

Beata Raszka, Maria Heldak

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

**USPOŁECZNIE NIE PROCESÓW DECYZYJNYCH.
PRZYPADK GMIN BUKOWINA TATRZAŃSKA
I SWARZĘDZ**

Streszczenie: Obecnie władza lokalna pełni funkcję koordynatora prac związanych m.in. ze sporządzaniem dokumentu określającego politykę przestrzenną w gminie, a także z budową strategii rozwoju gminy. Celem niniejszej pracy jest zwrócenie uwagi na możliwość partycypacji społecznej w kształtowaniu polityki przestrzennej gminy oraz strategii rozwoju gminy. Przeanalizowano udział społeczności lokalnej w procesie tworzenia zmian studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Bukowina Tatrzańska oraz w procesie budowy strategii rozwoju i planu rozwoju lokalnego gminy Swarzędz.

1. Wstęp

W efekcie przemian ustrojowych w naszym kraju zmianie uległy także zachowania społeczne mające wpływ na kształt przestrzeni. Demokratyzacja wielu dziedzin życia wpłynęła korzystnie także na podejmowanie decyzji odnoszących się do planowania rozwoju przestrzennego oraz realizację konkretnych zadań przez społeczności lokalne. Nie bez wpływu na umożliwienie wypracowania porozumienia w sprawie np. ważności planowanych działań pozostaje władza lokalna. Władza zorientowana na wspólnotę „...kompleksowo określa potrzeby społeczności lokalnej i zmierza do ich zaspokojenia, stosując rozwiązania mieszane o charakterze strategicznym, których podstawą są różne formy aktywnego udziału mieszkańców” [Pęski 1999, za Brooke 1989 s. 59]. Obecnie władza lokalna pełni funkcję koordynatora prac związanych m.in. ze sporządzaniem dokumentu określającego politykę przestrzenną w gminie, a także z budową strategii rozwoju gminy. Niedoceniana jest rola władz lokalnych w tworzeniu oraz realizacji zasad zrównoważonego rozwoju. W kluczowym dla rozwoju zrównoważonego dokumencie Lokalna Agenda 21 podkreśla się pożądany sposób działania władz lokalnych [Borys 2003, s. 41], wymieniając wśród głównych zasad właśnie uspołecznienie procesu podejmowania decyzji.

Celem niniejszej pracy jest zwrócenie uwagi na możliwość partycypacji społecznej w kształtowaniu polityki przestrzennej gminy i w formułowaniu strategii rozwoju gminy. Przeanalizowano udział społeczności lokalnej w procesie tworzenia zmian studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Bukowina Tatrzańska oraz w procesie budowy strategii rozwoju i planu rozwoju lokalnego gminy Swarzędz.

2. Udział społeczeństwa w kształtowaniu polityki przestrzennej gminy

Obowiązująca Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU 2003 nr 80, poz. 717 ze zm.), podobnie jak wcześniej obowiązująca ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym, przewiduje opracowanie dokumentów planistycznych na trzech różnych poziomach: krajowym, wojewódzkim i gminnym. Polityka przestrzenna określana jest na poziomie kraju w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, na poziomie województwa w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, na poziomie gminy – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

W polskim systemie planowania przestrzennego na szczeblu krajowym partycypacja społeczna nie występuje. Polityki przestrzennej rządu nie konsultuje się ze społeczeństwem i nie ma możliwości wprowadzenia propozycji i pewnych korekt (korzystając zwłaszcza z korespondencji drogą elektroniczną) (za [Gonda-Soroczyńska 2008, s. 70]). Kształtowanie polityki przestrzennej na szczeblu wojewódzkim zawiera pewien element partycypacji społecznej, biorąc pod uwagę stworzoną możliwość składania wniosków do planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Zgodnie z uwarunkowaniami prawnymi marszałek województwa po podjęciu przez sejmik województwa uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu ogłasza ten fakt w prasie ogólnopolskiej oraz przez obwieszczenie w urzędach gmin, starostwach powiatowych, urzędzie marszałkowskim i urzędzie wojewódzkim. W ogłoszeniu tym określa formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących planu, nie krótszy niż 3 miesiące od dnia ogłoszenia. Złożone wnioski podlegają rozpatrzeniu przez organ wykonawczy, czyli marszałka województwa.

