

Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym – stan obecny i wyzwania



dr hab. inż. arch.
KRZYSZTOF KAFKA, PROF. PŚ
Politechnika Śląska
Wydział Architektury
ORCID: 0000-0002-7280-1259

Warunkiem skutecznego oraz sprawnego planowania przestrzennego jest włączenie jak najszerszych grup uczestników w procesy i procedury sporządzania dokumentów planistycznych na poziomie prawa lokalnego, a w szczególności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Wstęp

W światowej oraz krajowej literaturze, zarówno tej naukowej, jak i praktycznej istnieje wiele definicji partycypacji społecznej [1]. Definicje te odnoszą się zarówno do obszaru zarządzania w kierowaniu organizacją lub przedsiębiorstwem, jak i do zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego [2]. Treści zawarte w artykule dystansują się od pojęcia partycypacji definiowanej w naukach ekonomicznych jako współdziałanie w kosztach i zyskach prowadzonej działalności gospodarczej [3]. Partycypacja, o której mowa w niniejszej pracy, dotyczy współdziałania społeczności w pewnym władztwie planistycznym samorządu terytorialnego szczebla lokalnego [4], [5], [6].

Celem artykułu jest przegląd istniejących i obowiązujących w Polsce regulacji prawnych odnoszących się do partycypacji społecznej w zakresie planowania przestrzennego. Przedmiotem analizy są obowiązujące w Polsce przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [7] oraz projektowane zmiany tej ustawy [8].

Pojęcie partycypacji społecznej

Partycypacja społeczna jest definiowana najczęściej jako uznanie pewnych praw udzielanych danej osobie lub grupie społecznej do aktywnego współuczestnictwa w prowadzeniu polityki i zarządzaniu przez jej podmiot posiadający władztwo w tym zakresie [10]. W obszarze polityki realizowanej przez samorządy gminne w Polsce partycypacja jest związana z różnymi formami aktywności ich organów. Mieści się w niej w szczególności partycypacja realizowana w obszarze planowania przestrzennego.

W przypadku partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym mówimy o aktywnym

udziale osób i grup społecznych w publicznych procesach oraz procedurach. Proces planistyczny rozumiemy tu jako zbiór wszelkich działań prowadzonych przez podmiot władztwa planistycznego w ramach tzw. polityki przestrzennej. Natomiast procedury planistyczne są pewnym elementem tego szerokiego procesu i są regulowane przepisami rangi ustawowej, w których określa się wymagane kroki i czynności o charakterze prawnym oraz administracyjnym.

Partycypacja w planowaniu przestrzennym – stan obecny

Partycypacja społeczna w Polsce jest postulatem stale oraz coraz silniej zgłaszanym zarówno przez środowiska społeczne, jak i polityków oraz planistów przestrzennych. Jedną z ważniejszych kompetencji samorządów lokalnych jest polityka przestrzenna. Na szczeblu samorządów gminnych w Polsce zadania te są realizowane w ramach tzw. władztwa planistycznego. Władztwo to jest niezbywalne i niepodzielne. W warunkach ustroju administracyjnego w Polsce tylko samorząd gminny jest uprawniony do sporządzania dokumentów planistycznych będących przepisami prawa miejscowego, czyli miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Te same organy są także uprawnione do sporządzania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego będących aktami kierownictwa wewnętrznego [7].

Partycypacja społeczna w pierwszej kolejności wiąże się z poinformowaniem społeczeństwa o podjęciu prac planistycznych, kolejno polega na konsultacjach i na współpracy w ramach sporządzania opracowania planistycznego. Włączenie w nią jest uzależnione od decyzji podmiotu planowania o scedowaniu części swoich kompetencji na

partycypanta [9]. Charakter tych przekazanych kompetencji zależy od zakresu władztwa będącego w posiadaniu samego podmiotu. Podmiot nie może scedować na innych uczestników takich kompetencji, których sam nie posiada. W obszarze planowania przestrzennego kompetencje te, jak wspomniano, są bardzo szerokie i ograniczają je jedynie przepisy ustawy.

