



**AgEcon** SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*

Marcin Feltynowski

## Społeczne zaangażowanie w planowaniu przestrzennym gmin wiejskich – stan obecny, nowe wyzwania i perspektywy

**Streszczenie:** Planowanie przestrzenne stanowi podstawową politykę należącą do zadań własnych samorządów lokalnych. Każdy samorząd, w tym gminy wiejskie, powinny włączać aktorów lokalnych w procesy konsultacyjne. Zmiana przepisów z zakresu planowania przestrzennego eksponuje istotę partycypacji społecznej. Podkreśla się w nich znaczenie narzędzi geopartycypacyjnych, które stanowią wsparcie dla wykorzystywanych dotychczas tradycyjnych metod konsultacji. Celem artykułu było wskazanie poziomu partycypacji w obecnym kształcie, co może stanowić punkt wyjścia do dalszych badań, gdy upowszechnione zostaną nowe metody partycypacji. Dodatkowo dokonano analizy przestrzennego zróżnicowania partycypacji w kreowaniu polityk przestrzennych gmin wiejskich. Na kanwie prowadzonych badań można było wskazać jednostki samorządu terytorialnego udostępniające dokumentację procesu planistycznego na stronach internetowych, jak również te, które pomijają ten aspekt informacyjny. Postawione cele wpisywały się w wykorzystaną metodologię opartą na szczegółowej analizie stron internetowych gmin wiejskich województwa łódzkiego. W szczególności obejmowała ona uchwały rad gmin oraz zarządzeń wójtów. Ponadto ocenie podlegała dostępność dokumentów związanych z konsultacjami poprzez geoportale gminne. Uzyskane wyniki pozwoliły na wskazanie, że wśród 72,8% badanych gmin możliwy był do określenia poziom zaangażowania aktorów lokalnych w proces sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy.

**Słowa kluczowe:** partycypacja społeczna, zmiana ustawy o planowaniu przestrzennym, konsultacje społeczne, geoankieta, podejmowanie decyzji.

---

Dr hab. Marcin Feltynowski, prof. UŁ, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki, ul. POW 3/5, 90-255 Łódź, e-mail: marcin.feltynowski@uni.lodz.pl, ORCID: 0000-0003-4919-2851.



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

Planowanie przestrzenne stanowi jedną z podstawowych polityk kreowanych na szczeblu lokalnym. Gmina – mimo wprowadzonych zmian w systemie planowania przestrzennego – pozostaje jednostką terytorialną o najszerszych kompetencjach w zakresie kreowania oraz użytkowania przestrzeni. Działania te powodują również następstwa dotyczące przestrzeni dla kolejnych pokoleń. Obecnie system planowania przestrzennego podlega zmianom (Ustawa 2023), które wymuszają na władzy lokalnej przygotowanie przestrzeni dla przyszłych pokoleń na podstawie nowej palety dokumentów z zakresu planowania przestrzennego. Zmiany te postrzegać należy jako najistotniejszą ingerencję w zapisy dotychczas funkcjonującego systemu prawnego w obrębie planowania przestrzennego, zachodzące od początku funkcjonowania ustawy, tj. od 2003 r. (Nowak i in. 2024; 2023).

Niezależnie od przekształceń systemu planowania przestrzennego niezbędne staje się zapewnienie jak najszerszego dostępu do kreowania zagospodarowania przestrzennego gmin wiejskich już na etapie przygotowywania prawa miejscowego. Szczególną rolę należy przypisać tutaj możliwości partycypacji oraz jej sposobom przygotowywania planu ogólnego gminy, który pod względem zasięgu przestrzennego jest opracowaniem porównywalnym do dotychczasowego dokumentu – tj. do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Modele włączania społeczności lokalnej wskazywane w literaturze przedmiotu w wielu przypadkach odchodzą od wykorzystywania tradycyjnych podejść do partycypacji społecznej na rzecz modelu opartego na partycypacji zdalnej (Kahila-Tani, Kytta, Geertman 2019; Eiter, Vik 2015; Bizjak 2012; Aitken 2010). To podejście do partycypacji zostało jeszcze bardziej wzmocnione w czasie pandemii COVID-19, która wymusiła włączanie społeczeństwa w procesy współzrządzenia poprzez zdalne uczestnictwo w kreowaniu polityk lokalnych, w tym w planowaniu przestrzennym (Voinea, Profiroiu, Profiroiu 2022). Tego rodzaju podejście pozwala na zwiększenie uczestnictwa wszystkich aktorów lokalnych w procesach partycypacyjnych (Kyttä i in. 2023), a tym samym umożliwia przejście na wyższy szczebel drabiny partycypacji (Arnstein 1969). Adaptacja nowych metod partycypacji w polskim systemie planowania przestrzennego pozwala również przenosić się na kolejne stopnie drabiny partycypacji, co powiązane jest bezpośrednio z dostępnością narzędzi oraz otwartością władz lokalnych i ustawodawczych na partycypację społeczną wyrażoną w przepisach stanowiących prawo. Ma to bezpośrednie przełożenie na współdecydowanie o kształtowaniu przestrzeni w gminie. Niestety wymaga również odpowiedniego dostępu do informacji o możliwości partycypacji w działaniach z zakresu planowania przestrzennego, w tym studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Niezależnie od spektrum sposobów partycypacji

należy zwiększać świadomość społeczeństwa w odniesieniu do możliwości uczestnictwa w procesach kształtowania przestrzeni w gminie oraz rozszerzać dostępność narzędzi partycypacyjnych (Mikołajczyk, Leśniewska-Napierała 2022).

W przypadku prezentowanych tu rozważań celem było dokonanie oceny zróżnicowania przestrzennego partycypacji społecznej w kreowaniu polityki przestrzennej w ujęciu gminy, jak również przeprowadzenie analizy zaangażowania społecznego na podstawie zebranych danych w agregacji na poziomie powiatów województwa łódzkiego. Dodatkowo celem artykułu była ocena dostępności dokumentacji procesu planistycznego w zakresie partycypacji społecznej na stronach internetowych badanych gmin. Podjęte analizy mają wskazać strukturę podmiotów biorących udział w procesie planistycznym oraz zidentyfikować wyzwania związane ze zmianami w prawie w kontekście partycypacji społecznej.

## 2. Otwartość na partycypację

Jedną z potencjalnych zalet wynikających ze zmian przepisów prawa w dziedzinie planowania przestrzennego jest przechodzenie do kolejnych etapów włączania społeczności lokalnych w procesy partycypacyjne (Mevono Mvogo 2023). W taki również sposób należy rozpatrywać zapisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Ustawa 2003), w której konstrukcji pojawił się rozdział dotyczący partycypacji społecznej w procesach związanych z planowaniem przestrzennym. Wydzielenie tego obszaru pozwala wnosić, że partycypacja zyskuje na znaczeniu w tego rodzaju planowaniu. Dotychczasowe prawo wskazywało konieczność organizacji dyskusji publicznej oraz możliwość wnoszenia uwag czy składania wniosków podczas kreowania polityki przestrzennej gminy.

