

Smart city? – realia współczesnego przekazu informacji w kształtowaniu polityki przestrzennej polskich gmin

Smart city? – the realities of contemporary information transfer in shaping the spatial policy of polish municipalities

Streszczenie

Dynamiczny rozwój systemów informatycznych nie pozostaje bez wpływu na zachodzące przemiany społeczno – gospodarcze, kształtując możliwości nowoczesnego zarządzania również w sferze rozwoju przestrzennego.

Na tym tle prezentowane badanie podjęło próbę odpowiedzi na pytanie jak opisywany postęp cywilizacyjny wpływa na ramy funkcjonowania polityki przestrzennej polskich gmin. Badanie ograniczono do zagadnień związanych ze współczesnym przekazem informacji i jego wpływem na zaangażowanie społeczne w proces planowania przestrzennego oraz na świadomość prawną władz samorządowych w realizowanej samodzielnie polityce przestrzennej.

W świetle zgromadzonych wyników zdiagnozowano znaczący rozdźwięk między współczesnym potencjałem informatycznym, a rzeczywistymi działaniami samorządów lokalnych, prowadzący do dezintegracji procesów planistycznych i konfliktów społecznych. W pracy przedstawiono również zarys proponowanych, niezbędnych działań naprawczych.

Abstract

The dynamic development of information systems affects the ongoing socio-economic changes, shaping the possibilities of modern management also in the sphere of spatial development.

Against this background, the presented study attempted to answer the question of how the described civilizational progress affects the framework of the functioning spatial policy of Polish municipalities. The study was confined to matters associated with contemporary information transfer and its effects on public involvement in the process of spatial planning, as well as on the legal awareness of municipal government personnel in their individually applied spatial policy.

In light of the collected results, a significant discrepancy was diagnosed between the contemporary IT potential and actual measures taken by municipal governments, leading to the disintegration of planning processes and social conflicts. The work features an outline of proposed necessary reparative measures.

Słowa kluczowe: przekaz informacji, polityka przestrzenna, partycypacja społeczna, zmiany systemowe

Keywords: information transfer, spatial policy, public participation, systemic changes

1. Wprowadzenie

Pojęcie „*smart*”, w odniesieniu do szeroko rozumianego procesu kształtowania przestrzeni, w przeważającej mierze dotyczy zaawansowanych technologii przekazu informacji¹, wpływających na działania różnorodnych instytucji oraz na procedury gromadzenia i adaptacji niezbędnej wiedzy². Informacja stanowi wartość szczególnie cenną, mogącą niejednokrotnie decydować o przewadze ekonomicznej i szybszym rozwoju gospodarczym³. W konsekwencji, zarówno w Polsce, jak i na całym świecie, technologie informatyczne zyskują coraz

1. Introduction

The concept of “*smart*”, referred to the broadly understood process of shaping space, largely pertains to advanced information transfer technologies¹ that affect the operation of various institutions and the process of gathering and adapting necessary knowledge². Information constitutes a particularly valuable asset, one that can often be the deciding factor in economic superiority or faster economic development³. As a consequence, information technology has been increasing in significance in various fields of life all around the world, the discipline of spatial development being one of them.

* Dr inż. arch. Wojciech Korbel, Zakład Przestrzeni Urbanistycznych, Instytut Projektowania Urbanistycznego, Wydział Architektury Politechniki Krakowskiej / Ph.D. Arch. Wojciech Korbel, Division of Urban Spaces, Institute of Urban Design, Faculty of Architecture, Krakow University of Technology, email: arwuka@poczta.onet.pl

** Mgr Dariusz Szklarczyk, Fundacja Rozwoju Badań Społecznych / M.Sc. Dariusz Szklarczyk, Foundation for the Development of Social Research (FuRBS), email: dariusz.szklarczyk@furbs.org

większe znaczenie w różnorodnych dziedzinach życia, również w dziedzinie rozwoju przestrzennego.

Na tym tle, w kreacji polityki przestrzennej polskich gmin pojawia się jednak szereg, dostrzeganych coraz liczniej, problemów. Rosnące w postępie geometrycznym możliwości technologiczne, związane z przekazem informacyjnym, wydają się powoli przerastać możliwości ich faktycznego wykorzystania. Coraz silniej zauważalnym problemem jest ilość generowanych informacji i mocno ograniczona zdolność do ich rzeczywistej absorpcji, zarówno przez zarządzające rozwojem przestrzennym władze, jak i przez ogół społeczności lokalnej.

Praca podejmuje więc próbę analizy wybranych problemów przepływu informacji i ich skutków w bieżącej pracy samorządów nad kształtowaną przez nie polityką przestrzenną.

2. Elementarne problemy przepływu informacji

W polskich realiach systemowych, dominującą rolę w kształtowaniu polityki przestrzennej pełnią władze samorządowe gmin, a realizowane przez nie zadania własne⁴ z zakresu planowania przestrzennego⁵ mają szczególny wpływ na jakość powstającej przestrzeni. Zadania te obejmują między innymi zagadnienia związane z ochroną ładu przestrzennego, a więc odnoszą się do kształtowania przestrzeni, która winna „tworzyć harmonijną całość oraz uwzględniać w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne”⁶. Instrumentami mającymi szczególne znaczenie w kreacji ładu przestrzennego są tworzone na szczeblu gmin studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania⁷ oraz powstające w zgodności z tymi studiami, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego⁸.

Znaczenie obu tych dokumentów warunkowane jest jednak spełnieniem dwóch istotnych wymogów, integralnie związanych z procesem przepływu informacji.

Pierwszy wymóg odnosi się do konieczności udziału społeczeństwa w pracach planistycznych i do głębokiej potrzeby szerokiej społecznej akceptacji proponowanych przez władze samorządowe rozwiązań.

