

TOMASZ KACZMAREK, MICHAŁ WÓJCICKI

USPOŁECZNINIENIE PROCESU PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO NA PRZYKŁADZIE MIASTA POZNANIA

I. WPROWADZENIE

Według Harveya „prawo do miasta” oznacza nie tylko prawo dostępu do jego zasobów i dobrego miejskiego życia w najróżniejszych jego aspektach, ale także możliwość decydowania przez mieszkańców o tym, co w ich mieście się dzieje i w jakim kierunku się ono rozwija¹. Od kilku lat w polskich miastach, szczególnie dużych, daje się zauważyć nowe podejście do zarządzania, uwzględniające elementy realizacji ww. prawa poprzez dialog społeczny. Jak zauważa Izdebski, współcześnie zarządzanie publiczne nie należy wyłącznie do władzy publicznej. Łączy się ono z odchodzeniem od traktowania obywateli tylko jako wyborców, wolontariuszy czy konsumentów usług publicznych i z przejściem do upatrywania w nich interesariuszy oraz – dzięki temu, że daje się im do rozwiązania problemy, które ich dotyczą – współdecydentów i współkreatorów wspólnego dobra².

Partycypacja w procesach podejmowania decyzji zasadniczo ma charakter zarówno bierny, jak i czynny³. Partycypacja bierna dotyczy prawa do informacji, prawa do składania skarg i zażaleń, opinii oraz prawa do doradzania. Partycypacja czynna obejmuje natomiast prawo jednostek do wyrażania sprzeciwu lub zgody, gwarancji do wspólnego rozstrzygnięcia lub do wyłączonego rozstrzygnięcia w określonych sprawach publicznych. W ten sposób na partycypację składają się cztery zasadnicze elementy: 1) udzielanie informacji, 2) pozyskiwanie informacji, 3) interakcje – konsultowanie, 4) wywieranie wpływu – współdecydowanie (diagram 1).

Faktyczne i aktywne zaangażowanie społeczeństwa w proces decyzyjny pojawia się dopiero na etapie prowadzenia konsultacji społecznych. Na tym etapie ma miejsce rzeczywista interakcja pomiędzy inicjatorami procesu a jego uczestnikami. Konsultacje najczęściej przybierają formę spotkań bezpośrednich, dyskusji publicznych, warsztatów czy wysłuchania opinii publicznej.

¹ D. Harvey, *Bunt Miasta. Prawo do miasta i wielka rewolucja*, Fundacja Bęc Zmiana, Warszawa 2012.

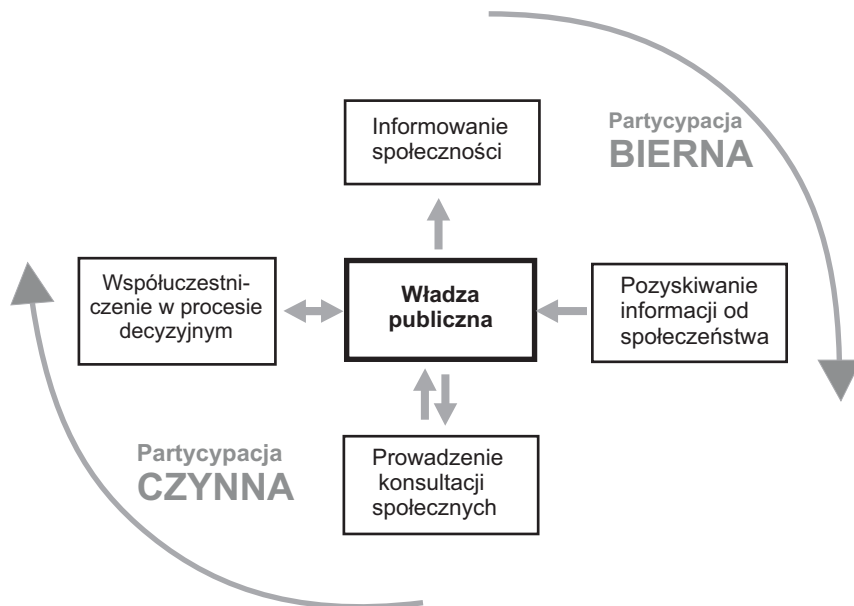
² H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Lexis Nexis, Warszawa 2009.

³ K. Ziemkiewicz, *Nauka o organizacji i zarządzaniu*, PWN, Warszawa-Poznań 1990.

Konsultowanie decyzji publicznych przez organ władzy lub administracji nie musi oznaczać jednak negocjowania, a tym bardziej kwestii rozstrzygania. Konsultacje są sposobem uzyskiwania opinii, stanowisk, propozycji itp. od podmiotów (instytucji lub osób), które w pewien sposób dotkną, bezpośrednio lub pośrednio, skutki proponowanych przez administrację działań.

Diagram 1

Formy partycypacji społecznej w procesie podejmowania decyzji



Źródło: opracowanie własne na podstawie: T. Kaczmarek, *Rola i formy uczestnictwa społeczności lokalnych w procesie zmian podziału terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 3; D. Długosz, J. J. Wygański, *Obywatele decydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005.

Nowe, nie tylko zagwarantowane ustawowo, formy uczestnictwa mieszkańców i ich reprezentacji wprowadzane są także do procesu decyzyjnego, jakim jest planowanie przestrzenne. Przestrzeń jest dobrem wspólnym, każdy powinien mieć do niej równy dostęp i jednocześnie wpływ na kształtowanie jej wokół siebie. W art. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴ mowa jest o tym, że podstawą działań planistycznych jest ład przestrzenny. Artykuł 2 pkt 1 tej ustawy definiuje ład przestrzenny jako takie kształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość i uwzględnia przy tym wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-

⁴ Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. 2003, Nr 80, poz. 717 (dalej jako: upizp).

-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Drugą podstawową zasadą działań planistycznych jest zrównoważony rozwój. Jednym z jego celów, jak zapisano w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska, jest zapewnienie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności i pojedynczych obywateli (art. 3 pkt 50). Z tych dwóch zasad wynika, że planowanie przestrzenne powinno uwzględniać potrzeby i interesy mieszkańców⁵.

Celem artykułu jest przedstawienie stanu uspołecznienia procesu lokalnego planowania przestrzennego w Polsce. Ocenie poddano procedurę tworzenia dokumentów planistycznych i formy konsultacji społecznych. Dla realizacji tego celu wykorzystano wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród uczestników konsultacji społecznych w Poznaniu w 2012 i 2013 r. Zwrócono uwagę na potrzebę doskonalenia procesu decyzyjnego w miejskim planowaniu przestrzennym, uwzględniającego obok tradycyjnych także nowe formy i narzędzia partycypacji społecznej.