W przepisach wchodzących do praktyki planowania przestrzennego ustawodawca wskazał podmioty mogące wypowiadać się, składać wnioski lub uczestniczyć w konsultacjach społecznych. Podobnie jak we wcześniejszych przepisach partycypacja opiera się również na uwagach wnoszonych do planu ogólnego. Wśród interesariuszy wymieniono tu m.in.: osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne, organy władzy publicznej oraz jednostki pomocnicze gminy oraz organy doradcze i konsultacyjne gminy.

W przepisach dotyczących nowego podejścia do partycypacji w planowaniu przestrzennym dochodzi do operacjonalizacji i wskazywania zapotrzebowania na nowe formy partycypacji społecznej. Należy pamiętać o tym, że wiedza pochodząca od aktorów lokalnych może stanowić ważny element w kreowaniu polityk lokalnych, ale może też być wyzwaniem dla władz lokalnych w wymiarze potencjalnych

sprzeczności z wizją przestrzeni pomiędzy poszczególnymi aktorami lokalnymi (Brown 2015; Aitken 2010).

Niezależnie od stosowanych metod w procesach decyzyjnych może dochodzić do zaburzeń ich podejmowania wynikających z działania grupowego, co potencjalnie ma szczególne znaczenie dla kształtu przestrzeni, w przypadku gdy grupa uczestnicząca w procesach planowania nie jest odpowiednio zróżnicowana (Brown 2015). Dochodzi wtedy do zjawiska określanego w ekonomii mianem „owczego pędu” (Leibenstein 1950). Innym ograniczeniem może być różnorodność poznawcza pozwalająca postrzegać przestrzeń w sposób niejednorodny. Dotyczyć to będzie również różnorodności osób partycypujących, która wymagana jest z perspektywy odmiennego spojrzenia na kształtowanie przestrzeni. Mniejsze grupy biorące udział w procesach partycypacyjnych w większym stopniu podatne są na podporządkowywanie się emocjom tłumu, dlatego należy uznać, że większa liczebność mieszkańców uczestniczących w procesach planistycznych przekłada się na osiągnięcie spójnych efektów służących szerszej grupie użytkowników przestrzeni.

Zróżnicowanie interesariuszy biorących udział w konsultacjach dotyczących planowania powinno być wzmacniane zgodnie z założeniami ustawy (Ustawa 2003) poprzez wskazanie enumeratywnie form konsultacji (tabela 1). Pozwala to także na rozszerzenie form konsultowania dokumentów z zakresu planowania przestrzennego i wyjście poza wewnętrzne sposoby omawiania tych planów. Wewnętrzne konsultowanie obejmuje w tym przypadku wszystkie formy wymienione w tabeli 1 z wyjątkiem geoankiet. Wynika to z faktu, że jedynie geoankiety wprost spełniają warunek możliwości współuczestnictwa przez aktorów lokalnych z wykorzystaniem technologii informacyjno-telekomunikacyjnych (Information and Communications Technology – ICT).

W przypadku polskiego prawa dostrzeżono potrzebę partycypacyjnych form geograficznych systemów informacji przestrzennej (Public Participation Geographic Information System – PPGIS), które wykorzystywane są w europejskiej praktyce planowania przestrzennego oraz w obszarach pokrewnych (Rall, Hansen, Pauleit 2019; Elwood, Ghose 2001). Narzędzia partycypacji online poprzez geoankiety promowane były w studiach nad partycypacją i odnoszą się do różnych obszarów planowania (Kozłowska-Woszczycka, Pactwa 2024; Nikula i in. 2020; Brown, Kytta 2014). Badacze z Polski czerpią wzorce w tym zakresie z rozwiązań fińskich, które uznać należy za jedne z bardziej zaawansowanych i postępowych (Jankowski i in. 2022; Haklay, Jankowski, Zwoliński 2018).

W obowiązujących obecnie przepisach wskazano na możliwość wykorzystywania geoankiet w sferze konsultacji społecznych. Rozwój technologii pozwala na stwierdzenie, że narzędzia te ulegają coraz większym przekształceniom i często mogą być dostosowywane do potrzeb odbiorców w zależności od pożądanego celu oraz

uwarunkowań przestrzennych występujących w procesie konsultacyjnym. Narzędzie geoankiety należy uznać za jeden z elementów systemów wspomagania planowania (Planning Support System – PSS), który poszerza paletę instrumentów używanych przez profesjonalnych planistów w działaniach projektowych (Russo i in. 2018).

**Tabela 1.** Formy konsultacji społecznych wskazane w kontekście planowania przestrzennego

**Table 1.** Forms of public participation identified in the context of land-use planning

Konieczność stosowania określonej formy		
Wymagana	Wymagana w ilości co najmniej jednej	Pozostałe formy w liczbie co najmniej jednej
Zbieranie uwag	Spotkania otwarte	Spotkania plenerowe
	Panele eksperckie	Spacery studyjne
	Warsztaty	Ankiety
		Geoankiety
		Wywiady
		Prowadzenie punktu konsultacyjnego
		Dyżury projektanta

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Ustawa 2003).  
Source: own study based on spatial planning and development act (Ustawa 2003).

Działania oparte na udziale społeczeństwa w trybie online w procesach decyzyjnych planowania przestrzennego stanowią lukę wiedzy. Odnosi się to również do procesów partycypacyjnych na obszarach wiejskich w kontekście tradycyjnych metod stosowanych w konsultowaniu procesów związanych z planowaniem przestrzennym. Literatura międzynarodowa również charakteryzuje się odsuwaniem tematu partycypacji społecznej na obszarach wiejskich na dalszy plan, dominuje w niej bowiem kontekst regionalny bądź subregionalny (Sejati i in. 2024; Wahanisa i in. 2021; Billger, Thuvander, Wästberg 2017; Rouillard i in. 2014). Pojawiają się teksty naukowe wskazujące na potrzebę realizacji założeń partycypacyjnych w regionach (także na obszarach wiejskich) i proponujące w tym kontekście konkretne rozwiązania techniczne (Piser, Zink, Wöllmann 2019). Kontekst partycypacji społecznej na obszarach wiejskich widoczny jest z perspektywy innych polityk kreowanych na szczeblu lokalnym, za czym podąża literatura przedmiotu akcentująca obszar dziedzictwa kulturowego, zrównoważonego rozwoju czy szeroko rozumianych usług społecznych (Guo, Wang 2020; Bednaříková 2012; Hophmayer-Tokich, Krozer 2008).

