

Sadowy, Katarzyna

Zobowiązania z Aalborg jako model współdziałania w gospodarowaniu przestrzenią

Rocznik Żyrardowski 9, 249-267

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Katarzyna Sadowy

Zobowiązania z Aalborg jako model współdziałania w gospodarowaniu przestrzenią

1. Wprowadzenie

Właściwe gospodarowanie przestrzenią jest kluczowym warunkiem rozwoju zarówno w skali lokalnej, jak i ponadlokalnej. Całość działań w tym zakresie można określić jako zarządzanie przestrzenią, na które składać się będzie: polityka przestrzenna, formułująca cele rozwojowe na podstawie ogólnie przyjętych wartości i zasad, planowanie przestrzenne, pozwalające na opracowanie dokumentów planistycznych oraz gospodarka przestrzenna, która realizuje cele polityki przestrzennej na podstawie opracowanych dokumentów. W niniejszym artykule przedstawione zostaną zagadnienia dotyczące gospodarowania przestrzenią na szczeblu gminy, które znajduje swój wyraz w podstawowym dokumencie planistycznym, czyli miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Interesariusze procesu gospodarowania przestrzenią są liczni i zróżnicowani. Poszczególne ich grupy mają także różny zakres wpływu na kształt dokumentów planistycznych i sposób ich realizacji. W dyskursie publicznym dotyczącym polskiej polityki przestrzennej z porównywalną mocą pojawiają się głosy dotyczące dwóch, biegunowo odmiennych problemów. Z jednej strony jest to bardzo ograniczony zakres udziału społeczności lokalnych i – ogólnie rzecz ujmując – grup interesariuszy spoza administracji publicznej w kształtowaniu zasad gospodarki przestrzennej. Z drugiej strony nie mniej krytykuje się prywatę i samowolę w korzystaniu z przestrzeni przez prywatnych właścicieli i użytkowników, którzy nie rozumieją obowiązków związanych z korzystaniem z dóbr publicznych.

Znalezienie klucza do porozumienia, które prowadziłyby do najbardziej racjonalnego, korzystnego dla wszystkich interesariuszy i właściwego w długim okresie sposobu korzystania z przestrzeni jest niezwykle trudne. W ostatnich latach w tym właśnie celu podejmowane są coraz liczniejsze konsultacje społeczne. Ich jakość i wyniki będzie można ocenić dopiero za jakiś czas,

niemniej są one przedmiotem licznych badań i analiz, które powinny prowadzić do ich doskonalenia. Niniejszy artykuł stanowi pewien przyczynek do tej dyskusji, przez prezentację mechanizmu współdziałania, który może okazać się przydatny – Zobowiązań z Aalborg, zwanych dalej Zobowiązaniami.

2. Konsultacje społeczne w polskim prawodawstwie i praktyce

Samorząd terytorialny został reaktywowany w procesie transformacji ustrojowej rozpoczętej w 1989 r. Ustawa o samorządzie terytorialnym z 1990 r.¹ nie zawierała jeszcze pojęcia konsultacje społeczne. Wpływ społeczności lokalnych na politykę administracji wyrażał się przede wszystkim poprzez możliwość wyboru władz lokalnych jako reprezentacji społeczeństwa. Z czasem ustawodawca rozbudowywał możliwości, jakie w tym względzie mają zarówno organizacje sektora pozarządowego (NGO), jak i indywidualni mieszkańcy. Podczas kolejnych nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym wprowadzono do niej obowiązek prowadzenia konsultacji społecznych i w obecnie obowiązującej formie zawiera ona 9 odwołań do procesu konsultacji². Dotyczą one zmiany granic gmin lub granic miasta, wyłączenia obszaru lub części obszaru jednostki pomocniczej gminy i jego włączenie do sąsiedniej jednostki pomocniczej tej gminy lub do sąsiedniej gminy³, utworzenia jednostki pomocniczej (sołectwa oraz dzielnicy, osiedla lub innej)⁴ lub „innych spraw ważnych dla gminy”⁵.

Formą bezpośredniego oddziaływania na politykę gminy może być także referendum, którego warunki organizacji zostały określone w ustawie o referendum gminnym⁶. Ustawodawca przewidział jego organizację przede wszystkim w sprawie odwołania władz gminy, samoopodatkowania i zmian granic gminy, a więc w sprawach związanych bezpośrednio z podstawowymi elementami samorządu. Możliwe jest jednak także zorganizowanie referendum w innych sprawach, przy czym jego inicjatorem może być grupa co najmniej 15 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego, a w odniesieniu do referendum gminnego – także 5 obywateli, którym przysługuje prawo wybierania do rady

¹ Ustawa o samorządzie terytorialnym z dn. 8 marca 1990, Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zm.

² Ibidem, Obecny tytuł ustawy – O samorządzie gminnym – stosownie do art. 10 ustawy z dnia 29.12.1998 r. (Dz.U. 1998 nr 162 poz. 1126), tekst ujednolicony, www.isap.sejm.gov.pl, luty 2012.

³ Ibidem, art. 4a, ust. 1.

⁴ Ibidem, art. 5, ust. 2.

⁵ Ibidem, art. 5a, ust. 1.

⁶ Ustawa o referendum lokalnym, z dnia 15 września 2000, Dz. U. 2000 Nr 88 poz. 985 z późn. zm.

gminy, statutowa struktura terenowa partii politycznej działająca w danej jednostce samorządu terytorialnego, organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest co najmniej obszar danej jednostki samorządu terytorialnego⁷. Ta forma oddziaływania na politykę gminy w najmniejszym stopniu spełnia jednak warunki długookresowego wspólnego działania administracji, mieszkańców i organizacji pozarządowych.

Jako obowiązkowe konsultacje bywa także przez przedstawicieli administracji traktowana konieczność zapewnienia mieszkańcom możliwości zgłaszania uwag do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁸. Tymczasem ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁹ nie zawiera pojęcia konsultacji, a wśród jednostek, których opinie są wymagane przy uchwalaniu dokumentów planistycznych, wymienione są jedynie organy państwowe. Ustawa określa jedynie, że „każdy ma prawo do ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych”¹⁰, a planowanie musi uwzględniać interes publiczny, rozumiany jako „uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym”¹¹ bez sprecyzowania, w jaki sposób ów uogólniony cel ma zostać wyrażony. Natomiast rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nakazuje ogłoszenie publiczne o przystąpieniu do sporządzenia projektu planu, wyłożenie projektu planu do wglądu, zebranie uwag do planu i rozpatrzenie ich, a po rozpatrzeniu – przyjęcie lub odrzucenie oraz organizację dyskusji publicznej nad przyjętymi w planie rozwiązaniami. Zazwyczaj ten zespół czynności bywa przez władze gminy określany jako konsultacje społeczne nad projektem planu miejscowego. Należy przy tym zwrócić uwagę, że tam, gdzie nie ma obowiązujących planów miejscowych, zagospodarowanie przestrzeni opiera się na decyzjach o warunkach zabudowy. W ich opracowywaniu jako interesariusze są traktowani w zasadzie jedynie właściciele działek położonych w najbliższym sąsiedztwie. Ponieważ sposób zagospodarowania każdej działki wpływa na całość funkcjonowania przestrzennego, ta procedura jest bardzo odległa od zasad współdziałania

⁷ Ibidem, Art. 11, ust. 1, p. 1–3.

