

Łukasz Prykowski

Tytuł Raportu:

Analiza metod i jakości konsultacji społecznych projektu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Łodzi

SPIS TREŚCI

1. Wstęp i opis problemu
2. Cele strategiczne i operacyjne monitoringu,,
3. Analiza prawa z danego obszaru związana z danym zadaniem monitorującym,
4. Temat prowadzonego monitoringu
5. Metodologia i prowadzone badania
6. Analiza wyników monitoringu
7. Wnioski/ rekomendacje,
8. Załączniki.
9. Bibliografia

1. Wstęp i opis problemu

Konsultacje społeczne są jednym z najdoskonalszych narzędzi demokracji. Pozwalają brać udział mieszkańcom danych miejscowości w kreowaniu wizerunku, jakości i strategii dla swoich społeczności. Dzięki zaangażowaniu w procesy decyzyjne mieszkańcy mają możliwość wypowiedzenia swoich racji, pomysłów na polepszenie życia w swoim otoczeniu. Z kolei władze lokalne mogą otrzymać dużo pożytecznej wiedzy z punktu widzenia mieszkańca i jego potrzeb. Takie pole wymiany informacji stwarza możliwość nie tylko rozwoju postaw obywatelskich i poczucia wśród mieszkańców odpowiedzialności za swoje otoczenie, ale umożliwia również wpływ obywateli na decyzje podejmowane przez rządzących.

Niestety w wielu miastach Polski, w tym również w Łodzi mieszkańcy rzadko pytani są o zdanie, a konsultacje społeczne odbywają się niezwykle sporadycznie. W mieście Łodzi nie istnieje żaden dokument, czy uchwała Rady Miasta, która precyzowałaby dokładnie prowadzenie otwartego dialogu z mieszkańcami. Konsultacje społeczne, nie figurują więc w prawie lokalnym, stąd władze miasta nie są zobligowane do włączania mieszkańców w

procesy decyzyjne.

Łódź od dłuższego czasu cierpi z powodu wiele kontrowersyjnych i nie trafionych decyzji swoich włodarzy, a także słynie z niezwykle niskiego stopnia zaangażowania mieszkańców w tworzenie jego wizerunku i w rozwiązywanie jego problemów. Według badań prowadzonych przez Centrum Badań Opinii Społecznej wynika, że jedynie niespełna 4% obywateli miasta Łodzi uważa, iż posiada wpływ na decyzje władz. To bardzo niski odsetek i stwarza konieczność podejmowania działań w celu jego wzrostu.

Jednym z ważnych kroków w budowania nowej obywatelskiej Łodzi byłoby doprowadzenie do efektywnie prowadzonych konsultacji społecznych w mieście. Efektywnie oznacza tutaj, przy dużym zaangażowaniu obywateli miasta, jak i w oparciu o podstawę prawną, którą byłby regulamin konsultacji społecznych. Dzięki Regulaminowi, który mógłby być złożony jako inicjatywa uchwałodawcza, mieszkańcy otrzymaliby szansę wypowiedzenia się w ważnych dla nich sprawach. Ta uchwała nakazywałaby np. prezydentowi zapytanie o opinię mieszkańców w takich sprawach jak np. strategia rozwoju miasta czy budżet.

Wdrożenie takiego dokumentu mogłoby przyczynić się do uspołnienienia wielu decyzji dotyczących przyszłości miasta, a także stanowiłaby istotne narzędzie stwarzające możliwość aktywizowania biernej łódzkiej społeczności. Zadaniem takiego dokumentu było dokładne dookreślenie systemu prowadzonych konsultacji, z uwzględnieniem obowiązkowych tematów podlegających konsultacjom, warunków promocji konsultacji, ich metod i wszelkich jego etapów.

2. Cele strategiczne i operacyjne monitoringu

Długotrwałym celem strategicznym powyższej pracy jest doprowadzenie do efektywnie prowadzonych konsultacji społecznych w mieście Łodzi. Celami operacyjnymi są tu: wprowadzenie efektywnych procedur partycypacji, czyli zmiana lokalnego prawa i wprowadzenie do niego zapisu w postaci Regulaminu Konsultacji Społecznych, a także Zwiększenie zaangażowania społeczności lokalnej w procesy decyzyjne w mieście Łodzi.