II. USTAWOWE I POZAUSTAWOWE FORMY PARTYCYPACJI W PROCESIE PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

Planowanie przestrzenne zarówno w Polsce, jak i w większości krajów europejskich stanowi jedno z podstawowych zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Współczesne planowanie przestrzenne musi uwzględniać szereg zjawisk występujących w przestrzeni społecznej, politycznej i gospodarczej. Rozwijające się idee demokracji bezpośredniej, partycypacja obywatelska, wzrost świadomości społecznej na temat warunków życia oraz roli jednostki w życiu publicznym to tylko najważniejsze uwarunkowania partycypatywnego planowania przestrzennego.

Jednym z podstawowych czynników wpływających na funkcjonowanie systemu administracji publicznej i realizowanych przez nią zadań są kwestie obowiązujących regulacji prawnych. Regulacje te stanowią, jak zauważa Izdebski⁶, podstawowe ramy odniesienia wszystkich realizowanych działań administracji publicznej, wpływając w sposób bezpośredni na jej efektywność i wydajność. W kontekście zagadnień związanych z planowaniem przestrzennym oraz procesem jego uspołeczniania regulacje prawne są najważniejszym czynnikiem wpływającym na kształt całego procesu. Stanowią one grunt dla działań samorządu oraz pozostałych uczestników procesu planistycznego. Zapisy prawa w tym zakresie wskazują na możliwe, zgodne z literą prawa kierunki i scenariusze oraz zakres działań zaangażowanych w procesie stron.

Zwiększenie udziału społeczności lokalnych w procedurze przygotowywania dokumentów planistycznych zostało zagwarantowane na mocy ustawy o pla-

⁵ K. Fiedziukiewicz, *Udział społeczeństwa w planowaniu przestrzennym. Aspekty prawne*, Portal „Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym w Europie”, <http://pspe.gridw.pl/?id=119> (dostęp: 20.06.2014).

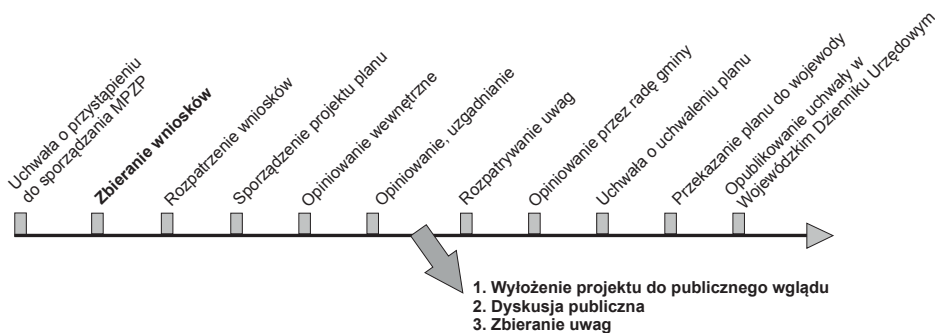
⁶ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Lexis Nexis, Warszawa 2011.

nowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. Ustawa planistyczna obliguje wszystkie samorządy lokalne w kraju do postępowania w sprawach dotyczących planowania przestrzennego zgodnie z przyjętymi zasadami, pod rygorem nieważności części lub całości procedur administracyjnych. Ustawa wskazuje zasady i instrumenty, za pomocą których społeczności lokalne oraz inne zainteresowane strony mogą się aktywnie włączać w proces planistyczny.

Jak zauważają Mergler, Pobłocki, Wudarski⁷, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadziła w dobie wczesnej transformacji ustrojowej zmianę podejścia do kwestii zagospodarowania przestrzeni z centralnie sterowanej (dyrektywno-nakazowej) w kierunku autonomii planistycznej gminy. Gmina uzyskuje władztwo planistyczne, czyli możliwość samodzielnego decydowania o sposobie zagospodarowania swojego terytorium, nadzorowane przez organy kontrolne jedynie pod kątem poprawności realizacji procedur, a nie pod kątem zasadności i merytorycznej zawartości uchwalanych planów.

Schemat 1

Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z uwzględnieniem form partycypacji społecznej



Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 23 marca 2003 r.

Udział społeczeństwa w procedurze sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego opierają się na konkretnych zapisach ustawy z 2003 r. i polegają na:

- 1) możliwości składania wniosków do studium (art. 11 ust. 1 upizp) oraz do planu zagospodarowania przestrzennego (art. 17 ust. 1 upizp);
- 2) możliwości udziału w dyskusji publicznej nad przyjętymi rozwiązaniami w projekcie studium (art. 11 ust. 10 upizp) oraz w projekcie planu miejscowego (art. 17 ust. 10 upizp);

⁷ L. Mergel, K. Pobłocki, M. Wudarski, *Anty-bezradnik przestrzenny: prawo do miasta w działaniu*, Biblioteka Republiki Nowej, Warszawa 2013.

3) możliwości składania uwag do projektu studium (art. 11 ust. 11 upizp) oraz do projektu planu miejscowego (art. 17 ust. 11 upizp) przez zainteresowane strony.

Pierwszym i podstawowym elementem związanym z uspołecznianiem procesu sporządzania planu jest informowanie społeczeństwa o podjęciu przez samorząd lokalny uchwały o przystąpieniu do jego sporządzenia. Proces informowania społeczeństwa przez samorząd o pracach planistycznych odbywać się może na trzy sposoby:

- przez zamieszczenie stosownego ogłoszenia w prasie lokalnej,
- przez obwieszczenie,
- w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości.

Poszerzenie kanałów informacyjnych pozwala na dotarcie w sposób najbardziej efektywny do jak największej liczby zainteresowanych osób i instytucji. W uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu oprócz uzasadnienia rozpoczęcia prac nad planem zawarta jest także informacja o możliwości składania przez zainteresowane strony wniosków do planu. Termin ten zgodnie z ustawą nie może być krótszy niż 21 dni. Wszystkie zebrane w trakcie wskazanego terminu wnioski, zgodnie z zapisem art. 17 ust. 4 upizp, muszą być rozpatrzone przez organ sporządzający plan (prezydenta, burmistrza lub wójta). Jednakże organ wykonawczy nie jest zobowiązany do uwzględnienia zgłoszonych wniosków w projekcie planu miejscowego.

