

W poszukiwaniu standardu e-partycypacji w planowaniu przestrzennym¹

Łukasz Damurski

Katedra Urbanistyki i Procesów Osadniczych, Wydział Architektury,

Politechnika Wrocławska,

ul. B. Prusa 53/55, pok. 17

50-317 Wrocław

lukasz.damurski@pwr.edu.pl

Anita Krupska

Referat Rozwoju Gospodarczego, Urząd Gminy Oława

pl. Marszałka Józefa Piłsudskiego 28,

55-200 Oława

Abstract

Towards a standard of e-participation in spatial planning

The constant development of the Information and Communication Technology (ICT) strongly influences public administration. New forms of communication and civic participation widen the range of cooperation with citizens and change the organisational culture in municipalities. E-participation may be defined as an involvement of citizens (residents and other users of space) into the public decision-making process. This paper focuses on online participation tools in spatial planning. First an overview of various forms of communication between the local authorities and citizens is presented, then the legal conditions for participation are described and a profile of an average user of e-participation processes is proposed. Further the selected six municipality websites are analysed taking into account the composition, range and display issues of the planning information and the functionalities enabling direct communication. Finally a scheme for standardisation of online communication tools in spatial planning is proposed, divided into the minimal standard (limited to legal requirements), common standard (existing in the studied municipalities) and prospective standard (showing

¹ Do udoskonalenia końcowej wersji tekstu w istotny sposób przyczyniły się działania redakcji.

the future directions in e-participation). The standards have been developed considering the legal conditions, existing good practices and perspectives for future innovations.

Key words: e-participation, e-planning, spatial planning, standardisation, Poland

Słowa kluczowe: e-partycypacja, e-planowanie, planowanie przestrzenne, standaryzacja, Polska

1. Wprowadzenie

Szybki rozwój technik informacyjnych w ostatnich latach istotnie wpływa na funkcjonowanie administracji publicznej. Nowe formy komunikacji i partycypacji społecznej poszerzają zakres współpracy z mieszkańcami i zmieniają kulturę organizacyjną urzędów (por. UN-Habitat 2015). Ewolują również społeczności terytorialne; coraz więcej ich działań jest inicjowanych i organizowanych zdalnie, rosną oczekiwania w zakresie przestrzegania zasad demokracji, a rozwój internetu staje się jednym z decydujących czynników relacji społecznych (por. Horelli 2013; Leboeiro Amaro 2014; Dobosz 2016).

W artykule podjęto temat partycypacji społecznej *on-line* w kontekście planowania przestrzennego. Tytułową e-partycypację należy rozumieć jako angażowanie obywateli w proces podejmowania decyzji publicznych za pomocą internetu (Damurski 2012). Częściowo uwarunkowana prawnie (przez ustawy i rozporządzenia), a częściowo inicjowana oddolnie w zależności od możliwości i potrzeb poszczególnych urzędów, e-partycypacja jest przedmiotem intensywnych badań (Cabiddu 2010; Wallin i inni, 2012; Damurski 2016). Wciąż brakuje jednak standaryzacji tego zagadnienia, dlatego prezentowany artykuł stawia sobie za cel przynajmniej częściowe wypełnienie tej luki w kontekście polskim.

Formułowanie standardów ma dwojaką wartość. Przede wszystkim ma walor poznawczy, porządkujący i ewaluacyjny: w przypadku e-partycypacji standardy mogą służyć zobiektywizowanemu opisowi narzędzi służących komunikacji społecznej oraz dynamiki zmian w tym zakresie. Z drugiej strony wyznaczenie standardów może mieć znaczenie operacyjne, pozwalając wskazywać docelowy, pożądany kierunek zmian w zakresie e-partycypacji i sprzyjając kształtowaniu dobrych praktyk w samorządach lokalnych.

W pierwszej części artykułu zaprezentowano przegląd dających się wyróżnić form komunikacji między samorządem a mieszkańcami (lub szerzej: uczestnikami procesu planowania przestrzennego), opisano uwarunkowania prawne partycypacji społecznej w Polsce oraz określono profil przeciętnego odbiorcy narzędzi e-partycypacji. Dalej przeanalizowano strony internetowe wybranych gmin, biorąc pod uwagę układ, zakres i sposób prezentacji treści związanych z planowaniem przestrzennym oraz funkcjonalności służące komunikacji z mieszkańcami. Na koniec zaproponowano schemat standaryzacji narzędzi komunikacji *on-line* w planowaniu przestrzennym w podziale na standard minimalny (realizujący wyłącznie wymogi ustawowe), standard powszechny (występujący przeciętnie w analizowanych gminach) oraz standard prospektywny (potencjalnie możliwy do osiągnięcia w niedalekiej przyszłości).

2. Formy e-partycypacji w procesie planowania przestrzennego

Obserwowany od 20 lat rozwój technik telekomunikacyjnych i towarzyszący mu stały wzrost liczby użytkowników internetu dają impuls do wprowadzania nowych form kontaktu i współpracy między władzami różnych szczebli a obywatelami. Jeszcze niedawno – na przełomie XX i XXI wieku – internet pełnił w odniesieniu do polityki publicznej jedynie rolę informacyjną: był źródłem wiedzy dla mieszkańców na temat lokalizacji poszczególnych jednostek administracji publicznej, ich struktury organizacyjnej, kompetencji i bieżących zadań. Później pojawiła się możliwość załatwienia niektórych spraw urzędowych *on-line*, a obecnie rozwój e-administracji (ang. *e-government*) jest jednym z kluczowych zadań służących usprawnieniu administracji publicznej (zob. np. Grodzka 2007; European Commission 2010).

Ważnym wydarzeniem w ewolucji komunikacji społecznej było upowszechnienie nowych, interaktywnych aplikacji internetowych określanych ogólnie mianem *Web 2.0*. Ta istotna zmiana sposobu korzystania z internetu polegała przede wszystkim na umożliwieniu użytkownikom publikowania treści tworzonych przez nich samych (*self publishing*), nawiązywaniu i podtrzymywaniu kontaktów społecznych *on-line* (media społecznościowe) oraz udoskonaleniu narzędzi służących do przeszukiwania stale rosnących zasobów sieciowych (por. Lourenço, Costa, 2010). W odniesieniu do e-partycypacji powoduje to istotne konsekwencje, pozwala bo-

wiem na znaczne wzbogacenie oferowanych form wymiany informacji między władzami (politykami, urzędnikami) a obywatelami.

Wdrażanie nowych narzędzi komunikacyjnych może być inicjowane przez władze (np. w celu obniżenia kosztów działalności administracji, zwiększenia skuteczności i przejrzystości procesów decyzyjnych) lub stymulowane przez mieszkańców i liderów społecznych (w celu kontroli nad działaniami polityków, zwiększenia wygody użytkowników oraz podniesienia poziomu świadomości obywatelskiej; zob. The Parliamentary... 2009). W każdym z wymienionych przypadków e-partycypacja może funkcjonować na różnych płaszczyznach i przyjmować różne postacie, począwszy od samorządowych blogów, czatów z przedstawicielami władz, forów dyskusyjnych, poprzez ankiety i referenda aż po głosowanie *on-line* w wyborach do władz różnych szczebli. W tym kontekście jest oczywiste, że globalna sieć komputerowa pośrednio lub bezpośrednio oddziałuje na proces podejmowania decyzji publicznych.

Wzorce komunikowania w internecie między samorządem a mieszkańcami, opisane przez A. Przybylską (2007) na podstawie badań przeprowadzonych w kilku małych i średnich miastach Polski w latach 2004-2005, wskazywały, że niski poziom rozwoju stron internetowych nie dawał wówczas możliwości uczestnictwa w decyzjach podejmowanych przez władze lokalne. Przede wszystkim wzorce te nie zapewniały przejrzystości działań, a funkcje komunikacyjne były bardzo ograniczone i trudno dostępne. Podobne badania przeprowadzili w 2009 roku w ponad 100 gminach Meksyku Rodrigo Sandoval-Almazan i J. Ramon Gil-Garcia (2012). Samorzady stosunkowo dobrze wypadły pod względem udostępniania informacji oraz oferowanych usług administracyjnych, ale już dostęp do narzędzi umożliwiających interakcję między mieszkańcami a władzami był bardzo ograniczony, a niemal zupełnie brakowało możliwości czynnej współpracy obywateli z politykami w podejmowaniu decyzji publicznych.

