

Maria Bednarek-Szczepańska

Kwestionowanie ustaleń planistycznych poprzez składanie uwag do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obszarów wiejskich w Polsce*

Streszczenie: Celem artykułu była charakterystyka i ocena uwag składanych do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obszarów wiejskich. Przeglądowi poddano listy uwag do 74 projektów planów miejscowych dla obszarów wiejskich czterech różnych typów, uchwalanych w latach 2010–2022. Listy te zawierały łącznie 2109 uwag. Przedmiotem rozpoznania była liczebność uwag, ich tematyka, a także występowanie uwag o charakterze zbiorowym. Projekty planów miejscowych nie wywołują najczęściej zainteresowania mieszkańców, a uwagi do nich składają pojedyncze osoby, nawet gdy plany te obejmują obszar wsi lub kilku wsi. Najwięcej kontrowersji wzbudzają ustalenia planistyczne na obszarach wokół stolic województw, z wyjątkiem tych najmniejszych. Chęć zmiany przeznaczenia gruntu pod zabudowę mieszkaniową, sprzeciw wobec potencjalnie uciążliwej inwestycji oraz lokalizacja dróg były najczęściej występującymi kategoriami tematycznymi uwag. Na podstawie trzech cech zaproponowano typy formalnej reakcji społecznej na projekt planu. W ponad 1/3 wszystkich analizowanych przypadków reakcja ta była znikoma. Ponadto wyróżniają się dwa typy: intensywna reakcja zbiorowa tematycznie skoncentrowana (występująca w sytuacji kontrowersyjnej lokalizacji inwestycji) i słaba reakcja indywidualna tematycznie skoncentrowana (wyrażająca najczęściej dążenia właścicieli nieruchomości do zmiany przeznaczenia gruntów).

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, partycypacja społeczna, uwagi do planu miejscowego, obszary wiejskie, Polska.

Dr Maria Bednarek-Szczepańska, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Zakład Geografii Wsi i Rozwoju Lokalnego, ul. Twarda 51/55, 00-818 Warszawa, e-mail: bednarek@twarda.pan.pl, ORCID: 0000-0002-4986-2854.

* Artykuł oparty jest na wynikach badań finansowanych przez Narodowe Centrum Nauki (projekt: „Mechanizmy i efekty wpływu społeczności lokalnej na podejmowanie decyzji w procesach kształtowania przestrzeni pozamiejskiej”, nr grantu 2021/43/D/HS4/01720).



Utwór dostępny jest na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe.
[Creative Commons CC BY 4.0.](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

1. Wprowadzenie

Zapewnienie możliwości składania uwag do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest obowiązkowym elementem procedury jego sporządzania. Ta forma konsultacji ma w polskim prawodawstwie długie (przedwojenne) tradycje i jest jej trwałym składnikiem.

Już w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli wskazano, że „osoby interesowane mają prawo zaznajamiać się z treścią planów zabudowania”, a po okresie wyłożenia w ciągu dwóch tygodni mogą być zgłaszane na ręce odpowiednich organów zarzuty wobec planów (Rozporządzenie 1928). Bardzo podobnie sformułowano ten element procedury planistycznej w pierwszym powojennym akcie prawnym. Dekret z dnia 2 kwietnia 1946 r. wskazywał, że w ciągu „dwóch tygodni po upływie okresu wyłożenia planu miejscowego można wnosić zarzuty przeciw planom” (Dekret 1946). Nie określono natomiast, kto może wnosić te zarzuty. Dalej dekret określał, że miejscowy urząd planowania przestrzennego przesyła plan regionalnej dyrekcji wraz z zarzutami i swoimi wnioskami w przedmiocie tych zarzutów. W ustawie z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym zamiast zarzutów wprowadzono pojęcie uwag i wniosków, skonkretyzowano podmioty, które mogą je składać (zainteresowane jednostki gospodarki uspołecznionej, organizacje społeczne i zawodowe, stowarzyszenia, osoby prawne i fizyczne), a jako termin ich składania wskazano okres wyłożenia planu (Ustawa 1961). Mimo tych „partycypacyjnych” przepisów w okresie PRL społeczne konsultowanie dokumentów było fikcją (Walczyzna 2017). W kolejnym akcie prawnym dalej funkcjonowało pojęcie uwag i wniosków do projektu planu, przy czym w przypadku nieuwzględnienia uwag i wniosków wprowadzono obowiązek zawiadamiania o tym wnioskodawców na piśmie, podając przyczynę nieuwzględnienia (Ustawa 1984).

W nowych warunkach ustrojowych, w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r., przywrócono przedwojenne pojęcie zarzutów do projektu planu, ale oprócz nich wprowadzono też kategorię protestów. Zarzut, który według ustawy mógł wnieść „każdy, którego interes prawny lub uprawnienia zostały naruszone przez ustalenia przyjęte w projekcie”, znacząco wzmocnił pozycję właścicieli nieruchomości, dając im prawo do zaskarżenia uchwały o odrzuceniu zarzutu do sądu administracyjnego. Protest zaś mógł wnieść każdy, kto kwestionował ustalenia projektu planu (w tym przypadku zaskarżenie nie było możliwe). Powrócono też do rozdzielenia okresu wyłożenia planu od okresu składania zarzutów i protestów (Ustawa 1994). W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zlikwidowano instytucję zarzutu do planu, a w miejsce protestów wróciły uwagi (Ustawa 2003).

Zgodnie z tą ustawą w jej brzmieniu, które obowiązywało w okresie sporządzania miejscowych planów objętych analizą w tym artykule, uwagi do projektu planu może wnieść każdy, kto kwestionuje jego ustalenia. Wprowadzono możliwość wydłużenia okresu wnoszenia uwag poprzez przepis mówiący o tym, że okres ten nie może być krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia. Organ wykonawczy gminy przedstawia radzie gminy projekt planu wraz z listą nieuwzględnionych uwag. W znowelizowanej w 2023 r. ustawie zbieranie uwag do projektu planu pozostało obligatoryjnym elementem procedury planistycznej, przy czym został poszerzony katalog form konsultacji społecznych projektu planu i wydłużony do 28 dni minimalny okres konsultacji, a wykaz uwag ma obejmować wszystkie zgłoszone uwagi (Ustawa 2023).

Artykuł dotyczy uwag składanych do planów miejscowych sporządzanych dla obszarów wiejskich. Badanie uczestnictwa społeczeństwa w planowaniu przestrzeni wiejskiej jest interesujące ze względu na jej duże zróżnicowanie i wielofunkcyjność. Zmieniające się znaczenie różnych funkcji: produkcji żywności, produkcji energii, rezydencjalnych, turystycznych, przyrodniczych i innych budzi kontrowersje i konflikty wokół przestrzennego zagospodarowania. W odróżnieniu od miast obszary wiejskie obejmują wiele terenów „wolnych”, na których ujawniają się różne, niejednokrotnie zaskakujące plany inwestorów publicznych lub prywatnych. W praktyce na obszarach wiejskich uchwalanie planów zagospodarowania przestrzennego służy głównie realizacji nowych, nierolniczych form zagospodarowania (Goździewicz-Biechońska 2015; Prutis 2012). Badanie aktywności społecznej w zakresie komentowania tych dokumentów poszerza wiedzę na temat problematyki planowania przestrzennego obszarów wiejskich.

Celem prezentowanego tu badania jest charakterystyka i ocena uwag składanych do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (MPZP) obszarów wiejskich różnych typów, uchwalanych w latach 2010–2022 (na przykładzie wybranych obszarów). Cel ten będzie zrealizowany poprzez udzielenie odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- jaka – w rozumieniu ilościowym – jest aktywność społeczna w zakresie składania uwag do projektów MPZP?
- jaka jest tematyka uwag zgłaszanych do projektów MPZP i czy położenie gmin w różnych typach obszarów różnicuje tematykę uwag?
- jakie typy formalnej reakcji społecznej na projekty MPZP można zidentyfikować na podstawie zgłaszanych uwag?

W opracowaniu przyjęto, że obszarem wiejskim jest obszar administracyjnie wiejski. To znaczy, że analizowane plany zagospodarowania przestrzennego obejmowały tereny poza granicami administracyjnymi miast (w gminach wiejskich lub miejsko-wiejskich). Badania osadzone są w szerszym teoretycznym kontekście

roli społeczeństwa w planowaniu przestrzeni oraz poprzedzone omówieniem najważniejszych prawnych i społeczno-ekonomicznych uwarunkowań konsultowania dokumentów planistycznych, do których też odnosi się dyskusja wyników.

2. Przegląd literatury

Planowanie przestrzenne jest tą sferą, w której bezpośredni udział obywateli jest wysoce uzasadniony i konieczny, a mechanizmy demokracji bezpośredniej są zdecydowanie niewystarczające (Siemiński 2007). Dyskusja naukowa na temat uczestnictwa społeczeństwa w planowaniu przestrzennym jest obecna w literaturze co najmniej od lat 60. XX w. (Smith 1973; Reynolds 1969; Davidoff 1965). Istotnym momentem tej debaty było opracowanie przez Sherry Arnstein (1969) drabiny partycypacji, określającej w sposób modelowy możliwe stopnie udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji (w tym tych dotyczących przestrzeni) przez organy władzy. Teoria działania komunikacyjnego stworzona przez Jürgena Habermasa (1986) dała podstawy do współczesnego rozumienia partycypacji społecznej w planowaniu, w szczególności do rozwoju koncepcji *collaborative planning* (Healey 1997), której podstawą jest ukierunkowany na osiągnięcie porozumienia proces poszukiwania wspólnych rozwiązań poprzez dialog, dyskusję, a w szczególności uwzględnianie głosu i wiedzy różnych interesariuszy (Elbakidze i in. 2015; Maynard 2015).

Planowanie kolaboracyjne dość szybko stało się przedmiotem krytyki ze względu na bagatelizowanie relacji władzy, niedostosowanie do rzeczywistości pełnej niemożliwych do pogodzenia interesów, czy wręcz utopijność. Relacje władzy, konflikt i antagonizmy zaczęły odgrywać coraz większą rolę w debacie na temat uczestnictwa społeczeństwa w planowaniu przestrzennym (Legacy 2017), a to z uwagi na fakt, że konflikty pomiędzy różnymi punktami widzenia, interesami i wartościami są w planowaniu nieuniknione i nieodłączne (Hillier 2002). Podejścia agonistyczne stały się więc w teorii planowania popularne, bo odpowiadają społecznej rzeczywistości, która jest pełna konfliktów. W agonistycznej teorii planowania konflikty są nie tylko w pełni akceptowalne, lecz także traktowane jako produktywne. Tego rodzaju ujęcia spotkały się również z krytyką (Kuhn 2021). Dyskusja teoretyczna na temat planowania partycypacyjnego jest więc bardzo ożywiona, pełna dylematów i paradoksów (Innes, Booher 2004).