Określenie polityki przestrzennej w gminie wiąże się z procedurą upublicznienia studium, tzn. wyłożenia projektu do wglądu publicznego i zorganizowania publicznej dyskusji na temat projektowanych w dokumencie rozwiązań. Obowiązek ten wprowadziła ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dla dokumentów studium, których opracowanie wszczęto po wejściu w życie ustawy – po 11 lipca 2003 r. Do tej daty upublicznieniu podlegały jedynie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego stanowiące jedynie akt prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego.

W toku prac nad studium wójt (burmistrz lub prezydent miasta), po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących studium, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia. Następnie organ wykonawczy rozpatruje wnioski, które wpłynęły w okresie wskazanym w ogłoszeniu. Po sporządzeniu projektu studium oraz po fazie opiniowania i uzgadniania wyklada się dokument do publicznego wglądu. Fakt ten należy ogłosić co najmniej 14 dni wcześniej. Projekt dokumentu wyklada się do publicznego wglądu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko na okres co najmniej 30 dni oraz organizuje się w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie rozwiązaniami. Dodatkowo w ogłoszeniu o wyłożeniu wyznacza się termin nie krótszy niż 21 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia studium, w którym osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu studium. Studium uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, które wpłynęły po wyłożeniu projektu studium. Wcześniej uwagi te rozpatruje wójt, burmistrz lub prezydent miasta, wprowadzając jednocześnie stosowne zmiany do projektu studium. Z dniem 15 listopada 2008 r. do dokumentu studium wprowadzono także obowiązek opracowania i upublicznienia prognozy oddziaływania na środowisko, zgodnie z Ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (DzU nr 199, poz. 1227).

Narzędziem realizacji polityki przestrzennej zawartej w studium jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, pełniący m.in. funkcję regulacyjną w związku z ustalaniem przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów objętych jego sporządzeniem i stanowiący zarazem prawo lokalne. W toku tworzenia planu miejscowego, w sposób podobny jak w toku tworzenia studium, wójt, burmistrz lub prezydent miasta ogłasza podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, wskazując termin składania wniosków do planu. Wnioski te są w istocie propozycjami co do ustaleń planu i są rozpatrywane przez organ wykonawczy – wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Organ wykonawczy zapoznaje się z wnioskami w terminie 21 dni i traktuje je jako materiał istniejący w trakcie opracowywania projektu planu, nie ustosunkowując się w formie pisma adresowanego do wnioskodawcy. Upublicznienie projektu planu miejscowego następuje po fazie opiniowania i uzgadniania dokumentu. Ogłoszenie w prasie następuje na 7 dni przed wyłożeniem planu do wglądu publicznego. W ogłoszeniu tym wskazuje się termin udostępnienia planu (co najmniej 21 dni) oraz termin zorganizowanej w tym czasie dyskusji publicznej, której treścią są przyjęte w projekcie planu rozwiązania.

Wyznacza się również termin, nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia planu, na składanie uwag dotyczących projektu planu.

W trakcie procedury planistycznej związanej z opracowaniem planu miejscowego brak jest podstaw prawnych do zaskarżenia rozstrzygnięć o nieuwzględnieniu wniosków lub uwag złożonych do planu. Uchwalony dokument planu może być jednak przedmiotem skargi do sądu administracyjnego. Wniesienie skargi do sądu należy poprzedzić wezwaniem rady gminy do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. Ustawodawca nie określił terminu, w jakim można wnieść skargę na uchwałę w przedmiocie planu miejscowego. Obowiązująca ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadziła zasadę jawności planowania przestrzennego w gminie nie tylko przez prawo uzyskania informacji o działalności organów publicznych w procesie tworzenia dokumentów planistycznych, ale także przez prawo wglądu do dokumentu studium oraz do planu miejscowego.