⁸ Np. na stronach Urzędu m.st. Warszawy poświęconych konsultacjom możemy przeczytać, że „Są one [konsultacje] obowiązkowe np. podczas uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”, www.konsultacje.um.warszawa.pl, styczeń 2012.

⁹ Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003, Dz. U. 2003 Nr 80, poz. 717.

¹⁰ Ibidem, Art. 6, ust. 2, p. 2.

¹¹ Ibidem, Art. 2, ust. 4.

wszystkich grup, na które oddziałuje planowanie i zagospodarowanie przestrzenne gminy.

Przepisy prawa wprowadzają także pewne szersze ramy, w zakresie których władze gminy mogą decydować się na prowadzenie konsultacji. Są to wspomniane wyżej „sprawy ważne”, a także konsultacje z utworzoną „na wniosek zainteresowanych środowisk” młodzieżową radą gminy. Być może młodzież uzyskała tę nieco uprzywilejowaną pozycję, ponieważ osoby w bardzo młodym wieku nie mają jeszcze zazwyczaj innych narzędzi – w postaci organizacji pozarządowych, stowarzyszeń, grup lobbingowych – wywierania wpływu na decyzje rady gminy. Być może ma to także być środek aktywizacji młodych mieszkańców i zainteresowania ich sprawami lokalnymi. Niemniej jednak takie zastosowanie kryterium wiekowego wobec mieszkańców jest ze strony ustawodawcy zastanawiające.

Należy więc stwierdzić, że administracja lokalna ma dużą swobodę i samodzielność kształtowania mechanizmów konsultacji społecznych i ich zakresu. Jak zwracają uwagę autorzy strony Urzędu m.st. Warszawy poświęconej konsultacjom społecznym: „Na poziomie samorządowym mechanizm konsultacji może być istotnie wzmocniony i uporządkowany, jeśli samorząd wyda uchwałę w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami. Taka uchwała sytuuje konsultacje jako standard podejmowania działań władz samorządowych, a reguły ich prowadzenia stają się bardziej jasne dla wszystkich stron”.

Konsultacje społeczne, czy mechanizmy „partycypacji społecznej” (pojęcie to stało się w ostatnich latach co najmniej równie często używane) są stosowane coraz częściej, a na pewno – coraz częściej deklarowane przez administrację lokalną. Coraz więcej instytucji i organizacji sektora NGO jest także zainteresowanych uczestniczeniem w nich. Po części wynika to z wpływów (i nacisków) wywieranych przez organy Unii Europejskiej. Niejednokrotnie warunkiem uzyskania finansowania projektów na szczeblu gminnych jest ich realizacja zgodnie z przeprowadzonymi konsultacjami społecznymi. Również inne organizacje międzynarodowe gotowe są wydatkować środki na podnoszenie poziomu życia na szczeblu gminnym właśnie pod warunkiem wykorzystania ich części na konsultacje. Przykładem może być sama, wspomniana wyżej strona internetowa www.konsultacje.um.warszawa.pl, która powstała dzięki wsparciu udzielonemu poprzez dofinansowanie ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego.

Zwiększenie udziału mieszkańców w podejmowaniu decyzji, które ich dotyczą, jest oczywiście zjawiskiem jak najbardziej pożądanym i słusznym, wyrażającym samą ideę samorządności lokalnej. Jest jednak zadaniem o wiele trudniejszym, niż można by sądzić po prawdziwej fali konsultacji prowadzonych przez administrację, bezpośrednio lub za pośrednictwem

organizacji społecznych. Jednym z zasadniczych problemów jest prawdziwe zaangażowanie mieszkańców w kształtowanie przestrzeni – fizycznej i społecznej – w której żyją. Nasuwa się tu zasadnicza wątpliwość, czy nazywanie procesu związanego ze sporządzaniem planu miejscowego „konsultacjami” jest rzeczywiście trafne. Istotną cechą konsultacji społecznych powinno być stworzenie możliwości nie tylko wyrażania swojej opinii wobec propozycji zgłoszonych przez przedstawicieli administracji, ale także zgłaszania swoich propozycji i to na etapie kształtowania planu, a nie jako komentarza do już powstałego projektu. Społeczność lokalna powinna nie tylko reagować na planowane działania urzędu, ale aktywnie uczestniczyć w kształtowaniu celów rozwojowych i wyborze priorytetów. W świetle procesu „konsultacji” określonego w rozporządzeniu wątpliwe wydaje się np. wspomniany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym „ogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności”. Przy sporządzaniu planu miejscowego najwyraźniej zakłada się, że jego autorzy wiedzą, jakie są potrzeby lokalnej społeczności. Tymczasem nie ma podstaw, aby sądzić, że tak właśnie na ogół jest. Priorytety – ideowe, społeczne, czy gospodarcze, które wyrażone są w projekcie planu miejscowego, są priorytetami autorów planu oraz władz lokalnych i – być może, ale niekoniecznie – także mieszkańców.

Tu pojawia się jednak problem, związany z samymi mieszkańcami, którzy niekoniecznie mają czas, ochotę oraz wiedzę niezbędną do uczestniczenia w takim procesie planistycznym, podobnie jak w wielu innych działaniach dotyczących spraw lokalnych. Jak zwraca uwagę K. Pawłowska „Interesariusze społeczni zwykle potrafią rozpoznać i wyrazić swoje potrzeby, ale rzadko rozumieją skomplikowany splót zależności, który determinuje rozwiązania przestrzenne. Należy o tym pamiętać szczególnie w odniesieniu do planowania przestrzennego, w którym splót zależności jest szczególnie skomplikowany. Należy też pamiętać, że znaczna część społeczeństwa ma generalnie niechętny stosunek do zmian nawet wtedy, gdy zmiany te są dobre lub wręcz niezbędne¹²”. Nasuwa się wniosek, że prawdziwa partycypacja mieszkańców w decydowaniu o zagospodarowaniu przestrzennym ich gminy wymagałaby nie tylko chęci, ale też pozyskania wiedzy. W szczególności potrzebna byłaby edukacja dotycząca dóbr o charakterze publicznym. O ile z walką o prawa realizacji swojego prawa własności Polacy radzą sobie dość dobrze, to dobro wspólne, przestrzenie publiczne w gminie, rozwiązania funkcjonalne i infrastrukturalne służące ogółowi są mało popularne, a nawet przyj-

¹² *Zanim wybuchnie konflikt. Idea i metody partycypacji społecznej w ochronie krajobrazu i kształtowaniu przestrzeni*, praca zbiorowa pod red. K. Pawłowskiej, tom A, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków 2010, s. 35.

mowane z nieufnością. Zmiana takiego nastawienia jest na pewno szerszym zagadnieniem, niemniej działania konsultacyjne dotyczące zagospodarowania przestrzennego są na pewno ważnym polem do takich działań edukacyjnych ze strony władz lokalnych.