Niewątpliwym problemem staje się zaplecze kadrowe planowania przestrzennego, które w przypadku gmin wiejskich często sprowadza się do jednoosobowych stanowisk (Feltynowski 2023b). Taki stan rzeczy generuje ograniczenia związane ze stosowaniem nowych technologii w planowaniu przestrzennym. Należy podkreślić, że wiąże się to również z dostępnością danych związanych z planowaniem przestrzennym, chociażby w zakresie procesu planistycznego – od inicjacji do uchwalenia dokumentów przez władzę uchwałodawczą gminy. Dokumenty te stanowią bowiem zapisaną w ustawie dokumentację prac planistycznych (Ustawa 2003).

### 3. Metodologia i obszar badań

Na podstawie istniejących i wykorzystywanych w procedurach planistycznych narzędzi partycypacji możliwe było dokonanie przeglądu stron internetowych gmin w celu identyfikacji aktywności aktorów lokalnych związanej z kreowaniem polityki przestrzennej stanowionej przez studium uwarunkowań i kierunków przestrzennych. Założeniem podjętych badań było ustalenie zbioru gmin wiejskich województwa łódzkiego, których studia były sporządzane lub zaktualizowane zgodnie z zapisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Ustawa 2003) w latach 2003–2022. Zakres czasowy badania wynikał z założenia, które miało odnosić się do spójnych przepisów prawnych. Stałość zapisów prawnych należy traktować jako brak generalnych zmian funkcjonowania systemu planowania przestrzennego, ponieważ we wskazanym okresie wspomniana ustawa była modyfikowana 67 razy, w szczególności na podstawie nowelizacji wprowadzanych przez inne akty prawne. Dokonanie wstępnej oceny gmin wiejskich przez pryzmat daty uchwalenia ostatniego studium uwarunkowań bądź jego zmiany odbywało się na podstawie danych pochodzących z Ministerstwa Rozwoju i Technologii wygenerowanych w ramach badania statystycznego 1.02.04(017) „Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne za rok 2022”.

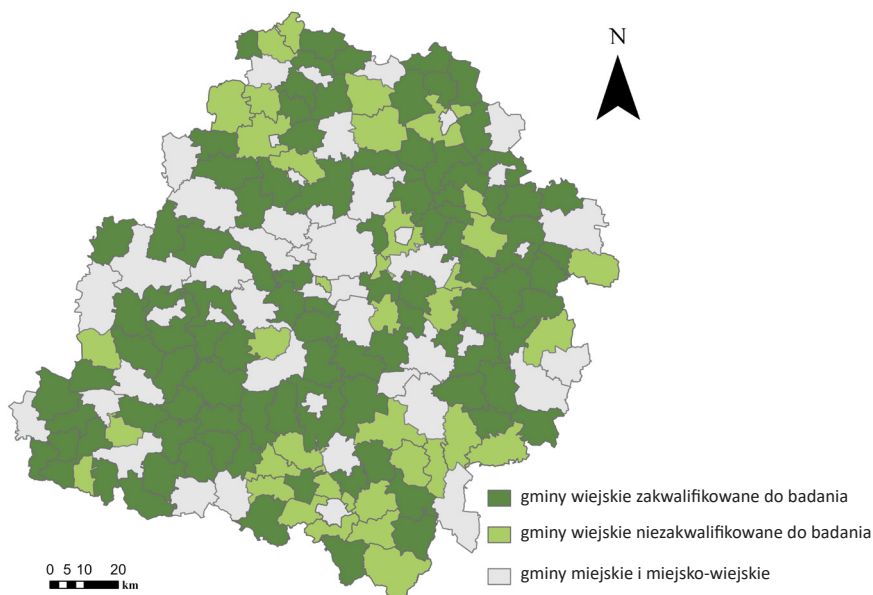
Kwerenda stron internetowych urzędów gmin była podstawowym narzędziem w pozyskiwaniu informacji o liczbie uczestników procesu sporządzania lub aktualizacji studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy. Weryfikacji podlegały w pierwszej kolejności strony Biuletynu Informacji Publicznej (BIP), a przeprowadzono ją w celu odnalezienia treści studiów, jak również uchwał oraz ich załączników. W drugiej kolejności analizie dostępności poddano zarządzenia wójtów, które mogły być powiązane z procesem uchwałodawczym organów stanowiących. Wynika to z faktu, że w procedurze sporządzania studium po wniesieniu uwag przez aktorów lokalnych są one rozpatrywane przez wójta gminy, a uwagi nieuwzględnione stanowią załącznik uchwały i podlegają dalszemu procedowaniu przez radę gminy.

Dodatkowym elementem weryfikacji była również ocena dostępności studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na geoportalach gmin. W tym przypadku sprawdzana była także możliwość dostępu do materiałów źródłowych na stronach gminy poprzez hiperłącza do tych zasobów bezpośrednio z geoportali.

#### 4. Analiza partycypacji społecznej i struktury interesariuszy w gminach wiejskich

##### 4.1. Baza badanych jednostek terytorialnych

Na podstawie założeń badawczych w grupie 129 gmin wiejskich – które miały ten status prawno-administracyjny do dnia 31 grudnia 2022 r. – 92 jednostki posiadały studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego sporządzone lub zaktualizowane w latach 2004–2022 (rysunek 1). Stanowiło to 71,3% samorządów o pożądanym statusie administracyjno-prawnym. Żadna z gmin wiejskich