Kwestia partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym jest jednym z ważniejszych obszarów, w którym mogą wyrażać się potrzeby i aktywności ludzi oraz całych grup społecznych.

W warunkach procedury związane z tymi zadaniami są ściśle określone przepisami ustawy [7]. Pojęcie partycypacji społecznej w planowaniu nie zostało jednak do tej pory uregulowane w polskim ustawodawstwie. Pewne jej elementy zostały w pewnym zakresie sformalizowane i są realizowane w praktyce sporządzania wymienionych dokumentów planistycznych. Zapisy ustawy [7] wskazują na trzy formy dopuszczenia interesariuszy do procedury planistycznej. Są to: składanie wniosków, udział w dyskusji publicznej oraz składanie uwag do projektu dokumentu planistycznego. Wyłożenie projektu planu lub studium do publicznego wglądu nie może być traktowane *stricte* jako element partycypacji, gdyż polega jedynie na biernym udostępnianiu informacji zainteresowanym, bez ich aktywnego udziału.

Wniosek do projektu planu lub studium może złożyć każdy. Składanie go odbywa się w ustalonym czasie po ogłoszeniu o przystąpieniu do sporządzania dokumentów planistycznych. Drugim działaniem jest udział w dyskusji publicznej nad rozwiązaniami planistycznymi, organizowanej w czasie wyłożenia projektów planów lub studium do publicznego wglądu. Ostatnia – trzecia aktywność umożliwi składanie uwag do przygotowanego już projektu dokumentu planistycznego. Zarówno wniosek, jak i uwagę może złożyć każdy. Nie ma tutaj żadnych warunków co do możliwości udziału w dyskusji publicznej. Nie ma tu ani ograniczeń miejsca zameldowania czy zamieszkania, ani ewentualnego posiadania na terenie gminy nieruchomości. Nie ma też żadnego obowiązku wykazania posiadania jakichkolwiek szczególnych praw lub uprawnień.

Jak wiadomo, warunkiem koniecznym i początkowym dobrej oraz skutecznej partycypacji społecznej jest równy dostęp do informacji wszystkich uczestników planowania. Jeżeli proces planowania potraktujemy jako pewien dyskurs planistyczny, to konieczne jest, aby wszyscy jego uczestnicy mieli ten sam, równy dostęp do wiedzy i informacji. Warunkiem aktywnego udziału partycypantów w procesie oraz w procedurze planowania jest przekazanie im przez podmiot planowania wszystkich informacji związanych z powodami zainicjowania procesu planistycznego oraz ze wszystkimi uwarunkowaniami przestrzennymi, ekonomicznymi, organizacyjnymi z tym procesem związanymi. W obecnej sytuacji większość zainteresowanych, którzy mogliby mieć oczekiwania co do przyszłych rozwiązań planistycznych, nawet nie dowiaduje się o fakcie wszczęcia i prowadzenia procedury planistycznej. Obowiązek imiennego zawiadomienia wszystkich zainteresowanych został zniesiony ustawą z 2003 roku. Jedynym kanałem przekazywania informacji potencjalnym zainteresowanym jest prasa lokalna oraz strony internetowe Biuletynu Informacji Publicznej urzędu. Nie są to jednak informacje adresowane do konkretnych odbiorców.

Istotnym warunkiem skutecznej partycypacji poza udostępnianiem informacji jest zapewnienie rzeczywistego wpływu społeczności na podejmowane decyzje. Także w tym zakresie w przepisach prawa można zauważyć poważne braki. Co prawda wniosek oraz uwagę do projektu planu może złożyć każdy, jednak jego rozpatrzenie leży praktycznie wyłącznie w gestii wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Prawo nie nakłada na niego obowiązku informowania zainteresowanego o sposobie rozpatrzenia jego wniosku lub uwagi, chociaż informacje o sposobie ich rozpatrzenia znajdują się w wykazie dokumentów. Te same przepisy także nie dają zainteresowanemu prawu do odwołania od niekorzystnego rozpatrzenia.