Przeprowadzone w ostatnim czasie badania porównawcze rozwoju narzędzi e-partycypacji w dużych miastach w Polsce i w Niemczech wskazują, że we wszystkich analizowanych aspektach (przejrzystości, przestrzenności, interaktywności i mobilności) następuje nieustanny rozwój. Urzędy dokładają wszelkich starań, aby wzbogacić obowiązkowe formy udostępniania informacji planistycznych o dodat-

kowe elementy, sprzyjające komunikacji z odbiorcami (Damurski 2016). Jednocześnie wyraźnie brakuje spójności między działaniami podejmowanymi przez poszczególne miasta; nie da się wyróżnić jednego, obowiązującego standardu, co potwierdzają obserwacje Sirkku Wallin i innych (2012), że e-partycypacja jest otwartym zbiorem różnych możliwości, z którego władze wybierają i wdrażają te elementy, które najlepiej pasują do funkcjonujących w nich procedur i mechanizmów podejmowania decyzji. Nie oznacza to jednak, że takiego standardu nie należy poszukiwać.

Należy również dostrzec nowe kierunki rozwoju e-partycypacji, wynikające z pojawiania się coraz to nowych technik komunikacyjnych i informacyjnych. Na uwagę zasługuje przede wszystkim wzrastająca mobilność urzędów i towarzyszącej jej nowe sposoby użytkowania internetu. Bez trudu można sobie wyobrazić sytuację, w której mieszkaniec (lub lepiej: użytkownik przestrzeni) po zainstalowaniu odpowiedniej aplikacji w swoim urządzeniu (smartfonie, iPhone, tablecie itp.), przemieszczając się po mieście, otrzymuje informację o pracach nad projektem dotyczącym danej lokalizacji oraz zaproszenie do udziału w konsultacjach społecznych *on-line*. Katalog dostępnych form e-partycypacji jest zatem bardzo obszerny i stale się poszerza, a samorządy korzystają z niego w takim zakresie, jaki jest dla nich dogodny. W tej sytuacji poszukiwanie standardów partycypacji społecznej *on-line* w dziedzinie planowania przestrzennego jawi się jako zadanie trudne, chociaż potrzebne i fascynujące.

3. Uwarunkowania prawne partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym w Polsce

3.1. Ustawowe formy partycypacji społecznej i uczestnicy procesu planistycznego

Zmiany i nowelizacje ustaw regulujących gospodarkę przestrzenną z ostatnich lat utrwalają trzy podstawowe formy angażowania mieszkańców w proces projektowy (w tym zwłaszcza w opracowanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego): składanie wniosków, wyłożenie do publicznego wglądu (w tym obowiązująca od 2003 r. dyskusja publiczna) i składanie uwag. Taki zakres partycypacji społecznej bywa różnie oceniany. Niektórzy badacze twierdzą, że nie gwarantuje on rzeczywistej współpracy mieszkańców z władzami samorządowymi w kształtowaniu polityki

przestrzennej, lecz jedynie stwarza pozory procedur demokratycznych (Hirt, Stanilov, 2009). Inni natomiast uważają, że ustawowe elementy partycypacji są wystarczające, aby zaangażować społeczności lokalne w proces decyzyjny, brakuje natomiast dobrych praktyk w dziedzinie samorządności (Damurski 2010; Parysek 2010). Wszyscy jednak są zgodni, że niezależnie od obowiązujących regulacji prawnych udział mieszkańców w procesie podejmowania decyzji publicznych jest skromny, a Polakom brakuje kompetencji obywatelskich (por. Sułek 2009).

Uczestników procesu podejmowania decyzji przestrzennych można podzielić na pięć grup: mieszkańców (użytkowników przestrzeni), władze publiczne (decydentów), właściciele nieruchomości, inwestorów oraz projektantów (Pawłowska 2008). Poszczególni uczestnicy mogą oczywiście należeć do kilku grup jednocześnie, niemniej jednak praktyka projektowa wskazuje, że osoby biorące udział w spotkaniach oraz składające wnioski lub uwagi zazwyczaj koncentrują się na interesie jednej z wymienionych kategorii. Może to prowadzić do różnorodnych napięć i konfliktów, każda z wymienionych grup ma bowiem nieco inne spojrzenie na kwestie rozwoju lokalnego. Dlatego tak ważna staje się obecnie komunikacja społeczna, rozumiana jako sztuka porozumiewania się ludzi służąca uzgodnieniu przez wszystkich uczestników wspólnego rozumienia danej sytuacji (Hausner i inni, 1999). Jej nieustanny rozwój jest jednym z warunków trwałego funkcjonowania społeczności terytorialnych.

3.2. Dostęp do dokumentów planistycznych

Planowanie przestrzenne w Polsce jest domeną administracji publicznej. Na poziomie lokalnym to wójt, burmistrz lub prezydent miasta przy pomocy podlegającego mu urzędu gminy lub miasta sporządza projekty studiów i planów miejscowych oraz prowadzi procedury planistyczne (*Ustawa...* 2003). Planowanie jest zatem bez wątpienia sprawą publiczną, a „każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną” (*Ustawa...* 2001, art. 1. ust. 1). Skoro tak, to zarówno studia i plany, jak i wszystkie inne dokumenty związane z procesem planistycznym należy zaliczyć do kategorii informacji publicznej.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej zapewnia obywatelom prawo do uzyskiwania informacji publicznej oraz dostępu do dokumentów urzędowych bez

podawania powodów (czyli wykazywania interesu prawnego lub faktycznego) (*Ustawa...* 2001, art. 2, art. 3 ust. 1., art. 5 ust. 1 i 2). W tym miejscu warto zwrócić uwagę na różnicę między *informacją* a *dokumentem*. Jest oczywiste, że dostęp do dokumentu nie jest tym samym co dostęp do informacji. Termin *informacja* może się bowiem odnosić do części jakiegoś dokumentu, może obejmować więcej niż jeden dokument, może też odnosić się do źródeł niebędących źródłami pisanyymi (Budzyńska, Pawłowski, 2005). Mimo to urzędy często próbują ograniczać pojęcie informacji publicznej do dokumentów urzędowych, co w rezultacie sprowadza się do odmowy udostępnienia przez dany podmiot dokumentów innych niż urzędowe (*Wyrok...* 2012).

Pozostaje jeszcze kwestia sposobu udostępniania informacji publicznych. Również w tej sprawie ustawodawca podaje stosunkowo jasne wytyczne. Obok ogłaszania w Biuletynie Informacji Publicznej i w centralnym repozytorium informacja publiczna jest udostępniana na wniosek oraz przez wyłożenie lub wywieszenie w miejscach ogólnie dostępnych. Co ważne, informacja publiczna, która może być udostępniona niezwłocznie, powinna być przekazana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku (*Ustawa...* 2001, art. 10 i 11).

Podsumowując, można bez wahania stwierdzić, że w zakresie ustawowego prawa do informacji publicznej mieszczą się wszystkie elementy procesu planowania przestrzennego. Co więcej, również wszystkie określone ustawowo sposoby rozpowszechniania informacji publicznej mają zastosowanie również do dokumentów planistycznych.

W świetle tej wiedzy przydatne wydaje się wprowadzenie pojęcia *informacji planistycznej*, obejmującego wszelkie informacje i dokumenty powstające w ustawowym procesie podejmowania decyzji przestrzennych (Damurski 2014). Informacje planistyczne można podzielić na trzy grupy: regulacje dotyczące przeznaczenia terenu, decyzje urzędowe oraz dokumenty związane z partycypacją społeczną. Każda z tych grup jest opracowywana w ramach określonych procedur administracyjnych przez władze publiczne i dotyczy spraw publicznych, spełnia zatem ustawowe kryteria stawiane informacjom publicznym.

Dostępność informacji planistycznych może przybierać różne formy; na przykład ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymaga, żeby in-

formacja o przystąpieniu do sporządzenia studium lub planu miejscowego była ogłaszana w prasie miejscowej, przez obwieszczenie (na tablicy ogłoszeń i w internecie), a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości (*Ustawa...* 2003, art. 11 i art. 17). Nie dla wszystkich dokumentów ustawodawca wskazał jednak konkretną formę udostępniania. Na przykład rozpatrzenie wniosków złożonych do studium lub planu albo projekt planu na etapie przekazywania do opiniowania i uzgodnień z instytucjami, chociaż stanowią informację publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej (*Ustawa...* 2001), nie mają określonego zakresu i sposobu publikowania. Ich dostępność zależy zatem od przyjętej w danej gminie polityki informacyjnej, a dokładnie – standardów przestrzeganych przez urzędników, którzy często sami (nie zawsze słusznie) decydują o tym, co jest publiczne, a co nie jest.