Drugi dotyczy wiedzy autorów tych dokumentów o licznych (zmieniających się w czasie) uwarunkowaniach systemowych i zasadach ich stosowania, których naruszenie może skutkować poważnymi błędami i nieważnością tworzonych opracowań, a w konsekwencji marnotrawstwem sił i środków publicznych.

W kontekście obu wymienionych powyżej zagadnień, zdolność efektywnego przekazu informacji w służbie kształtowania skutecznej polityki przestrzennej nabiera wyjątkowego znaczenia.

2.1 Badanie sondażowe – charakterystyka

Dla potrzeb analizy przedmiotowej problematyki w marcu 2017 r. przeprowadzono badanie sondażowe w formie ankiety badawczej dotyczącej „sposobu postrzegania

Against this background, there nonetheless appears a series of increasingly observable problems in the formulation of spatial policy by Polish municipalities. Highly increasing technological possibilities related to information transfer seem to slowly surpass the possibilities of their actual use.

The amount of information being generated along with the highly restricted capacity for its actual processing both by governments in charge of spatial governance and the local society is becoming an increasingly observable problem.

Therefore, the work attempts to analyze selected problems of information transfer and their effects in the current work of local governments over the spatial policy they shape.

2. Elementary problems of information flow

In Polish systemic reality, the dominant role in the shaping of spatial policy is played by the local government authorities of municipalities, with their own⁴ tasks involving spatial planning⁵ having a particular impact on the quality of emerging space. These tasks include matters associated with protecting spatial order and thus refer to shaping space that is to “create a harmonious whole and include all functional, socio-economic, environmental, cultural and compositional and aesthetic conditions and requirements in ordered relationships”⁶. Instruments that are of particular significance in establishing spatial order are the study of conditions and directions of development⁷ that are drafted at the level of municipalities, as well as local spatial development plan⁸ prepared in accordance with previously mentioned studies.

At the same time, the significance of both documents is conditioned by two essential requirements which are integrally associated with the process of information transfer.

The first requirement refers to the necessity of public participation in planning work and to the basic need for broad public acceptance of solutions proposed by municipal authorities.

The second applies to the knowledge of the authors of those documents with numerous systemic conditions (that change over time) and principles of their application, whose violation can result in considerable errors and prepared documents becoming void, resulting in wasted efforts and public funding.

In the context of both mentioned above problems, the capacity for effective information transfer in the service of shaping effective spatial policy takes on an exceptional significance.

2.1. Survey study—a characteristic

For the purpose of analysing the problem being discussed, a survey study was carried out in March 2017 in the form of a questionnaire concerning “the manner of perceiving spatial planning and construction and development law in force in Poland by municipal authorities in the context of the effectiveness of implementing planned municipal spatial

przez władze gminne obowiązującego w Polsce prawa planowania przestrzennego i budowlano-inwestycyjnego w kontekście skuteczności realizacji zamierzonego rozwoju przestrzennego gmin oraz oczekiwanych przez samorządy kierunków zmian tego prawa”. Ankietę skierowano bezpośrednio do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, których adresy wylosowano w ramach doboru próby badawczej z pełnego spisu gmin polskich, aktualnego na dzień 1 stycznia 2017 r.. W ankiecie zamieszczono prośbę, by odpowiedzi w imieniu adresatów udzieliła zatrudniona w urzędzie gminy osoba, możliwie najpełniej zorientowana w problematyce planowania przestrzennego. Zakres tematyczny zawarto w 24 pytaniach badawczych. Ankietowani mogli korzystać z towarzyszących każdemu pytaniu potencjalnych odpowiedzi lub zaproponować odpowiedź odmienną, własną. W obrębie wybranych, prezentowanych poniżej pytań możliwe było udzielenie więcej niż jednej odpowiedzi. Z tego względu wartości procentowe nie podlegają sumowaniu do 100.

Badanie zrealizowano przy współpracy jednostki badawczo – rozwojowej, specjalizującej się w prowadzeniu badań społecznych⁹. Odpowiadała ona za poprawność metodologiczną, dobór próby i wstępne opracowanie wyników. W badaniu wzięły udział 244 samorządy gminne, stanowiące blisko 10% wszystkich podstawowych jednostek samorządowych w Polsce. Wielkość dopuszczalnego błędu statystycznego wyniosła 5%.

Z uwagi na szeroki zakres tematyczny ankiety, analiza prezentowanej tu problematyki ograniczona została do związanych z tematem pracy wybranych pytań badawczych i towarzyszących im odpowiedzi.

2.2. Społeczny dostęp do wiedzy o powstających aktach planowania w świetle obowiązującego ustawodawstwa i wyników badania

Dostęp społeczeństwa do wiedzy o podejmowanych przez władze gmin pracach planistycznych jest co do zasady niczym nie skrzepowany. Gwarantują to zapisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, obligując lokalne władze do stosownego informowania społeczeństwa w prasie i w sposób zwyczajowo przyjęty w gminie przez okres co najmniej 21 dni¹⁰. Obowiązujące regulacje prawne nie przewidują jednak jakiegokolwiek innej formy przekazu informacji adresowanej bezpośrednio do mieszkańców lub właścicieli nieruchomości znajdujących się w obszarze obejmowanym projektem studium lub planu. W rzeczywistości nie ma więc żadnych gwarancji dotarcia tych informacji do zainteresowanych osób, o ile osoby te samodzielnie nie śledzą zamieszczanych w lokalnej prasie lub na stronach internetowych obwieszczeń urzędu gminy. W praktyce, poza osobami związanymi zawodowo z procesem budowlano – inwestycyjnym, mało kto wykazuje niezbędne zainteresowanie przedmiotową tematyką. Sytuacja ta owocuje jednak rodzącymi się konfliktami społecznymi wynikającym właśnie z nieskutecznej komunikacji. W tym kontekście,

development and the directions of changes to this law expected by local governments”. The survey was directly addressed to mayors and city presidents, whose addresses were randomly selected (from the list of Polish municipalities, valid as of 1 January 2017) as a part of establishing the research sample. The survey included a request for the answers to be provided by the municipal offices’ employees that have the biggest knowledge about spatial planning problems. The survey’s thematic scope was contained in 24 questions. The respondents could use potential answers provided for each question or propose their own. Within the selected questions (presented below) it was possible to provide more than one answer. In these cases percentage values cannot be added up to 100.