Z punktu widzenia uczestnictwa społeczeństwa w procesie planistycznym kluczowym etapem jest procedura wyłożenia projektu planu miejscowego do publicznego wglądu oraz przeprowadzenie w trakcie jej trwania dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie rozwiązaniami. Organ sporządzający projekt zobowiązany jest do publikacji, minimum 7 dni przed terminem wyłożenia, ogłoszenia zawierającego informację o terminach i miejscu wyłożenia projektu planu oraz dyskusji publicznej. Informacja ta publikowana jest w prasie lokalnej, poprzez obwieszczenie lub w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Okres dostępu wszystkich zainteresowanych stron do projektu planu musi wynosić minimum 21 dni. W czasie wyłożenia dokumentu do publicznego wglądu przeprowadzana jest dyskusja publiczna, w której uczestniczyć mogą bez jakichkolwiek ograniczeń wszyscy zainteresowani daną tematyką. Ostatnim etapem, w ramach którego gwarantowany jest na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym udział społeczeństwa w procedurze sporządzania planu miejscowego, jest składanie uwag do sporządzonego projektu planu. W celu wypełnienia wymogów proceduralnych organ sporządzający plan miejscowy po zakończeniu wyłożenia publicznego gotowego projektu zbiera formalne uwagi od zainteresowanych stron.

Zgodnie z zapisem art. 18 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w procedurze uchwalania planu miejscowego uwagi do projektu planu może wnieść każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu podlegającym wyłożeniu publicznemu. Maksymalny czas na ich składanie przez wszystkie zainteresowane osoby lub instytucje wynosi 14 dni od daty zakończenia procesu wyłożenia planu do publicznego wglądu. Uwaga zgłoszona do projektu planu, podobnie jak wniosek składany na wcześniejszym

etapie procedury, musi zostać rozpatrzona przez prezydenta, burmistrza lub wójta w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania. Jednak podobnie jak w przypadku wniosków uwagi nie muszą zostać uwzględnione w opracowywanym projekcie planu. Lista nieuwzględnionych uwag w toku dalszych procedur przekazywana jest radzie gminy wraz z ostatecznym projektem planu miejscowego w celu jego opiniowania, a następnie uchwalania.

Ustawa planistyczna z 2003 r. zniosła wcześniejszą możliwość zaskarżania uchwały o odrzuceniu zarzutów do projektu planu do sądu administracyjnego, co ma swoje odzwierciedlenie w artykule 7 niniejszej ustawy: „Rozstrzygnięcia wójta, burmistrza, prezydenta miasta albo marszałka województwa o nieuwzględnieniu odpowiednio wniosków dotyczących studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, uwag dotyczących projektu tego studium, wniosków dotyczących miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uwag dotyczących projektu tego planu albo wniosków dotyczących planu zagospodarowania przestrzennego województwa – nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego”.

To właśnie powyższy zapis w dużej mierze wskazuje na słabość procesu partycypacji społecznej w polskim systemie planowania przestrzennego, opierającego się wyłącznie na ustawowych formach zaangażowania mieszkańców. W braku realnego przełożenia wniosków i uwag na decyzję przestrzenne przejawia się fikcyjność procesu partycypacji, na którą zwracają uwagę m.in. Parysek⁸, Billert⁹ i Jędraszko¹⁰. Ustawowe instrumenty partycypacji społecznej, w tym przede wszystkim wnioski i uwagi do projektów planów, traktowane są tylko jako niezbędny wymóg proceduralnej poprawności przebiegu całego procesu. Ustawa stwarza sytuację, w której ww. instrumenty nie dają, po pierwsze, możliwości wpływu na kształt projektu planu, a po drugie, co ważniejsze, dopuszczana jest możliwość całkowitego nieuwzględnienia opinii bez podania merytorycznego uzasadnienia.

Sytuacja ta niesie za sobą wiele niebezpieczeństw. Jak zauważa Goździewicz-Biechońska¹¹, brak wpływu społeczności lokalnej na decyzje planistyczne może skutkować zwiększeniem swobody działań władz lokalnych oraz innych wpływowych grup interesu, do których zaliczyć można m.in. właścicieli nieruchomości, deweloperów, firmy projektowe lub wpływowe grupy mieszkańców. W tym miejscu przytoczyć można dosadne stwierdzenie Arnstein, że „[...] jeśli procesowi konsultacji społecznych nie towarzyszą inne, bardziej zaawansowa-

⁸ J. J. Parysek, *Gospodarka przestrzenna i rola partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego*, w: W. Ratajczak, K. Stachowiak, *Gospodarka przestrzenna społeczeństwa*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2010.

⁹ A. Billert, *Planowanie przestrzenne a polityka. Trzecia droga do trzeciego świata*, w: *Urbanistyka w działaniu. Teoria i praktyka. Materiały z II Kongresu Urbanistyki Polskiej*, Biblioteka Urbanisty 9, Urbanista, Warszawa 2006, s. 240-253.

¹⁰ A. Jędraszko, *Gospodarka przestrzenna w Polsce wobec standardów europejskich*, Biblioteka Urbanisty 13, Urbanista, Warszawa 2008.

¹¹ J. Goździewicz-Biechońska, *Partycypacja społeczna w tworzeniu prawa na przykładzie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7-8.

ne atrybuty partycypacji, to pozostają one zwykłym oszustwem, ponieważ nie zapewniają, że uwagi i idee obywateli zostaną wzięte pod uwagę w procesie decyzyjnym”¹².

W kontekście zapisów ustawowych, dotyczących partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym, możliwość kontroli społecznej oraz aktywnego udziału społeczeństwa jest wyraźnie niewystarczająca. Mowa tu o braku precyzyjnych regulacji dotyczących sposobów rozstrzygnięcia przez organ władzy publicznej wniosków i uwag do planów i studium, a także bardzo słabym umocowaniu prawnym dyskusji publicznej w procesie planistycznym. Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. protokół z przeprowadzonej dyskusji publicznej stanowi jedynie załącznik w obligatoryjnie sporządzanej dokumentacji z procesu administracyjnego, a jej ustalenia nie są w żaden sposób wiążące dla organu opracowującego plan lub studium. W przeciwieństwie do wnoszonych wniosków i uwag, wyniki dyskusji publicznej nie podlegają nawet procesowi rozpatrzenia. Można więc mówić w tym wypadku o traktowaniu tego jakże istotnego narzędzia partycypacji jako całkowicie nieefektywnego.