3.3. Metadane i wektoryzacja dokumentów planistycznych

W kontekście informacji planistycznych trzeba omówić zagadnienie metadanych i wektoryzacji dokumentów planistycznych. Zgodnie z Ustawą o infrastrukturze informacji przestrzennej (*Ustawa...* 2010) organy administracyjne są zobowiązane do utworzenia, aktualizacji i udostępniania metadanych oraz zbiorów danych przestrzennych dla dokumentów planistycznych (MPZP i SUIKZP). Pod pojęciem metadanych rozumie się takie informacje, które opisują zbiory oraz usługi danych przestrzennych i umożliwiają odnalezienie, inwentaryzację i używanie danych i usług (24GIS 2016). Takie przedstawienie przepisów planistycznych:

- ułatwia wyszukiwanie danych przestrzennych,
- promuje wiedzę z zakresu planowania przestrzennego wśród użytkowników,
- usprawnia funkcjonowanie systemów gromadzących dane,
- ułatwia zarządzanie gminą oraz obsługę interesantów,
- umożliwia współpracę między różnymi szczeblami administracji (por. Mączewski 2013).

Aby osiągnąć wyżej wymienione cele, należy przeprowadzić wektoryzację dokumentów planistycznych oraz udostępnić je w zgeometryzowanej formie w internecie. Pełna wektoryzacja obejmuje tereny o określonych funkcjach (np. mieszkaniowej, usługowej, rekreacyjnej, komunikacyjnej itp.) oraz fragmenty tekstów uchwał

dla wybranego obszaru. W ten sposób powstaje baza danych, w której znajdują się identyfikatory łączące mapy z ustaleniami dla dowolnego miejsca objętego planem.

Metadane dają również możliwość automatycznego generowania wypisów i wyrysów z planów, co znacznie skraca czas przygotowania dokumentów urzędowych. Ponadto informacje o wydanych wypisach i wyrysach są przechowywane w zasobach danych, co z kolei umożliwia sporządzanie zestawień statystycznych obrazujących zainteresowanie danym miejscem wśród użytkowników i inwestorów (Izdebski, Malinowski, 2014).

Zgodnie z harmonogramem adaptacji i implementacji dyrektywy INSPIRE (Infrastruktura Informacji Przestrzennej w Europie) do 30 grudnia 2015 miały zostać opracowane zbiory danych przestrzennych dla dokumentów planistycznych opracowanych po 7 czerwca 2010 roku, zaś do 30 grudnia 2020 dla wszystkich pozostałych dokumentów planistycznych (por. European Commission 2007). Należy zatem oczekiwać, że w chwili publikacji niniejszego artykułu większość gmin w Polsce dysponuje już metadanymi dla funkcjonujących w nich planów zagospodarowania przestrzennego.

Podsumowując, można stwierdzić, że wektoryzacja planów oraz ich powiązanie z innymi dokumentami istotnie podnosi jakość usług w zakresie planowania przestrzennego i usprawnia funkcjonowanie samorządów gminnych, przyczyniając się w dużej mierze do standaryzacji procesów e-partycypacji w planowaniu przestrzennym.

4. Profil użytkownika systemów e-partycypacji

Podstawowym warunkiem skutecznej realizacji założeń e-partycypacji jest powszechny dostęp do internetu. Popularność komputerów w Polsce zdecydowanie wzrosła na początku XXI wieku, kiedy to znacznie zmniejszył się rozmiar urządzeń, a ich cena stała się przystępna dla przeciętnie zarabiającego obywatela. W ostatnich latach obserwuje się z kolei szybki wzrost popularności urządzeń przenośnych. Już w niemal 60% gospodarstw domowych są laptopy, a co czwarte gospodarstwo ma przynajmniej jeden tablet. Jeśli chodzi o internet, to o ile w 2003 roku tylko 17% gospodarstw domowych deklarowało, że ma dostęp do sieci, o tyle obecnie korzysta z niej już dwie trzecie dorosłych. Polacy coraz częściej dysponują też internetem mo-

bilnym w różnych postaciach, w tym za pośrednictwem telefonii komórkowej (Batorski 2015).

Można wyróżnić dwa główne sposoby korzystania z internetu. „Dla jednych jest to narzędzie bardziej instrumentalne, przydatne w pracy, nauce, robieniu zakupów, zastosowaniach twórczych itp., a dla innych jest to przede wszystkim narzędzie rozrywki. Zastosowania bardziej instrumentalne są zdecydowanie popularniejsze wśród osób lepiej wykształconych, mieszkających w największych miejscowościach i raczej o wyższych dochodach. Jednocześnie osoby te znacznie rzadziej wykorzystują internet w celach związanych z rozrywką. Ta ostatnia jest natomiast popularna wśród użytkowników słabiej wykształconych, mieszkających w mniejszych miejscowościach i gospodarstwach domowych o niższych dochodach” (Batorski 2015: 395).

Powszechna dostępność internetu, przy jednoczesnym zróżnicowaniu sposobów jego wykorzystania, dotyczy również uczestników procesu planowania przestrzennego. Wszystkie wymienione w poprzednim podrozdziale grupy uczestników procesu podejmowania decyzji przestrzennych, a więc mieszkańcy, władze, inwestorzy, właściciele nieruchomości i projektanci, są potencjalnymi użytkownikami narzędzi e-partycypacji. Szczególne jednak miejsce zajmują wśród nich mieszkańcy i bywalcy danego miejsca, i to nie tylko ze względu na ich największą liczebność. To oni są bowiem pierwszym i najważniejszym podmiotem *gry o przestrzeń*, a wszystko, co robią inni gracze, powinno bezpośrednio lub pośrednio służyć właśnie użytkownikom przestrzeni (Pawłowska 2008). Przeciętny mieszkaniec jest laikiem w zakresie planowania przestrzennego i zwykle nie ma wyspecjalizowanej wiedzy niezbędnej do wzięcia czynnego udziału w procedurach planistycznych. To właśnie z myślą o nim są obecnie konstruowane narzędzia i systemy partycypacji *on-line*. Dlatego wyszukiwanie informacji planistycznych w internecie powinno być możliwie proste, a same informacje powinny być kompletne, opatrzone odpowiednimi wyjaśnieniami i na bieżąco aktualizowane.

5. Badania empiryczne

5.1. Metodyka badań

Z punktu widzenia przeciętnego użytkownika, którego profil opisano powyżej, pierwszym kierunkiem poszukiwań wiadomości dotyczących planowania prze-

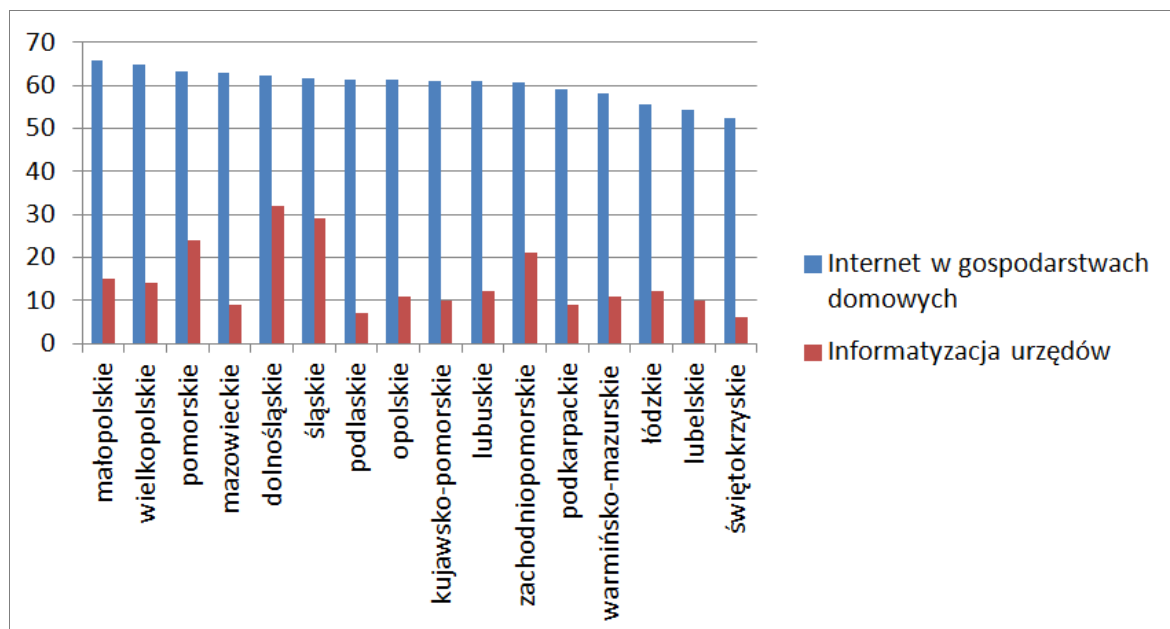
strzennego jest strona internetowa urzędu miasta lub gminy. Kolejnym krokiem jest odnalezienie konkretnego miejsca, którym jest zainteresowany użytkownik, a następnie pozyskanie odpowiednich dokumentów planistycznych. Ponieważ informacje planistyczne mogą być dla odbiorcy-laika niezrozumiałe, powinien on mieć możliwość skorzystania z przewodnika wyjaśniającego zawile procedury projektowe, a jeśli to okaże się niewystarczające, powinien mieć możliwość skontaktowania się z urzędnikiem zajmującym się planowaniem przestrzennym. Wreszcie każdy zainteresowany powinien móc wziąć czynny udział w prowadzonych procedurach planistycznych przez składanie wniosków i uwag *on-line*, udział w forach dyskusyjnych lub ankietach dotyczących zagospodarowania danego obszaru.

