



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

 www.pozytek.gov.pl

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



**EWA
STOKŁUSKA**

**Konsultacje społeczne „Planu zagospodarowania
przestrzennego Województwa Pomorskiego”
PRZYKŁAD CIEKAWEJ PRAKTYKI**

Opracowanie powstało w ramach zleconego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej „Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Warszawa, 2011 r.



pracownia badań
i innowacji
społecznych

stocznia

 **MillwardBrown**
SMG/KRC

Miejsce:	Województwo Pomorskie
Czas:	29.01-20.03 oraz 1-30.09.2009
Instytucja organizująca konsultacje:	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego w Gdańsku
Dokument:	„Plan zagospodarowania przestrzennego Województwa Pomorskiego”
Kontakt:	Jakub Pietruszewski, kierownik w Departamencie Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego w Urzędzie Marszałkowskim w Gdańsku, tel. (58) 32 68 697, j.pietruszewski@woj-pomorskie.pl

I. STRESZCZENIE PROCESU

Opisywane działania konsultacyjne przeprowadzone w Województwie Pomorskim były próbą uspołecznienia procesu opracowywania „Planu zagospodarowania przestrzennego Województwa Pomorskiego”. Był to drugi dokument tego typu opracowywany od momentu wprowadzenia nowego podziału na województwa (pierwszy powstał w roku 2002). Celem, jaki stawiali sobie projektanci Planu, była próba znalezienia odpowiedzi na pytania o kierunki rozwoju województwa, z uwzględnieniem opinii mieszkańców i instytucji z poszczególnych subregionów, oraz dostosowanie tworzonych założeń Planu do potrzeb lokalnych społeczności. Docelowo pozwoliłoby to decydentom jak najlepiej prowadzić interwencje publiczne, np. przy wykorzystaniu środków unijnych, tak, by były one najbardziej efektywne z punktu widzenia tak całego województwa, jak i społeczności lokalnych. Partycypacja obywateli w projektowaniu Planu zagospodarowania jest więc elementem dialogu pomiędzy społecznościami lokalnymi a całym województwem.

Początek procesowi konsultacyjnemu dała uchwała Zarządu Województwa Pomorskiego z dn. 12.01.2009 r., która kierowała projekt nowego Planu do konsultacji społecznych. Celem konsultacji było uzyskanie możliwie najszerszego spektrum opinii i propozycji na temat zapisów projektu od gmin, powiatów oraz innych instytucji i organizacji z terenu województwa pomorskiego – tak przedstawicieli aktorów instytucjonalnych, jak i „zwykłych” mieszkańców tych jednostek. Jednak z racji regionalnego charakteru opracowywanego dokumentu, który docelowo oddziałuje na mieszkańców mniej bezpośrednio niż plany lokalne, skupiono się na dostosowaniu warunków konsultacji przede wszystkim do możliwości lokalnych samorządów.

Proces konsultacyjny zaprojektowany był wieloetapowo: od diagnozy, przez akcję informacyjną i zasięganie opinii, do prezentacji ostatecznego projektu dokumentu przed jego zatwierdzeniem na Zarządzie Województwa i przekazaniem do zatwierdzenia przez Sejmik Wojewódzki. Za przebieg całego procesu konsultacyjnego odpowiedzialny był 10-osobowy zespół pracowników Departamentu Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego w Urzędzie Marszałkowskim.

Na etap **diagnozy** złożyły się analizy przeprowadzone przez pracowników Departamentu Rozwoju w oparciu o dane statystyczne (z Głównego Urzędu Statystycznego i Wojewódzkiego Urzędu

Statystycznego), dane od gmin i różnych instytucji regionalnych (m.in. wojewódzkiego konserwatora przyrody). Aby uzyskać rzetelne spojrzenie „z zewnątrz”, zlecono również szereg analiz eksperckich, m.in. prognoza oddziaływania na środowisko zrealizowana przez Biuro Planowania Przestrzennego w Słupsku, opinia Wojewódzkiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, analizy eksperckie w zakresie dziedzictwa kulturowego, ochrony krajobrazu, procesów urbanizacji itp.

Akcja informacyjna realizowana była w oparciu o ogłoszenia w prasie regionalnej (pomorskim dodatku do „Gazety Wyborczej”), komunikaty w siedzibach Urzędu i lokalnych jednostek administracyjnych, oraz na stronach internetowych samorządu województwa (www.woj-pomorskie.pl) i Ekoportalu, tj. internetowego rejestru dokumentów zawierających informacje o środowisku (Centrum Informacji o Środowisku, www.ekoportal.pl). Urząd Marszałkowski wystąpił do gmin komplety materiałów informacyjnych do wywieszenia w urzędach.