3. Udział społeczności lokalnej w formułowaniu polityki przestrzennej na obszarze gminy Bukowina Tatrzańska

Jako obszar analiz wybrano położoną w województwie małopolskim, w powiecie tatrzańskim gminę Bukowina Tatrzańska. W granicach administracyjnych gminy znajdują się zarówno malowniczo usytuowane osiedla wiejskie, jak i tereny Tatrzańskiego Parku Narodowego. Stanowi to o wyjątkowym charakterze i popularności miejsca, czego wyrazem jest także coraz większy nacisk inwestorów na zmianę przeznaczenia gruntów na cele budowlane.

W ciągu ostatnich 5 lat władze gminy sukcesywnie dokonują aktualizacji polityki przestrzennej wyznaczonej w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Bukowina Tatrzańska, uchwalonym 11 grudnia 1998 r. Począwszy od 2004 r., sporządza się zmiany studium dla poszczególnych wsi położonych w granicach administracyjnych gminy. Władze gminy przygotowały zmiany studium kolejno dla wsi Białka Tatrzańska, Czarna Góra, Jurgów, Rzepiska, a obecnie są w trakcie sporządzania zmiany studium dla wsi Groń – Leśnica. Interesujące jest to, w jaki sposób wzrastała świadomość podejmowanych decyzji przestrzennych, a także zainteresowanie sporządzanymi zmianami studium w poszczególnych wsiach w gminie. Poniżej zestawiono wnioski oraz uwagi, jakie wpłynęły w toku prac nad zmianami studium.

Zmiana studium dla wsi Czarna Góra została przyjęta Uchwałą nr XLI/330/2006 Rady Gminy Bukowina Tatrzańska z dnia 28.09.2006 r. Do projektu studium nie złożono wniosków, natomiast po wyłożeniu projektu do wglądu publicznego w dniach 24.07.2006-28.08.2006 r. wpłynęła 1 uwaga złożona przez Radę Sołecką Wsi Czarna Góra. Uwaga obejmowała 12 zagadnień dotyczących przede wszyst-

kim poszerzenia granic terenów rekreacyjnych, skorygowania planowanego układu komunikacyjnego, w tym przebiegu planowanej obwodnicy wsi, oraz wprowadzenia dodatkowych dróg dojazdowych i parkingów strategicznych, a także poszerzenia terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową. Wszystkie zagadnienia poruszone w uwadze zostały pozytywnie rozpatrzone przez wójta gminy.

Zmiana studium dla wsi Jurgów została przyjęta Uchwałą nr IV/23/2007 Rady Gminy Bukowina Tatrzańska z dnia 30.01.2007 r. Po ogłoszeniu przystąpienia do sporządzenia zmiany studium do projektu nie wpłynęły wnioski, podobnie po wyłożeniu projektu studium do wglądu publicznego w dniach 06.11.2006–08.12.2006 r. nie wpłynęły uwagi.

Zmiana studium dla wsi Rzepiska została przyjęta Uchwałą nr XV/102/2008 Rady Gminy Bukowina Tatrzańska z dnia 16.05.2008 r. Do projektu studium nie złożono wniosków, natomiast po wyłożeniu projektu do wglądu publicznego w dniach od 28.12.2007 do 30.01.2008 r. wpłynęły 43 uwagi dotyczące ponad 160 działek, złożone głównie przez osoby fizyczne zamieszkałe na terenie wsi Rzepiska i Jurgów. Uwagi obejmowały głównie zagadnienia dotyczące poszerzenia terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową. Analiza wniosków wykazała, że często dotyczyły one terenów nieprzydatnych do celów budowlanych, o niekorzystnych warunkach fizjograficznych, położonych na terenach cennych przyrodniczo lub terenach zbytnio oddalonych od zabudowy. Analizując położenie działek wskazanych w uwagach, można odnieść wrażenie, że właściciele nieruchomości wymieniali wszystkie działki, jakie znajdują się w ich posiadaniu. Wójt nie uwzględnił częściowo lub w całości ponad 30 ze zgłoszonych uwag. W trakcie realizacji nastąpiła kolejna zmiana studium dla wsi Groń – Leśnica. Na etapie składania wniosków do projektu zmiany dokumentu wpłynęło 12 wniosków.

