i pomysłów generujących wymianę poglądów. Jest to również moment, w którym projektant może, w sposób nie wyrażony formalnymi wypowiedziami i zapisami treścią uwag odnieść ogólne wrażenie, dające sygnał o akceptacji lub jej braku dla opracowywanego projektu. Powszechnie zauważanym zjawiskiem jest wciąż jeszcze nieufność i podejrzliwość, której źródłem są – można przyjąć z dużym prawdopodobieństwem - czasy funkcjonowania PRL. Często potwierdzają to uczestnicy wyłożenia, argumentując złymi doświadczeniami z przeszłości. Współcześnie, w zmienionych zdecydowanie na korzyść właścicieli nieruchomości realiach prawnych, brak obopólnego zaufania utrudnia i komplikuje merytoryczną dyskusję. Wnoszący uwagi do projektu planu (poprzednio zarzuty lub protesty), na ogół nie akceptują prezentowanej koncepcji w części lub w całości. Niekiedy zaś niezłożenie uwagi jest zaledwie aktem cichej akceptacji wynikającej z rezygnacji wobec ustaleń, które nie spełniają wszystkich oczekiwań ale zarazem są ustępstwem na rzecz ogólnej koncepcji wyrażającej dobro ogółu.

Złożoność procesu planistycznego powoduje, że zainteresowanie społeczne zmienia się w zależności od okoliczności towarzyszących. Nie wszystkie plany generują negatywne nastawienie społeczne nawet przy relatywnie dużej powierzchni opracowania i dużej liczbie mieszkańców.⁶¹ Zdarzają się natomiast plany o niewielkiej powierzchni i niewielkiej liczbie uczestników⁶², budzące opór społeczny albo też sytuacje gdy tylko niewielkie ale newralgiczne fragmenty obszaru generują powszechny sprzeciw dla przyjętego rozwiązania⁶³.

⁶¹ Projekt zmiany planu dla gminy Mucharz jest tego dobrym przykładem. Powierzchnia planu – ok. 3732 ha, liczba ludności – około 3850 osób, ilość uwag do zmiany planu (2011) – 5.

⁶² Przykład zmiany planu w gminie Tarnów dla miejscowości Zbylitowska Góra (2012): powierzchnia obszaru – ok. 10 ha, ilość uwag – 12.

⁶³ Projekt zmiany planu dla miejscowości Poręba Wielka w gminie Oświęcim – pow. 3,6 ha, ilość uwag – 8. Sprzeciw budziło przeznaczenie terenu pod drogę dojazdową zlokalizowaną równolegle do ul. Wadowickiej, która zapewniała dojazd do wszystkich wydzielonych działek gruntowych objętych zmianą planu. W wyniku uwzględnienia większości uwag zmodyfikowano układ komunikacyjny i wykreślono wzmiankowaną drogę z rysunku zmiany planu.

3.1.4. Decyzje administracyjne o ustalenie warunków zabudowy w aspekcie udziału społeczeństwa w ich procedowaniu

Administracyjne decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz o warunkach zabudowy⁶⁴ stanowią narzędzia uzupełniające w polskim systemie planistycznym. Służą do sterowania procesami realizacji zabudowy w terenach dla których nie zostały sporządzone plany miejscowe. Jak wcześniej wspomniano⁶⁵, podstawowymi dokumentami planistycznymi na poziomie gminy jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Wobec braku obowiązku sporządzania planów, niektóre gminy nie są objęte w całości planami miejscowymi a jedynie posiadają plany dla wybranych obszarów. Jednym z powodów, dla których nie sporządza się planów są ich znaczne koszty obciążające budżet. Innym powodem może być specyfika zainwestowania i przewidywany niewielki ruch budowlany, który można obsłużyć decyzjami o warunkach zabudowy. Sytuacje takie często występują przy intensywnym zainwestowaniu z równoczesnym przestrzennym zdefiniowanym charakterze zabudowy, cechującym się jednorodnością pod względem funkcjonalnym oraz występującymi jednorodnymi formami zabudowy. W przedstawionej sytuacji możliwe jest prowadzenie przez gminę *quasi* polityki przestrzennej w oparciu o ustalenie warunków zabudowy, bez konieczności sporządzania planu miejscowego⁶⁶.

Wybór drogi tzw. pozaplanistycznej prowadzi się właśnie w oparciu o decyzje administracyjne, w których ustala się warunki zabudowy umożliwiające następnie sporządzenie projektu architektoniczno-budowlanego i wydania pozwolenia na budowę. Wydawanie decyzji należy do zadań własnych gminy. Decyzje wydawane są przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ale projekt decyzji merytorycznie przygotowuje architekt lub urbanista. Procedura ta znajduje logiczne uzasadnienie, jak powyżej napisano, dla uzupełniania zabudowy, jednak w praktyce planistycznej często zastępuje racjonalną politykę przestrzenną, w tym wynikającą z kierunków zagospodarowania przestrzennego określonego w *studium*. Z decyzjami wiążą się dwa istotne problemy. Pierwszy dotyczy niekontrolowanego rozwoju zabudowy, mogącej powodować zainwestowanie obszarów, które z różnych względów (np. przyrodniczych) winny być przed nią chronione. Drugim ważkim problemem jest znacząco ograniczone uspołecznienie procesu. Zjawisko nie w pełni kontrolowanego

⁶⁴ Zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, wymaga ustalenia warunków zabudowy. Inwestycja celu publicznego wymaga również decyzji administracyjnej o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

⁶⁵ W Rozdziale II

⁶⁶ Przykład gminy Oświęcim, gminy Podegrodzie, gminy Babice.

zabudowywania terenów intensyfikuje się najczęściej w obszarach wiejskich położonych w sąsiedztwie większych miast lub w terenach z innych względów atrakcyjnych do zainwestowania. Problem ten mogę zilustrować na przykładzie gminy Oświęcim, gdzie przez kilka lat sporządzałem projekty decyzji WZ. Gmina stanowi odrębną jednostkę administracyjną składającą się z 11 sołectw, pierścieniem otaczających ponad siedemdziesiątych tysięcy miasto Oświęcim. W przeszłości tereny gminy były intensywnie wykorzystywane rolniczo (występowanie wysokich bonitacyjnie klas gleb) a charakterystyczną cechą układu osadniczego pozostają nadal zgrupowania zabudowań o funkcji zagrodowej i mieszkaniowej, ulokowanych wzdłuż dróg ale w bezpośredniej bliskości pól uprawnych. Tereny rolnicze do dnia dzisiejszego tworzą niezainwestowane enklawy pól uprawnych, poprzedzielane zgrupowaniami zabudowy. Dodatkowymi i charakterystycznymi elementami struktury użytków są czynne stawy hodowlane oraz zgrupowania zieleni śródpolnej i nadrzecznej (wzdłuż niewielkich cieków.) Obecność sporego miasta z jednej strony oraz konsekwentny zanik funkcji rolniczych z drugiej spowodował, że tereny gminy Oświęcim stały się bardzo atrakcyjnym miejscem dla lokowania nowej jednorodzinnej zabudowy mieszkaniowej. Niewątpliwym atutem jest dobrze rozwinięta sieć komunikacyjna i niewielka odległość od miasta oraz stosunkowo dobre wyposażenie w infrastrukturę techniczną. Dodatkowym walorem są wspomniane walory krajobrazowe mogące kojarzyć się z sielskością a brak uciążliwości innych funkcji, takich jak przemysł, skoncentrowane usługi i wytwórczość podnosi dodatkowo ich atrakcyjność. Gmina ma opracowane *studium* ale tylko w nieznacznym procencie powierzchni pokryta jest obowiązującymi planami miejscowymi, które w tej sytuacji mogłyby stanowić ochronę przed niekontrolowanym rozwojem zabudowy i jej nadmiernym rozpraszaniem. Duże zainteresowanie zarówno mieszkańców gminy i miasta Oświęcim jak również mieszkańców miast i gmin sąsiednich oraz sprzyjający ustalaniu warunków zabudowy charakter obecnego zainwestowania powoduje, że rocznie wójt wydaje około 200 decyzji. W myśl obowiązujących przepisów, jeżeli spełnione są określone przepisami warunki, wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie może odmówić wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy.

Ustalenie warunków zabudowy na ogół sprowadzają się do uzupełniania występujących luk oraz nieznacznego powiększania terenów istniejącej zabudowy, jak również dokonywania przebudów w istniejącej substancji. Jednym z przedstawionych powyżej pięciu warunków jest tzw. zasada dobrego sąsiedztwa, z której wynika, że *co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu*⁶⁷. Waga tego warunku dla zachowania ładu przestrzennego ma znaczenie wyjątkowe. Zasadniczo wyklucza powstawanie nowej zabudowy w terenach nie zainwestowanych, albowiem w myśl przepisów działka sąsiednia musi być

⁶⁷ art. 61, ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

zabudowana. W praktyce, za sprawą szczególnej interpretacji brzmienia cytowanego artykułu (art. 61, ust. 1) wydawane są pozytywne decyzje dla działek leżących nawet w znacznym oddaleniu (np. około 100 m i więcej) od najbliższej zabudowy. W obszarach wiejskich gmin województwa śląskiego, małopolskiego i podkarpackiego, charakteryzujących się znacznym rozdrobnieniem struktury własności, zastosowanie procedury ustalania warunków zabudowy dla obszarów pozbawionych planów pogłębia chaos przestrzenny przez przyrost zabudowy w miejscach z planistycznego punktu widzenia przypadkowych. Zagospodarowywanie terenów w oparciu o wydane decyzje WZ poza rozpraszaniem zabudowy (destrukcja krajobrazu) eskaluje problemy związane z komunikacją (nieracjonalne wydłużanie ciągów przy utrzymywaniu minimalnych szerokości pasów drogowych.) Powstający przestrzenny nieporządek generuje dodatkowe koszty dla budżetu gminy, polegające między innymi na konieczności rozbudowy układu komunikacyjnego (wykup terenów pod drogi i ich budowa) a następnie jego utrzymanie (w tym zimowe.) Konsekwencją stosowania decyzji WZ jest między innymi zabudowywanie działek mogących stanowić rezerwy terenowe pod inwestycje komunikacyjne, infrastrukturalne i inne o znaczeniu lokalnym oraz regionalnym i krajowym. Uszczuplane są tereny pod przedsięwzięcia wymagające dużych i niezabudowanych obszarów.

Powyższa problematyka wiąże się nierozdzielnie z zagadnieniem uspołecznienia w dziedzinie planowania. Decyzje WZ zostały uspołecznione w ograniczonym zakresie – do sąsiadów z najbliższego otoczenia. Praktycznie nie są poddawane szerszej społecznej kontroli. Na etapie procedowania nie wzbudzają na ogół kontrowersji przez zawężenie zasięgu do skali lokalnego, przestrzennego kontekstu. W przypadku zaistnienia konfliktu rozstrzygnięcie dokonywane jest przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze a więc ponad platformą lokalnych relacji społecznych. Ponadto SKO kierując się w swych rozstrzygnięciach literą prawa, wydaje rozstrzygnięcia, w których względy przestrzenne i krajobrazowe nie stanowią priorytetów. Poza aspektami przestrzenno-gospodarczymi, decyzje o warunkach zabudowy stanowią potencjalne zagrożenie dla standardu stosunków dobrosąsiedzkich *in spe*.

W obowiązujących przepisach nie odnotowano konieczności odniesienia decyzji o ustalenie warunków zabudowy do *studium*, które definiując kierunki rozwoju przestrzennego, określa między innymi obszary predestynowane pod zabudowę oraz – między innymi - obszary chronione przed zainwestowaniem. Brak wymogu odniesienia decyzji o warunkach zabudowy do ustaleń *studium* jest naruszeniem ogólnych zasad sztuki planowania. Naraża między innymi ład przestrzenny i porządek planistyczny oraz grozi utratą walorów ekonomicznych przestrzeni. Ponadto, w aspekcie uspołecznienia procesów, przez ograniczenie stron postępowania do zaledwie właścicieli działek sąsiednich, może prowadzić do powstania inwestycji burzącej również porządek społeczny.

3.2. Przewidziane prawem formy udziału społeczeństwa w sporządzanych opracowaniach planistycznych

Dopuszczenie społeczeństwa do udziału w planowaniu przestrzennym zagwarantowane zostało w pierwszej w nowym porządku planistycznym ustawie o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* z 1994 roku. Uwzględniono w niej bezpośredni udział społeczeństwa w decydowaniu o sprawach przestrzennych na etapie planowania lokalnego. Omawiany w tym rozdziale udział społeczeństwa sprowadza się do jego uczestnictwa w procedurach stosowanych przy sporządzaniu *studiów i planów miejscowych*. Ponieważ opracowania te właściwe są dla szczebla gminnego, także problematyka społecznego udziału w ich wykonywaniu odnosi się w zasadzie do mieszkańców gmin oraz społeczności lokalnych z poszczególnych sołectw, przysiółków lub podobnych im wyodrębnionych zespołów zabudowy z adekwatnymi społecznościami. Autor nie zawęża jednak zagadnienia tylko i wyłącznie do społeczności gminnej, ponieważ w przepisach planistycznych stosowane jest określenie *udział społeczeństwa*, które odnosi się do społeczeństwa *in gremio* i w takim rozumieniu jest w niniejszej dysertacji traktowane. Możliwe jest wyodrębnienie uczestnictwa w planowaniu w gminie na dwóch zasadniczych płaszczyznach. Udział bezpośredni oraz udział pośredni przez przedstawicieli samorządowych władz gminnych i pracowników gminnej administracji. Udział bezpośredni ma stosowne umocowania prawne. Na początku procedury umożliwia składanie wniosków do studium/planu, następnie daje prawo zapoznania się z projektem *studium* lub *planu* i udział w dyskusji publicznej organizowanej w trakcie wyłożenia do publicznego wglądu i kolejno, umożliwia wniesienie uwagi do sporządzanego opracowania.

Z trzech wymienionych form, złożenie wniosku i wniesienie uwagi dokonywane jest tylko i wyłącznie w formie pisemnej, pismem składanym przez dziennik podawczy urzędu z niezbędnym potwierdzeniem złożenia. Jedynie udział w wyłożeniu do publicznego wglądu i udział w dyskusji publicznej daje sposobność bezpośredniego kontaktu z członkami zespołu projektującego. Niekoniecznie z głównym projektantem, którego obecność w trakcie wyłożenia i dyskusji nie jest prawnie wymagana aczkolwiek zwyczajowo praktykowana. Zagwarantowane ustawą uczestnictwo nie jest równoznaczne z bezpośrednim udziałem w jakichkolwiek pracach planistycznych.

Istotnym rozszerzeniem udziału mieszkańców w akcie tworzenia opracowania planistycznego jest pośrednia forma oddziaływania. Praktycznie jest to udział za

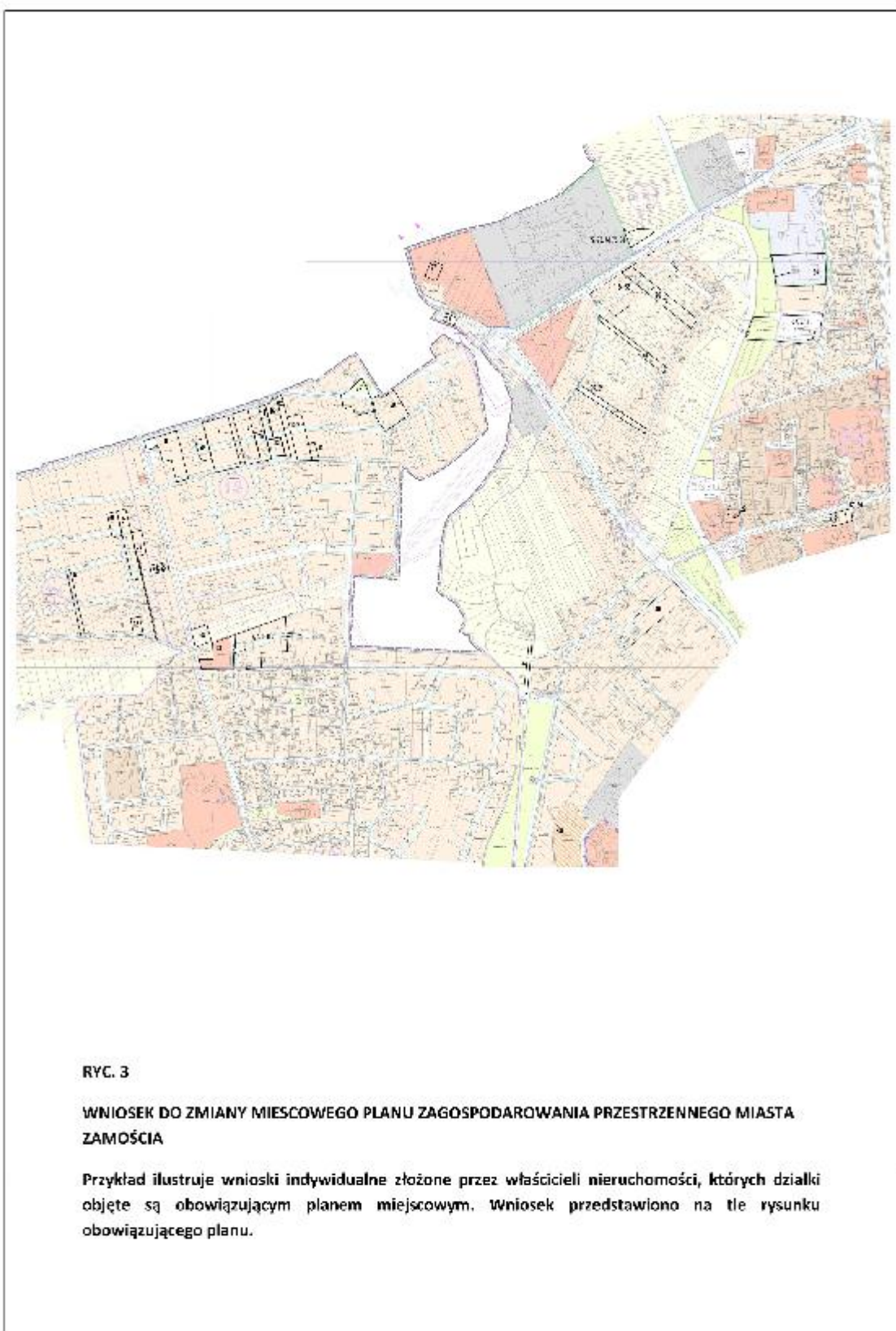
pośrednictwem członków władz gminnych lub poprzez odpowiednich pracowników urzędu. Zarówno wójt jak i radni stają się często rzecznikami indywidualnych spraw poszczególnych obywateli również w sprawach planistycznych. Dotyczy to także pracowników urzędu zajmujących się danym opracowaniem. Przedstawione formy uczestnictwa mają charakter biernego udziału chyba, że projektant uzna za stosowne wspólne poszukiwanie rozwiązań i dopuszcza zainteresowanych – np. w czasie zaaranżowanego spotkania – do dopracowania finalnego (na tym etapie) kształtu projektu. Poza sytuacjami wyjątkowymi jak przedstawiona powyżej, strona jest petentem starającym się o uwzględnienie prośby wyrażonej pod postacią wniosku lub uwagi. Także w trakcie dyskusji publicznej nad przyjętymi rozwiązaniami każdy może swój głos wyartykułować osobiście ale wyrażane na jej forum poglądy, sugestie i propozycje nie są automatycznie przenoszone do treści opracowania. **Głosy i wnioski z dyskusji nie mają prawnego umocowania do automatycznego wprowadzania zmian w dokumencie.** Bez względu na jej przebieg, w dalszej „obróbce” mogą być uwzględniane tylko stanowiska wyrażone na piśmie i złożone w formie uwag.

3.2.1. Wnioski składane do projektu *studium* i projektu *planu*

Z chwilą podjęcia przez radę gminy uchwały inicjującej opracowanie planistyczne, pojawia się możliwość składania wniosków do sporządzanego opracowania. Sposób zawiadomień, forma, terminy i miejsce składania wniosków zostały określone w przepisach planistycznych. Zarówno w przypadku *studium* jak i *planu miejscowego* termin ustalony na składanie wniosków nie może być krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ogłoszeń i komunikatu w prasie. W zawiadomieniu zainteresowani informowani są o formie wniosku, terminie i miejscu jego złożenia. Wniosek składany w formie pisemnej winien zawierać fragment wyrysu z mapy np. ewidencyjnej z zaznaczoną działką, której dotyczy. Wymóg dołączenia do wniosku załącznika graficznego z lokalizacją działki, służy w jej identyfikacji na rysunku sporządzanego projektu oraz zmniejsza ryzyko błędnego oznaczenia wniosku. Wniosek może wnieść każdy. Prawo nie stawia ograniczeń związanych chociażby z miejscem zameldowania czy posiadaniem w obszarze planu nieruchomości. Zebrane wnioski podlegają analizie dokonywanej przez projektanta, który następnie przygotowuje sposób ich uwzględnienia. W ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym (z 1994 roku) i w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (z 2003 roku - do zmiany w 2010 r.) stosowany był wymóg rozpatrzenia wniosków w terminie 21 dni. Innymi słowy, jeszcze przed opracowaniem koncepcji planu projektant zobligowany był do przedstawienia wójtowi wykazu wniosków ze sposobem ich uwzględnienia. Aby wymóg spełnić, wnioski

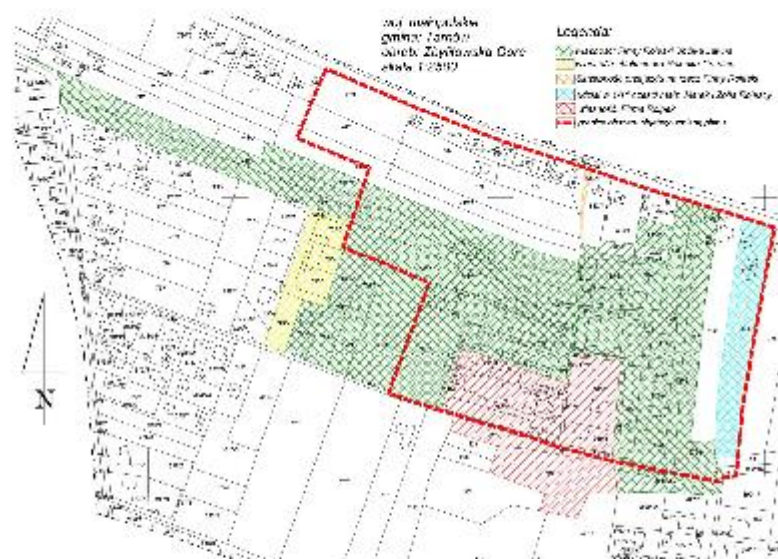
odnoszono do studium, to znaczy należało zbadać, czy położenie nieruchomości (której dotyczył wniosek) na tle studium stwarzało szansę na jego uwzględnienie w planie. Projektant przygotowywał wykaz wniosków z propozycją ich rozpatrzenia wójtowi, który nominalnie plan sporządza a zatem za sposób rozpatrzenia jest odpowiedzialny. Sposób uwzględnienia wniosku na tym etapie nie jest ostateczny. W wyniku kolejnych działań projektowych, na poszczególnych etapach mogą zaistnieć okoliczności, w wyniku których pierwotny sposób uwzględnienia ulegnie zmianie. Nie są wykluczone diametralne zmiany stanowiska. Wniosek pierwotnie w pełni uwzględniony, w wyniku (na przykład) uzgodnień nie może być uwzględniony w finalnej postaci projektu przekazanego radzie do uchwalenia.

Etap składania wniosków i ich rozpatrywanie kończą pierwszą część zagadnienia związanego z umiejscowieniem udziału społeczeństwa w procedurze planistycznej.





FRAGMENT RYSUNKU PLANU OBOWIĄZUJĄCEGO



ZAŁĄCZNIK GRAFICZNY DO WNIOSKU „FIRMY ROLESKI”

RYC. 4

WNIOSKI DO OBOWIĄZUJĄCEGO MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO GMINY TARNÓW

Na ilustracji przedstawiono fragment rysunku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Tarnów w miejscowości Zbylitowska Góra oraz zaznaczono teren wnioskowany przez przedsiębiorcę (Firma Roleski) o dokonanie zmiany w planie.

W TABELI NR 2 przedstawiono ilość wniosków złożonych do poszczególnych planów oraz zawarto informacje o wielkości obszaru⁶⁸ objętego planem.

TABELA NR 2

WYKAZ WNIOSKÓW ZŁOŻONYCH DO POSZCZEGÓLNYCH PLANÓW			
Nazwa planu		Ilość złożonych wniosków	Pow. terenu objętego planem
Lp.	1	2	3
1	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszarów strategicznych oraz restrukturyzacji i przebudowy przemysłu w dzielnicy Śródmieście i Centrum miasta Jaworzna.	0	131 ha
2	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu dzielnicy Kościelec w Chrzanowie.	83	63 ha
3	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego strefy przemysłowo-usługowej w części terenów Chrzanowa i Balina.	24	160 ha
4	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu objętego działką nr 598/9 w sołectwie Babice w gminie Oświęcim.	1	0,96 ha
5	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu terenu położonego w sołectwie Rajsko w gminie Oświęcim.	14	1,3 ha
6	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu terenu położonego w sołectwie Zaborze w gminie Oświęcim.	8	1,94 ha
7	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu terenu położonego w sołectwie Stawy Monowskie w gminie Oświęcim.	1	37,3 ha
8	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu terenu położonego w sołectwie Broszkowice w gminie Oświęcim.	7	19,0 ha
9	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu terenu położonego w sołectwie Zaborze (ul. Jaworowa) w gminie Oświęcim.	1	2,64 ha
10	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu terenu położonego w sołectwie Rajsko w gminie Oświęcim.	1	1,04 ha
11	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu terenu położonego w sołectwie Poręba Wielka w gminie Oświęcim.	1	0,78 ha
12	„Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu terenu położonego w sołectwie Babice (I) w gminie Oświęcim”.	14	17,8 ha
13	„Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu terenu położonego w sołectwie Babice (II) w gminie Oświęcim”.	7	17,6 ha
14	„Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu terenu położonego w sołectwie Grojec w gminie Oświęcim”.	5	23,0 ha
15	„Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu terenu położonego w sołectwie Poręba Wielka w gminie Oświęcim”.	8	21,6 ha
16	„Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu terenu położonego w sołectwie Rajsko w gminie Oświęcim”.	14	34,5 ha
17	„Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu terenu położonego w sołectwie Włosienica w gminie Oświęcim”.	28	26,6 ha
18	„Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu terenu położonego w sołectwie Zaborze w gminie Oświęcim”.	8	23,7 ha
19	„Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Babice.”	-	5 400 ha
20	„Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w sołectwie Płaza w gminie Chrzanów”	0	7,0 ha
21	„Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zachodniej części dzielnicy północnej i zachodniej dzielnicy przemysłowej Olkusza”.	72	480 ha
22	„Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Mszana Dolna” (2006 r)	343	ok. 2 700 ha
23	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w Gminie Oświęcim w sołectwie Poręba Wielka	1	23,4 ha

⁶⁸ Analiza zawartości tabeli nie wskazuje na występowanie prostej zależności pomiędzy wielkością obszaru objętego opracowaniem a ilością złożonych wniosków.

24	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Mszana Dolna (2008 r.)	6	ok. 2 700 ha
25	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w sołectwie Poręba Wielka w gminie Oświęcim	8	18,83 ha
26	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Śródmieścia Libiąża na obszarze osiedla Flagówka	1	7,13 ha
27	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Oświęcim dla obszaru położonego w Oświęcimiu, ograniczonego ulicami: St. Konarskiego, Powstańców Śląskich, Młyńską, B. Prusa, Dworcową, Garbarską oraz Legionów	0	2,83 ha.
28	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w sołectwie Babice w gminie Oświęcim	2	17,8 ha
29	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w sołectwie Włosienica w gminie Oświęcim	10	26,6 ha
30	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru „Pękowicka-Glogera” w Krakowie	32	96,13 ha
31	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego strefy przemysłowo-usługowej w części terenów Chrzanowa i Balina	0	20,97 ha
32	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu terenu leśnego przeznaczonego dla przeprowadzenia gazociągu wysokoprężnego przy ul. Metalowców w Chrzanowie	0	0,2 ha
33	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Mucharz	177	3.732 ha
34	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w Oświęcimiu pomiędzy ul. Fabryczną a terenami Firmy Chemicznej Dwory S.A. w rejonie ul. Stara Droga, z wyłączeniem terenu objętego planem miejscowym uchwalonym uchwałą Nr LIV/521/02 Rady Miasta Oświęcim z dnia 27 lutego 2002 roku	0	38,42 ha
35	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru „Chelm-Zakamycze II” w Krakowie	29	112 ha
36	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Oświęcim dla obszaru położonego w Oświęcimiu na północ od ul. Fabrycznej, uchwalonego uchwałą nr VI/73/03 Rady Miasta Oświęcim z dnia 26 marca 2003 r., w części dotyczącej jednostki 3 Ukom	0	5,34 ha
37	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Jasła dla obszaru „Dzielnica Przemysłowo-Składowa część Północno-Wschodnia”	0	26,67 ha
38	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Jasła dla obszaru „Warzyce I – Nr 38”	0	137,4 ha
39	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenie sołectwa Poręba Wielkiej w rejonie ulic Przedzieleń, Wadowickiej i Nowy Świat	3	16,9 ha
40	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w Oświęcimiu przy ul. Zatorskiej, uchwalonego Uchwałą Nr VII/88/03 Rady Miasta Oświęcim z dnia 23 kwietnia 2003 roku	0	2,1 ha
41	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Niepołomice obszar „B” obejmującego wsie: Ochmanów, Podłęże, Słomiróg, Staniątki, Suchoraba, Zagórze, Zakrzowiec i Zakrzów dla obszaru położonego na wschodzie sołectwa Ochmanów	0	2,14 ha
42	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenie sołectwa Babice w rejonie ul. Krakowskiej	1	5,6 ha
43	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla działki ewidencyjnej nr 239 położonej na południu sołectwa Ochmanów (GOLF)	0	9,1 ha
44	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Mucharz	0	3.732 ha
45	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Zamość dla terenów: Janowice, Karolówka, Mała Dzielnica Przemysłowa, Przedmieście Lubelskie	64	48,0 ha
46	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Zamość dla terenów: Janowice, Karolówka, Przedmieście Lubelskie, Centralna Dzielnica Przemysłowa	78	146,0 ha

47	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenie sołectwa Babice w rejonie ul. Krakowskiej w gminie Oświęcim	0	10,01 ha
48	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu obejmującego działki nr 4005/87, 4005/94 i 4005/95, położonego przy ul. Hydro w Chrzanowie	0	6,16 ha
49	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Zamość dla terenu: Jednostka Strukturalna Planu Nr 20 Zachodnie Przedmieście Lubelskie – Część Zachodnia (UNIVERS)	1	2,14 ha
50	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Mucharz	0	3.732 ha
51	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w Oświęcimiu, obejmującego teren Pomnika Zagłady, na którego obszarze położony jest Pomnik Męczeństwa w Oświęcimiu wraz z jego strefą ochronną, ustaloną Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 maja 1999 roku	0	ok. 35 ha
52	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego między Aleją Henryka, ul. Mickiewicza, ul. Oświęcimską i ul. Słowackiego w Chrzanowie	0	5,91 ha
53	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego przy ul. Balińskiej w Chrzanowie	0	5,61 ha
54	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze gminy Tarnów w części miejscowości Zbylitowska Góra	7	10,6 ha
55	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w dzielnicy Dąbrówka Miasta Sanoka o nazwie „Okulickiego - III”	0	49,0 ha
56	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Jasła dla obszaru „GAŃKI – NR 40”	8	ok. 180 ha
57	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zamość dla terenów objętych uchwałą Nr VII/61/11 Rady Miejskiej w Zamościu z dnia 28 kwietnia 2011 r. oraz uchwałą Nr XLV/465/10 Rady Miejskiej w Zamościu z dnia 30 sierpnia 2010 r.	16	20,14 ha
58	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Niepołomice obszar „B” obejmującego wsie: Ochmanów, Podłęże, Słomiróg, Staniątka, Suchoraba, Zagórze, Zakrzowiec i Zakrzów przyjętego Uchwałą Nr XLI/581/2005 Rady Miejskiej w Niepołomicach z dnia 19 grudnia 2005 r. - dla terenu położonego we wsi Podłęże, w sąsiedztwie wiaduktu kolejowego na Drodze Wojewódzkiej Nr 964.	0	1,06 ha
59	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Mszana Dolna (2012 r)	121	

Analizując powyższą tabelę, autor nie stwierdził proporcjonalnych zależności pomiędzy obszarem objętym projektem planu miejscowego a ilością złożonych wniosków. Wśród 59 opracowanych projektów *planów* i *studiów*, do największego obszaru (dla gminy Mucharz) o powierzchni 3.732 ha złożono 177 wniosków (wskaźnik: 1 wniosek / 21 ha pow. planu). W procedurze zmiany tego planu, która spowodowana została wymogami proceduralnymi (rok po uchwaleniu) nie złożono żadnego wniosku i podobnie, do kolejnej zmiany przeprowadzonej w 2011 roku również nie zostały złożone wnioski. Do opracowywanego w 2004 roku planu dla Mszany Dolnej (pow. ok. 2.700 ha) zostały złożone 343 wnioski (wskaźnik: 1 wniosek / 7,8 ha pow. planu). Natomiast do zmiany tego planu opracowywanej w 2012 roku mieszkańcy złożyli 98 wniosków (wskaźnik: 1 wniosek / 27,5 ha). Dla mniejszych obszarowo planów, jak np. „*Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta*

Zamość dla terenów: Janowice, Karolówka, Mała Dzielnica Przemysłowa, Przedmieście Lubelskie” (pow. 48,0 ha) złożono 64 wnioski (wskaźnik: 1 wniosek / 0,75 ha pow. planu).