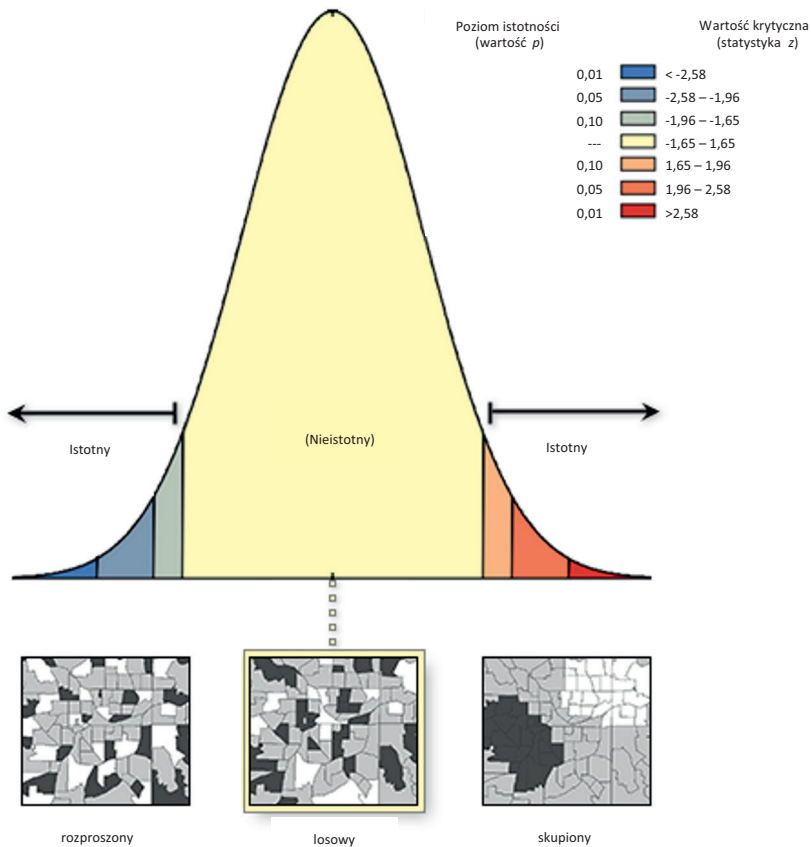


**Rysunek 1.** Gminy wiejskie województwa łódzkiego zakwalifikowane do badania – stan na koniec 2022 r.

**Figure 1.** Rural communes in Łódź region in research – at the end of 2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przestrzennych Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii (GUGiK).  
Source: own study based on spatial data of the Head Office of Geodesy and Cartography.





**Rysunek 2.** Wyniki oceny autokorelacji przestrzennej dla interesariuszy na 1000 osób w wieku powyżej 17. r.ż.

**Figure 2.** Results of spatial autocorrelation based on stakeholders per 1,000 people over 17 years of age

Źródło: opracowanie własne.  
Source: own study.

województwa łódzkiego nie posiadała opracowania polityki przestrzennej z 2003 r. W przypadku badanych gmin najmniejsza z nich miała 41 km<sup>2</sup> powierzchni, natomiast największa 201 km<sup>2</sup>. Wartości średniej arytmetycznej i mediany wyliczone dla powierzchni gminy były ze sobą zbieżne i wynosiły odpowiednio 103 i 101 km<sup>2</sup>. W odniesieniu do ludności zamieszkującej analizowane jednostki terytorialne jej liczba zawierała się w przedziale od 1704 do 16 112 osób. Z kolei miary tendencji centralnej oszacowane zostały na poziomie 5538 (średnia) i 4841 (mediana) osób.

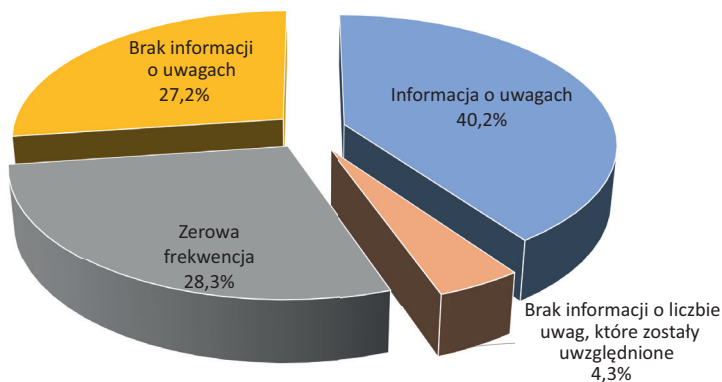
Po uwzględnieniu wytypowanych jednostek możliwe było wyliczenie wskaźnika partycypacji interesariuszy na 1000 osób w wieku powyżej 17. r.ż. Na tej podstawie dokonano oceny statystyki *I* Morana służącej do oceny autokorelacji przestrzennej (Goodchild 1986; Cliff, Ord 1970). Na bazie uzyskanych wyników wyliczona wartość krytyczna statystyki *z* oraz poziom istotności *p* względem obszaru krytycznego rozkładu gęstości prawdopodobieństwa zmiennej losowej *z* w rozkładzie normalnym pozwoliły wskazać, że wartość statystyki *z* wynosiła 0,057387, a poziom istotności 0,954237. Dzięki wykorzystaniu oprogramowania ArcGIS PRO możliwe było w konsekwencji potwierdzenie hipotezy zerowej globalnej statystyki Morana wskazującej, że rozkład przestrzenny analizowanej cechy jest całkowicie losowy (rysunek 2).

#### 4.2. Udział społeczeństwa w kreowaniu polityki przestrzennej gmin wiejskich

Przeprowadzone badania pozwoliły na określenie struktury gmin wiejskich, które w latach 2004–2022 sporządzały lub aktualizowały studium uwarunkowań. Struktura ta odnosiła się w pierwszej kolejności do oceny preferencji mieszkańców w zakresie uczestnictwa w procesie ustalania wytycznych polityki przestrzennej gminy. Uzyskane wyniki zostały przyporządkowane do czterech kategorii wynikających z zaobserwowanych zależności pojawiających się na analizowanych stronach internetowych gmin wiejskich. Zgodnie z tym założeniem wśród kategorii znalazły się następujące elementy: 1) informacja o uwagach (pochodząca z załącznika uchwały w formie uwag nieuwzględnionych i/lub pochodząca z zarządzenia wójta o rozpatrzeniu uwag); 2) brak informacji o liczbie uwag, które zostały uwzględnione; 3) brak informacji o uwagach oraz 4) zerowa frekwencja.

Dzięki analizie stron internetowych urzędów gmin i w konsekwencji omówionych wyżej podkategorii wskazano, że w przypadku 44,5% gmin wiejskich z obszaru województwa łódzkiego ich mieszkańcy uczestniczyli w procesach planowania przestrzennego (rysunek 3). W odniesieniu do 28,3% gmin wiejskich można było zaś stwierdzić, że nie doszło w nich do partycypacji w procesie przygotowywania studium. Kolejne 27,2% samorządów nie udostępniło na stronach informacji, na podstawie których możliwe byłoby określenie liczby partycypujących mieszkańców. Zgodnie z założeniami metodologicznymi weryfikacji podlegały zarówno uchwały rad gmin, jak i załączniki tychże dokumentów oraz zarządzenia wójtów.