Powyższe informacje wskazują, jak w ostatnim roku gwałtownie zmienił się stosunek mieszkańców gminy do formułowania polityki przestrzennej. Niestety zwiększony udział społeczności lokalnej jest podyktowany głównie dbałością o własny interes, a nie np. dbałością o zachowanie walorów krajobrazowych wsi. Przygotowywana nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ma wprowadzić instytucję mediatora społecznego. Mediator miałby wyjaśnić zapisy ustaleń projektu planu oraz uzasadnić ich celowość, z drugiej zaś strony brać pod uwagę stanowisko mieszkańców gminy. Obecnie rolę tę przejmuje zazwyczaj projektant studium lub projektant planu miejscowego.

4. Warunki społeczne a potrzeba planowania strategicznego

Ogólny wskaźnik rozwoju (*Human Development Index* – HDI) dla Polski plasuje nasz kraj wysoko wśród krajów dobrze rozwiniętych pod względem społecznym [Raport o rozwoju... 2000, s. 6]. Jednakże parametry rozwoju społecznego wsi, określone wskaźnikami cząstkowymi i zgeneralizowanymi, są znacznie gorsze w

porównaniu z charakterystykami uzyskanymi dla obszarów miejskich. Rolnicy i ogólnie mieszkańcy wsi oraz województw niezbyt wysoko lokujących się rankingu znaleźli się wśród grup społecznych, które w latach 2003-2005 straciły ekonomicznie. Pozostaje więc problem różnicy rozwoju między obszarami wiejskimi i miejskimi – dualizm rozwojowy, tzw. rozwieranie się nożyc, polegające na ciągle istotnej różnicy pomiędzy jakością warunków społecznych na wsi i w mieście. Rolą rządu i samorządu jest zatem stworzenie takich zachęt i systemu szans, aby możliwe było wyrównanie pozycji, zrekompensowanie zaniechań i stymulowanie rozwoju. Narzędziem zarządczym, pomocnym w stymulowaniu rozwoju lokalnego, jest strategia rozwoju gminy, rozumiana jako scenariusz przyszłości obejmujący określone sposoby działania, dzięki którym dokonać można transformacji obecnej sytuacji na projektowaną. Dokument ten opisuje organizacyjno-finansowy proces dochodzenia do założonych celów. Istotą konstruowania strategii jest ustalenie podstawowych kierunków rozwoju gminy, przeciwdziałanie decyzjom doraźnym oraz dostarczenie władzom lokalnym podstaw racjonalnego działania. Wśród czynników wymuszających powstanie strategii rozwoju gminy wymienia się następujące [Wysocka, Koziński 1992, s. 12]:

- przestarzałą i wadliwą produkcję przemysłową (gigantomania i monotypia),
- przestarzałą i wadliwą produkcję rolną (nadmierne rozdrobnienie gospodarstw rolnych),
- niedowład urzędów administracji państwowej,
- postawy roszczeniowo-rewindykacyjne stanowiące pozostałość państwa nadopiekuńczego,
- szerokie otwarcie gospodarki (konieczność szybkiej reakcji na zmiany rynku, elastyczność produkcji, konkurencyjność jakościowa i cenowa),
- konstytucyjne wprowadzenie prawa własności obligującego do odpowiedzialności prawnej i moralnej za podejmowane przedsięwzięcia,
- szum informacyjny, wymuszający selekcję danych.

Strategia, porządkując działania samorządu w sferze finansowej i organizacyjnej, pozwala usystematyzować przedsięwzięcia, aby uniknąć przypadkowości i rozwiązań doraźnych w podejmowanych decyzjach, usprawnić zarządzanie, przewidzieć i zaplanować przyszłość gminy, określić odpowiednie do potrzeb etapy realizacji oraz sporządzić racjonalny budżet i wskazać źródła finansowania, realnie możliwe do wykorzystania. Z kolei w sferze społecznej prawidłowo określone cele umożliwiają uporządkowanie preferencji lokalnej społeczności, zhierarchizowanie potrzeb i problemów lokalnych według ich ważności i wykonalności oraz określenie, na czym ma się skupić wysiłek społeczności i w jakim kierunku ma on podążać.

