

KATARZYNA KOBIELSKA

Uniwersytet Wrocławski
e-mail: katarzyna.kobielska@uwr.edu.pl

Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym na przykładzie Polski

Wprowadzenie

Jednym z istotniejszych mechanizmów równoważenia rozwoju jest polityka przestrzenna, pełniąca ważną funkcję integracyjną oraz harmonizującą w wymiarze zarówno społecznym, gospodarczym, jak i środowiskowym. Tak samo jak zrównoważony rozwój nie byłby pełen bez uspołecznienia, zagospodarowanie przestrzenne nie byłoby prawidłowe bez udziału interesariuszy. Uspołecznianie polityki przestrzennej można uznać za standard, którego znaczenie podkreśla się zarówno na poziomie międzynarodowym¹, jak i w krajowym prawodawstwie, przede wszystkim odnoszącym się do planowania i zagospodarowania przestrzennego².

Aby decydowanie o przestrzeni osiągnęło charakter partycypacyjny, niezbędna jest właściwa konfiguracja i natężenie następujących elementów systemu: 1) reguł stwarzających ramy do uspołecznionego działania; 2) praktyki społecznej, rozumianej jako aktywność obywateli; 3) otwartości po stronie organizatora procesów, czyli władz i administracji. W niniejszym opracowaniu podjęto próbę osadzenia planowania przestrzennego (w Polsce), towarzyszących mu reguł i praktyk uspołeczniających w kontekście analiz jakościowych prowadzonych nad demokracją partycypacyjną oraz przemian, jakie w tym zakresie dotyczą

¹ Tematyka ta znalazła swoje odzwierciedlenie w wytycznych z poszczególnych Szczytów Ziemi (Sztokholm — 1972; Rio de Janeiro — 1992, 2012; Johannesburg — 2002) czy innych ponadnarodowych porozumieniach, np.: Karta Biznesu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju, System „Global Compact” ONZ, Deklaracja ONZ „Bankowość i Środowisko”, Agenda Habitat.

² Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) — dalej: u.p.z.p.

administracji publicznej. W pierwszej części opracowania określono warunki brzegowe związane z funkcjonowaniem procesów partycypacyjnych, takie jak: demokracja partycypacyjna, demokracja deliberacyjna, społeczeństwo obywatelskie, *governance*, reformy administracji publicznej. Następnie zasygnalizowano kwestie dotyczące możliwości badania zaawansowania partycypacji. W trzeciej części zaprezentowano istniejące w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym formy uspołeczniania planowania przestrzennego, odnosząc je do standardów demokracji partycypacyjnej. W tym samym podrozdziale sformułowano kilka propozycji usprawniających planowanie przestrzenne w kontekście wdrażania mechanizmów partycypacji społecznej.

W tekście zaprezentowano model partycypacji społecznej na tle polityki przestrzennej prowadzonej na najniższym szczeblu samorządu terytorialnego, co znajduje uzasadnienie w kompetencjach spoczywających w tym zakresie na samorządzie gminnym.

Partycypacja — warunki brzegowe

Partycypacja oznacza współpracę, współdecydowanie, angażowanie podmiotów będących adresatami decyzji i/lub takich, które decyzje implementują. Partycypacja jest mocno osadzona w teorii demokracji — w jej modelu partycypacyjnym³, który podkreśla osobisty udział oraz aktywne i chętne włączanie się obywateli w sprawy publiczne. Jak podkreśla Giovanni Sartori, nie możemy mówić o uczestnictwie wówczas, gdy polega ono na prozaicznym „byciu częścią czegoś” czy przymusowym „włączeniu do czegoś”⁴. Istotny kontekst partycypacji stanowi jej warstwa komunikacyjna. Dlatego też w analizie partycypacji warto uwzględnić deliberację (*deliberative democracy*)⁵, która charakteryzuje się „[...] argumentatywną formą komunikacji, dążeniem do osiągnięcia racjonalnie motywowanej zgody (szerokiego porozumienia, a nie partykularnego kontraktu), [...], jawny oraz otwarty charakter dysput prowadzonych w dobrej wierze, wolność od przymusu zmierzająca do zabezpieczenia równych szans bycia wysłuchanym, zgłaszania propozycji, formułowania argumentów, zogniskowanie debat na sprawach, które w imię dobra ogólnego można poddawać skutecznym regulacjom”⁶. Warunkiem *sine qua non* funkcjonowania partycypacyjnego modelu demokracji,

³ G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 145–150.

⁴ *Ibidem*, s. 148.

⁵ Por. *ibidem*, s. 135–159; D. Held, *Modele demokracji*, Kraków 2010, s. 299–332; M. Sward, *Demokracja*, Warszawa 2008, s. 143–152; W. Misztal, *Dialog obywatelski we współczesnej Polsce*, Lublin 2011; J. Sroka, *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe: teoria i praktyka*, Wrocław 2009.

⁶ W. Misztal, *op. cit.*, s. 21.

aby nie była ona wyłącznie formalnym mechanizmem, jest rozwinięte społeczeństwo obywatelskie (*civil society*), rozumiane jako zbiór obywateli aktywnych, otwarcie wyrażających swoją „obywatelskość”, które powstaje z potrzeby i interesu człowieka. Wiesław Bokajło zwraca uwagę, iż samorządne społeczeństwo obywatelskie to efekt występowania: 1) podmiotu — obywatela *in actu*; 2) uświadomionych potrzeb — dających impulsy do łączenia się obywateli; 3) dewolucji władzy — rozumianej jako najbardziej zaawansowana forma decentralizacji; 4) warunków prawnych i politycznych (jako efektu działalności władz centralnych) oraz organizacyjnych (na poziomie lokalnym); 5) odpaństwowienie gospodarki i uspołecznienie państwa⁷.