The survey was carried out with the aid of a research and development facility that specialises in carrying out opinion polls⁹. It was responsible for methodological correctness, sample selection and the initial processing of results. 244 municipal local governments took part in the study, which constitute close to 10% of all basic local government entities in Poland. The permissible statistical error amounted to 5%. Because of the survey’s broad thematic scope, the analysis of the problems presented here was limited to selected survey questions associated with the subject of the work and their accompanying answers.

2.2. Public access to knowledge concerning presently prepared planning acts in light of current legislation and the results of the study

Public access to knowledge about planning work undertaken by municipal authorities is, as a rule, not limited. It is guaranteed by the provisions of the spatial planning and development act which obligate local authorities to appropriately inform the public in the press and in the manner that is customary within the municipality for a period of at least 21 days¹⁰. Current legal regulations do not, however, feature any other form of information transfer addressed directly to residents or property owners in areas covered by a draft of a study or plan. This is why there is no actual guarantee that such information can reach interested parties if said parties do not track the municipal office’s announcements in the press or on the office’s website. In practice, apart from persons who are professionally associated with the process of construction and real estate development, the number of those who are interested in the subject in question is very small. This situation results in the emergence of social conflicts which arise from ineffective communication. In this context, the survey study that was performed increased knowledge concerning the stance of municipal authorities on the problem of transferring information towards increased public participation and the accompanying problematic issues.

32% of respondents, when answering the question about what is seen as particularly obstructing the

przeprowadzone badanie ankietowe pogłębiło wiedzę na temat stosunku władz samorządowych do problematyki przekazu informacji na rzecz zwiększonej partycypacji społecznej i towarzyszących zagadnień problemowych.

Na pytanie co w sposób szczególnie przeszkadza w procesie tworzenia planów zagospodarowania przestrzennego, 32% ankietowanych władz wskazało na niedostateczne zainteresowanie społeczne, obserwowane w trakcie sporządzania projektu planu. Dla 4% badanych problem było zbyt duże zainteresowanie strony społecznej!¹¹

Na marginesie warto też odnotować kilka wyrażonych samodzielnie opinii, w których ankietowani podnosili elementarny problem braku stosownych map w zasobach starostwa powiatowego, niezbędnych dla jakichkolwiek działań planistycznych. Problem zmagania się gmin z dostępem do odpowiedniej, cyfrowej bazy danych w skrajnych przypadkach owocuje także sporami sądowymi¹², powstającymi na gruncie regulacji prawnych kształtujących zasady nieodpłatnego dostępu do informacji¹³.

W dalszej części ankiety respondenci pytani byli o potrzebę szerszej zmiany systemu planowania przestrzennego gmin na rzecz poprawy jego skuteczności i kształtowania lepszej jakości przestrzeni. W udzielanych odpowiedziach, badani niemal w ogóle nie dostrzegli potrzeby większego zaangażowania społeczności lokalnej. Jedynie 6.5% władz potwierdziło, że w ich opinii niezbędnym jest wypracowanie lepszych (skuteczniejszych) metod konsultacji społecznych np. poprzez wprowadzenie dobrowolnej bazy adresów mailowych osób i firm zainteresowanych informowaniem przez gminę o podejmowanych inicjatywach planistycznych lub poprzez wydłużony (względem ustawowego minimum) okres konsultacji¹⁴.

Ankietowani pytani byli również o oczekiwane ich zdaniem zmiany zakresu ustaleń zawieranych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, mogące sprzyjać poprawie jakości kształtowanej przestrzeni (zwłaszcza o charakterze publicznym)¹⁵. W tym względzie **najliczniej reprezentowana grupa władz samorządowych (40%) była zdania, że obecny zakres ustaleń planów miejscowych jest całkowicie wystarczający i nie wymaga on zmian. Tylko 15,5% badanych dostrzegło potrzebę tworzenia koncepcji urbanistycznych, a 12% uznało wizualizację przedmiotowych koncepcji jako potencjalne narzędzie lepszych i bardziej zrozumiałych konsultacji społecznych.**

Badanie wykazało więc nikłe zainteresowanie samorządów problematyką przekazu informacji na rzecz pogłębionej partycypacji strony społecznej w podejmowanych pracach planistycznych. Podnoszona przez respondentów pierwszoplanowa problematyka kosztów i czasochłonności procesu planowania¹⁶, a nawet braku odpowiedniej jakości podkładów geodezyjnych, *de facto* uniemożliwia dyskusję o bardziej zaawansowanych rozwiązaniach informatycznych i metodach ich faktycznego zastosowania w polityce przestrzennej gmin.

process of drafting local development plans, pointed to insufficient public interest observed over the course of preparing a plan draft. To 4% of respondents the problem was an excessive public interest!¹¹

On a side note, it is also notable that a number of individually expressed opinions in which respondents mentioned the elementary problem of the lack of appropriate maps available to starost offices were reported, said maps being necessary to undertake any planning activity at all. The problem of municipalities facing the lack of access to an appropriate digital database also results in litigation¹² in some extreme cases, brought about by legal regulations that shape principles of free access to information¹³.