Mając na uwadze opisane tu potrzeby użytkowników, w prezentowanym artykule posłużono się metodą analizy treści stron internetowych z punktu widzenia końcowego odbiorcy (zob. Damurski 2012, 2016). Badaniu poddano treści znajdujące się na stronach internetowych urzędów gmin, w Biuletynach Informacji Publicznej, a także w Systemach Informacji Przestrzennej (SIP). Szczegółowy spis stron internetowych objętych badaniem zamieszczono na końcu niniejszego artykułu. W analizie uwzględniono w szczególności dostępność dokumentów planistycznych (przede wszystkim miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego) oraz istnienie funkcji umożliwiających załatwienie spraw urzędowych przez internet (formularzy wniosków i uwag, elektronicznego składania dokumentów). Badania przeprowadzono w maju i czerwcu 2016 roku na wybranej próbie sześciu polskich gmin.

5.2. Dobór próby do badań

Dobór przykładów stron internetowych do badań okazał się zadaniem bardzo trudnym. Z 2478 gmin (BDL GUS 2016) należało wytypować możliwie reprezentatywną próbę, aby uzyskane wyniki dawały wiarygodny i całościowy obraz całości zjawisk e-partycypacji w Polsce. Aby spełnić ten postulat, proces doboru gmin do badań podzielono na dwa etapy. Najpierw sklasyfikowano wszystkie województwa według danych dotyczących informatyzacji urzędów (potencjalna „podaż” e-partycypacji) oraz wskaźników dostępu do internetu w gospodarstwach domowych (potencjalny „popyt” na e-partycypację; zob. ryc. 1). Następnie w wybranych województwach wytypowano gminy na podstawie liczby planów miejscowych na 1000

mieszkańców. Dzięki temu powiązано kwestie rozwoju technik informacyjnych i komunikacyjnych z zagadnieniami planowania przestrzennego, uzyskując zbiór gmin mających zróżnicowane doświadczenie w zakresie e-partycypacji.



Rycina 1. Zestawienie danych dotyczących dostępu internetu w gospodarstwach domowych (% gospodarstw deklarujących dostęp do sieci w 2015 roku) i danych dotyczących informatyzacji urzędów (% urzędów administracji samorządowej i rządowej mających własny system informacji przestrzennej).

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Batorski 2015; ARC 2011)

Infrastruktura informatyczna determinuje procesy e-partycypacji zarówno po stronie mieszkańców, jak i administracji. Dlatego pod uwagę wzięto oba wskaźniki, dobierając wstępną próbę do badań następująco:

- dwa województwa o obu wskaźnikach wysokich (dolnośląskie i śląskie),
- dwa województwa obu wskaźnikach niskich (świętokrzyskie i lubelskie),
- dwa województwa o mieszanych wskaźnikach (mazowieckie i zachodniopomorskie).

W każdym z sześciu wytypowanych województw wybrano jedną gminę do badań na podstawie liczby planów miejscowych przypadających na 1000 mieszkańców (na podstawie danych BDL GUS 2016), zgodnie z założeniem, że każdy plan powstaje w drodze procedur administracyjnych uwzględniających elementy party-

cypacji społecznej, a skoro tak, to gminy o najwyższych wskaźnikach mają potencjalnie największe doświadczenie w zakresie udziału mieszkańców w planowaniu przestrzennym. Ostatecznie do badań wytypowano gminy o najwyższym wskaźniku w każdym ze wskazanych wyżej województw (tab. 1.).

Tabela 1. Wybrane dane dla gmin wytypowanych do badań

Województwo	Gmina	Typ gminy	Liczba mieszkańców (2011 r.)	Liczba planów miejscowych na 1000 mieszk. (2011 r.)
dolnośląskie	Kunice	gmina wiejska	6 399	23,3
śląskie	Wielowieś	gmina wiejska	5 903	6,6
świętokrzyskie	Miedziana Góra	gmina wiejska	11 182	3,5
lubelskie	Biała Podlaska	gmina wiejska	13 848	4,2
mazowieckie	Słupno	gmina wiejska	7 145	18,1
zachodniopomorskie	Rewal	gmina wiejska	3 846	7,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie (BDL GUS 2016)

Jak widać, wybrane gminy cechują się stosunkowo małą liczbą ludności. Ponadto ich lokalizacja jest bardzo zróżnicowana - od turystycznych miejscowości nadmorskich (Rewal), poprzez struktury typowo podmiejskie (Miedziana Góra k. Kielc, Kunice k. Legnicy, Słupno k. Płocka, Biała Podlaska gmina wiejska k. miasta Biała Podlaska), po gminy położone peryferyjne względem dużych miast (Wielowieś). Wszystko to sprawia, że wytypowana próba stanowi stosunkowo dobrą reprezentację gmin w skali Polski i daje przeciwwagę dla badań skoncentrowanych na dużych miastach (zob. Damurski 2016).

5.3. Kryteria analizy stron internetowych urzędów

Badaniem objęto zarówno treści zawarte na stronach internetowych, jak i sposób ich prezentacji. Przejrzystość, zrozumiałe hasła, uporządkowany układ zakładek pomagają użytkownikom w sprawnym wyszukiwaniu istotnych dla nich informacji.

W niniejszym artykule przeanalizowano siedem aspektów, które określają, czy dana strona internetowa jest czytelna, czy pomaga zrozumieć istotę oraz przebieg procedur planistycznych, i wreszcie czy pozwala włączyć się użytkownikom w proces partycypacji społecznej *on-line*. Aspekty te przedstawiono poniżej.

- (1) Układ treści. Informacje zawarte na stronie są prezentowane przez urzędy dowolnie, tzn. nie ma w tym zakresie żadnych ustawowych wymogów. Najbardziej popularne formy organizacji treści to: lista zagadnień znajdująca się po lewej stronie lub u góry (treści ułożone alfabetycznie lub podzielone tematycznie) oraz sugestywne ikony, których kształt, kolor i zawartość mają symbolicznie przedstawiać określone zagadnienia.
- (2) Słowniczek. Jak już wspomniano, specjalistyczne pojęcia związane z planowaniem przestrzennym zazwyczaj nie są znane przeciętnym użytkownikom. Dlatego na stronie internetowej powinny znaleźć się definicje kilku podstawowych zagadnień, np. planowanie przestrzenne, etapy procedury opracowania planu miejscowego i partycypacja społeczna oraz tekst ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym opatrzony odpowiednim komentarzem.
- (3) Składanie wniosków i uwag. Etapem partycypacji społecznej, w którym obywatele uczestniczą najliczniej, jest składanie wniosków i uwag do studium lub planu. Dokumenty te można przekazywać do urzędu na różne sposoby, ale z punktu widzenia e-partycypacji najważniejsze są formy zdalne: formularze wniosków i uwag do pobrania i wydrukowania ze strony internetowej oraz formularze do wypełnienia i wysłania do urzędu bezpośrednio ze strony internetowej.
- (4) Sposób publikacji uchwał. Urzędy są zobowiązane publikować treści uchwał oraz rysunki planów na swoich stronach internetowych. Dla przeciętnego użytkownika odnalezienie odpowiednich dokumentów może jednak stanowić pewną trudność. Istotną barierą bywa również sama forma pliku; jeśli bowiem treść uchwały jest zeskanowana i opublikowana jako mapy bitowe, odbiorca nie ma możliwości wyszukiwania informacji za pomocą narzędzi wbudowanych w przeglądarkę (wyszukiwanie, skrót klawiaturowy Ctrl+f). Dlatego lepszym sposobem z punktu widzenia użytkownika jest publikacja pliku tek-

stowego (.doc, .pdf), co usprawnia przeglądanie skompilowanych dokumentów planistycznych.