Wpływ rozwoju teorii na praktykę planowania jest ograniczony, dlatego często mówi się o *planning theory – practice gap* (Ludwig, Sykes, Ludwig 2023; Alexander 2010). Praktyka partycypacji społecznej przy sporządzaniu planów zagospodarowania jest w krajach demokratycznych zinstytucjonalizowana przez ustawodawstwo i najczęściej polega na zaproszeniu obywateli do wypowiedzenia się w sposób sformalizowany w określonych momentach procedury. Takie tradycyjne metody

uczestnictwa społeczeństwa w planowaniu przestrzennym, jak składanie wniosków, uwag, dyskusja publiczna, są od dawna krytykowane, gdyż nie zapewniają rzeczywistej partycypacji w rozumieniu współtworzenia rozwiązań planistycznych. Są pewnymi „rytuałami” odprawianymi ze względu na wymogi prawa (Legacy 2017; Innes, Booher 2004).

Choć partycypacja społeczna w miejscowym planowaniu przestrzennym, w tym jej nowe formy, była w ostatnich latach przedmiotem analiz badaczy w Polsce (Mikołajczyk, Leśniewska-Napierała 2022; Roge-Wiśniewska 2016; Brzosko-Sermak, Quirini-Popławski 2015; Damurski 2015), to niewiele jest opublikowanych badań poświęconych uwagom do planów czy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (SUiKZP). Marcin Feltynowski (2015) dokonał przeglądu 35 planów miejscowych uchwalonych w Łodzi w latach 2007–2015, z którego wynika, że średnio do planu zgłaszano 37 uwag, a największą grupę stanowiły plany, do których zgłoszono od 1 do 10 uwag. Studium przypadku rolniczej gminy z województwa łódzkiego pokazało, że większa część społeczności lokalnej w ogóle nie wiedziała o wyłożeniu planu, a niemal połowa negatywnie oceniła możliwości wpływania przez mieszkańców na zagospodarowanie swojego miejsca zamieszkania. Choć świadomość możliwości składania uwag do dokumentów planistycznych była w tej społeczności obecna, to tylko pojedyncze osoby takie uwagi zgłaszały (Kikosicka 2014). Z kolei przypadek gminy podmiejskiej o wysokiej presji urbanizacyjnej pokazał sprzeczne interesy, które ujawniły się na etapie składania uwag do studium, z dominacją interesów właścicieli działek, w tym potencjalnych inwestorów dążących do zapewnienia jak najszerszych możliwości ich zabudowy (Solarek 2017). Udział społeczeństwa w tworzeniu planów miejscowych na różnych obszarach Małopolski był przedmiotem badań Andrzeja Zastawnika (2013), ale uwagi do planów nie były tu szczegółowo analizowane. Autor stwierdza, że uwagi – w przeciwieństwie do wniosków – są na ogół rozbudowane tematycznie i objętościowo.

W odniesieniu do polskiego prawa istotą udziału społeczeństwa w procesie tworzenia planów miejscowych jest ujawnienie i artikulacja interesów wszelkich zainteresowanych stron oraz rzetelne branie ich pod uwagę w procesie planistycznym (Zachariasz, Nelicki 2008). W brzmieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które obowiązywało w okresie objętym analizą (Ustawa 2003), wskazano trzy obligatoryjne formy udziału społeczeństwa w sporządzaniu planu. Organ prowadzący postępowanie musiał zapewnić społeczeństwu możliwość składania wniosków do planu, zorganizować dyskusję publiczną oraz zapewnić możliwość składania uwag do projektu planu. Według ustawy z 2003 r. wnioski do planu, po przystąpieniu do jego sporządzania, może składać każdy w terminie określonym przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Ustosunkowanie się do wszystkich złożonych wniosków przez organ jest obligatoryjne, co oczywiście

nie oznacza, że oczekiwania podmiotów składających te wnioski będą spełnione (Pawłowski 2015). Po sporządzeniu projektu planu, jego uzgodnieniu i zaopiniowaniu przez wymienione w ustawie podmioty, dochodzi do wyłożenia planu, podczas którego mieszkańcy mogą zapoznać się z jego treścią oraz wziąć udział w dyskusji publicznej, wypowiadając swoje opinie odnośnie do rozwiązań przyjętych w projekcie planu, przy czym wynik dyskusji nie jest wiążący dla organów gminy (Flek 2012). Należy tu wspomnieć, że w tekście ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ogłoszonym w maju 2023 r. (Ustawa 2023), nie funkcjonuje już określenie „dyskusja publiczna”. Zamiast wymogu zorganizowania tego rodzaju dyskusji jest wymóg wyboru przez organ jednej z trzech form: spotkania otwartego, panelu eksperckiego lub warsztatów, a oprócz tego jednej z form, które nie miały odpowiedników w poprzedniej wersji ustawy: ankiety, geoankiety, spotkania plenerowego, spaceru studyjnego, wywiadów, punktu konsultacyjnego lub dyżuru projektanta. Zatem katalog form konsultacji społecznych został poszerzony i uszczegółowiony.

Jak wspomniano we wprowadzeniu, znaczenie uwag do projektu planu w znolizowanej w 2023 r. ustawie zasadniczo się nie zmieniło. W opinii Sławomira Pawłowskiego (2015) uwagi są najsilniejszym środkiem prawnym oddziaływania społeczeństwa na projekty dokumentów planistycznych, a ich uwzględnienie niesie za sobą konsekwencje – ponowienie niektórych czynności w ramach procedury. Daleko idące zmiany w projekcie dokumentu, wynikające z przyjęcia uwag, powinny być przedmiotem ponownych konsultacji. Dotyczy to uwag, które uwzględniają interesy jednych podmiotów, a mogą naruszać interesy innych (Pawłowski 2015). Jednakże z punktu widzenia społeczności lokalnej składanie uwag nie daje możliwości realnego współdecydowania o treści planu ze względu na swobodę władz lokalnych w kwestii ich rozstrzygnięcia i brak możliwości zaskarżenia takich rozstrzygnięć (Kaczmarek, Wójcicki 2015). Polskie prawo nie nakłada na organy prowadzące postępowanie obowiązku wyważania interesów faktycznych obywateli (tylko prawnych), a ich uwzględnienie bazuje niejednokrotnie tylko na dobrej woli urzędnika, przez co konsultowanie dokumentów planistycznych może mieć charakter fasadowy (Zachariasz, Nelicki 2008). Ogólnie rzecz biorąc, proces uchwalania aktów planistycznych nie ma charakteru negocjacyjnego (Daniel 2020). Daleko więc do idei planowania kolaboracyjnego, gdyż brakuje dyskusji i dialogu na początkowych etapach procesu planistycznego, choć „szczypta” deliberacji jest obecna w założeniu artykulacji interesów zainteresowanych stron.

Spoleczne konsultowanie dokumentów planistycznych często jest traktowane przez samorządy lokalne jako etap opóźniający i utrudniający sprawne przeprowadzenie procedury (Nowak, Śleszyński 2023; Siemiński 2007). Sami planiści, choć raczej zgodnie potwierdzają konieczność partycypacji społecznej przy

sporządzaniu planów miejscowych, to również zwracają uwagę na opóźnienia wynikające z tego procesu, a także na nieprzygotowanie społeczeństwa do uczestnictwa w nim (Damurski 2012). Niektórzy badacze krytycznie oceniają faktyczny udział mieszkańców w procesach planistycznych, podkreślając, że koncentrują się oni na swoim indywidualnym interesie, brakuje zaś zainteresowania dobrem wspólnym, interesem publicznym itd. (Solarek 2017; Zastawnik 2015; Kikosicka 2014). Choć jednocześnie – jak wyżej wspomniano – w odniesieniu do przepisów prawa na społecznych etapach planowania chodzi właśnie o artikulację interesów, które mają w zdecydowanej większości charakter jednostkowy, indywidualny i które z natury rzeczy nie mają szans na „samorzutne” pojawienie się w debacie publicznej (Zachariasz, Nielicki 2008).

Można założyć, że w interesie mieszkańców wsi¹, a w szczególności właścicieli gruntów, jest osiągnięcie szeroko rozumianych korzyści z tych gruntów. W Polsce w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat stosunek mieszkańców wsi do ziemi uległ daleko idącym zmianom w związku z procesem industrializacji, urbanizacji i globalizacji. Wartość ziemi przekształciła się z autotelicznej w ekonomiczną wartość instrumentalną i poddawana jest regułom wolnego rynku (Goliszek 2009). Na obszarach, na których produkcja rolnicza ma duże znaczenie gospodarcze, mniej opłacalna jest zmiana jej wykorzystania na inne cele (Matyka 2012). Na innych obszarach właściciele gruntów często dążą do zmiany przeznaczenia nieruchomości w procesie planistycznym w celu podniesienia jej wartości. Dla władz samorządowych nowe inwestycje, jak i spełnienie oczekiwań swoich wyborców, są oczywiście również priorytetem. Wynikająca z tych uwarunkowań presja na odrolnienie gruntów była już wielokrotnie przedmiotem rozważań, także w kontekście chaosu przestrzennego (Śleszyński, Markowski, Kowalewski 2018a; 2018b; Śleszyński 2015; Sawicka, Fogel 2016; Goździewicz-Biechońska 2015; Majda 2011).

3. Metoda badania

Dane o miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pozyskano z serwisu internetowego e-mapa.net. Jest to największy serwis, który udostępnia wykazy miejscowych planów dla gmin wraz z powierzchnią planów i odnośnikami do ich tekstów z załącznikami.

W badaniu założono analizę uwag do planów dla gmin wiejskich i obszarów wiejskich w gminach miejsko-wiejskich zróżnicowanych typologicznie oraz położonych w różnych województwach. Wykorzystano klasyfikację gmin na potrzeby monitoringu planowania przestrzennego stworzoną przez Przemysława Śleszyńskiego

¹ Termin wieś traktowany jest tu jako synonim obszaru wiejskiego.

i Tomasza Komornickiego (2016). Badacze ci wyróżnili – poza ośrodkami miejskimi – następujące typy gmin: strefy zewnętrzne miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw (B); strefy zewnętrzne miejskich obszarów funkcjonalnych miast subregionalnych (D); gminy z rozwiniętą funkcją transportową (F); gminy o innych rozwiniętych funkcjach pozarolniczych (G); gminy z intensywnie rozwiniętą funkcją rolniczą (H); gminy z umiarkowanie rozwiniętą funkcją rolniczą (I); gminy ekstensywnie zagospodarowane (J). Klasyfikacja ta stanowi dogodny punkt odniesienia w analizach m.in. zjawisk społecznych, które mogą być zróżnicowane ze względu na funkcje obszaru (Śleszyński, Komornicki 2016). Aktywność społeczna w procesach planowania przestrzennego należy właśnie do takich zjawisk.