Zasięgnięcie opinii zrealizowano na trzy sposoby:

- w formie bezpośredniej – w ramach pięciu regionalnych konferencji tematycznych (debat publicznych);
- w formie pisemnej – w postaci pisemnych wniosków, m.in. z wykorzystaniem *formularza uczestnika konsultacji społecznych*;
- w formie opiniowania i uzgadniania przez odpowiednie instytucje (zgodnie z zapisami ustawy był to Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska oraz Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny).

Nie przeprowadzono **ewaluacji** procesu konsultacyjnego, a jedynie ogólną ocenę efektów konsultacji, przeprowadzoną na podsumowującym zebraniu Zespołu Projektowego, w której wskazano na niższy od zakładanego udział mieszkańców województwa w spotkaniach w subregionach, wysoko oceniono natomiast jakość otrzymanych wniosków do projektu Planu, zwłaszcza tych złożonych przez instytucje i organizacje pozarządowe.

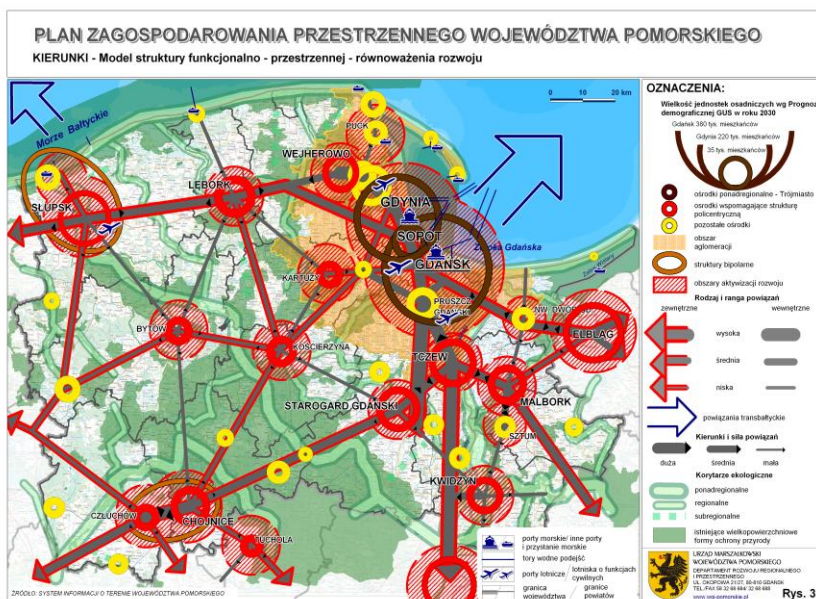
II.OPIS PROCESU PARTYCYPACYJNEGO: ETAPY ZASIĘGANIA OPINII I INFORMACJI ZWROTNEJ

Do wzięcia udziału w konsultacjach – zarówno w ramach konferencji, jak i składania pisemnych wniosków – zaproszeni zostali wszyscy mieszkańcy województwa, w tym zwłaszcza przedstawiciele samorządu terytorialnego (wszystkich gmin i powiatów), oraz wybranych podmiotów gospodarczych, organizacji pozarządowych i środowisk akademickich (związanych z obszarami kluczowymi dla Planu, m.in. ekologią, gospodarką przestrzenną, inwestycjami infrastrukturalnymi itp.). Do organizacji i instytucji wysłano specjalne zaproszenia drogą pocztową. Projekty dokumentów poddawanych konsultacjom zostały zamieszczone na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, na stronie internetowej www.woj-pomorskie.pl, oraz zostały wyłożone do wglądu w siedzibie Urzędu Marszałkowskiego w dwóch turach, w okresach od 2 do 25 lutego 2009 r., a następnie od 1 do 30 września 2009r.

Dla ułatwienia składania pisemnych wniosków do projektu Planu, przygotowano specjalny *formularz uczestnika konsultacji społecznych*, umożliwiający zgłaszanie uwag, propozycji i spostrzeżeń na temat dokumentu. Wypełnione formularze można było przysyłać w wersji elektronicznej lub papierowej (pocztą lub faxem) do Zespołu Projektowego. Można je było także pobrać i złożyć w trakcie debat. Wnioski można było składać także bez użycia formularza: Departament udzielał informacji, jakie dane

są niezbędne we wniosku, aby można było napisać go samemu według wytycznych (była to opcja przydatna zwłaszcza dla osób, które nie mogły wziąć udziału w konferencjach). Z możliwości złożenia wniosku na formularzu poza konferencjami skorzystało łącznie 10 osób.