Nie stwierdzono również proporcjonalnych zależności pomiędzy liczbą mieszkańców przypadającą na obszar objęty planem a ilością składanych wniosków. Przykładowo, dla gminy Mucharz (ok. 3.850 mieszkańców) 1 złożony wniosek przypada na 21 mieszkańców gminy. W Mszanie Dolnej (ok. 7,600 mieszkańców) 1 złożony wniosek przypada na 22 mieszkańców miasta. W przypadku zmiany planu dla Mszany Dolnej dokonywanej w 2012 roku, jeden złożony wniosek przypada na 62,8 mieszkańca. Przedstawiona problematyka dotyczy wniosków składanych w ściśle określonym procedurą terminie (przez okres nie krótszy niż 21 dni od daty ogłoszenia).

W przypadku 22 planów (z pośród 59 rozpatrywanych), bez względu na powierzchnię obszaru, ilość mieszkańców oraz ilość właścicieli gruntów, nie złożono wniosków w ogóle.

Zdarzają się przypadki inicjowania opracowania planistycznego za sprawą wniosków wnoszonych przez mieszkańców przed wszczęciem odpowiedniej procedury. Wnioski składane w tym trybie stanowią dla władz sygnał o potrzebie sporządzenia planu dla wskazywanego terenu. Uruchomienie procedury może spowodować ponowienie wniosku ale nie jest to regułą. Z przeglądu wykazu wniosków wynika, że sporadycznie wnioski powtarzają się.

Do Urzędu Miasta Mszana Dolna w latach 2010, 2012 wpłynęło 28 wniosków indywidualnych o dokonanie zmian w obowiązującym planie miejscowym. Władze Miasta, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom tej grupy mieszkańców, przystąpiły do sporządzenia powyższej zmiany planu. Po ukazaniu się komunikatu i ogłoszeń o rozpoczęciu zmiany planu, w określonym ustawowo czasie wpłynęło kolejnych 98 wniosków.

W TABELI NR 3 przedstawiona została lista wniosków złożonych do kilkunastu planów opracowywanych dla wybranych uprzednio przez władze terenów w gminie Oświęcim. tabeli tej zilustrowano między innymi relacje pomiędzy wielkością obszaru, ilością właścicieli gruntów i ilością złożonych wniosków. Dla badanej grupy planów stwierdzono, że w przypadku, gdy w terenie położone są grunty więcej niż jednego właściciela, procentowy wskaźnik złożonych wniosków w stosunku do ilości władających zawiera się pomiędzy 4,58 (sołectwo Grojec) a 31,4 (sołectwo Włosienica). Wyliczone wskaźniki wskazują na stopień zainteresowania planem. Większemu zainteresowaniu odpowiada odpowiednio wyższy wskaźnik.

TABELA NR 3

WYKAZ WNIOSKÓW ZŁOŻONYCH DO PLANÓW MIEJSCOWYCH SPORZĄDZANYCH W GMINIE OŚWIĘCIM (w latach 2001- 2011)					
Lp.	Sołectwo	Pow. terenu objętego planem (w ha)	Ilość właścicieli gruntów objętych planem	Ilość złożonych wniosków	Wskaźnik złożonych wniosków w % w stosunku do ilości właścicieli gruntów
1	BABICE	0,95	1	1	100
2	BABICE- I	17,6	84	14	16,6
3	BABICE-II	17,8	98	7	7,14
4	BROSZKOWICE	19,0	78	7	8,9
5	BROSZKOWICE	6,1	1	1	100
6	GROJEC	23,0	109	5	4,58
7	PORĘBA WIELKA	21,6	69	8	11,5
8	PORĘBA WIELKA	0,8	własność gminy	1	100
9	RAJSKO	34,5	124	14	11,29
10	RAJSKO	1,3	własność gminy	1	100
11	RAJSKO	1,64	własność gminy	1	100
12	STAWY MONOWSKIE	37,3	62	Inicjatywa KZEK S.A.	-
13	WŁOSIENICA	26,6	89	28	31,4
14	ZABORZE- I	23,7	94	8	8,5
15	ZABORZE- II	2,6	własność gminy	1	100
16	ZABORZE (UH)	1,9	własność gminy	1	100

3.2.2. **Udział społeczeństwa w wyłożeniu *projektu studium* oraz *projektu planu* do publicznego wglądu oraz udział w dyskusji publicznej nad przyjętymi rozwiązaniami**

Znaczący w problematyce udziału społeczeństwa w sporządzanych opracowaniach planistycznych jest etap tzw. wyłożenia do publicznego wglądu. Dotyczy zarówno projektu *studium* jak i projektu *planu*. Wyłożenie polega na udostępnieniu projektu składającego się z tekstu ustaleń i rysunku oraz prognozy oddziaływania na środowisko wszystkim zainteresowanym do wglądu. Zazwyczaj w trakcie wyłożenia możliwe jest uzyskanie dodatkowych informacji i wyjaśnień czynionych przez projektanta lub pracownika urzędu. W okresie wyłożenia organizowana jest również dyskusja publiczna nad przyjętymi rozwiązaniami. W ustawie o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* zamieszczono wymóg wyłożenia projektu *studium* oraz projektu *planu* do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni, z obowiązkiem poprzedzającego go o 7 dni ogłoszenia w prasie i przez obwieszczenia w sposób zwyczajowo w danej miejscowości przyjęty, gdzie i w jakich godzinach dokument będzie dostępny dla zainteresowanych.

Organizacja dyskusji poza ustaleniem terminu i określeniem miejsca, polega także na logistycznym zorganizowaniu przedsięwzięcia. Przewidywana frekwencja bywa czynnikiem decydującym o sposobie organizacji wyłożenia, w tym określenia i przeznaczenia odpowiedniego pomieszczenia oraz oddelegowania pracowników do obsługi wyłożenia. Zakładana frekwencja limitowana jest wielkością obszaru objętego opracowaniem, ilością właścicieli położonych tam działek, ilością mieszkańców obszaru i specyfiką opracowania. W oparciu o przewidywane zainteresowanie przyjmuje się adekwatny sposób organizacji. W przypadku planu dla jednej lub niewielkiej ilości działek i kilku lub kilkunastu potencjalnie zainteresowanych, praktycznie nie wyznacza się oddzielnego pomieszczenia i nie oddelegowuje pracownika do pełnienia dyżurów, jedynie czyniąc go odpowiedzialnym za kontakty z zainteresowanymi w przypadku ich pojawienia się w urzędzie. W przypadku projektu studium lub planu dla dużego obszaru (np. cała gmina) i przewidywanej dużej frekwencji, przeznaczane jest oddzielne pomieszczenie (np. sala narad) lub wydziela część pomieszczenia (aneks ze stołem, biurkiem – na rysunki, prognozę, tekst, etc.) oraz oddelegowuje pracownika (najczęściej osoba pilotująca ze strony gminy opracowanie) do przyjmowania stron, objaśniania projektu, prowadzenia listy obecności itp. czynności. Niektóre gminy bezwzględnie wymagają udziału projektanta lub przedstawiciela zespołu projektowego w wyłożeniu projektu przez cały okres wyłożenia (Urząd Miasta i Gminy Olkusz zobligował mnie do codziennej obecności), natomiast w większości urzędów ustalano ze mną obecność np. kilka razy w czasie wyłożenia w ustalonych terminach (gmina Oświęcim, gmina Mszana Dolna, gmina Chrzanów, gmina Podegrodzie, gmina Babice, gmina Mucharz). We wszystkich gminach, w których autor opracowywał projekty planistyczne, wymagano jego obecności w dyskusji publicznej. W trakcie trwania wyłożenia organizowana jest dyskusja publiczna. Sposób organizowania dyskusji uzależniony jest od wielu czynników. Do istotniejszych należy pora i miejsce. W zależności od przewidywanej frekwencji oraz złożoności problematyki diskutowanego opracowania odpowiednio dobierany jest dzień tygodnia i pora dnia. W przypadku przewidywanej znaczącej ilości osób zamieszkujących poza obszarem gminy (np. gminy atrakcyjne krajobrazowo ze znacznym udziałem działek rekreacyjnych i domków letniskowych), dla umożliwienia zainteresowanym udziału, dyskusja organizowana jest np. w piątek lub w okolicach świąt, twz. długich weekendów itp., z reguły w godzinach popołudniowych. Z kolei w przypadku przewidywanej obecności ludzi związanych z funkcjami rolniczymi, nie podlegających rygorowi zatrudnienia w zakładach pracy typu urząd, fabryka, warsztat i podobne, dyskusje organizowane są w godzinach przedpołudniowych (gmina Mucharz). Nie ma ustawowo ustalonych wymagań dotyczących pory i miejsca organizowania dyskusji.

Urząd gminy może realizować własną politykę układania stosunków ze społeczeństwem. Nie zawsze udział mieszkańców w dyskusji publicznej jest przez władze pożądanym. Jeżeli przewidywany jest ostry konflikt a spodziewany wynik dyskusji nie gwarantuje uspokojenia nastrojów, lepszym rozwiązaniem może być ustalenie terminu, który wpłynie na zmniejszenie frekwencji. W zdecydowanej większości gmin, w czasie dyskusji publicznej, ze strony urzędu

uczestniczy wójt gminy wraz z wybranymi pracownikami urzędu.

Obligatoryjne wprowadzenie formy dyskusji publicznej nad rozwiązaniami proponowanymi w projekcie studium lub planu miejscowego rozszerzyły formalnie płaszczyznę udziału społeczeństwa w procedurach planistycznych. Autor przyjmuje za zgodne z intencjami ustawodawcy, że dobrze przygotowana i właściwie przeprowadzona dyskusja po pierwsze powinna zapewnić źródło informacji o opracowywanym projekcie z możliwością dogłębnego rozpoznania przez zainteresowanych wszelkich aspektów jego sporządzania. Stworzone dyskusją forum zapewnia ponadto wolność wypowiedzi, uwag, ocen i postulatów wyrażanych przez wszystkich zainteresowanych. Dyskusja może wnieść do projektu szereg nowych wartości. Może np. przyczynić się do eliminacji zawartych w opracowaniu błędów i pomyłek. W trakcie mogą pojawić się również propozycje inne niż zaproponowane przez projektanta – w tym niewykluczone - lepsze merytorycznie. Mieszkańcy – z założenia - znający swój teren najlepiej, poza propozycjami mogą również wytknąć pomyłki i uchybienia, zwrócić uwagę na braki i niedopatrzienia. Trudną do przecenienia wartością zawierającą się w formule dyskusji, jest urzeczywistnienie zasady świadomego uczestnictwa, którą można zawrzeć w słowach: *nic o nas bez nas*.

Z reguły dyskusja organizowana jest po upływie połowy czasu przeznaczonego na wyłożenie lub pod koniec okresu. Stwarza to szansę, iż w dyskusji wezmą udział ludzie już zaznajomieni z ustaleniami wykładanego projektu, po wcześniejszym zapoznaniu się z nim w czasie wyłożenia. Powody udziału w dyskusji są różne. Osoby, których wnioski zostały uwzględnione z reguły pojawiają się w celu kontroli rozwoju sytuacji. Autorzy wniosków nieuwzględnionych próbują coś jeszcze wskórać. W grupie pozostałych uczestników mieszają się postawy wynikające z obywatelskiego i gospodarskiego zainteresowania, zwykła ciekawość, potrzeba wyrażenia osobistej opinii, kontestacja i inne. Wśród dyskutantów pojawiają się postaci zabierające głos w celu zaistnienia, wyeksponowania swojej osoby przez poruszanie najrozmaitszych kwestii. Wystąpienia tych osób – przeważnie niemerytoryczne - są na ogół hałaśliwe, często z naruszeniem zasad kultury języka i dobrych obyczajów. Oceniając ich wystąpienia, można pokusić się o stwierdzenie, że są to ludzie generalnie niezadowoleni, wszystko kwestionujący, dla których dyskusja nad projektem jest tylko pretekstem do zabrania głosu i wyrzucenia z siebie frustracji. Obecność tego rodzaju dyskutantów jest zjawiskiem bardzo istotnym w aspekcie społecznego uczestnictwa. Swymi wystąpieniami odwracają uwagę pozostałych uczestników od istoty debaty. Wpływając na wytworzoną wśród zebranych atmosferę mogą w konsekwencji zniweczyć niejedną sprawę doprowadzoną do *consensusu*. Dla projektanta i władz nastrój emocjonalny uczestników może stanowić istotną wskazówkę przed następnym planistycznym krokiem. Tym krokiem będzie rozpatrzenie uwag i ewentualnie korekta ustaleń projektu. Projekt powstający w zasadzie w tzw. *zaczysu pracowni*, nawet jeżeli spełnia społeczne oczekiwania, dopiero na forum publicznym w zetknięciu z zainteresowanymi ukazuje stopień spełnienia.

Dyskusja publiczna i wypływające z niej postulaty nie dają projektantowi bezpośrednich uprawnień do dokonywania jakichkolwiek zmian w przedstawionym do wyłożenia projekcie. Stwarza natomiast sposobność wymiany na forum poglądów dotyczących przedstawionych rozwiązań. W pewnych szczególnych przypadkach jej sens leży w możliwości rozładowania emocjonalnych napięć, łagodzenia konfliktów, ewentualnie wzmocnienia więzi społecznych przez wsparcie jakiejś akceptowanej idei. Może to być idea „za” ale może także „przeciw”. **W praktyce dyskusja nad projektem *studium* lub *planu*, sprowadza się do formalnego wypełnienia wymogów ustawowych.**

3.2.3. Uwagi wnoszone do projektu *studium* i projektu *planu*

W przeciwieństwie do wniosków, które składane są przez zainteresowanych na początku procesu planistycznego i wyrażają na ogół zamierzenia związane z posiadaną nieruchomością (rozdział 2.2.1), uwagi odnoszą się zasadniczo do przyjętych w opracowywanym dokumencie rozwiązań. Ich treść wynika często z weryfikacji rozstrzygnięć planistycznych w odniesieniu do własnych zamierzeń. Dotyczy to szczególnie osób, które uprzednio złożyły wnioski a te nie zostały uwzględnione lub uwzględnione zostały w części lub zakresie nie satysfakcjonującym wnioskodawcę. Z reguły osoba, której postulaty zawarte we wniosku nie zostały spełnione, powtarza wystąpienie na etapie wyłożenia do publicznego wglądu, korzystając z możliwości złożenia uwag. Wśród uwag pojawiają się również treści właściwe dla wniosków. Złożenie takiego spóźnionego wniosku w formie uwagi wynika z różnych okoliczności. Może to być „przegapienie” właściwego terminu, może także wynikać z bieżących potrzeb, które zrodziły się w trakcie toczącego się opracowania. Wszystkie złożone w wyznaczonym terminie uwagi muszą być rozpatrzone. Praktycznie wstępnego ich rozpatrzenia dokonuje projektant. W efekcie uwaga może być w różnym stopniu uwzględniona lub nieuwzględniona. Wynika to ze złożoności zawartej w treści i uzależnione jest od towarzyszących okoliczności i uwarunkowań. Etap składania uwag związany jest z pełnym uspołecznieniem. Ustawodawca określił to precyzyjnie podając, iż „*uwagi do projektu może wnieść każdy, kto kwestionuje przyjęte w nim ustalenia*”. Wnoszone uwagi można podzielić na trzy podstawowe kategorie. W pierwszej znajdują się uwagi związane z posiadaną nieruchomością, której dotyczą. Drugą stanowią uwagi o charakterze ogólnym, składane wprawdzie przez właścicieli nieruchomości z obszaru objętego opracowaniem, nie dotyczące konkretnej nieruchomości. Trzecią kategorią są uwagi o bardzo dużej ogólności, składane przez osoby nie związane z obszarem opracowania lub luźno z nim

powiązane⁶⁹.

Na tym etapie opracowania udział społeczeństwa sprowadza się do złożenia uwag. Etap ten nie stwarza możliwości prowadzenia dialogu.

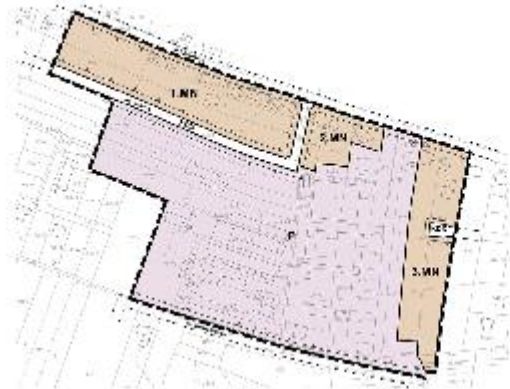
Najliczniej reprezentowane są uwagi dotyczące szczegółów opracowania. Spośród nich zaś te, które dotyczą ustalonego przeznaczenia działek oraz warunków ich zagospodarowania wyrażonych w parametrach i wskaźnikach urbanistycznych. Wśród kwestionowanych najczęściej parametrów znajdują się: wskaźnik powierzchni zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej ustalony dla poszczególnych terenów, wysokość zabudowy, ilość miejsc postojowych przewidzianych dla inwestycji, szerokość elewacji frontowej dla planowanych budynków, kąty nachylenia połączy dachowych itp. Drugą kategorię reprezentują uwagi wykraczające merytorycznie poza posiadaną nieruchomości, chociaż położoną w obszarze opracowania. Tych tzw. uwag ogólnych jest statystycznie niewiele. W przypadku mieszkańców obszaru dla którego sporządzany jest projekt, mogą wynikać z obaw przed przyjętymi rozwiązaniami np. dotyczącymi planowanej obwodnicy drogowej, lokalizacji wysypiska śmieci, wyznaczonych terenów inwestycyjnych związanych z przemysłem czy nawet ustalenia w projekcie zbyt (ich zdaniem) dużej dopuszczalnej wysokości zabudowy, która w jakiś sposób może ograniczać dostępność światła słonecznego lub ograniczać widoki z zabudowy już istniejącej. W kolejnej kategorii mieszczą się uwagi składane przez osoby zupełnie nie związane z opracowaniem⁷⁰, zamierzające wniesioną uwagą spowodować zmiany w projekcie lub chcące zwrócić uwagę na istotne - ich zdaniem - kwestie. Tego typu uwagi wnoszone są sporadycznie.

Wszystkie uwagi, bez względu na ich przyporządkowanie do wymienionych powyżej kategorii, również bez względu na merytoryczne znaczenie dla opracowania, muszą być – jak wyżej wspomniano – rozpatrzone przez władze gminy. Na wstępie projektant, po zapoznaniu się z treścią wniesionych uwag przygotowuje sposób ich rozpatrzenia i przekazuje wójtowi. Kolejno, wójt może dokonać ich weryfikacji w zakresie niezbędnym do autoakceptacji i następnie przedstawia radzie gminy. Rozpatrzenie uwag jest elementem procedury planistycznej poddawanej szczególnej kontroli społecznej, co obliguje projektanta do wyjątkowo wnikliwego postępowania z każdą wniesioną uwagą⁷¹.

⁶⁹ Przykład inżyniera z Wadowic, który po przeczytaniu tekstu ustaleń projektu planu dla gminy Mucharz wniósł szereg uwag w związku z nasuwającymi mu się wątpliwościami. Przyjmując te uwagi za dobrą monetę, między innymi poprawił szereg sformułowań zawartych w tekście.

⁷⁰ Wskazuje na to podany adres zamieszkania i treść uwagi.

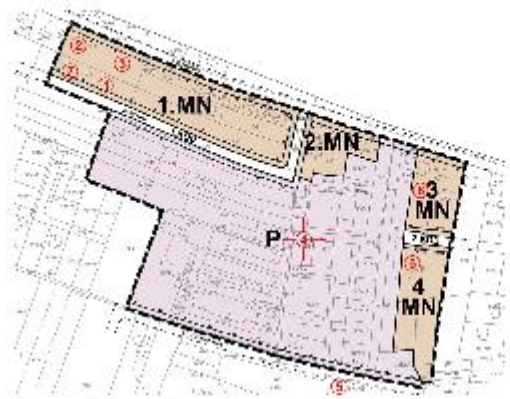
⁷¹ Postępowanie z wagami jest transparentne. Przepisy wymuszają upublicznienie sposobu rozpatrzenia, co umożliwia każdemu wgląd w postępowanie. Lista nieuwzględnionych przez wójta uwag przekazywana jest przed uchwaleniem radzie gminy. Załącznikiem do uchwały jest rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzonych uwag wniesionych do planu/studium.



OZNACZENIA

1	STREFA MIASTECZKA
2	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
3	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
4	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
5	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
6	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
7	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
8	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
9	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
10	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
11	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
12	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
13	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
14	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
15	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
16	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
17	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
18	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
19	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
20	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
21	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
22	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
23	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
24	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
25	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
26	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
27	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
28	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
29	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
30	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
31	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
32	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
33	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
34	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
35	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
36	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
37	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
38	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
39	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
40	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
41	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
42	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
43	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
44	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
45	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
46	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
47	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
48	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
49	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
50	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)

FRAGMENT RYSUNKU ZMIANY PLANU PO UWZGLĘDNIENIU WNIOSKU „FIRMY ROLESKI”



OZNACZENIA

1	STREFA MIASTECZKA
2	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
3	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
4	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
5	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
6	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
7	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
8	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
9	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
10	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
11	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
12	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
13	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
14	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
15	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
16	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
17	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
18	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
19	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
20	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
21	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
22	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
23	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
24	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
25	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
26	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
27	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
28	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
29	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
30	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
31	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
32	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
33	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
34	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
35	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
36	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
37	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
38	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
39	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
40	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
41	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
42	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
43	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
44	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
45	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
46	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
47	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
48	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
49	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
50	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)

WNIOSKI ZŁOŻONE DO PLANU NA TLE RYSUNKU PLANU



OZNACZENIA

1	STREFA MIASTECZKA
2	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
3	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
4	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
5	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
6	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
7	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
8	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
9	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
10	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
11	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
12	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
13	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
14	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
15	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
16	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
17	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
18	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
19	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
20	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
21	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
22	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
23	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
24	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
25	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
26	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
27	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
28	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
29	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
30	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
31	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
32	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
33	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
34	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
35	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
36	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
37	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
38	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
39	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
40	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
41	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
42	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
43	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
44	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
45	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
46	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
47	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
48	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
49	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)
50	STREFA MIASTECZKA (WYJĄTKOWO)

RYC. 5

ILLUSTACJA PRZEDSTAWIA ZMIANY DOKONYWANE NA RYSUNKU PLANU W WYNIKU CZYNNEJ POSTAWY MIESZKAŃCÓW PRZEZ SKŁADANE WNIOSKI I UWAGI

Na powyższych ilustracjach przedstawiono zmiany zachodzące w procedowanych zmianach planu, w wyniku których znieszone zostały ogólne wartości funkcjonalne zawarte w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy Tarnów w miejscowości Zbylitowska Góra.

Rozpatrzenie uwag przez projektanta stanowi zasadniczo autorską propozycję, która następnie jest przedstawiana wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) do weryfikacji i w efekcie do akceptacji. Praktycznie odbywa się to w czasie spotkania, w którym uczestniczy wójt, projektant i zwykle pilotujący opracowanie pracownik (pracownicy) urzędu gminy. W wyniku rozpatrzenia, bez względu na ewentualne kontrowersje wynikające z zajmowani różnych stanowisk przez projektanta i wójta, winien być wygenerowany jednoznacznie brzmiący dokument, który następnie przedstawiany jest radzie jako **Rozstrzygnięcie**, stanowiące załącznik do uchwały kończącej opracowanie.

3.3. **Ustawowo określona rola projektanta w dialogu ze społeczeństwem przy rozpatrywaniu złożonych wniosków, w czasie wyłożenia projektu do publicznego wglądu oraz przy rozpatrywaniu wniesionych uwag**

Ustawa o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* nie zawiera bezpośrednich zapisów odnoszących się do roli projektanta w dialogu ze społeczeństwem. Prawnie określone są uprawnienia i obowiązki gminy, jako organu sporządzającego *studium* oraz *plan*, w tym określona jest rola wójta (burmistrza, prezydenta miasta) sporządzającego – nominalnie – opracowania planistyczne. W praktyce proces sporządzania projektu planistycznego jest w gestii projektanta, w tym tak szczególne etapy w aspekcie kontaktu ze społeczeństwem jak rozpatrywanie wniosków, udział w wyłożeniu i dyskusji publicznej oraz w finale opracowania rozpatrywanie wniesionych uwag. Na każdym z tych etapów może dochodzić do bezpośrednich kontaktów projektanta z mieszkańcami. **Bezpośredni dialog projektanta ze społeczeństwem nie jest obligatoryjny.**

Wypracowywanie kształtu projektu planistycznego jest zadaniem na tyle złożonym, że zaangażowanie przez projektanta zarówno władz gminy jak i szerokich rzesz społeczeństwa do tworzenia wspólnego dzieła może stanowić drogę prowadzącą najszybciej do celu. Bez destrukcyjnego forsowania przez uczestników dialogu własnych racji za wszelką cenę. Na tym polu jednym z zadań projektanta jest wskazywanie merytorycznych wartości zawartych w opracowywanym projekcie oraz znaczenia tych wartości dla ogółu społeczeństwa. Jedną z metod prowadzenia dialogu może być miękka postawa projektanta, polegająca na manifestowaniu permanentnej gotowości do rozpatrywania wszelkich propozycji na każdym właściwie etapie prac. Droga ta niekoniecznie prowadzi do zmian i przekształceń, w wyniku których zaprzepaszczone zostaną pryncypia projektowe. Na ogół uwzględnienie głosu społeczeństwa (wnioski, uwagi, głosy w dyskusji, osobiste kontakty) owocuje „zmiękczeniem” pragmatycznego czy czasem wręcz doktrynalnego kształtu opracowywanego dokumentu. W przypadku, gdy wprowadzane zmiany - wynikające

także ze współpracy z wójtem - akceptowane są również przez pozostałych uczestników procedury (społeczność lokalna), możemy mówić o projekcie *par excellence* „obywatelskim”, to jest akceptowanym społecznie a wynikającym z potrzeb społecznych a ponadto pozostającym w zgodzie z prawem i zasadami merytorycznymi jego tworzenia. Uwarunkowania towarzyszące mogą sprawić, iż projektantowi nie zawsze udaje się postępować w myśl tak przedstawionego scenariusza. Często bowiem pomysły i zamierzenia autorów wniosków i uwag sprzeczne są z obowiązującymi przepisami i zasadami sporządzania planów.

Bywa, że wniesione postulaty są względem siebie sprzeczne i wykluczają się. Przykład: wnioskodawca nr 1 chciałby działkę „x” przeznaczyć pod drogę a wnioskodawca nr 2 chciałby tą samą działkę włączyć do terenów zabudowy jednorodzinnej. W takich okolicznościach projektant nie może podążać drogą ustępstw pod adresem każdego złożonego postulatu. Wyłania się potrzeba dokładnego rozważenia argumentów aby powstały problem rozwiązać w możliwie najlepszy sposób. Może to zrobić projektant bez udziału stron. Może z równoczesnymi konsultacjami z wójtem i kompetentnymi pracownikami gminy oraz z udziałem zainteresowanych. W rozszerzającej się dyskusji o wyniku mogą przesądzić odpowiednio dobrane i użyte argumenty. Niezależnie od racji planistycznych i zebranych argumentów, istotne jest stworzenie odpowiedniej platformy do negocjacji. Ponieważ nie mogą być zaspokojone równocześnie dwie wykluczające się wzajemnie racje, należy dyskusję prowadzić w atmosferze pełnej jawności, przejrzystości stosowanych zasad i bezwzględnej obiektywności. Argumentem rozstrzygającym powinien być kształt przyjętej przez projektanta koncepcji odniesiony do postaci optymalnej. Jego wpływ na odpowiednie parametry debaty i tworzenie niezbędnie korzystnego klimatu nie wynika z umocowań prawnych, zależy od osobniczych cech jednostki. Ścieranie się poglądów może być prowadzone w atmosferze szacunku dla strony przeciwnej, ze zrozumieniem racji, z uwzględnieniem argumentacji. Nie można natomiast wykluczyć zaistnienia postaw diametralnie różnych, w wyniku których dochodzi do pomniejszania racji strony przeciwnej, lekceważenia jej oczekiwań, dezawuowania wagi argumentów i arogancji w przedstawieniu negatywnego rozstrzygnięcia, to znaczy bez wysiłku zastosowania pewnych niezbędnych zabiegów dyplomatycznych.

Projekt *studium* i projekt *planu* jest projektowaniem zagospodarowania przestrzennego w skali lokalnej i podlega regulacjom ustawy z dnia 15 grudnia 2000 roku o *samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów*. Obowiązki i uprawnienia projektanta znajdują umocowanie prawne w obydwu wymienionych ustawach. Została w nich określona rola i znaczenie projektanta przy sporządzaniu koncepcji planistycznej oraz jej przeprowadzenie przez złożoną ścieżkę procedury. Całość opracowania wykonywana jest w oparciu o umowę z gminą. W toku prac występuje kilka etapów, na których mogą mieć miejsce kontakty ze społeczeństwem. Wszystkie etapy mogą być realizowane bez bezpośredniego udziału projektanta ze społecznością. Zarówno rozpatrywanie złożonych wniosków jak i uwag może być przygotowane przez projektanta w oparciu o złożoną przez

zainteresowanych dokumentację. Natomiast wyłożenie do publicznego wglądu może odbywać się z udziałem projektanta, nie jest to jednak wymóg bezwzględny.

Zwykle gmina określa sposób organizacji wyłożenia. Czasem ustalenie następuje w wyniku zawartego porozumienia wójta z projektantem. Wymóg obecności może dotyczyć każdego dnia wyłożenia⁷², mogą to być dyżury w ustalone dni lub obecność w zależności od potrzeb⁷³. Intensywność kontaktów wynika ze specyfiki opracowania. Duży i złożony problemowo obszar, z dużą ilością mieszkańców, wymaga zwiększonej ilości spotkań aby możliwy był osobisty kontakt projektanta z każdym mieszkańcem potrzebującym wyjaśnień. W mniej złożonych, niewielkich obszarowo projektach zdarza się, iż w całym okresie wyłożenia nie pojawia się żaden zainteresowany⁷⁴. Wieloosobowe pracownie zamiast głównego projektanta oddelegowują często do udziału w wyłożeniu jednego z pracowników. W przypadkach, gdy projektant ani przedstawiciel pracowni nie uczestniczą w wyłożeniu, strony obsługiwane są przez wskazanego pracownika urzędu. Sposób organizacji wyłożenia wywiera wpływ na tok prac i ich merytoryczną wartość. Nikt w takim zakresie jak autor koncepcji przestrzennej nie zna przyjętych pryncypiów i wszystkich uwarunkowań towarzyszących. Uosabia ponadto decyzyjność. Rolą głównego projektanta jest także przygotowanie rozstrzygnięć dotyczących wniosków jak i w późniejszym czasie uwag, aby nie ucierpiał kształt wypracowanej koncepcji. Zatem wykraczające poza przyjętą wizję planistyczną wnioski odrzuca, sprzeczne z ideą uwagi pozostawia nieuwzględnionymi. Do swych racji musi przekonać wójta, który autoryzuje przygotowane rozstrzygnięcia.