Dla każdego z typów poszukiwano gmin spełniających następujące kryteria:

- gmina udostępnia wykaz MPZP w serwisie e-mapa.net;
- gmina uchwaliła w latach 2010–2023 co najmniej dwa plany o minimalnej powierzchni 100 ha (dla niepokrywających się obszarów wiejskich), do których złożono co najmniej jedną uwagę. Kryterium wielkościowe planu zastosowano po to, aby wyeliminować z analizy plany dla małych obszarów o niezróżnicowanym przeznaczeniu i dla pojedynczych działek. W przypadku dużych planów więcej jest właścicieli nieruchomości, a więc podmiotów potencjalnie zainteresowanych jego ustaleniami (Zachariasz, Nelicki 2008).

Początkowo zakładano, że z każdego województwa analizie poddane zostaną plany miejscowe z 1–2 gmin każdego typu. Ale spełnienie tego założenia okazało się niemożliwe. Choć e-mapa.net jest serwisem internetowym udostępniającym największą w skali Polski bazę odnośników do tekstów planów z załącznikami dla gmin, to dla części województw, takich jak małopolskie, podkarpackie, dolnośląskie czy podlaskie, znikomy jest odsetek gmin, dla których wykaz MPZP jest w ogóle udostępniony. Z kolei pojedyncze gminy z wykazem nie spełniały pozostałych przyjętych założeń. Dlatego też województwa te nie są reprezentowane w badaniu.

Serwis e-mapa.net przeglądano według typów gmin dla wszystkich województw, począwszy od typu stref zewnętrznych miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw. Dla każdej gminy, dla której udostępniono wykaz, sprawdzano, czy w latach 2010–2023 uchwalane były plany o powierzchni co najmniej 100 ha dla niepokrywających się obszarów i czy zgłoszono do nich co najmniej jedną uwagę. Gdy takich planów było więcej niż dwa, wybierano te z większą liczbą uwag. Dla tego pierwszego typu gmin najłatwiej było znaleźć gminy spełniające przyjęte kryteria. Dla innych typów okazało się to trudniejsze (brak wykazów, brak dużych planów dla obszarów wiejskich lub brak uwag do nich), z tego powodu podjęto decyzję o połączeniu w jedną grupę typów I i H (gminy rolnicze), a także F i G (gminy z rozwiniętymi funkcjami pozarolniczymi, poza strefami zewnętrznymi miast). Znalezienie co najmniej kilku gmin dla typu ekstensywnie zagospodarowanych (J)

spełniających jednocześnie zadane kryteria okazało się niemożliwe (gminy o niskiej aktywności planistycznej), dlatego typ ten nie jest reprezentowany.

Ostatecznie, aby poddać analizie zbliżoną liczbę planów dla każdego z typów, usunięto ze zgromadzonej bazy połowę gmin typu B, gdyż liczba gmin dla tego typu spełniających zadane kryteria była ok. dwa razy wyższa niż dla pozostałych typów. W tabeli 1 zamieszczono podstawowe informacje o badanych planach. Analizie poddano 2109 uwag zgłoszonych do 74 planów.

Ze względu na braki w wykazach planów dla części obszarów Polski przeprowadzone badanie nie spełnia warunku reprezentatywności próby badawczej. Jednakże zaletą badania jest pokazanie zróżnicowania charakteru udziału społeczeństwa w procesie planistycznym z uwagi na typ obszaru. Tak szczegółowe rozpoznanie treści uwag dla kilkudziesięciu planów nie było dotychczas opublikowane, badanie wypełnia więc lukę w tym zakresie.

Interpretacja aktywności interesariuszy na podstawie list uwag będących załącznikami do miejscowych planów wymaga pewnego komentarza. W odniesieniu do obowiązującej w analizowanym okresie ustawy nie było obowiązku publikowania list wszystkich zgłoszonych uwag, tylko tych nieuwzględnionych lub uwzględnionych częściowo. Sporadycznie zdarzało się więc, że w załączniku zawarte były również uwagi uwzględnione. Nie wiadomo, kim są osoby składające uwagi, natomiast jeśli uwagę składało stowarzyszenie, grupa mieszkańców, instytucja lub spółka, informacja taka była najczęściej zawarta. Treści uwag są publikowane w różnej formie – albo jest to treść oryginalna całej uwagi, albo jej najistotniejszy fragment, albo uwaga jest tylko opisana (niezacytowana w oryginalnej treści). Listy uwag nieuwzględnionych są najczęściej udostępniane w formie zeskanowanych dokumentów, które należało poddać szczegółowej kwerendzie. W zdecydowanej większości przypadków są one w postaci tabelarycznej, ale część dokumentów miało formę zeskanowanego tekstu ciągłego. Uwagi o różnej treści zgłaszane przez tę samą osobę traktowano jako osobne uwagi.

Dokonano kodowania uwag na podstawie ich treści, które było podstawą do identyfikacji kategorii tematycznych uwag. Zakodowano również uzasadnienia nieuwzględnienia uwag dla planów udostępniających takie uzasadnienia. W arkuszu kalkulacyjnym zawarto też dane na temat tego, jakiego obszaru dotyczyła uwaga (konkretnej działki, określonego terenu, całego planu), a także jakie było ustalone w projekcie planu przeznaczenie działki/terenu, którego dotyczyła uwaga. Ponadto sprawdzano, jaki był udział uwag jednobrzmiących, czy wśród podmiotów zgłaszających uwagi były organizacje społeczne oraz liczbę wyłożeń planu.

Tabela 1. Charakterystyka analizowanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obszarów wiejskich
Table 1. Characteristics of the analysed local development plans of rural areas

Dane	Strefy zewnętrzne stolic województw	Strefy zewnętrzne ośrodków subregionalnych	Gminy rolnicze	Gminy pozarolnicze poza strefami zewnętrznymi miast	Ogółem
Liczba planów	22	16	20	16	74
Powierzchnia (łącznie dla analizowanych planów; w ha)	10 888	13 480	22 022	8947	55 337
Liczba uwag (łącznie dla analizowanych planów)	926	363	598	226	2109
Liczba gmin	11	8	10	8	36
Położenie	kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, mazowieckie, opolskie, pomorskie	łódzkie, mazowieckie, opolskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie, świętokrzyskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie	kujawsko-pomorskie, lubuskie, łódzkie, mazowieckie, opolskie, śląskie	lubelskie, łódzkie, pomorskie, warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie	cała Polska poza woj. małopolskim, podkarpackim, dolnośląskim i podlaskim

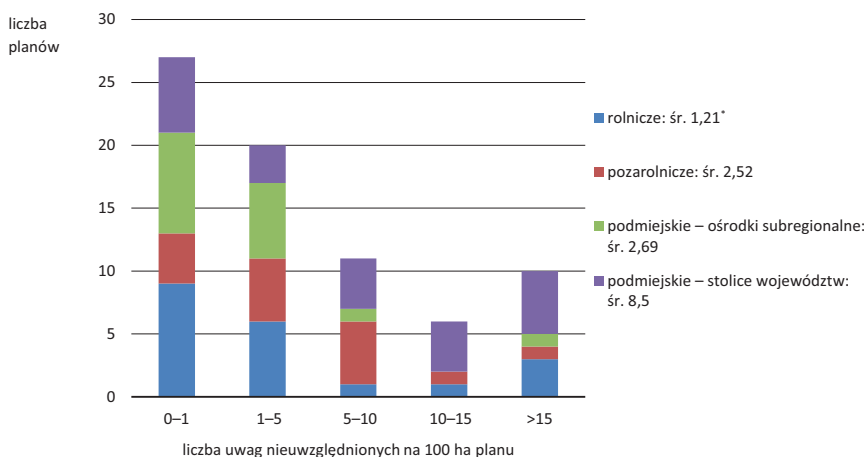
Źródło: opracowanie własne.
 Source: own study.

4. Wyniki

4.1. Liczebność uwag do projektów planów

Charakterystykę uwag nieuwzględnionych do 74 dużych planów miejscowych z 37 gmin poprzedziło sprawdzenie liczby uwag do wszystkich planów uchwalonych w tych gminach w latach 2010–2022 (gdy liczba uchwalonych planów była większa niż 10 uwzględniono 10 najnowszych). Sprawdzono więc 315 planów. Okazało się, że do ponad połowy z nich (161) nikt nie zgłosił ani jednej uwagi. Tylko dla 5% planów podano zarówno uwagi uwzględnione, jak i nieuwzględnione, których łączna liczba wynosiła najczęściej 2–5. Do 14% planów liczba uwag nieuwzględnionych wyniosła powyżej 10. Dla pozostałych pięciu planów podano, że wszystkie uwagi zostały uwzględnione. W związku z powyższym wynika, że zainteresowanie projektami planów miejscowych wśród właścicieli nieruchomości i innych podmiotów jest na obszarach wiejskich niewielkie czy wręcz znikome. Warto tu przypomnieć, że na etapie poszukiwania gmin do badania poza strefami zewnętrznymi ośrodków wojewódzkich trudno było znaleźć jakiegokolwiek gminy, w których projekty planów dla obszarów wiejskich były komentowane przez mieszkańców w formie uwag. Wynikać to może zarówno z braku wiedzy na temat prowadzonych postępowań i ich znaczenia, z braku potrzeby (przekonanie, że plan nie narusza mojego interesu) albo z przeświadczenia, iż uwagi i tak nie będą miały wpływu na plan.

Dla analizowanych 74 dużych planów z 37 gmin sprawdzono, ile było uwag nieuwzględnionych w przeliczeniu na 100 ha planu (rysunek 1). Podejście takie budzić może wątpliwości i wymaga komentarza. Wskaźnik zaangażowania społeczności lokalnej powinien odnosić się do potencjalnej liczby lokalnych interesariuszy planu. Są oni mieszkańcami obszaru planu, ale też jego sąsiedztwa, właścicielami nieruchomości niebędącymi mieszkańcami, dzierżawcami nieruchomości itd. Oszacowanie liczby interesariuszy jest więc trudne ze względu na ograniczoną dostępność danych. Można też rozważyć przeliczenie liczby uwag względem liczby mieszkańców jednostek osadniczych, które plan obejmuje (lub oszacowanej liczby mieszkańców fragmentów tych jednostek objętych planem). Jednak takie rozwiązanie również nie jest adekwatne, gdyż część z analizowanych planów (np. sporządzanych pod kątem inwestycji w energetykę odnawialną czy hodowlę zwierząt) obejmuje tereny na peryferiach obrębów, poza obszarami zabudowy mieszkaniowej, a zasięg oddziaływania takiego planu jest trudny do określenia. Ostatecznie zdecydowano się na przeliczenie liczby uwag na powierzchnię objętą planem po to, by „sprowadzić do wspólnego mianownika” plany różniące się powierzchnią kilkukrotnie lub kilkunastokrotnie. Jak zauważają Igor Zachariasz i Aleksander Nelicki (2008), krąg osób potencjalnie zainteresowanych rozstrzygnięciami planistycznymi zależy



Rysunek 1. Struktura analizowanych planów miejscowych dla różnych typów obszarów według liczby uwag nieuwzględnionych w przeliczeniu na 100 ha planu

Figure 1. Structure of analysed local development plans for different types of areas according to the number of unreserved comments per 100 ha of plan

* Średnia dla planów z gmin rolniczych obliczona z wyłączeniem planów z gminy Sońsk.