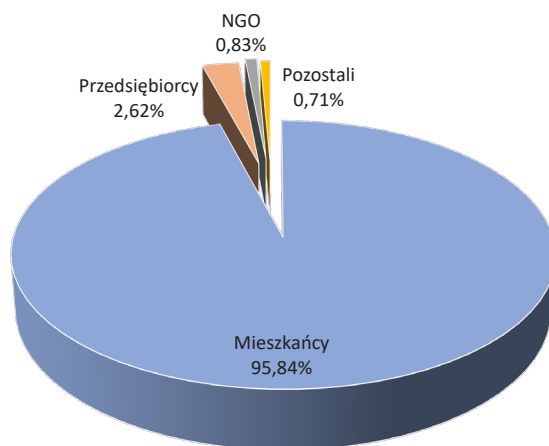
Bazując na agregacji danych dla wszystkich analizowanych jednostek, możliwe było wskazanie struktury interesariuszy biorących udział w konsultacjach społecznych sporządzanych i aktualizowanych studiów uwarunkowań. Zgodnie z wynikami 95,84% interesariuszy w strukturze stanowili mieszkańcy gmin. Drugą grupą byli przedsiębiorcy z obszaru gminy (2,62%). Poniżej 1% udziału posiadały organizacje pozarządowe (NGO) oraz pozostali interesariusze. W przypadku ostatniej



**Rysunek 3.** Struktura gmin ze względu na uczestnictwo w konsultacjach na podstawie danych ze stron internetowych urzędów

**Figure 3.** The structure of communes in terms of participation in consultations based on data from the communes websites

Źródło: opracowanie własne.  
Source: own study.



**Rysunek 4.** Struktura interesariuszy uczestniczących w konsultacjach na podstawie danych ze stron internetowych urzędów

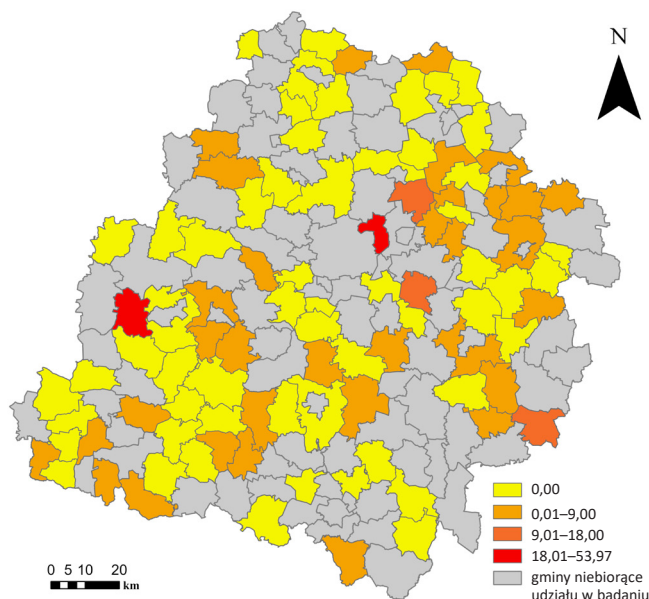
**Figure 4.** The structure of stakeholders participating in consultations based on data from the communes websites

Źródło: opracowanie własne.  
Source: own study.

ze wskazanych kategorii były to grupy mieszkańców zorganizowane w komitety lub parki krajobrazowe zlokalizowane w przestrzeni gmin wiejskich.

#### 4.3. Przestrzenne zróżnicowanie partycypacji w gminach wiejskich

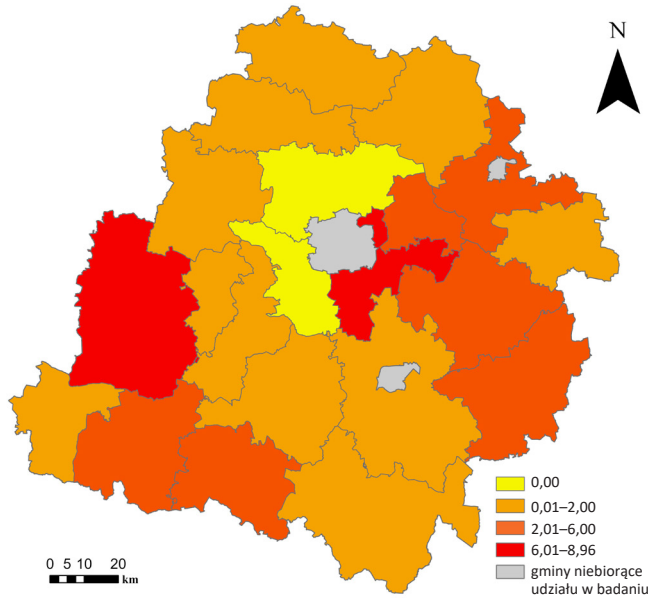
Na podstawie zgromadzonych danych możliwe było również zweryfikowanie przestrzennego zróżnicowania lokalizacji gmin, w których odbywał się proces partycypacji. Losowość rozkładu w kontekście korelacji przestrzennej pozwala stwierdzić, że najwyższym wskaźnikiem charakteryzowała się gmina Wróblew w powiecie sieradzkim (53,97 osób na każde 1000 osób w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym). Drugą co do aktywności mieszkańców była gmina Nowosolna w powiecie łódzkim wschodnim (18,42). Przeciwny biegun współdecydowania w zakresie polityki przestrzennej stawiało 55 gmin, na które składały się jednostki samorządowe nieudostępniające informacji o procesie partycypacji oraz jednostki z poziomem zerowym partycypacji, jak również te, które mimo informacji na temat uwzględnienia



**Rysunek 5.** Gminy wiejskie województwa łódzkiego z uwzględnieniem wskaźnika partycypacji

**Figure 5.** Participation rate in rural communes in Łódź region

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przestrzennych GUGiK.  
Source: own study based on spatial data of the Head Office of Geodesy and Cartography.



**Rysunek 6.** Powiaty województwa łódzkiego z uwzględnieniem wskaźnika partycypacji

**Figure 6.** Participation rate in counties (powiats) in Łódź voivodeship

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przestrzennych GUGiK.

Source: own study based on spatial data of the Head Office of Geodesy and Cartography.

uwag nie wskazały na stronach internetowych, jaka była ich liczba. W przypadku tych ostatnich grupa ta stanowiła jedynie cztery gminy w badanej zbiorowości.

Kolejnym etapem analizy było działanie bardziej kompleksowe z wykorzystaniem agregacji danych do poziomu powiatów. Podejście to pozwoliło na wskazanie, czy w przestrzeni województwa łódzkiego znajdują się powiaty, które przez pryzmat jednostek biorących udział w badaniu mają wskaźniki partycypacji na poziomie zerowym. Skalowanie wskaźników przeprowadzono z uwzględnieniem tych samych wielkości, tj. liczby mieszkańców gmin wiejskich biorących udział w badaniu w wieku powyżej 17. r.ż.

Konsekwencją agregacji jest jednoznaczne wskazanie, że powiaty zgierski i pabianicki mimo agregacji danych wykazują zerowy poziom partycypacji społecznej w kreowaniu polityki przestrzennej w gminach wiejskich. Liderami – podobnie jak w przypadku gmin – były powiaty sieradzki (8,96) i łódzki wschodni (8,11).