Na ogół przed przygotowaniem wstępnej koncepcji planistycznej, na początku procedury (tak to zostało ujęte w ustawie o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*) pojawia się moment podjęcia decyzji, w którym projektant zobligowany jest do przygotowania dla wójta sposobu rozpatrzenia złożonych wniosków. Praktycznie punktem odniesienia w przypadku sporządzania projektu *planu* jest obowiązujące *studium*, którego ustalenia mogą rzutować na sposób rozpatrzenia wniosku. W przypadku *studium* takiego punktu odniesienia nie ma. Co za tym idzie, rozpatrzenie wniosków do studium daje autorowi dużą autonomię. Kolejnym krokiem, już po sporządzeniu projektu i jego wyłożeniu do publicznego wglądu jest rozpatrywanie uwag. Projektant ocenia potencjalne możliwości ich uwzględnienia

⁷² Taki wymóg postawiono przede mną w Olkuszu. Przez 21 dni, codziennie uczestniczyłem w spotkaniach z mieszkańcami. (Obszar planu wynosił około 480 ha.)

⁷³ W czasie wyłożenia projektu planu dla gminy Mucharz (pow. 3 772 ha, 3 850 mieszkańców) w wyłożeniu brałem udział w ustalonych przez urząd dniach. Mieszkańcy, potrzebujący bezpośredniego kontaktu byli umawiani ze mną na konkretny dzień i godzinę.

⁷⁴ Przy opracowywaniu kilku planów na terenie miasta i gminy Oświęcim, miasta i gminy Chrzanów, gminy Babice, miasta i gminy Niepołomice, w trakcie wyłożenia nie pojawił się żaden zainteresowany.

i przekazuje swoją autorską wersję rozpatrzenia wójtowi. W praktyce finalny dokument zawierający sposób rozpatrzenia wniosków i uwag jest wypracowywany w dyskusji wójt - projektant, która rozpoczyna się z chwilą przekazania wykazu tych wniosków wraz ze sposobem rozpatrzenia. Formuła nieformalnego udziału w rozwiązywaniu problemu dotyczy na ogół mieszkańców mocno zdeterminowanych, gotowych poruszyć przysłowiowe niebo i ziemię. Na ogół jednak wnioskodawcy przyjmują do wiadomości informację o sposobie rozpatrzenia przez wójta wniesionego wniosku lub uwagi bez wyrażenia formalnego sprzeciwu. Można się tylko domyślać, że za brakiem reakcji w postaci pisma do urzędu lub chęci spotkania z wójtem, jako kontynuacja walki „o swoje” pozostaje jednak rozczarowanie i smak zawodu. Rodzą się mimowolnie w obezwładniającej kraj atmosferze, że prawo własności jest równoznaczne z prawem do nieograniczonych możliwości postępowania z nieruchomością. Tymczasem w obowiązujących regulacjach prawnych funkcjonuje następujący zapis: *„Każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich”*⁷⁵. Ponieważ projekt dokumentu planistycznego (*studium, plan*) sporządzany jest z uwzględnieniem obowiązujących przepisów, tak też nałożone prawem ograniczenia odnoszą się do praw dysponowania własnością.

Należy podkreślić rolę wójta, osoby na ogół zorientowanej w sytuacji mieszkańców, których reprezentuje. Przekazane przez niego informacje mogą wnieść do sprawy szereg elementów, których nie można odczytać z lakonicznego – na ogół – tekstu wniesionego wniosku lub złożonej uwagi. Zdarza się, że w świetle tych dodatkowych informacji projektant zmienia swoją pierwotną koncepcję przestrzenną, którą stworzył z uwzględnieniem znanych mu uwarunkowań. Pozyskanie nowych informacji przyczynić się może do poszerzenia pola widzenia w ogarnięciu problemu w prymacie planistyczno-prawnym dodatkowo o aspekt społeczny. A ponieważ koncepcja przestrzenna tworzona jest na ogół w atmosferze teoretycznego oderwania od prozaicznej rzeczywistości, dodatkowe uwarunkowania ujawniające się w głosie mieszkańców powinny odcisnąć swoje piętno przez odpowiednią jej modyfikację. W efekcie mogą zaowocować *par excellence* zdroworozsądkowym sposobem rozpatrzenia wniosku/uwagi, to jest odpowiednim „zmiękczeniem” kształtu opracowywanego dokumentu. Jest to jedna z form dialogu pomiędzy projektantem i przedstawicielem władz samorządowych. W praktyce bardzo często wójt wspiera się zdaniem swoich współpracowników. Do prowadzonych w tym niewielkim gronie rozmów często dopraszany jest również sam zainteresowany. Dopuszczenie

⁷⁵ Art.6, ust. 2 ustawy -

wnioskodawcy do udziału w rozmowach, z punktu widzenia budowania klimatu społecznego jest rozwiązaniem rozsądnym, na pewno lepszym niż postawa przeciwna, to jest z wykluczeniem nieformalnych kontaktów z obywatelstwem. Formuła obłązionej twierdzy. Statystycznie sytuacji wyjątkowych, a więc takich, w których bezpośredni udział w dialogu biorą poszczególni mieszkańcy jest niewiele.

Prowadzenie dialogu możliwe jest na każdym etapie opracowywania projektu, aczkolwiek jego merytoryczny zasięg i znaczenie są proceduralnie na poszczególnych etapach w różnym stopniu ograniczane. Przykładem mogą być odniesienia do ustalonych przepisami terminów. Wniosek lub uwaga, złożone po określonym w procedurze czasie z formalnego punktu widzenia nie mogą być rozpatrzone. Jeżeli natomiast chodzi o ich merytoryczny zasięg, wniosek lub uwaga dotyczące spraw ogólnych, wykraczających poza granice własności a w treści pozostające w sprzeczności z przepisami prawa też mogą nie być uwzględnione. We wnioskach (Rozdział 3.1) rzadko pojawia się problem wykraczający treścią poza granice własności. Na ogół dotyczy bezpośrednio działki, przewidzianego dla niej przeznaczenia i ewentualnie parametrów zagospodarowania. W przypadku uwag natomiast bardzo często wprowadzane w projekcie ustalenia oceniane są przez pryzmat ich oddziaływań na posiadaną nieruchomość.

Przykład 1. Właściciel działki przeznaczonej pod zabudowę wnioskuje o wykreślenie z projektu planu drogi zbiorczej, mimo to, że planowana nie jest na jego działce lecz na działkach sąsiednich. Argumentuje, że generowany na drodze ruch będzie stanowił dla niego znaczną uciążliwość (hałas, drgania, spaliny).

Przykład 2. wniosek dotyczy działki przylegającej do terenów leśnych. Działka jest wprawdzie przeznaczona pod zabudowę ale została na niej wrysowana nieprzekraczalna linia zabudowy w odległości 25 m od ściany lasu. Właściciel działki wnioskuje o usunięcie z rysunku planu przedmiotowej linii zabudowy, ponieważ w części jego działki - poza tą linią - nie ma możliwości usytuowania budynku mieszkalnego. W takiej sytuacji jednak nie stoi nic na przeszkodzie, aby projektant doprowadził do kontaktu z wnioskodawcą, rozeznał sprawę i wypracował jakiś sposób jej rozwiązania. Możliwości jest wiele. Jedną z nich może być wskazanie zainteresowanemu etapu wyłożenia do publicznego wglądu i skorzystanie z możliwości złożenie uwagi. W zależności od tego, jak wnioskowana sprawa ma się do ustaleń danego projektu, czy nie jest na przykład rażąco sprzeczna z przyjętym rozwiązaniem, skorzystanie z tej formy może usatysfakcjonować autora postulatów. Projektant ma możliwość profesjonalnego skanalizowania toku działań proponowanych zainteresowanemu.

3.3.1. Generowanie napięć i konfliktów wywołanych udziałem projektanta

W toku sporządzania projektu *planu* lub projektu *studium* można wyodrębnić trzy etapy, na których może zaistnieć spotkanie projektanta z pozostałymi uczestnikami procesu projektowego. Są to: rozpatrywanie wniosków, dyskusja publiczna i rozpatrywanie uwag. Jednak jedynym pewnym momentem, w którym – zgodnie z wymogiem ustawy – może dojść do bezpośredniej konfrontacji osób zainteresowanych z autorem projektu jest dyskusja publiczna organizowana w trakcie wyłożenia do publicznego wglądu. W przypadku dwóch pozostałych etapów, spotkanie stron jest potencjalnie możliwe ale nie bezwarunkowe. Najczęściej do takich poza proceduralnych spotkań dochodzi w przypadku, gdy w grę wchodzi determinacja składającego wniosek lub uwagę a los postulatu jest niepewny. W dbałości o postrzegany interes, zainteresowany zabiega o bezpośredni kontakt z projektantem aby, używając najróżniejszych argumentów, starać się przeforsować swoje racje. Bezpośredni kontakt może przyczynić się – w aspekcie merytorycznym – do pełnego zaspokojenia oczekiwań, do ich częściowego zaspokojenia lub odrzucenia. Reakcja projektanta w przypadku odrzucenia lub częściowego zaspokojenia oczekiwań może z kolei prowadzić do eskalacji niezadowolenia lub wyciszenia konfliktu. Często obserwowaną postawą u projektantów jest zamknięcie na argumentację strony przeciwnej i forsowanie swojej – na ogół autorskiej – koncepcji bez kompromisów.

Momentem ogniskującym postawę projektanta w toku sporządzania projektu jest na ogół dyskusja publiczna organizowana w czasie tzw. wyłożenia do publicznego wglądu. W przypadku dużego zainteresowania projektem, w dyskusji uczestniczy nawet do kilkudziesięciu osób, wśród których można spodziewać się przewagi osób niezadowolonych z przyjętych rozwiązań, zamierzających na forum zgromadzenia zabiegać o swoje interesy. Wystąpienia uczestników – na ogół bardzo emocjonalne – mogą znacząco podnieść temperaturę debaty i w przypadku wystąpień ludzi o obniżonym poziomie kultury zdarzają się ostre kłótnie, włącznie z ubliżaniem stronie przeciwnej, to jest przedstawicielom władz gminnych i przede wszystkim projektantowi.

Konflikty są niejako immanentnie wpisane w działalność projektową, szczególnie w obszarze planowania przestrzennego z uwagi na cechę decyzji planistycznych polegających na ingerencji w obszarze własności gruntowych. Zakładając, że tworzenie koncepcji przestrzennej polega przede wszystkim na wprowadzeniu zmian w stan zastany oraz, że rozmiar zmian może w istotny sposób naruszyć dotychczasowy sposób użytkowania i korzystania z własności, trudno wyobrazić sobie, że nie będzie to budzić co najmniej kontrowersji. W szczególności dotyczy to właścicieli nieruchomości, których inicjowane projektem zmiany dotkną bezpośrednio, ograniczając dotychczasowe uprawnienia lub

powodując obniżenie wartości rynkowej działki. Dotyczyć to także może w szerszym znaczeniu społeczności lokalnej i ulokowanych w niej obaw ale zarazem oczekiwań pokładanych w opracowywanym projekcie. W tak zakreślonym obszarze społecznych reakcji, z jednej strony pojawiają się tendencje do zachowania *status quo*, a z drugiej chęci dokonania zmian w duchu złożonych postulatów. Sytuację komplikuje problem treści postulatów, z których – jak pokazuje praktyka projektowa - pewna część nawzajem się wyklucza. W tym aspekcie wypracowanie koncepcji przestrzennej powszechnie akceptowanej jest zadaniem nadspodziewanie trudnym. W wielu złożonych przypadkach uczestnicy rezygnują ze swych racji kontentując się rozwiązaniem akceptowanym przez większość.

Dobre relacje projektanta z uczestnikami procesu projektowego mogą przede wszystkim przyczynić się do powstania płaszczyzny rzetelnej i merytorycznej debaty „na argumenty”. Z kolei uzyskanie większościowej akceptacji społecznej dla opracowywanego projektu ma decydujące znaczenie przez wzgląd na możliwość zniweczenia wielomiesięcznego trudu projektanta, pracowników urzędu gminy, wielu osób z instytucji i organów uzgadniających, a przede wszystkim zawód tych wszystkich osób, przez które sporządzany dokument jest oczekiwany. Aby zmniejszyć stan napięcia podjętego opracowania i w konsekwencji do zaprzestania prac, lub prowadzenia ich aż do fiaska polegającego na tym, iż rada gminy projektu nie uchwali.

Przed rozpoczęciem działań projektowych można mówić o względnie statycznym układzie sił. Treść wniosków złożonych na początku działań projektowych oraz rozpoznanie uwarunkowań w jakich ma się projekt kształtować, stwarza platformę na której budowany jest następnie kształt opracowywanego projektu. Przeprowadzenie analizy wniosków i dokonanie ocen zakresu ich uwzględnienia stwarza szansę opracowania projektu, w którym w możliwie najlepszy sposób rzecz zostanie wyważona, oferując rozwiązanie merytorycznie poprawne a w warstwie społecznych uwarunkowań maksymalnie zobiektywizowane. Chodzi między innymi o to aby uniknąć faworyzowania poszczególnych wnioskodawców. Projektant bezwzględnie winien uwzględniać interes całej społeczności. Mało tego, ten interes winien wykraczać poza bieżące, dyktowane nastrojem chwili oczekiwania.

Nader często występującą bolączką jest niezrozumienie zagadnień komunikacji samochodowej w osiedlu mieszkaniowym. Przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową terenów, które w chwili opracowania *planu* są tylko w nieznacznym stopniu zainwestowane i istniejące drogi (często urządzone po śladzie dróg gospodarczych, rolniczych) kręte i wąskie, zapewniają dojazd do nielicznych domów.

W sumie istniejąca zabudowa generuje niewielki ruch pojazdów. Wielu mieszkańcom brakuje wyobraźni, że z chwilą zabudowania wszystkich (lub prawie wszystkich) wolnych działek, wzrośnie ilość pojazdów i znacznie zwiększy się ruch. Istniejące drogi – często zbyt wąskie, by możliwy był ruch w dwu kierunkach - zaczną się korkować. Brak zgody na poszerzenie jezdni, także bez możliwości postoju na nich pojazdów, przy braku lub znacznych niedostatkach miejsc postojowych na działkach budowlanych czyni sytuację patową. Zdarza się, że istniejąca zabudowa uniemożliwia poszerzenie dróg i dostosowanie ich szerokości do wymagań, jakie wprowadzają przepisy o drogach publicznych. Rozwiązaniem może być wtedy wytworzenie nowego układu bezkolizyjnie do istniejącej zabudowy z pozostawieniem dróg istniejących z utrzymaniem aktualnych parametrów, natomiast nowe drogi zaplanować w szerokościach pasa drogowego adekwatnie do klasy techniczno-użytkowej drogi.

Należy pamiętać, iż często we wnioskach zawarte są postulaty nawzajem się wykluczające a na dodatek także sprzeczne z szeroko pojętymi uwarunkowaniami. Mimo to początek drogi projektowej przebiega we względnym spokoju bo jeszcze nie zostały uaktywnione siły społecznego zainteresowania. Jednak ten początkowy etap tworzenia projektu może już zawierać pierwiastek przyszłych konfliktów. Czy zostaną uaktywnione, czy nie, zależy w dużej mierze od postawy projektanta, jego świadomości łagodzenia lub podsycania niezadowolenia ale także od jego dobrej lub złej woli. Brak świadomości prowadzi a zła wola wręcz owocuje ignorancją potrzeb i brakiem szacunku dla pozycji partnera, jakim w tym procesie jest przeciętny obywatel.

Wnioski dla projektanta są zasadniczo anonimowe, mimo informacji o miejscu zameldowania, płci, etc., oraz mglistych sygnałów o wykształceniu przez sposób formułowania treści, technice i charakterze pisma (komputer, odręczne pismo.) Czynnikiem dodatkowym i również ważnym jest ilość złożonych wniosków. Czas na ich rozpatrzenie jest ograniczony do 21 dni. Dla kilku wniosków to spora porcja czasu ale dla kilkuset może okazać się niewystarczająca. Prymat czasu może doprowadzić do pobieżnego rozpoznania wniosków i w konsekwencji przełożyć się na ich nieuwzględnienie lub częściowe nieuwzględnienie, chociaż z merytorycznego punktu widzenia nie zachodzą przesłanki do takiego potraktowania.

Na tle ogólnego przedstawienia sytuacji możliwy przypadek, gdy opracowanie zainicjowane zostało przez kogoś z mieszkańców lub grupę mieszkańców. Przedstawiona sytuacja wprowadza dodatkową siłę prowadzącą do zmian zastanego stanu rzeczy zarówno w obszarze własności (między innymi może wpłynąć na podział własnościowy) jak i na zmiany w związku z „nowym”, które chociaż nie zawsze oznacza zmianę na gorsze, to jednak może budzić zaniepokojenie.

3.3.2. Znaczenie mediacyjnych postaw projektanta w kreowaniu koncepcji planistycznych akceptowanych społecznie

Rozpatrując kwestię postaw projektanta i znaczenia jego zdolności mediacyjnych, należałoby zadać retoryczne pytanie, czy zagadnienie to powinno w ogóle być rozpatrywane w procedurach planistycznych. Czy rola projektanta nie powinna sprowadzać się do działań ściśle zawodowych, których celem jest wykonanie dobrego projektu z punktu widzenia zasad tworzenia opracowań planistycznych? Nawiązując do treści zawartych w Rozdziale 2.3, w którym przedstawiona została rola projektanta w dialogu ze społeczeństwem, należy zauważyć, iż działania w przestrzeni, poza projektantem i władzami gminy angażują również – ogólnie rzecz ujmując – rzesze mieszkańców w stopniu adekwatnym do problematyki konkretnego opracowania. Wnioskować zatem można, że włączenie ludności w procesy decyzyjne skutkować może powstawaniem wielu różnych koncepcji, z których ostatecznie musi zostać wyłoniony projekt finalny. A zatem, w procesie projektowania w rozszerzonym gremium niezbędny jest moderator. Z tego też punktu widzenia mówić można o znaczeniu roli projektanta pełniącego również funkcję lidera i moderatora.

Dla pewnego uproszczenia, mówić można o dwóch zasadniczych formach mediacji. Formą oczywistą jest osobisty udział projektanta w spotkaniach ze społeczeństwem, w tym udział o znaczeniu podstawowym, w czasie dyskusji publicznej. Z formą bezpośredniego udziału możemy mieć także do czynienia właściwie w całym okresie toczącej się procedury. W praktyce bowiem, dosyć często dochodzi do spotkań z osobami mocno zdeterminowanymi, które dążą do bezpośredniego kontaktu z projektantem. W osobistym kontakcie upatrujących szans na bezpośrednie przedstawienie racji z równoczesnym przekonaniem i oczekiwaniem na pozytywny efekt. (Wątek odnoszący się do postawy projektanta w czasie sporządzania projektu studium lub planu został zasygnalizowany w poprzednich rozdziałach.)

3.4. Wnioski

Zauważa się potrzebę wypracowania doktryny planistycznej związanej z technikami negocjacji konfliktów środowiskowych w planistycznych procesach kształtowania ładu w przestrzeni. Jej brak powoduje znaczące osłabienie pozycji projektanta (urbanisty, planisty przestrzennego) w konfrontacji przede wszystkim z właścicielami gruntów i przedsiębiorcami działającymi na terenie gminy.

Ponadto, usytuowanie w toku procedury planistycznej etapu, na którym społeczeństwo

może wyrazić swoje stanowisko oraz zakres udziału nie są adekwatne do domniemyanych intencji ustawodawcy. Praktycznie w czasie sporządzania projektu planistycznego nie ma miejsca i czasu na merytoryczną współpracę władz, społeczeństwa i projektanta. Składanie wniosków i uwag przez anonimowość nie jest przydatne do wypracowywania tzw. obywatelskiej koncepcji będącej wynikiem faktycznego, niepozorowanego udziału stron. Stąd wniosek o rozszerzenie możliwości udziału społeczeństwa na wczesnym etapie powstawania koncepcji przy jej modelowaniu przez wszystkich uczestników „gry”, pod „przywództwem” projektanta. Faktyczny, niepozorowany udział społeczeństwa *„ma sens tylko wówczas, gdy projekty lub plany nie są jeszcze ostatecznie skończone, a decyzje nie zostały podjęte”* (Krystyna Pawłowska – *Przeciwdziałanie konfliktom ... str.257*).

Istotnym rozróżnieniem znaczenia uspołecznienia działań projektowych w obszarze planowania przestrzennego jest odniesienie do typu opracowań. Zgoła innego znaczenia nabiera sens uspołecznienia projektu *studium* a innego projektu *planu*. Nadmierne podniesienie rangi uspołecznienia przy sporządzaniu studium *może* spowodować, że dokument stanie się opracowaniem o charakterze populistycznym, w którym obiektywne uwarunkowania przestrzenne zostaną znacząco zrelatywizowane na rzecz bieżących interesów różnych grup mieszkańców.

ROZDZIAŁ IV

4. CHARAKTERYSTYKA MERYTORYCZNEGO UDZIAŁU SPOŁECZEŃSTWA W PROCEDURACH PLANISTYCZNYCH

4.1. Analiza treści składanych wniosków

Na podstawie analizy kilku tysięcy wniosków złożonych w gminach, w których autor wykonywał opracowania planistyczne, potwierdza się, że treść prawie wszystkich wniosków dotyczy działek, których wnioskodawcy są ich właścicielami lub są osobami zainteresowanymi nabyciem danej nieruchomości w celu następnego zagospodarowania zgodnie z intencją określoną we wniosku. Jedynie sporadycznie występują wnioski dotyczące problematyki ogólnej, odnoszące się do zagadnień wykraczających poza granice posiadanej nieruchomości. W dalszej analizie treści wniosków można dokonać ich podziału na trzy podstawowe kategorie. Pierwszą i najliczniej

reprezentowaną kategorią są wnioski o przekwalifikowania działki rolnej na budowlaną. Drugą kategorię stanowią wnioski o zmianę parametrów zawartych w ustaleniach planów obowiązujących⁷⁶, a do trzeciej kategorii można zaliczyć wszystkie pozostałe wnioski. Gros wniosków, jak wspomniano na wstępie, dotyczy zmiany przeznaczenia działek rolnych na działki budowlane.⁷⁷ Ta kategoria wniosków dominuje w planach sporządzanych dla obszarów całych gmin. Znamienny przykład stanowi *casus* typowo wiejskiej gminy Mucharz położonej w powiecie wadowickim. Władze gminy zainicjowały sporządzenie planu miejscowego dla całego jej obszaru, który stanowi powierzchnię 3 772 ha. Gminę zamieszkuje około 3 800 mieszkańców. Do planu złożone zostały 103 wnioski, co stanowi 2,7 % ogólnej liczby mieszkańców. Uzyskany wskaźnik może być traktowany jako bardzo ogólny wyznacznik zainteresowania społeczeństwa sporządzanym planem. Charakterystyczne są dane dotyczące treści wniosków przedstawiono w TABELI NR 5 (poniżej).

TABELA NR 4

WNIOSKI DO MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO GMINY MUCHARZ (ROK 2005)			
Sołectwo	Ilość złożonych wniosków	Treść wniosku	
		Wnioski dotyczące przekwalifikowania działek rolnych na budowlane	Wnioski inne
Jaszczurowa	20	19	1 (o zalesienie działek rolnych)
Koziniec	5	5	0
Mucharz	23	22	1 (wniosek o niesprecyzowanej treści)
Skawce	29	29	0
Świnna Poręba	15	15	0
Zagórze	11	11	0
RAZEM	103	101	2

⁷⁶ W praktyce planistycznej bardzo często dokonuje się zmiany obowiązującego *planu miejscowego* lub *studium* w procedurze identycznej jak sporządzanie nowego planu lub studium.

⁷⁷ Specyfika terenu, dla którego sporządzane jest opracowanie, wpływa na rozbudowanie tematyczne postulowanego przeznaczenia, np. w gminie Mucharz, bardzo atrakcyjnej pod względem turystyczno-rekreacyjnym znaczna część wniosków dotyczy przekwalifikowania pod zabudowę letniskową i usługi turystyczne.

Ze 103 złożonych wniosków dwa nie dotyczą przekwalifikowania działek rolnych na budowlane, co stanowi niecałe 2% ich ogólnej liczby. Można przyjąć, iż obydwa wskaźniki uzyskane w gminie Mucharz są charakterystyczne dla planów sporządzanych dla terenów wiejskich, w przypadkach, gdy plany sporządzane są dla obszarów całych gmin. Potwierdza to sytuacja zaistniała w gminie Podegrodzie⁷⁸ (powiat nowosądecki). Gminę zamieszkuje około 11 800 osób. Do planu złożono 795 wniosków, co stanowi 6,7 % ogólnej liczby mieszkańców, z czego 16 wniosków nie dotyczyło przekwalifikowania działki rolnej na budowlaną. Stanowi to 2,01 % ich ogólnej liczby. Analogicznie jak w gminie Mucharz przedstawia się rozkład treści złożonych wniosków, co przedstawione zostało w TABELI NR 5.

TABELA NR 5

WNIOSKI DO MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO GMINY PODEGRODZIE			
Sołectwo	Ilość złożonych wniosków	Treść wniosku	
		Wnioski dotyczące przekwalifikowania działek rolnych na budowlane	Wnioski inne
Brzezna	155	154	wniosek o zalesienie - 1
Chochorowice	28	28	0
Długoleka - Świerkla	49	47	wniosek o zalesienie - 1 wniosek wójta o parking – 1
Gostwica	66	63	wniosek o zalesienie – 3
Juraszowa	20	19	wniosek o zmianę terenów budowlanych na rolne - 1
Mokra Wieś	34	34	0
Naszczowice	30	29	wniosek o zalesienie - 1
Olszana	51	51	0
Olszanka	26	26	0
Podegrodzie	193	186	wniosek o zalesienie – 4, wniosek o tereny usług handlu – 1, wniosek o tereny eksploatacji kruszywa - 1
Podrzecze	55	55	0
Rogi	12	10	wniosek o zalesienie – 2
Stadła	86	86	0
OGÓŁEM	795	779	16

⁷⁸ Gmina Podegrodzie zajmuje powierzchnię 6.374 ha, z czego grunty rolne stanowią 66% a lasy 23% powierzchni gminy. Zamieszkuje ją około 11.800 mieszkańców.

Dwa przedstawione w TABELI NR 4 i TABELI NR 5 przykłady dotyczą planów opracowywanych dla całych obszarów gmin w ich granicach administracyjnych. Podobnie jednak sytuacja przedstawia się dla opracowań, które dotyczą wybranych terenów z obszaru gminy. Zostało to zilustrowane na przykładzie kilkunastu planów opracowywanych na obszarze gminy Oświęcim i przedstawione w TABELI NR 6.

TABELA NR 6

WYKAZ WNIOSKÓW ZŁOŻONYCH DO PLANÓW MIEJSCOWYCH SPORZĄDZANYCH W GMINIE OŚWIĘCIM (w latach 2001- 2011)						
Lp.	Sołectwo	Pow. terenu objętego planem (w ha)	Ilość właścicieli gruntów objętych planem	ilość złożonych wniosków	Treść wniosku	
					Przekwalifikowanie działki rolnej na budowlaną	Inna treść wniosku
1	BABICE – I	0,95	1	1	1	-
2	BABICE – II	17,6	84	14	14	-
3	BABICE – III	17,8	98	7	7	-
4	BROSZKOWICE – I	19,0	74	7	7	-
5	BROSZKOWICE – II	6,1	1	1	1	-
6	GROJEC	23,0	109	5	5	-
7	PORĘBA WIELKA – I	21,6	93	8	8	-
8	PORĘBA WIELKA - II	0,8	Własność gminy	1 (wniosek wójta)	1	-
9	RAJSKO – I	34,5	116	14	14	-
10	RAJSKO – II	1,3	1	1	1	-
11	RAJSKO - III	1.64	Własność gminy	1 (wniosek wójta)	1	-
12	STAWY MONOWSKIE	37,3	148	1	-	Wniosek KZEK S.A. związany z planowaną eksploatacją kruszywa
13	WŁOSIENICA	26,6	89	28	28	-
14	ZABORZE – I	23,7	97	8	8	-
15	ZABORZE - II	2,6	Własność gminy	1 (wniosek wójta)	1	-
16	ZABORZE	1,9	1	1	1	-

Trzy przedstawione powyżej przykłady wskazują na zdecydowaną przewagę wniosków z kategorii „przekwalifikowania działki rolnej na budowlaną”. W tych przypadkach praktycznie

nie występują wnioski z drugiej kategorii, to jest wnioski dotyczące parametrów urbanistycznych takich jak wskaźniki powierzchni zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej, gabarytów i wysokość zabudowy. Wnioski zawierające tego typu treści składane są przede wszystkim przy dokonywanych zmianach obowiązujących planów⁷⁹. W trzeciej kategorii, tzw. „wniosków innych” występują zarówno wnioski o zalesienie działki jak i między innymi o wyznaczenie parkingu na działce oraz wniosek o charakterze incydentalnym wniesiony przez Krakowskie Zakłady Eksploatacji Kruszywa o przeznaczenie działki pod eksploatację piasków i żwirów. Wniesiono kilka wniosków dotyczących usług handlu, różnych rodzajów działalności gospodarczej oraz wniosek o zmianę przeznaczenia działki budowlanej na rolną (sic!). Dwa przykłady charakteryzują plany sporządzane dla całych obszarów gmin (TABELA NR 4 i TABELA NR 5). Na podstawie trzeciego przykładu autor postanowił sprawdzić, czy w przypadku planów sporządzanych dla fragmentów obszarów może wystąpić większa różnorodność treści zawartych w składanych wnioskach. Posłużył się przykładem gminy Oświęcim, w której zrezygnowano z pomysłu sporządzania planu dla całego obszaru, natomiast wytypowane zostały poszczególne tereny w oparciu o analizę wcześniej składanych wniosków.⁸⁰ W tabeli zamieszczonej poniżej przedstawione zostały informacje o powierzchni terenów objętych planami, ilości władających gruntami w odpowiednich obszarach, ilości wniosków złożonych z danego obszaru oraz ogólne informacje o treści wniosku.

Przy wyborze terenów do sporządzenia planów brane były pod uwagę ustalenia obowiązującego *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Oświęcim* aby mógł być spełniony ustawowy wymóg zgodności ustaleń tych planów ze *studium*.⁸¹ Analizą objęto szesnaście planów opracowywanych dla obszarów o powierzchniach zawartych od kilkudziesięciu arów do kilkudziesięciu hektarów. Wykazano, iż prawie wszystkie wnioski dotyczyły przekwalifikowania działek rolnych na działki budowlane. Na 91 wniosków tylko jeden odbiegał od standardu i dotyczył zmiany przeznaczenia terenów rolnych pod powierzchnią eksploatację kruszywa. Wniosek ten złożony został przez Krakowskie Zakłady Eksploatacji Kruszywa z zamierzeniem eksploatacji złóż żwirów

⁷⁹ W praktyce zdarzają się sytuacje, gdy zawarte w obowiązującym planie parametry (np. powierzchnia zabudowy, wysokość budynku, kształt dachu, ilość miejsc parkingowych itp.) nie odpowiadają inwestorowi i wnioskuje do wójta o ich dostosowanie do potrzeb przez zmianę planu.

⁸⁰ Mieszkańcy mogą wnosić do Urzędu Gminy swoje postulaty dotyczące różnych spraw, w tym wnioski o sporządzenie planu lub wnioski o przekwalifikowanie działek niezależnie od toczących się aktualnie procedur planistycznych.