Nie mniejszym problemem niż brak działań mogą być działania pozorne, pochłaniające nieraz znaczne siły i środki finansowe i tworzące złudne wyobrażenie o konsultacjach społecznych wśród mieszkańców. Na bliskie temu zjawisko „grantozy”, czyli „absurdów, które towarzyszą pozyskiwaniu pieniędzy z Unii przez organizacje pozarządowe” zwrócił uwagę R. Socha. Jest ono o tyle istotne w kontekście konsultacji, że organizacje pozarządowe w Polsce najczęściej korzystają z finansowania w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL), finansowanego przez Europejski Fundusz Społeczny (EFS). Pieniądze te są przeznaczane na tzw. projekty miękkie – „inwestycje w kompetencje człowieka, w infrastrukturę społeczną. Z tego funduszu finansowano szaleństwo szkoleń (z obowiązkowym cateringiem), które swego czasu ogarnęło Polskę”¹³. Z pewnością z tego i podobnych funduszy sfinansowano wiele potrzebnych i pożytecznych działań konsultacji społecznych. Ale wiele „akcji” społecznych działa na zasadach, na które zwraca uwagę R. Socha – podejmowane przedsięwzięcia nie mają swojej kontynuacji (po wykorzystaniu środków organizacje zajmują się innymi projektami), mają niewielką skalę, ich głównymi beneficjentami nie są grupy deklarowane jako docelowe we wniosku na grant, ale autorzy wniosku. Nie chodzi tu tylko o korzyści finansowe, ale także samorealizację, poczucie spełniania się w działaniach społecznych, niekoniecznie tych najbardziej potrzebnych w danej społeczności lokalnej.

Podobnym działaniem pozornym jest uwzględnianie jedynie potrzeb zgłaszanych przez grupy najbardziej aktywne, „najgłośniejsze”, często najbardziej agresywne. Ci, którzy w ten sposób forsują swoje zdanie, sami niejednokrotnie posługują się hasłami „dobra ogólnego”. Bez dokładnego rozpoznania sytuacji, dotarcia do tych, którzy z różnych powodów w ogóle nie uczestniczą w dyskursie publicznym, nie ma jednak podstaw, aby hasła głoszone przez jedną grupę uznać za istotne dla całej społeczności. Uczestniczenie w procesie partycypacji nie jest łatwe dla osób, które nie posługują się Internetem lub nie mają do niego dostępu (wiele informacji o konsultacjach społecznych znajduje się wyłącznie w internecie), a szczególnie trudne dla osób niepełnosprawnych intelektualnie lub fizycznie. Zadaniem administracji publicznej jest dotarcie również do nich i zapewnienie im narzędzi do zrozumienia danego problemu i wyrażenia swojego zdania. Przykładem mogą być konsultacje prowadzone w Skandynawii, gdzie podczas dostosowywania przestrzeni publicznych do potrzeb osób niedowidzących wykonywane są specjalne makiety projektów, wykorzystywane podczas spotkań z mieszkańcami.

¹³ R. Socha, *Grantoza. Jak się marnuje pieniądze z UE*, Polityka, 1 grudnia 2011.

W przypadku gospodarowania przestrzenią zagadnienie konsultacji jest bardzo istotne z kilku względów. Ma ono ogromne znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego i dla jakości życia mieszkańców. Dotyczy bezpośrednio celów publicznych, a więc ważnych nie dla pojedynczych osób, ale dla dużych i zróżnicowanych grup społecznych, które często nie mają ze sobą na co dzień żadnego kontaktu. Inwestycje w tym obszarze są wyjątkowo trwałe i na długo kształtują warunki życia ludności. Jeżeli potrzeby społeczności lokalnych mają być zaspokajane, muszą najpierw być rozpoznane i zdefiniowane. Pomiedzy sprzecznymi celami i potrzebami należy znaleźć kompromis, możliwy do zaakceptowania przez wszystkich interesariuszy. Wiele znaczących inwestycji jest opóźnianych lub nierealizowanych z powodu protestów, skarg i sprzeciwów, których może można byłoby uniknąć, gdyby autentyczne konsultacje społeczne prowadzono wcześniej. Jak mówi tytuł książki K. Pawłowskiej, działać należy „zanim wybuchnie konflikt”.

Specyficznym elementem zaangażowania mieszkańców są też inicjatywy społeczne, zazwyczaj ograniczone do niewielkiego obszaru na terenie gminy. Zawijywane są najczęściej w celu rozwiązania określonego problemu, np. budowy drogi lub instalacji wodociągowej. Dotyczą jednak konkretnego i – w sumie – prywatnego interesu poszczególnych mieszkańców. Mają jednak ten walor, że uczą współdziałania przynajmniej z sąsiadami. Gorzej jest, gdy służą tylko zwiększeniu nacisku na gminę przez inwestorów realizujących projekty powodujące rozpełzanie się miast, które w sumie przynoszą szkodę ogólnemu funkcjonowaniu gminy.

Niekoniecznie brak precyzji w aktach prawnych oraz konkretów co do tego, jak dokładnie miałyby wyglądać konsultacje, należy uznać za wadę. Konsultacje powinny być prowadzone w różnych środowiskach, w różnych sprawach i z wykorzystaniem takich metod, które władzom lokalnym wydadzą się najskuteczniejsze. Pozostawienie im w tym zakresie wolnej ręki wydaje się słuszne. Niemniej stanowi ono jednak prawdziwe wyzwanie. Niewątpliwie w mniejszych gminach, gdzie jest więcej kontaktów pomiędzy mieszkańcami, ich oddziaływanie na planowanie może być łatwiejsze i może kształtować się w sposób bardziej spontaniczny. Jednak i w tym wypadku dobrze przygotowane ramy i formy dyskusji powinny pozwolić na osiągnięcie lepszego porozumienia. Z kolei w dużych gminach, a szczególnie w dużych miastach lub aglomeracjach miejskich, potrzebna jest specjalna platforma kontaktu dla grup mieszkańców i użytkowników przestrzeni, którzy nie mają ze sobą kontaktu na co dzień. Trudno jest wprost posługiwać się wzorcami wypracowanymi w społeczeństwach zachodnich, gdzie relacje pomiędzy mieszkańcami a władzą kształtowały się w inny sposób ze względu na uwarunkowania historyczne. Warto jednak znać narzędzia, opracowane na podstawie wieloletnich doświadczeń i wykorzystywać je w sposób odpowiedni do warunków lokalnych. Zobowiązania z Aalborg są takim właśnie narzędziem.