- (5) Forma rysunku. Rysunek planu jest załącznikiem do uchwały. Zazwyczaj na stronach internetowych urzędów są publikowane rysunki w postaci plików rastrowych (.jpg, .tif, .pdf), które można powiększać, pomniejszać i drukować, chociaż nie można przeszukiwać ich treści. Nową formą publikacji rysunku planu jest opisana wyżej wektoryzacja informacji planistycznych, w wyniku której plan przybiera postać geowizualizacji. Dzięki niej można nie tylko powiększać, pomniejszać i drukować, ale także przeszukiwać treść i wybierać informacje (warstwy), które mają być wyświetlone na mapie, np. podkład topograficzny, drogi, nazwy ulic, ewidencja gruntów, zabudowa itd.
- (6) Powiązanie między rysunkiem a uchwałą. Przeciętny użytkownik oczekuje pełnej informacji na temat interesującej go przestrzeni, a więc zintegrowanego tekstu i rysunku planu. Powiązanie między rysunkiem a uchwałą jest możliwe przez przypisanie do rysunku i uchwały tego samego numeru planu, a w przypadku planów zwektoryzowanych – umieszczenie na mapie ikony przekierowującej do dokumentu tekstowego.
- (7) Formy komunikacji z urzędem. Mimo usilnych starań informatyków, planistów i urzędników informacje zawarte na stronie internetowej mogą nie zaspokajać w pełni w pełni potrzeb interesantów, dlatego bardzo ważna jest możliwość bezpośredniej komunikacji z urzędem. Oprócz wskazania adresu jednostki, numeru telefonu oraz godzin przyjmowania petentów można zaoferować użytkownikom zdalne formy łączności, np. e-mail, formularz kontaktowy lub profile w mediach społecznościowych (np. na Facebook'u).

5.4. Najważniejsze wyniki badań

Poniżej przedstawiono najważniejsze wyniki badań przeprowadzonych z uwzględnieniem siedmiu wymienionych wyżej aspektów e-partycypacji w sześciu wybranych gminach (tab. 2). Pozwalają one na wskazanie typowych rozwiązań stosowanych przez gminy w dziedzinie partycypacji społecznej *on-line*.

Informacje planistyczne najczęściej są publikowane na stronie Biuletynu Informacji Publicznej (BIP), a nie bezpośrednio na stronach internetowych urzędów.

Zakładki związane z gospodarką przestrzenną przekierowują użytkownika do Biuletynu, co może być zaskakujące i mylące z powodu odmiennej grafiki i układu treści BIP-u. Tylko sporadycznie uchwały i rysunki planów są dostępne do pobrania w witrynie głównej. Tymczasem to właśnie strona internetowa gminy jest pierwszym miejscem, w którym interesanci poszukują informacji planistycznych i to tam powinny znaleźć się zagadnienia z zakresu zagospodarowania przestrzennego.

Innym zagadnieniem związanym z e-partycypacją są systemy informacji przestrzennej. W większości badanych gmin takie systemy w ogóle nie istnieją, a tam, gdzie są, nie obejmują dokumentów planistycznych. Tymczasem gminy są zobowiązane nie tylko do zamieszczania rysunków planów, ale również powinny dbać o ich powiązanie z tekstami uchwał, co ułatwiłoby odbiorcom znalezienie odpowiednich informacji. Dobrym rozwiązaniem w tym zakresie może być umieszczenie na stronie internetowej mapy gminy z podziałem na obszary opracowań planistycznych, do których są przyporządkowane numery odsyłające do listy uchwał.

Badania wskazują na dużą rolę Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP), w tym zwłaszcza skrzynki podawczej, która istnieje na wszystkich analizowanych stronach internetowych. Mimo że skrzynka ta nie wszędzie dobrze funkcjonuje (pojawiają się błędy przy uruchomieniu aplikacji), to jest promowana przez urzędy, a jej ikona jest dobrze widoczna na stronie. Ponadto na wielu stronach można pobrać formularze wniosków i uwag, co jest istotnym kierunkiem rozwoju komunikacji na linii urząd – obywatele.

Pomimo wielości i różnorodności działań podejmowanych przez urzędy w zakresie informowania o planowaniu przestrzennym *on-line* nie wszystkie badane gminy wychodzą naprzeciw potrzebom mieszkańców. Na stronach urzędów brakuje słowniczków wyjaśniających zawile pojęcia planistyczne, trudno jest dotrzeć do informacji związanych z partycypacją oraz konsultacjami społecznymi, a dominującą (często jedyną) formą przekazywania wiadomości są pisma urzędowe: obwieszczenia, ogłoszenia i zarządzenia. Urzędy rzadko decydują się także na użycie mediów społecznościowych, np. Facebook'a. Tymczasem przeciętny odbiorca szuka na stronie głównej urzędu zakładek w rodzaju „Partycypacji społecznej” lub „Konsultacji planów”, zawierających podstawowe informacje o procedurach sporządzenia planów, ze wskazaniem sytuacji, w których jest przewidziany udział mieszkańców.

W tym miejscu powinna się również znajdować lista planów, których procedura jest w toku. Takie właśnie praktyki obserwuje się w dużych miastach (zob. Damurski 2016), w mniejszych miejscowościach praktyki takie są natomiast na razie niezauważalne.

Tabela 2. Wyniki badań stron internetowych sześciu urzędów gmin w Polsce w zakresie siedmiu aspektów e-partycypacji w planowaniu przestrzennym

Kunice	Wielowieś	Miedziana Góra	Słupno	Biała Podlaska	Rewal
Aspekt: Układ treści					
Lista zagadnień, sugestywne ikony	Lista zagadnień, ikona BIP	Lista zagadnień, sugestywne ikony	Lista zagadnień, sugestywne ikony	Lista zagadnień, ikona BIP	Lista ikon
Aspekt: Słowniczek					
Brak	Brak	Brak	Brak	Brak	Pojęcie: MPZP
Aspekt: Składanie wniosków i uwag					
Tylko obwieszczenie	Brak obwieszczeń, wnioski do pobrania w formacie .doc	Obwieszczenie, karty usług (informacja), wnioski do pobrania w formacie .doc	Obwieszczenie, aktualności, wnioski do pobrania w formacie .pdf, z możliwością złożenia <i>on-line</i>	Obwieszczenie, karty usług (informacja), wnioski do pobrania w formacie .doc	Obwieszczenie, informacja na stronie, wnioski do pobrania w formacie .pdf lub .doc
Aspekt: Sposób publikacji uchwał					
Skany uchwał bez	Dokumenty w formie	Dokumenty w formacie	Dokumenty w formacie	Dokumenty w formacie	Dokumenty w formacie

możliwości wyszukiwania, tekst w formacie.pdf, publikacja na BIP z możliwością wyszukiwania	cie.pdf i .doc z możliwością wyszukiwania	.pdf z możliwością wyszukiwania	.pdf z możliwością wyszukiwania	.pdf z możliwością wyszukiwania	.pdf z możliwością wyszukiwania
Aspekt: Forma rysunku					
Pliki w formacie .jpg	Pliki w formacie .jpg	Pliki w formatach .jpg, oraz .tif, również jako warstwa w SIP	Pliki w formacie .jpg, czarno-białe, brak legend i opisów	Brak	Pliki w formatach .jpg lub .pdf (skany kolorowe lub czarno-białe)
Aspekt: Powiązanie między rysunkiem a uchwałą					
Do każdego obszaru przypisany jest nr uchwały	Brak	Tabelaryczne zestawienie rysunków i uchwał	Brak	Brak	Uchwała i rysunek do pobrania w jednym miejscu
Aspekt: Formy komunikacji z urzędem					
Urząd: adres, telefon, fax, e-mail, BIP: ePUAP	Urząd: adres, telefon, fax, e-mail, BIP: ePUAP	Urząd: adres, telefon, fax, e-mail, ePUAP	Urząd: adres, telefon, fax, e-mail, formularz online, BIP: ePUAP	BIP: adres, telefon, fax, e-mail, ePUAP	Urząd: adres, telefon, fax, e-mail, BIP: ePUAP

Źródło: opracowanie własne

Podsumowując empiryczną część prezentowanych tu badań, można stwierdzić, że strony internetowe wybranych urzędów gmin są skonstruowane dość schematycznie i powtarzalnie, co po części sugeruje istnienie pewnego (dotychczas niezdefiniowanego) standardu w zakresie e-partycypacji w planowaniu przestrzennym. Dlatego w dalszej części niniejszego artykułu podjęto próbę klasyfikacji działań z zakresu partycypacji społecznej *on-line* i wypracowania standardów w tym zakresie.