Partycypacyjny model sprawowania władzy jest najbardziej realny do wdrożenia na poziomie lokalnym, na co wyraźnie zwraca uwagę Sartori: „[...] uczestnictwo stanowi istotę mikrodemokracji [...] stwarza infrastrukturę niezbędną dla całej makrostruktury, to znaczy dla ustroju demokratycznego”⁸. Podobnie odnosi się do zagadnienia Robert Dahl: „Im mniejszy jest organizm demokratyczny, tym większe są możliwości uczestniczenia przez obywateli i tym mniejsza jest potrzeba przekazywania przedstawicielom uprawnień do podejmowania decyzji”⁹. Dahl podkreśla na tym tle „ciemną stronę” systemu przedstawicielskiego, którą stanowią układy politycznych i biurokratycznych elit. Tym ostatnim — administratorom, biurokratom, urzędnikom, sędziom, a nawet organizacjom międzynarodowym — przekazuje przecież obywatel swoją władzę w sposób pośredni¹⁰. Także inny badacz demokracji — David Held — zwraca uwagę na zagrożenie dla procedur demokratycznych, jakie niesie merytokracja. Jego zdaniem popularny obecnie trend działania władz, opierający się na tak zwanej racjonalności instrumentalnej, sprowadzającej się do rozpatrywania podejmowanych decyzji przez pryzmat ich efektywności, prowadzi do rozwoju biurokracji oraz koncentracji władzy w rękach wyszkolonych technicznie elit, dla których polityka jest domeną ekspertów, nie zaś obywateli¹¹.

W sposób nieodbiegający od zarysowanych tendencji do tematu „otwartości” systemu na praktyki partycypacyjne podchodzą międzynarodowe autorytety badające biurokację. Wiele lat temu Michael Crozier wszechstronnie opisał „błędne koło biurokratyzacji”¹², zwracając uwagę na prawidłowość objawiającą się tym, iż działania zmierzające do zmniejszenia biurokratyzacji w efekcie skutkują jej spotęgowaniem. Herbert A. Simon (i inni) nawiązuje w swoich opracowaniach do widocznej tendencji administracji publicznej do centralizowania własnej dzia-

⁷ Por. www.umwd.dolnyslask.pl/.../Wspieranie_rozwoju_ [dostęp: 24.12.2014].

⁸ G. Sartori, *op. cit.*, s. 148.

⁹ R. Dahl, *O demokracji*, Kraków 2000, s. 104.

¹⁰ *Ibidem*, s. 107.

¹¹ D. Held, *Modele demokracji*, Kraków 2010, s. 305.

¹² M. Crozier, *Biurokracja. Anatomia zjawiska*, Warszawa 1967, s. 288–298.

łałości oraz wynikających stąd konsekwencji¹³. Analityk roli administracji publicznej w systemach politycznych — B. Guy Peters — zwraca uwagę na swoistą „walkę” o wpływy toczącą się między politykami a biurokratami. Tendencje do zachowań rywalizacyjnych dostrzega on zarówno po stronie pochodzących z wyborów osób/grup, jak i po stronie korpusu administracji. Obie kategorie graczy dysponują w tej rywalizacji sobie właściwymi zasobami oraz wykorzystują różnorodne strategie zmierzające do utrzymania własnej pozycji¹⁴. Co istotne, ta swoista „gra” pomija obywatela — oba podmioty skoncentrowane są na sobie. I o ile można tu dostrzec „pierzwiastek” obywatelski, o tyle pojawia się on po stronie polityków, którzy niekiedy wykorzystują argumentację legitymizacji swojej władzy — odwołują się tym samym do społecznego umocowania własnej pozycji w systemie. Zarysowane rozważania wskazują z jednej strony na ramy teoretyczne funkcjonowania partycypacyjnego modelu realizowania polityki, z drugiej strony pojawiają się także treści sygnalizujące istnienie pewnych dysfunkcji po stronie dwóch ważnych podmiotów systemu politycznego (polityków oraz administracji), skutkujących ekskluzją podmiotu trzeciego — obywateli.

Pomimo zarysowanego, pesymistycznego obrazu relacji pomiędzy głównymi aktorami systemu należy zwrócić uwagę, że partycypacja wydaje się przechodzić swoisty renesans, co może mieć związek z kilkoma istotnymi czynnikami. Za jeden z głównych bodźców sprzyjających należy uznać dokonujące się od około 30 lat reformy administracji publicznej, którym przyświeca idea odejścia od tradycyjnie rozumianego modelu idealnej biurokracji (weberowskiej) w kierunku zarządzania publicznego. Początkowo głównym nurtem zmian był *New Public Management* (NPM). Niemal równolegle wytworzyła się dodatkowa koncepcja — *governance*, która coraz silniej podnosi znaczenie podmiotowości interesariuszy funkcjonujących w orbicie procesów decyzyjnych. Wdrażanym reformom można przypisać trzy ogólne kierunki: 1) orientację rynkową — nawiązanie do zasad funkcjonowania sektora prywatnego; 2) eksponowanie partycypacji — podkreślające znaczenie jakości/stylu podejmowania decyzji; 3) deregulację — ograniczenie nadmiernej i nieadekwatnej liczby obowiązujących przepisów¹⁵.