In the following part of the survey, respondents were asked about the need for a broader change of the spatial planning system of municipalities towards improving its effectiveness and shaping space of a better quality. In the answers that were provided, respondents did not acknowledge any need for a greater involvement of the local community at all. Only 6.5% of the surveyed municipal authorities confirmed that, in their opinion, it was necessary to develop better (more effective) methods of public consultation, for instance by introducing a voluntary database of e-mail addresses of people and companies that are interested in being informed by the municipality about any planning initiatives that are undertaken or through an extended (relative to the current legal minimum) consultation period¹⁴.

Respondents were also asked about their expectations concerning any changes to the scope of regulations featured in local spatial development plans that could aid in improving the quality of space (particularly public space)¹⁵. Here, the group of municipal authorities with the largest number of representatives (40%) was of the opinion that the current scope of local planning regulations is completely sufficient and does not need to be changed. Only 15.5% of respondents observed a need for urban design conceptual proposals, while 12% considered the visualisation of these proposals as a potential tool facilitating better and more understandable public consultations.

The survey demonstrated negligible interest among local governments in the problem of information transfer aimed at more in-depth participation of the public in planning work. The problem of the costs and time-consuming nature of the planning process¹⁶ or even the lack of proper survey maps *de facto* made impossible the discussion about more advanced information technology solutions and methods of their actual use in municipal planning policies.

2.3. Access to knowledge about changing legal regulations and legal practice in the application of spatial policy.

The skill of appropriately shaping spatial development policy that is implemented by local governments is closely tied with the need to possess broad

2.3. Dostęp władz samorządowych do wiedzy o zmieniających się regulacjach prawnych i praktyce stosowania prawa w realizacji polityki przestrzennej

Umiejętność prawidłowego kształtowania prowadzonej przez samorządy polityki rozwoju przestrzennego wiąże się ściśle z potrzebą posiadania szerokiej wiedzy na temat obowiązujących regulacji prawnych dotyczących przedmiotowej materii.

Ta oczywista prawda wymaga jednak nieco głębszej refleksji wynikającej z obserwacji regularnie zmieniających się w Polsce licznych uwarunkowań systemowych. Dla przykładu, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w 2015 r. podlegała 9-krotnej nowelizacji, w 2016 r. 5-krotnej, a w 2017 r. 3-krotnej. Z kolei ustawa prawo budowlane nowelizowana była w 2015 r. 10-krotnie, w 2016 r. 5-krotnie, a w 2017 r. 2-krotnie¹⁷. Uwzględniając ilość wprowadzanych każdego roku zmian w obowiązujących ustawach i rozporządzeniach związanych integralnie z polityką przestrzenną gmin, umiejętność gromadzenia i przyswajania we właściwym czasie wiedzy dotyczącej obowiązujących regulacji może stanowić dla władz lokalnych poważne wyzwanie. Dla pogłębienia wiedzy na temat analizowanego problemu, do uczestniczących w badaniu wójtów, burmistrzów i prezydentów miast skierowano dwa kolejne pytania.

W pierwszym z nich ankietowani proszeni byli o określenie skąd czerpią wiedzę o wprowadzanych w życie nowych aktach prawa oraz sposobach ich interpretacji. W odpowiedzi 60,5% badanych wskazało na zakupiony przez gminę płatny serwis internetowy. Według 34% respondentów pozyskiwanie wiedzy leży w zakresie obowiązków wybranych pracowników gminy, pozyskujących informacje samodzielnie. 30% badanych czerpie wiedzę z rozstrzygnięć sądowych i samorządowych kolegiów odwoławczych, a 18% z prenumerowanej przez gminę prasy specjalistycznej.

11% uczestników badania przyznało, że gmina nie posiada ustalonych, systemowych zasad pozyskiwania potrzebnej wiedzy, zaś kolejne 6% wskazało na wiedzę pozyskiwaną jedynie okazjonalnie tj. poprzez szkolenia, rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody oraz kontakt z zatrudnianym dorywczo projektantem planów.

Zgromadzone wyniki wskazują na relatywnie dużą troskę władz jednostek samorządowych o pozyskiwanie wiedzy dotyczącej wprowadzanych w życie nowych aktów prawa. **Obawy budzi jednak ponad piętnastoprocentowy odsetek gmin, w których zasady te nigdy nie zostały sprecyzowane. Co więcej, wobec podejmowanej tematyki współczesnych metod przekazu informacji, szczególne wątpliwości budzi fakt braku jednolitego rozwiązania, gwarantującego dotarcie na czas niezbędnej wiedzy do wszystkich bez wyjątku, gminnych władz samorządowych. Ułomność ta wy-daje się całkowicie niezrozumiała i stanowi ogromną słabość systemową.**

Szczegółowy rozkład zgromadzonych w toku badania odpowiedzi zaprezentowano na ilustracji 1.

knowledge on the subject of current legal regulations concerning the matter being discussed.

However, this obvious truth requires a deeper reflection resulting from an observation of numerous systemic conditions that regularly change in Poland. For instance, the spatial planning and development act was amended nine times in 2015, five times in 2016 and three times in 2017. In turn, the construction law act was amended ten times in 2015, five times in 2016 and two times in 2017¹⁷. Taking into consideration the amount of changes that are being introduced on a yearly basis to currently enforced acts and ordinances that are integrally associated with municipal spatial policy, the skill of gathering and gaining knowledge concerning current regulations within the appropriate time can constitute quite a challenge for local authorities. In order to deepen knowledge of the analysed problem, vogts, mayors and city presidents were asked two additional questions.

In the first question, the respondents were asked to define sources of their knowledge about new legal acts and their interpretation.

In response, 60,5% of the respondents pointed to a paid online service that the municipality had purchased. According to 34% of respondents, gaining knowledge is a part of the duties of selected employees of the municipality, who obtain information on their own. 30% of respondents reported that they gather knowledge from verdicts issued by courts of law and local government colleges of appeal, while 18% reported specialist subscription periodicals purchased by the municipality.