Jak stwierdzają Hanzl¹³ i Parysek¹⁴, obowiązujące obecnie prawne regulacje partycypacji społecznej w obszarze planowania przestrzennego są dalekie od tego, czym proces ten powinien być w rzeczywistości. Na dodatek wpływ społeczności lokalnej na kształtowanie przestrzeni został niemal całkowicie ograniczony w wyniku wprowadzenia do polskiego systemu planowania przestrzennego administracyjnej ścieżki uzyskania prawa do zabudowy i zagospodarowania nieruchomości. Wydawana w drodze administracyjnej decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, mająca być pierwotnie stosowana tylko w drodze wyjątku, weszła powszechnie do systemu planistycznego, zastępując nieobligatoryjnie uchwalane plany miejscowe. W wyniku upowszechnienia decyzji o warunkach zabudowy w systemie planistycznym wykluczony został z niego całkowicie element partycypacji społecznej, który spełnia bardzo istotną funkcję kontrolną w stosunku do zamierzeń planistycznych¹⁵.

Ustawowe regulacje dotyczące udziału mieszkańców w procesie przygotowywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i studium uwarunkowań traktować można jako niewystarczające i niedające istotnych uprawnień społecznościom lokalnym w zakresie współdecydowania o treści dokumentów planistycznych. Na podstawie analizy zapisów prawnych można wskazać na następujące słabości funkcjonującego w Polsce systemu planowania przestrzennego¹⁶:

¹² S. Arnstein, *Drabina partycypacji*, w: *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2011.

¹³ M. Hanzl, *Nowe możliwości udziału mieszkańców miasta w planowaniu przestrzennym jako wynik wykorzystania współczesnych technik komputerowych*, Rozprawa doktorska w Instytucie Architektury i Urbanistyki, Politechnika Łódzka, Łódź 2008.

¹⁴ J. J. Parysek, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, WN UAM, Poznań 2006.

¹⁵ K. Jaroszyński, M. Sawicki, *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu: w świetle ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Urbanista, Warszawa 2004.

¹⁶ Zob. też M. Hanzl, op. cit.

- brak ustawowych możliwości angażowania się społeczności w proces przygotowywania założeń do projektów planów i studium;
- ograniczenie zaangażowania społecznego w procesie planistycznym tylko do możliwości składania wniosków, uwag oraz udziału w dyskusji publicznej;
- niska skuteczność prawnych instrumentów, jakimi są wnioski i uwagi do projektów planów z uwagi na możliwość nieuwzględniania ich przez organ wykonawczy;
- brak definicji dyskusji publicznej nad wyłożeniem planu oraz studium, co dopuszcza stosowanie wszelkich możliwych metod, które mogą być w późniejszym etapie kwestionowane,
- ograniczona możliwość przełożenia wyników dyskusji publicznej na decyzje planistyczne;
- brak przepisów dotyczących upublicznienia projektów planów w mediach, w tym także transmitowania dyskusji publicznej,

Warto jednocześnie zauważyć, że zapisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie stwarzają żadnych ograniczeń co do możliwości rozbudowania istniejących procedur, m.in. w zakresie zwiększenia poziomu uspołeczniania procesu planistycznego. Daje to szanse rozwijania inicjatyw oddolnych, takich jak przedstawiony poniżej przykład uspołecznienia procesu planistycznego w Poznaniu.

III. KONSULTACJE SPOŁECZNE DOKUMENTÓW PLANISTYCZNYCH W POZNANIU

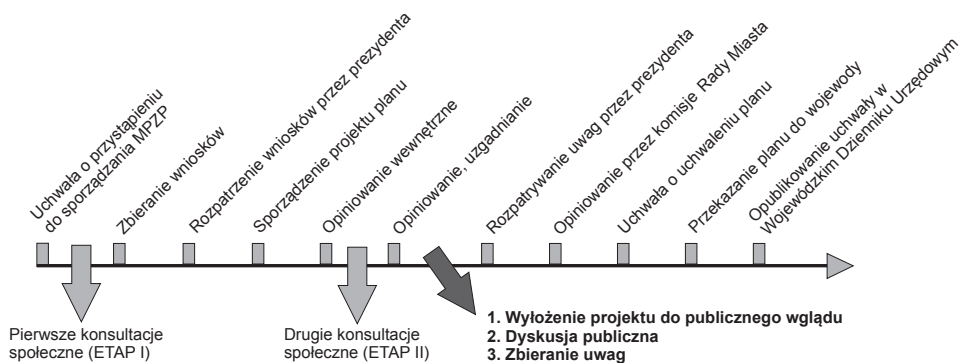
Doświadczenia krajowe w zakresie wykorzystywania pozaustawowych form partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego nie są jeszcze bogate. W obliczu niewystarczających i niedostosowanych do oczekiwań społecznych regulacji prawnych w zakresie udziału społeczeństwa w procesie planowania przestrzennego, stopniowo pojawiają się w Polsce pozaustawowe inicjatywy samorządowe, polegające na zwiększaniu zakresu partycypacji społecznej. Zauważa się pozytywne tendencje w zakresie poszukiwania i stopniowego wdrażania przez samorządy nowych, bardziej efektywnych sposobów na włączanie coraz szerszego spektrum uczestników w proces planistyczny.

Miasto Poznań jest jednym z prekursorów partycypatywnego planowania przestrzennego w Polsce. Przejawem tego jest rozszerzenie ustawowych procedur konsultacji społecznych nad sporządzanymi w mieście planami miejscowymi. W sposób systematyczny organizowane są w Poznaniu dodatkowe, nieokreślone w ustawie planistycznej konsultacje społeczne z mieszkańcami miasta. Procedura nieobligatoryjnych konsultacji społecznych została na stałe wpisane w miejską praktykę planistyczną. Realizowana jest ona w sposób ciągły i systematyczny od 2007 r. i dotyczy każdego sporządzanego w mieście planu.

Pozaustawowe konsultacje społeczne miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w Poznaniu stanowią uzupełnienie ustawowej procedury planistycznej, która w powszechnej opinii jest całkowicie niewystarczająca i nie gwarantuje możliwości wpływania zainteresowanych na kształt opracowywanego planu. Zapisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym gwarantują bowiem fizyczny udział mieszkańców w procesie uchwalania planu dopiero na etapie dyskusji publicznej. Z punktu widzenia przyjętego w Poznaniu modelu konsultacyjnego ustawowa dyskusja publiczna stanowi niejako trzeci etap konsultacji tego samego projektu planu. Schemat 2 przedstawia procedurę planistyczną, ze wskazaniem etapów pozaustawowych konsultacji społecznych realizowanych przez Urząd Miasta Poznania.