Reformy sektora publicznego otworzyły się z czasem na zwiększenie partycypacji. Kwestię tę podjął w pierwszej dekadzie XXI w. Peters, proponując model państwa uczestniczącego¹⁶ (*participatory state*), który miałby stanowić antytezę

¹³ H.A. Simone, V.A. Thompson, D.W. Smithburg, *Public Administration*, New Brunswick-London 2005, s. 260–295.

¹⁴ B.G. Peters, *The Politics of Bureaucracy. An introduction to comparative public administration*, wyd. 6, London-New York 2010, s. 195–230.

¹⁵ B.G. Peters, *Policy transfers between governments: the case of administrative reform*, „West European Politics” 20, 1997, s. 73–75.

¹⁶ B.G. Peters, *The Future of Governing*, Lawrence 2001.

modelu rynkowego¹⁷. W proponowanej formule autor wyraźnie akcentuje kolektywne podejmowanie decyzji — dyskusję, konsultacje, partycypację w procesie decyzyjnym. Uzasadnienie tak zarysowanej koncepcji państwa to konieczność uzyskania większej legitymizacji działań instytucji publicznych¹⁸. W ten nurt zarządzania sprawami publicznymi wpisuje się wspomniane *governance*, które w rozważaniach Anne M. Kjær „[...] polega na kierowaniu regułami gry w celu zwiększenia prawomocności w sferze publicznej. Prawomocność możemy wywieść i od demokracji, i od skuteczności. Jeśli chodzi o teorię rządzenia w ogóle, do tej pory kładziono nacisk na skuteczność, choć coraz więcej pisze się ostatnio na temat odpowiedzialności”¹⁹. Autorka w swojej rozprawie *Governance* zwraca uwagę na zasygnalizowaną ewolucję od orientacji na skuteczność i efektywność do odpowiedzialności czynnika decyzyjnego (władz i administracji). Swoistym pasem transmisyjnym w drodze do osiągnięcia owej prawomocności (odpowiedzialności) jest właśnie uspołecznianie procesów decyzyjnych.

Kolejnym bodźcem sprzyjającym partycypacyjnemu modelowi demokracji wydaje się zmiana postrzegania spraw publicznych związana z ponowoczesną percepcją rzeczywistości społecznej i politycznej. Wiąże się to z poszerzeniem perspektywy, z wkroczeniem na „salony” polityczne oraz naukowe kategorii polityki publicznej. W tym wariancie proces decyzyjny nie stanowi już „wiedzy tajemnej” (właściwej merytokracji), jest on otwartą przestrzenią społecznej debaty²⁰. Zarówno przyczyną, jak i skutkiem takiego stanu rzeczy wydaje się wykształcenie na przełomie XX i XXI w. nowej szczegółowej dyscypliny naukowej — zarządzania publicznego. Interdyscyplinarne podejście do kwestii związanych z funkcjonowaniem sektora publicznego oraz towarzyszącego mu otoczenia przyczyniło się do poszerzenia perspektyw rozwoju jakości partycypacyjnego modelu demokracji. Niepoślednie znaczenie miało w tym kontekście „odkrycie” kapitału społecznego²¹ jako zjawiska kumulującego energię oraz konkretne zasoby umożliwiające sprawniejsze realizowanie polityk. Przepływ informacji również może się jawić jako czynnik wzmacniający procesy partycypacji w życiu publicznym. Jego istota sprowadza się do szybkości przepływu

¹⁷ Jakkolwiek trzeba podkreślić w tym miejscu, że NPM nie pomijało kwestii uczestnictwa obywateli. Za Anne Mette Kjær do podstawowych reform prowadzonych w duchu NPM zaliczyć należy: 1) przeniesienie zasad zarządzania obowiązujących w sektorze prywatnym do sektora publicznego; 2) prywatyzację; *Agencification* — tworzenie półautonomicznych agencji odpowiedzialnych za zarządzanie operacyjne; 3) konkurencję; 4) decentralizację; 5) umocnienie pozycji obywateli. Zob. A.M. Kjær, *Rządzenie*, Warszawa 2009, s. 35–43.

¹⁸ B.G. Peters, *The Future...*, s. 78.

¹⁹ A.M. Kjær, *op. cit.*, s. 24.

²⁰ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 36.

²¹ Por. J.S. Coleman, *Social Capital In the Creation of Human Capital*, „American Journal of Sociology” 1988, November, s. 90–120; R.D. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków 1995.

oraz łatwości dostępu do informacji, powodując wyłanianie się kategorii społeczeństwa informacyjnego²².

O jakości partycypacji

Partycypacja, w rozumieniu wpisującym się w formułę *governance*, może się dokonywać na poszczególnych etapach procesu decyzyjnego oraz osiągać mniej lub bardziej zaawansowany poziom, co bezpośrednio przekłada się na zakres podmiotowości obywateli, która realizować się może zarówno jako dyskurs, jak i działanie. Praktyka społeczna oferuje wiele narzędzi pozwalających angażować obywateli w procesy decyzyjne. Wskazać tutaj należy formalnie umocowane rozwiązania²³, które znajdują się w rękach władz i administracji i/lub obywateli, a także łatwe do zastosowania mechanizmy uruchamiania aktywności oddolnej²⁴. Do instytucji formalnych zaliczyć można:

- referendum lokalne,
- konsultacje społeczne,
- obywatelską inicjatywę uchwałodawczą,
- inicjatywę lokalną,
- skargi, wnioski, petycje,
- udział obywateli w posiedzeniach organów stanowiących samorządu terytorialnego,
- realizację zadań publicznych,
- tworzenie wspólnych zespołów doradczych.