## 5. Dyskusja i podsumowanie

### 5.1. Zmiana poziomu zaangażowania mieszkańców

Prezentowane badania świadczą o tym, że poziom partycypacji społecznej w procedurach związanych z opracowywaniem polityki przestrzennej nie przekracza 45% badanych gmin wiejskich województwa łódzkiego. Pokazuje to niski poziom zaangażowania w kreowanie lokalnych polityk. Zgodnie z podejściem teoretycznym decentralizacja władzy staje się pierwszym etapem na drodze do społeczeństwa obywatelskiego (Kalisiak-Mędelska 2015). Dopiero włączenie obywateli w kreowanie polityk samorządowych pozwala na osiągnięcie wysokiej jakości efektów w zakresie partycypacji. Partycypacja społeczna powinna opierać się na zasadach bazujących na otwartości władz lokalnych na zaangażowanie mieszkańców w procesy decyzyjne. Zaliczyć do nich należy (André i in. 2006): włączanie społeczności lokalnej w działania partycypacyjne na jak najwcześniejszym etapie podejmowania decyzji; właściwe planowanie procesu partycypacyjnego wskazującego na pozaustawowe sposoby partycypacji oraz zasady z tym związane; wsparcie społeczności lokalnej na każdym etapie konsultacji niezależnie od reprezentowanych grup interesariuszy; oparcie konsultacji na wzajemnym szacunku; wiarygodność procesu, która oceniana jest często po jego zakończeniu. Wskazane zasady powinny doprowadzić do tego, by interesariusze poprzez uczestnictwo w kreowaniu polityki przestrzennej traktowani byli jako równi partnerzy w osiągnięciu konsensusu na różnych etapach procesu planistycznego. Realne uczestnictwo będzie pozwalało na współuczestnictwo również w innych działaniach na rzecz polityk lokalnych.

### 5.2. Nowe metody partycypacji

Wdrażane przepisy wskazują na to, że do dotychczasowych form partycypacji zawartych w dokumentach prawnych zostają dołączone nowe metody, które potencjalnie umożliwią rozszerzenie grup interesariuszy uczestniczących w procesie planowania przestrzennego. Ważny element ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi również fakt dopuszczenia przez ustawodawcę innych form konsultacji społecznych, co pozwala na rozszerzenie zaproponowanej palety metod (Ustawa 2003).

Niestety w przypadku zmienionych przepisów nie zaktualizowano zapisów dotyczących informowania o sposobach, miejscach i terminach prowadzenia konsultacji społecznych. Oczywiście pojawia się tutaj stwierdzenie „co najmniej”, pozwalające wnosić, że paleta określona w przepisach nie jest zbiorem zamkniętym. Informowanie o konsultacjach społecznych obejmuje: publikację w prasie;

wywieszenie informacji w widocznym miejscu na terenie objętym sporządzanym aktem planowania przestrzennego lub w siedzibie obsługującego go urzędu; udostępnienie informacji na stronie internetowej obsługującego go urzędu, jeśli taką posiada, oraz w BIP na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu; a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie. Wątpliwości budzi natomiast termin informowania o konsultacjach społecznych, który nakłada na wójta, burmistrza albo prezydenta miasta obowiązek informowania nie później niż w dniu rozpoczęcia konsultacji społecznych. Tak wskazany termin skutecznie ogranicza bowiem dostępność do wskazanej palety konsultacji społecznych.

Za krok we właściwym kierunku uznać należy konieczność ustosunkowania się władz lokalnych do wniosków i uwag przedkładanych do dokumentów z zakresu planowania przestrzennego. Przy czym odniesienie się do wniosków następuje przed konsultacjami społecznymi, przez co społeczność lokalna zna zarówno treści wniosków, jak i podejście władz lokalnych dotyczące wdrożenia tych wniosków do planów. W przypadku uwag postępowanie ma porównywalny charakter do przepisów obowiązujących przy ustalaniu studium. Rada gminy zostaje zapoznana z całym procesem konsultacji społecznych oraz wszystkich czynności związanych z procedurą uchwalania planów.

### 5.3. Udostępnianie dokumentacji planistycznej w zakresie partycypacji społecznej

Działaniem uwiarygadniającym procesy partycypacyjne w planowaniu przestrzennym staje się udostępnianie zarówno wykazu wniosków, jak i raportu podsumowującego przebieg konsultacji społecznych, zawierającego w szczególności wykaz zgłoszonych uwag wraz z propozycją ich rozpatrzenia i uzasadnieniem. Tak przygotowane przepisy pozwalają wnosić, że studia nad partycypacją społeczną mieszkańców nie będą napotykać na potencjalne trudności z pozyskaniem danych, a grupa badawcza będzie jedynie uzależniona od posiadania planu ogólnego. Oczywiście dotyczy to także aktualizacji planów ogólnych.

Przejrzystość procesu planistycznego oraz kontrola społeczna jest ważnym elementem procesów zarządzania przestrzenią i kreowania polityki przestrzennej (Gordon, Robbie 2020; Rajabifard [red.] 2019; Knudtson 2018; Aitken 2010). Kontrola procesów planistycznych związana jest również z kreowaniem sprawiedliwości przestrzennej już na początkowych etapach budowania polityki przestrzennej (Jian, Luo, Chan 2020; Egoz, Jørgensen, Ruggeri 2018). Niezależnie od obszaru, na którym kreowana jest polityka przestrzenna, powinno dochodzić do negocjowania kształtu zagospodarowania przestrzeni, dzięki czemu możliwe staje się budowanie spójnego obszaru eliminującego potencjalne konflikty przestrzenne (Fritsch i in. 2024).

#### 5.4. Rozwój technologii w kierunku upowszechniania polityki przestrzennej

Ostatni krok w procesie wdrażania polityki przestrzennej stanowi wykorzystanie nowych technologii tak w procesach konsultacji społecznych, jak i w upowszechnianiu dokumentów po ich uchwaleniu przez organy stanowiące. W tym ujęciu używanie geonarzędzi w procesie planowania powinno obejmować nie tylko geankiety wymienione w sposób enumeratywny w zmienionych przepisach prawnych, lecz także inne formy partycypacji (Pánek i in. 2021). Za pomocą geopartycypacji możliwe jest prezentowanie potencjalnych zmian wprowadzanych w planach ogólnych oraz ich implikacji dla innych obszarów jednostki terytorialnej. Dodatkowo podejście takie umożliwia kreowanie smart rozwiązań, również w społecznościach lokalnych gmin wiejskich (Fajrillah, Mohamad, Novarika 2018; Olszewski, Turek 2018), co staje się koniecznością w świecie dynamicznego rozwoju ICT.