Kwestia rozpatrywania wniosków i uwag wiąże się ściśle ze sposobem rozstrzygnięcia konfliktów przestrzennych. W polskim systemie prawnym nie istnieje procedura ich jawnego oraz transparentnego rozstrzygnięcia, np. w drodze mediacji czy negocjacji. Rozstrzygnięcia konfliktów i sporów leżą wyłącznie w kompetencjach jednoosobowego organu wykonawczego gminy. W te rozstrzygnięcia nie są zaangażowani inni uczestnicy. Rada Gminy jest informowana jedynie o ich efektach w postaci listy nieuwzględnionych uwag.

Tryb i zasady zawiadomiania, informowania interesariuszy oraz przejrzystego rozpatrywania wniosków i uwag czy rozstrzygnięcia konfliktów nie zostały określone w przepisach prawa. Należą one jedynie do grupy pewnych tzw. dobrych praktyk polityki i zarządzania, a także mają charakter dobrowolny i fakultatywny.

Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym – kierunki zmian

Przed polskim systemem planowania przestrzennego stoją poważne wyzwania. Dotyczą one między innymi konieczności zapobieżenia niekorzystnym zjawiskom w przestrzeni kraju oraz odpowiedzi na bieżące wyzwania współczesności. W szczególności dotyczą potrzeby zapewnienia udziału społeczności lokalnych w procesach i procedurach planistycznych. W założeniu mają się przyczynić do możliwości poznania potrzeb mieszkańców, a także do wskazania optymalnych rozwiązań przestrzennych.

W ostatnim czasie są przez ustawodawcę podejmowane pewne kroki zmierzające w kierunku zmiany systemu planowania przestrzennego w Polsce, a w tym uregulowania kwestii udziału społeczności w procedurach planowania przestrzennego. W ostatnich miesiącach w Ministerstwie Rozwoju i Technologii został opracowany projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [8]. Projekt ten został w dniu 24 stycznia 2022 roku skierowany do prekonsultacji. Zaproszono do nich stowarzyszenia oraz samorządy lokalne i zawodowe, a także organizacje pozarządowe i społeczne.

W przedstawionym projekcie zamierza się wprowadzić do ustawy nowy rozdział, zatytułowany *Partycypacja społeczna*. Projekt nadaje w nim prawo do uczestnictwa w partycypacji społecznej osobom fizycznym, prawnym, jednostkom organizacyjnym niebędącym osobami prawnymi oraz jednostkom pomocniczym gminy. Ustawa nazywa ich dalej „interesariuszami”. Partycypacja społeczna według projektu ma polegać na poznaniu potrzeb, zebraniu stanowisk i pomysłów, prowadzeniu działań edukacyjnych oraz informacyjnych, inicjowaniu, umożliwianiu i wspieraniu działań służących rozwijaniu dialogu między interesariuszami, zapewnieniu udziału interesariuszy w przygotowaniu aktów prawnych, możliwości

Istotnym warunkiem skutecznej partycypacji poza udostępnianiem informacji jest zapewnienie rzeczywistego wpływu społeczności na podejmowane decyzje.

wypowiadania się oraz na wspieraniu inicjatyw zmierzających do zwiększenia udziału interesariuszy w kształtowaniu i prowadzeniu polityki przestrzennej. Projekt przewiduje organizowanie tzw. konsultacji społecznych, które mają polegać na zbieraniu uwag, organizowaniu spotkań otwartych, paneli eksperckich lub warsztatów, spotkań plenerowych, ankietach i geoankietach oraz na wywiadach lub punktach konsultacyjnych. Jak można zauważyć, paleta tych różnych form konsultacji jest bardzo szeroka i różnorodna.

Interesującym rozwiązaniem jest propozycja utworzenia rejestru urbanistycznego, którego celem miałyby być lepsze udostępnienie informacji z zakresu planowania przestrzennego mieszkańcom, inwestorom i innym zainteresowanym. Podobnie jak wyłożenie projektu planu lub studium można go jednak traktować raczej jako element udostępniania informacji, a nie *stricto* jako element partycypacji.