⁸¹ W art. 18, ust.2, pkt 2a *ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym* nałożony został na wójta obowiązek badania (i zachowania!) spójności rozwiązań projektu planu z polityką przestrzenną gminy określoną w *studium*.

i piasków zalegających w dolinie Wisły na terenie sołectwa Stawy Monowskie. W pakiecie były także trzy wnioski wójta związane z zamiarem zmiany przeznaczenia na cele budowlane gruntów rolnych należących do gminy. W wyodrębnionej kategorii trzeciej, wniosków niestandardowych zdarzają się wnioski dotyczące zamierzeń gospodarczych takich jak np. usługi motoryzacyjne (autozłom, autokomis), usługi handlu, gastronomii i turystyki, usługi wytwórczości, rzemiosła, przemysłu itp. Zdarza się, że dla tego typu zamierzeń uruchamiana jest tzw. „szybka ścieżka”, aby uruchomiona w efekcie zainicjowanych działań planistycznych usługa lub produkcja mogła zasilać podatkami budżet gminy a bezpośrednio społeczeństwu dać nowe miejsca pracy.

W procesie angażowania się społeczeństwa w kształtowaniu przestrzeni, złożenie wniosku jest pierwszym, namacalnym aktem zamiaru udziału w akcie kreacji. Na podstawie analizy 59 planów autor stwierdza, że *gros* złożonych wniosków dotyczy przekwalifikowania (zmiany przeznaczenia) działek rolnych lub im podobnych (między innymi: łąki, pastwiska, sady, zakrzewienia, lasy) na działki budowlane (sic!).

4.2. Analiza treści wnoszonych uwag

Ton brzmienia treści zawartych w uwagach do planu jest zasadniczo różny od tonu składanych wniosków. Jeżeli bowiem brzmienie wniosku odnieść można do przysłowiowego „koncertu życzeń”, w którym wnioskodawca zabiega o uwzględnienie jego wizji dyktowanej oczekiwaniami zawartymi w lakonicznym (najczęściej jednozdaniowym – co wykazano w poprzednim rozdziale) sformułowaniu, to treści uwag na ogół są mocno rozbudowane zarówno tematycznie jak i objętościowo. W przeciwieństwie do przeciętnego wniosku, treść uwagi na ogół dotyczy kilku wątków. Np. w jednej złożonej uwadze poruszona może być kwestia braku zgody na drogę zajmującą część nieruchomości, zakwestionowanie przeznaczenia innego fragmentu działki pod pola uprawne, zieleń lub podobne oraz krytyka przyjętych parametrów: wysokości zabudowy, wskaźnika powierzchni zabudowy, wyznaczonych linii zabudowy itp. Generalnie w uwagach na ogół wyrażany jest negatywny osąd przyjętych w projekcie planu ustaleń. Ustawodawca nie nałożył na wnoszącego uwagę jakiegokolwiek obowiązku udowodnienia swoich racji ani jakiegokolwiek argumentacji dla wyrażanego stanowiska. Aby wnieść uwagę, wystarczy nie zgadzać się z rozstrzygnięciami zaproponowanymi przez projektanta. Znaczenie i siła uwagi – przez usytuowanie jej w procedurze planistycznej - jest ogromna. Każdy, najdrobniejszy aspekt w treści uwagi musi być poddany – najpierw przez projektanta - drobiazgowej analizie. Kolejno, przygotowany sposób rozpatrzenia każdego elementu uwagi jest przedstawiany wójtowi, który sygnuje sporządzony wykaz uwag wraz ze sposobem ich rozpatrzenia. Na tym etapie prac następuje

segregacja na uwagi uwzględnione i nieuwzględnione. Uwzględnienie uwagi sprawia konieczność dokonania odpowiednich korekt w tekście i na rysunku projektu. Nieuwzględnienie uwagi nakłada obowiązek przedstawienia jej radzie gminy z wyjaśnieniem powodów i argumentacją – dlaczego. Ponieważ w uwagach na ogół zderza się autonomiczny (indywidualny i osobisty) pomysł właściciela nieruchomości na urządzenie własnej działki z projektem, który często powstawał jako kompromis pomiędzy panującymi uwarunkowaniami i oczekiwaniami pozostałych właścicieli nieruchomości, uwzględnienie uwagi działa jak „zasada domku z kart” – rozsypuje się misterna konstrukcja. Większość projektów planistycznych zawiera pierwiastki poszukiwań w gąszczu rozlicznych interesów rozwiązania satysfakcjonującego jeżeli nie wszystkie strony, to przynajmniej zdecydowaną większość. Trudno oczekiwać, że jakikolwiek projekt będzie idealny. Można przyjąć, że wartością samą w sobie jest taki kształt koncepcji, która posiada cechy poprawności merytorycznej i jednocześnie jest przez społeczeństwo akceptowana. W treści uwag jest bowiem tworzywo budujące prawdziwie obywatelski sposób kreowania przestrzeni.

4.3. Ocena merytorycznej przydatności zgłaszanych postulatów i uwag dla tworzonej koncepcji *studium*

Studium jest opracowaniem planistycznym, w którym przede wszystkim powinny być rozpoznane wszystkie uwarunkowania rzutujące na kształt przyszłej koncepcji przestrzennej. Na kanwie walorów i ograniczeń możliwe jest stworzenie zasadniczego kształtu polityki przestrzennej dla obszaru gminy. Bezsprzecznie wiodąca rola w opracowywaniu tego dokumentu spoczywa w rękach projektanta. Niemniej jednak należy zwrócić uwagę na znaczenie głosu społeczności lokalnej, może nie tyle w tworzeniu zrębów koncepcji, co w jej modelowaniu, układaniu i dopasowywaniu do warunków miejscowych. Pierwotny szkic koncepcji wytworzony przez projektanta może stanowić kanwę do merytorycznej dyskusji w gronie przedstawicieli władz gminnych. Niewątpliwie nie można przecenić udziału we wstępnych pracach projektowych wójta wraz z zespołem kompetentnych pracowników urzędu gminy. Posiadana znajomość terenu, mieszkańców z ich problemami oraz specyfiki gminy, która niekoniecznie jest wyeksponowana w zebranych materiałach kartograficznych i danych statystycznych jest źródłem przydatnej wiedzy dla projektanta. Kolejno, wzmocnienie powiązań koncepcji *studium* z lokalnymi uwarunkowaniami następuje poprzez analizę złożonych wniosków od ludności. W ich treści mogą być zawarte istotne informacje do nadania odpowiednich kierunków dla zagospodarowania przestrzennego. Nie należy jednak na wstępie drogi projektowej pokładać nadmiernych oczekiwań związanych z treścią

wniosków, ponieważ dopiero ich zebranie i ocena określić może przydatność. Jak pokazuje praktyka, zasadniczym minusem wniosków do studium jest ich „deticzność”. Na ogół odnoszą się do „własnego podwórka” – związane z posiadaną przez wnioskodawcę nieruchomością. W budowanej strategii przestrzennej gminy, postulaty i uwagi mieszkańców mogą stanowić cenną wskazówkę, jednak zasadnicze kierunki winny wyływać raczej z nadrzędnych zasad stosowanych w tworzeniu koncepcji przestrzennych. Nie dość tego, pomysł na kształt *studium* musi respektować obowiązujące przepisy z zakresu planowania przestrzennego. Wypełnienie tego obowiązku niejednokrotnie staje się powodem nieuwzględnienia wniosków i uwag.

4.4. Ocena merytorycznej przydatności zgłaszanych we wnioskach postulatów oraz uwag dla tworzonej koncepcji planu miejscowego

Plan miejscowy w stosunku do *studium* jest – w szczególowości i zakresie opracowania – rozwiązaniem ogólnie ujmując bardziej szczegółowym. Sięga do poziomu działki ewidencyjnej. Z tego też względu, wnioski i uwagi składane w czasie sporządzania projektu (jak przedstawiono w Rozdziale 2.2.1) z natury swej dotyczące szczegółów i tak postrzegane, mogą znacząco oddziaływać na proces projektowania. Oceniając przydatność wniosków i uwag, można dokonać konstatacji związanej z oceną planów pod względem ich „przystawalności” do uwarunkowań społecznych. Dokładniej: plan może zostać określonej społeczności narzucony lub wspólnie z nią wypracowany. W sytuacji braku zainteresowania ze strony właścicieli nieruchomości sporządzanym opracowaniem⁸² pojawia się przed projektantem możliwość nieskrępowanego działania twórczego i szansa autorskiej kreacji. Wydaje się jednak, że zarówno projekt „narzucony” jak i sporządzany przy braku społecznego zainteresowania czynią plan jak gdyby mniej „obywatelskim”. Właśnie cechę „obywatelskości” a więc dopracowywanie kształtu planu w dyskusji, w ścieraniu się poglądów, wypracowywaniu rozwiązań alternatywnych jest wartością nie do przecenienia. Założyć można, że wartością dodatkową, możliwą do uzyskania na ścieżce „obywatelskiego” sporządzania koncepcji planu jest osiągnięcie takiego stanu świadomości planistycznej, która powoduje utożsamianie się uczestników procesu z wypracowaną koncepcją. Ponieważ istotą

⁸² Sytuacja taka miała miejsce w Zamościu przy sporządzaniu planu miejscowego dla obszaru o pow. około 130 ha (wschodnia część miasta) obejmującego całkowicie niezainwestowane tereny rolnicze, przeznaczone w planie pod zabudowę mieszkaniową, tereny usług i tereny przemysłu. Właściciele gruntów przyjęli bez dyskusji przygotowaną koncepcję planu, co dla mnie stanowiło pewien niedosyt, gdyż zaproponowany kształt był – z mojego punktu widzenia nazbyt teoretyczny, nie uległ w procesie układania się z właścicielami modyfikacjom, które uczyniłyby go mniej zasadniczym i mniej ortodoksyjnym. Doskwierał mi brak ścierania się poglądów.

planu są rozstrzygnięcia dotyczące przeznaczenia konkretnych własności oraz narzucone rygory dla sposobów ich zagospodarowywania, przyjęcie tych prerogatyw a szczególnie akceptacja ograniczeń, stwarza szansę, że w czasie funkcjonowania plan nie będzie generował konfliktów sąsiedzkich. Dla lokalnej społeczności, dla której jest sporządzany, niekoniecznie wszystkie jego aspekty są zrozumiałe. W pierwszym etapie tworzenia, gdy powstaje rysunek planu, zasadniczo największe kontrowersje wzbudzają decyzje dotyczące działek. Szczególnie zaś tworzenie nowego lub modernizacja istniejącego układu komunikacyjnego, co praktycznie zawsze wiąże się z przekazaniem pod drogi czyichś własności. Gdy w procesie „docierania” kształtu rysunku osiągnięty zostaje konsensus „powierzchniowy”, nie znaczy to, że zawarte w projekcie rozwiązania nie zaowocują w przyszłości dalszymi konfliktami. Gdy w oparciu o obowiązujący plan zaczną być wydawane pozwolenia na budowę i rozpoczną się inwestycje budowlane, wśród wielu ludzi mogą wzbudzić niepokój, niezadowolenie aż do protestów włącznie. Sytuacje takie mają miejsce, dając dowód na daleko idące niezrozumienie przez społeczeństwo procesów planistyczno-budowlanych. Z tego względu, publiczne rozpatrywanie wniosków a następnie uwag składanych do planów i wszelakie zastosowane w trakcie sporządzania planu formy dyskusji są pożądane. Autor preferuje stosowanie wszelkiego rodzaju spotkań ze społeczeństwem, na ogół wykraczających poza przewidziane prawem formy, co wynika z przekonania, że kontakt z projektantem i otwarta, rzetelna dyskusja przynosi pożądane skutki.

4.5. Znaczenie dyskusji publicznej nad przyjętymi rozwiązaniami

Zorganizowanie dyskusji w czasie wyłożenia projektu studium lub planu do publicznego wglądu stwarza mieszkańcom gminy możliwość bezpośredniego wystąpienia na forum ogólnym, które poświęcone jest tej konkretnej sprawie. Stwarza - po raz pierwszy w toku opracowania⁸³ - sposobność bezpośredniego kontaktu z projektantem i pracownikami urzędu gminy odpowiedzialnymi za zagadnienia przestrzenne oraz daje szansę zapoznania się ze stanowiskiem innych uczestników procedury planistycznej. Zorganizowanie dyskusji jest obligatoryjne. Udział w niej społeczeństwa jest dobrowolny a możliwość uczestnictwa

⁸³ Wprawdzie do osobistych kontaktów z pracownikami urzędu gminy może dochodzić wielokrotnie, chociażby przy składaniu wniosku, uzyskiwaniu informacji o zaawansowaniu opracowania itp., to dyskusja jest pierwszym, publicznym spotkaniem organizowanym obligatoryjnie przez urząd.

adresowana jest do wszystkich mieszkańców gminy.⁸⁴ Praktycznie jednak skupia tylko najbardziej zainteresowanych. Stwierdzony, procentowy udział społeczeństwa w dyskusji oscyluje wokół kilkunastu procent z ogólnej liczby mieszkańców obszaru objętego opracowaniem.⁸⁵ Informacja o dyskusji standardowo zamieszczana jest w miejscowej prasie w komunikacie powiadamiającym o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu studium lub planu oraz w postaci ogłoszeń na tablicach w neutralnych punktach gminy. Większość gmin umieszcza te informacje także na swych stronach internetowych. W praktyce zdarza się, że sygnał nie dociera do wszystkich zainteresowanych. Absencja w dyskusji, poza oczywistą stratą możliwości przedstawienia swoich racji jak również uzyskania „na bieżąco” pożądaných informacji o projekcie, nie skutkuje zasadniczymi konsekwencjami prawno-planistycznymi dla uczestnika procedury planistycznej.⁸⁶ Niewątpliwie przeprowadzenie otwartej, publicznej debaty jest elementem czyniącym większą przejrzystość w poczynaniach gminy. Umożliwia przedstawicielom społeczeństwa konfrontację bezpośrednio z pracownikami urzędu gminy i projektantem.⁸⁷ W przypadku dużego zainteresowania i właściwie poprowadzona debata publiczna może być dogodną płaszczyzną do merytorycznej wymiany poglądów. Dla ludzi mających trudności ze zrozumieniem obowiązujących zasad i przepisów, gubiących się gąszczu specjalistycznych pojęć i sformułowań, stwarza możliwość zadawania bezpośrednio pytań, które mogą przyczynić się do rozwiewania narosłych obaw i wątpliwości. Serwowane rozwiązania planistyczne prawie zawsze – jak gdyby z definicji - ingerują w stan własności i wówczas do kwestii zrozumienia sensu przedstawionej koncepcji dochodzi dodatkowo bolesny problem akceptacji np. uszczerbku w posiadanej działce lub niekorzystnym (z punktu widzenia właściciela) jej przeznaczeniu. Obecność innych uczestników, będących w podobnej

⁸⁴ Wszystkie formy uczestnictwa w procedurze sporządzania zarówno projektu studium jak i planu adresowane są do społeczeństwa *in gremio* (każdy może wnieść wniosek, uwagę, uczestniczyć w dyskusji publicznej etc.)

⁸⁵ W dyskusji nad projektem planu dla gminy Mucharz udział wzięło 47 osób z pośród około 3 800 mieszkańców a w dyskusji nad planami dla gminy Oświęcim (obszary kilkunasto hektarowe we władaniu kilkudziesięciu osób) brało udział każdorazowo nie więcej niż 10 osób.

⁸⁶ Jak wcześniej wspomniano, w wyniku przeprowadzonej debaty nie może dojść do ustaleń, które pomijając tryb sporządzania (uwagi na piśmie i ich rozpatrzenie przez wójta) zaowocują jakimikolwiek zmianami w projekcie.

⁸⁷ Władze gminy nie mają obowiązku uczestnictwa w dyskusji publicznej i jak wskazuje praktyka, wójt lub inna osoba z kierownictwa uczestniczy w debacie w zależności od rangi opracowania i spodziewanego zainteresowania. W przypadku opracowania dla niewielkiego obszaru nie budzącego kontrowersji, o znikomym zainteresowaniu społecznym, gdy na dyskusji nie pojawia się nikt lub zaledwie kilka osób, obecność wójta jest zasadniczo zbędna. Z reguły w dyskusji bierze udział projektant, aczkolwiek i w tym przypadku określa się przewidywane zainteresowanie. W dyskusjach nad małymi planami często nie pojawia się nikt z mieszkańców. Przewidując to – dla spełnienia formalnego wymogu – w czasie i miejscu przygotowanym dla odbycia dyskusji uczestniczy tylko pracownik gminy.

sytuacji, bo np. na części ich działek też prowadzona jest droga, powoduje, że pomniejsza się poczucie osobistej krzywdy. Łatwiej jest zaakceptować pozornie krzywdzące rozwiązanie w sytuacji gdy analogiczny problem dotyka sąsiadów, którzy na dodatek zgadzają się na projekt. Rozszerzone forum dyskusyjne może stać się swoistym katalizatorem, który w zależności od okoliczności albo sprzyja osłabieniu negatywnych emocji albo, przeciwnie, staje się zarzewiem konfliktu. Pożądane jest oczywiście moderowanie dyskusji w katalizie „pozytywnej”. Duże znaczenie ma w tej sytuacji postawa animatora debaty. Czasem projektanta, czasem wójta lub jego współpracowników. Rygorystyczne utrzymywanie klimatu dyskusji z użyciem argumentów merytorycznych jest bardzo pomocne dla spokojnego przebiegu toku spotkania. Na atmosferę rozmów ma także ogromny wpływ sposób przedstawienia demonstrowanej koncepcji. Wszak w naszym społeczeństwie, podobnie jak na medycynie, także na wielu innych dziedzinach, planistycznej nie wyłączając zna się prawie każdy. Niejednokrotnie spotykam się w trakcie prezentacji projektu z sugestiami, jak można zrobić coś lepiej. Wszystkie tego typu rady – moim zdaniem – winny być traktowane z pełną powagą i odpowiedzialnością. Jeżeli forsować przedstawiony autorski projekt, to tylko w drodze maksymalnie merytorycznej dyskusji i z użyciem mocnych, nie budzących wątpliwości argumentów. Do tego z bezwzględnym poszanowaniem interlokutora i jego najbardziej zwariowanych albo naiwnych pomysłów. Także z pełnym otwarciem na wnoszone przez niego propozycje zmian i udoskonaleń. Ważne jest permanentne podtrzymywanie świadomości, że przedstawiony projekt jest przygotowywany dla tej, konkretnej społeczności, rozporządza jej własnością w ogólnie pojętym interesie wszystkich i sporządzany jest dla *de facto* nich. Ważne, aby z pola widzenia nie schodziła konstatacja iż autor opracowuje projekt, który nie jest wyłącznie spełnieniem jego osobistych ambicji i w efekcie nie jemu ma służyć. Angażowanie społeczeństwa do uczestnictwa w dyskusji na tym etapie procedury, stwarza ciągle jeszcze możliwość wypracowania projektu obywatelskiego, aczkolwiek bezdyskusyjnie udział mieszkańców powinien być przesunięty w czasie na początek procedury. W praktyce projektowej, w czasie dyskusji, uwaga projektanta może być przez uczestników zwrócona na nowe okoliczności i nieznanne mu wcześniej uwarunkowania, co jest niewątpliwym pozytywem tej formy uczestnictwa. W obliczu nowych faktów może zaistnieć potrzeba dokonania zmian w projekcie. Zmiany te nie są jednak możliwe tylko w oparciu o głosy odnotowane w dyskusji, ponieważ brak jest stosownych umocowań prawnych w obowiązujących przepisach do ich zastosowania. Nakładają one konieczność złożenia pisemnej uwagi i dopiero po jej rozpatrzeniu możliwe stają się korekty w procedowanej koncepcji planistycznej. Niekwestionowanym walorem przeprowadzenia debaty publicznej jest możliwość wyciągnięcia wniosków z ogólnie panującego wśród uczestników nastroju (aprobata, odrzucenie itp.). Należy podkreślić z całą mocą, że odpowiednio wykorzystana idea dyskusji

publicznej może stanowić dużą wartość dla sporządzenia dobrego projektu. Ułomnością tej idei jest natomiast usytuowanie dyskusji na tak późnym etapie postępowania planistycznego. Co prawda przepisy nie ograniczają uprawnień wójta do rozszerzania procedury i dają możliwość wcześniejszych konsultacji ze społeczeństwem, jednak w praktyce zdarza się to bardzo rzadko⁸⁸. Z różnych względów. Dodatkowe konsultacje wymagają wysiłku organizacyjnego zarówno ze strony urzędu jak i projektanta a sukces nie jest zapewniony. Często decyduje czynnik czasu. Sama procedura realizowana zgodnie z przepisami jest dość czasochłonna i zajmuje – przy dużej sprawności urzędu i projektanta – około 7 do 8 miesięcy a w praktyce rok i dłużej. Dodatkowe konsultacje wpłyną na wydłużenie czasu opracowania. Generują ponadto dodatkowe koszty (czas pracy urzędników, koszty poligrafii, usług pocztowych i telekomunikacyjnych oraz dodatkowe wynagrodzenie dla projektanta.) Nie można wykluczyć czynnika oportunistycznego zarówno w kręgu pracowników urzędu jak i w zespole projektującym.

Upoważnieniem projektanta do wprowadzenia zmian mogą być tylko uwagi, także te wynikające z dyskusji, ale wniesione w formie pisemnej. W praktyce zdarza się, że w czasie dyskusji rozwiewane są wątpliwości uczestników, pewne kwestie są wyjaśniane a niekiedy udaje się przekonać niektórych uczestników do zaproponowanych rozwiązań. Udział w dyskusji jest ograniczony sztywnymi regulacjami proceduralnymi, które uniemożliwiają w zasadzie wypracowanie akceptowalnego przez ogół zebranych stanowiska⁸⁹. Integralną częścią wyłożenia do publicznego wglądu jest możliwość składania uwag. Uwagi składane przez mieszkańców muszą być wyrażone na piśmie i złożone w określonym czasie.

⁸⁸ W czasie opracowywania transzy 16 planów miejscowych z intencją wyznaczenia nowych terenów pod zabudowę w gminie Oświęcim, przekonałem wójta (w tym przypadku bez trudu), do zorganizowania szeregu spotkań z mieszkańcami zainteresowanymi planem. Spotkania – i dyskusje – odbyły się na początku toku opracowywania projektów, przed etapem opiniowania i uzgodnień. Były niezwykle przydatne bo posłużyły do znacznej modyfikacji przedstawionych – mocno teoretycznych – rozwiązań. W efekcie finalnym poszczególne społeczności otrzymały plany, z którymi zasadniczo się identyfikowały.

⁸⁹ W praktyce, której doświadczyłem, udział w dyskusji sprowadza się na ogół do zadawania pytań przez uczestnika oraz odpowiedzi udzielanych przez projektanta lub przedstawicieli władz samorządowych. Zdarzają się wystąpienia nacechowane emocjami (najczęściej negatywnymi), których jedynym celem jest krytyka wszystkiego.

4.6. **Wnioski dotyczące przyjętych form udziału społeczeństwa w procedurach planistycznych**

Stosowane trzy podstawowe – zagwarantowane ustawowo – formy udziału społeczeństwa w procedurach planistycznych wydają się być w pełni wystarczające w zapewnieniu dostępu każdemu zainteresowanemu do współdecydowania o przestrzeni przez udział w toczącym się opracowaniu. Po pierwsze, na samym wstępie możliwe jest przedstawienie indywidualnych oczekiwań w postaci złożonego wniosku. Po drugie, możliwa jest indywidualna ocena opracowania i wyrażenie własnego zdania w postaci uwag do gotowego projektu *studium* lub *planu*. I po trzecie, przez udział w dyskusji publicznej, przez możliwość wyartykułowania na forum społeczności własnego zdania o przyjętych rozwiązaniach. Na pierwszy rzut oka mogłoby się wydawać, że zastosowane formy wyczerpują niezbędne minimum w dostępie społeczeństwa do „kuchni planistycznej”. Tak jednak nie jest.

Jak przedstawiono w Rozdziale III, pkt. 3.1. (*Analiza treści składanych wniosków*) w przypadku terenów wiejskich wnioski są w swej formie absolutnie lakoniczne (dominuje: *wnoszę o przekwalifikowanie działki rolnej na budowlaną*) a w treści w miazdzącej przewadze dotyczą posiadanej nieruchomości. Taki stan rzeczy świadczy z jednej strony o niskiej świadomości społeczeństwa o zagadnieniach planistyczno-przestrzennych a z drugiej o mikrej jakości przygotowanych w gminie informacji o podejmowanych lub toczących się opracowaniach i braku skuteczności w ich przesyłaniu mieszkańcom. Stąd wnioski, aby władze gminne lakoniczne komunikaty o przystąpieniu (formułowane językiem urzędowym i nasycone „paragrafami”) do opracowania planistycznego wyposażały w lapidarny komentarz (wyrażony prostym, zrozumiałym językiem, bez używania sformułowań specjalistycznych) i wyjaśnienie celu sporządzanego opracowania oraz pokładanych w reakcji mieszkańców oczekiwaniach. Być może właściwe byłyby aranżowane przed oficjalnym startem spotkania informacyjno-uświadamiające z mieszkańcami, organizowane na podobnych zasadach jak dyskusja publiczna w trakcie tzw. wyłożenia. Zasadnicze wątpliwości związane z powołaniem w *ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* udziału społeczeństwa w dyskusji publicznej budzi jej usytuowanie na tak dalekim chronologicznym etapie opracowania. Koncepcja planistyczna w kształcie przygotowanym do dyskusji publicznej jest rozwiązaniem zamkniętym z punktu widzenia procedury. Została przygotowana praktycznie za kulisami społecznej sceny. Na ogół bez udziału zainteresowanych, którym zostanie przedstawiona dopiero po uzyskaniu pozytywnych opinii i uzgodnień powołanych do tego organów i instytucji, a więc w kształcie wskazującym na daleko idące zaawansowanie.

W opracowywanym w 1995 roku miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego osiedla Kościelec w Chrzanowie autor zaproponował burmistrzowi miasta konsultacje z mieszkańcami i właścicielami gruntów z obszaru objętego planem. Propozycja spotkała się z pełnym zrozumieniem i akceptacją burmistrza. W budynku szkoły odbyła się prezentacja dwóch koncepcji. W wyniku dyskusji, wniesionych uwag i propozycji, projekt został zmodyfikowany i ponownie zaprezentowany. Autor dokonał w nim kolejnych, niewielkich zmian a następnie projekt poddano standardowej procedurze opiniowania, uzgodnień i oficjalnego wyłożenia. Zastosowana metoda przyniosła nadszpodziewanie dobre efekty i projekt planu wkrótce został uchwalony.

Dyskusja publiczna, bez względu na jej jakość merytoryczną oraz liczebność uczestników, nie może stanowić podstawy do jakichkolwiek zmian w dyskutowanym dokumencie. We wnioskowanej formule przesunięcia debaty przed opiniowanie i uzgadnianie, projekt w wyniku uzgodnień może ulec modyfikacji, przez co poczynione wcześniej ustalenia z uczestnikami pierwszych debat mogą być zmienione. Nowy kształt koncepcji, uwzględniającej stanowisko organów i instytucji, mimo iż odbiegający od oczekiwań społecznych, poddany kolejnej debacie, łatwiejszy jest jednak do obrony. Fakt współuczestnictwa zainteresowanych w wypracowywaniu koncepcji jest znaczącym argumentem w rękach projektanta i wspierających go władz gminy. W sytuacji, gdy czyjeś propozycje – pierwotnie akceptowane i przyjęte do projektu przez autora – w wyniku uzgodnień musiały zostać odrzucone a projekt zmieniony, sporządzający nie może być posądzony o brak dobrej woli ze swej strony. Łatwiej przekonywać wtedy adwersarzy, argumentując niejako działaniem „siły wyższej”.

Zwielokrotnienie debaty wydłuża czas opracowania i generuje dodatkowy wysiłek zespołu projektowego, pracowników gminy oraz koszty, buduje za to lepszy klimat społeczny wokół projektu i w większości przypadków prowadzi do osiągnięcia merytorycznie lepszego dokumentu. Otóż, pierwszy kontakt obywatela ze sporządzoną koncepcją przestrzenną (jak dotąd bez jego udziału) następuje na etapie tzw. wyłożenia projektu *studium/planu* do publicznego wglądu (o czym w Rozdziale). Przedkładany dokument, nie dość że ma postać opracowania zamkniętego, został ponadto uzgodniony z właściwymi instytucjami i organami (o tym w Rozdziale 3.2.2.), co z jednej strony podnosi rangę planistyczną ale równocześnie stawia przeciętnego obywatela w sytuacji kogoś z zewnątrz, któremu pokazano gotowe rozwiązanie i na którego kształt nie ma praktycznie wpływu. *De facto* nie został włączony w proces projektowy. Ponadto zauważamy, że dokonane uzgodnienia są czynnikiem osłabiającym pozycję obywatela w ewentualnej dyskusji, w której może spotkać się z argumentem, że zmiany koncepcji nie są już możliwe, ponieważ została ona uzgodniona z szeregiem organów państwowych i instytucji uprawnionych do uzgodnień. W związku z tym może albo akceptować przyjęte w *studium/planie* rozstrzygnięcie albo je kwestionować. Praktyka pokazuje, że negocjacje i rzetelna dyskusja na początkowym etapie sporządzania

opracowania planistycznego zdarza się niezwykle rzadko, ponieważ zarówno władze gminy jak również większość projektantów unika rozszerzenia procedury. Tymczasem nasuwa się wniosek, że właśnie na tym etapie kontakt ze społeczeństwem ma duże znaczenie. Przy wypracowywaniu zrębów koncepcji projektowej z dopuszczeniem do tych czynności zainteresowanych, można osiągnąć niezłe rezultaty, a co najważniejsze, w zarodku zlikwidować szereg potencjalnych konfliktów.

W Rozdziale II, pkt. 2.2.2. (*Uwagi wnoszone do projektu studium i projektu planu*) przedstawiono jak mocy w obiegu prawnym nabiera uwaga złożona na piśmie, z potwierdzeniem jej złożenia przez dziennik podawczy gminy. Zatem można przyjąć, że ze zdroworozsądkowego punktu widzenia dyskusja publiczna jest pozbawiona sensu. Może poza faktem publicznej prezentacji i rozładowania nabrzmiałych emocji? Nasuwa się jednak oczywisty wniosek, aby publiczna prezentacja i dyskusja na forum społeczności była organizowana tuż po opracowaniu koncepcji projektowej i aby autorska wizja sporządzanego dokumentu mogła być zweryfikowana przez ludzi, do których jest adresowana, zanim tryby procedury poniosą ją dalej. Wnioskowana forma mogłaby stanowić platformę do rzetelnej dyskusji, w wyniku której pierwotna koncepcja byłaby modyfikowana w myśl poczynionych przez dyskutantów uwag i postulatów. Te spotkania z zainteresowanymi mogłyby być oczywiście powtarzane, nawet wielokrotnie. Chciałoby się powiedzieć: aż do osiągnięcia consensusu. Niestety, w przypadku opracowań planistycznych dla znacznych obszarów (właściwiej: dla dużej ilości właścicieli nieruchomości) osiągnięcie pełnej akceptacji jest niezmiernie trudne, a często wręcz niemożliwe. Jednak przewidywanie, że pełna zgoda nie jest możliwa, nie powinno przekreślać starań o zebranie poparcia największej liczby uczestników dyskusji. W przypadku braku consensusu następuje moment podjęcia przez tandem wójt-projektant decyzji o przerwaniu opracowania lub jego kontynuacji ze świadomością nieuchronnych konsekwencji. Projekt może być kontestowany w trybie złożonych uwag, które w przypadku nieuwzględnienia przez wójta mogą kolejno spowodować, że rada gminy nie uchwalając go, zwróci dokument do przeprojektowania.

W praktyce projektowej udział społeczeństwa w mechanizmach, z wykorzystaniem których powstają opracowania planistyczne jest poważnie ograniczony. **Miejsce usytuowania w ustawie zapisów o możliwości włączania się społeczeństwa do czynności projektowych nie spełnia warunków pełnoprawnego uczestnictwa obywateli w kreowaniu kształtu sporządzanego dokumentu.** Nasuwa się wniosek o nowelizację przepisów w zakresie podnoszenia efektywności partycypacji społecznej we wskazanym obszarze między innymi poprzez wprowadzenie proponowanych w niniejszej pracy postulatów dotyczących organizacji i procedur.