6. Standardy e-partycypacji w planowaniu przestrzennym

6.1. Sposób opracowania standardów

Dające się obecnie wyróżnić standardy e-partycypacji w planowaniu przestrzennym w Polsce zostały opracowane z uwzględnieniem trzech grup czynników:

- (1) obowiązującego prawa, w tym ustawowych wymogów w zakresie partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym, zasad udostępniania informacji publicznej oraz sposobów opracowywania i prezentacji danych przestrzennych;
- (2) dobrych praktyk wypracowanych w samorządach lokalnych, w tym dodatkowych, pozaustawowych form e-partycypacji wynikających z przyjętej w danej gminie polityki informacyjnej;
- (3) perspektyw rozwoju narzędzi e-partycypacji ze szczególnym uwzględnieniem funkcjonalności typu Web 2.0 oraz technik mobilnych.

Standardy podzielono na minimalny (wynikający z obowiązującego prawa), powszechny (typowy dla badanych gmin) oraz prospektywny (którego można się spodziewać w niedalekiej przyszłości). Poszczególne typy ze sobą powiązane kaskadowo, tj. standard powszechny zawiera w sobie standard minimalny rozbudowany o dodatkowe funkcje ułatwiające dostęp do informacji planistycznych, a standard prospektywny zawiera w sobie standard powszechny uzupełniony o nowoczesne formy prezentacji planów miejscowych oraz o słowniczek wyjaśniający pojęcia i procedury planistyczne. Takie podejście ma istotny walor praktyczny, gminy, wprowadzając w życie kolejne standardy, mogą bowiem sukcesywnie podnosić jakość stosowanych przez siebie narzędzi e-partycypacji w planowaniu przestrzennym.

6.2. Standard minimalny

Standard minimalny wiąże się z obowiązkami gmin wynikającymi z prawa. Obejmuje on ustawowe formy partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym (składanie wniosków, dyskusję publiczną, wnoszenie uwag; zob. *Ustawa...*, 2003) oraz wymagany zakres udostępniania informacji planistycznych (*Ustawa...* 2008, 2001). Gdyby uporządkować ten standard z zastosowaniem siedmiu wymienionych wyżej kryteriów, uzyskano by następujący obraz.

- (1) Układ treści. W zakresie tego kryterium standard minimalny nie stawia żadnych wymogów; treści planistyczne mogą być prezentowane dowolnie.
- (2) Słowniczek. Obowiązujące ustawy nie wymagają wyjaśniania pojęć dotyczących planowania przestrzennego na stronach internetowych urzędów.
- (3) Składanie wniosków i uwag. Tu obowiązki ustawowe są dość jasno sprecyzowane, chociaż ograniczają się do publikacji ogłoszeń i obwieszczeń o przystąpieniu do sporządzenia projektu studium lub planu (zawierających informację o zbieraniu wniosków) oraz o wyłożeniu do publicznego wglądu (wraz z informacją o zbieraniu uwag) na stronach internetowych urzędu, a konkretnie w Biuletynie Informacji Publicznej. Wnioski i uwagi mogą być wnoszone za pomocą środków komunikacji elektronicznej bez konieczności opatrywania ich bezpiecznym podpisem elektronicznym (*Ustawa...* 2008, art. 34 ust. 3). Rozpatrzenie wniosków złożonych do studium lub planu lub sam projekt planu, chociaż stanowią informację publiczną w rozumieniu Ustawy o dostępie do informacji publicznej (*Ustawa...* 2001), nie mają określonego zakresu i sposobu publikowania w internecie. Należy również zauważyć, że tego rodzaju dokumenty powodują specyficzną kwestię ochrony danych osobowych i powinny być opracowywane odpowiednio (zob. Damurski 2014).
- (4) Sposób publikacji uchwał. Teksty uchwał muszą być publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej każdej gminy. Ustawodawca nie określa jednak formatu, w jakim należy tego dokonać.
- (5) Forma rysunku. Załączniki graficzne jako części uchwał muszą być publikowane przez urzędy gmin nie tylko po uchwaleniu tych uchwał, ale również

w trakcie wyłożenia do publicznego wglądu (*Ustawa...* 2003, art. 11 ust. 10, art. 29), chociaż ich forma nie jest uregulowana ustawowo.

- (6) Powiązanie między rysunkiem i uchwałą. O ile ogólna konieczność powiązania części tekstowej i graficznej projektu wynika bezpośrednio z Rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które stwierdza, że „na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego” (*Rozporządzenie...* 2003, par. 8.2), o tyle nie ma wymogów dotyczących powiązań między wersjami elektronicznymi tych dokumentów.
- (7) Formy komunikacji z urzędem. Wspomniana wcześniej, zagwarantowana ustawowo możliwość składania wniosków i uwag za pośrednictwem poczty elektronicznej oznacza, że urzędy powinny udostępnić odpowiednie adresy e-mailowe, pod które należy przysyłać wnioski i uwagi dotyczące projektów dokumentów planistycznych.

Standard minimalny jest zachowany we wszystkich badanych gminach, chociaż wypełnienie wymogów ustawowych nie daje gwarancji skuteczności procesów e-partycypacji. Dlatego konieczne są dodatkowe działania stymulujące udział obywateli w planowaniu przestrzennym. Opisano je w standardzie powszechnym i perspektywnym.

6.3. Standard powszechny

Powszechny standard publikowania treści planistycznych w internecie określono na podstawie najczęściej stosowanych form komunikacji *on-line* na badanych stronach internetowych urzędów gmin. Uzupełnia on opisany wyżej standard minimalny o dodatkowe elementy: formularze wniosków i uwag (do pobrania i wydrukowania w domu lub do złożenia *on-line* np. przez system ePUAP) lub karty informacyjne opisujące procedury składania dokumentów urzędowych. Analiza różnych rozwiązań stosowanych na stronach internetowych wybranych urzędów gmin pozwala wskazać te elementy, które pojawiają się najczęściej w poszczególnych kryteriach.

- (1) Układ treści. Zagadnienia planistyczne prezentowane na stronach internetowych są podzielone tematycznie i najczęściej występują w formie listy z lewej lub prawej strony witryny. Nagłówki są jednak podkreślone przez rozmiar czcionki oraz kolor. Bardzo często pojawiają się sugestywne ikony, szczególnie BIP, ePUAP oraz SIP.
- (2) Słowniczek. Wśród badanych gmin tylko jedna oferowała wyjaśnienie najważniejszych terminów planistycznych. Brak słowniczka na stronach pozostałych urzędów należy uznać za uchybienie w wypełnieniu standardu, który powinien być powszechny.
- (3) Składanie wniosków i uwag. Większość urzędów udostępnia formularze wniosków do pobrania wraz z opisem odpowiednich procedur administracyjnych. Wnioski należy wydrukować i wypełnić, a następnie zanieść do urzędu. Innym rozwiązaniem jest korzystanie z elektronicznej skrzynki podawczej ePUAP, dzięki której wnioski można składać bez wychodzenia z domu.
- (4) Sposób publikacji uchwał. Teksty uchwał e są najczęściej publikowane w formie .pdf z możliwością przeszukiwania ich treści. Pojawiające się sporadycznie skany dokumentów bez możliwości przeszukiwania treści dotyczą starszych dokumentów lub pism opatrzonych podpisami i pieczętkami.
- (5) Forma rysunku. Załączniki graficzne uchwał są najczęściej zamieszczane w formacie .jpg w kolorze, przeważnie w bardzo dobrej jakości. Nie daje to co prawda możliwości przeszukiwania ich zawartości, ale ze względu na popularność tego formatu oraz łatwość obróbki komputerowej i drukowania można uznać, że jest to dobra forma upowszechniania informacji planistycznych.
- (6) Powiązanie między rysunkiem a uchwałą. Objęte badaniem urzędy gmin zamieszczają dokumenty planistyczne na swoich stronach internetowych w sposób uporządkowany. W większości przypadków odnalezienie rysunku i uchwały dla danego obszaru nie przedstawiało trudności, dokumenty były bowiem opatrzone tą samą nazwą lub tym samym numerem i zlokalizowane w jednym miejscu lub zestawione w tabeli.
- (7) Formy komunikacji z urzędem. Wszystkie gminy prezentują na swoich stronach dane teleadresowe urzędu, w tym adres pocztowy, numer telefonu, fax

oraz e-maile urzędników odpowiedzialnych za kwestie planowania przestrzennego. Urzędy powszechnie korzystają również z elektronicznej skrzynki podawczej ePUAP, za pomocą której interesanci składają wnioski *on-line*.