11% of the participants of the study admitted that the municipality did not possess established, systemic rules for procuring knowledge, while another 6% pointed to knowledge gained only occasionally, i.e. through training courses, supervision verdicts issued by the voivod and contact with planners who are employed on demand.

The collected results indicate a relatively high concern of local government authorities to acquire knowledge regarding new legal acts being implemented by the state. However, concerns are raised by the 15% of municipalities in which rules governing this activity have never been formulated. Furthermore, the lack of a uniform solution which could guarantee that all municipalities (without exceptions) reach necessary knowledge on time is particularly worrying. This flaw appears to be completely inexplicable and constitutes a significant systemic weakness.

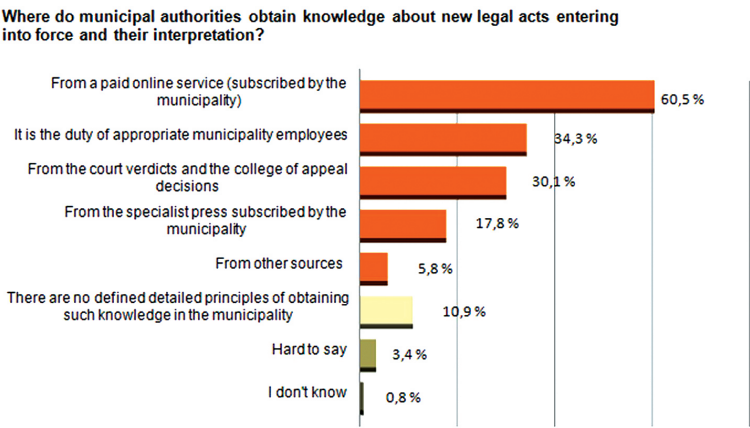
The detailed distribution of answers obtained over the course of the survey study has been presented on illustration 1.

In the second question, the authorities participating in the survey study were asked to answer how they rated the degree of obtaining knowledge about new legal acts entering into force along with their application principles. The essence of the question was whether the respondents' efforts declared in the previous question were bringing the desired results



il. 1. Rozkład procentowy odpowiedzi na pytanie o podstawowe źródło pozyskiwanej przez samorządy wiedzy (opracowanie własne)
ill. 1. Percentage distribution of answers to the question about the primary source of knowledge obtained by local governments (original work)

W drugim pytaniu ankietowane władze proszone były o odpowiedź jak oceniają stopień pozyskiwania wiedzy o wprowadzanych w życie nowych aktach prawa i zasadach ich stosowania. Istotą pytania było to czy deklarowane uprzednio starania respondentów odnoszą oczekiwane rezultaty i czy stopień osiąganej wiedzy jest wystarczający dla właściwej realizacji niezbędnych zadań z zakresu polityki przestrzennej. Jak pokazało badanie, mimo podejmowanych działań władz gminnych, stopień pozyskiwania wiedzy w opinii 68 % badanych był niewystarczający. Przeciwnego zdania było zaledwie 27% ankietowanych. 43,5% badanych uznało, że źródłem niewystarczającej wiedzy o zmianach prawnych jest ich niejednoznaczność i ciągła potrzeba interpretacji wymagająca znaczącej ilości czasu oraz śledzenia kształtującego się orzecznictwa sądowego. Zdaniem 41,5% badanych, przyczyną niewiedzy jest ilość wprowadzanych w kraju zmian prawnych, uniemożliwiająca należyte zapoznanie się z nimi przez urząd gminy w wymaganym okresie czasu. 33% stwierdziło niewystarczający stopień pozyskiwanej wiedzy w odniesieniu do zmian ustawowych wprowadzanych równolegle przy okazji nowelizacji innych ustaw pokrewnych. Zdaniem ankietowanych, w takim przypadku identyfikacja zmian wymaga znacząco więcej czasu. W ocenie 16% respondentów żaden z dostępnych, płatnych lub bezpłatnych serwisów nie gwarantuje kompletnej informacji we właściwym czasie. Wyniki badania potwierdziły znaczące problemy z pozyskiwaniem wymaganego zasobu wiedzy przez realizujące swe obowiązki władze samorządowe. Niejednoznaczność wprowadzanych rozwiązań systemowych, ich mnogość i brak gwarancji dostępu do wymaganej wiedzy współtworzą obraz niezadowolenia gmin ze sposobu w jaki muszą one kształtować ład przestrzenny. Gminy nie znajdują więc wystarczającego oparcia w dostępnych im systemach przekazu informacji, co wzmacnia ryzyko działań pozbawionych