* Average for rural communes' development plans cases excluding plan from the commune of Sońsk.

Źródło: opracowanie własne.

Source: own study.

od wielkości obszaru objętego tym rozstrzygnięciem oraz od funkcji i położenia danego obszaru.

Dla 36% analizowanych przypadków reakcja na projekt planu była znikoma – jedna lub mniej uwag na 100 ha. Natomiast dla 16 z 74 planów wskaźnik ten wynosił powyżej 10. Zdecydowanie najwięcej uwag nieuwzględnionych w przeliczeniu na jednostkową powierzchnię odnotowano – jak można było się spodziewać – w strefach zewnętrznych stolic województw, gdzie obszary wiejskie są gęściej zaludnione i ścieranie się interesów w grze o przestrzeń jest najbardziej wyraziste. Choć, co ciekawe, również na obszarach rolniczych były przypadki intensywnej reakcji społecznej na projekty planu.

Wskaźnik liczby uwag na 100 ha obliczony dla całości powierzchni planów na obszarach w otoczeniu stolic województw był ponadtrzykrotnie wyższy niż na obszarach wokół ośrodków subregionalnych i pozarolniczych oraz siedmiokrotnie wyższy niż na obszarach rolniczych (z wyłączeniem planów z gminy Sońsk). Listy uwag do planów z gminy Sońsk wyjątkowo odstawały od pozostałych list dla planów z gmin rolniczych, gdyż zawierały po sto kilkadziesiąt uwag jednobrzmiących,

zawierających aprobatę dla przyjętych w planie rozwiązań. Nazwanie tych zgłoszeń mieszkańców uwagami może być dyskusyjne, gdyż nie podważają one ustaleń planu². W związku z tym, że uwzględnienie dwóch planów z tej gminy bardzo zażyżalo średnią dla obszarów rolniczych, prowadziłoby to do błędnych wniosków. Niemniej jednak zdecydowano, żeby gminy tej nie wyłączać z pozostałych analiz, gdyż pokazuje ona pewien typ reakcji społecznej na projekt planu.

4.2. Kategorie tematyczne uwag i rodzaje terenów, do których zgłaszano uwagi

Analizowane uwagi do planów miały bardzo zróżnicowaną treść. Na podstawie kodowania wskazano 27 kategorii tematycznych uwag, dla których określono, jaki był ich udział w ogóle uwag oraz jaki był udział planów, w których dana kategoria tematyczna wystąpiła (tabela 2). Przystępując do badania, oczekiwano, że uwagi dotyczące zmiany przeznaczenia terenu pod zabudowę mieszkaniową będą zdecydowanie dominować. Okazało się, iż wystąpiły one w ok. 2/3 analizowanych planów i stanowiły 22% wszystkich uwag³. Przy czym w gminach rolniczych ponad 80% przypadków uwag proponujących zmianę przeznaczenia terenu pod zabudowę mieszkaniową dotyczyło terenów o ustalonym przeznaczeniu rolniczym lub zieleni, podczas gdy na obszarach w sąsiedztwie miast wojewódzkich udział ten wynosił 43%. Wnoszący uwagi na tych obszarach kwestionowali nie tylko przeznaczenie rolnicze, ale też przeznaczenie usługowe, przemysłowe i komunikacyjne – są to przede wszystkim właściciele działek planujący ich sprzedaż lub zabudowę, lecz także mieszkańcy terenów sąsiadujących, dla których zabudowa mieszkaniowa byłaby najbardziej pożądanym sąsiedztwem.

Warto zauważyć, że duża część uwag proponujących zmianę przeznaczenia pod zabudowę mieszkaniową dotyczyła fragmentu działki, której pozostała część miała już ustalone przeznaczenie mieszkaniowe. Właściciele takich działek nie byli usatysfakcjonowani tym fragmentarycznym rozwiązaniem. Brak możliwości uwzględnienia uwag dotyczących zmiany przeznaczenia był zdecydowanie najczęściej uzasadniany związaniem ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a tylko w 37 przypadkach – brakiem zgody ministra rolnictwa na odrolnienie gruntów. Analiza uzasadnień nieuwzględniania uwag w sprawie dopuszczenia zabudowy wskazuje, że część z nich dotyczyła m.in. terenów zagrożonych powodzią, zwartego lasu, stref ochronnych cmentarza, terenów zamkniętych czy położonych w bezpośrednim sąsiedztwie linii kolejowych.

² Np. Pawłowski (2015) twierdzi, że istotą uwagi jest kwestionowanie ustaleń, ale według innych interpretacji uwaga może być również pozytywna.

³ Gdyby wyliczyć z sumy uwag wspomniane wyżej uwagi dla gminy Sońsk udział ten wyniósłby 25%.

Należałoby w tym miejscu wspomnieć o kategorii uwag występujących w badanej grupie przypadków dość rzadko, ale związanych z przeznaczaniem gruntów rolnych pod zabudowę. Są to zgłoszenia wnoszące o wyłączenie działek z planu lub włączenie ich do planu. Uwagi dotyczące włączenia do planu wносиły osoby, które wcześniej złożyły wnioski do planu o zmianę przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze, a po wyłożeniu projektu planu okazało się, że ich działki znalazły się poza nim. W związku z brakiem zgody na odrodlnienie działki te zostały wyłączone z projektu planu. Jest to przykład świadczący o stosowaniu planu jako narzędzia odrodlniania gruntów (por. Goździewicz-Biechońska 2015). Uwagi wnoszące o wyłączenie z planu były również składane przez osoby, których wnioski o odrodlnienie nie zostały uwzględnione, ale nie zmieniono obszaru objętego planem. Celem składania takich uwag jest więc próba uniknięcia „zablokowania” działek poprzez plan.

Analizując kategorie tematyczne uwag, na szczególne podkreślenie zasługuje duży udział uwag dotyczących dróg. Kwestionowanie lokalizacji drogi, jej klasy, szerokości i innych parametrów występowało w przypadku ok. 40% planów, co stanowiło łącznie 14% wszystkich uwag. Uwzględniając inne uwagi dotyczące terenów komunikacyjnych, w tym ciągów pieszo-jezdnych i dróg rowerowych, udział gmin, w których występują, wyniósł 46%. Choć udział terenów komunikacyjnych jest relatywnie niski w powierzchni objętej planami miejscowymi, to ich kontrowersyjność jest wysoka. Było to szczególnie widoczne na obszarach wokół największych miast – z 22 analizowanych planów uwagi dotyczące dróg wystąpiły w 15 z nich. Jest to związane z żywiołowym rozwojem zabudowy mieszkaniowej bez dostatecznej infrastruktury. Jej zaplanowanie na takich warunkach jest trudne i staje się konfliktowe. Z kolei w gminach rolniczych uwagi dotyczące ciągów komunikacyjnych wystąpiły tylko w 4 planach na 20 analizowanych. Charakterystyczną cechą uwag dotyczących dróg było to, że odnosiły się one nie tylko do jednej działki należącej do zgłaszającego uwagę, ale też do całej drogi lub znaczącego jej odcinka, proponując niejednokrotnie nową koncepcję jej przebiegu. Uwagi dotyczące zmian przebiegu dróg nie mają najczęściej szans na uwzględnienie, gdyż byłaby to ingerencja dotycząca wielu właścicieli nieruchomości, a wypracowana w projekcie koncepcja jest rozwiązaniem optymalnym.

W projektach planów miejscowych zdarzały się również uwagi dotyczące ścieżek rowerowych, choć w relacji do innych uwag związanych z układami komunikacyjnymi były to sytuacje sporadyczne. Niemniej jednak warto tu przytoczyć przykład świadczący o wykorzystywaniu przez władze lokalne dostępnych możliwości pominięcia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Na uwagę mieszkańców domagających się wyznaczenia w planie ścieżek rowerowych odpowiedziano: „wyznaczenie ścieżek rowerowych w planie miejscowym wiązać się będzie z koniecznością uzyskania zgody ministra na zmianę przeznaczenia

gruntów rolnych na cele nierolnicze. Z uwagi na to, że do gruntów rolnych i leśnych objętych decyzjami o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych, planuje się wyznaczenie ścieżek w ramach procedur ZRID” (Uchwała Rady Gminy Płużnica 2022).

Stosunkowo duże kontrowersje w analizowanej grupie planów miejscowych budziły potencjalne lokalizacje instalacji do produkcji energii odnawialnej: turbin wiatrowych, paneli fotowoltaicznych i biogazowni. Spośród analizowanych 27 kategorii tematycznych kategoria ta była na trzecim miejscu pod względem udziału w ogóle uwag i na szóstej pozycji pod względem udziału planów zawierających tę kategorię w ogóle planów. Mieszkańcy wnosili o ustalenie zakazu lokalizacji, zmianę lokalizacji lub ograniczenie uciążliwości takich instalacji. Duży udział uwag wynika z najczęściej zbiorowego charakteru sprzeciwu wobec potencjalnie uciążliwych inwestycji.

W dalszej kolejności dokonano generalizacji uwag, łącząc powiązane tematycznie kategorie w kategorii zbiorcze (tabela 2). Pierwsza z kategorii zbiorczych objęła wszystkie uwagi dotyczące zmiany przeznaczenia terenu pod zabudowę mieszkaniową, mieszaną z udziałem mieszkaniowej oraz rekreacyjną (funkcja mieszkaniowa sezonowa). Występowała ona z porównywalną częstością na wszystkich czterech typach obszarów. Druga ze zbiorczych kategorii objęła uwagi dotyczące dróg. Na trzecim miejscu pod względem udziału planów znalazła się kategoria uwag artykułujących chęć zmiany przeznaczenia terenu na cele działalności gospodarczej: usługowe, przemysłowe, energetyczne, a także intensywnej hodowli zwierząt. Wśród nich znalazły się uwagi inwestorów mających decyzję o warunkach zabudowy lub decyzję środowiskową dla przedsięwzięć, których lokalizację procedowany plan uniemożliwiał.