Jednym z kroków prowadzących do obranych celów jest monitoring konsultacji społecznych projektu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Łodzi, które w chwili obecnej prowadzone są w mieście Łodzi. Doprowadzić on ma do uzyskania informacji na temat potrzeb i konieczności usprawnienia prowadzenia procesu konsultacji, a także uzyskania informacji na temat aktywności mieszkańców na tym polu.

3. Analiza prawa z danego obszaru związana z danym zadaniem monitorującym

Konsultacje społeczne w Łodzi nie są w żaden sposób uwzględnione w prawie lokalnym. Ani statut miasta, ani uchwały Rady Miejskiej nie posiadają regulaminu konsultowania decyzji w temacie konsultacji społecznych. Oznacza to, że lokalne potrzeby konsultacji społecznych porządkowane są przez ogólnopolskie i europejskie prawo przewidujące dialog władz z obywatelami. I tak, w ustawie o samorządzie gminnym z dn. 8 marca 1990 roku możemy przeczytać, iż *„W wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy”* (Art. 5a. [Konsultacje z mieszkańcami]). Taki zapis wyraźnie komunikuje możliwość dialogu na linii władza-obywatele. Ramy prawne prowadzenia konsultacji społecznych wyznaczają w naszym kraju ponadto ogólnikowo brzmiąca konstytucyjna zasada dialogu społecznego *„jako podstawowego prawa do Państwa oparta na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”*, a także ustawy regulujące działalność administracji rządowej – Ustawa z dnia 4 września 1997r. o działach administracji rządowej i Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996r. o Radzie Ministrów. Z obu tych aktów prawnych wynika obowiązek współdziałania administracji rządowej m.in z organizacjami społecznymi (A.Krajewska, 2007r.).

Godne uwagi zapisy znajdują się również w Ustawie o działalności lobbingskiej, Dz.U. z 2005 r..) gdzie przeczytać możemy o zasadach jawności działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa czy zasadach wykonywania zawodowej działalności lobbingskiej. Z kolei Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, z dn. 24 kwietnia 2003r., jest doskonałym dokumentem obligującym władze lokalne do współpracy z organizacjami pozarządowymi działającymi w sferze pożytku publicznego, między innymi właśnie na polu konsultowania z nimi projektów aktów normatywnych.

Partycypacja społeczna jest również wyraźnie uwypuklona w prawie Europejskim. Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. nakazuje przeprowadzanie konsultacji społecznych w czasie planowania przestrzennego. Konwencja sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. z kolei zaznacza wyraźnie konieczność brania udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępu do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.

Zarówno krajowe, jak i europejskie prawo stwarza dogodne warunki do rozwoju partycypacji społecznej. Mechanizmy te pozwalają więc na promowanie i wdrażanie lokalnych rozwiązań dotyczących demokracji uczestniczącej.

4. Temat prowadzonego monitoringu

Jakie potrzeby ma miasto Łódź w temacie prowadzonych w sposób sprawny i rzetelny konsultacji społecznych postanowiłem sprawdzić przyglądając się bliżej prowadzonym w sierpniu br. Konsultacjom społecznym Studium uwarunkowań i kierunków rozwoju Łodzi – najważniejszego opracowania planistycznego w mieście. Prowadzony monitoring ma na celu sprawdzenie metod, jakości, efektywności prowadzonych konsultacji, a także sprawdzić ma zaangażowanie mieszkańców w cały proces.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (SUiKZP), najczęściej to dokument określający w sposób ogólny planowany sposób zagospodarowania całego terytorium miasta, zawierający informacje o położeniu obszarów przeznaczonych pod zabudowę i inne funkcje, o przebiegu głównych szlaków komunikacyjnych, terenów chronionych itp.

Projekt studium ma charakter strategii. W studium określa się np. przeznaczenie terenów, wyznacza działki pod inwestycje, ulice, zielone i zabytkowe obszary chronione.

Projekt dokumentu powstawał w Miejskiej Pracowni Urbanistycznej i spółce Teren. Na początku lipca 2009 r. został wysłany do uzgodnień z różnymi oddziałami magistratu, a następnie swoje wnioski mógł zgłosić każdy łodzianin. Dokument przedstawiony został do publicznego wglądu dnia 14 lipca br. Mieszkańcy miasta mieli czas na zgłaszanie uwag do 14 sierpnia br.