3. Model współpracy zawarty w Zobowiązaniach z Aalborg

Zobowiązania z Aalborg stanowią formalną kontynuację procesu, którego wcześniejszymi kamieniami milowymi były porozumienia zawarte na Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro w 1991 r., a następnie Agenda 21, tworzenie lokalnych Agend 21 oraz przyjęcie Karty z Aalborg z 1994 r.¹⁴. Zobowiązania określają działania, które miałyby być wdrażane przez samorządy europejskie w celu realizacji zasad sformułowanych wcześniej na forum międzynarodowym, dotyczących rozwoju zrównoważonego. Stanowią próbę stworzenia praktycznych ram wdrażania zapisów Strategii Lizbońskiej z 2000 r.¹⁵ na szczeblu lokalnym. Zobowiązania zostały przyjęte w czerwcu 2004 r. podczas Konferencji Aalborg+10. Otrzymała się ona 10 lat po pierwszej konferencji w Aalborg w sprawie ekorozwoju. Jej celem było podsumowanie dotychczasowych osiągnięć i dalsze doskonalenie przyjętych rozwiązań. Zobowiązania mają charakter dobrowolny – poszczególne samorządy terytorialne mogą przystąpić do ich realizacji poprzez podpisanie Karty¹⁶. Obecnie taką deklarację podpisali przedstawiciele ponad 2 500 samorządów terytorialnych z ponad 40 krajów Europy¹⁷. Przed podpisaniem zobowiązań należy zgłosić gotowość do ich przyjęcia, co stanowi pierwszy etap działań w tym kierunku. W Polsce jedynie Łódź zgłosiła taką gotowość, żadna gmina nie podpisała zobowiązań¹⁸.

W ramach projektu ACTOR („Narzędzia i zasoby dla Zobowiązań z Aalborg”) został opracowany „Podręcznik wdrażania zobowiązań z Aalborg”, który prezentuje praktyczną ścieżkę ich wdrażania i ma stanowić pomocne narzędzie dla władz samorządowych. Opiera się on na modelu dla systemu zintegrowanego zarządzania, opracowanego w ramach projektu UE „Zarządzanie miejską Europą-25”¹⁹. Jednym z jego głównych celów jest włączenie społeczeństwa w proces kształtowania rozwoju zrównoważonego.

Zobowiązania odnoszą się do 10 obszarów działalności, którymi są:

- 1) rządzenie,
- 2) zrównoważone zarządzanie na szczeblu lokalnym,
- 3) wspólne dobra naturalne,
- 4) odpowiedzialna konsumpcja i wybory stylu życia,
- 5) planowanie i projektowanie,

¹⁴ Karta miast europejskich na rzecz ekorozwoju zatwierdzona na europejskiej konferencji dotyczącej ekorozwoju miast, która odbyła się w Aalborg w Danii 27 maja 1994 r.

¹⁵ Plan rozwoju przyjęty dla Unii Europejskiej przez Radę Europejską na posiedzeniu w Lizbonie w 2000 r.

¹⁶ Informacje dotyczące warunków i sposobu przyjęcia Zobowiązań: www.aalborgplus10.dk

¹⁷ www.localsustainability.eu, styczeń 2011

¹⁸ Lista znajduje się na stronie: www.aalborgplus10, dane z lutego 2012

¹⁹ „Managing Urban Europe-25”. Rozbudowany opis modelu na www.mue25.net

- 6) zrównoważone przemieszczanie się,
- 7) lokalne działania na rzecz zdrowia,
- 8) ożywiona i zrównoważona gospodarka lokalna,
- 9) równość i sprawiedliwość społeczna,
- 10) globalna odpowiedzialność.

Ze względu na to, że planowanie przestrzenne ma istotne znaczenie dla całokształtu życia społeczno-gospodarczego na danym obszarze, a także oddziałuje na funkcjonowanie na szczeblu ponadlokalnym, można powiedzieć, że opracowywanie planów miejscowych ma związek ze wszystkimi wymienionymi wyżej zagadnieniami. Z punktu widzenia konsultacji społecznych przy sporządzaniu tych dokumentów szczególne znaczenie ma jednak pkt 1 „Rządzenie”, pkt 3 „Wspólne dobra naturalne” oraz pkt 5 „Planowanie i projektowanie”.

Każde z 10 zobowiązań zawiera 5 podzobowiązań, które mają charakter operacyjny. Zobowiązanie dotyczące rządzenia brzmi: „Zobowiązujemy się do zdynamizowania naszego procesu podejmowania decyzji poprzez zwiększony udział społeczny”, a jego podzobowiązania to:

- rozwój wspólnej długoterminowej wizji zrównoważonego miasta,
- kształtowanie współuczestnictwa w realizacji procesu zrównoważonego rozwoju wśród społeczności lokalnej i administracji samorządowej,
- zapraszanie wszystkich sektorów społeczności lokalnej do efektywnego udziału w podejmowaniu decyzji,
- podejmowanie decyzji w sposób otwarty, odpowiedzialny i transparentny,
- efektywna współpraca w partnerstwie z przyległymi gminami i władzą na innych szczeblach.

Zobowiązanie z pkt 3 brzmi: „Zobowiązujemy się do wzięcia pełnej odpowiedzialności za ochronę, zachowanie i zapewnienie równego dostępu do wspólnych dóbr naturalnych”, a jego podzobowiązania to:

- redukcja zużycia energii nieodnawialnych i zwiększenie wykorzystania energii odnawialnych. W tym punkcie duży nacisk położony jest na globalne ograniczenie zużycia energii. Jednym z dwóch najważniejszych narzędzi wskazanych do wdrażania tego zobowiązania w samorządzie jest planowanie przestrzenne w oparciu o Europejską kampanię klimatyczną budownictwa miejskiego i Projekt DEEP²⁰;
- poprawa jakości wody, oszczędzanie jej i korzystanie z niej w sposób bardziej efektywny. Tu także zwrócono uwagę na znaczenie postępującej urbanizacji, sposobów odprowadzania wody opadowej oraz gospodarki ściekami, które stanowią istotny element planowania przestrzennego;

²⁰ Projekt integracji sieci energetycznych, łączący 42 partnerów z 16 krajów. Więcej na: www.eudeep.com

- promowanie różnorodności biologicznej, powiększanie i dbałość o obszary chronione i tereny zielone;
- poprawa jakości gleby, zachowanie ekologicznie produktywnej ziemi oraz promowanie zrównoważonego rolnictwa i leśnictwa;
- poprawa jakości powietrza. W tym punkcie zwrócono także uwagę na związek tego zobowiązania z lokalnymi działaniami na rzecz zdrowia (zobowiązanie 7) oraz równością i sprawiedliwością społeczną (zobowiązanie 9).