ROZDZIAŁ V

5.1. ANALIZA WPŁYWU UDZIAŁU SPOŁECZEŃSTWA NA PROCES PLANOWANIA

5.1.1. Społeczna inicjatywa impulsem do uruchomienia procedury planistycznej

Standardowo działania planistyczne na terenie gminy inicjowane są przez wójta, który podejmuje decyzje dotyczące sporządzenia projektu *studium* lub *planu* miejscowego. W praktyce, do urzędów wielu gmin wiejskich płynie permanentnie strumień wniosków dotyczących „przekwalifikowania działek niebudowlanych (rolnych i leśnych) na budowlane”. Szczegółowo zagadnienie to zostało omówione w Rozdziale II, w pkt. 2.2.1. (*Wnioski składane do projektu studium i projektu planu.*) We wnioskach składanych w tym trybie, na ogół nie są brane pod uwagę planistyczne okoliczności⁹⁰. Treść wniosków jest odzwierciedleniem i świadectwem inwestycyjnych zamierzeń właścicieli poszczególnych działek i oczekiwań skierowanych pod adresem władz. Wnioski te są rejestrowane w urzędzie i co najmniej jeden raz w trakcie trwania kadencji władz, obligatoryjnie analizowane. W praktyce analiza okoliczności i ocena poszczególnych wniosków odbywa się na bieżąco w wyspecjalizowanym wydziale urzędu. Wśród wnioskodawców natomiast można wyodrębnić dwie różne postawy: bierną - spokojnie oczekujących na rozwój wydarzeń oraz czynną - dynamiczną, gotowych poruszyć przysłowiowe niebo i ziemię aby dopiąć swego. Nie wnikając w przyczyny takiego zróżnicowania postaw, widzimy, iż wnioskodawca „dynamiczny”, poza formalnym pismem do urzędu dokonuje szereg inicjatyw polegających między innymi na spotkaniach z wójtem oraz odpowiednimi pracownikami urzędu oraz radnymi. Tego typu działania: wielotorowe, zintensyfikowane, permanentne lub wielokrotnie powtarzane, na ogół prowadzą do sukcesu, to jest do wszczęcia przez gminę procedury planistycznej.

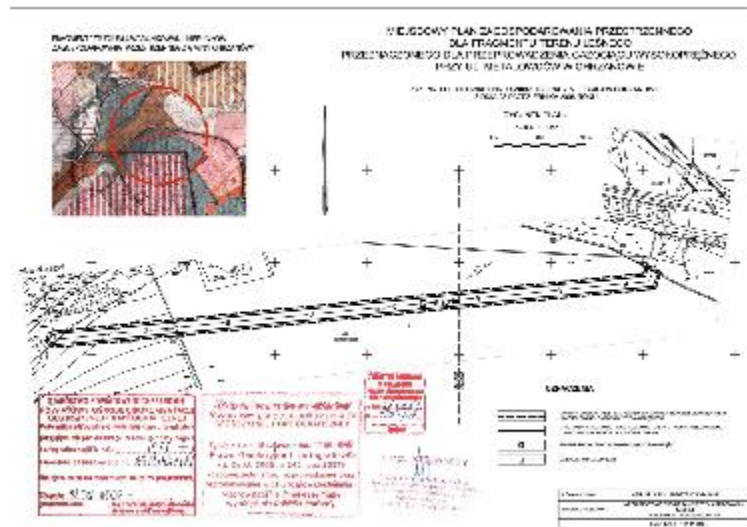
Przedstawiona powyżej grupa wnioskodawców to indywidualni właściciele działek, którzy zainteresowani są przede wszystkim budową budynków mieszkalnych dla realizacji swoich rodzinnych celów mieszkaniowych. Można przyjąć, iż inicjatywa planistyczna tych mieszkańców utrzymuje się w nurcie spraw charakteryzujących się pewną inercją biurokratyczną. Jak uprzednio przedstawiono, dla tego typu inicjatyw (spływających

⁹⁰ Tymi okolicznościami jest np. trwająca procedura sporządzania studium lub planu dla terenu, w którym znajduje się wnioskowana działka. Kolejną okolicznością jest odniesienie położenia działki w stosunku do ustaleń *studium* oraz potencjalna możliwość jej przeznaczenia w związku z tzw. przepisami odrębnymi.

permanentnie) nie jest możliwa – chociażby z organizacyjnego punktu widzenia – natychmiastowa reakcja urzędu. Postulaty te są oczywiście w urzędzie rejestrowane ale nie mają bezpośredniego przełożenia na rozpoczęcie procedury planistycznej. Stanowią natomiast wskaźnik społecznego zainteresowania terenami potencjalnych inwestycji.

Wśród inicjatyw planistycznych znaczące znaczenie mają wnioski dotyczące sfery działalności gospodarczej. Gminne władze – bez wyjątku – przywiązują dużą uwagę do wspierania działalności gospodarczej, która może generować zwiększone zatrudnienie, wyższe podatki lokalne oraz ogólnie wpływać na lepszy wizerunek gminy. Z tego też względu inicjatywy gospodarcze, inaczej niż w przypadku standardowych wniosków „o przekwalifikowanie”, podążają na ogół inną ścieżką. Pragmatycznie działający potencjalny przedsiębiorca na ogół wychodzi poza standardowe sposoby polegające na złożeniu pisma „w sprawie”. Do najczęściej stosowanych sposobów jest osobiste przedstawienie istoty zamierzenia w bezpośredniej rozmowie z wójtem. W czasie spotkania mogą być ocenione możliwości wszczęcia procedury planistycznej i jeżeli nie stwierdzono ku temu przeszkód⁹¹, może także powstać scenariusz działań. Przedstawiony przykład inicjatywy związany jest z zamierzeniem wnioskodawcy zorientowanego w procedurach planistycznych. Innym rodzajem mogą być inicjatywy osób słabo lub zupełnie niezorientowanych w zasadach zagospodarowania przestrzennego, wymagających merytorycznego wsparcia przez władze. W przypadku, gdy potencjalny inwestor dysponuje terenem, który nie ma określonego planem przeznaczenia pomoc sprowadzać się będzie do oceny możliwości sporządzenia stosownego planu miejscowego wraz z zapisami umożliwiającymi realizację przedsięwzięcia (także sprawdzenie zgodności planu ze studium.) W zgoła innej sytuacji znajdzie się przedsiębiorca, który nie dysponuje swym gruntem na terenie gminy i zwraca się z prośbą o wskazanie odpowiednich działek.

⁹¹ Mogą to być przeszkody obiektywne wynikające z aktualnej sytuacji planistycznej (położenie działek w studium i ewentualnie w obowiązującym planie, który wymagał będzie zmiany) oraz przeszkody wynikające z obaw władz gminy oraz przewidywane niezadowolenie społeczne.



RYСУNEK MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO DLA FRAGMENTU TERENU LEŚNEGO PRZEZNACZONEGO DLA PRZEPROWADZENIA GAZOCIĄGU WYSOKOPRĘŻNEGO PRZY UL. METALOWCÓW W CHRZANOWIE



RYСУNEK MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO TERENU POŁOŻONEGO PRZY UL. OKULICKIEGO W CHRZANOWIE

RYC. 7

MIEJSCOWE PLANY SPORZĄDZANE W CELACH PRZEZNACZENIA TERENÓW POD INWESTYCJE CELU PUBLICZNEGO

Miejscowe plany sporządzone dla dwóch terenów o niewielkich powierzchniach (0,12 ha i 0,2 ha), w celu przeznaczenia terenów pod gazociąg wysokoprężny (ul. Metalowców) oraz pod skrzyżowanie dróg publicznych (ul. Okulickiego). Plany mają zapewnić możliwość realizacji inwestycji celu publicznego. Sporządzanie planów nie spotkało się z zainteresowaniem społeczeństwa. Nie zostały złożone wnioski do planów, nie wniesiono uwag i nikt nie zabrał udziału w dyskusji publicznej nad przyjętymi rozwiązaniami.

5.1.2. Koszty opracowań czynnikiem hamującym planowanie w gminie

Planowanie przestrzenne należy do zadań własnych gminy i trzy jego zasadnicze formy finansowane są z budżetu gminy.⁹²

Podstawowym i obligatoryjnie sporządzanym opracowaniem planistycznym jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Obowiązek jego sporządzenia nałożony został na gminy *ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym* z 1994 roku. Zmiana tego dokumentu następuje wraz ze zmieniającymi się uwarunkowaniami oraz chęcią (także potrzebą) zmian w kierunkach zagospodarowania przestrzennego. Potrzeba zmian tego dokumentu często limitowana jest szczupłością środków budżetowych, dlatego też wiele gmin zwleka z przystąpieniem do zmian lub inicjuje zmiany częściowe w najbardziej newralgicznych miejscach studium.

W przypadku planów miejscowych, których opracowanie zależy li tylko od stanowiska władz gminnych⁹³, na ogół spotykamy dwie podstawowe formy działania: plan dla całego obszaru gminy lub plany dla wybranych terenów. Z merytorycznego punktu widzenia, plan dla całego obszaru gminy jest bardziej pożądanym, ze względów finansowych możliwości nie zawsze jednak możliwym. Wybór wariantu pokrywania obszaru gminy planami częściowymi jest zasadniczo bardziej kosztowny ale z uwagi na rozłożenie kosztów nawet na wiele lat, w niektórych gminach preferowany (np. gmina Oświęcim, gmina Babice, gmina Alwernia.) Jak napisano, opracowywanie planów nie jest obowiązkowe a ich brak nie prowadzi do całkowitego zahamowania procesów inwestycyjnych, które – wprawdzie w ograniczonym zakresie – ale mogą być prowadzone w oparciu o wydawane decyzje WZ. W sytuacji uzupełniania zabudowy w terenach zainwestowanych, decyzje WZ są formą umożliwiającą szybkie pokonywanie drogi administracyjnego przygotowania inwestycji. W przypadku dużej ilości wniosków o ustalenie warunków zabudowy wzrasta poważnie obciążenie dla budżetu gminy. Nie jest możliwa odmowa ustalenia warunków zabudowy z uwagi na brak środków finansowych, na co gmina musi mieć zabezpieczone środki. W przypadku wydatkowania dużych kwot na decyzje o ustaleniu warunków zabudowy mogą zostać zablokowane inne inicjatywy planistyczne, w tym np. na przeznaczenie nowych terenów pod działalność gospodarczą co w konsekwencji ogranicza wzrost gospodarczy w gminie.

⁹² Mamy do czynienia z trzema podstawowymi rodzajami zadań planistycznych, to jest: studium, plan miejscowy oraz decyzje o ustaleniu warunków zabudowy.

⁹³ Z wyjątkiem planów miejscowych opracowywanych z mocy ustawy, w nawiązaniu do przepisów odrębnych.

Analiza postępowań przetargowych w ostatnich latach ukazuje poziom cen opracowań planistycznych. Otóż zmiana studium dla całego obszaru gminy to wydatek od kilkudziesięciu tysięcy do ponad stu tysięcy złotych. Sporządzenie planu miejscowego dla terenu o powierzchni kilku do kilkunastu hektarów to wydatek kilkunastu tysięcy złotych. Koszt planu miejscowego dla całej gminy obciąży jej budżet kwotą znacznie przekraczającą sto tysięcy złotych – koszt zależeć będzie od powierzchni gminy i standardów cenowych pracowni projektowej składającej ofertę przetargową. Prowadzenie polityki przestrzennej w oparciu o decyzje WZ stanowić może także niebagatelną pozycję w budżecie przy dużym ruchu inwestycyjnym. Wydawanie kilkudziesięciu decyzji w skali roku kosztować może gminę sumą kilkunastu tysięcy złotych, przy wydawaniu kilkuset decyzji obciążenie finansowe wzrasta do kilkudziesięciu tysięcy złotych.

Część gmin dopuszcza partycypację w kosztach opracowania planistycznego zainteresowanego inwestora. Na ogół z takiej możliwości korzystają przedsiębiorcy zamierzający prowadzić na terenie gminy działalność gospodarczą. Forma finansowego współuczestnictwa nie blokuje zamierzeń inwestycyjnych jedynie z przyczyn braku środków w budżecie gminy.

5.1.3 Wpływ udziału społeczeństwa na tempo realizacji opracowań planistycznych

Scenariusz postępowania przy opracowywaniu projektów planistycznych jest ściśle określony obowiązującymi przepisami, w których także podane są nieprzekraczalne terminy dla konkretnych etapów działań. Z jednej strony ustalone zostały maksymalne porcje czasu przeznaczonego dla społeczeństwa na składanie wniosków i wnoszenia uwag, z drugiej zaś przewidziany został (również maksymalny) czas na rozpatrzenie tych wniosków i uwag przez wójta. Na skrócenie minimalnego czasu⁹⁴ potrzebnego na opracowanie tj. od podjęcia przez radę gminy tzw. *uchwały o przystąpieniu* do zakończenia opracowania przez podjęcie przez radę uchwały końcowej udział społeczeństwa nie wywiera wpływu. Zgoła inaczej przedstawia się sytuacja opracowania w aspekcie zmniejszenia tempa a wydłużenia czasu opracowania. Zaznaczyć trzeba, że niewrażliwym punktem procedury, ze względu na nieprzewidywalność czasu potrzebnego do kontynuowanie opracowania jest etap składania uwag do studium lub planu i ich rozpatrywanie (Rozdział II, pkt. 2.2.2. *Uwagi wnoszone do projektu studium*

⁹⁴ Minimalny czas potrzebny na sporządzenie projektu studium lub planu miejscowego – do ich uchwalenia – wynika z respektowania określonych przepisami terminów (czas na: składanie wniosków, na ich rozpatrzenie, na opiniowanie i uzgodnienia, na wyłożenie i składanie uwag, przygotowanie do uchwalenia) i wynosi około 5 - 6 miesięcy, przy założeniu, że urząd działa niezwykle sprawnie i procedura (np. uzgodnienia) nie wymaga powtórzenia.

i projektu planu.) Wprawdzie czas na składanie i rozpatrywanie uwag został w *ustawie* precyzyjnie określony, to jednak etap ten może stać się przysłowiowym wierzchołkiem góry lodowej z powodu np. uwzględnienia przez wójta uwag i konieczności ewentualnego ponownienia opiniowania, uzgadniania oraz powtórnego wyłożenia projektu studium lub planu do publicznego wglądu. Przy utrzymującym się braku społecznej akceptacji dla przyjętych rozwiązań procedura może być powtarzana wiele razy a tym samym czas opracowania może wydłużyć się do kilkunastu miesięcy a w przypadkach ekstremalnych do kilku lat⁹⁵.

Na ogół inicjatywa sporządzenia *planu* (lub zmiany *studium*)⁹⁶ spotyka się ze społeczną aprobatą, ponieważ statystyczny mieszkaniec gminy upatruje *a priori* zmian na lepsze przez np. zmianę przeznaczenia posiadanej działki rolnej na budowlaną, poprawy warunków komunikacyjnych (nowe drogi), poprawy standardów infrastruktury (wodociąg, kanalizacja, zaopatrzenie w energię elektryczną, gaz ziemny, dostęp do internetu, stacje bazowe telefonii komórkowej itp.) zakładając, że jego własność nie zostanie naruszona. Obserwuje się utrzymywanie takiego społecznego nastawienia do pierwszego kontaktu z przedstawianą koncepcją przestrzenną. Wymienione powyżej elementy uzbrojenia infrastrukturalnego oraz układ komunikacyjny z natury rzeczy nie mogą być uwzględnione w terenie nie zajmując go fizycznie, a to prowadzi wprost do niezadowolenia właścicieli zajętych działek. Jeżeli gmina dopuszcza konsultacje społeczne przed oficjalnym uzgadnianiem projektu i przed jego wyłożeniem do publicznego wglądu, szereg sytuacji konfliktowych może być zażegnanych a projekt na tyle zmodyfikowany przez projektanta aby jego poprawiona wersja mogła uzyskać aprobatę przynajmniej zdecydowanej większości społeczeństwa. Akceptacja wszystkich uczestników procedury, aczkolwiek zawsze pożądana, praktycznie (przy dużych obszarowo opracowaniach) nie występuje. Skala sprzeciwów z jednej strony oraz aprobatą z drugiej determinują tempo opracowania. Truizmem jest uwaga: im większa skala niezadowolenia, tym dłuższy czas do końca opracowania. Stąd wniosek, aby w ramach obowiązującego porządku prawnego wykorzystać wszelkie możliwe sposoby na uspołecznienie toku opracowania. Praktyka planistyczna poparta doświadczeniem obcowania w czasie wyłożenia do publicznego wglądu z przedstawicielami społeczeństwa, uczestnikami procesu planistycznego, wykazuje ich podatność na racjonalną argumentację nawet wobec konieczności ponoszenia pewnych kosztów przez uszczerbek na własności lub ograniczeniu do jej dysponowania.

⁹⁵ Przykładem jest projekt planu miejscowego dla obszaru Pomnika Zagłady Auschwitz – Birkenau w Oświęcimiu, do sporządzania którego przystąpiono w 2006 roku. Dopiero w czerwcu 2011 roku został wyłożony do publicznego wglądu i w listopadzie 2011 roku został uchwalony.

⁹⁶ Ponieważ w 1994 roku *ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym* nałożyła na gminy obowiązek sporządzenia *studium*, można założyć, że aktualnie mogą być dokonywane zmiany w obowiązujących *studiach*.

5.1.4. Przypadki odstąpienia od sporządzanych projektów planistycznych

Rada gminy podejmując uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia *studium* lub *planu* nakłada równocześnie na wójta obowiązek sporządzenia tego dokumentu. Sam fakt przystąpienia do opracowania danego projektu planistycznego uzasadnia jego potrzebę. Czy zdarza się wobec tego zaprzestawanie rozpoczętych opracowań i jeżeli tak, to w jakich okolicznościach? Można pokusić się o wymienienie trzech grup przyczyn. Po pierwsze - zmiana uwarunkowań, pod drugie - niezadowolenie społeczne wyrażone w postaci złożonych uwag, których uwzględnienie nie jest możliwe i po trzecie – brak środków w budżecie (mimo obowiązku ich zabezpieczenia na podjęte zadanie) w związku z koniecznością ponawiania poszczególnych etapów procedury oraz w wyniku prognozy skutków finansowych uchwalenia planu. W nawiązaniu do pierwszej grupy przyczyn odstąpienia można posłużyć się przykładem przedsiębiorcy, na którego wniosek opracowywano plan z przeznaczeniem pod tereny rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² a w międzyczasie zmieniły się warunki w sferze handlu i wnioskodawca odstąpił od swoich pierwotnych planów. Innym przykładem mogą być zmienione warunkowania środowiskowe. Gmina przystąpiła do planu w celu wyznaczenia terenów pod działalność gospodarczą w terenach położonych w dolinie rzeki ale w związku z przeprowadzonymi badaniami hydrologicznymi zostały w międzyczasie zmienione granice obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią, w obrębie których znalazł się wzmiankowany teren pod działalność gospodarczą. W obliczu nowych uwarunkowań procedowanie takiego planu pozbawione jest sensu – opracowanie winno być zaprzestane.

W drugiej grupie przyczyn zaprzestania opracowania znalazło się ogólnie rozumiane niezadowolenie społeczne. W standardowo prowadzonej procedurze miernikiem społecznego niezadowolenia z kształtu koncepcji przestrzennej jest ilość uwag złożonych w następstwie wyłożenia do publicznego wglądu oraz trudno mierzalna atmosfera dyskusji publicznej. Złożenie uwag – nawet w bardzo dużej ilości – nie przesądza o klęsce czy powodzeniu przedsięwzięcia. Istotny staje się sposób ich rozpatrzenia i ilość uwag nieuwzględnionych oraz wynikająca z uwzględnienia skala koniecznych zmian wypracowanej koncepcji. Wykaz uwag nieuwzględnionych przez wójta musi być przedstawiony na sesji rady gminy i poddany jednostkowemu głosowaniu. W przypadku przegłosowania nieuwzględnionych uwag zgodnie ze stanowiskiem wójta, procedowany dokument może być uchwalony, natomiast w wyniku negatywnego stanowiska większości radnych projekt nie może zostać uchwalony. W tym miejscu pojawia się alternatywa: rada gminy może projekt ponownie przekazać wójtowi do ponowienia procedur lub odstąpić od dalszego procedowania.

W trzeciej grupie przyczyn zaprzestania działań planistycznych znajdują się względy finansowe, które mogą być rozpatrywane w dwóch aspektach. Po pierwsze brak środków finansowych w budżecie gminy na powtórzenie procedur w związku ze stopniem skomplikowania opracowania i utrzymującego się niezadowolenia społecznego. Po drugie w związku z wynikami prognozy skutków finansowych uchwalenia planu⁹⁷ i nieprzewidzianym obciążeniem finansowym dla gminy przekraczającym możliwości budżetu. W prognozie winien być określony wpływ uchwalenia planu na dochody własne i wydatki gminy, w tym wydatki na realizację inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy. W przypadku przeznaczenia w planie terenów dotąd niezainwestowanych pod zabudowę, należy liczyć się z koniecznością ich pełnego uzbrojenia infrastrukturalnego i budową lokalnego systemu komunikacyjnego (drogi publiczne administrowane przez gminę), co może generować koszty przekraczające możliwości finansowe gminy. Odpowiedzialne zachowanie władz może wobec tego skutkować decyzją o zaprzestaniu opracowania. Problem ten jest jednak różnie postrzegany w różnych gminach i do zaprzestania procedury z wymienionego powyżej powodu może prowadzić sporadycznie.

5.2. Wnioski

Wszczęcie procedury planistycznej jest w gestii urzędu ale inicjatywa pierwotna wypływa z postulatów i wniosków społeczeństwa składanych do odpowiednich służb w urzędzie. W praktyce projektowej wpływ, jaki udział społeczeństwa wywiera na proces planowania jest ograniczony. Procedura planistyczna jest określona przepisami, które wyraźnie zakreślają zakres udziału społeczeństwa. Wprawdzie brzmienie zapisów ustawy stwarza formalne ramy dla udziału społeczeństwa w procedurach planistycznych, nie stanowi to jednak rękojmi dla faktycznego, kreatywnego włączania mieszkańców w tworzenie koncepcji dokumentu planistycznego. Powszechną bolączką jest brak skutecznie docierającej informacji do adresatów, potencjalnych uczestników prowadzonych przez urząd opracowań planistycznych. Stąd wniosek – również bardzo ogólny – o wzmocnienie platformy dla przepływu informacji na linii obywatel – urząd.

⁹⁷ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w § 11 określa, co powinna zawierać prognoza skutków finansowych.

ROZDZIAŁ VI

6.1. ROLA UDZIAŁU SPOŁECZEŃSTWA W PROCESIE PLANOWANIA

6.1.1. Edukacyjne znaczenie udziału społeczeństwa w planowaniu

Udział w procedurach planistycznych oraz współtworzenie koncepcji przestrzennych niesie duże wyzwania dla społeczeństwa, które otrzymało niezwykłą szansę na decydowanie o kształcie otaczającej przestrzeni. Przez bardzo ogólnie pojmowanie, planowanie przestrzenne było głównie przedmiotem zainteresowania urbanistyki, nauk ekonomicznych i w nieznacznym zakresie nauk prawnych. W wyniku przemian politycznych po 1989 roku stało się zaś jednym z ważniejszych zadań publicznych do którego zaangażowane zostało szeroko rozumiane społeczeństwo. Faktycznie zaś w toku opracowywania projektów planistycznych udział biorą mieszkańcy gminy bezpośrednio opracowaniami zainteresowani przez chociażby posiadanie gruntów w granicach obszaru objętego planem lub mieszkając w pobliżu baczą, czy wraz ze sporządzanym planem nie pogorszą się warunki ich życia. Taka sytuacja może dotyczyć planowanej w pobliżu drogi, wysypiska śmieci, stacji benzynowej czy terenów działalności gospodarczej.

Z trzech form działań planistycznych (*studium, plan miejscowy, decyzja WZ*) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest elementem prawa miejscowego i w tym znaczeniu wykracza poniekąd poza sferę tworzenia li tylko estetycznej i funkcjonalnej koncepcji przestrzennej z uporządkowaną – definicji - ładną architekturą wpisaną harmonijnie w otaczający krajobraz. Otóż znaczenie *planu* jako elementu tworzonego prawa miejscowego znacznie wykracza poza sferę funkcjonalności i estetyki. Wraz z jego ustaleniami dla przeznaczenia terenów i zasad ich zagospodarowania pojawia się między innymi zagadnienie ekonomicznych walorów przestrzeni⁹⁸. Zaistniałe zmiany spowodowały niespotykane dotąd zapotrzebowanie na wiedzę z zakresu planowania przestrzennego z akcentem postawionym na aspekt prawny.

Wzmiankowane włączenie społeczeństwa do udziału w procedurach planistycznych przyczynia się do podnoszenia samoświadomości nabytych uprawnień a udział w kolejnych etapach procesu planistycznego (formułowanie wniosku i śledzenie jego losów, udział

⁹⁸ Przykładowo: wartość ara powierzchni działki rolniczej oscyluje wokół jednego tysiąca złotych a z chwilą zmiany przeznaczenia na działkę budowlaną – po uchwaleniu planu – jeden ar powierzchni tej samej działki może osiągnąć wartość 5000 zł lub więcej.

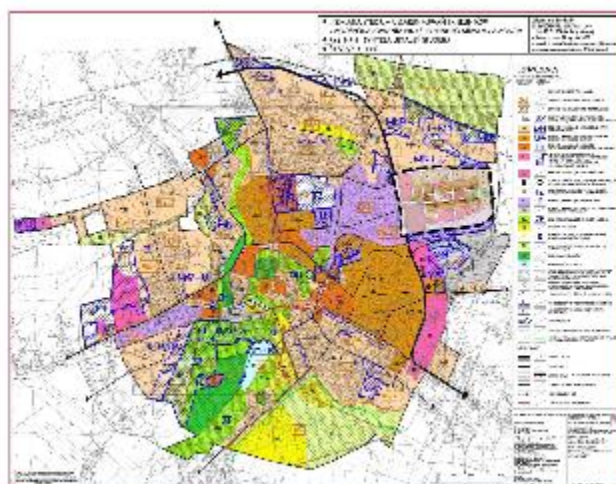
w dyskusji publicznej oraz ewentualne redagowanie uwag do projektu) powoduje podnoszenie poziomu edukacji w zakresie przepisów planistycznych. W przypadku spraw złożonych angażowane bywają wyspecjalizowane firmy doradcze, co też może świadczyć o świadomości wagi zagadnienia. W oparciu o kilkunastoletnie doświadczenie zebrane w czasie sporządzania projektów opracowań planistycznych, mogę wyrazić pogląd, iż społeczeństwo szybciej podlega edukacji w sferze prawnej i ekonomicznej, znacznie wolniej natomiast w rozumieniu zagadnień *stricte* estetycznych⁹⁹.

6.1.2. Uświadomienie społeczeństwu korzyści płynących z opracowań planistycznych

W społeczności wiejskiej świadomość planistyczna rozwija się zapewne intensywniej niż wśród większości mieszkańców miast, żyjących w środowisku przestrzennie ustabilizowanym, w którym właściciel kamienicy lub administrator bloku na osiedlu pilotuje większość kwestii związanych z wszelkimi działaniami inwestycyjnymi. Dla większości mieszkańców miast prace budowlane itp. dzieją się gdzieś „na zewnątrz” ich życia. Przeciętny mieszkaniec miasta może przez całe swoje życie nie mieć potrzeby kontaktu z instytucjami zajmującymi się zagadnieniami regulowanymi prawem budowlanym.

W środowisku wiejskim prawie wszystkie działania dzieją się po sąsiedzku. Nie sposób ich nie dostrzec. Skoro dotyczą mojej działki lub mojego sąsiada albo dzieją się przy drodze, którą codziennie pokonuję, stają się treścią życia, przedmiotem rozmów. W przestrzeni wsi wszelkie działania budowlane są szczególnie widoczne. Trudno nie dostrzec, że sąsiad dobudowuje garaż, ktoś inny zmienia pokrycie dachu, wymienia okna, budowany jest chodnik, modernizowana nawierzchnia drogi, postawiono nową wiatę przystanku autobusowego itd. itp. Wykonywane prace wymagały uprzedniego zaplanowania, zebrania środków pieniężnych przygotowania inwestycji. Planowanie staje się przedmiotem dyskusji. W użyciu pojawiają się słowa - pojęcia z zakresu prawa budowlanego i planowania przestrzennego. Pojawia się ślad świadomości planistycznej.

⁹⁹ W trakcie sporządzania planu miejscowego dla jednej z gmin w tekście ustaleń wprowadziłem zakaz stosowania pokryć dachowych w kolorze niebieskim, co spotkało się z dużym niezrozumieniem pracowników wydziału odpowiedzialnego za zagadnienia przestrzenne w urzędzie gminy.



RYСУNEK PLANU NA TLE STUDIUM UWARUNKOWAN | KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO MIASTA ZAMOŚĆ



RYC. 8

MIEJSCOWY PLAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO MIASTA ZAMOŚĆ – „WSCHODNIA DZIELNICA PRZEMYSŁOWA – CZĘŚĆ PÓŁNOČNA”

W ślad za zmianą „Studium”, sporządzony został plan miejscowy, w którym dokonano zasadniczych zmian w przeznaczeniu terenów. Powierzchnia obszaru objętego planem wynosi 128 ha i stanowi własność 384 osób prawnych i fizycznych. Tereny są niezainwestowane i pozostają w znacznej mierze w użytkowaniu rolniczym. Do planu złożono 64 wnioski. W trakcie wyłożenia zostały wniesione (jedynie) 4 uwagi. Pomimo planistycznego przeznaczenia terenów o znacznych powierzchniach pod inwestycje celu publicznego jak plac miejski (rynek), administracja (ratusz), usługi oświaty (zespół szkół), usługi zdrowia, sportu i rekreacji, plan został przez społeczeństwo zaakceptowany. Zamierzeniem autora planu było stworzenie dla kilkunastotysięcznej społeczności mieszkańców kompleksowo rozwiązanej dzielnicy zawierającej zabudowę wielorodzinną, jednorodzinną, usługi publiczne, usługi handlu, rzemiosła etc. oraz miejsca pracy w terenach przeznaczonych pod produkcję i różnego typu usługi komercyjne.

Istotnym rozwinięciem kwestii związanych z edukacyjnym znaczeniem udziału społeczeństwa w planowaniu jest podnoszenie społecznej świadomości znaczenia projektów planistycznych w szerokim spektrum tego zagadnienia. Bodajże najważniejsze jest wprowadzenie do powszechnej świadomości znaczenia planowania, jako działań wykraczających poza granice jednostkowej działki. Chodzi o to aby obszar objęty opracowaniem planistycznym był postrzegany jako wspólne dobro, którego wartością są regulacje dotyczące wypracowanych w społecznej debacie relacji pomiędzy prawami do zagospodarowania jednostkowej działki a prawami innych właścicieli. Wartością staje się system wzajemnych powiązań uzyskanych planem prerogatyw i nałożonych ograniczeń na wszystkich uczestników. Zakodowanie w społecznej świadomości takiego rozumienia planu może wpłynąć na jego powszechną akceptację a nawet do utożsamienia się członków danej społeczności z przyjętym porządkiem. Pozytywnym przykładem może być zmiana planu dla Wschodniej Dzielnicy Przemysłowej Zamościa. Przed dokonaniem zmiany, przeznaczenie terenów ustalone w obowiązującym planie obejmowało szerokie spektrum funkcji, od mieszkaniowych po przemysł i usługi. W wyniku zmiany w kierunkach zagospodarowania przestrzennego określonych w studium, w opracowanej następnie przez A. Zastawnika zmianie planu zaproponowano przeznaczenie terenów pod nową dzielnicę mieszkaniową Zamościa (dla kilkunastu tysięcy mieszkańców) zaprojektowaną kompleksowo (Ryc. 8). Projekt planu przedłożony do publicznego wglądu i poddany publicznej dyskusji a następnie przedstawiony Radzie Miasta do uchwalenia przy licznej reprezentacji mieszkańców miasta nie wzbudził sprzeciwów a wręcz spotkał się z życzliwym zainteresowaniem.