Na czwartym miejscu, zarówno jeśli chodzi o udział uwag w ich ogólnej liczbie, jak i udział planów, znalazła się grupa uwag ukierunkowanych na zagęszczenie i intensyfikację zabudowy poprzez zmniejszenie minimalnej powierzchni działek budowlanych, zwiększenie dopuszczalnej powierzchni zabudowy, zwiększenie dopuszczalnej wysokości i szerokości budynków, zmniejszenie powierzchni biologicznie czynnej, dopuszczenie zabudowy wielorodzinnej i bliźniaczej, zmiany minimalnej linii zabudowy. Uwagi w tej grupie były najbardziej zróżnicowane, ale wszystkie wskazywały na chęć zminimalizowania ograniczeń zabudowy działek. Były w tej grupie również zgłoszenia właścicieli nieruchomości, na które w związku z ochroną konserwatorską nałożono specyficzne ograniczenia. W jedną kategorię zbiorczą połączono uwagi wyrażające sprzeciw wobec instalacji energetyki odnawialnej, wielkoskalowych obiektów chowu zwierząt, stacji paliw i innych potencjalnie uciążliwych przedsięwzięć przemysłowych i infrastrukturalnych. Stanowiły one łącznie 17% uwag i wystąpiły w 1/3 analizowanych planów. Zidentyfikowano jeszcze jedną grupę tematyczną uwag o charakterze zachowawczym, „antyinwestycyjnym”, która obecna była w 14 (19%) planach. Były

Tabela 2. Kategorie tematyczne uwag nieuwzględnionych do miejscowych planów, ich udział w ogólnej liczbie analizowanych uwag (N = 2109) oraz udział planów zawierających kategorię uwag w ogólnej liczbie analizowanych planów (N = 74)

Table 2. Thematic categories of comments on local development plans, their share in the total number of comments analysed (N = 2109) and the share of plans containing a category of comments in the total number of plans analysed (N = 74)

Kategoria uwag	% uwag	% planów	Kategoria zbiorcza	% uwag	% planów
Zmiana przeznaczenia terenu pod zabudowę mieszkaniową lub mieszkaniową z inną funkcją	21,8	64,9	Zmiana przeznaczenia terenu pod zabudowę mieszkaniową, rekreacyjną lub mieszkaniową z inną funkcją	24,1	66,2
Zmiana przeznaczenia terenu pod zabudowę rekreacyjną	2,3	9,5			
Zmiana lokalizacji i parametrów dróg	13,9	39,2	Zmiana lokalizacji, parametrów dróg i inne uwagi dotyczące dróg	14,7	45,9
Inne uwagi dotyczące dróg	0,9	10,8			
Zmiana przeznaczenia terenu na cele usługowe, przemysłowe	3,1	25,7			
Dopuszczenie lokalizacji OZE	0,8	13,5	Zmiana przeznaczenia terenu na cele usługowe, przemysłowe, energetyczne, intensywniej hodowli	4,9	43,2
Intensyfikacja hodowli zwierząt	0,9	9,5			
Zmniejszenie minimalnej powierzchni działek budowlanych	2,3	16,2			
Intensyfikacja parametrów zabudowy: zwiększenie powierzchni zabudowy, wysokości, szerokości budynków, dopuszczenie zabudowy bliźniaczej i wielorodzinnej	3,2	25,7	Zagęszczenie i intensyfikacja zabudowy	9,1	40,5
Zmiany linii zabudowy	3,6	24,3			
Zmiana lokalizacji, parametrów innej infrastruktury	0,9	9,5			
Zakaz, zmiana lokalizacji lub ograniczenie uciążliwości OZE	13,4	12,2	Sprzeciw wobec przeznaczenia terenu pod inwestycje potencjalnie uciążliwe	17,0	33,8
Zakaz, zmiana lokalizacji lub ograniczenie uciążliwości obiektów hodowli zwierząt	1,5	8,1			

Tabela 2. – cd.

Table 2. – cont.

Kategoria uwag	% uwag	% planów	Kategoria zbiorcza	% uwag	% planów
Zakaz, zmiana lokalizacji lub ograniczenie uciążliwości innych obiektów	1,2	9,5	Sprzeciw wobec przeznaczenia terenu pod inwestycje potencjalnie uciążliwe	17,0	33,8
Ochrona przyrody i krajobrazu	2,8	13,5			
Ekstensyfikacja, ograniczenia parametrów zabudowy	0,5	5,4	Ochrona przyrody, krajobrazu, ograniczenie zabudowy, zwiększenie powierzchni działek	4,0	18,9
Zwiększenie minimalnej powierzchni działek	0,6	5,4			
Inne uwagi dotyczące innych typów infrastruktury	0,3	6,8		nd.	nd.
Zmiana parametrów dachów	0,7	12,2		nd.	nd.
Błędy w treści planu	0,4	8,1		nd.	nd.
Wyłączenie z planu	1,8	6,8		nd.	nd.
Zmiana przeznaczenia terenu na cele rolnicze	1,0	5,4		nd.	nd.
Kwestionowanie ustaleń konserwatorskich	0,5	5,4		nd.	nd.
Włączenie do planu	0,2	5,4		nd.	nd.
Uwagi dotyczące renty planistycznej	0,2	4,1		nd.	nd.
Pochwała planu	14,1	2,7		nd.	nd.
Odrzucenie planu	6,9	1,4		nd.	nd.

nd. – nie dotyczy

nd. – not applicable

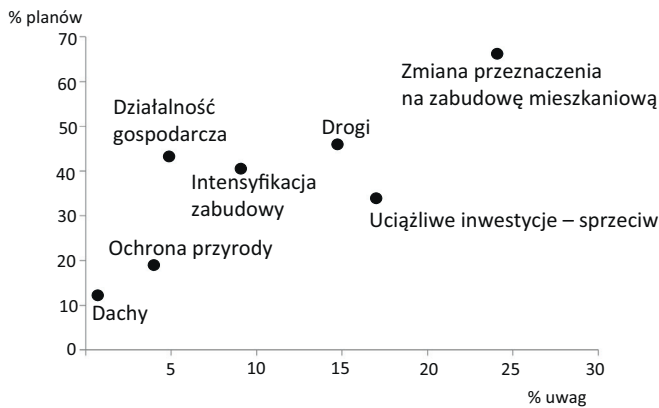
Źródło: opracowanie własne.

Source: own study.

to uwagi dotyczące zachowania i/lub lepszej ochrony miejsc przyrodniczo cennych, a także wprowadzenia rozwiązań zapobiegających ich degradacji, zgłaszane w zdecydowanej większości na obszarach wokół największych miast.

Na rysunku 2 zobrazowano najważniejsze kategorie zbiorcze uwag, czyli takie, które wystąpiły w powyżej 10% analizowanych planów. Znalazła się tam też nie-wspominana wcześniej kategoria uwag dotyczących parametrów dachów. Zgłaszane były one najczęściej przez właścicieli nieruchomości, którym nie odpowiada zaproponowany zakres kątów nachylenia połaci dachowych lub kierunek kalenicy. Najczęściej potencjalni inwestorzy oczekują niższego kąta nachylenia dachu budynku niż w projekcie planu ze względu na niższe koszty realizacji takich obiektów.

W dalszej kolejności sprawdzono, do jakich terenów (tzn. o jakim przeznaczeniu w projektach planów) zgłaszane są uwagi (tabela 3). Uwzględniono również kategorię „cały plan” w przypadku uwag nieprzypisanych do określonych terenów. Jeśli potraktować łącznie kategorię uwag do terenów rolniczych, zagrodowych i obsługi rolnictwa oraz rolniczo-mieszanych, to okazuje się, że tereny związane z rolnictwem były najczęściej przedmiotem uwag – uwagi do nich stanowiły niemal 25% ogółu (obliczając bez MPZP z gminy Sońsk). Były to przede wszystkim próby zmiany przeznaczenia terenów na zabudowę mieszkaniową, ale też uwagi dotyczące intensyfikacji lub ograniczenia dopuszczalnej skali produkcji zwierzęcej.



Rysunek 2. Najważniejsze zbiorcze kategorie uwag do analizowanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

Figure 2. Key aggregate categories of comments on the local development plans

Źródło: opracowanie własne.
Source: own study.

Tabela 3. Uwagi do projektów planów na różnych typach obszarów według projektowanej struktury przeznaczenia gruntów
Table 3. Comments on local development plans in different types of areas according to the proposed land use structure

Typ obszaru	Udział uwag do terenów o określonym przeznaczeniu (na podstawie wszystkich analizowanych list uwag do projektów MPZP)												
	rolnicze	zieleni i lasów	mieszkanłowe	usługowe	kommunikacji i infrastruktury technicznej	wody	zagradowe i usługi rolnictwa	przemysłowe	sport i rekreacja	rolniczo-mieszane	pozostałe mieszane	cały plan	
Rolnicze	13,79	0,97	2,72	1,17	2,72	0,00	5,44	0,58	0,19	5,63	4,47	65,83	
Rolnicze*	34,98	2,46	6,90	2,96	6,90	0,00	13,79	1,48	0,49	14,29	11,33	4,43	
Pozarolnicze	30,98	10,33	4,89	2,17	10,33	1,63	14,13	0,00	7,07	2,17	6,52	9,78	
Podmiejskie – ośrodki subregionalne	5,82	0,28	6,09	0,00	5,26	0,00	1,39	0,28	2,22	2,49	4,16	72,02	
Podmiejskie – stolice województw	11,55	9,35	13,75	19,91	24,20	0,11	1,43	0,22	0,22	5,28	11,88	2,09	
Ogółem	12,90	5,59	8,63	9,70	13,81	0,20	3,66	0,30	1,22	4,57	8,02	32,30	
Ogółem*	15,08	6,53	10,10	11,34	16,15	0,24	4,28	0,36	1,43	5,34	9,38	19,77	

* Obliczone z wyłączeniem przypadków MPZP z gminy Sońsk.

* Calculated excluding MPZP (local development plans) cases from the commune of Sońsk.

Źródło: opracowanie własne.

Source: own study.

Uwagi do całego planu stanowiły również duży udział wszystkich uwag, ale zdecydowało o tym kilka przypadków projektów planów o wyjątkowo wysokiej kontrowersyjności. Tereny infrastruktury były także kwestionowane w stosunkowo znaczącym stopniu (16% ogółu uwag), a na obszarach podmiejskich wokół stolic województw 24% wszystkich uwag dotyczyło terenów infrastruktury. Również na tym typie obszarów największy (w relacji do pozostałych typów) był udział uwag do terenów zabudowy mieszkaniowej i usługowej, czego można było się spodziewać w związku z poziomem urbanizacji tych obszarów. Tereny zieleni i lasów najczęściej były kwestionowane na obszarach pozarolniczych (turystycznych), co wynika w dużej mierze (zgodnie z uzasadnieniami nieuwzględnienia uwag) z dążenia właścicieli nieruchomości do ich przeznaczenia pod budowę domków letniskowych, a także z prób „legalizacji” obiektów postawionych samowolnie.