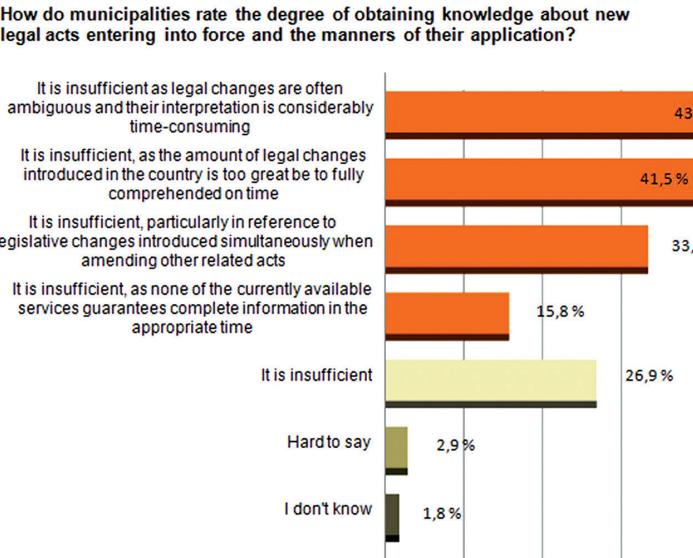
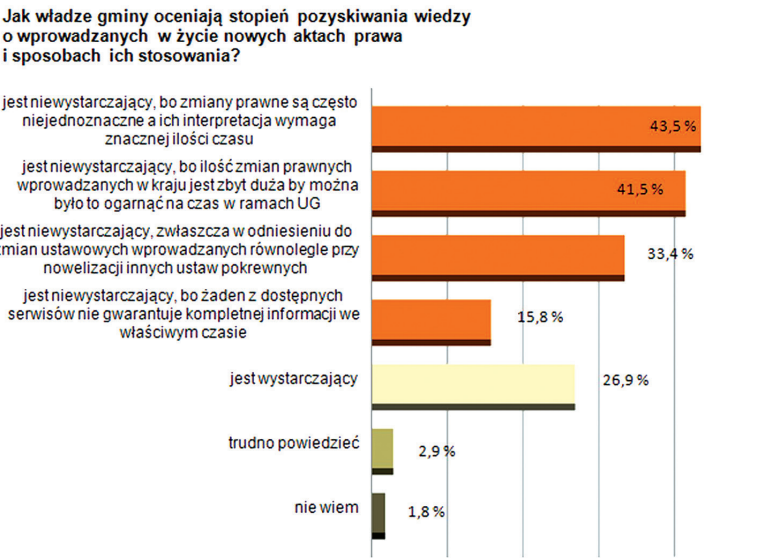


and whether the degree of knowledge being obtained was sufficient for the appropriate carrying out of necessary spatial policy tasks. The study revealed that despite efforts undertaken by municipal authorities, the degree to which knowledge was being obtained was insufficient according to 68% of respondents. Only 27% of them were of the opposite opinion. 43,5% of respondents reported that the source of insufficient knowledge concerning legislative changes is the ambiguousness of and a constant need to interpret legislation, which consumes significant amounts of time and requires one to follow emerging judicature. According to 41,5% of local governments, the cause of the lack of knowledge was the amount of legal changes being introduced in the country, which made it impossible for municipal authorities to become fully familiarised with them in the required amount of time. 33% of respondents reported an insufficient amount of knowledge being gained when referred to legislative changes being simultaneously introduced when amending related legal acts. According to respondents, identifying changes takes a significantly longer time in such cases. According to 16% of respondents, none of the available services, either paid or free of charge, guarantees complete information in an appropriate time-frame. The results of the study confirmed the existence of significant problems in obtaining access to the required knowledge resources by municipal authorities performing their duties. The ambiguity of introduced systemic solutions, their multitude and the lack of guaranteed access to necessary knowledge co-create the image of municipalities being dissatisfied with the manner in which they have to shape spatial order. Municipalities do not find the required support in available information transfer, which increases the risk of performing actions with-

obowiązującej podstawy prawnej, a więc wadliwych i nieskutecznych. Rozkład szczegółowych odpowiedzi dotyczących drugiego z prezentowanych pytań przedstawiono na ilustracji 2.

3. Podsumowanie i wnioski Przeprowadzone badanie dobitnie odzwierciedla stan rzeczywistego wykorzystania przez władze samorządowe osiągnięć informatycznych na rzecz dostępu społeczności lokalnej do informacji o realizowanej w gminach polityce przestrzennej. Pokazuje też zmaganie samorządów z problemem gromadzenia wiedzy dotyczącej permanentnie zmieniającego się prawa i jego interpretacji. W obu tych kwestiach współczesne, opisywane w literaturze przedmiotu teoretyczne i praktyczne modele funkcjonowania „smart city” zapewniają szeroką gamę instrumentów umożliwiających łatwy przekaz niezbędnych informacji¹⁸. Problemem kluczowym nie jest zatem brak adekwatnych rozwiązań informatycznych, lecz niedostateczna świadomość i wiedza osób decyzyjnych, wewnętrzne przekonanie władz o problemach wynikających z rozbudowanych konsultacji społecznych, zmęczenie postępującym chaosem informacyjnym i liczne ograniczenia natury ekonomicznej. Poważną uciążliwością jest konieczność konfrontowania rzeczywistości z licznymi (często nieprecyzyjnymi i permanentnie zmieniającymi się) regulacjami prawnymi. W tym kontekście władzom samorządowym doskwiera bardziej nadmiar potencjalnych możliwości i związana z nimi niepewność, niż ich niedobór. Istotne jest też niewielkie zainteresowanie ogółu społeczeństwa zagadnieniami polityki przestrzennej. Palącą potrzebą staje się więc uporządkowanie systemu przekazu informacji. Uwzględniając wyniki przepro-

il. 2. Rozkład procentowy odpowiedzi na pytanie ocenę stopnia pozyskiwanej przez władze samorządowe wiedzy (opracowanie własne)
ill. 2. Percentage distribution of answers to the question about rating the degree of knowledge obtained by municipal authorities (original work)



wadzonego badania i wykazane w nim problemy natury elementarnej, dalekie od zaawansowanych działań typu „*smart*”, porządkowanie to winno uwzględnić trzy podstawowe działania.

Pierwszym z nich winno być systemowe wzmocnienie w obowiązującym ustawodawstwie procesu partycypacji społecznej, kształtującej politykę przestrzenną gmin. Szczególny nacisk winien zostać położony na wykorzystanie nowoczesnych technik bezpośredniego przekazu informacji w celu zagwarantowania wszystkim wyrażającym taką wolę (mieszkańcom, właścicielom nieruchomości itd.) pełnego dostępu do wiedzy o podejmowanych przez władze pracach planistycznych.