Schemat 2

Procedura sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w Poznaniu, z uwzględnieniem pozaustawowych konsultacji społecznych



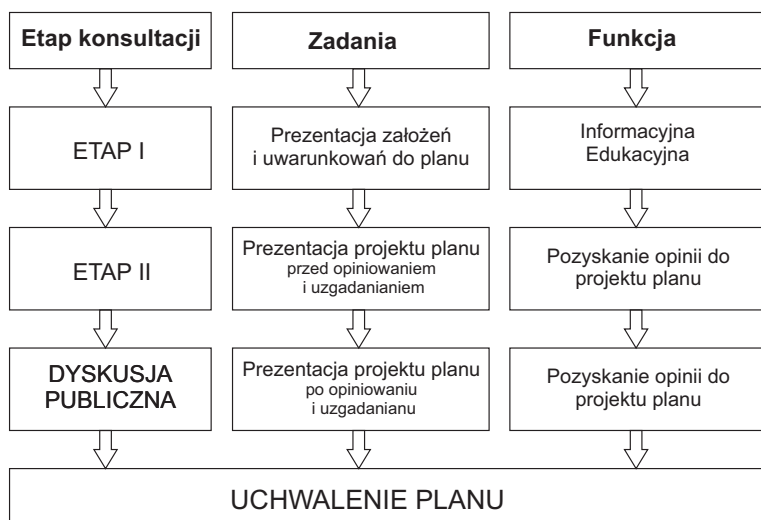
Źródło: opracowanie własne.

Pierwszy etap konsultacji społecznych odbywa się po publicznym ogłoszeniu informacji o podjęciu przez Radę Miasta Poznania uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego. Ma to miejsce jeszcze przed formalnym terminem składania wniosków do planu przez zainteresowane strony. Pierwsze konsultacje społeczne przeprowadzane są na terenie lub w okolicy uchwalanego planu, najczęściej w znanych społeczności lokalnej miejscach publicznych, takich jak świetlice, salki osiedlowe, szkoły, przedszkola itp. Za stronę organizacyjną oraz moderowanie spotkania odpowiedzialne jest Biuro Prezydenta – główny organizator wszystkich przeprowadzanych w Poznaniu konsultacji społecznych z mieszkańcami w sprawach ważnych dla rozwoju miasta. Strona merytoryczna spoczywa natomiast na przedstawicielach Miejskiej Pracowni Urbanistycznej – planistach wykonujących konkretne opracowania planistyczne. W organizację spotkań angażowane są również stosowne rady osiedlowe, które z uwagi na miejsce spotkań pełnią rolę ich gospodarzy. Pierwsze spotkanie konsultacyjne ma przede wszystkim charakter in-

formacyjny, podczas którego pracownicy Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Poznaniu wyjaśniają dokładnie cele przystąpienia do sporządzania planu. W ramach prezentacji, mającej charakter multimedialny, przedstawiane są dokładne granice obszaru objętego planem, stosowne zapisy studium uwarunkowań, dotyczące przeznaczenia terenu, oraz występujące na wskazanym obszarze najważniejsze problemy przestrzenne, potencjalne kolizje funkcji czy możliwe konflikty społeczne.

Schemat 3

Zadania i funkcje konsultacji społecznych w ramach procedury opracowywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w Poznaniu



Źródło: opracowanie własne.

Podczas pierwszego spotkania konsultacyjnego nie jest prezentowany jeszcze ani projekt planu miejscowego, ani żadna skonkretyzowana koncepcja zagospodarowania terenu. Etap ten ma w dużym stopniu wymiar edukacyjny i informacyjny. Uczestnicy zapoznawani zostają z obowiązującą procedurą uchwalania planów miejscowych w mieście, najważniejszymi pojęciami z zakresu planowania przestrzennego oraz przybliżona zostaje praca jednostek miejskich, odpowiedzialnych za realizację polityki przestrzennej na terenie miasta. Kluczowym elementem pierwszego spotkania konsultacyjnego jest dyskusja, w trakcie której uczestnicy mają swobodną możliwość wyrażenia swoich opinii, komentarza lub wniesienia wolnego wniosku. Wyniki dyskusji stanowią niejednokrotnie cenną informację dla planistów, przygotowujących miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Pozyskują oni wiedzę o oczekiwaniach społeczności lokalnej w zakresie zagospodarowania najbliż-

szego jej miejsca zamieszkania oraz wielu, często niezauważalnych przez osoby z zewnątrz, problemach przestrzennych. Na koniec każdego spotkania organizatorzy zachęcają uczestników do składania przez wszystkich zainteresowanych wniosków do sporządzanego projektu planu.

Drugi etap pozaustawowych konsultacji społecznych w procesie sporządzania planów miejscowych w Poznaniu ma miejsce po opiniowaniu wewnętrznym projektu, a jeszcze przed opiniowaniem i uzgadnianiem z jednostkami zewnętrznymi, np. Miejską Komisją Urbanistyczno-Architektoniczną. W ramach spotkania, które przeprowadzane jest na terenie objętym sporządzanym planem, po raz pierwszy prezentowany jest przybyłym uczestnikom projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Szczegółowo omawiane przez planistów są wszystkie zapisy planu, co do zaproponowanych w nim rozwiązań, przeznaczenia i funkcji terenu. Podobnie jak na pierwszym etapie wyjaśniane są wszystkie kwestie proceduralne, związane ze sporządzaniem dokumentów planistycznych w Poznaniu. Istotnym elementem spotkania jest dyskusja uczestników spotkania nad założeniami projektu planu, która moderowana jest przez pracowników Biura Prezydenta.

Informacja o organizowanych spotkaniach konsultacyjnych, zgodnie z zarządzeniem Prezydenta miasta Poznania z 2013 r., zamieszczana jest na oficjalnej stronie internetowej miasta Poznania nie później niż na 10 dni przed terminem konsultacji. Poza tym umieszczana jest także na stronie internetowej Miejskiej Pracowni Urbanistycznej, stronach rad osiedli, a także jest przedmiotem lokalnych doniesień medialnych. Dodatkowo rady osiedli w ramach współpracy z Urzędem Miasta Poznania otrzymują plakaty informujące o terminie i miejscu konsultacji, które winny we własnym zakresie rozwiesić na terenie objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Każde spotkanie konsultacyjne zarówno na pierwszym, jak i drugim etapie jest rejestrowane przez pracowników Biura Prezydenta, a nagrania audio możliwe są do uzyskania przez wszystkie zainteresowane osoby.