4.3. Typy formalnej reakcji społecznej na projekty planów miejscowych na podstawie składanych uwag

Reakcja społeczna na projekt miejscowego planu może mieć charakter formalny, polegający na uczestnictwie w konsultacjach przewidzianych w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, lub nieformalny, czyli niewynikający z tych przepisów, a z inicjatywy społeczeństwa. Do takich nieformalnych reakcji zaliczyć można np. dodatkowe spotkania z wójtem, radnymi, organizowanie zebrań przez mieszkańców, aktywność w mediach społecznościowych, zawiadanie mediów lokalnych itd. (por. Bednarek-Szczepeńska, Dmochowska-Dudek 2016). To opracowanie dotyczy tylko podstawowej formy reakcji sformalizowanej, czyli składania uwag do projektów planów.

W celu określenia typów formalnej reakcji społecznej na wyłożone projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wykorzystano trzy kryteria: liczebności uwag, występowania uwag o charakterze zbiorowym oraz zróżnicowania tematycznego uwag. Liczebność uwag określał wskaźnik liczby uwag na 100 ha planu. Zbiorowy charakter uwag identyfikowano w sytuacji występowania grupy uwag jednobrzmiących lub uwag składanych przez grupy, komitety i stowarzyszenia mieszkańców. Zróżnicowanie tematyczne uwag oceniano na podstawie udziału różnych kategorii tematycznych. Za reakcję tematycznie skoncentrowaną przyjęto co najmniej pięćdziesięcioprocentowy udział uwag tej samej kategorii zbiorczej.

Wyniki grupowania pokazano w tabeli 4. Największą grupę przypadków stanowiły te, w których reakcja społeczna była znikoma. Listy uwag zawierały pojedyncze zgłoszenia, w związku z tym dla tego typu reakcji społecznej nie było podstaw do określenia zróżnicowania tematycznego uwag czy ich zbiorowego charakteru. W tej grupie 27 przypadków odnotowano tylko dwa przypadki ponownego wyłożenia

planu, w związku z czym można wnioskować, że uwag uwzględnionych również było mało. Najmniej znalazło się tu planów ze stref podmiejskich stolic województw, ale pojawiały się plany z gmin wokół najmniejszych stolic: Zielonej Góry, Gorzowa Wielkopolskiego i Opola. Planowanie na obszarach wokół tych „małych” stolic nie budzi istotnych społecznych kontrowersji, odbiegają więc one od swojego typu, co wynika prawdopodobnie z ich małego potencjału demograficznego.

Pośród pozostałych typów formalnej reakcji społecznej najliczniejsze były dwa: słaba reakcja tematycznie skoncentrowana o charakterze indywidualnym oraz intensywna reakcja tematycznie skoncentrowana o charakterze zbiorowym. Ten drugi typ wart jest szczególnej uwagi. Mamy tu bowiem do czynienia z reakcją na kontrowersyjne rozwiązania planistyczne, polegającą na swego rodzaju samoorganizacji społeczności lokalnej. Mieszkańcy, których łączył sprzeciw wobec określonych ustaleń planu, podejmowali zbiorowe działania polegające na zgłaszaniu jak największej liczby tak samo sformułowanych uwag, aby zademonstrować skalę swojego niezadowolenia. W podopolskich Łubnianach ok. 150 osób zareagowało na projekt planu, składając uwagę o jego odrzuceniu w całości z powodu wyznaczenia w planie terenów przemysłowych. W przypadku jednego z planów podwarszawskiej gminy Łomianki ponad 70 osób zgłosiło po 3–4 uwagi identycznej treści dotyczące przebiegu i parametrów planowanej drogi zbiorczej. Z kolei w leżącej pod Słupskiem gminie Biesiekierz do projektu planu wyznaczającego tereny pod elektrownie wiatrowe zgłoszono ponad 250 uwag, w tym uwagi nieformalnych grup mieszkańców, stowarzyszenia oraz jednobrzmiące składane indywidualnie. We wspomnianej już wcześniej rolniczej gminie Sońsk (woj. mazowieckie) bardzo intensywna zbiorowa reakcja mieszkańców polegała na zademonstrowaniu – w formie identycznych uwag do projektu planu – poparcia dla przyjętych rozwiązań ograniczających możliwości lokalizacji przemysłowej hodowli zwierząt. Zestawiając liczbę tych jednobrzmiących uwag z liczbą mieszkańców trzech miejscowości objętych planem, można oszacować, że ok. 2/3 dorosłych mieszkańców uczestniczyło w konsultowaniu planu, co jest wyjątkowo dużym udziałem.

W tabeli 4 wyróżnia się liczebnie grupa przypadków słabej reakcji o charakterze indywidualnym, ale też tematycznie skoncentrowanej. Dominują tu przypadki, w których składanych było najczęściej od kilku do kilkunastu uwag przez właścicieli nieruchomości oczekujących zmiany ich przeznaczenia na cele zabudowy mieszkaniowej.

Zestawienie zaprezentowane w tabeli 4 świadczy też o tym, że formalna reakcja na projekty miejscowych planów jest najczęściej tematycznie skoncentrowana. Ponad dwa razy więcej było przypadków takich, w których do danego projektu planu dominowały uwagi tej samej kategorii niż takich, gdzie uwagi dotyczyły różnych tematów, bez dominującego. Niemniej jednak na obszarach podmiejskich – w przypadku

Tabela 4. Typy formalnej reakcji społecznej na projekty planów miejscowych*
Table 4. Types of formal public reaction to draft local plans*

Typy reakcji społecznej	Tematycznie skoncentrowana		Tematycznie zróżnicowana	
	Zbiorowa	Indywidualna	Zbiorowa	Indywidualna
Intensywna (pow. 10 uwag na 100 ha planu)	Sońsk_1_R	Ustronie	Chmielno_2_P	Głusk_2_W
	Sońsk_2_R	Morskie_2_P	Łubianka_1_W	
	Łomianki_1_W		Głusk_1_W	
	Biesiekierz_1_O		Wejherowo_1_W	
	Łubniany_1_W		Wejherowo_2_W	
	Korfantów_2_R		Łomianki_2_W	
	Książki_1_R			
Osielsko_2_W				
Umiarkowana (5,1–10 uwag na 100 ha planu)	Węgorzewo_2_P	Końskowola_2_P	Płużnica_2_R	Jastków_1_W
	Wola	Pomiechówek_1_W	Pomiechówek_2_W	
	Krzysztoporska1_P	Ustronie		
	Wola	Morskie_1_P		
	Krzysztoporska_2_P			
Kościan_2_O				
Osielsko_1_W				
Słaba (1,1–5 uwag na 100 ha planu)	Skarbimierz_1_R	Ojrzeń_2_R		Chmielno_1_P
	Skarbimierz_2_R	Szlichtyngowa_1_R		Słupsk_1_O
	Łubianka_2_W	Korfantów_1_R		Słupsk_2_O
		Stara Kiszewa_2_P		Brody_1_O
		Postomino_2_P		
		Wodzierady_1_P		
		Ciechanów_1_O		
		Ciechanów_2_O		
		Tolkmicko_2_O		
		Jastków_2_W		
		Turawa_1_W		
	Pawonków_1_R			
Znikoma (1 i mniej uwag na 100 ha planu)	Kłodawa_1_W; Kłodawa_2_W; Szlichtyngowa_2_R; Bierawa_1_O; Książki_2_R; Moszczenica_1_O; Moszczenica_2_O; Biesiekierz_1_O; Brody_2_O; Węgorzewo_1_P; Skrwilno_1_R; Skrwilno_2_R; Pszczew_1_R; Pszczew_2_R; Turawa_2_W; Ojrzeń_1_R; Wodzierady_2_P; Tolkmicko_1_O; Końskowola_1_P; Łubniany_2_W; Stara_Kiszewa_1_P; Płużnica_1_R; Otyń_1_W; Otyń_2_W; Kościan_1_O; Postomino_1_P; Pawonków_2_R			

* Analizowane przypadki projektów planów oznaczono symbolem zawierającym nazwę gminy, roboczy numer planu oraz typ obszaru: W – podmiejskie wokół stolic województw; S – podmiejskie wokół ośrodków subregionalnych; R – rolnicze; P – pozarolnicze.

* The analysed cases of draft plans are marked with a symbol containing the name of the commune, the working number of the plan and the type of area: W – suburban around provincial capitals; S – suburban around sub-regional centres; R – agricultural; P – non-agricultural.

Źródło: opracowanie własne.
 Source: own study.

reakcji znaczącej – częściej dochodziło do zróżnicowania tematycznego uwag niż dominacji jednej kwestii. Warto też zauważyć, że dwa przypadki z tej samej gminy reprezentują często ten sam typ reakcji społecznej, choć dotyczą planów dla różnych miejscowości. Zatem problemy planistyczne i aktywność mieszkańców są często charakterystyczne dla gminy.

5. Dyskusja

Mimo że kwestionowanie treści planów miejscowych przez interesariuszy dotyczy bardzo różnych ustaleń, to wyróżniono kilka dominujących kategorii tematycznych (rysunek 2, tabela 1). Generalnie uwagi do projektów planów można podzielić na dwie grupy: 1) uwagi proinwestycyjne zgłaszane do konkretnych działek przez ich właścicieli wyrażających zamiary ich potencjalnego zagospodarowania oraz 2) uwagi antyinwestycyjne, których treścią jest chęć zachowania dotychczasowego zagospodarowania, brak zgody na inwestycje. Pierwsza grupa ma przede wszystkim wymiar ekonomiczny. Druga generalna grupa uwag (antyinwestycyjne) ma wymiar przynajmniej częściowo niematerialny, odnoszący się do jakości życia – uwagi te nie są najczęściej zgłaszane przez właścicieli nieruchomości, których dotyczą. Wśród uwag antyinwestycyjnych wyróżnia się jednak grupa uwag polegających na sprzeciwie wobec lokalizacji drogi „zabierającej” właścicielom nieruchomości ich część, zatem istotny jest tu również wymiar ekonomiczny.

Uzasadnieniem nieuwzględnienia uwag proinwestycyjnych przez rady gmin są najczęściej argumenty formalne: niezgodność ze studium lub uzgodnienia instytucji zewnętrznych. Rzadko rady gmin odwołują się tu do argumentu ładu przestrzennego czy zapobiegania rozpraszaniu zabudowy (pojedyncze uzasadnienia w 10 planach).