Za uzupełniający uznać należy pakiet metod, narzędzi, technik, dobrych praktyk czy standardów, które dostarczają wiedzy o tym, jak przeprowadzić proces uspołeczniania decyzji publicznych od strony organizatorskiej. Podstawowymi kategoriami metod są więc: 1) warsztaty, 2) sondaże opinii i/lub wywiady jakościowe, 3) wysłuchania publiczne, 4) publiczne wezwania do zgłaszania opinii, 5) konsultacje eksperckie, 6) spotkania otwarte itd. Niektóre ze wskazanych propozycji mogą mieć wymiar interakcji bezpośredniej (np. warsztaty czy wysłuchania publiczne), inne są pośrednie (badania sondażowe), każda jednak wymaga

²² T. Goban-Klas, P. Sienkiewicz, *Spoleczeństwo informacyjne: szanse, zagrożenia, wyzwania*, Kraków 1999, s. 55.

²³ Por. *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014; K. Ostaszewski, *Partycypacja społeczna w procesie podejmowania rozstrzygnięć w administracji publicznej*, Lublin 2013.

²⁴ *Samorządowa demokracja partycypacyjna. Najlepsze praktyki konsultacji prawa samorządowego. Wartości i zasady rzetelnych konsultacji*, red. M. Bąk, P. Kulawczuk, Warszawa 2007; M. Gramberger, *Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD, Paryż 2001, s. 49–67; A. Ricketts, *The Activists' Handbook. A Step-by-Step Guide to Participatory Democracy*, London-New York 2012.

(dodatkowego) zaangażowania organizacyjnego. Warsztaty, wysłuchania publiczne czy spotkania eksperckie można prowadzić z zastosowaniem różnorodnych technik (metodologii) i narzędzi²⁵.

Wykorzystanie wskazanych mechanizmów będzie świadczyło o zaawansowaniu władz i administracji publicznej w implementowaniu partycypacji, co stanowi przedmiot zainteresowania naukowców i praktyków od kilkudziesięciu (co najmniej) lat. Za jedno z pierwszych narzędzi takiego pomiaru można uznać „drabinę partycypacji społecznej” — DPS (*A Ladder of Citizens Participation*), zaproponowaną przez Sharry R. Arnstein już w 1969 r.²⁶ W „oryginale” narzędzie to przewiduje osiem typów zaawansowania współpracy między władzami i administracją publiczną a obywatelami. Pierwsze dwa należy zakwalifikować jako „brak partycypacji”, kolejne trzy to *tokenism* — wytwarzanie relacji niepełnowartościowych, pozornych czy symbolicznych, natomiast najwyższy poziom zaawansowania zakwalifikowała autorka jako *citizen power*. Tam interakcje skutkują wspólnie wypracowanymi decyzjami, projektami, przedsięwzięciami, a nawet przekazywaniem różnego rodzaju uprawnień decyzyjnych.

Pierwszy z poziomów — brak partycypacji (*nonparticipation*) nie zawsze należy interpretować jako deficyt jakichkolwiek interakcji. Charakterystyczna jest tutaj relacja jednostronna, polegająca bądź to na manipulowaniu informacją (*manipulation*), bądź też na pozornym „włączaniu” (*therapy*) potencjalnie zainteresowanych, któremu nie towarzyszy intencja wspólnego wypracowania określonego efektu, a raczej wizerunku lub wypełnienia obowiązku.

Pośrednie włączanie obywateli (*tokenism*) objawia się przepływem informacji (*informing*), uruchamianiem procedur konsultacyjnych (*consultation*) czy też strategią „zaspokajania oczekiwań interesariuszy” (*placation*). Najmniej zaawansowany typ partycypacji — informowanie — może mieć dwa wymiary. Z jednej strony można tu odnieść przypadki rzetelnej informacji, z drugiej zaś różnego rodzaju badania społeczne, których celem jest zdobycie pakietu informacji na temat potrzeb, oczekiwań, opinii obywateli, a więc władza pozyskuje informacje. W obu przypadkach nie należy jednak mówić o deliberacji, nawet jeśli występuje wzajemny przepływ informacji. Nieco inaczej wygląda sytuacja w odniesieniu do konsultacji — tutaj władza pyta (najczęściej bezpośrednio) i zarazem chce poznać stanowisko uczestników debat. W przypadku strategii zaspokajania oczekiwań interesariuszy przez włączanie ich przedstawicieli do ciał opiniotawczo-doradczych (*placation*) również występuje częściowa partycypacja, chociaż pojawiają się tam elementy wpływu na decyzje. Podmioty te (np. rady pożytku publicznego), „pomagające” w procesie decyzyjnym, dają wrażenie legitymizacji podjętych decyzji publicznych, jakkolwiek ich oddziaływanie może budzić wąt-

²⁵ Por. <http://dobrepraktyki.decdujmyrazem.pl/x/777930> [dostęp: 20.12.2014].

²⁶ S.R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, „Journal of the American Institute of Planners” 1969, nr 35 (4), s. 216–224.

pliwości w środowisku lokalnym — czy to z perspektywy ich reprezentatywności, niezależności, czy też ograniczeń systemowych — co może czynić je fasadowymi w odbiorze społecznym.