6.1.3. Zagrożenie wspólnego interesu przez dążenia partykularne

Przestrzeń jest sceną, na której społeczeństwo organizuje swoje miejsce zamieszkania, pracy i wypoczynku. Scena ta musi być odpowiednio urządzona, aby pojedynczy ludzie swoje siedliska mieli w miejscach właściwie wybranych, dobrze skomunikowanych, wyposażonych we wszystkie niezbędne elementy infrastruktury technicznej. Ponadto przestrzeń powinna być kształtowana przez jej użytkowników w duchu poszanowania wartości środowiskowych i kulturowych. Życie w przestrzeni i korzystanie z niej nakłada na poszczególnych użytkowników zobowiązania i ograniczenia w jej wykorzystywaniu. Poza ogólnymi zasadami życia w społeczeństwie - określonymi obowiązującym w kraju prawem – szereg zachowań nie jest prawnie unormowanych. Postępowanie ze środowiskiem i przestrzenią wynika w pewnej mierze z kształtowanego tradycją pokoleń modelu zachowań. Pierwotnie w terenach wiejskich w zabudowie dominowała funkcja zagrodowa uzupełniona w niewielkim zakresie funkcjami

wspomagającymi (kościół, szkoła, karczma, sklep(y), kuźnia, tartak itp. Zanik funkcji rolniczych we współczesnej wsi powoduje szybką zmianę struktury osadniczej. W miejsce zabudowy zagrodowej pojawia się zabudowa mieszkaniowa o charakterze podmiejskim, zabudowa mieszkaniowo-usługowa i usługowa. W terenach atrakcyjnych krajobrazowo dynamicznie rozwija się tzw. zabudowa letniskowa. W wyniku tych zmian, tradycyjne zasady współżycia sąsiedzkiego nie wystarczają do zażegnania konfliktów zrodzonych na kanwie zagospodarowania przestrzennego.

W powszechnej świadomości utrwalone jest przekonanie, że każdy ma prawo do „robienia ze swoją własnością co chce”. Ba, nawet w *ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w art. 6, ustęp 2 zaczyna się od słów: „Każdy ma prawo...¹⁰⁰” co dla wielu jest wskazaniem wystarczającym do nieskrępowanego rozwijania pomysłów.

Obszar harmonijnego, bezkonfliktowego miejsca do życia, pracy i wypoczynku wymaga wypracowania zasad, które ograniczą prawa właścicieli nieruchomości oraz inwestorów do swobodnego dysponowania przestrzenią ze względu na prawa innych właścicieli oraz szeroko pojęty interes ogółu (cele publiczne.)

Obowiązujące w Polsce prawo planistyczne umożliwia tworzenie regulacji prawnych dla gospodarowania przestrzenią, które w znaczącym stopniu mogą poprawiać po pierwsze, relacje społeczne a po drugie, przestrzenne standardy życia mieszkańców. Opcją w pakiecie jest eliminacja konfliktów w zarodku. W planistycznym instrumentarium taką funkcję – *a priori* – pełni miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zabezpiecza wspólny interes ograniczając swobody w dysponowaniu poszczególnych właścicieli posiadanyimi nieruchomościami. Zagrożenia tkwią głównie w możliwości niekontrolowanego mieszania funkcji (mieszkaniowej, usługowej, produkcyjnej itp.) oraz w swobodnym zagospodarowywaniu działek w aspekcie parametrów urbanistycznych (wysokość zabudowy, jej kształt, wskaźnik powierzchni zabudowy i wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej.) Jeżeli na niezabudowanej działce otoczonej budynkami mieszkalnymi pojawi się np. tartak, to związane z nim uciążliwości nie tylko na bieżąco pogarszają warunki życia sąsiadom ale również wpływają na obniżenie wartości okolicznych nieruchomości w przypadku transakcji kupna-sprzedaży. Zabudowa pełniąca różne funkcje charakteryzuje się również – na ogół – różnymi parametrami urbanistycznymi. Ich przestrzenny wyraz może zniweczyć wartość estetyczną zespołu mieszkaniowego.

¹⁰⁰ Art. 6, ust. 2 brzmi natomiast następująco: „każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą do:

- 1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ...”

W trosce o wspólny interes mieszkańców uzasadnione jest wprowadzenie ograniczeń na indywidualne zamierzenia. Plan miejscowy jest właściwym do tego narzędziem. Nie dość, że określa przeznaczenie poszczególnych działek, precyzuje funkcje i charakterystyczne wielkości zabudowy to ma jeszcze tą ogromną zaletę, że przyjęte w nim ustalenia są społecznie akceptowane. Przez nie utrzymuje na wodzy partykularne dążenia np. nowych właścicieli działek, którzy nabywając je, muszą zaakceptować ustalone dla nich regulacje prawne mimo, iż nie uczestniczyli w ich wypracowywaniu. To jest transakcja zakupu z tzw. „dobrodziejstwem inwentarza”. Obserwacja sytuacji przestrzennych wskazuje, na kolejny aspekt powstawania zagrożeń wspólnego dobra i to przez „autochtonów” – właścicieli działek z sąsiedztwa. Wracając do konstatacji pt. „*wolność Tomku w swoim domku*”, należy zwrócić uwagę na problem, który związany jest po pierwsze ze stosunkiem do własnej nieruchomości (poczucie posiadania, przywiązanie emocjonalne, tradycje rodzinne) i przeświadczeniem o swobodzie w sposobie jej zagospodarowania a po drugie, prawne trudności w obrocie nieruchomościami spowodowane często zaszłościami w braku uregulowań spadkowych. Wielu potencjalnych inwestorów nie szuka odpowiedniej dla swych zamierzeń nieruchomości tylko – często za wszelką cenę – próbuje zrealizować ją na posiadanej własności. W przypadku braku planu miejscowego, a co za tym idzie, wyraźnych zasad zagospodarowania, realizacja niektórych zamierzeń niesie z sobą znaczne zagrożenia dla wspólnego interesu mieszkańców.

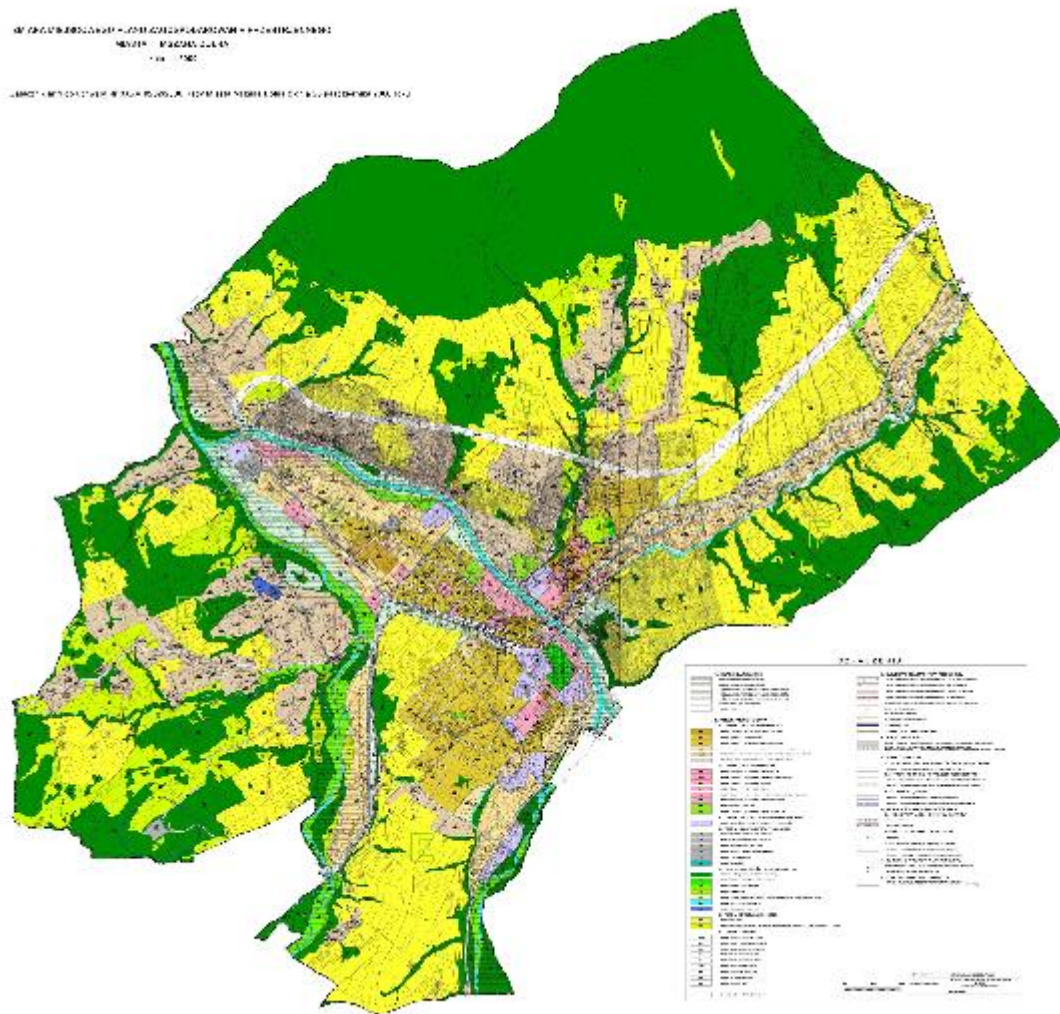
Pozytywnym przykładem działań planistycznych prowadzonych konsekwentnie przez władze Libiąża jest przeprowadzona pomyślnie procedura sporządzenia planu miejscowego w Śródmieściu miasta, na obszarze osiedla „Flagówka” (Ryc. 9), gdzie zaproponowano między innymi szereg inwestycji celu publicznego przez przeznaczenie terenów między innymi pod rynek miejski, okalające go tereny zabudowy wielorodzinnej z usługami i zabudowy usług publicznych, tereny zieleni publicznej z elementami rekreacji, układ komunikacji publicznej etc..

W efekcie właściwie prowadzonej kampanii informacyjnej projekt planu został wyłożony do publicznego wglądu i poddany publicznej dyskusji a następnie przedstawiony Radzie Miasta do uchwalenia. W przypadku tego planu odżegnane zostało zagrożenie wspólnego interesu mieszkańców Libiąża przez potencjalnie możliwe wystąpienie interesów partykularnych.

6.1.4. Wartość osiągniętych kompromisów

Kompromis zawierany w duchu postulowanej – transcendentalnie rozumianej - sprawiedliwości ma większą szansę na osiągnięcie i utrzymanie. W zagospodarowaniu przestrzennym próba wypracowania takiego stanu jest możliwa ale w praktyce nie zawsze osiągnięta. Na sukces zawarcia kompromisu składa się wiele czynników. Duży wpływ wywiera złożoność sytuacji przestrzennej oraz stan wiedzy i świadomości planistycznej danej społeczności. Wpływ ma również jakość rozwiązania przestrzennego i postawa projektanta. Na złożoność sytuacji przestrzennej składa się przede wszystkim struktura własności a więc wielkość działek, ich kształt i ogólny charakter podziału własnościowego (regularny i uporządkowany czy nielogiczny, pozbawiony czytelnych zasad.) Następnie stosunek właścicieli do posiadanych nieruchomości i zrozumienie potrzeby przekazania ich fragmentów na rzecz wspólnego dobra. Jeżeli projekt planu jest merytorycznie na odpowiednio wysokim poziomie i przyjmowany jest z ogólną lub przynajmniej większościową aprobatą, stwarza tym samym korzystniejszą sytuację do zawarcia kompromisu. Kolejnym czynnikiem jest postawa projektanta. Każdy kompromis wymaga ustępstw stron. Stwarza to pole do włączenia się projektanta, który przez odpowiednie żonglowanie materiałem planistycznym może do kompromisu doprowadzić lub zaprzepaścić szanse. Wartością opracowania jest jego kształt, poprawny merytorycznie i akceptowany przez społeczność do której jest adresowany. Projektant jest zwornikiem spinającym tę misterną budowlę utkaną z interesów i oczekiwań mieszkańców oraz wypracowanych zasad, które umożliwią życie bezpieczne w funkcjonalnej i estetycznej przestrzeni. Zdarzają się projektanci zapominający zdawałoby się, że ich działanie nie polega na tworzeniu absolutnie doskonałego produktu, wyabstrahowanego z rzeczywistości, który nawet wbrew większości ma być forsowany za wszelką cenę. W takim przypadku to sam projektant stać może na przeszkodzie w osiągnięciu kompromisu.

Pozytywnym przykładem osiągnięcia kompromisu w sferze planistycznej jest plan miejscowy dla Mszany Dolnej (Ryc. 10), sporządzony w latach 2004 – 2006 dla całego obszaru miasta (ok. 7 500 mieszkańców, 3.172 ha powierzchni). W wyniku długotrwałych konsultacji z mieszkańcami, radnymi, pracownikami urzędu właściwymi dla zagospodarowania przestrzennego oraz burmistrzem, został wypracowany projekt planu, który na sesji Rady Miasta został przyjęty jednogłośnie. Plan funkcjonuje bez istotnych zastrzeżeń ze strony mieszkańców i służb planistycznych(2013). Wprawdzie permanentnie składane są wnioski o jego zmianę ale dotyczą przede wszystkim powiększenia terenów przeznaczonych pod zabudowę.



RYSunEK ZMIANY MIE.SCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO MIASTA MSZANA DOLNA

RYC. 10

ZMIANA MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO MIASTA MSZANA DOLNA

Opracowanie planu dla obszaru o znacznej powierzchni (3.772 ha) powoduje stosunkowo szybko pojawiające się wnioski o dokonanie zmian. W przeciągu ośmiu lat obowiązywania planu dla miasta Mszana Dolna, do urzędu wpłynęło 121 wniosków indywidualnych, z których zdecydowana większość dotyczyła postulowanych zmian przeznaczenia działek rolnych pod zabudowę. Po dokonaniu analizy zasadności ich uwzględnienia, władze przystąpiły do sporządzenia zmiany planu jedynie w zakresie powiększenia terenów już przeznaczonych pod zabudowę o działki bezpośrednio przyległe. W niewielkim zakresie zmiana dotyczy rozszerzenia zakresu przeznaczenia i dopuszczenia nowych funkcji i zmiany parametrów urbanistycznych dla terenów przeznaczonych w obowiązującym planie pod różne kategorie zabudowy.

6.2. Rola projektanta w przygotowywaniu projektu z udziałem społeczeństwa

Rolą projektanta jest przede wszystkim sporządzenie projektu dokumentu planistycznego, który nie jest sprzeczny z obowiązującymi przepisami i po uchwaleniu przez radę gminy stanie się prawem miejscowym. Udział społeczeństwa w toku jego opracowywania generuje złożoność operacji planistycznej. Występujące w okołoplanistycznym otoczeniu uwarunkowania stanowią również dla projektanta ograniczenia w swobodnym kształtowaniu koncepcji przestrzennej. Konfrontacja projektu z oczekiwaniami i wyobrażeniami społecznymi stanowi kolejny, zapalny punkt na proceduralnej drodze. Społeczna świadomość ograniczeń, które towarzyszą procesowi tworzenia projektu w znacznym stopniu buduje jakość klimatu całego toku prac. Jest to jeden z czynników, niezwykle dla losu opracowania ważny. Drugim istotnym czynnikiem jest postawa projektanta i przyjęta przez niego strategia postępowania. Na ogół w toku sporządzania większości projektów stosowana jest chronologia działań określona przepisami. W większości przypadków jest to wystarczające. Dotyczy na ogół niewielkich (obszarowo i ludnościowo) planów miejscowych lub zmian planów obowiązujących. Dodatkowym czynnikiem uspokajającym nastroje społeczne może być informacja zawarta w uchwale inicjującej opracowanie – czytelne określenie celu, któremu plan ma służyć. Natomiast w przypadku opracowania obejmującego duży obszar z dużą ilością mieszkańców, gdy na wstępie przewidywane są konflikty (np. budowa drogi po większości gruntów, lokalizacja cmentarza, dużego obiektu handlowego itp.) projektant może wybrać drogę dłuższą w stosunku do określonego *ustawą*. Rozszerzenie procedury musi oczywiście akceptować wójt, bez którego pomocy (właściwie pracowników urzędu) całemu przedsięwzięciu grozi fiasko. Wydłużenie czasu to przede wszystkim poza proceduralne spotkania z ludnością dla dokonania konsultacji opracowanego projektu. Zaangażowanie społeczeństwa na samym początku procesu projektowania, wysłuchanie opinii zainteresowanych oraz deklaracja projektanta o dobrej woli na modyfikowanie koncepcji w myśl wniesionych uwag, stwarza na ogół niezły klimat. Jest rzeczą oczywistą, że pewna ich część nie ma szans na uwzględnienie. Jednak podjęta próba angażowania ogółu społeczeństwa do wspólnego rozwiązywania problemów zrodzić może zaufanie do projektanta a w dalszych działaniach wniesić znaczącą pomoc w procedowaniu koncepcji, która mimo całych starań przez część społeczeństwa nie jest akceptowana.

Wydaje się, że deklaracja dobrej woli i wysiłek w zrozumienie przedstawianych problemów w toku opracowywania projektu buduje klimat zaufania i wzajemnego zrozumienia pomiędzy mieszkańcami i projektantem.

Projekt planistyczny sporządzany na platformie porozumienia projektanta, władz i społeczeństwa staje się projektem obywatelskim i w takim sensie ma duże szanse na powodzenie w późniejszym funkcjonowaniu w społeczności dla której jest adresowany.

6.2.1. Działania „uprzedzające” zarzewie konfliktów

Działania uprzedzające powstawanie i późniejszą eskalację konfliktów w trakcie działań planistycznych, mogą być podejmowane w zasadzie przez rozszerzenie procedury i wprowadzenie etapu wcześniejszych konsultacji, o czym wspomniano w rozdziale poprzednim. Wyjście do społeczeństwa z inicjatywą tuż po przeanalizowaniu postulatów wniesionych do projektu jest próbą, po pierwsze wysondowania nastroju, po drugie zebranie dodatkowych informacji o oczekiwaniach społeczeństwa adresowanych do władz i zespołu projektowego. W składanych na początku procedury wnioskach nie zawsze zawarta jest kompletna wiedza o tym, czego tak naprawdę poszczególni mieszkańcy oczekują po sporządzonym dokumencie. Dzieje się to za sprawą lakonicznej najczęściej treści wniosków ale również przez brak informacji o trwających pracach projektowych lub również przez niezrozumienie sensu działań planistycznych. Weryfikacją społecznej świadomości na kanwie opracowywanego projektu jest przede wszystkim etap przedstawienia projektu rysunku i tekstu ustaleń planu. Zainteresowany lokalizuje swoją własność na tle przeznaczenia terenów pokazanych na rysunku, uzupełnia wiedzę o możliwościach zagospodarowania własności i wydaje opinie. Spełnienie planem oczekiwań związanych z przeznaczeniem działki powoduje najczęściej wyłączenie zainteresowania dalszym losem planu. Natomiast inne niż oczekiwane jej przeznaczenie uruchamia cały pakiet działań, które mają na celu doprowadzenie do zaspokojenia oczekiwań. Niejako przy okazji, negatywną oceną obejmowany jest cały projekt. W przypadku grupy osób nie usatysfakcjonowanych planem, rozprzestrzenia się nastrój niezadowolenia – także wśród osób z pozytywną ale chwiejną równowagą. Dla projektanta najrozsądniej jest tak prowadzić strategię projektu, aby do zaognienia sytuacji w ogóle nie doprowadzać.

Doświadczenia z praktyki projektowej wskazują na wagę sposobu przedstawiania koncepcji jako rozwiązania obiektywnego, najlepszego z możliwych.

6.2.2. Uświadamianie mieszkańcom korzyści z opracowań planistycznych

Merytoryczna wartość opracowania planistycznego nie zawsze jest przez społeczeństwo doceniana. Pewna część mieszkańców wykazuje brak zainteresowania skutkujący ignorancją dla planistycznych działań władz i projektanta. Dla części zaś, do której informacja dotarła, a specyficzny „język planistyki” i uwarunkowań prawnych sprawiają trudność w zrozumieniu istoty zagadnienia, rodzi się postawa wygodnej akceptacji bez zrozumienia. Tylko część społeczeństwa przejawia zainteresowanie wyrażone ostatecznie zajęciem stanowiska. Wobec tego przekonywające i uzasadnione stają się zabiegi o dotarcie z dobrą i zrozumiałą informacją do wszystkich zainteresowanych. Gwoli rozszerzenia aspektu zagadnienia należy dodać, iż w przypadku działań planistycznych z czynnym udziałem społeczeństwa, z jednej strony mamy do czynienia z tandemem władz gminy i zespołu projektującego, z drugiej zaś mieszkańców. Z czego władze i projektant stanowią zespół świetnie rozeznanych w materii planowania profesjonalistów, natomiast w rzeszy mieszkańców często ludzi nie mających tzw. zielonego pojęcia o planowaniu. Standardowy projekt planistyczny składa się z części tekstowej i rysunku. Przeciętne rozumienie rysunku jest lepsze od rozumienia tekstu (potwierdzają to obserwacje i kontakty z przedstawicielami społeczeństwa.) Ustalenia zawarte w tekście redagowanym z użyciem fachowego języka i stosowanych określeń prawnych oraz typowo planistycznych, rodzą interpretacyjne wątpliwości lub całkowity brak zrozumienia. Na kanwie dokumentu, który w jakiejś części jest niezrozumiały, powstają uzasadnione pytania o sens przyjętych rozwiązań a nawet o sens sporządzania studium lub planu. Dlatego też działaniami poprzedzającymi uzasadnienie przyjętych rozwiązań i zawartych w nich korzyści dla mieszkańców, powinno być wypracowanie wspólnego języka, na tyle prostego i bez fachowych określeń, aby był w miarę możliwości zrozumiały dla wszystkich. Kolejnym ważnym krokiem wykonanym przez projektanta przed demonstracją walorów opracowywanego projektu jest przedstawienie obiektywnych uwarunkowań i wymagań zawartych w przepisach planistycznych, które należało uwzględnić, a które w jakiejś mierze ograniczały swobodę autorskich decyzji. To ważny punkt prezentacji, ma on uświadomić społeczeństwu ograniczenia krępujące projektanta nawet przy jego najlepszej woli. Jasne przedstawienie wszystkich możliwości i niemożliwości, które są w zasięgu zespołu projektującego i władz samorządowych wpływa zdecydowanie korzystnie na tok prezentacji i przekonywania do prezentowanych rozwiązań.

Najważniejszym krokiem w operacji uświadamiania o wartościach tworzonego opracowania planistycznego jest podnie wszystkich korzyści płynących dla ogółu mieszkańców. Ponieważ prawie niemożliwe jest osiągnięcie rozwiązania idealnego, które

wszystkim przynosi tylko korzyści, należy skrupulatnie opisać bilans zysków dla większości i strat dla nielicznych. Projekt zbliżony do optymalnego musi zawierać bilans z bezwzględną przewagą zysków. Taki projekt łatwiej jest obronić, bo zyskuje się wsparcie tych wszystkich mieszkańców, dla których właściwie jest obojętny. Nie wnosi ani ograniczeń ani zdecydowanych korzyści, natomiast rozwiązania w nim zawarte po prostu podobają się.

Z dokonanej obserwacji zachowań mieszkańców wynika fakt kładący się cieniem na akt tworzenia projektu planistycznego. Zmiany – w tym zmiany w obszarze planowania - gdy są nagłe lub zapowiadają nadejście czegoś nieznanego, przyjmowane są z obawami. Aby wykluczyć poczucie zagrożenia przedsięwziętymi planami, wszystkie możliwe działania prowadzone winny być w sposób otwarty i przejrzysty. Duża w tym rola pracowników urzędu, władz i projektanta. Przekaz płynący do społeczeństwa powinien być czytelny, o co powinny zadbać władze gminy wykorzystując przede wszystkim określone w procedurze sposobami komunikowania. Z obserwacji autora wynika, że poszczególne gminy mają dodatkowe, wynikające ze specyfiki organizacji urzędu, wypracowane sposoby rozprzestrzeniania informacji, które jak najbardziej powinny być wykorzystane. Władze mogą również wpływać na projektanta, obligując go do działań na rzecz podnoszenia wśród mieszkańców poziomu wiedzy o projekcie. Wszystko to w celu uświadomienia społeczeństwu, że sporządzane opracowanie planistyczne w gruncie rzeczy jest robione dla nich, mieszkańców gminy, w trosce o zapewnienie porządku przestrzennego będącego w konsekwencji gwarantem bezpieczeństwa. Studium i plan wprowadzają jasne reguły gry w przestrzeń gminy. W zasadzie eliminują uznaniowe działania władz na polu inwestycyjnym. Są elementami demokratyzacji życia.

6.3. Wnioski

Przeprowadzona w niniejszej dysertacji analiza udziału społeczeństwa w kształtowaniu ładu przestrzennego poprzez udział ogółu mieszkańców w toku procedur planistycznych pozwala na sformułowanie następujących wniosków i postulatów ogólnych oraz szczegółowych, odnoszących się do zagadnień zagospodarowania przestrzeni.

:

1. Konieczne jest wypracowanie doktryny planistycznej wzmocnionej autorytetem Państwa, dla realizacji nadrzędnego celu planowania jakim jest osiągnięcie zrównoważonego rozwoju i zapewnienie ładu w przestrzeni.

2. Postuluje się związanie wypracowanej doktryny z technikami negocjacji konfliktów środowiskowych w planistycznych procesach kształtowania ładu w zakresie urbanistyki i architektury. Jej brak powoduje osłabienie pozycji projektanta (urbanisty, planisty przestrzennego) w konfrontacji (przede wszystkim) z właścicielami gruntów i przedsiębiorcami działającymi na terenie gminy.

3. Konieczne jest zróżnicowanie podejścia do kwestii tzw. „uspołecznienia” celów planowania, które powinny być inne w przypadku sporządzania *studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin* a inne w odniesieniu do *planów miejscowych*. Wskazane jest, aby studium przez nadmierne „uspołecznienie” nie zatracalo rangi opracowania obiektywnie odnoszącego się do istniejących uwarunkowań. Wskazane w *studium* kierunki rozwoju gminy – zdaniem autora – nie powinny być relatywizowane na rzecz bieżących interesów różnych użytkowników.

4. Postuluje się ograniczenie formuły „*quasi* planowania” polegającej na stosowaniu administracyjnych decyzji o *warunkach zabudowy*. W aktualnych uwarunkowaniach prawnych, dokonywane na znaczną skalę zmiany przeznaczenia terenów, zmiany użytkowania i zmiany funkcji w oparciu o ustalenie warunków zabudowy wyłączone są praktycznie spod społecznej kontroli. Ograniczenie tej procedury planistycznej winno zwiększyć partycypację społeczną w kwestii porządkowania funkcji terenów oraz kształtowania ładu urbanistyczno-architektonicznego.

5. Niezbędna jest zmiana i doprecyzowanie definicji i sposobu traktowania działki budowlanej, gdyż brak jednoznaczności w tym zakresie bywa obecnie częstym zarzewiem konfliktów. Postuluje się, aby przedmiotem zabudowania mogła być tylko i wyłącznie działka

określona w planie miejscowym jako budowlana, o określonych kształtach (racjonalnych do zamierzenia inwestycyjnego), z dostępem do drogi (faktycznie urządzonej) i wyposażona (fizycznie) w niezbędne sieci i urządzenia infrastruktury technicznej (woda, kanalizacja, energia elektryczna, gaz itp.).

Faktyczny udział społeczeństwa w obecnie stosowanych procedurach jest znacznie ograniczony, przyjmując charakter udziału pozorowanego. Brak teoretycznych podstaw partycypacji, jak również niedoskonałe prawo zawarte w przepisach planistycznych, powodują osłabienie znaczenia tego udziału oraz prowadzą do zatracania dobra wspólnego w konfrontacji z partykularnym interesem jednostki. Stąd ogólnie sformułowany wniosek o modyfikację przepisów planistycznych w takim kierunku, aby udział społeczeństwa we współdecydowaniu o kształcie przestrzeni odbywał się w myśl zasady: *res publica* przed *res privata*. Postuluje się aby zakres partycypacji społecznej odnośnie do decydowania o przestrzeni został poszerzony w stosunku do zakresu określonego obecnie obowiązującymi przepisami.

ROZDZIAŁ VII

7.1. Streszczenie

Praca doktorska, której tematem jest „Kształtowanie przestrzeni z udziałem społeczności lokalnych w procesie planowania przestrzennego - na wybranych przykładach z gmin małopolskich” dotyczy analizy relacji zachodzących pomiędzy społeczeństwem biorącym udział w procedurach planistycznych a obowiązującymi w tym zakresie przepisami i uzyskanymi efektami w przestrzeni.

Praca bazuje głównie na analizie posiadanych materiałów planistycznych i zebranych doświadczeń związanych z wykonywanymi przez autora w okresie od 1994 – do 2012 roku opracowań z zakresu planowania przestrzennego w skali lokalnej, to jest na poziomie gmin. Materiał badawczy stanowią między innymi projekty *planów miejscowych* i projekty *studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* opracowane w „Architektoniczno-Urbanistycznej Pracowni M.A.M” (której autor jest właścicielem) oraz wykonane projekty decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, projekty studialne i koncepcyjne z zakresu zagospodarowania przestrzennego oraz doświadczenia zebrane w gminnych komisjach urbanistyczno-architektonicznych.

W ogólnym ujęciu badaniom poddano i dokonano szeregu analiz obowiązujących przepisów regulujących planowanie przestrzenne oraz stosowane procedury pod kątem zakresu i udziału w nich społeczeństwa przy podejmowaniu decyzji planistycznych. Procedury te potraktowane zostały w niniejszym opracowaniu jako narzędzia umożliwiające współpracę społeczeństwa z władzami lokalnymi i projektantem. Celem niniejszej dysertacji jest charakterystyka funkcjonowania i skuteczność owych narzędzi w procesie sporządzania podstawowych dokumentów z zakresu planowania przestrzennego, to jest: *studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin* oraz *miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*. Autor stawia tezę iż: **w stosowanych w Polsce procedurach planistycznych zakres i udział społeczeństwa w aspekcie decydowania o przestrzeni jest w praktyce tak dalece ograniczony, że przyjmuje niejednokrotnie charakter udziału pozorowanego**, co wynika między innymi z wielu ułomności systemu planistycznego. W toku dysertacji przedstawiony został szczegółowo zakres i sposób udziału społeczeństwa w sporządzanych na terenach gmin planach miejscowych, studiach uwarunkowań i decyzjach o ustaleniu warunków zabudowy.

Poszczególne rozdziały kończą się wnioskami, jakie autor wysnuwa po przeprowadzonych analizach rozpatrywanych grup zagadnień.