Zobowiązanie dotyczące planowania i projektowania przyjęło następujące brzmienie: „Zobowiązujemy się do pełnienia strategicznej roli w planowaniu i projektowaniu miejskim, uwzględniając dla dobra wszystkich kwestie środowiskowe, społeczne, gospodarcze, zdrowotne i kulturowe”. Jego elementy to:

- odzyskiwanie i odnawianie porzuconych lub zaniedbanych terenów,
- unikanie rozrostu miast poprzez odpowiednie zagęszczenie i traktowanie priorytetowo zagospodarowania terenów przemysłowych w miejsce rozwoju inwestycji na obszarach jeszcze nietkniętych,
- rozwój budownictwa i inwestycji we właściwej równowadze z rozwojem miejsc pracy, mieszkalnictwa i usług, przy nadaniu priorytetu wykorzystania centrów miast do celów mieszkaniowych,
- zapewnienie właściwej ochrony, renowacji i użytkowania miejskiego dziedzictwa kulturowego,
- stosowanie wymogów zrównoważonego projektowania i budownictwa oraz promowanie architektury i technologii budowlanych o wysokiej jakości.

Ramy organizacyjne proponowane dla wdrażania Zobowiązań tworzą Cykl Zrównoważenia, składający się z 5 etapów. Są to:

1. **Przegląd warunków bazowych**, którego głównym dokumentem jest Raport nt. Zrównoważonego Rozwoju. Punktem wyjścia do jego opracowania powinny być istniejące i dostępne dokumenty, takie jak strategie rozwoju, istniejące studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, raport środowiskowy czy sprawozdania z wykonania budżetu. Wiedza niejednokrotnie rozproszona jest pomiędzy instytucjami. Podstawowym zadaniem jest konsolidacja informacji, która pozwoli na stworzenie możliwie szerokiego i zarazem szczegółowego obrazu. Jako pomocne narzędzie zalecana jest Lokalna Ocena 21 – internetowe narzędzie opracowane na potrzeby samorządów²¹.
2. **Wyznaczanie celów**, którego podstawowym dokumentem są Cele Zrównoważonego Rozwoju. W wyznaczaniu celów rozwojowych autorzy

²¹ Local Evaluation 21, www.localevaluation21.org

Przewodnika sugerują wykorzystanie idei SMART²², zgodnie z którą cele mają być:

- specyficzne (konkretne), czyli takie, które uwzględniają ważne i widoczne czynniki, a nie są ogólnikowe. Może to „poprawienie czystości lokalnych zbiorników wodnych” albo „zahamowanie spadku bioróżnorodności” zamiast „podjęcia działań przyjaznych środowisku”;
- mierzalne. Istotny jest dobór mierników – powinny one umożliwiać dokładną ocenę sytuacji, ale nie powinny być zbyt liczne i skomplikowane. Nie zawsze można też uzyskać wszystkie pożądane dane – należy wówczas pracować na podstawie informacji możliwych do pozyskania;
- ambitne, ale nie nadmiernie, tak, aby były szansę zrealizowania ich. Motywowanie wszystkich osób zaangażowanych w realizację projektów ma dużą wagę we wdrażaniu Zobowiązań;
- realistyczne, czyli również nie nadmiernie łatwe, tak aby ich realizacja przyczyniała się w znaczący sposób do poprawy warunków życia i rozwoju zrównoważonego;
- tylko w określonym czasie, tak, aby można było skontrolować, czy założone cele zostały osiągnięte.

Cele muszą być dobierane do lokalnych uwarunkowań i potrzeb. Pomocne może być internetowe narzędzie²³ objaśniające szczegółowo istotę celów zrównoważonego rozwoju oraz podające przykładowe wymierne cele. W zakresie omawianych elementów Zobowiązań będą to np.: liczba instytucji lub przedsiębiorstw, które uzyskały certyfikat Systemu Zarządzania Środowiskowego ((ISO14001/EMAS lub jego odpowiednik)²⁴ dla zarządzania na szczeblu lokalnym, zgodność ze standardami UE w zakresie oczyszczania ścieków i udział gospodarstw korzystających z sieci kanalizacyjnej, liczba dni w roku, kiedy poziom PM10 lub ozonu w powietrzu przekracza dopuszczalne normy czy roczny średni poziom dwutlenku azotu w powietrzu dla wspólnych dóbr naturalnych oraz udział inwestycji budowlanych na wcześniej zagospodarowanych działkach (*brownfield sites*), udział gospodarstw domowych znajdujących się w promieniu 300 m od ośrodków infrastruktury społecznej, wskaźnik intensywności zabudowy nowych inwestycji, energochłonność budynków użyteczności publicznej dla planowania i projektowania. Warto zwrócić uwagę także na cele związane ze zrównoważonym transportem, takie jak: długość ścieżek rowerowych,

²² Simple, Measurable, Achievable, Relevant, Timely defined.

²³ www.localtargets21.org

²⁴ Szerzej na temat Systemów Zarządzania Środowiskowego: E. Lisowska-Mieszkowska, Systemy Zarządzania Środowiskowego – rozwój i funkcjonowanie w Polsce, Ochrona Środowiska i Zasobów Naturalnych nr 30, 2007 r.

udział gospodarstw domowych znajdujących się w promieniu 300 m od przystanków/stacji transportu publicznego, liczba podróży samochodami prywatnymi poniżej 5 km itp.