Stosowanie zasad partnerstwa [*Polska wieś...* 2006, s. 108] promuje nadbudowywanie nad silnym tradycyjnym kapitałem społecznym, tworzonym na podstawie więzi rodzinnych i sąsiedzkich, bardziej efektywnych form – „kapitału pomostowego” (tworzonego przez partnerów spoza rodziny i najbliższego sąsiedztwa) i

„kapitału łączącego” (powstałego w wyniku spojenia wspólnot z różnych sektorów i poziomów struktury władzy), sprzyjających efektywności w działaniach na rzecz rozwoju lokalnego. W tym celu należy zintensyfikować działania na rzecz samorganizacji społeczności lokalnych (wiejskich). Kluczową rolę przypisuje się w tym względzie samorządom lokalnym jako czynnikowi kreującemu ramy instytucjonalne funkcjonowania ludności oraz jako gwaranta środków finansowych na realizację programów rozwojowych [Raport o rozwoju społecznym... 2000, s. 108-109].

5. Udział społeczności lokalnej w formułowaniu strategii rozwoju gminy Swarzędz

Swarzędz to gmina miejsko-wiejska położona w granicach powiatu poznańskiego. Zajmuje powierzchnię 101,9 km² (miasto 8,2 km², tereny wiejskie 93,8 km²); jest istotnym składnikiem poznańskiego obszaru metropolitalnego. Aglomeracja poznańska, a wraz z nią gmina Swarzędz, jest jednym z najbardziej dynamicznie rozwijających się obszarów, i to nie tylko w skali regionu, ale także całego kraju. Poznań jest dla mieszkańców Swarzędza głównym rynkiem pracy oraz miejscem osiągnięcia celów, zwłaszcza związanych z pokryciem potrzeb edukacyjnych, kulturalnych i ochroną zdrowia. Gmina Swarzędz jest zaś dla Poznania przede wszystkim zapleczem mieszkaniowym, w mniejszym stopniu rekreacyjnym oraz handlowym.

Merytoryczne prace nad formułowaniem strategii poprzedziło powołanie zespołu roboczego złożonego z pracowników urzędu miasta i gminy Swarzędz, radnych oraz niezależnych ekspertów – przedstawiciele środowiska akademickiego Poznania. Zespół pracował w czterech sekcjach problemowych. Do zadań sekcji należały: bieżąca konsultacja realizowanych prac, udział w debatach problemowych, prowadzenie konsultacji społecznych oraz udział w przygotowaniu dokumentu końcowego. Ważną rolę w procesie planowania strategicznego oraz w urealnieniu założeń strategii odegrali mieszkańcy gminy Swarzędz, włączani w prace nad strategią przez ankietyzację oraz udział w debatach. W ten sposób przyczynili się do powstania strategii, zwłaszcza zaś do określenia treści dokumentu. Prace nad formułowaniem strategii rozwoju gminy Swarzędz przebiegały etapami, takimi jak:

- 1) opis i ocena stanu istniejącego (temu celowi służyły przeprowadzone badania ankietowe wśród mieszkańców),
- 2) sformułowanie założeń wstępnych (zespół roboczy),
- 3) wizja gminy jako terytorialnego systemu społecznego szczebla lokalnego (zespół roboczy),
- 4) sformułowanie głównych celów strategicznych (zespół roboczy),
- 5) sformułowanie celów szczegółowych (zespół roboczy),
- 6) sformułowanie programów (zespół roboczy),
- 7) wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za realizację strategii, powołanie gminnego zespołu ds. realizacji strategii [postulowana do utworzenia komórka urzęd-

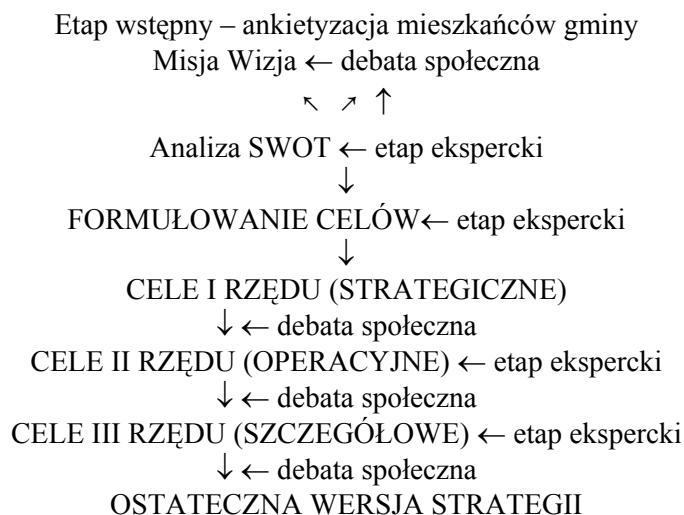
du miasta i gminy, koordynująca realizację strategii oraz oceniająca przebieg tej realizacji (wraz z wniesieniem odpowiednich korekt), a także zajmująca się całością spraw związanych z rozwojem społeczno-gospodarczym i przestrzennym gminy],