Władza obywatelska (*citizen power*) zaczyna być widoczna wówczas, gdy w relacjach pomiędzy władzami i administracją a obywatelami istnieje partnerstwo, gdy np. wspólnie wypracowywane są projekty, plany, założenia. Istotą tego poziomu jest takie zorganizowanie współpracy, aby w jej efekcie wdrażane były pomysły generowane przez obywateli. Wyższą pozycję na DPS osiąga delegowanie władzy, znajdujące swoje odzwierciedlenie chociażby w przypadku realizacji zadań publicznych, kiedy to podmioty społeczne są uprawnione do realizacji określonego pakietu usług publicznych i, np. wygrywając konkurs na realizację (czy w trybie pozakonkursowym), biorą odpowiedzialność za określony pakiet realizacyjny. Kontrola obywatelska jest najwyższym poziomem zaawansowania partycypacji i będzie się objawiała takimi wzorami relacji społecznej, które przez artykulację doprowadzą do projektowania i/lub podejmowania decyzji, a nawet ich implementowania (np. przez organizacje pozarządowe).

Zaproponowane narzędzie (DPS) określa kolejne szczeble zaangażowania społecznego, a także otwartości władz i administracji na owo zaangażowanie czy zdolność do wewnętrznej decentralizacji (dewolucji) władzy. Trzeba bowiem pamiętać, że głównym inicjatorem oraz organizatorem procedur partycypacyjnych są właśnie biurokraci. Podobnych narzędzi analizy zaawansowania partycypacji powstało na przestrzeni minionych 40 lat więcej²⁷, co świadczy o znaczeniu opisywanego zjawiska społecznego.

Istotne uzupełnienie jakościowe wzmacniające analizę partycypacji, do którego warto nawiązać, stanowi propozycja Archera Funga, który stawia trzy zasadnicze pytania: 1) Kto jest dopuszczony do udziału w działaniach publicznych i czy jest reprezentatywny? 2) W jaki sposób przebiega komunikacja oraz proces podejmowania decyzji? 3) Jaki jest zakres wpływu zaistniałej współpracy?²⁸ Pytania te przenoszą rozważania na poziom praktyki życia publicznego oraz efektywności procesów partycypacyjnych, eksponując jednocześnie obszar komunikacji jako działania istotnego — silnie odzwierciedlającego deliberacyjny model kształtowania polityki.

²⁷ Por. D.M. Connor, *A new ladder of citizen participation*, „National Civic Review” 1988, nr 77(3), s. 249–257; P.M. Wiedemann, S. Femers, *Public Participation in waste management decision making: analysis and management of conflicts*, „Journal of Hazardous Materials” 1993, nr 33(3), s. 355–368.

²⁸ A. Fung, *Varieties of Participation in Complex Governance*, „Public Administration Review” 2006, nr 66, s. 66–75.

Partycypacja w lokalnym planowaniu przestrzennym

W toku prowadzonych wywodów nasuwa się istotne pytanie: Dlaczego partycypacja społeczna jest ważnym elementem zarządzania przestrzenią? Przede wszystkim trzeba podkreślić, iż jest to ten obszar funkcjonowania społeczeństwa, który dotyczy żywotnych interesów zarówno całej społeczności lokalnej, jak i poszczególnych jej członków. Jak zwraca uwagę Waldemar Siemiński: „[...] w sprawach zagospodarowania przestrzennego mechanizmy demokracji przedstawicielskiej są dalece niewystarczające. Dzieje się tak między innymi dlatego, że kryteria polityczne, najczęściej decydujące o składzie organu przedstawicielskiego, nie oddają w sposób właściwy struktury interesów i systemów wartości związanych z zagospodarowaniem danego obszaru”²⁹. Ponadto konflikty związane z gospodarowaniem przestrzenią, należące do jednych z częściej występujących w praktyce publicznej, są niezwykle destrukcyjne społecznie oraz w odniesieniu do sprawności funkcjonowania systemu³⁰. Dlatego według Standardów międzynarodowych (ONZ) zasada partycypacji stanowi jedną z naczelnych w procesie planowania przestrzennego, oprócz demokratyzacji procesu, subsydiarności, podejścia zintegrowanego, równoważenia interesów oraz przezorności. W dokumencie *Spatial Planning. Key Instrument for Development and Effective Governance with Special References to Countries in Transition* podkreślono, iż uspołecznianie planowania przestrzennego przyczyni się do legitymizacji prowadzonej polityki przez uwzględnianie interesów wspólnych oraz indywidualnych. W ramach zasady partycypacji podkreślono również znaczenie transparentności procesu, dostępu obywateli do informacji, uruchomienia kanałów artykulacji stanowisk oraz procedur ewentualnego odwołania się od podjętych decyzji³¹.

W jakich zatem ramach poruszają się polscy lokalni biurokraci, planując przestrzeń? Czynny udział społeczności w procesie kształtowania ładu przestrzennego jest zgodnie z u.p.z.p. realizowany w odniesieniu do dwóch rodzajów opracowań — studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej: studium)

²⁹ W. Siemiński, *Cele i zasady partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym — przegląd literatury*, „Człowiek i Środowisko” 2007, nr 31(1–2), s. 43.

³⁰ Por. *Plaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, red. M. Tabernacka, R. Raszewska-Skałeczka, Warszawa 2010, s. 356–451.

³¹ *Spatial Planning. Key Instrument for Development and Effective Governance with Special References to Countries in Transition*, United Nations, New York-Geneva 2008, s. 11–13; R.B. Potter, *Spatial Perceptions and Public Participation, Urbanisation and Planning in the 3rd World*, vol. 77/2011 New York; *The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan Action; Spatial Planning. Key Instrument for Development and Effective Governance with Special References to Countries in Transition*, United Nations, New York-Geneva 2008; J. Ewing, D. Knapp, *Sustainability Planning Toolkit*, ICLEI, New York 2009; *The Local Agenda 21 Planning Guide. An Introduction to Sustainable Development Planning*, ICLEI, Toronto 1996.

oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej: m.p.z.p.). W obu przypadkach zaproponowano te same formy udziału mieszkańców:

- składanie wniosków do projektu studium/planu,
- wgląd do projektu studium/planu,
- uczestnictwo w dyskusji publicznej nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie studium/planu,
- wnoszenie uwag dotyczących projektu studium/planu.