6.4. Standard prospektywny

Standard prospektywny (docelowy, przyszłościowy) odsyła z jednej strony do narzędzi stosowanych w dużych miastach, które można uznać za prekursorów w dziedzinie e-partycypacji (zob. Damurski 2016), a z drugiej do stale rozwijanych technik informacyjnych oferujących coraz to nowe formy komunikacji. Przystępny, intuicyjny sposób prezentacji informacji planistycznych decyduje przecież w dużej mierze o nastawieniu użytkowników do całego procesu planowania przestrzennego oraz o sukcesie inicjatyw z zakresu partycypacji społecznej *on-line* i *off-line*. Korzystając z siedmiu kryteriów, którymi kierowano się przy analizie stron internetowych, można opisać standard prospektywny następująco.

- (1) Układ treści. Obecnie najczęściej stosowanym rozwiązaniem jest lista zagadnień. Wydaje się jednak, że pożądanym kierunkiem rozwoju w tej sferze będzie wprowadzenie sugestywnych ikon (jednoznacznie kojarzących się obrazków).
- (2) Słowniczek. Potrzeba wyjaśnienia pojęć związanych z planowaniem przestrzennym jest obecnie słabo dostrzegana przez badane urzędy gmin. Tymczasem stworzenie słowniczka jest zadaniem stosunkowo prostym, a jednocześnie przynoszącym oczywiste korzyści interesantom niemającym fachowej wiedzy z zakresu planowania przestrzennego. Słowniczek może przyjąć formę listy pytań i odpowiedzi albo schematu obrazującego procedurę sporządzania dokumentów planistycznych.
- (3) Składanie wniosków i uwag. Dla tego kryterium standard prospektywny jest w zasadzie tożsamy ze standardem powszechnym, należy jedynie dążyć do jeszcze szerszej popularyzacji formularzy wniosków i uwag składanych *on-line*. Warto również rozwijać nowe funkcjonalności systemów informacji przestrzennej, tak aby umożliwiały one precyzyjne wskazywanie miejsc, których dotyczą wnioski i uwagi.

- (4) Sposób publikacji uchwał. Jak już wspomniano, teksty uchwał są zamieszczane na stronach internetowych badanych urzędów w bardzo dobrej jakości. Należy jednak zadbać o to, aby format dokumentów umożliwiał przeszukiwanie ich treści. Warto również rozważyć publikację nie tylko gotowych dokumentów (wyłożonych do publicznego wglądu lub uchwalonych), ale również będących w opracowaniu, oczywiście z odpowiednim komentarzem na temat etapu procedury planistycznej.
- (5) Forma rysunku. Oprócz publikacji kolorowych map w formacie .jpg należy promować rozbudowę systemów informacji przestrzennej, tak aby zawierały one pełne i aktualne zasoby z zakresu planowania przestrzennego. Wektoryzacja informacji planistycznych pozwoli użytkownikom na dowolne powiększanie i pomniejszanie obrazu bez utraty jakości, a także umożliwi im wybór warstw, które są im w danej chwili potrzebne. Z punktu widzenia urzędników takie rozwiązanie uprości nanoszenie zmian w projektach, usprawni rejestrację wniosków i uwag oraz uporządkuje kwestię wyrysów i wypisów z planu. Istotne będzie przy tym zapewnienie możliwości wyszukiwania danej lokalizacji na różne sposoby (nazwa ulicy, kod pocztowy, numer domu, obręb mapy, numer działki, współrzędne geograficzne itp.). Warto również zadbać o różnorodność formatów plików, do których mogą być eksportowane wskazane przez użytkownika fragmenty rysunku.
- (6) Powiązanie między rysunkiem i uchwałą. Urzędy łączą te dokumenty za pomocą numeru lub nazwy, albo poprzez zestawienie ich w tabeli. Znacznie lepszym rozwiązaniem jest jednak stworzenie interaktywnej mapy, na której po wskazaniu danego terenu pojawiałyby się tekst uchwały oraz legenda planu. Warto również rozważyć powiązanie treści planistycznych z innymi bazami danych, dotyczącymi na przykład stanu zagospodarowania terenu, wskaźników zaludnienia, zagrożeń środowiska itp.
- (7) Formy komunikacji z urzędem. Podstawową formą komunikacji z urzędem powinna być poczta elektroniczna oraz formularz kontaktowy zamieszczony bezpośrednio na stronie internetowej, umożliwiający szybkie wysłanie zapytania bez konieczności logowania się na PUAP. Można również rozwijać profile urzędów w mediach społecznościowych, np. na Facebook'u, oraz prowa-

dzić badania ankietowe *on-line* dotyczące projektów dokumentów planistycznych. W tym ostatnim przypadku istotne jest jednak publikowanie wyników badania, aby użytkownicy mogli zapoznać się z opiniami innych ankietowanych. Wreszcie kluczowym kierunkiem rozwoju powinno być dostosowanie serwisów gminnych do potrzeb urządzeń mobilnych (przynajmniej tych wyposażonych w typowe systemy operacyjne: Apple iOS, Android, Windows Phone), z wykorzystaniem ich lokalizacji oraz możliwością bieżącego włączania użytkowników w proces podejmowania decyzji przestrzennych.

7. Podsumowanie

Podstawowym warunkiem rozwoju e-partycypacji jest powszechny dostęp do technik komunikacyjnych. Widoczny od kilkunastu lat stały wzrost liczby użytkowników internetu w Polsce oraz poszerzający się zakres zastosowań sieci teleinformatycznych prowadzi do pytania o relację między techniką a procesami podejmowania decyzji publicznych.

Zaprezentowane w niniejszym artykule standardy w zakresie e-partycypacji w procesie planowania przestrzennego mają zarówno walor poznawczy (pozwalają opisywać poziom zaawansowania narzędzi komunikacji *on-line*), jak i operacyjny (umożliwiają wskazywanie pożądanego kierunku rozwoju w polityce komunikacyjnej samorządów lokalnych). Duża dynamika zmian w dziedzinie technik informacyjnych sprawia, że nie będą one stanowić stałego, niezmiennego punktu odniesienia dla badań lub praktyki samorządowej, ale raczej dadzą asumpt do dalszych poszukiwań wzorców komunikacji *on-line* w dziedzinie planowania przestrzennego.

Proponowane standardy nie są uniwersalne, ze względu na skąpość próby badawczej nie mogą być one bowiem uznane za reprezentatywne dla ogółu gmin w Polsce. Przyjęta metoda badań oferuje jednak pewien całościowy schemat myślenia o e-partycypacji społecznej, obejmujący obowiązujące prawo, praktykę samorządową oraz technikę.