8) monitoring rozwoju społeczno-gospodarczego gminy i realizacji strategii – barometr rozwoju (zadanie dla władz gminnych, dla postulowanej powyżej do utworzenia, placówki).

W każdym z etapów prac udział społeczny był wyraźny, choć zróżnicowany co do zakresu i możliwości bezpośredniego wpływu na ostateczny kształt strategii. Wstępnym etapem było przeprowadzenie ankiet i wywiadów wśród mieszkańców gminy (**uczestnictwo bierne, pośrednie**). Miały one dać odpowiedź na pytania o potrzeby mieszkańców, o priorytety rozwojowe oraz określić stopień emocjonalnych więzi gmina–społeczność lokalna („mała ojczyzna”) i typ relacji społeczeństwo–urząd. Kolejny etap polegał na zorganizowaniu społeczności – wyborze przedstawicieli mieszkańców (lokalnych liderów) w zespole pracującym nad strategią, złożonym ponadto z przedstawicieli urzędu gminy i ekspertów zewnętrznych (**uczestnictwo pośrednie, przedstawicielskie**). Warto przy okazji zwrócić uwagę na cechy charakterologiczne lidera – naturalnego przywódcy społecznego, dzięki któremu prace nad strategią i później efekt – strategia, są społecznie akceptowane. Są one następujące:

- nie boi się zmian i nowości; myśli perspektywicznie,
- ma poważanie u innych; jest elastyczny, umie słuchać,
- ma interesujące pomysły; umie je realizować,
- ma wsparcie współmieszkańców,
- uczy się na błędach; nie boi się niepowodzeń,
- samokrytyczny; ma odwagę przyznać się do błędów,
- podejmuje niepopularne decyzje i działania [Idziak 2004, s. 106].

Eksperska część prac nad strategią (analiza SWOT i BCG, formułowanie misji i wizji, wybór i hierarchizacja celów) przebiegały w gronie zespołu roboczego (**etapy zamknięte**). Każdy z etapów zamkniętych (podsumowanie wyniku analiz, przedstawienie propozycji wizji i misji oraz wyodrębnione cele) były prezentowane na szerokim, otwartym forum – w debacie mieszkańców sołectw i miejscowości gminnej, umożliwiającej społeczeństwu wyrażenie własnych opinii (**uczestnictwo bezpośrednie, czynne**). Tym samym KAŻDY z mieszkańców gminy miał możliwość wyrażenia opinii i przekazania wniosków po kolejnym zamkniętym etapie prac (zaznaczyć trzeba, że najaktywniejszymi uczestnikami debat byli starsi mieszkańcy gminy, głównie reprezentanci miasta Swarzędza). Dodatkowo informacja o charakterze sprawozdawczym pojawiała się w lokalnych mass mediach. Ostatecznie więc prace nad strategią przebiegały według poniższego schematu (pogrubioną czcionką zaznaczono elementy uspołecznienia).



Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego gminy Swarzędz *Swarzędz 2010* została uchwalona przez Radę Miasta i Gminy Swarzędz w dniu 28 marca 2001 r. Zgodnie z deklaracją stanowi rejestr wyzwań i zadań, przed jakimi stoi swarzędzka społeczność lokalna oraz jej wybrane władze samorządowe. Jednocześnie jest wyrazem woli mieszkańców i władz gminy wspólnego budowania lepszego i bardziej funkcjonalnego lokalnego środowiska życia przez rozwiązywanie najbardziej palących problemów dnia codziennego i tworzenie nowej jakości tego środowiska w warstwie: przyrodniczej, społecznej i gospodarczej, w bliższej i dalszej perspektywie.