- [1] Arnstein S. R., *A Ladder of Citizen Participation*, Journal of the American Institute of Planners Vol. 35, 1969.
- [2] Bodziony B., Dziwiński R., Gniadzi P., *Zagospodarowanie przestrzenne*. Polskie Centrum Budownictwa. Warszawa 1998
- [3] Böhm A., *Architektura krajobrazu, jej początki i rozwój*, Politechnika Krakowska 1994
- [4] Böhm A., *Planowanie przestrzenne dla architektów krajobrazu – o czynniku kompozycji*, Politechnika Krakowska, Kraków 2006
- [5] Buczek G., *O potrzebie zwiększenia partycypacji społecznej w planowaniu miejscowym*. Urbanista Nr 11(47) listopad 2006 rok.
- [6] Chowaniec M., *Siedlisko i zagroda jako elementy planistyczne osiedla wiejskiego typu rolniczego*. Praca doktorska. Kraków 1960
- [7] Chowaniec M., *Zarys rozwoju budownictwa zagrodowego w Polsce*. Politechnika Krakowska Zeszyt naukowy Nr 8 Kraków 1967.
- [8] Chowaniec M., *Zarys teorii i zasad kształtowania osiedli i terenów wiejskich*. Skrypt, Politechnika Krakowska, Kraków 1989
- [9] Chowaniec M., „Przemiany społeczno-gospodarcze i przemiany osadnictwa wiejskiego w Polsce” Cz. I [w:] *Teka KUiA O/PAN w Krakowie, t. XXIV, s. 49 – 56*. Kraków 1991
- [10] Dembowska Z., „Charakterystyka systemów planowania wybranych krajów Unii Europejskiej”, *Człowiek i Środowisko Tom 23/1*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa, s 93 - 110
- [11] *Deutsch-Polnisches Handbuch der Planungsbegriffe. Polsko-niemiecki leksykon pojęć planistycznych*, pod red. Z. Niewiadomskiego, G. Turowskiego, Wyd. ARL, Hannover-Warszawa 2001
- [12] Diemel C. P., *Partizipation an Planungsprozessen als Aufgabe der Verwaltung*, Berlin 1971
- [13] Drożdż – Szczybura M., *Mieszkać na wsi. Transformacja siedliska. [:] Wieś – negatywną czy pozytywną alternatywą miasta*. Wydawnictwo z Konferencji naukowej, red. J.W. Rączka, Politechnika Krakowska, Kraków 1994, s. 86
- [14] Fischer J., *Staatliche Planung und Demokratie, Moglichkeiten und Grenzen demokratischer Planungsorganisation*, Frankfurt 1978
- [15] Franta A. „Reżyseria przestrzeni. O doskonaleniu przestrzeni publicznej miasta” Monografia 309, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej – Kraków 2004
- [16] Gasidło K. „Skuteczność planowania przestrzennego w aglomeracjach i konurbacjach” - Międzynarodowa Konferencja Naukowa pt. „Skuteczność planów zagospodarowania przestrzennego – potrzeby i możliwości” - Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej – Kraków 2003
- [17] Gawryszewska J., *Uczestnictwo społeczne w gospodarowaniu przestrzenią gminy, Kultura przestrzeni gminy. Kultura przestrzeni gminy*. Wydawnictwo SGGW Warszawa 2010
- [18] Goppel K., *Raumordnung und Recht, „Raumforschung und Raumordnung”* 1991, nr 2 - 3
- [19] *Gospodarka gruntami. Wybrane problemy*, praca zbiorowa pod red. A. Böhma i Z. Ziobrowskiego, Wyd. MISTiA, Kraków 1993
- [20] *Gospodarka przestrzenna gmin. Poradnik*, t. III, Miejsce plany zagospodarowania przestrzennego, praca zbiorowa pod red. S. Podolaka, Wyd. IGPIK, Kraków 1994
- [21] *Gospodarka samorządów terytorialnych w świetle doświadczeń amerykańskich* – Praca zbiorowa – Lester M. Salamon, Robert A. Seidel,

- P. Bury, Markowski T., Łódź 1995
- [22] G ó r n i s i e w i c z B., *Przeszłość, terażniejszość i przyszłość wsi olkuskiej*. PAN, Warszawa, Łódź 1989
- [23] G r a b o w s k i S., *Problemy planowania gospodarczego we Francji*, Warszawa 1994
- [24] H a n z l M., *Udział lokalnej społeczności w rehabilitacji historycznej dzielnicy Mursfreesboro*, Materiały konferencyjne na IX Międzynarodową Konferencję Instytutu Projektowania Urbanistycznego, Wydawnictwo Techniczne Politechniki Krakowskiej – Kraków, 2004.
- [25] H a u s e r R., M z y k E., N i e w i a d o m s k i Z., R z ą ż e w s k a M., *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1995
- [26] H e c z k o – H y ł o w a E., *Koncepcja równoważenia rozwoju miast we francuskim systemie planowania urbanistycznego – Praca zbiorowa: Trwały rozwój polskich miast nowym wyzwaniem dla planowania i zarządzania przestrzenią*, Politechnika Krakowska, 2001.
- [27] K a c h n i a r z T., N i e w i a d o m s k i Z., *Nowe podstawy prawne zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 1994
- [28] K a m i ń s k i Z. *Kierunki przemian kulturotwórczych współczesnej wsi – miejski punkt widzenia*. [w:] III Konferencja Naukowa nt. Kierunki planowania przestrzennego i architektury współczesnej wsi. Białystok, 1986
- [29] K a m i ń s k i Z. *Gospodarka przestrzenna i modernizacja polskiej wsi (cele modernizacji)*. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław : 1991, 139 s.,
- [30] K a m i ń s k i Z. *Konflikt w obrzeżach miejsko-wiejskich (problem degradacji wartości kulturowych wsi)* [w:] *Problemy strategiczne ekorozwoju w zagospodarowaniu przestrzennym aglomeracji*. Praca zbiorowa pod red. Klemens J., Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, 2000 s. 13-29, Politechnika Śląska Nr 1447, Architektura: z.38
- [31] K a m i ń s k i Z. *Pojęcie konfliktu w planowaniu przestrzennym*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Politechnika Śląska nr 1553, Architektura z. 40/2002
- [32] K a m i ń s k i Z. *Współczesne planowanie wsi w Polsce. Zagadnienia ruralisty*. Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Politechnika Śląska; Monografia Nr 173, 2008
- [33] K o w i c k i M., *Wielkie przedmieście czy zaścianek wiejski, Referat. Streszczenie [:] O tożsamość wsi III generacji*, red. J.W. Rączka, Prace Instytutu Architektury i Planowania Wsi Politechniki Krakowskiej, Kraków 1993
- [34] K o w i c k i M., *Granice wsi. [:] Wieś – negatywną czy pozytywną alternatywą miasta*. Wydawnictwo z Konferencji Naukowej, red. J.W. Rączka, Politechnika Krakowska, Kraków 1994, ss. 118 – 120.
- [35] K o w i c k i M., *Wieś przyszłości jako alternatywa osadnicza miasta*, Monografia 222, PK, Kraków 1997
- [36] K o w i c k i M., *Patologie / wyzwania architektoniczno-planistyczne we wsi małopolskiej – studium na tle tendencji krajowych i europejskich*, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków 2010.
- [37] K o s i ń s k i W., *Aktywizacja turystyczna małych miast*, Monografia 269, PK, Kraków 2000.
- [38] K o z ł o w s k i S., S ł y s z K., W ę g ł o w s k i M., W i e r z c h o w s k i M., Z a s t a w n i a k B., Z g u d K., *Vademecum gospodarki przestrzennej*. Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2005.
- [39] K o z u b J., *Wieś w okręgu przemysłowym. [:] Wieś – negatywną czy pozytywną alternatywą miasta*. Wydawnictwo z Konferencji naukowej, red. J.W. Rączka, Politechnika Krakowska, Kraków 1994, ss. 89 - 93
- [40] K o z u b J., *Biorytmy w architekturze polskiej wsi*. Monografia 227, PK,

- Kraków 1998 r.
- [41] K r i e r L. *Architektura wspólnoty*, Leon Krier and Dhiru Thadani, Gdańsk 2011
- [42] K u l e s z a M., *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Wyd. UW, Warszawa 1987
- [43] K u l e s z a M., R u d n i c k i Z., *Administracyjnoprawne gwarancje realizacji planu zagospodarowania przestrzennego kraju*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 5
- [44] L e n a r t o w i c z K. „*O psychologii architektury*” Politechnika Krakowska, Seria Architektura, Monografia 138, Kraków 1992.
- [45] L e n a r t o w i c z K. „*Słownik psychologii architektury dla studiujących architekturę*” Politechnika Krakowska, Kraków 1997.
- [46] L e o Ń s k i Z., S z e w c z y k M., *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Oficyna Wydawnicza Branta Bydgoszcz – Poznań 2002.
- [47] L y n c h K. *Obraz miasta* Publikacja Joint Center For Urban Studies - Kraków 2011.
- [48] M a l i s z B., *Podstawy gospodarki przestrzennej*, Ossolineum, Wrocław 1984
- [49] M a ł y s a – S u l i Ń s k a K., *Normy kształtujące ład przestrzenny*. Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008
- [50] M a r k o w s k i T. *Planowanie przestrzenne i instrumenty jego realizacji w świetle teorii ułomnych rynków* w: „Zarządzanie rozwojem przestrzennym miast” Wydawnictwo Urbanista, 2010, ss. 12-31
- [51] M a r k o w s k i T. *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem* w: „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 2011
- [52] M a r k o w s k i T. *Problematyka wdrażania polityki przestrzennej państwa* artykuł w: <http://zarzadzanie.uni.lodz.pl/tabid/173.Default.aspx?uid=180>
- [53] M e ł g e s H., *Architektura wsi podmiejskich. [:] Wieś – negatywną czy pozytywną alternatywą miasta*. Wydawnictwo z Konferencji naukowej, red. J.W. Rączka, Politechnika Krakowska, Kraków 1994, ss. 94 – 99
- [54] *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego a ustawy szczególne*. Wydawnictwo: Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej. Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast., Kraków 1998
- [55] M y c z k o w s k i Z. „Krajobraz wyrazem tożsamości w wybranych obszarach chronionych w Polsce” Monografia 285, Kraków 2003
- [56] N i e w i a d o m s k i Z., S z r e n i a w s k i J., *Polskie rozwiązania prawne w zakresie gospodarki przestrzennej na tle rozwiązań europejskich* „Studia Iuridica” Warszawa 1996 t.32
- [58] N i e w i a d o m s k i Z., *Planowanie przestrzenne w systemie zadań samorządu terytorialnego. Zagadnienia administracyjnoprawne*. KPZK PAN, t. 611, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1994
- [59] N i e w i a d o m s k i Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis. Warszawa 2002
- [60] N o v a k Z., *Planowanie regionalne i udział w nim architekta*. Politechnika Krakowska. Kraków 1997
- [61] O l e j n i c z a k – S z a ł o w s k a E., *Uspołecznienie procesu planowania przestrzennego: zagadnienia administracyjno-prawne*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1995, t. 52
- [62] *Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej. Stan, bariery, rekomendacje*, praca zbiorowa pod red. G. Prawelskiej-Skrzypek, Fundacja Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji, Kraków 1996
- [63] *Prace planistyczne a konflikty przestrzenne w gminach*, praca zbiorowa pod

- red. P. Śleszyńskiego, J. Solona, Studia KPZK, 130, 202 s. 2010
- [64] P a r y s e k J., *Planowanie przestrzenne w samorządowej strukturze organizacji społeczeństwa* „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 2
- [65] P a w ł o w s k a K., *Idea swojskości w urbanistyce i architekturze miejskiej*. Monografia 203, PK, Kraków 1996
- [66] P a w ł o w s k a K., *Konflikty wokół ochrony i kształtowania krajobrazu [w:]* Problemy ochrony i kształtowania krajobrazu Górnego Śląska na tle doświadczeń z innych regionów Polski, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Sosnowiec 2002
- [67] P a w ł o w s k a K., *Przeciwdziałanie konfliktom wokół ochrony i kształtowania krajobrazu. Partycypacja społeczna, debata publiczna, negocjacje*, Politechnika Krakowska 2008
- [68] P e t e l e n z M., *Nowe formy kolonizacji terenów wiejskich. [:] Wieś – negatywną czy pozytywną alternatywą miasta*. Wydawnictwo z Konferencji naukowej, red. J.W. Rączka, Politechnika Krakowska, Kraków 1994, ss. 102 – 115
- [69] *Planowanie przestrzenne w wybranych krajach Europy Zachodniej*, pod redakcją B. Malisza, Biuletyn KPZK PAN, Warszawa 1989, z. 144
- [70] P r z e s m y c k a E., *Kultura Architektury*, Czasopismo Techniczne z. 13, Architektura, A-6 Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej – Kraków 2007
- [71] P r z e s m y c k a E., R a d z i e w a n o w s k i Z., W r a n a J., *Ochrona środowiska – drogą zachowania tożsamości kulturowej miejsca*, Czasopismo Techniczne z. 13, Architektura, A-6 s. 477 – 481, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej – Kraków 2007
- [72] P r z e s m y c k a E., *Zrównoważona kompozycja współczesnych miast* Czasopismo Techniczne z. 3, Architektura, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej – Kraków 2007
- [73] P r z e s m y c k a E., „*Serce*” *współczesnego miasta*, Czasopismo Techniczne z. 9, Architektura, A-4, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej – Kraków 2008
- [74] R a d e c k i W ., S o m m e r J., S z o s t e k W., *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym oraz wybrane przepisy wykonawcze. Komentarz*, Wrocław 1995
- [75] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury *W sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie* (Dz. U. Nr 75, poz. 690) 2002
- [76] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury *W sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) 2003
- [77] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury *W sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. Nr 118, poz. 1233) 2004
- [78] S a n o f f H., *Designing with Community Participation*, Dowden, Hutchinson & Ross, Inc., Stroudsburg,
- [79] *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Poradnik metodyczny*. Praca zbiorowa. Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej. Kraków 1998
- [80] S z w a j d l e r W., *Zagospodarowanie przestrzenne. Regulacja prawna. Ustawa. Orzecznictwo*. Wyd. Comer 1995
- [81] T h u m e n a s W., *Zarys planowania osiedli wiejskich*. PWN. Warszawa 1973
- [82] *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz.139) 1994

- [83] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2012 r. poz. 647) 2012
- [84] Wiśniewska M., *Osadnictwo wiejskie*. Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej. Warszawa 1999
- [85] Węcławowicz – Bilska E. „*Dylematy planowania regionalnego w Polsce u progu wejścia do Unii Europejskiej*” - Międzynarodowa Konferencja Naukowa pt. „Skuteczność planów zagospodarowania przestrzennego – potrzeby i możliwości” - Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej – Kraków 2003
- [86] Wołanin M., *Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wobec własności i prawa użytkowania wieczystego*, „Monitor Prawniczy” 1996 nr 4
- [87] *Wstęp do urbanistyki operacyjnej*, praca zbiorowa pod red. Z. Ziobrowskiego, A. Rębowskiej, IGPIK Oddział w Krakowie, Kraków 2001
- [88] Wysocka E. *Zakres interwencjonizmu państwowego w planowaniu przestrzennym na przykładzie Holandii*, Wyd. FRDL, Warszawa 1995
- [89] Zastawnik A. *Plan miejscowy wobec stanu świadomości planistycznej mieszkańców gminy, na podstawie zgłaszanych wniosków*. Wydawnictwo z X Konferencji Naukowej pt. „Kierunki planowania przestrzennego i architektury współczesnej wsi” Politechnika Białostocka.
- [90] Zastawnik A. „*Wpływ własności na kształt nowo projektowanych osiedli wiejskich*” - – Polska Akademia Nauk Oddział w Krakowie, Komisja Urbanistyki i Architektury – referat wygłoszony w dniu 21.06.2001 r.
- [91] Zastawnik A. „*Kompozycja planu miejscowego w kształtowaniu przestrzeni urbanistycznej*” – Czasopismo Techniczne z. 2-A/2004 (ROK 101) Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej – Kraków 2004 r.
- [92] Zastawnik A., „*Miejskość fizjonomii wiejskiej*”. [:] *Wieś – negatywną czy pozytywną alternatywą miasta*. Wydawnictwo z Konferencji naukowej, red. J.W. Rączka, Politechnika Krakowska, Kraków 1994, ss. 100 -101
- [93] Zastawnik A. „*Udział społeczności lokalnych w procesie kształtowania przestrzeni*” – Międzynarodowa Konferencja Naukowa pt. „Skuteczność planów zagospodarowania przestrzennego – potrzeby i możliwości” - Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej – Kraków 2003
- [94] Zastawnik A. „*Ład przestrzenny na rubieżach Unii Europejskiej – casus Małopolska*” – Międzynarodowa Konferencja Naukowa pt. „Rola planowania przestrzennego w wyrównywaniu szans w obszarach rozszerzonej Unii Europejskiej” - Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej – Kraków 2005
- [95] Zastawnik A., *Plan miejscowy wobec stanu świadomości planistycznej mieszkańców gminy, na podstawie zgłaszanych wniosków*. Wyd. z X Konferencji Naukowej pt. *Kierunki planowania przestrzennego i architektury współczesnej wsi*. Politechnika Białostocka. 2003,
- [96] Ziejka F., *Między Arkadią a Infernem. Z dziejów mitologii wsi polskiej* [w:] *Wieś – negatywną czy pozytywną alternatywą miasta*. Materiały z Sesji Naukowej. Kraków 1994, s.28
- [97] Ziobrowski Z., *Mierniki jakości przestrzeni miejskiej*, Wyd. Politechniki Krakowskiej, Kraków 1993
- [98] Zunko R. „*Wiedź – zasady planowania i polityka publiczna*” - Praca zbiorowa: *Trwały rozwój polskich miast nowym wyzwaniem dla planowania i zarządzania przestrzenią*, Politechnika Krakowska, 2001.
- [99] Zuziak Z.K. „*Rozwiązywanie konfliktów środowiskowych w gospodarce przestrzennej*” [w:] L.M. Salamon (ed.et al.) *Gospodarka samorządów terytorialnych w świetle doświadczeń amerykańskich*, Techeko, Łódź 1995
- [100] Zuziak Z. K. „*Strategie rewitalizacji przestrzeni śródmiejskiej*” *Monografia 236*, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej – Kraków 1998

- [101] Z u z i a k Z. K. „Skuteczność planowania przestrzennego z perspektywy metropolitalnej – kontekst europejski” – Międzynarodowa Konferencja Naukowa pt. „Skuteczność planów zagospodarowania przestrzennego – potrzeby i możliwości” - Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej – Kraków 2003
- [102] Z u z i a k Z. K. „Skuteczność planowania przestrzennego – między teorią a praktyką” – „Urbanista” Nr 5 (17) maj 2004 r.
- [103] Z u z i a k Z. K. „Plany i projekty dla obszarów metropolitalnych: między podejściem selektywnym a strukturalnym” – Międzynarodowa Konferencja Naukowa pt. „Rola planowania przestrzennego w wyrównywaniu szans w obszarach rozszerzonej Unii Europejskiej” - Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej – Kraków 2005
- [104] Z u z i a k Z. K. „Serca metropolii-”, Czasopismo Techniczne z. 9, Architektura, A-4, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej – Kraków 2008

7.3. Wykaz planów miejscowych i studiów opracowanych przez autora

	Nazwa planu	Nr Uchwały	Pow. terenu objętego planem
Lp.	1	2	3
	2000 rok		
1	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszarów strategicznych oraz restrukturyzacji i przebudowy przemysłu w dzielnicy Śródmieście i Centrum miasta Jaworzna.	UCHWAŁA NR XXII / 434 / 2000 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 19 maja 2000 roku	131 ha
2	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu dzielnicy Kościelec w Chrzanowie.	UCHWAŁA NR XXVI / 294 / 2000 Rady Miejskiej w Chrzanowie z dnia 28 listopada 2000 roku	63 ha
3	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego strefy przemysłowo-usługowej w części terenów Chrzanowa i Balina.	UCHWAŁA NR XXVI / 295 / 2000 Rady Miejskiej w Chrzanowie z dnia 28 listopada 2000 roku	160 ha
	2002 rok		
4	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu objętego działką nr 598/9 w sołectwie Babice w gminie Oświęcim.	UCHWAŁA NR XLIII / 342 / 02 Rady Gminy Oświęcim z dnia 3 lipca 2002 roku	0,96 ha
5	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu terenu położonego w sołectwie Rajsko w gminie Oświęcim.	UCHWAŁA NR XLIII / 342 / 02 Rady Gminy Oświęcim z dnia 3 lipca 2002 roku	1,3 ha
6	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu terenu położonego w sołectwie Zaborze w gminie Oświęcim.	UCHWAŁA NR XXXXI / 328 / 02 Rady Gminy Oświęcim z dnia 24 kwietnia 2002 roku	1,94 ha
7	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu terenu położonego w sołectwie Stawy Monowskie w gminie Oświęcim.	UCHWAŁA NR XXXXI / 329 / 02 Rady Gminy Oświęcim z dnia 24 kwietnia 2002 roku	37,3 ha
8	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu terenu położonego w sołectwie Broszkowice w gminie Oświęcim.	UCHWAŁA NR III / 25 / 02 Rady Gminy Oświęcim z dnia 30 grudnia 2002 roku	19,0 ha
9	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu terenu położonego w sołectwie Zaborze (ul. Jaworowa) w gminie Oświęcim.	UCHWAŁA NR III / 24 / 02 Rady Gminy Oświęcim z dnia 30 grudnia 2002 roku	2,64 ha
10	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu terenu położonego w sołectwie Rajsko w gminie Oświęcim.	UCHWAŁA NR III / 26/ 02 Rady Gminy Oświęcim z dnia 24 kwietnia 2002 roku	1,04 ha
11	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu terenu położonego w sołectwie Poręba Wielka w gminie Oświęcim.	UCHWAŁA NR III / 27/ 02 Rady Gminy Oświęcim z dnia 30 grudnia 2002 roku.	0,78 ha
12	„Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu terenu położonego w sołectwie Babice (I) w gminie Oświęcim”.	UCHWAŁA NR III / 24 / 02 Rady Gminy Oświęcim z dnia 30 grudnia 2002 roku	17,8 ha

13	„Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu terenu położonego w sołectwie Babice (II) w gminie Oświęcim”.	UCHWAŁA NR III / 24 / 02 Rady Gminy Oświęcim z dnia 30 grudnia 2002 roku	17,6 ha
14	„Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu terenu położonego w sołectwie Grojec w gminie Oświęcim”.	UCHWAŁA NR III / 24 / 02 Rady Gminy Oświęcim z dnia 30 grudnia 2002 roku	23,0 ha
15	„Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu terenu położonego w sołectwie Poręba Wielka w gminie Oświęcim”.	UCHWAŁA NR III / 24 / 02 Rady Gminy Oświęcim z dnia 30 grudnia 2002 roku	21,6 ha
16	„Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu terenu położonego w sołectwie Rajsko w gminie Oświęcim”.	UCHWAŁA NR III / 24 / 02 Rady Gminy Oświęcim z dnia 30 grudnia 2002 roku	34,5 ha
17	„Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu terenu położonego w sołectwie Włosienica w gminie Oświęcim”.	UCHWAŁA NR III / 24 / 02 Rady Gminy Oświęcim z dnia 30 grudnia 2002 roku	26,6 ha
18	„Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu terenu położonego w sołectwie Zaborze w gminie Oświęcim”.	UCHWAŁA NR III / 24 / 02 Rady Gminy Oświęcim z dnia 30 grudnia 2002 roku	23,7 ha
2003 rok			
19	„Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Babice.”	UCHWAŁA NR VI/31/3003 Rady Gminy Babice z dnia 14 marca 2003 roku	5 400 ha
20	„Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w sołectwie Płaza w gminie Chrzanów”	UCHWAŁA NR IX/55/03 Rady Miejskiej w Chrzanowie z dnia 28 kwietnia 2003 r.	7,0 ha
2004 rok			
21	„Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zachodniej części dzielnicy północnej i zachodniej dzielnicy przemysłowej Olkusza”.	UCHWAŁA NR XXX/336/2004 Rady Miejskiej w Olkuszu z dnia 29 września 2004 roku	480 ha
22	„Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Mszana Dolna”	UCHWAŁA NR XXI / 148 / 2004 Rady Miasta w Mszanie Dolnej z dnia 28 grudnia 2004 roku	ok. 2 700 ha
23	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w Gminie Oświęcim w sołectwie Poręba Wielka	Uchwała Nr XXXIX/277/06 Rady Gminy Oświęcim z dnia 29 grudnia 2005 roku	23,4 ha
2006 rok			
24	„Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Mszana Dolna”	UCHWAŁA NR XXXVII/262/2006 Rady Miasta Mszana Dolna z dnia 26 października 2006 roku	ok. 2 700 ha
25	„Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w sołectwie Poręba Wielka w gminie Oświęcim”	Uchwała Nr II/14/06 Rady Gminy Oświęcim z dnia 13 grudnia 2006 roku	18,83 ha
2007 rok			
26	„Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Śródmieścia Libiąża na obszarze osiedla Flagówka”	UCHWAŁA NR VIII/46/2007 Rady Miejskiej w Libiążu z dnia 25 maja 2007 roku	7,13 ha

27	„Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Oświęcim dla obszaru położonego w Oświęcimiu, ograniczonego ulicami: St. Konarskiego, Powstańców Śląskich, Młyńską, B. Prusa, Dworcową, Garbarską oraz Legionów”	Uchwała Nr Rady Miasta Oświęcim z dnia 2007 roku	2,83 ha.
28	„Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w sołectwie Babice w gminie Oświęcim”	Uchwała Nr Rady Gminy Oświęcim z dnia 2007 roku	17,8 ha
29	„Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w sołectwie Włosienica w gminie Oświęcim”	Uchwała Nr Rady Gminy Oświęcim z dnia 2007 roku	26,6 ha
2008 rok			
30	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru „Pękówicka-Glogera” w Krakowie	Uchwała Nr XXXII/424/08 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 stycznia 2008 roku	96,13 ha
31	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego strefy przemysłowo-usługowej w części terenów Chrzanowa i Balina	UCHWAŁA Nr XXVIII/409/08 Rady Miejskiej w Chrzanowie z dnia 28 października 2008 roku	20,97 ha
32	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu terenu leśnego przeznaczonego dla przeprowadzenia gazociągu wysokoprężnego przy ul. Metalowców w Chrzanowie	UCHWAŁA Nr XXVIII/410/08 Rady Miejskiej w Chrzanowie z dnia 28 października 2008 roku	0,2 ha
33	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Mucharz	Uchwała Nr XV/159 Rady Gminy Mucharz z dnia 22 grudnia 2008 roku	3,732 ha
34	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w Oświęcimiu pomiędzy ul. Fabryczną a terenami Firmy Chemicznej Dwory S.A. w rejonie ul. Stara Droga, z wyłączeniem terenu objętego planem miejscowym uchwalonym uchwałą Nr LIV/521/02 Rady Miasta Oświęcim z dnia 27 lutego 2002 roku	Uchwała Nr XL/415/08 Rady Miasta Oświęcim z dnia 29 grudnia 2008 roku	38,42 ha
2009 rok			
35	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru „Chełm-Zakamycze II” W Krakowie	Uchwała Nr LXXXIV/1100/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 4 listopada 2009 roku	112 ha
36	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Oświęcim dla obszaru położonego w Oświęcimiu na północ od ul. Fabrycznej, uchwalonego uchwałą nr VI/73/03 Rady Miasta Oświęcim z dnia 26 marca 2003 r., w części dotyczącej jednostki 3 Ukom	Uchwała Nr LIX/624/09 Rady Miasta Oświęcim z dnia 25 listopada 2009 roku	5,34 ha

2010 rok			
37	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Jasła dla obszaru „Dzielnica Przemysłowo-Składowa część Północno-Wschodnia”	Uchwała Nr LV/518/10 Rady Miejskiej w Jaśle z dnia 15 marca 2010 roku	26,67 ha
38	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Jasła dla obszaru „Warzyce I – Nr 38”	Uchwała Nr LV/519/10 Rady Miejskiej w Jaśle z dnia 15 marca 2010 roku	137,4 ha
39	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenie sołectwa Poręba Wielkiej w rejonie ulic Przedzieleń, Wadowickiej i Nowy Świat	Uchwała Nr XLVI/357/10 Rady Gminy Oświęcim z dnia 16 czerwca 2010 roku	16,9 ha
40	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w Oświęcimiu przy ul. Zatorskiej, uchwalonego Uchwałą Nr VII/88/03 Rady Miasta Oświęcim z dnia 23 kwietnia 2003 roku	Uchwała Nr LXVII/745/10 Rady Miasta Oświęcim z dnia 26 maja 2010 roku	2,1 ha
41	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Niepołomice obszar „B” obejmującego wsie: Ochmanów, Podłęże, Słomiróg, Staniątki, Suchoraba, Zagórze, Zakrzowiec i Zakrzów dla obszaru położonego na wschodzie sołectwa Ochmanów	Uchwała Nr LXVI/679/10 Rady Miejskiej w Niepołomicach z dnia 29 czerwca 2010 roku	2,14 ha
42	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenie sołectwa Babice w rejonie ul. Krakowskiej	Uchwała Nr XLVIII/375/10 Rady Gminy Oświęcim z dnia 8 września 2010 roku	5,6 ha
43	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla działki ewidencyjnej nr 239 położonej na południu sołectwa Ochmanów (GOLF)	Uchwała Nr LXIX/730/10 Rady Miejskiej w Niepołomicach z dnia 21 września 2010 roku	9,1 ha
44	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Mucharz	Uchwała Nr XXIX/259/2010 Rady Gminy Mucharz z dnia 12 października 2010 roku	3.732 ha
45	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Zamość dla terenów: Janowice, Karolówka, Mała Dzielnica Przemysłowa, Przedmieście Lubelskie	Uchwała Nr XLVII/482/10 Rady Miejskiej w Zamościu z dnia 25 października 2010 roku	48,0 ha
46	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Zamość dla terenów: Janowice, Karolówka, Przedmieście Lubelskie, Centralna Dzielnica Przemysłowa	Uchwała Nr XLVII/483/10 Rady Miejskiej w Zamościu z dnia 25 października 2010 roku	
47	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenie sołectwa Babice w rejonie ul. Krakowskiej w gminie Oświęcim	Uchwała Nr IV/12/10 Rady Gminy Oświęcim z dnia 29 grudnia 2010 roku	10,01 ha
2011 rok			
48	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu obejmującego działki nr 4005/87, 4005/94 i 4005/95, położonego przy ul. Hydro w Chrzanowie	Uchwała Nr VI/47/11 Rady Miejskiej w Chrzanowie z dnia 22 lutego 2011 roku	6,16 ha
49	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Zamość dla terenu: Jednostka Strukturalna Planu Nr 20 Zachodnie Przedmieście Lubelskie – Część Zachodnia (UNIVERS)	Uchwała Nr VI/60/11 Rady Miejskiej w Zamościu z dnia 28 marca 2011 roku	2,14 ha
50	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Mucharz	Uchwała Nr VII/59 Rady Gminy Mucharz z dnia 29 sierpnia 2011 roku	3.732 ha

51	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w Oświęcimiu, obejmującego teren Pomnika Zagłady, na którego obszarze położony jest Pomnik Męczeństwa w Oświęcimiu wraz z jego strefą ochronną, ustaloną Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 maja 1999 roku	Uchwała Nr XV/243/11 Rady Miasta Oświęcim z dnia 30 listopada 2011 roku	ok. 35 ha
2012 rok			
52	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego między Aleją Henryka, ul. Mickiewicza, ul. Oświęcimską i ul. Słowackiego w Chrzanowie	Uchwała Nr XX/232/2012 Rady Miejskiej w Chrzanowie z dnia 24 kwietnia 2012 r.	5,91 ha
53	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego przy ul. Balińskiej w Chrzanowie	Uchwała Nr XXII/257/2012 Rady Miejskiej w Chrzanowie z dnia 3 lipca 2012 roku	5,61 ha
54	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze gminy Tarnów w części miejscowości Zbylitowska Góra	Uchwała nr XXII/234/2012 Rady Gminy Tarnów z dnia 25 września 2012 roku	10,6 ha
55	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w dzielnicy Dąbrówka Miasta Sanoka o nazwie „Okulickiego - III”	Uchwała Nr XXIX/246/2012 Rady Miasta Sanoka z dnia 4 września 2012 roku	49,0 ha
56	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Jasła dla obszaru „GAŃKI – NR 40”	Przekazany Burmistrzowi Miasta Jasła w czerwcu 2012 r w edycji do uchwalenia przez Radę Miejską w Jasle	ok. 180 ha
57	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zamość dla terenów objętych uchwałą Nr VII/61/11 Rady Miejskiej w Zamościu z dnia 28 kwietnia 2011 r. oraz uchwałą Nr XLV/465/10 Rady Miejskiej w Zamościu z dnia 30 sierpnia 2010 r.	Uchwała Nr XXII/228/2012 Rady Miasta Zamość z dnia 24 września 2012 roku	20,14 ha
58	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Niepołomice obszar „B” obejmującego wsie: Ochmanów, Podłęże, Słomiróg, Staniątka, Suchoraba, Zagórze, Zakrzowiec i Zakrzów przyjętego Uchwałą Nr XLI/581/2005 Rady Miejskiej w Niepołomicach z dnia 19 grudnia 2005 r. - dla terenu położonego we wsi Podłęże, w sąsiedztwie wiaduktu kolejowego na Drodze Wojewódzkiej Nr 964.	Projekt przekazany Burmistrzowi Miasta i Gminy Niepołomice – edycja do uchwalenia. (10.2012 r.)	1,06 ha
59	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Jasła dla obszaru „Śródmieścia”	Projekt przekazany Burmistrzowi Miasta Jasła – edycja do uchwalenia. (12.2012 r.)	ok. 2,0 ha
60	Nowa edycja studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Chełmek	Projekt rozpoczęty w 2011 roku. W styczniu 2013 przekazany Burmistrzowi Chełmka w edycji do uchwalenia.	ok. 2770 ha

7.4. Wykaz tabel

TABELA NR 1 DRABINA SPOŁECZNEJ PARTYCYPACJI

oprac. A. Zastawnik na podst. M. Hanzl

TABELA NR 2 WYKAZ WNIOSKÓW ZŁOŻONYCH DO POSZCZEGOLNYCH PLANÓW

oprac. A. Zastawnik

TABELA NR 3 WYKAZ WNIOSKÓW ZŁOŻONYCH DO PLANÓW MIEJSCOWYCH
SPORZĄDZANYCH W GMINIE OŚWIĘCIM (w latach 2001- 2011)

oprac. A. Zastawnik

TABELA NR 4 WNIOSKI DO MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA
PRZESTRZENNEGO GMINY MUCHARZ (2005 r.)