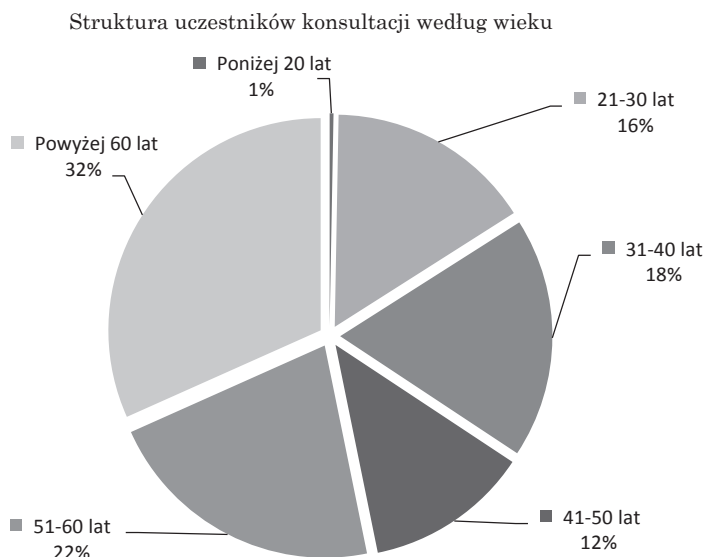
Wprowadzenie do powszechnego systemu planowania przestrzennego w Poznaniu dodatkowych, pozaustawowych konsultacji społecznych stanowi duże wyzwanie organizacyjne, wymagające zaangażowania i skoordynowania prac odpowiednich wydziałów Urzędu Miasta Poznania, Miejskiej Pracowni Urbanistycznej oraz rad osiedli.

IV. PROFIL UCZESTNIKÓW KONSULTACJI SPOŁECZNYCH W POZNANIU

Charakterystyka uczestników konsultacji społecznych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w Poznaniu dokonana została na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych wśród 382 uczestników 26 spotkań konsultacyjnych w okresie od października 2012 r. do czerwca 2013 r. Jednym z celów badania ankietowego realizowanego podczas spotkań konsultacyjnych było zidentyfikowanie uczestników pod względem powodu uczestnictwa w konsultacjach, poziomu wiedzy z zakresu planowania przestrzennego, a także takich cech, jak: płeć, wiek, wykształcenie, struktura zawodowa.

Znaczna większość – 68% wszystkich osób uczestniczących w konsultacjach społecznych nad planami miejscowymi to mężczyźni. Według wieku wyraźnie zauważalna jest duża aktywność osób powyżej 50 roku życia. Ta grupa wiekowa stanowi ponad połowę (54%) wszystkich uczestników konsultacji, w tym 32% to osoby w wieku powyżej 60 roku życia (w całej populacji Poznania udział osób w tym wieku jest dwa razy mniejszy). W konsultacjach społecznych planów miejscowych nie uczestniczą generalnie osoby młode, poniżej 20 roku życia.

Wykres 1



Źródło: opracowanie własne.

Osoby uczestniczące w konsultacjach społecznych w zdecydowanej większości mają wyższe wykształcenie (64%). Niespełna 30% uczestników to osoby z wykształceniem średnim, 7% – z zasadniczym zawodowym. Jak wynika z przeprowadzonych badań, osoby z wykształceniem podstawowym i gimnazjalnym stanowią nikły procent wszystkich uczestników spotkań.

Struktura uczestników konsultacji według aktualnie wykonywanego zajęcia wykazuje, że grupami zawodowymi/społecznymi najbardziej zaangażowanymi i zainteresowanymi udziałem w konsultacjach są kolejno: emeryci i renciści (29%), osoby zatrudnione w prywatnych firmach (19%), przedsiębiorcy (17%), pracownicy administracji publicznej (12%), przedstawiciele wolnych zawodów (11%), studenci (5%), osoby niepracujące (4%), bezrobotne (1%) oraz inne (2%). Wśród przedstawicieli wolnych zawodów uczestniczących w konsultacjach społecznych najczęściej udział biorą w nich architekci i projektanci, a także lekarze oraz pracownicy nauki.

Wykres 2



Źródło: opracowanie własne.

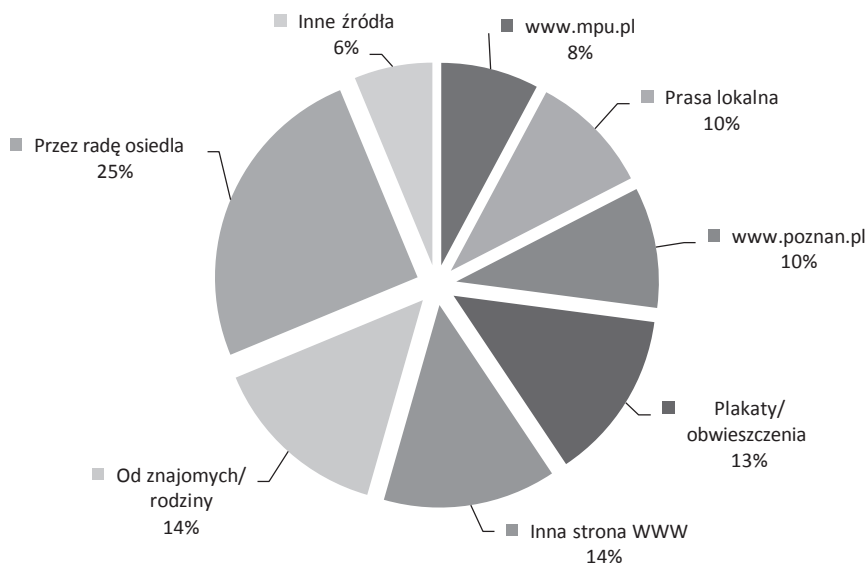
Najpowszechniejszym źródłem informacji o organizowanych przez Urząd Miasta Poznania konsultacjach społecznych są źródła internetowe – 32% uczestników konsultacji informację uzyskało ze strony: Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Poznaniu (8%), Urzędu Miasta Poznania (10%) oraz innych stron internetowych (14%). Wskazać należy istotną funkcję informacyjną lokalnego serwisu internetowego Epoznan.pl, skąd ponad 10% uczestników konsultacji uzyskało informacje o terminie i miejscu spotkania. Ważną rolę w informowaniu mieszkańców miasta o organizowanych konsultacjach społecznych odrywają rady osiedli. Jedna czwarta wszystkich uczestników spotkań została pisemnie zawiadomiona przez odpowiednią radę osiedla (25%) lub w formie plakatów i obwieszczeń (12%). Wyniki badań wskazują zależność pomiędzy wiekiem uczestnika konsultacji a źródłem pozyskania informacji o spotkaniu. Osoby w wieku powyżej 50 roku życia dużo częściej o spotkaniach dowiadują się właśnie za pośrednictwem rady osiedla, obwieszczeń, plakatów lub od znajomych. Osoby młodsze, do 40 roku życia, wiedzę o spotkaniach czerpią głównie z Internetu oraz lokalnej telewizji.