Strategia nie jest dokumentem zamkniętym, musi ulegać modyfikacji stosownie do nowych problemów i nowych kompetencji władzy lokalnej; przede wszystkim jest programem rozwoju społeczno-gospodarczego gminy na najbliższe lata. Jednocześnie jest ważnym narzędziem zdobywania środków finansowych oraz przyciągania na teren gminy poważnych inwestorów. Strategia jest dokumentem autonomicznym, jednakże w procesie jej opracowania wykorzystane zostały inne materiały planistyczne, projektowe i programowe będące w posiadaniu Urzędu Miasta i Gminy Swarzędz, w tym robocza, wstępna wersja studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy.

W zapisie strategii znalazły swoje odbicie: opinia mieszkańców gminy, zwłaszcza osób, którym nie są obce sprawy rozwoju i poprawy jakości własnego lokalnego środowiska życia, wiedza i doświadczenie lokalnych władz samorządowych. Strategia odzwierciedla odczucia, pragnienia i dążenia społeczności lokalnej. Założenia strategii uwzględniają ponadto wyzwania zmieniającego się w szybkim tempie współczesnego świata.

Funkcjonowanie społeczności lokalnej opiera się na wielostronnych interakcjach zachodzących między jednostkami i grupami społecznymi. Jeśli te relacje

powstają w atmosferze otwartości i na podstawie zasady systemu demokratycznego, zwiększa się prawdopodobieństwo ujawnienia różnic i kwestii spornych [Olędzka-Koprowska, 2001, s. 35]. Wprowadzenie reformy samorządowej w Polsce na początku lat 90. XX wieku zmieniło charakter i sposób zarządzania społecznościami terytorialnymi. Obecnie każdy samorząd musi liczyć się z opinią mieszkańców – wyborców, którzy mogą wyrazić swoje niezadowolenie w różnej formie, włącznie z cofnięciem mandatu społecznego i odwołaniem konkretnych osób z piastowanych przez nie stanowisk. Aktywne kształtowanie relacji społecznych wymaga znajomości grup i środowisk, w których przyszło działać władzom samorządowym [Olędzka-Koprowska, 2004, s. 17]. Wspólna praca nad strategią rozwoju gminy pozwala na demokratyczny udział i zaangażowanie szerszej grupy obywateli gminy w podejmowaniu decyzji dotyczących całej społeczności i wymusza współpracę między rywalizującymi i kontrolującymi się wzajemnie podmiotami społecznymi (samorządem, organizacjami pozarządowymi i przedsiębiorcami). Dzięki strategii społeczeństwo uzyskuje szansę kontroli inicjatyw gminy, a gmina – narzędzie skutecznego ograniczenia marnotrawienia środków przy wpisaniu się w efektywny, stosowny do zdiagnozowanego potencjału (kapitałów: fizycznego, finansowego, informacyjnego, społecznego, ludzkiego, przyrodniczego, kulturowego) nurtu rozwojowego.

6. Wnioski

Społeczność lokalna jest ważną, oczywistą siłą wspomagającą tworzenie strategii rozwoju gminy; udział jej powinien mieć wymiar przedstawicielski (włączenie lokalnych liderów do zespołu tworzącego strategię), pośredni ogólny (ankietyzacja) i bezpośredni (zgłaszanie wniosków). Dzięki uspołecznieniu strategią rozwoju samorząd lokalny niejako dodatkowo uzyskuje uboczne korzyści w postaci:

- aktywizacji i rozwoju wewnętrznych więzi wśród społeczności lokalnej,
- integracji społeczności lokalnej wokół wspólnych problemów, interesów i długofalowych celów,
- lepszego i dokładniejszego rozpoznania problemów, przeszkód i zagrożeń w rozwoju i efektywnego im przeciwdziałania,
- dostarczania lokalnej społeczności skutecznego instrumentu do długofalowego zarządzania gminą.

Formułowanie polityki przestrzennej przy udziale społeczeństwa odbywa się na zasadzie jawności. Aprobata społeczności lokalnej dla planowanych rozwiązań w dokumencie studium zmniejsza opór społeczny na etapie ich realizacji. Dotyczy to szczególnie rozwiązań „niepopularnych”, w tym np. rozwiązań ograniczających rozwój zabudowy.