3. **Zobowiązania polityczne**, których głównym dokumentem jest Uchwała Rady Miasta. Jak stwierdzają autorzy Przewodnika „ważne jest polityczne zatwierdzenie całościowego programu, realizowanego na dużą skalę, a nie pojedynczych projektów pilotażowych o małej skali. Zaangażowanie polityczne gwarantuje wypełnienie w całości swojej roli przez administrację”. Przedmiotem niniejszego artykułu jest wskazanie na możliwości współpracy z różnymi grupami interesariuszy, nie ulga jednak wątpliwości, że to władze samorządowe ponoszą główną odpowiedzialność za podjęcie Zobowiązań oraz sposób ich realizacji, a także za realizację zadań związanych z gospodarowaniem przestrzenią.
4. **Wdrożenie i monitoring**, których dokumentem podstawowym jest Program Zrównoważonego Rozwoju. W ramach wdrażania Programu należy ustalić podział odpowiedzialności oraz ustalić terminy realizacji. Za znaczący element procesu wdrażania uważa się doprowadzenie do kompromisu pomiędzy oczekiwaniami poszczególnych grup interesariuszy. Monitoring natomiast jest procesem ciągłym i powinien być prowadzony z wykorzystaniem wskaźników zawartych w Przeglądzie warunków bazowych.
5. **Ocena i raportowanie**, których dokumentem podstawowym jest Raport Oceniający. Raport zamyka okres realizacji, a jednocześnie stanowi punkt wyjścia do kolejnego cyklu działań. Oceny okresowe powinny odbywać się co 5 lat, a dodatkowo długookresowe cele należałoby kontrolować za pomocą audytu zewnętrznego. Obecnie możliwe jest także ocenianie się przez samorządy nawzajem – jest to metoda określana w Przewodniku jako „krytykujący przyjaciel”²⁵.

Jednym z głównych zaleceń przewodnika jest dobór odpowiedniego zespołu pracującego nad wdrażaniem zobowiązań. W ramach samej administracji może okazać się konieczne dokonanie pewnych zmian organizacyjnych, aby skuteczniej dostosować działania do zakładanych celów. Utworzenie zespołu ponad istniejącą infrastrukturą organizacyjną urzędu umożliwi integrację działań poszczególnych komórek urzędu oraz lepsze wykorzystanie wiedzy i informacji. Zwraca się dużą uwagę na konieczność zdobycia zarówno szerokiego poparcia społecznego, jak i politycznego (lokalnych liderów politycznych) dla podejmowanych działań. Autorzy przewodnika wdrażania Zobowiązań z Aalborg wskazują, że „angażowanie końcowych użytkowników systemu na etapie wstępnego projektowania i planowania [...] zwiększa

²⁵ Więcej na temat wzajemnej oceny: www.presud.org

szanse na realizację lokalnych celów oraz utrzymanie ich wyników w dłuższej perspektywie”. Proponują zaangażowanie w ten proces następujących grup:

- urzędników i pracowników przedsiębiorstw komunalnych jako koordynatorów działań,
- mieszkańców i grup interesu publicznego jako tych, którzy ze względu na swoje interesy i potrzeby najsilniej odczują skutki prowadzonych działań,
- lokalnych polityków jako tych, którzy mają władzę do podejmowania ostatecznych decyzji,
- przedstawicieli instytucji publicznych, ekspertów i naukowców jako tych, którzy posiadają zasoby wiedzy i informacji,
- przedstawicieli mediów jako tych, którzy upowszechniają informację o istniejącej sytuacji oraz planowanych zamierzeniach.

4. Możliwości wykorzystania modelu Zobowiązań z Aalborg do zarządzania przestrzenią w porozumieniu ze społecznością lokalną

Jak wynika z zobowiązań związanych z zarządzaniem, współpraca z lokalną społecznością jest koniecznym elementem działań administracji samorządowej. Niemniej zwraca się także uwagę, że konsultacje społeczne nie oznaczają zmniejszenia odpowiedzialności władz gminy za wdrażanie zrównoważonego rozwoju i podejmowanie decyzji. Dlatego też pierwszym warunkiem udanego współdziałania z innymi interesariuszami – mieszkańcami, inwestorami, organizacjami pozarządowymi – jest dobre przygotowanie samych urzędników i polityków. Musi być to zarówno dobre przygotowanie merytoryczne, jak i umiejętności komunikowania planów, decyzji i prowadzenia dyskusji z innymi uczestnikami debaty publicznej. Istotne jest także porozumienie pomiędzy politykami i urzędnikami oraz klarowne wyznaczenie głównych zasad polityki rozwoju gminy. Pozwoli to uniknąć wykorzystywania opinii publicznej do wewnętrznych rozgrywek. Przedstawiciele administracji powinni stale poszerzać swoją wiedzę w zakresie kształtowania środowiska życia mieszkańców i rozwoju zrównoważonego.

Jak już wspomniano wyżej, także mieszkańcy powinni poszerzać swoją wiedzę, aby móc świadomie i skutecznie uczestniczyć w konsultacjach społecznych. W ramach Zobowiązań zaleca się rozważenie wprowadzenia regularnych programów szkolnych dotyczących zagadnień planowania i rozwoju. Wydaje się, że jest to rzeczywiście narzędzie, które w długim okresie mogłoby przynieść ogromny pożytek. Obecnie, niejednokrotnie znaczna część dyskusji nad planami miejscowymi bywa poświęcana wyjaśnieniom samych zapisów planów, podstawowych zasad planowania lub nie prowadzi do żąd-

nych konkluzji ze względu na ich brak rozumienia u uczestników spotkania. Zagadnienia dotyczące planowania są złożone i dotyczą wielu różnych dziedzin życia. Stąd często występująca w polskich urzędach i instytucjach wąska specjalizacja poszczególnych urzędników lub działów nie sprzyja skutecznemu wdrażaniu zasad rozwoju zrównoważonego, a także utrudnia zrozumienie potrzeb mieszkańców i komunikację z nimi.

Oddzielną kwestią jest zapewnienie jak najszerzego dostępu do informacji, bez którego nie może być mowy o włączeniu społeczeństwa w kształtowanie rozwoju lokalnego, w tym – w tworzenie planów miejscowych. Jak stwierdza Konwencja z Aarhus (Konwencja Narodów Zjednoczonych o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska)²⁶, „w społeczeństwie demokratycznym ludzie powinni mieć prawo dostępu do informacji”, a „prawo społeczeństwa do wiedzy ma fundamentalne znaczenie dla demokratycznego udziału w rządzeniu”. W Zobowiązaniach stwierdza się, że 100% gospodarstw domowych powinno być regularnie informowanych o planowanych działaniach lub stanie środowiska (jako przykład podaje się dzień bez samochodu lub jakość powietrza). W kwestii planów miejscowych rozporządzenie nakazuje ogłoszenie prasowe oraz obwieszczenie o wyłożeniu projektu planu do wglądu. Obecnie zazwyczaj takie informacje pojawiają się także na stronach internetowych gmin.