oprac. A. Zastawnik

TABELA NR 5 WNIOSKI DO MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA
PRZESTRZENNEGO GMINY PODEGRODZIE (2003 r.)

oprac. A. Zastawnik

TABELA NR 6 WYKAZ WNIOSKÓW ZŁOŻONYCH DO PLANÓW MIEJSCOWYCH
SPORZĄDZANYCH W GMINIE OŚWIĘCIM - DLA WYBRANYCH
TERENÓW(w latach 2001- 2011)

oprac. A. Zastawnik

7.5. Wykaz ilustracji

- Ryc. 1 Ilustracja przedstawiająca miejscowości objęte opracowaniami planistycznymi wykonanymi przez autora
oprac. A. Zastawnik
- Ryc. 2 Wniosek indywidualny do planu
oprac. A. Zastawnik
- Ryc. 3 Wnioski do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zamościa
oprac. A. Zastawnik
- Ryc. 4 Wnioski do obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Tarnów
oprac. A. Zastawnik
- Ryc. 5 Ilustracja przedstawia zmiany dokonywane na rysunku planu w wyniku czynnej postawy mieszkańców przez składane wnioski i uwagi
oprac. A. Zastawnik
- Ryc. 6 Miejscowy planu zagospodarowania przestrzennego terenu byłego Domu Dziecka położonego w rejonie ulic Focha, Kościuszki i Sokoła oraz terenu byłej Ubezpieczalni przy ulicy Sokoła w Chrzanowie
oprac. A. Zastawnik
- Ryc. 7 Miejscowe plany sporządzane w celach przeznaczenia terenów pod inwestycje celu publicznego
oprac. A. Zastawnik
- Ryc. 8 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Zamość – „Wschodnia Dzielnica Przemysłowa – Część Północna”
oprac. A. Zastawnik
- Ryc. 9 Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Śródmieścia Libiąża na obszarze osiedla Flagówka
oprac. A. Zastawnik
- Ryc. 10 Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Mszana Dolna
oprac. A. Zastawnik

7.6. Wykaz aktów prawnych z zakresu planowania przestrzennego uwzględnionych w dysertacji

- [1] *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym* – z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz. U. z 1999 r., Nr 15, poz.139)
- [2] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* – z dnia 27 marca 2003 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 647)
- [3] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *prawo budowlane* (t. j. Dz. U. z 2010 r. Nr. 242, poz. 1623 z późn. zm.)
- [4] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. *w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie* – (Dz. U. Nr 75, poz. 690)
- [5] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. *w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy* – (Dz. U. z 2004 r. Nr 118, poz. 1233)
- [6] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. *w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* – (Dz. U. Nr 164, poz. 1587)
- [7] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. *w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko* – (Dz. U. Nr 257, poz. 2573)
- [8] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* – (Dz. U. z 2012 r. poz. 1249)
- [9] Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody* – (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220)

- [10] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591)
- [11] Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów – (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42)
- [12] Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko - (Dz. U. Nr 199 z dnia 7 listopada 2008 r.)
- [13] Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami - (Dz. U. z 2003 r., Nr 162, poz. 1568)
- [14] Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych – (Dz. U. z 2013 r. poz. 260)
- [15] Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 1999 r., Nr 43, poz. 430)
- [16] Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych – (Dz. U. Nr 16, poz. 78)
- [17] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588)
- [18] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 9, poz. 26 – z późn. zmianami)

7.7. Wykaz wniosków do planu (przykład zmiany planu miasta Mszana Dolna)

(wykaz opracował: A. Zastawnik)

WYKAZ WNIOSKÓW DO ZMIANY MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO MIASTA MSZANA DOLNA

sporządzanej na podstawie Uchwały Nr LII/337/2010 Rady Miasta Mszana Dolna z dnia 26 kwietnia 2010 roku

WNIOSKI TZW. GRUPY INICJATYWNEJ

Lp	Data wpływu wniosku	Nazwisko i imię, nazwa jednostki organizacyjnej i adres <i>(imię i nazwisko wnioskodawcy w wykazie dostępnym w U.M. Mszana Dolna)</i>	Treść wniosku	Oznaczenie nieruchomości, której dotyczy wniosek	Rozstrzygnięcie Burmistrza w sprawie rozpatrzenia wniosku		Uwagi
					Wniosek uwzględniony	Wniosek nie-uwzględniony	
1	2	3	4	5	6	7	8
1	02.07.2011	ul. Żeromskiego 3 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o odzyskanie działki z drogi na działkę budowlaną	9632/2	Wniosek uwzględniony	-	-
2	10.06.2011	ul. Leśna 77 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekształcenie na tereny całkowicie komercyjne	1788/2, 1789/2, 1790/2	Wniosek uwzględniony	-	-
3	08.06.2011	ul. Orkana 8 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekształcenie na tereny całkowicie komercyjne	10238	Wniosek uwzględniony	-	-
4	06.06.2011	ul. Leśna 48A 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na tereny budownictwa jednorodzinnego	6166	Wniosek uwzględniony	-	-
5	03.06.2011	ul. Słomka 2 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną mieszkalną	6555	Wniosek uwzględniony	-	-
6	12.04.2012	ul. Moniuszki 9a 33-300 Nowy Sącz	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną	2470/10	Wniosek uwzględniony	-	Działka już w 1/3 jest budowlana
7	15.01.2010	ul. Armii Wojska Polskiego 5 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o likwidację projektowanej drogi	3504/9, 3503	Wniosek uwzględniony	-	-
8	06.06.2011	34-734 Kasinka Mała 29	Wniosek o przekwalifikowanie działek na teren usług produkcyjnych (przerób drewna) oraz placu składu surowca drzewnego	1783/3, 1783/2	Wniosek uwzględniony	-	-
9	02.12.2009	ul. Zakopiańska 7 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną	4188	Wniosek uwzględniony	-	-
10	03.11.2009	ul. Strumienna 21 56-200 Góra	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną	4074/3, 4074/1	Wniosek uwzględniony	-	-

11	26.10.2009	Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób Niepełnosprawnych Koło ul. Podhalań 2 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o rozszerzenie funkcji terenu usług sportowych użyzonego budynku o wpis „Rehabilitacja społeczna i zawodowa”	Dotyczy: użyzonego o budynku	Wniosek uwzględniony	-	-
12	10.09.2009	ul. Leśna 70G 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki na działkę budowlaną	6271	Wniosek uwzględniony	-	-
13	02.12.2009	ul. Aleksandry 20F/19 30-837 Kraków	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną	4628	Wniosek uwzględniony	-	-
14	29.02.2012	ul. Aleksandry 20F/19 30-837 Kraków	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną	4626	Wniosek uwzględniony	-	-
15	30.06.2009	ul. Zarabie 17 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną	2452	Wniosek uwzględniony	-	-
16	12.03.2009	ul. Słomka 2 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną (sąsiaduje z dz. bud.)	6164	Wniosek uwzględniony	-	-
17	21.05.2010	ul. Leśna 67a 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną	6568, 6569	Wniosek uwzględniony	-	-
18	30.06.2008	Tromiczak Niedźwiedź 14 a	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną	1965/3	Wniosek uwzględniony	-	-
19	10.06.2008	ul. Celarowska 18/78 31-414 Kraków	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną	2216/3, 2215/4, 2215/1	Wniosek uwzględniony	-	-
20	10.04.2012	ul. Słomka 145 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną z dopuszczeniem usług	9292/2, 9291/2, 9292/1, 9291/1	Wniosek uwzględniony	-	-
21	06.08.2009	ul. Chopina 6 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną	3181	Wniosek uwzględniony	-	-
22	21.03.2012	os. Makowska Góra 36 34-220 Maków Podhalański	Wniosek o przekwalifikowanie działki na teren zabudowy mieszkaniowo-usługowej	3082/1	Wniosek uwzględniony	-	-
23	15.11.2007	ul. Słomka 1 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną	6097	Wniosek uwzględniony	-	-

WNIOSKI WNIESIONE PRZEZ W TRYBIE PROCEDURY PLANISTYCZNEJ

Lp.	Data wpływu wniosku do urzędu	Nazwisko i imię, nazwa jednostki organizacyjnej i adres <i>(imię i nazwisko wnioskodawcy w wykazie dostępnym w U.M. Mszana Dolna)</i>	Treść wniosku	Oznaczenie nieruchomości, której dotyczy wniosek	Rozstrzygnięcie Burmistrza w sprawie rozpatrzenia wniosku		Uwagi
					Wniosek uwzględniony	Wniosek nie-uwzględniony	
1	2	3	4	5	6	7	8
1	19.03.2012	ul. Orkana 56 C 34-730 Mszana Dolna	Utrzymuje wcześniejszy wniosek w sprawie zmiany w planie ZPM na teren użytkowania przemysłowego	4402/3, 4402/2 4406/6	Wniosek uwzględniony	-	-
2	01.08.2006	Os. Zgody 1/9 31-949 Kraków	Wniosek o przekształcenie działki rolnej na działkę budowlaną	217/6	Wniosek uwzględniony	-	-
3	23.01.2007	ul. Kopernika 2 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekształcenie działek na działkę budowlano-usługową	2158 2157 261/2	Wniosek uwzględniony	-	-
4	16.04.2012	ul. Topolowa 8 Mszana Dolna	Wniosek o przekształcenie działki rolnej na działkę budowlaną	5851/4	Wniosek uwzględniony	-	-
5	22.11.2011	ul. Kopernika 3 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekształcenie działki na działkę budowlaną	2789/1	Wniosek uwzględniony	-	-
6	29.09.2011	ul. Orkana 82/2 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekształcenie działki na działkę przemysłową	4679/1	Wniosek uwzględniony	-	-
7	16.07.2009	Paternoster.40, 2TR Johanneshov Szwecja	Sprzeciw poprowadzeniu drogi poprzez środek nieruchomości	2057	-	Wniosek nieuwzględniony	Wniosek nieuwzględniony - dla działek położonych w terenach, dla których w studium wskazano inny sposób zainwestowania niż zabudowa mieszkaniowa.
8	23.05.2007	ul. M. Kolbego 12 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki na działkę budowlaną	5569/1	Wniosek uwzględniony	-	-
9	16.04.2012	ul. Słomka 45 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekształcenie działki rolnej na działkę budowlaną	7960, 7961 7979, 7982 7983, 7984 7985, 7986	Wniosek częściowo uwzględniony	Wniosek częściowo nieuwzględniony	Wniosek częściowo nieuwzględniony - dla działek położonych w terenach, dla których w studium wskazano inny sposób zainwestowania niż zabudowa mieszkaniowa. Plan miejscowy nie może naruszać ustaleń studium.
10	13.04.2012	Urząd Miasta	Zmiana na tereny budownictwa mieszkaniowego jednorodzinnego	6347	Wniosek uwzględniony	-	-

11	16.04.2012	ul. Rakoczego 8 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekształcenie terenu rolnego na teren mieszkalno usługowy MN/U	6337/1, 6337/2 6341	Wniosek uwzględniony	-	-
12	16.04.2012	ul. Rakoczego 8 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekształcenie terenu ZN na teren przemysłowo produkcyjny P	4672/2 4672/3 4672/4	Wniosek uwzględniony	-	-
13	16.04.2012	ul. Słomka 82 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekształcenie działek i dolesienie	6760, 6769 i 6731, 6667	-	Wniosek nieuwzględniony	Wniosek częściowo nieuwzględniony – dla działek położonych w terenach, dla których w studium wskazano inny sposób zainwestowania niż zabudowa mieszkaniowa.
14	16.04.2012	ul. Krakowska 27 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki na działkę budowlaną oraz na dz. rolną	1253, 1392/1	Wniosek uwzględniony	-	-
15	16.04.2012	34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie terenu rolnego na działkę budowlaną	6224	Wniosek uwzględniony	-	-
16	16.04.2012	ul. Leśna 39 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o zmianę przebiegu linii energetycznej 110kV na inne działki nie budowlane lub podziemną instalacje	6298/4, 6298/6, 6296, 6297	-	Wniosek nieuwzględniony	Wniosek nie został uwzględniony ponieważ merytorycznie wykracza poza zakres niniejszej zmiany planu.
17	16.04.2012	Ul. Piłsudskiego 44 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki na działkę budowlaną	6029	-	Wniosek nieuwzględniony	Wniosek nieuwzględniony - dla działek położonych w terenach, dla których w studium wskazano inny sposób zainwestowania niż zabudowa mieszkaniowa.
18	16.04.2012	ul. Słomka 60 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki na działkę budowlaną	6404/1, 6405/1, 6406/1	Wniosek uwzględniony	-	-
19	16.04.2012	ul. Orkana 116B 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o zagospodarowanie zabudowy zagrodowej z możliwością budowy szklarni i innych obiektów ogrodnich	4532, 4541/10	Wniosek uwzględniony	-	-
20	16.04.2012	ul. Orkana 10B 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki budowlanej na działkę pod budownictwo przemysłowe	4529/3	Wniosek uwzględniony	-	-
21	16.04.2012	Mszana Górna501 34-733 Mszana Górna	Wniosek o przekwalifikowanie na działkę z przeznaczeniem na usługi (sklep meblowy- produkcja i sprzedaż) i mieszkalne	3802/1	-	Wniosek nieuwzględniony	Wniosek nie został uwzględniony ponieważ wskazana do zmiany przeznaczenia działka ma zbyt małą powierzchnię pod wskazane we wniosku funkcje: sklep meblowy, produkcje i sprzedaż oraz część mieszkalna.

22	16.04.2012	Zarabie 13 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekształcenie działki rolnej na działkę budowlaną	2449	Wniosek uwzględniony	-	-
23	16.04.2012	ul. Starowiejska 137 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekształcenie działki na działkę budowlaną	4580	Wniosek uwzględniony	-	-
24	16.04.2012	ul. Starowiejska 137 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekształcenie działki na działkę budowlaną	1583	Wniosek uwzględniony	-	-
25	16.04.2012	ul. Słomka 121 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekształcenie działki rolnej na działkę budowlaną	9144, 9147, 9171, 9175, 9198, 9204, 9183, 9223, 9225, 9209, 9086, 9130	-	Wniosek nieuwzględniony	Wniosek nieuwzględniony - dla działek położonych w terenach, dla których w studium wskazano inny sposób zainwe- stowania niż zabudowa mieszkaniowa.
26	16.04.2012	Mszana Dolna Rynek 17 Mszana Dolna Rynek 18	Wniosek o przekształcenie działki rolnej na działkę budowlaną	5881 4487/1	Wniosek uwzględniony	-	(Działki te są już budowlane)
27	16.04.2012	ul. Starowiejska 131 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekształcenie działki rolnej na działkę budowlaną	1403 1413	-	Wniosek nieuwzględniony	Wniosek nieuwzględniony - dla działek położonych w terenach, dla których w studium wskazano inny sposób zainwe- stowania niż zabudowa mieszkaniowa.
28	16.04.2012	ul. M.M. Kolbego 11 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekształcenie działki na teren zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej	5001	Wniosek uwzględniony	-	-
29	16.04.2012	ul. Starowiejska 41 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekształcenie działki rolnej na działkę budowlaną	3547, 3552, 5537, 3482/2	-	Wniosek nieuwzględniony	Wniosek nieuwzględniony - dla działek położonych w terenach, dla których w studium wskazano inny sposób zainwe- stowania niż zabudowa mieszkaniowa.
30	16.04.2012	ul. Słomka 73 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekształcenie działki na działkę budowlaną bud. jednorodzinne	8492/1	-	Wniosek nieuwzględniony	Wniosek nieuwzględniony - dla działek położonych w terenach, dla których w studium wskazano inny sposób zainwe- stowania niż zabudowa mieszkaniowa.
31	16.04.2012	ul. Krakowska 102 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekształcenie działki rolnej na działkę budowlaną	87, 95, 100	Wniosek częściowo uwzględniony	Wniosek częściowo nieuwzględniony	Wniosek nieuwzględniony - dla działek położonych w terenach, dla których w studium wskazano inny sposób zainwe- stowania niż zabudowa mieszkaniowa.

32	16.04.2012	ul. Krakowska 130 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekształcenie działki na zabudowę mieszkaniową	147, 148	Wniosek częściowo uwzględniony	Wniosek częściowo nieuwzględniony	Wniosek nieuwzględniony - dla działek położonych w terenach, dla których w studium wskazano inny sposób zainwestowania niż zabudowa mieszkaniowa.
33	16.04.2012	ul. Słomka 105 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o zmiany z użytkowania rolnego na budowlane oraz z użytk. rolnego na leśne	8562/1, 8489, 8495, 8462, 8367	-	Wniosek nieuwzględniony	Wniosek nieuwzględniony - dla działek położonych w terenach, dla których w studium wskazano inny sposób zainwestowania niż zabudowa mieszkaniowa.
34	16.04.2012	ul. Kolbego 18 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki na działkę budowlaną	3018/1, 3018/2, 3019/1, 3019/2	-	Wniosek nieuwzględniony	Wniosek nieuwzględniony - dla działek położonych w terenach, dla których w studium wskazano inny sposób zainwestowania niż zabudowa mieszkaniowa.
35	16.04.2012	Barbara Kozicka ul. Orkana 27/3 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki na działkę budowlaną	4684/1			-
36	16.04.2012	ul. Staromiejska 103 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki na działkę budowlaną	2190, 2180	Wniosek uwzględniony	-	-
37	16.04.2012	ul. Słowackiego 6 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekształcenie działki na zabudowę mieszkaniową	1402, 4079	-	Wniosek nieuwzględniony	Wniosek nieuwzględniony - dla działek położonych w terenach, dla których w studium wskazano inny sposób zainwestowania niż zabudowa mieszkaniowa.
38	16.04.2012	ul. Kolbego 26 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną	3725, 3719	Wniosek uwzględniony	-	-
39	16.04.2012	Józefa i Krzysztof Ogiela 34-735 Niedźwiedź	Wniosek o przekształcenie działki na działkę budowlaną	5837/6	Wniosek uwzględniony	-	(Działka jest już budowlana)
40	16.04.2012	ul. Starowiejska 32 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekształcenie działki na zabudowę mieszkaniową	6502	-	Wniosek nieuwzględniony	Wniosek nieuwzględniony - dla działek położonych w terenach, dla których w studium wskazano inny sposób zainwestowania niż zabudowa mieszkaniowa.
41	16.04.2012	Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy ul. Fabryczna 3 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o zmianę brzmienia zapisów §45 tekstu planu zagospodarowania (tereny zieleni urządzonej)	4344	Wniosek uwzględniony	-	-
42	16.04.2012	ul. Spadochroniarzy 90 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o zmiany z użytkowania rolnego na leśne	1037/2, 1037/1, 1029, 1024, 1023	Wniosek uwzględniony	-	-

43	16.04.2012	Kasinka Mała 506 34-734 Kasinka Mała	Wniosek o wykreślenie planowanej drogi z działki	140/1, 141,1	-	Wniosek nieuwzględniony	Wniosek nieuwzględniony - dla działek położonych w terenach, dla których w studium wskazano inny sposób zainwestowania niż zabudowa mieszkaniowa.
44	16.04.2012	ul. Orkana 7 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną	3721, 3770	Wniosek częściowo uwzględniony	Wniosek częściowo nieuwzględniony	Wniosek nieuwzględniony - dla działek położonych w terenach, dla których w studium wskazano inny sposób zainwestowania niż zabudowa mieszkaniowa.
45	16.04.2012	ul. Danielki 34-371 Ujsoly	Wniosek o przekwalifikowanie na całą działkę budowlaną	3028	-	Wniosek nieuwzględniony	Wniosek nieuwzględniony - dla działek położonych w terenach, dla których w studium wskazano inny sposób zainwestowania niż zabudowa mieszkaniowa.
46	13.04.2012	ul. Starowiejska 4G 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie mojej działki i sąsiednich z kategorii US na kat. UC	9979/3	Wniosek uwzględniony	-	-
47	13.04.2012	ul. Okulickiego 2/5 10-693 Olsztyn	Wniosek o przekwalifikowanie działki na tereny budownictwa mieszkaniowo-usługowego	3438, 3465, 3487/1	-	Wniosek nieuwzględniony	Wniosek nieuwzględniony - dla działek położonych w terenach, dla których w studium wskazano inny sposób zainwestowania niż zabudowa mieszkaniowa.
48	13.04.2012	ul. Słomka 11 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie terenu rolnego na teren zabudowy mieszkalnej	2568/2			-
49	13.04.2012	Maria i Stanisław Duda ul. Leśna 39 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działek rolnych na działki budowlane	6301/1, 6301/2, 6302, 6303/1, 6303/2	Wniosek uwzględniony	-	-
50	13.04.2012	Władysław Jamróz ul. Słomka 79 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działek rolnych na działki budowlane	8604, 8577, 8591, 8592, 8518, 8516, 8517	-	Wniosek nieuwzględniony	Wniosek nieuwzględniony - dla działek położonych w terenach, dla których w studium wskazano inny sposób zainwestowania niż zabudowa mieszkaniowa.
51	13.04.2012	ul. Zarębie 79 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie terenu rolnego na teren zabudowy mieszkalnej	2238	Wniosek uwzględniony	-	-
52	12.04.2012	ul. Orkana 48 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki na teren zabudowy mieszkalnej	2192/3	Wniosek uwzględniony	-	-

53	12.04.2012	ul. Starowiejska 137 34-730 Mszana Dolna ul. Starowiejska 129 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekształcenie z terenów zieloni urządzonych na teren przemysłowy	1382/2, 1382/3, 1382/4 1382/1	Wniosek uwzględniony	-	-
54	12.04.2012	Konina 354 34-735 Niedzwiedź	Wniosek o przekształcenie na zabudowę śródmiejską przy granicy	4312/7, 4312/8			-
55	12.04.2012	ul. Konopnicka 4 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną	93	-	Wniosek nieuwzględniony	Wniosek nieuwzględniony - dla działek położonych w terenach, dla których w studium wskazano inny sposób zainwestowania niż zabudowa mieszkaniowa.
56	12.04.2012	ul. Zarabie 85 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną	2231/2	Wniosek uwzględniony	-	-
57	12.04.2012	ul. Zarabie 13 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną oraz likwidację drogi zaprojektowanej na mojej działce	2443 2439	Wniosek częściowo uwzględniony	Wniosek częściowo nieuwzględniony	Wniosek nieuwzględniony w części dotyczącej usunięcia z projektu zmiany planu drogi - z uwagi na konieczność zapewnienia dostępności komunikacyjnej do działek przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową.
58	12.04.2012	ul. Bieżanowska 84/46 30-826 Kraków 34-620 Jodłownik 213	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną	1416, 1411	-	Wniosek nieuwzględniony	Wniosek nieuwzględniony - działki położone są w terenach, dla których w studium wskazano inny sposób zainwestowania niż zabudowa mieszkaniowa. Plan miejscowy nie może naruszać ustaleń studium.
59	12.04.2012	ul. J. Mówka 36 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie z terenu sportu i rekreacji na działkę budowlaną	9979/11, 9979/12	Wniosek uwzględniony	-	-
60	11.04.2012	ul. Krakowska 92A 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną (działki przylegają do dz. budowlanych)	472/1, 472/2	Wniosek uwzględniony	-	-
61	11.04.2012	ul. Starowiejska 117 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną	1254	Wniosek uwzględniony	-	Działka jest położona w terenie już przeznaczonym pod zabudowę mieszkaniową.
62	10.04.2012	ul. Stawowa 1a 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o wykreślenie rezerwacji poboru kruszywa gdyż w tym rejonie nie wydobywano	2763	-	Wniosek nieuwzględniony	Wniosek nie może być uwzględniony gdyż procedura tzw. wybilansowania złoza

			takiego materiału- kruszywa				wykracza poza zakres procedury sporządzania niniejszej zmiany planu.
63	10.04.2012	ul. Leśna 46a 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o zmianę lokalizacji projektowanej linii energ. 110 kV lub umieszczenie w planie nakazu budowy linii energ. Metoda kablowo- doziemną	5849/1	-	Wniosek nieuwzględniony	Wniosek nie może być uwzględniony gdyż wnioskowana zmiana lokalizacji linii elektroenergetycznej lub nakaz jej kablowania wykracza poza przyjęty zakres procedury sporządzania niniejszej zmiany planu.
64	10.04.2012	ul. Leśna 46a 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o zmianę lokalizacji projektowanej linii energ. 110 kV lub umieszczenie w planie nakazu budowy linii energ. Metoda kablowo- doziemną	5849/1			--
65	06.04.2012	ul. Grunwaldzka 7 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną	6028/11, 6028/10, 6028/9, 6028/8, 4882			-
66	05.04.2012	ul. Krakowska 39 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną	1251	Wniosek uwzględniony	-	-
67	05.04.2012	Bank Spółdzielczy w Limanowej ul. Rynek 7 34-600 Limanowa	Wniosek o przekwalifikowanie działek z terenów rolniczych na tereny pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z usługami	6568, 6569	Wniosek uwzględniony	-	-
68	04.04.2012	ul. Spadochroniarzy 34a 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o zmianę przebiegu częściowego odcinka ulicy i wyrażam zgodę na poprowadzenie przez działkę 831/11	831/11	Wniosek uwzględniony	-	-
69	04.04.2012	ul. Starowiejska 133 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną	1587	Wniosek uwzględniony	-	-
70	04.04.2012	ul. Piłsudskiego 16 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przeniesienie linii rozgraniczającej pasa drogi	4913			-
71	04.04.2012	ul. Starowiejska 133 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną	1405	-	Wniosek nieuwzględniony	Wniosek nieuwzględniony - działka położona jest w terenach, dla których w studium wskazano inny sposób zainwestowania niż zabudowa mieszka- niowa. Plan miejscowy nie może naruszać ustaleń studium.
72	03.04.2012	ul. Słomka 105 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną	9387/1	-	Wniosek nieuwzględniony	Wniosek nieuwzględniony - działka położona jest w terenach, dla których w studium wskazano inny sposób

							zainwestowania niż zabudowa mieszkaniowa. Plan miejscowy nie może naruszać ustaleń studium.
73	03.04.2012	ul. Słomka 246 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną	9387/3	-	Wniosek nieuwzględniony	Wniosek nieuwzględniony - działka położona jest w terenach, dla których w studium wskazano inny sposób zainwestowania niż zabudowa mieszkaniowa. Plan miejscowy nie może naruszać ustaleń studium.
74	03.04.2012	ul. Słomka 246 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną	9387/4	-	Wniosek nieuwzględniony	Wniosek nieuwzględniony - działka położona jest w terenach, dla których w studium wskazano inny sposób zainwestowania niż zabudowa mieszkaniowa. Plan miejscowy nie może naruszać ustaleń studium.
75	03.04.2012	ul. Słomka 246 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną	9387/2	-	Wniosek nieuwzględniony	Wniosek nieuwzględniony - działka położona jest w terenach, dla których w studium wskazano inny sposób zainwestowania niż zabudowa mieszkaniowa. Plan miejscowy nie może naruszać ustaleń studium.
76	02.04.2012	ul. Piłsudskiego 20 34-730 Mszana Dolna ul. Kozietulskiego 5/22 30-809 Kraków	Wniosek o przesunięcie linii rozgraniczającej pas drogowy z dołączoną mapą ewid. Z aktualną linią rozgraniczającą w/w nieruchomości	4915	Wniosek uwzględniony		-
77	30.03.2012	ul. Piłsudskiego 18 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o uaktualnienie granic działki i pasa drogowego wg załączonego szkicu z GDDiA	4914	Wniosek uwzględniony		-
78	30.03.2012	ul. Leśna 71a 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną (na dz. jest prąd i gaz)	4054/20	Wniosek uwzględniony	-	-
79	30.03.2012	ul. Spadochroniarzy 74 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki na tereny leśne	1057, 1055	Wniosek uwzględniony	-	-
80	29.03.2012	Mszana Górna 485	Wniosek o ujednoczenie zapisów na teren komercyjny z mieszkalno-usługowego	4700, 4699	Wniosek uwzględniony	-	-
81	29.03.2012	ul. Spadochroniarzy 88 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki na tereny leśne	1028, 1045, 1040, 1046, 1036	Wniosek uwzględniony	-	-

82	28.03.2012	ul. Ogrodowa 15 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przeznaczenie działki pod bud. mieszkaniowe z dopuszczeniem usług-motoryzacyjnych, stolarskich, ogólnobudowlanych	4271/3	Wniosek uwzględniony	-	-
83	28.03.2012	ul. Spadochroniarzy 88 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną	1050	Wniosek uwzględniony	-	Działka jest już budowlana
84	26.03.2012	ul. Krakowska 64 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki na tereny leśne (jest to pole u bardzo dużym stopniu nachylenia)	499	Wniosek uwzględniony	-	-
85	26.03.2012	ul. Słomka 145 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną z usługami	9294	-	Wniosek nieuwzględniony	Wniosek nieuwzględniony - działka położona jest w terenach, dla których w studium wskazano inny sposób zainwestowania niż zabudowa mieszkaniowa. Plan miejscowy nie może naruszać ustaleń studium.
86	23.03.2012	ul. Zakopiańska 25A 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną-mieszkalną	4063/2, 4063/3, 4063/4, 4060/4	-	Wniosek nieuwzględniony	Wniosek nieuwzględniony - działka położona jest w terenach, dla których w studium wskazano inny sposób zainwestowania niż zabudowa mieszkaniowa. Plan miejscowy nie może naruszać ustaleń studium.
87	22.03.2012	ul. Leśna 69/B 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną	5625/4	Wniosek uwzględniony	-	-
88	22.03.2012	ul. Leśna 69/A 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną	5626/1, 5633	Wniosek uwzględniony	-	-
89	20.03.2012	ul. Słomka 147 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną	9277	-	Wniosek nieuwzględniony	Wniosek nieuwzględniony - działka położona jest w terenach, dla których w studium wskazano inny sposób zainwestowania niż zabudowa mieszkaniowa. Plan miejscowy nie może naruszać ustaleń studium.
90	20.03.2012	ul. Słomka 147 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną	9304	-	Wniosek nieuwzględniony	Wniosek nieuwzględniony - działka położona jest w terenach, dla których w studium wskazano inny sposób zainwestowania niż zabudowa mieszkaniowa. Plan miejscowy nie może naruszać ustaleń studium.

91	19.03.2012	ul. Żwirki i Wigury 20 34-600 Limanowa	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną	6304, 6305, 6306, 6307, 6308, 6309, 6314, 1636,	Wniosek uwzględniony	-	-
92	16.03.2012	ul. Słomka 145 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną z usługami	9295	-	Wniosek nieuwzględniony	Wniosek nieuwzględniony - działka położona jest w terenach, dla których w studium wskazano inny sposób zainwestowania niż zabudowa mieszkaniowa. Plan miejscowy nie może naruszać ustaleń studium.
93	16.03.2012	ul. Zarabie 11 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną w całości, jest prąd na działce	1581	Wniosek uwzględniony	-	-
94	16.03.2012	Raba Niż 220 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną	4054/22	Wniosek uwzględniony	-	-
95	16.03.2012	Poręba Wielka 470 34-735 Niedzwiedź	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną przez dz. przechodzi sieć energ. i gaz.	4054/21	Wniosek uwzględniony	-	-
96	29.09.2011	ul. Spadochroniarzy 34B 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie terenów zakupionych od Urzędu Miasta na tereny zabudowy przemysłowej.	4677/3, 4678/2, 4679/2	Wniosek uwzględniony	-	-
97	13.04.2012	34-736 Lubomierz	Wniosek o przekwalifikowanie terenów rolnych na tereny budownictwa mieszkaniowego	5101			-
98	11.04.2012	ul. Starowiejska 39b/3 34-730 Mszana Dolna	Wniosek o przekwalifikowanie działki rolnej na działkę budowlaną z usługami	1249, 1250	Wniosek uwzględniony	-	Działki są położone w terenie już przeznaczonym pod zabudowę mieszkaniową.