Organ gminy zarówno w przypadku przystępowania do sporządzania studium jak i m.p.z.p. ma obowiązek ogłosić w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, iż przystępuje do sporządzania dokumentu, określić formę, miejsce i termin składania wniosków. Na tym etapie wnioski mogą składać wszyscy, włącznie z organami administracji publicznej (również te opiniujące i uzgadniające projekt), co jest o tyle istotne, o ile na etapie wyłożenia projektu do publicznego wglądu organy te nie mogą wypowiedzieć się na temat wymienionych treści.

Kolejną formą partycypacji jest dyskusja publiczna nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie studium/m.p.z.p. Odbywa się to podczas wyłożenia projektu do publicznego wglądu (30 dni w przypadku studium i 21 — m.p.z.p.). W dyskusji mogą brać udział wszyscy — zarówno mieszkańcy gminy, dla której tworzone jest studium czy m.p.z.p., jak i osoby niezamieszkałe na tym terenie, reprezentanci środowisk, osób prawnych, organów administracji publicznej i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej. Jedynym warunkiem wynikającym z upzp jest to, że musi mieć ona charakter publiczny, czyli musi być ogólnie dostępna i każdy może się wypowiedzieć. Dodatkowo w wyznaczonym przez organ terminie, osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi do projektu studium/planu (studium co najmniej 21 dni, m.p.z.p. — 14 od dnia zakończenia okresu wyłożenia). Uwagę może złożyć każdy obywatel, nawet jeśli nie dotyczy ona bezpośrednio tej osoby, jak i jej prawa własności. Wyartykułowane uwagi nie wymagają uzasadniania. W przypadku studium złożona uwaga może wyrażać krytykę projektu, poparcie go lub wskazywać kierunki alternatywnych rozwiązań. Inaczej jest w przypadku m.p.z.p. — uwaga musi być wyrazem krytyki wobec projektu lub wskazywać kierunki alternatywnych rozwiązań. Uwagi mogą dotyczyć wyłącznie projektu planu w postaci, w jakiej został wyłożony do publicznego wglądu. Nie są uwzględniane uwagi dotyczące etapów pracy przed wyłożeniem. Uwaga może zostać wniesiona w imieniu własnym lub w interesie ogólnym.

Ustanowiony katalog form, w jakich obywatele mogą angażować się w planowanie przestrzenne, nie jest rozbudowany. Analizując składanie wniosków, wgląd do projektu, udział w dyskusji publicznej czy wnoszenie uwag poprzez pryzmat narzędzia oceny partycypacji (DPS), można dojść do wniosku, że mamy tu do czynienia z biernymi formami przekazywania informacji. Wyłącznie udział w publicznej dyskusji nosi znamiona interakcji o wymiarze deliberatywnym. Pozostałe trzy etapy wiążą się z jednostronną prezentacją stanowisk. Jednocześnie

nic nie stoi na przeszkodzie, aby proces ten uczynić efektywnym, wychodząc poza schemat, co czynią niektóre samorządy³².

International Association for Public Participation wskazało trzy podstawowe obszary oddziaływania, czyniące partycypację w procesach publicznych skuteczną: właściwe planowanie procesu, efektywna komunikacja, właściwe dopasowanie technik udziału obywateli w procesach podejmowania decyzji³³. Odnosząc się do poszczególnych, przewidzianych w upzp, form uspołeczniania, można je usprawnić, zwracając uwagę na:

1) Podjęcie działań uspołeczniających z odpowiednim wyprzedzeniem. Wychodząc naprzeciw ustalonym ustawowo terminom dotyczącym składania wniosków do projektu (studium/m.p.z.p.), warto tak rozplanować proces, aby stworzyć mieszkańcom forum artykułowania lokalnych (i indywidualnych) interesów jeszcze na etapie tworzenia koncepcji czy pierwszych założeń, tak aby składanie wniosków do upzp stanowiło uwieńczenie procesu partycypacji. Taki proces będzie relatywnie dłuższy, jednak korzyści społeczne osiąmane w perspektywie długookresowej powinny wziąć tutaj górę. Jak pokazuje praktyka³⁴, proces twórczej pracy merytorycznej, obejmujący udział obywateli, urbanistów, administracji i innych interesariuszy może trwać od kilku do kilkunastu miesięcy (w zależności od wielkości obszaru i liczby potencjalnych uczestników). Podjęcie działań uspołeczniających w polskim systemie planowania przestrzennego jest możliwe na etapie działań przygotowawczych. Można to uczynić, tym bardziej że opisywane procesy, nawet jeśli przeprowadzane ściśle według wytyczonych ram czasowych, są długotrwałe. Ponadto ze względu na ich kosztochłonność gminy z dużym wyprzedzeniem planują ten wydatek.

2) Właściwe zarządzanie informacją. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na używanie języka zrozumiałego dla „statystycznego” obywatela. Urzędniczy żargon wykorzystywany w interakcjach z interesantami stanowi istotną barierę braku zrozumienia, a w efekcie wycofania tych ostatnich. Na tym poziomie urzędnicy i urbaniści powinni operować możliwie prostym językiem, a kiedy to konieczne — formułowaniem dodatkowych komunikatów. Zarówno treści pisane, jak i werbalne powinny zatem być jak najmniej komplikowane. Wskazany standard powinien być zachowany na wszystkich czterech etapach uspołeczniania prac nad planowaniem przestrzennym, przewidzianych przez polskiego ustawodawcę.