Do projektu ustawy wniesiono w ramach prekonsultacji szereg uwag. Były one wyrazem pewnych obaw organów administracji publicznej, urbanistów oraz deweloperów o skuteczność planowania przestrzennego. Organizacje społeczne złożyły też szereg postulatów o dalsze rozszerzenie form konsultacji społecznych i wprowadzenie zapisów o tym, aby ich wyniki były wiążące dla organu sporządzającego dokument. Projektowi zarzucano także pominięcie obowiązków gminy do informowania o przebiegu procesu planistycznego oraz zachowanie dotychczasowych form rozpatrywania wniosków i uwag. Zmiana ustawy nadal nie przewiduje możliwości ich zaskarżenia. Takie regulacje mogą czynić całą procedurę partycypacyjną nieskuteczną. Odrębne zastrzeżenia złożono do faktu ograniczenia partycypacji i konsultacji do ściśle określonego i nieprzekraczalnego czasu 28 dni.

Wyniki badań

Z analizy dotychczasowego stanu funkcjonowania partycypacji społecznej w procedurach planistycznych, a także prac nad zmianami legislacyjnymi wynika, że istniejące i projektowane regulacje prawne w tym zakresie są niewystarczające. Przedstawiona w artykule analiza obowiązujących oraz projektowanych regulacji prawnych pozwala na sformułowanie wniosku o ich nieskuteczności i nieadekwatności do potrzeb. Można zgodzić się z twierdzeniem, że regulacje te są niewystarczające.

Partycypacja społeczna w Polsce jest postulatem stale oraz coraz silniej zgłaszanym zarówno przez środowiska społeczne, jak i polityków oraz planistów przestrzennych.

Projektowane zmiany w przepisach prawa mogą skłaniać do stwierdzenia, że ich kierunek jest słuszny i zgodny z oczekiwaniami. W dalszym ciągu jednak ich przyszły kształt powinien podlegać szerokim konsultacjom ze środowiskami społecznymi, profesjonalnymi oraz samorządowymi. Interesującym kierunkiem zmian mogłoby być wyłączenie przepisów dotyczących partycypacji z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz uznanie jej za autonomiczny i samodzielny segment regulujących również inne aktywności organów samorządu terytorialnego w Polsce, także te wykraczające poza procedury planowania przestrzennego.

Podsumowanie

Kwestia partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym jest jednym z ważniejszych obszarów, w którym mogą wyrażać się potrzeby i aktywności ludzi oraz całych grup społecznych. Potrzeba ich udziału w planowaniu przestrzennym jest o tyle istotna, o ile dotyka istotnych spraw współtworzenia przestrzeni dla rozwoju społeczno-gospodarczego i służy poprawie jakości życia mieszkańców. Partycypacja społeczna może być także skutecznym instrumentem ujawniania oraz rozwiązywania konfliktów przestrzennych, które warunkują utrzymanie ładu przestrzennego.

Partycypacja społeczna jest istotnym warunkiem sprawnego i skutecznego planowania przestrzennego. Doświadczenia zebrane na tym polu mogą być ważnym impulsem oraz inspiracją do zmiany całej polityki prowadzonej na szczeblu lokalnym w kierunku bardziej przyjaznej dla mieszkańców, bardziej demokratycznej i transparentnej, a przez to także bardziej efektywnej.