Największą bolączką planowania i zagospodarowania obszarów wiejskich jest nadmierne przeznaczanie ziemi rolnej na cele inwestycyjne, zwłaszcza rezydencjalne, nieadekwatne do zapotrzebowania (rozumianego w sensie demograficznym), co prowadzi do rozpraszania zabudowy, generując nadmierne koszty budowania infrastruktury technicznej i chaos przestrzenny (Śleszyński, Markowski, Kowalewski 2018a; 2018b). Presja na odrolnienie gruntów stała się zasadniczą treścią udziału społeczeństwa w sporządzaniu dokumentów planistycznych przede wszystkim na tych obszarach, gdzie znaczenie gospodarcze rolnictwa jest niewielkie (tereny podmiejskie, tereny podgórskie – por. Zastawnik 2015). Wyniki badania przedstawione w tym artykule potwierdzają dążenia wielu właścicieli gruntów do zmiany ich przeznaczenia na cele inwestycyjne. Jak można przypuszczać, jest to związane z oczekiwaniem, że grunty takie staną się dla nich i ich rodzin zabezpieczeniem ekonomicznym, a korzyści z nich umożliwią awans społeczny (por. Wilkin 2019).

Mimo postępującej poprawy warunków materialnych wiejskiego społeczeństwa nadal poziom dochodów mieszkańców wsi jest niższy od mieszkańców miast każdej kategorii wielkościowej (Chmielewska, Zegar 2018).

Ziemia rolna jest dobrem prywatnym, z którego właściciel chce osiągnąć korzyści poprzez jej użytkowanie lub sprzedaż, ale jednocześnie jest wielofunkcyjnym dobrem publicznym. Jej zachowanie (w rozumieniu braku zainwestowania) jest niezbędne dla utrzymania ładu przestrzennego, równowagi ekologicznej, wartości krajobrazowych i estetycznych przestrzeni. Zwłaszcza na intensywnie urbanizujących się obszarach podmiejskich ziemia rolna ma szczególną wartość, gdyż pełni niejednokrotnie funkcję zieleni publicznej, której na tych terenach często brakuje. Drogi polne stanowią miejsce rekreacji, spacerów itd., a tereny porolne, na których zaniechano prowadzenia działalności rolniczej, mogą przyczynić się do zwiększenia różnorodności biologicznej, stanowią korytarze ekologiczne i stają się miejscem żerowania i bytowania wielu gatunków zwierząt (Krysiak 2011; Jermaczek 2007). Zatem właściciele nieruchomości niezabudowanych (np. rolnych, ale rolniczo nieużytkowanych ze względu na małą opłacalność), na których plan zagospodarowania zakazuje inwestowania (a tym samym osiągnięcia korzyści), dostarczają ważnego dobra publicznego, nie otrzymując adekwatnej rekompensaty⁴. Jak wskazuje Dominik Drzazga (2019), publicznej regulacji praw do zagospodarowania terenów powinny towarzyszyć mechanizmy kompensowania efektów zewnętrznych, w szczególności „powstawaniu niekorzyści zewnętrznych po stronie właścicieli gruntów wskutek wprowadzenia regulacji prowadzących do ochrony i zachowania tych elementów przestrzeni, które stanowią dobro ogólnospołeczne (np. krajobraz, otwarta przestrzeń, tereny biologicznie czynne), powinno towarzyszyć kompensowanie korzyści podmiotów prywatnych utraconych wskutek przedmiotowych regulacji” (Drzazga 2019, s. 249). Zatem przydatne byłoby wypracowanie elastycznych, dostosowanych do lokalnych warunków mechanizmów dystrybucji zysków i strat wynikających z ustaleń planistycznych. Z uwagi na fakt, że ziemia jest atrakcyjnym, wartościowym ekonomicznie zasobem, jej ochrona przed zainwestowaniem może się udać dzięki zastosowaniu narzędzi ekonomicznych. Przytoczyć można tu słowa Doroty Leśniak-Rychlak (2019, s. 41): „Choć mówimy o ładzie przestrzennym [...] to nie piękno jest problemem, a czysta ekonomia”. Dlatego na obszarach wiejskich, gdzie dominuje własność prywatna, idea planowania deliberacyjnego, bazującego na dochodzeniu do wielostronnie korzystnego konsensusu w drodze

⁴ Należy tu wspomnieć, że system dopłat w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) nie stanowi atrakcyjnej alternatywy finansowej dla właścicieli małych gospodarstw na obszarach wiejskich urbanizujących się (np. podmiejskich), gdy możliwa jest zmiana przeznaczenia terenu na budowlany.

dialogu interesariuszy prywatnych i publicznych, bez mechanizmów kompensacji ekonomicznej nie ma szans na urzeczywistnienie.

Powyższy komentarz posłużył interpretacji tej najbardziej powszechnej kategorii uwag zgłaszanych do planów zagospodarowania (zmiana przeznaczenia na cele zabudowy mieszkaniowej). Druga kategoria, która wyróżnia się ze względu na liczebność uwag, to sprzeciw wobec dopuszczenia w planach niechcianych inwestycji, takich jak: elektrownie wiatrowe, ферmy hodowlane, biogazownie, stacje paliw, obiekty związane z zagospodarowaniem odpadów, obiekty przemysłowe. Jak podkreślano, uwagi te mają najczęściej charakter zbiorowy i są elementem aktywności zorganizowanych grup mieszkańców. Występuje tu więc wyraźny przejaw mobilizacji związanej z syndromem NIMBY (*not in my backyard*) – wspólny wróg w postaci potencjalnej uciążliwej inwestycji przyczynia się do aktywności lokalnej rzadko spotykanej w warunkach „normalnych” (Bednarek-Szczepańska, Dmochowska-Dudek 2016). Obrona jakości życia czy walorów miejsca zamieszkania dokonuje się m.in. poprzez nadzwyczajną skalę uczestnictwa w postępowaniach planistycznych. Odwołując się do omawianej we wstępnych częściach agonistycznej teorii planowania, w tych przypadkach szczególnie uwidacznia się sporny charakter przestrzeni i znaczenie konfliktu, który jest motorem aktywności mieszkańców.

Warto podkreślić, że uwagi odnoszące się do zagadnień, których treścią była ochrona krajobrazu i przyrody, ograniczenie zabudowy, utrzymanie zieleni, zgłaszane były w 1/5 badanych postępowaniach planistycznych, głównie na obszarach podmiejskich. Można przypuszczać, że składane były m.in. przez nowych mieszkańców, którzy zainwestowali w zakup działki na wsi, a wiejski charakter swojego nowego miejsca zamieszkania (stałego lub sezonowego) jest dla nich wartością, którą chcą zachować. Można więc domniemywać, że zachodzi interesujący proces odwrócenia ról na takich terenach: kiedyś ziemia uprawna była dla miejscowych rolników wartością i dążyli oni do jej zachowania i kumulowania; wraz ze spadkiem opłacalności produkcji rolniczej ziemia stała się towarem na sprzedaż, a ci co ją kupują, nowi mieszkańcy, teraz stają się „obrońcami” ziemi, chcąc zatrzymać dalszą urbanizację wsi. Jak zauważają Mark Scott, Nick Gallent i Menelaos Gkartzios (2019), z perspektywy wielkomiejskiej wieś jest postrzegana jako malownicze tło dla rozwoju miasta: ma być ładna, a intensyfikacja zabudowy psuje ten wizerunek. Uczestnictwo w procesie planistycznym w charakterze obrońcy walorów przyrodniczo-kulturowych wsi można potraktować jako jeden z przejawów aktywności społecznej charakterystycznej dla procesów gentryfikacji wsi, o których pisała m.in. Dominika Zwęglińska-Gałecka (2019).

6. Podsumowanie

Najczęściej projekty planów miejscowych poddanych analizie nie wywoływały zainteresowania mieszkańców, a uwagi do nich składały pojedyncze osoby, mimo że obejmowały one obszar jednej czy kilku miejscowości. Ustalenia planistyczne kwestionowali z reguły właściciele nieruchomości oczekujący zmiany ich przeznaczenia na cele mieszkaniowe. Udział takich uwag był największy w ogólnej ich liczbie, tak jak największy był udział planów, w których wystąpiły. Uwagi takie są niewątpliwie charakterystyczne dla postępowań planistycznych na obszarach wiejskich, co jest oczywistą konsekwencją obejmowania planami terenów rolnych.

W analizowanych projektach planów miejscowych wyróżnia się grupa przypadków bardzo intensywnej reakcji mieszkańców w sytuacji problematycznej lokalizacji drogi lub wyznaczania terenu pod potencjalnie uciążliwe inwestycje. Dochodzi tu do mobilizacji przeciwników inwestycji i reakcja na plan nabiera charakteru zorganizowanego. Przypadki takie najczęściej występowały na obszarach podmiejskich.

Obszary wiejskie są zróżnicowane funkcjonalnie, a tematyka uwag do planów nawiązuje do owego zróżnicowania. Przeprowadzone badania pośrednio odzwierciedliły ważne współczesne problemy planistyczne obszarów wiejskich, a w tym podmiejskich: żywiłową urbanizację (Goździewicz-Biechońska 2015), społeczną presję na odrolnienie gruntów (Kowalewski, Markowski, Śleszyński 2020), agonistyczny charakter podmiejskich przestrzeni oraz na obszarach peryferyjnych – kontrowersje wokół lokalizacji energetyki odnawialnej (Bednarek-Szczepańska, Dmochowska-Dudek 2016).

Bibliografia

- Alexander E.R. (2010). Introduction: Does planning theory affect practice, and if so, how? *Planning Theory*, 9 (2), 99–107.
- Arnstein S.R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, 35 (4), 216–224.
- Bednarek-Szczepańska M., Dmochowska-Dudek K. (2016). *Syndrom NIMBY na obszarach wiejskich w Polsce. Uwarunkowania i specyfika konfliktów wokół lokalizacji uciążliwych inwestycji*. Seria: Prace Geograficzne, 255. Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego PAN.
- Brzosko-Sermak A., Quirini-Popławski Ł. (2015). Konsultacje społeczne w tworzeniu wybranych dokumentów planistycznych na przykładzie Krakowa. *Studia KPZK*, 161, 448–458.
- Chmielewska B., Zegar S. (2018). Podstawowe determinanty jakości życia mieszkańców wsi i miast po akcesji Polski do Unii Europejskiej. *Studia Obszarów Wiejskich*, 52, 23–38. DOI:10.7163/SOW.52.2.