W Zobowiązaniach wskazuje się na Internet jako ważny i wskazany środek udostępniania informacji społeczeństwu ze względu na jego powszechność. Niewątpliwie, nawet dla mieszkańców niewielkich miejscowości Internet jest bardziej dostępny (i częściej wykorzystywany) niż np. biblioteka, w której znajdują się publikacje urzędowe, dane statystyczne itp. Dostęp do sieci, a także wyposażenie gospodarstw domowych w komputery wykazuje tendencję wzrostową – i to bardzo silną. W 2009 r. najsilniejszy wzrost wyposażenia w dobra trwałe dotyczył, obok wyposażenia w telewizję satelitarną lub kablową i telewizora LCD, właśnie laptopa (wzrost o 13 punktów procentowych w stosunku do 2007 r.) i dostępu do Internetu (wzrost o 12 punktów procentowych w stosunku do 2007 r.)²⁷. Pomimo że liczba gospodarstw domowych z dostępem do Internetu szybko rośnie, to nadal niemal połowa Polaków nie ma do niego dostępu w domu – jest w 51,4 proc. gospodarstw domowych. Komputer i Internet częściej posiadają gospodarstwa wieloosobowe i w konsekwencji 69,4 proc. Polaków ma w domu komputer, a 59,5% Polaków – do-

²⁶ Konwencja podpisana 25 czerwca 1998 w Aarhus, w Danii, podczas IV Paneuropejskiej Konferencji Ministrów Ochrony Środowiska.

²⁷ Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków, pod red. J. Czapieskiego i T. Panka, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie, 2009, s. 20.

stęp do internetu. Jak jednak zwracają uwagę autorzy Diagnozy społecznej 2009: „nie wszyscy posiadający komputer we własnym domu rzeczywiście z komputerów korzystają. Okazuje się bowiem, że aż 17,3 proc. Polaków w wieku powyżej 16 roku życia to osoby, które nie korzystają z komputerów, mimo że mają komputer we własnym gospodarstwie. 13,1 proc. Polaków, to osoby, które mieszkają w gospodarstwach, w których jest komputer z dostępem do Internetu, a jednak zupełnie z Internetu nie korzystają. Osób takich przybywa. To nie brak dostępu jest kluczową barierą w upowszechnieniu korzystania z komputerów. Znacznie istotniejszy jest brak motywacji, a także umiejętności korzystania”.

Jeżeli więc wziąć pod uwagę częstość korzystania z Internetu w ogóle, a ze stron urzędów miast w szczególności, samo publikowanie tam informacji nie stanowi jeszcze zapewnienia ogółowi mieszkańców dostępu do nich. Niewątpliwie Internet pozostaje bezkonkurencyjnym narzędziem przekazu, który wypiera telewizję jako nowoczesny środek komunikacji²⁸. A jednak wyposażenie gospodarstw domowych w telewizję rośnie nadal szybciej (20 punktów procentowych w okresie marzec 2007–marzec 2009 w porównaniu z 12 punktami procentowymi w przypadku Internetu²⁹), a telewizor LCD znalazł się na drugim miejscu przedmiotów najbardziej pożądanym (po pralce automatycznej, a przed domkiem letniskowym). Gdyby środki finansowe na to pozwalały, zakupiłoby go 50% gospodarstw domowych³⁰. Natomiast wyposażenie domu w jakikolwiek telewizor jest tak powszechne, że badający w ramach ankiet „Diagnozy społecznej” przestali o niego pytać³¹. Stwierdzili natomiast, że „telewizor jest głównym medium łączącym Polaka ze światem. W ciągu 13 lat [1996–2009] wzrósł znacząco (do 30 proc.) odsetek dorosłych Polaków poświęcających telewizji 3 i więcej godzin dziennie. Natomiast 24% Polaków deklaruje z kolei, że prasa codzienna jest przez nich czytana regularnie, a prasa w ogóle jest czytana regularnie przez 38% Polaków³².

Na podstawie powyższych danych można stwierdzić, że nie ma jednego środka przekazu, który zapewniałby zbliżoną do 100% skuteczność przekazu informacji. Należy również korzystać z różnych sposobów komunikowania się, aby dotrzeć do poszczególnych grup społecznych, nie tylko z samymi informacjami, ale także z przekazem edukacyjnym. I tak np. gazety i książki nie są czytane przede wszystkim przez osoby po 60 roku życia, które mają wykształcenie podstawowe, ta grupa ma także znikomy dostęp do informacji internetowych. Natomiast osoby, które mniej pracują (emeryci i renciści oraz

²⁸ Ibidem, s. 31.

²⁹ Ibidem, op.cit., s. 20.

³⁰ Ibidem, op.cit., s. 20.

³¹ Ibidem, op.cit., s. 71.

³² www.obop.pl, luty 2012.

bezrobotni i gospodynie domowe) poświęcają telewizji znacznie więcej czasu niż pracujący, a starsi spędzają przed telewizorem więcej czasu niż młodszy. Im wyższe wykształcenie, tym mniej czasu przed telewizorem, a większy dostęp do Internetu i nawyk korzystania z niego.

W Zobowiązaniach dużą wagę przykładają się do współpracy z przedstawicielami środków przekazu i wykorzystanie prasy ogólnokrajowej, lokalnej, telewizji, kampanii, spotów radiowych, a także bezpośrednią dystrybucję ulotek, aby informować o działaniach, prowadzonych przez administrację samorządową. Należy stwierdzić, że zasadne byłoby rzeczywiście wykorzystanie szerszego spektrum kanałów informacyjnych i np. przygotowywanie ulotek zawierających wiadomości dotyczące projektu planu miejscowego dla mieszkańców obszaru objętego planem.

Ważnym elementem konsultacji powinno być rozpoznanie wszystkich grup interesu – nie tylko tych aktywnych, ale także tych, którzy nie wyrażają swoich opinii lub angażują się w protesty, dopiero gdy proces planistyczny jest już zaawansowany. Zgodnie ze Zobowiązaniami samorząd powinien „wychodzić do ludzi”, ale też „odbierać ich sygnały”. Ważne jest zapewnienie ciągłości kontaktów ze społecznością lokalną. Jeżeli zbiera się informacje od grupy mieszkańców, warto później powiadomić ich, w jaki sposób zostały one wykorzystane i jak wpłynęły na politykę gminy. Jeżeli mieszkańcy sami wykazują zaangażowanie w sprawy gminy, nawet poprzez sprzeciwy czy protesty, należałoby dążyć do bardziej długotrwałej współpracy – podczas spotkań roboczych lub warsztatów. Pozwoliłoby to na stworzenie grupy, w której pozostałyby osoby autentycznie skłonne do poświęcenia czasu i wysiłku na przedyskutowanie lokalnych problemów i w efekcie ułatwiłoby osiągnięcie kompromisu.