Projektowanie opierające się na szerokim zasobie danych przestrzennych pochodzących od instytucji, jak również od interesariuszy biorących udział w planowaniu przestrzennym, wpisuje się w koncepcję geodesignu (Wójcik, Dmochowska-Dudek, Tobiasz-Lis 2021). Jest z tym związane kreowanie dokumentów z zakresu planowania przestrzennego jako zgeoreferowanych zasobów, które prezentowane są na geoportalach gminnych (Feltynowski 2023a). Rozwój technologiczny w tym zakresie pozwala na bardziej przystępny dostęp do dokumentów oraz łatwiejsze ich zrozumienie przez aktorów lokalnych.

#### Bibliografia

- Aitken M. (2010). A three-dimensional view of public participation in Scottish land-use planning: Empowerment or social control? *Planning Theory*, 9 (3), 248–264.
- André P., Enserink B., Connor D., Croal P. (2006). *Public Participation International Best Practice Principles*. Seria: Special Publication Series, 4. Fargo, USA: International Association for Impact Assessment.
- Arnstein S.R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 216–224. DOI:10.1080/01944366908977225.
- Bednaříková Z. (2012). Participation of active seniors in rural areas in public life. *European Countryside*, 4 (3), 208–216.
- Billger M., Thuvander L., Wästberg B.S. (2017). In search of visualization challenges: The development and implementation of visualization tools for supporting dialogue in urban planning processes. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, 44 (6), 1012–1035. DOI:10.1177/0265813516657341.
- Bizjak I. (2012). Improving public participation in spatial planning with Web 2.0 tools. *Urbani Izziv*, 23 (1), 112–124. DOI:10.5379/urbani-izziv-en-2012-23-01-004.



- Brown G. (2015). Engaging the wisdom of crowds and public judgement for land use planning using public participation geographic information systems. *Australian Planner*, 52 (3), 199–209. DOI:10.1080/07293682.2015.1034147.
- Brown G., Kytä M. (2014). Key issues and research priorities for public participation GIS (PPGIS): A synthesis based on empirical research. *Applied Geography*, 46, 122–136. DOI:10.1016/j.apgeog.2013.11.004.
- Cliff A.D., Ord K. (1970). Spatial autocorrelation: A review of existing and new measures with applications. *Economic Geography*, 46, 269–292. DOI:10.2307/143144.
- Egoz S., Jørgensen K., Ruggeri D. (2018). Making the case for landscape democracy: Context and nuances. W: S. Egoz, K. Jørgensen, D. Ruggeri (red.). *Defining Landscape Democracy: A Path to Spatial Justice* (s. 61–70). Cheltenham: Edward Elgar Publishing. DOI:10.4337/9781786438348.00015.
- Eiter S., Vik M.L. (2015). Public participation in landscape planning: Effective methods for implementing the European Landscape Convention in Norway. *Land Use Policy*, 44, 44–53. DOI:10.1016/j.landusepol.2014.11.012.
- Elwood S., Ghose R. (2001). PPGIS in community development planning: Framing the organizational context. *Cartographica: The International Journal for Geographic Information and Geovisualization*, 38 (3–4), 19–33. DOI:10.3138/R411-50G8-1777-2120.
- Fajrillah F., Mohamad Z., Novarika W. (2018). Smart city vs smart village. *Jurnal Mantik Penusa*, 22 (1), 1–6. DOI:10.31227/osf.io/r3j8z.
- Feltynowski M. (2023a). Technological challenges associated with land-use policies in Polish cities and towns. *Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum*, 22 (1), 33–43. DOI:10.31648/aspal.8090.
- Feltynowski M. (2023b). Urban green spaces in land-use policy – types of data, sources of data and staff – the case of Poland. *Land Use Policy*, 127, 106570. DOI:10.1016/j.landusepol.2023.106570.
- Fritsch M., Kahila P., Németh S., Scott J.W. (2024). *Spatial Justice and Cohesion: The Role of Place-Based Action in Community Development*. New York: Routledge.
- Goodchild M.F. (1986). *Spatial Autocorrelation*. Geo Books.
- Gordon W.M., Robbie J. (2020). Social control of land use. W: W.M. Gordon, S. Wortley. *Scottish Land Law* (t. 2). London: Sweet and Maxwell.
- Guo Y., Wang Y. (2020). Research on Public Participation in Recording Intangible Cultural Heritage in Rural Area. *SHS Web of Conferences*, 86, 01014. DOI:10.1051/shsconf/20208601014.
- Haklay M., Jankowski P., Zwoliński Z. (2018). Selected modern methods and tools for public participation in urban planning: A review. *Quaestiones Geographicae*, 37 (3), 127–149. DOI:10.2478/quageo-2018-0030.
- Hophmayer-Tokich S., Krozer Y. (2008). Public participation in rural area water management: Experiences from the North Sea countries in Europe. *Water International*, 33 (2), 243–257. DOI:10.1080/02508060802027604.
- Jankowski P., Forss K., Czepkiewicz M., Saarikoski H., Kahila M. (2022). Assessing impacts of PPGIS on urban land use planning: Evidence from Finland and Poland. *European Planning Studies*, 30 (8), 1529–1548. DOI:10.1080/09654313.2021.1882393.