Analiza uwag złożonych do zmiany Studium uwarunkowań i kierunków gminy Bukowina Tatrzańska ukazała problem nacisku inwestycyjnego, z jakim obecnie

zmagają się władze gmin szczególnie atrakcyjnych ze względu na walory przyrodnicze i krajobrazowe lub atrakcyjnych tylko ze względu na położenie względem dużych miast. Formułowanie polityki przestrzennej na szczeblu lokalnym kojarzy się obecnie społeczności lokalnej z możliwością zmiany przeznaczenia ich działki na cele budowlane.

Stworzone warunki jawności procesu planistycznego wykorzystywane są dla rozprzestrzeniania się zabudowy. Władze gminy są często bezradne w obliczu nacisku deweloperów, a studia czy plany miejscowe zaskarżane są do sądu administracyjnego w przypadku niekorzystnych zapisów dla zainteresowanych inwestowaniem w gminie. Intencją upublicznienia opracowań planistycznych powinno być kształtowanie umiejętności podejmowania świadomych decyzji przestrzennych w kontekście ochrony środowiska przyrodniczego i krajobrazu.

Efektom uspołecznienia procesów planistycznych i programów rozwojowych gminy jest wypracowanie wspólnej i spójnej polityki gminny.

Prace nad dokumentami planistycznymi powinny poprzedzać proces konstruowania strategii rozwoju. Kolejność taka pozwala skoordynować procesy inwestycyjne, uniknąć inwestycji przypadkowych – niezgodnych z polityką rozwoju gminy. Umożliwia również racjonalne i oszczędne korzystanie z przestrzeni gminy, zgodnie z przyjętym rytmem i nurtem rozwoju społeczno-gospodarczego.

Literatura

- Borys T. (red.), *W stronę zrównoważonego rozwoju polskich gmin i powiatów. Zarządzanie zrównoważonym rozwojem. Agenda 21 w Polsce – 10 lat po Rio*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2003.
- Brooke R., *Managing the Enabling Authority*, Longman Group, London 1989.
- Gonda-Soroczyńska E., *Udział społeczności lokalnej w rozwoju ziem górskich. Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich*, Polska Akademia Nauk Oddział w Krakowie, Kraków 2008.
- Idziak W., *O odnowie wsi*, Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa 2004.
- Oleńska-Koprowska E., *Anatomia konfliktu lokalnego*, „Przegląd Komunalny” nr 1, Poznań 2001.
- Oleńska-Koprowska E., *Wykorzystanie badań społecznych w kształtowaniu relacji ze społeczeństwem*, „Przegląd Komunalny” nr 3, Poznań 2004.
- Pęski W., *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Arkady, Warszawa 1999.
- Polska wieś 2006. Raport o stanie wsi*, Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Warszawa 2006.
- Raport o rozwoju społecznym – Polska 2000. Rozwój obszarów wiejskich, UNDP, Warszawa 2000.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU 2003 nr 80, poz. 717 ze zm.
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, DzU 2008 nr 199, poz. 1227.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU 2001 nr 142, poz. 1591 ze zm.
- Wysocka E., Koniński J., *Strategia rozwoju gminy*, Wydawnictwo Samorządowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1992.

THE NATIONALIZATION OF DECISION-MAKING PROCESSES. STUDY CASE: BUKOWINA TATRZANSKA COMMUNE I SWARZEDZ COMMUNE

Summary: Due to the change of political system in Poland, some social behaviours connected with the spatial development have also altered. The democratization of various life aspects had a very positive effect on making decisions in spatial development planning and on taking specific actions by the local communities. Currently local government leads the role of a work coordinator of the projects connected with e.g. preparing documents describing spatial policy in the commune, or preparing strategy for the development of the whole district. The aim of this work is to draw attention to the possibilities of social participation in creating spatial policy of a commune and the strategy for development. The work analyses the participation of local community in the process of making changes in the study on determinants and directions of spatial development in Bukowina Tatrzańska commune and in the process of creating strategy and plan for the local development of Swarzędz commune.