W gminach powstają takie dokumenty jak Strategia rozwoju i Wieloletnie Plany Inwestycyjne. Powstaje więc pytanie, czy one nie pełnią tej samej roli, co Zobowiązania z Aalborg. Na tak postawione pytanie należy odpowiedzieć przecząco. W przypadku Strategii istnieje wymóg opracowania jej przez ekspertów zewnętrznych, natomiast Plany Inwestycyjne przygotowują się przez urzędników gminy jako forma budżetu zadaniowego. Obydwa dokumenty powstają więc bez porozumienia z mieszkańcami, a zazwyczaj zupełnie bez ich wiedzy. Szczególnie w przypadku Strategii, pozostają też nieraz bez wpływu na rzeczywiste działania, szczególnie w przypadku zmiany politycznej związanej z wyborami. Zaletą Zobowiązań jest koncentracja na działaniach, a nie dokumentach, bardzo dokładne omówienie sposobu realizacji założonych celów oraz zaangażowanie do niej wszystkich grup interesariuszy.

Etapy wdrażania Zobowiązań także mogą stać się ramami współpracy między władzą lokalną czy urzędnikami a społecznością lokalną. Przy

opracowywaniu warunków bazowych pojawia się dobra okazja do określenia grup interesariuszy oraz wskazanie osób lub grup (instytucji, organizacji, grup nieformalnych), które powinny być zaangażowane w tworzenie dokumentów planistycznych. Będą to przede wszystkim osoby (grupy), na które tworzone dokumenty wywrą największy wpływ, ale także te, które mają największą wiedzę dotyczącą danego obszaru lub najważniejszych dla niego problemów oraz lokalne media. W ramach wyznaczania celów warto poszerzyć podejście do sporządzania dokumentów planistycznych. Treść studium i planów miejscowych jest dość szczegółowo określona przez ustawodawcę. Warto jednak widzieć je w kontekście najważniejszych celów rozwojowych dla danej społeczności lokalnej, a więc np. zawartych w dokumentach nieobligatoryjnych, ale istniejących (jeśli zachodzi taki przypadek), np. lokalnych Agendach 21. Same Zobowiązania z Aalborg stanowią zbiór wytycznych co do szczególnie istotnych problemów. Konsultacje społeczne pozwoliłyby na określenie, które z nich są najważniejsze dla danej społeczności lokalnej.

Urzędnicy i autorzy planów miejscowych (urbaniści pracujący na zlecenie urzędu) są najważniejszymi i – w polskiej praktyce planistycznej – dominującymi interesariuszami w tworzeniu dokumentów planistycznych. Warto zwrócić jednak uwagę na to, że autorzy Przewodnika postulują utworzenie zespołu z pracowników różnych wydziałów urzędu do wdrażania Zobowiązań ze względu na ich interdyscyplinarny charakter. Ustawodawca narzucił jednorodny charakter dokumentom planistycznym. Wydaje się, że aby były one narzędziem wdrażania zrównoważonego rozwoju, wskazane byłoby – nieobligatoryjne, ale możliwe dla administracji lokalnej – poszerzenie zespołu roboczego o osoby zajmujące się kwestiami społeczno-gospodarczymi w gminie.

5. Podsumowanie

Międzynarodowe opracowania i narzędzia związane z zarządzaniem na szczeblu lokalnym są obecnie rozbudowane w sposób, który pozwala je wykorzystywać w różnorodnych warunkach lokalnych. Zagadnienia rozwoju społeczno-gospodarczego stają się coraz bardziej skomplikowane zarówno z punktu widzenia przedstawicieli administracji, jak i mieszkańców. Te dwie grupy mają różne podejścia i niejednokrotnie mówią o tych samych problemach „różnymi językami”. Dlatego też porozumienie i stworzenie efektu synergii w planowaniu bywa trudne. Jest jednak bardzo potrzebne, jeżeli rozwój gminy ma być stabilny i odbywać się z poparciem społeczności lokalnej. Dlatego warto korzystać z najnowszych metod i narzędzi wypracowanych w ramach UE.

Zobowiązania z Aalborg mogą być sposobem wdrażania rozwoju zrównoważonego na szczeblu gminy. Elementem tego rozwoju jest współdzia-

łanie z mieszkańcami i wszystkimi interesariuszami. W procesie planowania miejscowego, które bardzo znacząco oddziałuje na jakość i poziom życia w gminie, mogą okazać się przydatnym narzędziem, także w zakresie kształtowania metod współpracy pomiędzy urzędnikami i politykami a pozostałymi interesariuszami.

Bibliografia

1. *Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków*, pod red. J. Czapińskiego i T. Panka, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie, 2009.
2. Karta miast europejskich na rzecz ekorozwoju zatwierdzona na europejskiej konferencji dotyczącej ekorozwoju miast, która odbyła się w Aalborg w Danii 27 maja 1994.
3. Konwencja Narodów Zjednoczonych o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska podpisana 25 czerwca 1998 w Aarhus.
4. Lisowska-Mieszkowska E., *Systemy Zarządzania Środowiskowego – rozwój i funkcjonowanie w Polsce*, Ochrona Środowiska i Zasobów Naturalnych nr 30, 2007.
5. Przewodnik wdrażania zobowiązań z Aalborg, www.aalborgplus10.
6. Socha R., *Grantoza. Jak się marnuje pieniądze z UE*, Polityka, 1 grudnia 2011.
7. Strategia Lizbońska z 2000 r.
8. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003, Dz. U. 2003 Nr 80 poz. 717.
9. Ustawa o referendum lokalnym, z dnia 15 września 2000, Dz. U. 2000 Nr 88 poz. 985 z późn. zm.
10. Ustawa o samorządzie terytorialnym z dn. 8 marca 1990, Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zm., obecny tytuł ustawy – O samorządzie gminnym - stosownie do art. 10 ustawy z dnia 29.12.1998 r., Dz.U. 1998 nr 162 poz. 1126.
11. *Zanim wybuchnie konflikt. Idea i metody partycypacji społecznej w ochronie krajobrazu i kształtowaniu przestrzeni*, praca zbiorowa pod red. K. Pawłowskiej, tom A, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków 2010.
12. *Zobowiązania z Aalborg*, 2004, www.aalborgplus10.
13. www.aalborgplus10.dk
14. www.eudeep.com
15. www.localevaluation21.org

16. www.localsustainability.eu
17. www.localtargets21.org
18. www.mue25.net
19. www.obop.pl
20. www.presud.org
21. www.um.warszawa.pl

The obligations from Aalborg as the model of cooperation in the economy of space

Summary

The article touches the issue of functional and just management in space in the commune. It takes into consideration the principles of balanced development in commune with participation of local communities.

The total of activities concerning spacial policy and the economy of space is understood here as the management in the economy of space. The legal conditions were presented as well as the social consultation methods in Poland. The European document known as the obligations of Aalborg was shown as the effective method of action. In the process of local planning, which is improving the quality of life in the commune the methods and instruments of the obligations from Aalborg may be very useful also in the shaping of methods of cooperation among civil servants, politicians and the remaining subjects.