Działaniem drugim winno być opracowanie na szczeblu centralnym systemowego rozwiązania (adresowanego do wszystkich władz samorządowych), gwarantującego kompletny przekaz informacyjny o wchodzących w życie zmianach legislacyjnych, ich wzajemnych zależnościach i interpretacjach, zgodnych z intencją ustawodawcy. Rozwiązanie to, w obrębie proponowanych bloków tematycznych takich, jak planowanie przestrzenne, proces inwestycyjno – budowlany czy ochrona środowiska, umożliwiłoby łatwiejsze śledzenie zmian ustawowych i podejmowanie działań planistycznych spójnych z bieżącym porządkiem prawnym. Oba wymienione rozwiązania winny być uzupełnione szerokimi działaniami edukacyjnymi, zwiększającymi poziom wiedzy społecznej dotyczącej znaczenia ładu przestrzennego, procesów planistycznych, zasad społecznej partycypacji oraz dostępnych nieodpłatnie źródeł informacji.

W świetle wyników badania wdrożenie powyższych propozycji wydaje się absolutnie niezbędne. W przeciwnym razie narastać będzie rozdzźwięk między rozwijającymi się, dostępnymi narzędziami informatycznymi, a osiąganymi realnie przekształceniami przestrzennymi, opartymi na pozbawionej skutecznego przekazu informacyjnego polityce przestrzennej polskich gmin.

PRZYPISY

¹ Twardowski M., *Projekt przyjazny. Smart w przestrzeni rekreacyjnej*, w: Housing Environment 19/2017, Wydawnicwo PK, Kraków 2017, s. 86

² Węclawowicz – Bilska E., *Etapy rozwoju miast typu smart*, w: Housing Environment 19/2017, Wydawnicwo PK, Kraków 2017, s. 54

³ Ciechelska A., Poskrobko T., Wpływ informacji na trwały i zrównoważony rozwój wwarunkach gospodarki opartej na wiedzy, http://mikroekonomia.net/system/publication_files/820/original/18.pdf?1315218647, dostęp 10.02.2018.

⁴ Zgodnie z zapisami art. 7 ustęp 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 1990 r. nr 16 poz. 95 z późniejszymi zmianami

⁵ Zakres zadań określonych ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2003 r. nr 80 poz. 717 z późniejszymi zmianami (u.p.z.p.)

⁶ Zgodnie z art. 2 p. 1 u.p.z.p.

⁷ Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w rozumieniu art. 9 ust. 1 u.p.z.p.

⁸ Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w rozumieniu art. 4 ust. 1 u.p.z.p.

⁹ Fundacja Rozwoju Badań Społecznych, Al. Juliusza Słowackiego 6/13 w Krakowie

¹⁰ Art. 11 i 17 u.p.z.p.

¹¹ Korbel W., *Instytucja Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego – ocena i oczekiwania zmian według gminnych władz samorządowych w Polsce*, w: Prace i Studia Geograficzne 63.4, Wydawnictwo UW, Warszawa 2018, s. 27

“smart”-type actions, the structuring should feature three fundamental measures.

The first of these should be the systemic reinforcement of the process of public participation that shapes municipal spatial policy in current legislation. A particular emphasis should be placed on using modern direct information transfer technologies in order to guarantee full access to knowledge concerning any planning work undertaken by authorities to everyone who wishes to have it (residents, real estate owners, etc.).

The second action should be the development of a systemic solution at the central level (addressed to all municipal authorities) that would provide full transfer of information concerning legislative changes that enter into force, their mutual dependencies and interpretations, in accordance with the intention of legislators. This solution within the proposed thematic blocks such as spatial planning, real estate development and construction or environmental protection, could make it easier to trace legislative changes and to adopt planning measures in accordance with the current legal order.

Both of these solutions should also be supplemented with broad educational efforts increasing the level of public knowledge concerning the significance of spatial order, planning processes, principles of public participation and information sources that are available free of charge.

The results of the study prove, the absolute necessity for the implementation of the proposals presented above. Otherwise there will be a growing discrepancy between the evolving, available IT tools and real spatial transformations based on an informative spatial policy of Polish communes deprived of effective communication.

ENDNOTES

¹ Twardowski M., *Projekt przyjazny. Smart w przestrzeni rekreacyjnej*, in: Housing Environment 19/2017, Wydawnicwo PK, Kraków 2017, p. 86

² Węclawowicz – Bilska E., *Etapy rozwoju miast typu smart*, in: Housing Environment 19/2017, Wydawnicwo PK, Kraków 2017, p. 54

³ Ciechelska A., Poskrobko T., Wpływ informacji na trwały i zrównoważony rozwój wwarunkach gospodarki opartej na wiedzy, http://mikroekonomia.net/system/publication_files/820/original/18.pdf?1315218647, retrieved on 10.02.2018.

⁴ According to art. 7 section 1 of the act of the 8th of March 1990 on municipal local government, Dz. U. of 1990 no. 16 pos. 95 with later changes

⁵ Scope of activity defined by the Act of the 27th of March 2003 on spatial planning and development, Dz. U. of 2003 no. 80 pos. 717 with later changes (spatial planning and development act).