Kluczową formą konsultacji była seria 5 konferencji regionalnych, przeprowadzonych w różnych miejscowościach województwa pomorskiego, w podziale na subregiony. O ile składanie pisemnych wniosków oraz opiniowanie i uzgadnianie są tradycyjnymi metodami konsultacji dokumentów, konferencje regionalne są innowacyjnym narzędziem wypracowanym przez samorząd pomorski w trakcie prac nad aktualizacją *Strategii rozwoju województwa* w 2005 roku (województwo pomorskie konsultowało taki dokument w skali całego regionu jako pierwsze w Polsce, a potem udzielało w tym zakresie porad innym województwom). Konferencje te, utrzymane w formule debat publicznych, organizowane były we współpracy ze Starostwami Powiatowymi w Chojnicach, Kwidzynie i Słupsku oraz Urzędem Miasta Sopot. Formuła wyjazdowa została wybrana by zdobyć jak najwięcej opinii o proponowanych rozwiązaniach od społeczności lokalnych i by poinformować je, jak ustalenia Planu wpłyną na gospodarkę poszczególnych subregionów. Jej wielkim atutem jest „wyjście do mieszkańców województwa” spoza obszaru regionalnego centrum decyzyjnego, czyli Trójmiasta. Miejsca konferencji zostały wybrane z racji swojej roli jako centra obszarów peryferyjnych, położonych najdalej od Trójmiasta, które trzeba szczególnie wzmacniać, aby mogły oddziaływać na rozwój subregionów województwa.



Początkowo planowano organizację konferencji w podziale na branże tematyczne (np. w Kwidzynie o kwestiach drogowych), ale ostatecznie zdecydowano się na prezentację każdorazowo całości założeń Planu i skupienie się na elementach bezpośrednio dotyczących danego obszaru. Ostatnia konferencja, zorganizowana w Gdańsku, oprócz zwrócenia szczególnej uwagi

za Trójmiasto, miała także charakter podsumowujący (w podziale na tzw. zagadnienia branżowe – kwestie związane z infrastrukturą, ekologią itd.).

W debatach brali udział urzędnicy-członkowie Zespołu Projektowego, przedstawiciele samorządów z danych subregionów (a czasem także innych obszarów, którym wygodniej było dotrzeć na konferencję w danym miejscu), członkowie Zarządu Województwa, oraz przedstawiciele samorządów sąsiednich województw - kujawsko-pomorskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego.

Harmonogram i tematyka konferencji konsultacyjnych (z materiałów Departamentu Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego UM w Gdańsku):

Miejsce	Termin	Tytuł
Kwidzyn	24.02.2009	Subregion nadwiślański w projekcie zmiany Planu zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego
Chojnice	03.03.2009	Subregion chojnicko-kościerski w projekcie zmiany Planu zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego
Słupsk	05.03.2009	Subregion słupski w projekcie zmiany Planu zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego
Sopot	10.03.2009	Subregion obszaru metropolitalnego w projekcie zmiany Planu zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego i projekcie Planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego
Gdańsk	12.03.2009	Projekt zmiany Planu zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego i projekt Planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego, jako narzędzia koordynacji zagospodarowania przestrzennego krajowego i międzyregionalnego

Każda z konferencji przebiegała według podobnego planu i była podzielona na dwie części:

- a) ogólną – poświęconą prezentacji *Projektu zmiany PZPWP* wraz z *Prognozą oddziaływania na środowisko* oraz pytań dotyczących generalnych rozwiązań;
- b) subregionalną – poświęconą problemom zagospodarowania przestrzennego i kierunkom polityki przestrzennej w stosunku do subregionu, w trakcie której miała miejsce moderowana dyskusja.

Dla usprawnienia dyskusji w trakcie debat, stosowano *system rejestrowania głosów w dyskusji*. Uczestnicy spotkań wypełniali specjalnie przygotowane formularze, które można było składać przez cały czas trwania konferencji u moderatorów, którzy sukcesywnie wprowadzali do dyskusji kolejne zgłaszane wątki. Łącznie w konferencjach wzięło udział 190 osób.

Łącznie w formie opinii i uzgodnień zgłoszono 567 opinii i uwag. Wszelkie uwagi i propozycje zgłoszone w trakcie debat publicznych, jak również w formie pisemnej na adres Urzędu, zostały poddane analizie Zespołu Planowania Przestrzennego DRRiP, służąc jako podstawa dla przygotowania ostatecznego *Projektu zmiany PZPWP*. Wszystkie zebrane wnioski wraz z uzasadnieniem ich przyjęcia lub nieuwzględnienia w ostatecznym kształcie Programu, zostały zawarte w dwóch wielostronicowych dokumentach: *Uzasadnieniu do planu zagospodarowania przestrzennego*¹ oraz *Podsumowaniu do planu zagospodarowania przestrzennego*². Oba dokumenty zostały bezterminowo zawieszono do wglądu na stronie Urzędu Marszałkowskiego.