Właściwe zarządzanie informacją to także dobór odpowiednich kanałów komunikacji oraz jej natężenia. Urząd powinien wyjść poza ustawowe minimum i starać się jak najintensywniej pozyskiwać uczestników, którzy zechcieliby wyrazić swoje stanowisko — czy to na etapie wnioskowania, wnosze-

³² Por. http://konsultacje.um.warszawa.pl/plany_zagospodarowania [dostęp: 3.01.2015].

³³ Por. www.iap2.org/?7 [dostęp: 3.01.2015].

³⁴ www.deczydujmyrazem.pl/partycypacja/baza_dobrych_praktyk.html [dostęp: 3.01.2015].

nia uwag czy nawet samej debaty. Przy obecnie dostępnych kanałach przepływu informacji samo zamieszczenie ogłoszenia w miejscowej prasie czy obwieszczenie o możliwości składania wniosków w BIPie bądź na tablicy w urzędzie nie jest zabiegiem wystarczającym. Warto wykorzystywać zarówno bardziej nowoczesne technologie, jak i komunikację bezpośrednią (np. poprzez sieć radnych gminnych czy jednostek pomocniczych gminy).

Zarządzanie informacją bezwzględnie obejmować powinno tzw. *feedback*. W obecnej konstrukcji prawnej organ zobowiązany jest do rozpatrzenia uwag i ma prawo je uwzględnić, wprowadzając zmiany do projektu planu³⁵, nie ma jednak obowiązku uzasadniania swoich decyzji związanych z uwzględnieniem lub nieuwzględnieniem uwag. W praktyce oznacza to brak informacji zwrotnej. Takie postępowanie nie mieści się w kanonach efektywnego komunikowania. Jego istotnym „skutkiem ubocznym” jest kreowanie wizerunku fasadowości nawiązywanej współpracy, umacnia postawy zniechęcenia, braku poczucia sprawstwa itd.

3) Segmentacja uczestników to kolejny kluczowy krok w planowaniu akcji o wymiarze partycypacyjnym. Znajduje ona swoje uzasadnienie z organizacyjnego punktu widzenia. Wpływa bowiem na reprezentatywność interesów oraz jakość procesów deliberacji. Stanowi solidną podstawę efektywności działań komunikacyjnych towarzyszących angażowaniu mieszkańców. Przede wszystkim więc przy identyfikacji i doborze uczestników warto uwzględniać takie ich cechy, jak: przekrój wiekowy funkcjonującej populacji, aktywność zawodową, styl życia, sposoby spędzania wolnego czasu, zakres wiedzy o danym terenie (np. środowiska krzewiące historię miasta), poziom aktywności społecznej (np. liderzy lokalni) i inne. Wszystkie te kryteria wiążą się z wizją gospodarowania przestrzenią, w której przychodzi funkcjonować człowiekowi. Tutaj także przejawia się istota równoważenia rozwoju — reprezentacji różnych interesów, różnych środowisk. Ostatecznie zaś, mając rozeznanie co do funkcjonujących segmentów społeczeństwa, można właściwie zaplanować działania logistyczne towarzyszące planowaniu przestrzennemu.

4) Wykorzystanie takich metod, narzędzi i technik deliberacji, które uczynią proces planowania przestrzennego atrakcyjnym. Warto sprawić, aby relacje nie sprowadzały się do typowo biurokratycznej wymiany zdań. Zarówno na etapie dyskusji publicznej, jak i w ramach etapu „przygotowawczego” można wykorzystać liczne sprawdzone techniki pracy z ludźmi, np.: *charrette*, *Planning for Real*, *21st Century Town Meeting*, warsztaty przyszłościowe, warsz-

³⁵ W projekcie planu miejscowego formą prawną rozpatrzenia uwag jest zarządzenie. Zarówno przy projekcie studium, jak i planu miejscowego wymagane jest przedstawienie radzie gminy listy uwag nieuwzględnionych. Jedyne w przypadku planu miejscowego organ jest zobowiązany zachować wniesione uwagi do celów dokumentacji prac planistycznych.

taty konsultacyjne, forum lokalne, *World Cafe* i inne³⁶. Także urbaniści wypracowali oprzyrządowanie (tak zwane techniki eksperymentalne) czyniące planowanie przestrzeni ciekawym: *augmented reality*, *illuminated clay*, *mousehaus table*, *cave*, *blue-c portal*³⁷. Analiza literatury oraz dobrych praktyk angażowania obywateli w procesy decyzyjne stanowi wielce inspirujący materiał, możliwy do zastosowania wprost bądź też po pewnych modyfikacjach.

Zaproponowane zestawienie usprawnień stanowi katalog podstawowy, pozwalający uczynić gospodarowanie przestrzenią społecznionym już na wejściu do procesu decydowania. Istotną rolę ma tutaj do odegrania administracja lokalna, ponieważ od strony organizacyjnej wysiłek uspołeczniania spoczywa właśnie na niej. Tymczasem lista niedogodności, jakie są przypisywane partycypacji i deliberacji, jest dość poważna i najczęściej problemy te są artykułowane przez biurokratów. Jako argumenty „przeciw” wskazuje się np.: 1) zbyt duże koszty uspołeczniania (organizacyjne, finansowe); 2) wydłużanie i/lub opóźnianie procesu podejmowania decyzji; 3) zaburzanie urzędniczej rutyny; 4) brak umiejętności „zarządzania dialogiem”, w tym zarządzania konfliktem; 5) zagrożenie wywołania (uświadomienia) konfliktu interesów; 6) brak kompetentnych partnerów (społecznych)³⁸. W obliczu zarysowanych, mniej czy bardziej wyimaginowanych, przeszkód warto zwrócić uwagę, iż widoczna jest tutaj obrona przed większym wysiłkiem związanym z zaangażowaniem czasu i zasobów (ludzkich czy finansowych), bez perspektywy patrzenia naprzód i określania korzyści długofalowych. Dlatego też istnieje pilna potrzeba zmiany postawy kadry urzędniczej.