Wniosek mieszkańca mógł dotyczyć każdej każdej kwestii i każdej działki w mieście, niezależnie od miejsca zamieszkania i sąsiedztwa. Wnioski do studium można było zgłaszać w siedzibie MPU (w godzinach 8-16) lub mailem na adres mpu@uml.lodz.pl.

O tym czy wnioski mieszkańców zostaną uwzględnione zdecydować ma prezydent, a uchwalenie dokumentu pozostawać będzie w gestii radnych.

Na tym etapie konsultacje społeczne dokumentu się jednak nie kończą. W dalszej kolejności studium zostanie uzgodnione z jednostkami magistratu i zewnętrznymi urzędami i instytucjami, m.in. służbami konserwatorskimi i ochrony środowiska. Zostanie też wyłożone do publicznego wglądu i zorganizowana zostanie debata z mieszkańcami Łodzi.

5. Metodologia i prowadzone badania

Pierwszym etapem monitoringu było śledzenie informacji jakie pojawiają się w sieci i lokalnej prasie w temacie prowadzonych konsultacji społecznych. W miarę czasu śledzone były fora internetowe i opinie mieszkańców nt. Prowadzonych w mieście konsultacji. Jednocześnie śledziłem informacje pojawiające się na stronie instytucji prowadzącej konsultacje społeczne - Miejskiej Pracowni Urbanistycznej.

Jak się okazało informacja o prowadzonych konsultacjach społecznych została podana w dwóch ogólnopolskich i lokalnych dziennikach oraz zamieszczona na mało popularnej stronie internetowej Miejskiej Pracowni Urbanistycznej. Warty w tym miejscu odnotowania jest fakt, niewielkiej promocji powyższego przedsięwzięcia, o czym świadczy chociażby brak informacji na ten temat na stronie głównej Urzędu Miasta Łodzi.

W internecie zdażyły się nawet głosy, że Urząd Miasta próbuje bez rozgłosu, po cichu „przepchnąć” Studium. Nie trudno również zauważyć, iż dokument poddany został konsultacjom w środku sezonu urlopowego kiedy duża część Łodzian mogła przebywać na wczasach.

Na stronie internetowej Miejskiej Pracowni Urbanistycznej od momentu ogłoszenia konsultacji społecznych nie pojawiła się natomiast żadna informacja nawiązująca do tego tematu. Do chwili obecnej, nie widnieje więc żadna informacja mówiąca o przebiegu konsultacji, czy ilości zgłoszonych wniosków.

W związku z tym kolejnym etapem badań był bezpośredni kontakt z Miejską Pracownią Urbanistyczną. W miesiąc po zakończeniu zbierania uwag odnośnie kształtu dokumentu od mieszkańców, nie udało się otrzymać raportu z przeprowadzonych konsultacji społecznych, prosząc o jego udostępnienie w trakcie rozmowy telefonicznej. Dlatego też wysłana została prośba o udostępnienie informacji publicznej - przedstawienie raportu z przeprowadzonych konsultacji społecznych.

Z odpowiedzi Urzędu wynikało, iż prowadzone w ramach konsultacji badania opinii i zbieranie uwag ze strony mieszkańców są początkiem całego procesu konsultacji (w dalszej kolejności studium ma być wyłożone do publicznego wglądu i zorganizowana ma być publiczna debata z mieszkańcami Łodzi), stąd też raport nie jest jeszcze przygotowany.

Powyższa informacja początkowo była dla mnie nie zrozumiała, gdyż nie spodziewałem się, iż dokument może być ponownie konsultowany, w momencie jak był konsultowany już

wcześniej. Co równie dziwne, żadna informacja na ten temat nie figurowała również na stronie internetowej Pracowni i nie figuruje do tej pory. Mieszkańcy, którzy mogliby być potencjalnie zainteresowani wzięciem udziału w dalszym etapie konsultacji, mają więc znacznie ograniczone możliwości zdobycia informacji na ten temat.

Z otrzymanej odpowiedzi wynikała jeszcze jedna ważna informacja, iż konsultacje społeczne związane z opracowaniem studium powinny być prowadzone na etapie wyłożenia dokumentu do publicznego wglądu. Definiuje to dokładnie Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r, której przed rozpoczęciem prowadzonego monitoringu nie poznałem. W związku z otrzymaną informacją, mogę liczyć się z możliwością, iż zainicjowana przez władze miasta inicjatywa rozpoczęcia konsultacji społecznych w ww. temacie, mogła więc wynikać jedynie z konieczności jej ustawowego przeprowadzenia, a nie z woli zapytania mieszkańców o zdanie.