Końcowym etapem zasięgania opinii było uzgadnianie i opiniowanie dokonane przez wyznaczone ustawowo instytucje, tj. Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska i Wojewódzkiego Państwowego Inspektora Sanitarnego. Po zakończeniu konsultacji ostateczny projekt dokumentu został raz jeszcze zawieszony na stronie internetowej, a w „Gazecie Wyborczej” zamieszczono ogłoszenie o jego wyłożeniu do wglądu przed zatwierdzeniem na 30 dni.

¹ Pełna nazwa dokumentu: „Uzasadnienie do planu zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego zawierającym informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu dotyczącym strategicznej oceny oddziaływania na środowisko oraz sposobie rozpatrzenia i zakresie uwzględnienia uwag i wniosków zgłoszonych w związku z udziałem społeczeństwa”.

² Pełna nazwa dokumentu: „Podsumowanie do planu zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego zawierającym uzasadnienie wyboru przyjętego dokumentu w odniesieniu do rozpatrywanych rozwiązań alternatywnych, a także informację, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę ustalenia zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko, opinie właściwych organów, zgłoszone uwagi i wnioski, wyniki postępowania transgranicznego oraz propozycje dotyczące metod i częstotliwości monitoringu”.

REZULTATY

Ostateczny projekt Programu został zatwierdzony przez Zarząd Województwa i uchwalony przez Sejmik Wojewódzki 26.10.2009r. (Uchwała nr 1004/XXXIX/09). Obowiązująca wersja dokumentu dostępna jest na stronie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego.

III. PODSUMOWANIE

Wieloetapowość procesu konsultacji i jego "wyjście w teren" pozwoliły uzyskać projektantom Planu zagospodarowania wiele cennych uwag pomocnych w konstruowaniu dokumentu. Ostatecznie uwzględniono w nim około 40% wniosków zgłoszonych na etapie przygotowawczym i około 80% wniosków zgłoszonych do proponowanych zapisów Planu (w trakcie konferencji i w formie pisemnych wniosków). Pomorskie było pierwszym województwem, które stworzyło Plan zagospodarowania w nowych uwarunkowaniach prawnych i służyło potem radami w tym zakresie innym samorządom.

PROBLEMY

- Niewielki zespół obciążony dużą ilością pracy – konieczność pogodzenia prowadzenia czasochłonnych konsultacji (m.in. dojazdy) z bieżącą pracą Departamentu w innych obszarach.
- Niespójność przepisów i obciążenie organizatorów konsultacji nadmiarem obowiązków biurokratycznych (czasochłonna konieczność generowania wielu dokumentów i zestawień).
- Brak możliwości organizowania konferencji poza godzinami pracy Urzędu, co sprawiło, że odbywały się one w godzinach 9-14, a tym samym trudno było brać w nich udział pracującym mieszkańcom poszczególnych subregionów (stąd prawdopodobnie niska frekwencja ze strony "zwykłych" mieszkańców).

WSKAZÓWKI DO REPLIKACJI

- Formuła lokalnych konferencji umożliwi dotarcie z projektem i zebranie opinii na jego temat od różnych społeczności lokalnych.
- Wykorzystanie konferencji z udziałem mieszkańców do wyjaśniania wątpliwości i nieporozumień związanych z tym, że Plan miałby „narzucać” jakieś rozwiązania społecznościom lokalnym.
- Udostępnienie gotowego formularza do składania wniosków do projektu.
- Promocja uchwalonego planu i próba dotarcia z nim do mieszkańców województwa: broszury popularyzujące dokument w 5 językach (polskim, angielskim, niemieckim, rosyjskim, kaszubskim), objaśniające cele planu i jego główne elementy (kilkanaście stron, 3 rysunki, przejrzysty styl zrozumiały dla laika).

- Zwiększenie liczby konferencji, co ułatwiłoby dotarcie na nie przedstawicielom różnych miejscowości położonych w rejonach o utrudnionym dojeździe, w przypadku pomorskiego m.in. po drugiej stronie Wisły bez łatwego dostępu do mostu.
- Późniejsze (popołudniowe) godziny konsultacji, co umożliwiłoby większy udział mieszkańców (próba reorganizacji pracy w Departamencie – ewentualne wykorzystanie nadgodzin).

Ciekawym pomysłem promocji Planu zagospodarowania był też wydany przez Urząd przy okazji opracowywania jego poprzedniej wersji bezpłatny komiks dla nauczycieli i uczniów nt. idei zagospodarowania przestrzennego, przydatny w edukacji regionalnej.