⁶ According to art. 2 p. 1 of the spatial planning and development act

⁷ A municipality’s spatial development conditions and directions study according to art. 9 sectio 1 of the spatial planning and development act

⁸ Local spatial development plan according to art. 4 section 1 of the spatial planning and development act

⁹ Fundacja Rozwoju Badań Społecznych, 6/13 Al. Juliusza Słowackiego in Krakow

¹⁰ Art. 11 and 17 of the spatial planning and development act

¹¹ Korbel W., *Instytucja Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego – ocena i oczekiwania zmian według gminnych władz samorządowych w Polsce*, in: Prace i Studia Geograficzne 63.4, Wydawnictwo UW, Warszawa 2018, p. 27

¹² Wyrok WSA w Poznaniu z 17.01.2018 r., sygn. II SA/Po 692/17, w przedmiocie odmowy przez Starostę powiatowego nieodpłatnego

¹² Wyrok WSA w Poznaniu z 17.01.2018 r., sygn. II SA/Po 692/17, w przedmiocie odmowy przez Starostę powiatowego nieodpłatnego udostępnienia danych z ewidencji gruntów i budynków dla potrzeb działań planistycznych gminy (aktualizacji studium)

¹³ Art. 15, ustawy z dnia 17 lutego 2005r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz. U. 2005 Nr 64 poz. 565 ze zmianami

¹⁴ Korbel W., *op. cit.*, s. 33

¹⁵ Ibidem, s. 31

¹⁶ Ibidem, s. 27

¹⁷ Na podstawie informacji o tekstach jednolitych u.p.z.p. z lat 2015-2017 zawartych w Internetowym Systemie Aktów Prawnych, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20030800717>, dostęp. 30.11.2017 r.

¹⁸ Giffinger R., Fertner C., Kramar., Kalasek R., Pichler-Milanović N., Meijers E., *Smart cities – ranking of European medium-sized cities. Final report*, Centre of Regional Science, Vienna University of Technology, Wiedeń 2007.; Nowakowska A., *Budowanie inteligentnego miasta. studium przypadku Montpellier*, Studia Miejskie tom 19 (2015), Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2015, s. 25 ; Greenfield A., *Against the Smart City*, New York 2013

LITERATURA

[1] Ciechelska A., Poskrobko T., *Wpływ informacji na trwały i zrównoważony rozwój w warunkach gospodarki opartej na wiedzy*, http://mikroekonomia.net/system/publication_files/820/original/18.pdf?1315218647, dostęp 10.02.2018

[2] Giffinger R., Fertner C., Kramar., Kalasek R., Pichler-Milanović N., Meijers E., *Smart cities – ranking of European medium-sized cities. Final report*, Centre of Regional Science, Vienna University of Technology, Wiedeń 2007.

Greenfield A., *Against the Smart City*, New York 2013

[3] Korbel W., *Instytucja Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego – ocena i oczekiwania zmian według gminnych władz samorządowych w Polsce*, w: Prace i Studia Geograficzne 63.4, Wydawnictwo UW, Warszawa 2018, s. 23-39

[4] Nowakowska A., *Budowanie inteligentnego miasta. studium przypadku Montpellier*, Studia Miejskie tom 19 (2015), Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2015, s. 23-34

[5] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 1990 r. nr 16 poz. 95 z późniejszymi zmianami

[6] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2003 r. nr 80 poz. 717 z późniejszymi zmianami

[7] Twardowski M., *Projekt przyjazny. Smart w przestrzeni rekreacyjnej*, w: Housing Environment 19/2017, Wydawnictwo PK, Kraków 2017, s. 85 – 96

[8] Węclawowicz – Bilska E., *Etapy rozwoju miast typu smart*, w: Housing Environment 19/2017, Wydawnictwo PK, Kraków 2017, s. 54-59

udostępnienia danych z ewidencji gruntów i budynków dla potrzeb działań planistycznych gminy (aktualizacji studium)

¹³ Art. 15 of the act of the 17th of February 2005 on the computerisation of the operations of entities performing public tasks, Dz. U. 2005 No. 64 pos. 565 with later changes.

¹⁴ Korbel W., *op. cit.*, s. 33

¹⁵ Ibidem, p. 31

¹⁶ Ibidem, p. 27

¹⁷ Based on information in unified texts of the spatial planning and development act from the years 2015-2017 featured in the Online Legal Acts System, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20030800717>, retrieved on 30.11.2017.

¹⁸ Giffinger R., Fertner C., Kramar., Kalasek R., Pichler-Milanović N., Meijers E., *Smart cities – ranking of European medium-sized cities. Final report*, Centre of Regional Science, Vienna University of Technology, Wien 2007.; Nowakowska A., *Budowanie inteligentnego miasta. studium przypadku Montpellier*, Studia Miejskie vol. 19 (2015), Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2015, p. 25 ; Greenfield A., *Against the Smart City*, New York 2013

BIBLIOGRAPHY

[1] Ciechelska A., Poskrobko T., *Wpływ informacji na trwały i zrównoważony rozwój w warunkach gospodarki opartej na wiedzy*, http://mikroekonomia.net/system/publication_files/820/original/18.pdf?1315218647, retrieved on 10.02.2018

[2] Giffinger R., Fertner C., Kramar., Kalasek R., Pichler-Milanović N., Meijers E., *Smart cities – ranking of European medium-sized cities. Final report*, Centre of Regional Science, Vienna University of Technology, Wien 2007.

[3] Greenfield A., *Against the Smart City*, New York 2013

[4] Korbel W., *Instytucja Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego – ocena i oczekiwania zmian według gminnych władz samorządowych w Polsce*, in: Prace i Studia Geograficzne 63.4, Wydawnictwo UW, Warszawa 2018,p. 23-39

[5] Nowakowska A., *Budowanie inteligentnego miasta. studium przypadku Montpellier*, Studia Miejskie vol.19 (2015), Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2015, p. 23-34

[6] Act of the 8th of March 1990 on municipal local governemnt, Dz. U. of 1990 no.16 pos. 95 with later changes

[7] Act of the 27th of March 2003 on spatial planning and development, Dz. U. of 2003 no. 80 pos. 717 with later changes

[8] Twardowski M., *Projekt przyjazny. Smart w przestrzeni rekreacyjnej*, in: Housing Environment 19/2017, Wydawnictwo PK, Kraków 2017, p. 85 - 96

[9] Węclawowicz-Bilska E., *Etapy rozwoju miast typu smart*, in: Housing Environment 19/2017, Wydawnictwo PK, Kraków 2017, p. 54-59