W związku z powyższym monitoring konsultacji trwać będzie dalej. Prawdopodobnie do końca roku, kiedy to wstępnie planowana jest debata z mieszkańcami.

W chwili obecnej kolejnym krokiem w prowadzonych badaniach będzie przesłanie jeszcze jednego zapytania publicznego, tym razem dot. konkretnej ilości przesłanych przez mieszkańców uwag oraz promocji drugiego etapu konsultacji społecznych – debaty z udziałem mieszkańców.

W dalszym etapie pracy monitorowany będzie przebieg dalszego procesu konsultacji, a także forma prowadzenia debaty publicznej w tym temacie. Ponadto podczas debaty publicznej przeprowadzone zostanie badanie ankietowe wśród uczestników, które będzie miało na celu sprawdzenie jak mieszkańcy oceniają przebieg konsultacji. Wykorzystana zostanie do tego celu ankietka, która stanowi załącznik do www. Raportu.

6. Analiza wyników monitoringu

Badanie nadal trwa stąd w chwili obecnej nie jest możliwe przedstawienie konkretnych jego wyników.

Do chwili obecnej udało się zrealizować następujące działania prowadzące do osiągnięcia celu monitoringu:

- analiza prawa z danego obszaru związana z danym zadaniem monitorującym,
- przegląd stron i forów internetowych dotyczących tematu konsultacji społecznych

- projektu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego,
- zapoznanie się z dwoma artykułami w prasie lokalnej dotyczącymi tego tematu,
 - zapoznanie się z projektem Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oddanego do konsultacji społecznych,
 - monitoring strony www Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Łodzi,
 - wysłanie zapytania o udostępnienie informacji publicznej – raportu z przeprowadzonych konsultacji społecznych do Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Łodzi.
 - otrzymanie odpowiedzi na zapytanie publiczne.

7. Wnioski/ rekomendacje

Badanie nadal trwa stąd w chwili obecnej nie jest możliwe wyciągnięcie konkretnych wniosków z przeprowadzonych badań.

8. Załączniki

- Wniosek o udostępnienie informacji publicznej
- Odpowiedź na wniosek,
- Ankieta dla uczestnika konsultacji społecznych

9. Bibliografia:

1. Górski, R, „Przewodnik po demokracji uczestniczącej”, Federacja Anarchistyczna, Poznań 2005r.,
2. Hac. A , „Zgłoś uwagi do startegii miasta” –., Gazeta Wyborcza z dn. 2009-08-07
3. Hryniewicz J., Jałowiecki B., Tucholska A., - „Jak się żyje w przyszłych metropoliach?” – Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2008 r,
4. Hanzl M.- „Planowanie przestrzenne w Łodzi - rzecz tajemna ?” – portal.
www.mojemiasto.org.pl- [http://www.mojemiasto.org.pl/lodziana/planowanie-przestrzenne-w-odzi-rzecz-tajemna-/,](http://www.mojemiasto.org.pl/lodziana/planowanie-przestrzenne-w-odzi-rzecz-tajemna-/)
5. Hodges M., Wood G. – „ Niech usłyszą twój głos. Wprowadzenie do lobbingu w Polsce”, BORIS, Warszawa 2000,
6. Krajewska A. – „Konsultacje społeczne w praktyce. Studium dwóch przypadków”,

Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007r,

7. Makowski G. „Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce jako mechanizm partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa”, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007r.,

8. OBWIESZCZENIE o rozpoczęciu procedury Strategicznej oceny oddziaływania na środowisko związanej ze sporządzeniem projektu „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Łodzi” - Miejska Pracownia Urbanistyczna w Łodzi, Łódź 2009r.,

9. *„Projekt Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Łodzi”*, Miejska Pracownia Urbanistyczna w Łodzi z dn. 30 kwietnia 2009 r.,

10. Skrzypiec R., Długosz D. – „Budżet Gminy bez tajemnic”, Warszawa 2007,

11. Schimanek T. „Stan dialogu obywatelskiego w Polsce. Kila refleksji po lekturze studiów przypadków”, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007r.,

12. Wejcman Z. – „Świadczenie usług społecznych”, BORIS, Warszawa 2000,