- Jian I.Y., Luo J., Chan E.H.W. (2020). Spatial justice in public open space planning: Accessibility and inclusivity. *Habitat International*, 97. DOI:10.1016/j.habitatint.2020.102122.
- Kahila-Tani M., Kytta M., Geertman S. (2019). Does mapping improve public participation? Exploring the pros and cons of using public participation GIS in urban planning practices. *Landscape and Urban Planning*, 186, 45–55. DOI:10.1016/j.landurbplan.2019.02.019.
- Kalisiak-Mędelńska M. (2015). *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Knudtson L. (2018). Democratic theories and potential for influence for civil society in spatial planning processes. W: S. Egoz, K. Jørgensen, D. Ruggeri (red.). *Defining Landscape Democracy: A Path to Spatial Justice* (s. 3–15). Cheltenham: Edward Elgar Publishing. DOI:10.4337/9781786438348.00010. <https://china.elgaronline.com/edcollchap/edcoll/9781786438331/9781786438331.00010.xml> (dostęp: 24.01.2024).
- Kozłowska-Woszczycka A., Pactwa K. (2024). Diagnosis of the Walbrzych post-mining area: Pilot study using social participation. *The Extractive Industries and Society*, 17, 101401. DOI:10.1016/j.exis.2023.101401.
- Kyttä M., Randrup T., Sunding A., Rossi S., Harsia E., Palomäki J., Kajosaari A. (2023). Prioritizing participatory planning solutions: Developing place-based priority categories based on public participation GIS data. *Landscape and Urban Planning*, 239, 104868. DOI:10.1016/j.landurbplan.2023.104868.
- Leibenstein H. (1950). Bandwagon, Snob, and Veblen Effects in the Theory of Consumers' Demand. *The Quarterly Journal of Economics*, 64 (2), 183–207. DOI:10.2307/1882692.
- Mevono Mvogo D. (2023). Public participation in international climate change law: Analysis of the impacts of uncertainty related to climate response measures on the public. *Jus Cogens. A Critical Journal of Philosophy of Law and Politics*. DOI:10.1007/s42439-023-00086-9.
- 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.
- Nikula A., Turunen M., Bogadóttir R., Markkula I., Kantola S. (2020). PPGIS for a better understanding of peoples values: Experiences from Finland and the Faroe Islands. W: J. McDonagh, S. Tuulentie (red.). *Sharing Knowledge for Land Use Management* (s. 70–85). Cheltenham: Edward Elgar Publishing. DOI:10.4337/9781789901894.00013.
- Nowak M.J., Śleszyński P., Brzezińska-Rawa A., Ciesielski M., Feltynowski M., Fogel A., Goździewicz-Biechońska J., Kukulska-Kozieł A., Leszczyński M., Rokicka-Murszewska K., Warsza R., Tomczak A., Błaszke M. (2024). Nowelizacja planowania przestrzennego. Czy ciąg dalszy „dróg i bezdroży regulacji ustawowych”? *Samorząd Terytorialny*, 1–2, 7–23.
- Nowak M.J., Śleszyński P., Brzezińska-Rawa A., Ciesielski M., Feltynowski M., Fogel A., Goździewicz-Biechońska J., Kukulska-Kozieł A., Leszczyński M., Rokicka-Murszewska K., Warsza R., Tomczak A., Błaszke M. (2023). Kluczowe wyzwania wynikające z nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw z dnia 24 lipca 2023 r. *Reflection Papers*, 7. *Biuletyn KPZK PAN*, 280, 5–34. DOI:10.1111/Biul.1111.

- Olszewski R., Turek A. (2018). Using Fuzzy Geoparticipation Methods to Optimize the Spatial Development Process in a Smart City. *2018 IEEE 4th International Conference on Collaboration and Internet Computing (CIC)*, 430–437. DOI:10.1109/CIC.2018.00065.
- Pánek J., Pászto V., Burian J., Bakule J., Lysek J. (2021). What is the current state of geoparticipation in Czech municipalities? *GeoScape*, 15 (1), 90–103. DOI:10.2478/geosc-2021-0008.
- Piser M., Zink R., Wöllmann S. (2019). Smart landscapes and PUBinPLAN – Digital participation for creating sustainable rural regions. W: *2019 9th International Conference on Advanced Computer Information Technologies (ACIT): Conference Proceedings* (s. 269–272). Piscataway NJ: IEEE. DOI:10.1109/ACIT.2019.8779892.
- Rajabifard A. (red.) (2019). *Sustainable Development Goals Connectivity Dilemma: Land and Geospatial Information for Urban and Rural Resilience*. Boca Raton: CRC Press. DOI:10.1201/9780429290626.
- Rall E., Hansen R., Pauleit S. (2019). The added value of public participation GIS (PPGIS) for urban green infrastructure planning. *Urban Forestry & Urban Greening*, 40, 264–274. DOI:10.1016/j.ufug.2018.06.016.
- Rouillard J.J., Reeves A.D., Heal K.V., Ball T. (2014). The role of public participation in encouraging changes in rural land use to reduce flood risk. *Land Use Policy*, 38, 637–645. DOI:10.1016/j.landusepol.2014.01.011.
- Russo P., Lanzilotti R., Costabile M.F., Pettit C.J. (2018). Adoption and use of software in land use planning practice: A multiple-country study. *International Journal of Human-Computer Interaction*, 34 (1), 57–72. DOI:10.1080/10447318.2017.1327213.
- Sejati A.W., Wijaya M.I.H., Rahmawaty M.A., Buchori I., Basuki Y., Wahyono H., Muzaki A.J., Pradipta H.T., Wiratmaja I.G. (2024). Reducing rural boundary conflict through participatory mapping and GNSS-GIS. W: W.T. de Vries, I. Rudiarto, N.M.P. Milinda Piyasena (red.). *Geospatial Science for Smart Land Management: An Asian Context* (s. 204–219). Boca Raton: CRC Press. DOI:10.1201/9781003349518-17.
- Ustawa (2023). Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 1688).
- Ustawa (2003). Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717 z późn. zm.).
- Voinea C., Profiroiu C.M., Profiroiu A. (2022). The public participation of civic initiative groups during the Covid-19 pandemic in Romania: An exploration of public participation definitions, obstacles, and opportunities. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 15 (2), 194–219. DOI:10.2478/nispa-2022-0019.
- Wahanisa R., Niravita A., Mahfud M.A., Aminah S. (2021). Public participation by optimizing rural spatial planning to prevent functional conversion of agricultural land to non-agricultural use. *Universal Journal of Agricultural Research*, 9 (5), 149–155. DOI:10.13189/ujar.2021.090501.
- Wójcik M., Dmochowska-Dudek K., Tobiasz-Lis P. (2021). Boosting the potential for GeoDesign: Digitalisation of the system of spatial planning as a trigger for smart rural development. *Energies*, 14 (13), 1–23. DOI:10.3390/en14133895.

## Social Engagement in Spatial Planning of Rural Communes: Current State, New Challenges, and Perspectives

**Abstract:** Spatial planning is a crucial policy within the self-governing tasks of local authorities. Local governments, especially rural communities, should involve local stakeholders in consultation processes. Legislative changes in spatial planning underscore the importance of social participation, with an emphasis on the role of geoparticipatory tools designed to support traditional methods of consultation that have been used to date. This article aims to assess the level of participation in its current form, which could serve as a basis for future research when new participatory methods are more widely adopted. Additionally, this study analyses the spatial variability of participation in shaping communes' spatial policies. The research was able to identify local government units that make planning documentation available online. The objectives were met through a methodology that involved an in-depth analysis of the websites of rural communes in the Łódź voivodeship, particularly focusing on council resolutions and mayor's orders. The study also evaluated the availability of these documents on commune geoportals. The results indicated that among 72.8% of the rural communes surveyed, there was the possibility of determining the level of involvement of local actors in developing studies on conditions and directions for planning development.

**Keywords:** public participation, amendment of the Spatial Planning and Development Act, public consultation, geo-survey, decision-making process.