- Damurski Ł. (2015). From formal to semi-formal and informal communication in urban planning: Insights from Polish municipalities. *European Planning Studies*, 23, 1568–1587. DOI:10.1080/09654313.2014.993935.
- Damurski Ł. (2012). Polish planners' attitudes towards citizen participation. *Problemy Ekorozwoju*, 7 (2), 167–185.
- Daniel P. (2020). Udział społeczeństwa w procedurze planistycznej w orzecznictwie sądów administracyjnych. *Nieruchomości*, 1 (1), 41–58. DOI:10.5604/01.3001.0013.9031.
- Davidoff P. (1965). Advocacy and pluralism in planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 31 (4), 331–338. DOI:10.1080/01944366508978187.
- Dekret (1946). Dekret z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju (Dz.U. 1946 nr 16 poz. 109).
- Drzazga D. (2019). Planowanie przestrzenne jako instrument ochrony interesów publicznych. W: J. Danielewicz, D. Sikora-Fernandez (red.). *Zarządzanie rozwojem współczesnych miast* (s. 243–263). Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. DOI:10.18778/8142-504-9.13.
- Elbakidze M., Dawson L., Andersson K., Axelsson R., Angelstam P., Stjernquist I., Teitelbaum S., Schlyter P., Thellbro C. (2015). Is spatial planning a collaborative learning process? A case study from a rural-urban gradient in Sweden. *Land Use Policy*, 48, 270–285. DOI:10.1016/j.landusepol.2015.05.001.
- Feltynowski M. (2015). Public participation in spatial planning in Poland as an element of evidence based urban planning – case study of Lodz. *Journal of European Economy*, 14 (3), 280–289.
- Flek M. (2012). Dyskusja publiczna w procesie planowania przestrzennego gminy. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza*, 74 (11), 32–46.
- Goliszek A. (2009). Postawy względem ziemi właścicieli rodzinnych gospodarstw rolnych wybranych gmin województwa lubelskiego. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, 11 (2), 67–72.
- Goździewicz-Biechońska J. (2015). Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich. *Przegląd Prawa Rolnego*, 2 (17), 167–185. DOI:10.14746/ppr.2015.17.2.10.
- Healey P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Palgrave Macmillan.
- Hillier J. (2002). Direct action and agonism in democratic planning practice. W: P. Allmendinger, M. Tewdwr-Jones (red.). *Planning Futures: New Directions of Planning Theory* (s. 110–135). London–New York: Routledge.
- Innes J., Booher D. (2004). Reframing public participation: Strategies for the 21st century. *Planning Theory & Practice*, 5 (4), 419–436. DOI:10.1080/1464935042000293170.
- Jermaczek D. (2007). Analiza rozmieszczenia i struktury zadrzewień powstałych na odłogowanych gruntach porolnych w okolicach Łagowa w latach 1990–2007. *Przegląd Przyrodniczy*, 18 (1–2), 29–53.
- Kaczmarek T., Wójcicki M. (2015). Uspołecznienie procesu planowania przestrzennego na przykładzie miasta Poznania. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 77 (1), 219–236. DOI:10.14746/rpeis.2015.77.1.12.

- Kikosicka K. (2014). Partycypacja społeczności lokalnej w planowaniu przestrzennym (przykład gminy Dąbrowice). *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica*, 16, 97–113. DOI:10.18778/1508-1117.16.06.
- Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P. (2020). *Kryzys polskiej przestrzeni. Źródła, skutki i kierunki działań naprawczych*. Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.
- Krysiak S. (2011). Odłogi w krajobrazach Polski środkowej – aspekty przestrzenne, typologiczne i ekologiczne. *Problemy Ekologii Krajobrazu*, 31, 89–96.
- Kuhn M. (2021). Agonistic planning theory revisited: The planner's role in dealing with conflict. *Planning Theory*, 20 (2), 143–156. DOI:10.1177/1473095220953201.
- Legacy C. (2017). Is there a crisis of participatory planning? *Planning Theory*, 16 (4), 425–442.
- Leśniak-Rychlak D. (2019). *Jesteśmy wreszcie we własnym domu*. Kraków: Instytut Architektury.
- Ludwig C., Sykes O., Ludwig G. (2023). Mind the widening 'theory–practice gap'? The retreat to positivism in planning practice. *Town Planning Review*, 95 (3), 1–23. DOI:10.3828/tpr.2023.32.
- Majda T. (2011). Wpływ regulacji prawnych na możliwości planowego sterowania rozwojem obszarów wiejskich. *Kwartalnik Architektury i Urbanistyki*, 56 (4), 82–89.
- Matyka M. (2012). Analiza regionalnego zróżnicowania zmian w użytkowaniu gruntów w Polsce. *Polish Journal of Agronomy*, 10, 16–20.
- Maynard C. (2015). Accessing the environment: Delivering ecological and societal benefits through knowledge integration. The case of water management. *Applied Geography*, 58, 94–104. DOI:10.1016/j.apgeog.2015.01.013.
- Mikołajczyk T., Leśniewska-Napierała K. (2022). Ocena stanu partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym na poziomie lokalnym w Polsce. *Space – Society – Economy*, 33, 41–64. DOI:10.18778/1733-3180.33.02.
- Nowak M., Śleszyński P. (2023). Opóźnienia w sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w polskich gminach. Uwarunkowania i bariery. *Studia Regionalne i Lokalne*, 92 (2), 100–115. DOI:10.7366/1509499529207.
- Pawłowski S. (2015). Konsultacje obligatoryjne i fakultatywne w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a zakres uspołecznienia procesów planowania przestrzennego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 77 (1), 203–217. DOI:10.14746/rpeis.2015.77.1.11.
- Prutis S. (2012). Instrumenty planowania przestrzennego w rolnictwie (założenia modelowe a rzeczywistość). *Studia Iuridica Agraria*, 10, 28–41. DOI:10.15290/sia.2012.10.02.
- Reynolds J. (1969). Public participation in planning. *Town Planning Review*, 40 (2), 131–148.
- Roge-Wiśniewska M. (2016). Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym w województwie mazowieckim w Polsce z punktu widzenia ochrony przyrody. *Prace i Studia Geograficzne*, 61 (1), 133–149.
- Rozporządzenie (1928). Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli (Dz.U. 1928 nr 23 poz. 202).

- Sawicka Z., Fogel P. (2016). Zmiany funkcjonalne a przekształcenia ziemi rolnej na cele pozarolnicze na obszarach rozdrobionych agrarnie. *Wies i Rolnictwo*, 170 (1), 165–184. DOI:10.53098/wir012016/09.
- Scott M., Gallent N., Gkartzios M. (2019). Planning rural futures. W: M. Scott, N. Gallent, M. Gkartzios (red.). *The Routledge Companion to Rural Planning* (s. 633–644). Routledge: New York.
- Siemiński W. (2007). Cele i zasady partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym. *Człowiek i Środowisko*, 31 (1–2), 37–59.
- Smith R.W. (1973). A theoretical basis for participatory planning. *Policy Sciences*, 4, 275–295.
- Solarek K. (2017). Consultations with the hares – problem of public participation in the spatial planning process at the Warsaw suburban zone. *Challenges of Modern Technology*, 8 (3), 40–48. DOI:10.5604/01.3001.0012.2645.
- Śleszyński P. (2015). Błędy polskiej polityki przestrzennej i krajobrazowej oraz propozycje ich naprawy. *Problemy Ekologii Krajobrazu*, 40, 27–44.
- Śleszyński P., Komornicki T. (2016). Klasyfikacja funkcjonalna gmin Polski na potrzeby monitoringu planowania przestrzennego. *Przegląd Geograficzny*, 88 (4), 469–488. DOI:10.7163/PrzG.2016.4.3.
- Śleszyński P., Komornicki T., Deręgowska A., Zielińska B. (2015). *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2013 roku*. Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- Śleszyński P., Markowski T., Kowalewski A. (2018a). Koszty i straty bezładu przestrzennego. *Studia KPZK PAN*, 182: *Studia nad chaosem przestrzennym*, 3: *Synteza. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego*, 99–182.
- Śleszyński P., Markowski T., Kowalewski A. (2018b). Uwarunkowania i przyczyny chaosu przestrzennego. *Studia KPZK PAN*, 182: *Studia nad chaosem przestrzennym*, 3: *Synteza. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego*, 75–98.
- Uchwała Rady Gminy Płużnica (2022). Uchwała nr XXXVII/290/2022 Rady Gminy Płużnica z dnia 27 maja 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Błędowo, gminy Płużnica.
- Ustawa (2023). Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 kwietnia 2023 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2023 poz. 977).
- Ustawa (2003). Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717).
- Ustawa (1994). Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. 1994 nr 89 poz. 414).
- Ustawa (1984). Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. 1984 nr 35 poz. 185).
- Ustawa (1961). Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. 1961 nr 7 poz. 47).
- Walczyzna B. (2017). Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym – ocena praktycznego działania zasady. *Forum Prawnicze*, 39, 70–79.

- Wilkin J. (2019). Ewolucja znaczenia ziemi rolniczej w rozwoju wiejskiej gospodarki. W: M. Halamska, M. Stanny, J. Wilkin (red.). *Ciągłość i zmiana. Sto lat rozwoju polskiej wsi. Tom 2* (s. 841–878). Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Zachariasz I., Nelicki A. (2008). Skuteczność planowania przestrzennego na poziomie lokalnym a partycypacja społeczna. *Zarządzanie Publiczne*, 2 (4), 97–108.
- Zastawnik A. (2015). Spatial planning with public participation. *Czasopismo Techniczne. Architektura*, 112 (1-A), 165–189. DOI:10.4467/2353737XCT.15.007.3752.
- Zwęglińska-Galecka D. (2019). Gentryfikacja wsi i jej zasięg. *Wiś i Rolnictwo*, 183 (2), 57–87. DOI:10.53098/wir022019/03.

Challenging Planning Arrangements by Submitting Comments on Local Development Plans of Rural Areas in Poland

Abstract: The aim of this paper was to characterise and assess the comments submitted to draft local development plans covering rural areas. Lists of comments to 74 draft local development plans of four different types of rural areas were reviewed. The plans were adopted in the period 2010–2022. The lists contained a total of 2109 comments. In particular, the number of comments, their subject matter, as well as the occurrence of comments of a collective nature were analysed. Draft local plans usually do not generate interest among residents, even when they cover the area of a village or several villages. Planning arrangements in areas around provincial capitals are the most controversial, except for the smallest ones. The desire to change the use of land for residential development, opposition to a potentially onerous development, and the location of roads were the most common thematic categories of comments. Based on the three criteria, types of formal public reaction to the draft plan were proposed. In more than 1/3 of all cases analysed, the reaction was negligible. In addition, two types stand out: intensive collective thematically focused reaction (in case of feeling threatened by an unwanted investment) and weak individual thematically focused reaction (usually expressing the aspirations of property owners to change land use).

Keywords: spatial planning, public participation, comments to spatial plan, rural areas, Poland.