8. Literatura

8.1. Artykuły i monografie naukowe oraz bazy danych

- 24GIS, b.d.: *Zbiory danych przestrzennych i metadane INSPIRE dla dokumentów planistycznych*; <http://24gis.pl/oferta/zbiory-metadane-insipre/dane-i-metadane-planistyczne/>.
- ARC Rynek i Opinia, 2011: *Badanie wpływu informatyzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2011 roku*. Raport z badania ilościowego zrealizowanego na zlecenie MSWiA. Warszawa.
- Batorski D., 2015: *Technologie i media w domach i w życiu Polaków*; w: J. Czapiński, T. Panek (red.): *Diagnoza Społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*. Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego. „Contemporary Economics. Quarterly of University of Finance and Management in Warsaw”, 9, 4, 373-395.
- BDL GUS (Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego), b.d.; <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>.
- Budzyńska I., Pawłowski B., 2005: *Polityka jawności i przejrzystości Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem dostępu do dokumentów publicznych*. Informacja BSE nr 731 (IP-91 P); http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_00/i-731.pdf.
- Cabiddu F., 2010: *The Use of Web Services for Inclusive Decision Process: Towards the Enhancement of e-Democracy*. „Information Systems: People, Organizations, Institutions, and Technologies”, 1, 39-47.
- Damurski Ł., 2010: *Rola planisty przestrzennego w procesie partycypacji społecznej: zachodnie idee a polska rzeczywistość*; w: W. Ratajczak, K. Stachowiak (red.): *Gospodarka przestrzenna społeczeństwu*. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe; 99-108.
- Damurski Ł., 2012: *Internetowe narzędzia partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego*; w: A. Maciejewska (red.): *Gospodarka przestrzenna w świetle wymagań strategii zrównoważonego rozwoju*. „Studia KPZK PAN”, 142, Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN; 504-525.
- Damurski Ł., 2014: *Dyskusja (nie)publiczna: problem dostępności dokumentów planistycznych na poziomie gminy*. „Samorząd Terytorialny”, 24, 4, 38-50.

- Damurski Ł., 2016: *Recent progress in online communication tools for urban planning: a comparative study of Polish and German municipalities*. "International Journal of e-Planning Research", 5, 1, 39-54.
- Dobosz A., 2016: *Postawy partycypacyjne mieszkańców Żywca*. „Problemy Rozwoju Miast Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast”, XIII, I/2016, 15-27.
- European Commission, 2007: *Infrastructure for the Spatial Information in the European Community*; <http://inspire.ec.europa.eu/index.cfm/pageid/48>.
- European Commission, 2010: *Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action. 9th Benchmark Measurement*; http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/document.cfm?action=display&doc_id=747.
- Grodzka D., 2007: *E-administracja w Polsce*. „Infos - zagadnienia społeczno-gospodarcze”, Biuro Analiz Sejmowych, 18, 5 lipca 2007.
- Hausner J., Górniak J., Mazur S., Koldras S., Paszkowska R., 1999: *Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik*. Kraków; www.msap.ae.krakow.pl/doki/komunik.pdf.
- Hirt S., Stanilov K., 2009: *Twenty Years of Transition: the Evolution of Urban Planning in Eastern Europe and the former Soviet Union, 1989-2009*. "Human Settlements Global Dialogue Series", 5. Nairobi: UN-HABITAT.
- Horelli L. (red.), 2013: *New Approaches to Urban Planning. Insights from Participatory Communities*. Aalto University publication series, Aalto-ST 10/2013, Helsinki: Unigrafia Oy.
- Izdebski W., Malinowski Z., 2014: *Podstawowe problemy związane z informatyzacją planów zagospodarowania przestrzennego*. Materiały konferencji Gospodarki Przestrzennej. Warszawa; http://www.izdebski.edu.pl/kategorie/Publikacje/WI_ZM_PW_MPZP_25.pdf.
- Leboreiro Amaro A., 2014: *State of the art of strategic physical planning*; w: J. Arana, T. Franchini Alonso (red.): *Strategies for the post-speculative cities*. Wrocław: Association of European Schools of Planning; 32-41.
- Lourenço R. P., Costa J. P., 2010: *e-Participation: A Discursive Approach*. "Advances in Group Decision and Negotiation 1", 5, 3, 163-184.

- Mączewski K., 2013: *Zagadnienia planistyczne w projektach kluczowych samorządu województwa mazowieckiego*. Warszawa; <http://docplayer.pl/15871987-Zagadnienia-planistyczne.html>.
- Parysek J. J., 2010: *Gospodarka przestrzenna i rola partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego*; w: W. Ratajczak, K. Stachowiak (red.): *Gospodarka przestrzenna społeczeństwu*. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe; 79-98.
- Pawłowska K., 2008: *Przeciwdziałanie konfliktom wokół ochrony i kształtowania krajobrazu. Partycypacja społeczna, debata publiczna, negocjacje*. Kraków: Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej.
- Przybylska A., 2007: *Wzory komunikowania w Internecie między samorządem a mieszkańcami*. „*Studia Socjologiczne*”, 3(186), 85-114.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2003 nr 164 poz. 1587).
- Sandoval-Almazan R., Gil-Garcia J. R., 2012: *Are government internet portals evolving towards more interaction, participation, and collaboration? Revisiting the rhetoric of e-government among municipalities*. “*Government Information Quarterly*”, 29 (2012), 72–81.
- Sułek A., 2009: *Doświadczenie i kompetencje obywatelskie Polaków*; w: J. Czapiński, T. Panek: *Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*. Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego; 265-270.
- The Parliamentary Office of Science and Technology, 2009: *E-democracy Postnote*, 321; <http://www.parliament.uk/documents/post/postpn321.pdf>.
- UN-HABITAT, 2015: *The Role of ICT in the Proposed Urban Sustainable Development Goal and the New Urban Agenda*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80 poz. 717 ze zm.).

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2008 nr 199 poz. 1227 ze zm.).

Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz.U. 2010 nr 76 poz. 489 ze zm.).

Wallin S., Saad-Sulonen J., Amati M., Horelli L., 2012: *Exploring E-Planning Practices in Different Contexts: Similarities and Differences Between Helsinki and Sydney*. „International Journal of E-Planning Research”, 1(3), 17-39.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie nr II SAB/Wa 49/12 z dnia 2012.04.27.

8.2. Strony internetowe objęte badaniem

BIP Gminy Biała Podlaska, b.d.; <http://ugbialapodlaska.bip-lublin.pl/index.php?id=6&tryb=&p0=&p1=&p2=>.

BIP Gminy Halinów, b.d.; <http://bip.halinow.pl/public/>.

BIP Gminy Kunice, b.d.; <http://www.bip.kunice.pl>.

BIP Gminy Miedziana Góra, b.d.; http://www.miedzianagora.eobip.pl/bip_miedzianagora/index.jsp?place=Menu01&news_cat_id=-1&layout=0.

BIP Gminy Rewal, b.d.; <http://www.bip.rewal.pl>.

BIP Gminy Słupno, b.d.; <http://ugslupno.bip.org.pl>.

BIP Gminy Wielowieś, b.d.; <http://www.bip.wielowies.pl>.

Gazeta Powiatowa Legionowo, b.d.; <http://gazetapowiatowa.pl/wiadomosci/legionowo/konsultacje-spoeczne-w-sprawie-parku-zdrowia/>.

SIP Gminy Biała Podlaska, b.d.; <http://bialapodlaska.e-mapa.net>.

SIP Gminy Halinów, b.d.; <http://halinow.e-mapa.net>.

SIP Gminy Kunice, b.d.; <http://kunice.e-mapa.net>.

SIP Gminy Miedziana Góra, b.d.; <http://miedzianagora.e-mapa.net>.

SIP Gminy Rewal, b.d.; <http://rewal.e-mapa.net/?rewal547=1>.

SIP Gminy Słupno, b.d.; <http://slupno.e-mapa.net>.

Urząd Miasta Biała Podlaska, b.d.; <http://www.um.bialapodlaska.pl>.

Urząd Gminy Kunice, b.d.; <http://www.kunice.pl>.

Urząd Gminy Miedziana Góra, b.d.; http://www.miedziana-gora.pl/asp/pl_start.asp?ref=1&schemat=.

W poszukiwaniu standardu e-partycypacji w planowaniu przestrzennym

Urząd Gminy Słupno, b.d.; <http://www.slupno.eu>.

Urząd Gminy Rewal, b.d.; <http://www.rewal.pl/index.php/pl/>.

Urząd Gminy Halinów, b.d.; <http://www.halinow.pl>.

Urząd Gminy Urszulin, b.d.; http://www.ug.urszulin.eu/?attachment_id=4042.

Urząd Gminy Wielowieś, b.d.; <http://www.wielowies.pl>.

Urząd Miasta Marki, b.d.; http://www.marki.pl/www/aktualnosc-1522-tytul-zadaj_pytanie.

Wpłynęło/received 03.12.2016; poprawiono/revised 13.02.2017