Zasadniczym powodem uczestnictwa mieszkańców Poznania w konsultacjach społecznych planów miejscowych jest bliskość zamieszkania względem uchwalanego planu lub posiadana na projektowym obszarze lub w jego sąsiedztwie nieruchomość – 40% badanych uczestniczy w konsultacjach, gdyż przyszłe zapisy planów będą w sposób bezpośredni dotyczyć ich miejsca zamieszkania i posiadanych nieruchomości. Natomiast 16% deklaruje, że interesuje się sprawami zagospodarowania przestrzennego w swojej dzielnicy oraz w mieście i chce posiadać bardziej szczegółową wiedzę odnośnie do planowa-

nych zamierzeń planistycznych. Znacząca grupa osób uczestniczy w konsultacjach, gdyż obszar, którego dotyczy dyskusja, stanowi cenny element miasta m.in. w zakresie rekreacji i odpoczynku (15%). Zauważalna jest także grupa osób, których uczestnictwo w spotkaniach wynika z potrzeby dbania o interesy lokalnych społeczności (13%). Pozostałe powody uczestnictwa w spotkaniach to: ciekawość lub brak bezpośredniego interesu (6%), aktywność w radzie osiedla (4%), chęć inwestowania na terenie uchwalonego planu (4%) lub praca zawodowa na obszarze opracowywanego planu.

Wykres 3

Źródła informacji o konsultacjach społecznych



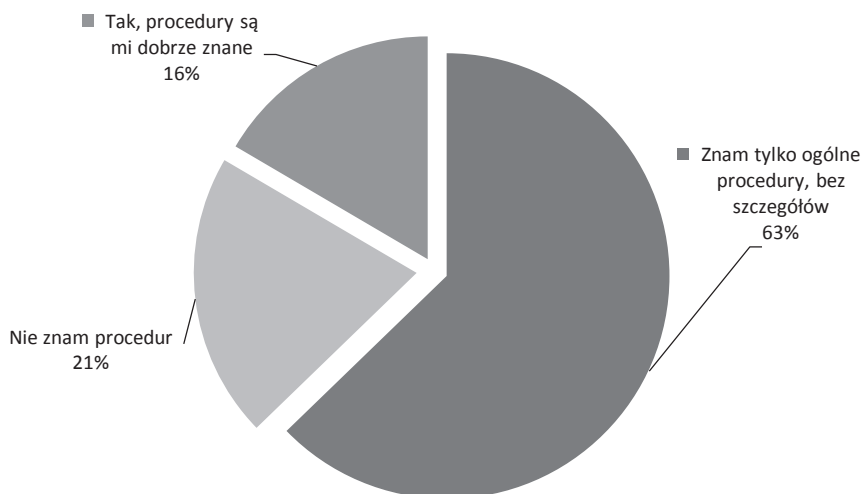
Źródło: opracowanie własne.

Zaledwie 16% osób deklaruje, że posiada bardzo dobrą wiedzę na temat aktualnych procedur opracowywania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zdecydowana większość uczestników konsultacji (62%) posiada tylko ogólną, często nieprecyzyjną wiedzę o procedurach planistycznych. Natomiast 21% osób deklaruje, że nie posiada żadnej wiedzy w kwestiach planistycznych.

Wyniki badań ankietowych wskazują na ograniczony pod względem reprezentacji mieszkańców miasta zasięg konsultacji. Wyraźnie niedoreprezentowani są mieszkańcy z wykształceniem poniżej średniego oraz ludzie młodzi. Nadreprezentacja charakteryzuje z kolei grupy w wieku poprodukcyjnym oraz osoby z wyższym wykształceniem. Wskazuje to na potrzebę wprowadzenia dodatkowych metod konsultacji społecznych, angażujących wszystkie grupy

Wykres 4

Wiedza uczestników konsultacji społecznych w zakresie procedur planistycznych



Źródło: opracowanie własne.

społeczne w mieście. Na niezadowalającym poziomie jest także wiedza planistyczna uczestników konsultacji, co rodzi konieczność usprawnienia systemu informacji i edukacji mieszkańców w zakresie podstaw prawnych i procedur planowania przestrzennego.

V. KORZYŚCI USPOŁECZNIAENIA PROCESU PLANISTYCZNEGO ORAZ NOWE METODY W TYM ZAKRESIE

Efektom liberalizacji gospodarki przestrzennej w Polsce było pojawianie się konfliktów przestrzennych na obszarach podlegających intensywnym procesom urbanizacji, szczególnie w dużych miastach. Towarzyszy temu wzrost świadomości i aktywności społecznej w zakresie zagospodarowania przestrzeni miejskiej. Procedury planowania przestrzennego od ponad 10 lat dopuszczają konsultacje społeczne w procesie uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Są one jednak niewystarczające, a wspomniane wyżej konflikty nie mogą być w wyniku ich stosowania w pełni rozwiązywane. Na przykładzie Poznania ocenie poddano dotychczasowe formy konsultacji społecznych oraz ich wpływ na treść dokumentów planistycznych, a tym samym kształtowanie przestrzeni miejskiej. W tym celu wykorzystano wyniki obserwacji uczestniczącej w trakcie konsultacji społecznych oraz badania ankietowe ich uczestników.

Poznań jest przykładem miasta, w którym władze zdecydowały się na rozszerzenie ustawowych procedur konsultacji społecznych nad sporządzanymi planami miejscowymi. Od 2007 r. organizowane są w mieście dodatkowe, nieokreślone w ustawie planistycznej konsultacje społeczne z mieszkańcami. Poznański model konsultacji społecznych stanowiący uzupełnienie rozwiązań ustawowych angażuje zdecydowanie większą liczbę osób zainteresowanych tematyką planu. Następuje to na dużo wcześniejszym etapie procedury planistycznej, co pozwala na skuteczne wyeliminowanie pojawiających się konfliktów i ostatecznie przyspieszenie uchwalenia planu. Procedura konsultacyjna stosowana w Poznaniu stanowi platformę wymiany poglądów pomiędzy różnymi grupami interesariuszy, uczestniczącymi w procesie planowania przestrzennego w mieście.