Bibliografia

- [1] Basaj, M. (2013). Instrumenty partycypacji społecznej w teorii i praktyce zintegrowanego zarządzania miastem. *Acta Universitatis Nicolai Copernici. Zarządzanie*, 40, 279–288.
- [2] Stocki, R., Prokopowicz, P., & Żmuda, G. (2008). Pełna partycypacja w zarządzaniu. Tajemnica sukcesu największych eksperymentów menedżerskich świata. Oficyna Wolters Kluwer Business.
- [3] Słownik wyrazów obcych. (2011). Wydawnictwo Naukowe PWN.
- [4] Zastawnik, A. (2015). Spatial planning with public participation. *Czasopismo Techniczne, Architektura Zeszyt 1A*. Cracow University of Technology.
- [5] Kobielska, K. (2015). Partycypacja społeczna w panowaniu przestrzennym na przykładzie Polski. *Acta Universitatis Wratislaviensis No 3656. Prawo CCCXVIII*. Wrocław 2015.
- [6] *Przeźrenie do dialogu*. (2017). Instytut Rozwoju Miast i Regionów. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju Departament Polityki Przestrzennej.
- [7] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 503. Internetowy System Aktów Prawnych <https://isap.sejm.gov.pl> (dostęp 26.04.2022).
- [8] Projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych ustaw, (2022) (testimony of Ministerstwo Rozwoju i Technologii). <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/prekonsultacje-zmiany-ustawy-o-planowaniu-i-zagospodarowaniu-przestrzennym---reforma-systemu> (dostęp 24.04.2022).
- [9] Olejniczak, P. (2015). Partycypacja społeczna jako podstawa społeczeństwa obywatelskiego. *Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości*, 31(1), 111–121.
- [10] Kafka, K. (2014). Modele współdziałania uczestników planowania przestrzennego. Wydawnictwo Politechniki Śląskiej.

DOI: 10.5604/01.3001.0015.8517

PRAWIDŁOWY SPOSÓB CYTOWANIA

Kafka Krzysztof, 2022. Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym – stan obecny i wyzwania, „Builder” 6 (299). DOI: 10.5604/01.3001.0015.8517

Streszczenie: Warunkiem skutecznego oraz sprawnego planowania przestrzennego jest włączenie jak najszerszych grup uczestników w procesy i procedury sporządzania dokumentów planistycznych na poziomie prawa lokalnego, a w szczególności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Partycypanci społeczni w planowaniu przestrzennym, będący pewnym podzbiorem wszystkich partycypantów, stanowią bardzo szeroką oraz zróżnicowaną wewnętrzną grupę. Ich udział w procesach i procedurach planistycznych jest uwarunkowany przepisami prawa oraz ogólnie przyjętymi zasadami tzw. dobrej praktyki planistycznej i administracyjnej. W obecnym stanie prawnym decydujący głos w zakresie partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym mają organy gminy. To od decyzji wójta, burmistrza oraz prezydenta miasta, a w mniejszym stopniu od urbanisty

i planisty, zależą przyjęte rozwiązania planistyczne. W praktyce planistycznej partycypacja jest realizowana w bardzo ograniczonym zakresie, określonym przepisami obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Udział społeczny w procesach i procedurach planowania przestrzennego szczebla lokalnego powinien być realizowany w formie szerokiej oraz otwartej partycypacji społecznej. Jej uczestnikami powinny być zarówno osoby fizyczne, prawne jak i formalne oraz nieformalne grupy społeczne. W artykule przeanalizowano aktualny stan regulacji prawnych w Polsce w zakresie partycypacji oraz przewidywane kierunki zmian w tym zakresie.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, partycypacja społeczna, dyskurs planistyczny

Abstract: SOCIAL PARTICIPATION IN SPATIAL PLANNING – CURRENT SITUATION AND CHALLENGES. A condition for effective and efficient spatial planning is the involvement of the broadest possible groups of participants in the processes and procedures of establishing local planning documents, particularly local zoning plans and spatial development conditions and directions studies. The social participants in spatial planning, being a certain subset of all stakeholders, constitute a very broad and internally diversified group. Their participation in the planning processes is conditioned by the provisions of law and the generally accepted principles of the so-called good planning practice. As a result, in the current state, the deciding vote on the scope of social participation in spatial planning rests with the municipal authorities. It depends on the decision of the mayor of the municipality, and to a lesser extent on the urban planner. In practice, social participation is carried out to a very limited extent, as specified by the provisions of the current law on spatial planning and development. Social participation in planning should be carried out in the form of broad and open social participation. Its participants should be both natural and legal persons as well as formal and informal social groups. The article analyzes the current state of legal regulations in the field of participation and the expected directions of changes in this area.

Keywords: spatial planning, social participation, planning discourse