Uwagi końcowe

Perspektywa włączania mieszkańców w gospodarowanie przestrzenią pozwala postrzegać ten proces w co najmniej dwóch aspektach: wąskim i szerokim. W tym pierwszym wariantcie będzie ona sprowadzała się do planowania, które przewiduje ścieżkę uspołeczniania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (czy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) i jest najbardziej charakterystycznym wyrazem zarządzania przestrzenią w gminach. Szerokie ujęcie będzie natomiast obejmowało występowanie partycypacji na etapie przygotowywania projektów (studium/m.p.z.p.), a także procesy implementacji decyzji, co w opisywanym przypadku należy rozumieć jako stwarzanie obywatelom możliwości kształtowania przestrzeni (publicznych)

³⁶ *Decydujmy razem*: www.decydujemyrazem.pl/partycypacja/baza_dobrych_praktyk.html [dostęp: 3.01.2015].

³⁷ <http://pspp.blox.pl/html/1310721,262146,169.html?1> [dostęp: 3.01.2015].

³⁸ *Raport z badań efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, 43/DDP/PN/2009, Fundacja Stocznia, s. 120.

zgodnie z perspektywą ich potrzeb, estetyki, jakości życia na dalszych etapach zarządzania przestrzenią — już po opracowaniu m.p.z.p. Otwarty samorząd będzie skłonny docenić inicjatywy, które mogą być związane z osobistym realizowaniem projektów dotyczących kształtowania przestrzeni.

Istniejący w Polsce system planowania przestrzennego w swojej warstwie formalnej przewiduje uspołecznianie opisywanego procesu decyzyjnego, jednak praktyka działania administracji pokazuje, że jest to włączanie umiarkowane. W perspektywie „drabiny partycypacji społecznej” nie przekracza się tutaj jej czwartego szczebla — konsultowania — w ten sposób można bowiem zakwalifikować dyskusję publiczną przeprowadzaną nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie studium/planu. Za dominujący należy uznać poziom *nonparticipation*, objawiający się zwykłym jednostronnym informowaniem. Ustawodawca nie przewiduje bowiem obowiązku uzasadniania decyzji związanej z uwzględnianiem bądź nieuwzględnianiem uwag wniesionych przez obywateli.

Nie oznacza to jednak braku potencjału, który pozwalałby wdrażać partycypacyjny model decydowania o przestrzeni. Możliwości takie pojawiają się na etapie poprzedzającym sformalizowane prace nad m.p.z.p. oraz w ramach wspomnianej dyskusji publicznej. Liczne samorządy podejmują prace nad zagospodarowaniem przestrzeni czy to w ramach działań poprzedzających przygotowanie m.p.z.p., czy też później — w obszarze zagospodarowania określonych nieruchomości, uspołeczniając proces, poświęcając na to kilka (i więcej) miesięcy. Dyskusja publiczna to etap planowania przestrzeni, który można uczynić ciekawym dla mieszkańców. Duże możliwości stwarzają także regulacje nieograniczające podmiotowo czy terytorialnie uczestników procesów partycypacyjnych (jak to się dzieje w przypadku procedury konsultacji społecznych). Tutaj każdy może uczestniczyć w debatach nad przestrzenią — w ramach procedur przewidzianych przez upzp.

Podsumowując, stwierdzić należy, iż polski system planowania przestrzennego: 1) zawiera podstawowe ramy do podejmowania uspołecznionego planowania przestrzennego i mimo że przewidziane są głównie bierne formy kooperacji, to istnieje możliwość działania w kooperacji; 2) obejmuje aktywność obywateli, którą w przypadku tak esencjonalnych kwestii, jak gospodarowanie przestrzenią (w tym prywatną) jest o wiele łatwiej wywołać niż w przypadku innych spraw lokalnych; taki stan rzeczy należy wykorzystywać, aby jednocześnie oswajać mieszkańców z mechanizmami partycypacji; 3) charakteryzuje się tym, że jego najistotniejszy warunek brzegowy, czyli otwartość organizatora procesów, jest chyba najtrudniej osiągnąć. Nie ulega wątpliwości, że współdecydowanie wymaga większego wysiłku organizacyjnego oraz pochłania dodatkowy czas. Jednak w omawianej kwestii zaważyć powinny argumenty legitymizacji decyzji oraz trwałości ich skutków.

Public participation in spatial planning procedures: The case of Poland

Summary

Broadening of social participation is one of the key trends in changes in design and implementation of public policies. Hence, the issue of socialization of decision-making processes is strongly emphasized in sustained development, environmental protection policies and spatial planning. In order to achieve a participatory level in spatial decision-making, proper configuration and intensity of system elements are essential. It involves: 1) rules that establish framework for socialized action; 2) social practice, understood as civic activity; 3) openness of the process manager, that is government and public administration. This article attempts to set spatial planning (the case of Poland), with its conditioning rules and practices, in the context of the qualitative analysis of participatory democracy.

Keywords: participation, spatial planning, governance