Przyjęta przez władze miasta i służby planistyczne strategia zwiększenia ilości spotkań konsultacyjnych w procesie uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego daje szereg pozytywnych efektów, z których najważniejsze to:

- zwiększenie wiedzy wśród mieszkańców miasta w zakresie ogólnych zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego, ze wskazaniem praw i obowiązków jednostki w procesie planistycznym oraz procedur związanych z uchwalaniem planów;

- informowanie społeczności lokalnej, zamieszkującej dany teren o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Etap I) oraz prezentacji wstępnego projektu planu (Etap II) w najbliższym dla niej miejscu zamieszkania;

- skrócenie dystansu pomiędzy Urzędem Miasta a mieszkańcami oraz budowanie wzajemnego zaufania oraz pozytywnych, partnerskich relacji jako płaszczyzny współpracy;

- zebranie opinii, uwag, zastrzeżeń od osób, instytucji zaangażowanych w proces konsultacyjny w celu opracowania projektu planu satysfakcjonującego jak największą grupę uczestników;

- wyeliminowanie na wczesnym etapie procedury jak największej ilości konfliktów społecznych, przestrzennych mogących mieć negatywny wpływ na dalszy przebieg prac planistycznych;

- przekonanie uczestników spotkania o zasadności wprowadzenia specjalistycznych rozwiązań projektowych;

- uzyskanie społecznej akceptacji projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na jak najwcześniejszym etapie procedury planistycznej, często przed etapem ustawowego wyłożenia projektu do publicznego wglądu;

- skrócenie czasu uchwalenia planu miejscowego, a przez to obniżenie kosztów sporządzenia planu.

Wymienione wyżej korzyści, wynikające z zastosowania w poznańskiej praktyce planistycznej rozbudowanego systemu konsultacji społecznych przy uchwalaniu planów zagospodarowania przestrzennego, nie są z pewnością w pełni zadowalające. Procedura konsultacji społecznych ma określone wady, wynikające z formuły konsultacji. Jak wynika z badań ankietowych ich uczest-

ników, zaangażowanie w konsultacje jest dość słabe. W spotkaniach konsultacyjnych wyraźnie widoczna jest nadreprezentacja ludzi starszych (powyżej 60 roku życia), co wynika głównie z tego, że dysponują wolnym czasem, oraz niedoreprezentowanie ludzi młodych (poniżej 30 roku życia). W imieniu mieszkańców osiedli, a nawet obywateli całego miasta w konsultacjach biorą udział różne organizacje, reprezentujące często własne partykularne interesy, nie zawsze w pełni zgodne z interesami zamieszkującej dany obszar społeczności. Spośród grup interesariuszy małą aktywnością wykazują się reprezentacje podmiotów gospodarczych.

Wskazuje się zatem na potrzebę dalszego doskonalenia procesu decyzyjnego w miejskim planowaniu przestrzennym, uwzględniającego obok tradycyjnych, także nowe formy i narzędzia partycypacji społecznej. Jednym z narzędzi konsultacji wartym wprowadzenia jest zastosowanie internetowego systemu informacji geograficznej (*participatory public GIS*). Jest to nowoczesna metoda konsultacyjna polegająca na utworzeniu specjalnego portalu internetowego, który umożliwi zwiększenie zaangażowania mieszkańców w proces konsultacji planu zagospodarowania przestrzennego. Funkcje deliberacyjne zostałyby zapewnione przez możliwość dodawania opinii i zadawania pytań autorom planów. Interaktywna debata nad planem mogłaby odbywać się poprzez zaznaczanie istniejących lub umieszczanie nowych obiektów na mapie i łączenie ich z tekstem wypowiedzi. Jak dotąd proponowana metoda nie była stosowana w polskich miastach. Od niedawna wdrażana jest w niektórych miastach amerykańskich i kanadyjskich, m.in. w Seattle i Toronto.

Zastosowanie nowych metod w planistycznych w konsultacjach społecznych ma szansę przyczynić się do zwiększenia transparentności i większego społecznienia, a tym samym usprawnienia procesu planistycznego. Jego efektem może być pogłębienie zaufania społecznego, jak też zwiększenie zrozumienia polityki miejskiej pomiędzy uczestnikami konsultacji. Daje ona też możliwość uczestnictwa grup społecznych dotąd niereprezentowanych w konsultacjach, głównie ludzi młodych. Biorąc pod uwagę dostępność technologii informacyjnych w różnych grupach wieku i zjawisko wykluczenia cyfrowego, konsultacje internetowe należałoby wprowadzać jako uzupełniającą formę konsultacji i prowadzić je w sposób równoległy do tradycyjnych spotkań konsultacyjnych. Warto jednak zauważyć, że – jak wykazały badania ankietowe – najpowszechniejszym źródłem informacji o organizowanych przez Urząd Miasta Poznania konsultacjach społecznych są już właśnie źródła internetowe. Zastosowanie nowoczesnych narzędzi komunikacji społecznej powinno w najbliższym czasie wyznaczać trendy społecznienia procesu planowania przestrzennego, szczególnie dużych w miastach.

prof. dr hab. Tomasz Kaczmarek
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
tomkac@amu.edu.pl

mgr Michał Wójcicki
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
micwoj@amu.edu.pl

PARTICIPATORY SPATIAL PLANNING PROCESS
ON THE EXAMPLE OF POZNAŃ CITY

Summary

In the last several years a new approach to city management can be observed in Polish cities, and it takes into account elements of public participation (participatory governance). New, often non-statutory forms of the participation and representation of citizens are also being introduced into the decision-making process relating to spatial planning.

The purpose of this article is to show the current state of the socialization of the local planning process in Poland. The article tries to answer the question of how to strike a balance between the specialized knowledge of the planners and the contribution that inhabitants bring to the process. Taking the example of Poznań City, the existing forms of public consultations and their impact on the content of planning documents were evaluated. To achieve this goal, the results of participants' observations during the public consultations and their surveys were used. A diverse activity of the city inhabitants was observed, depending on the type of local development plans and interests, often of particular residents and their representative social organizations. The need to improve the decision-making process in urban planning was highlighted, taking into account alongside the traditional the new forms and tools of social participation (e.g. public participatory GIS). Their use will increase the range of consultations and inclusion of so far under-represented groups of residents of the City.