

Uczestnicy planowania przestrzennego i ich rola w procesach planistycznych



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

Artykuł przedstawia skrótowo wyniki badań, których celem jest typologia oraz identyfikacja ról uczestników planowania przestrzennego. Metody użyte w badaniach opierają się głównie na krytycznej analizie przepisów konstytuujących system planistyczny oraz na obserwacjach własnych, zgromadzonych w czasie praktyki urbanistycznej. Wyniki badań mogą być przyczynkiem do analizy systemów planistycznych, w których kryterium będzie stanowić stopień współuczestnictwa różnych uczestników.

Pojęcie planowania przestrzennego nie jest jasne i jednoznaczne. Trudność w zdefiniowaniu go wynika m.in. z dwoistej natury samego planowania [1]. Z jednej strony jest ono traktowane jako praktyka dążąca do osiągnięcia określonych celów, a z drugiej jako teoria rozpatrywana w perspektywie wielu różnych dyscyplin naukowych, jak np. architektury i urbanistyki czy geografii społecznej [2]. Na potrzeby badań przyjęto założenie, w którym planowanie przestrzenne jest rozumiane jako praktyka polegająca na osiągnięciu celów: zapobiegania oraz rozwiązywania konfliktów, racjonalizacji wykorzystania zasobów, osiągnięcia ładu przestrzennego i ochrony uznanych walorów przestrzennych [3]. Kolejnym istotnym założeniem jest przyjęcie, że planowanie przestrzenne w ujęciu organizacyjnym jest realizowane w ramach procedur sprecyzowanych przez obowiązujące przepisy prawa [4]. Są one określone w zakresie powszechnych systemów prawa oraz administracji publicznej na szczeblu krajowym. Do tej pory nie podjęto żadnych prób stworzenia ani ich standaryzacji poza skalą krajową, np. w obszarze Unii Europejskiej [5]. Każdy kraj kształtuje własny system planowania niezależnie, z uwzględnieniem własnego systemu administracji publicznej, tradycji czy kultury.

W ramach każdego systemu krajowego procesy planistyczne angażują różnych uczestników, począwszy od organów administracji publicznej, w tym samorządów, poprzez różnego rodzaju interesariuszy, a na społeczności lokalnej skończywszy. Uczestników takich procesów można podzielić ze względu na ich stopień aktywności i zaangażowania na określone grupy. Przy zastosowaniu takiego kryterium najprostszym podziałem wszystkich uczestników planowania jest przyporządkowanie ich do jednej z dwóch grup: uczestników aktywnych i biernych.

Do grupy uczestników aktywnych zaliczyć możemy podmiot, współpodmioty oraz partycypantów, natomiast do grupy uczestników biernych: klientów i konsumentów. Podmiotem planowania przestrzennego jest ten uczestnik, który posiada pełnię lub największy udział władztwa planistycznego. Władztwo takie będzie tu rozumiane jako uprawnienie do inicjowania procesów planistycznych oraz do stanowienia przepisów prawa i podejmowania decyzji rozstrzygających o przeznaczeniu, sposobach zabudowy oraz zagospodarowaniu terenów. W polskim systemie podmiot planowania jest określony w ustawach samorządowych oraz w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Są nim organy samorządów lokalnych. To właśnie one dysponują pełnią niezbywalnego władztwa planistycznego. Pozostałe organy administracji publicznej: rządowej, a także samorządowej wyższych szczebli takich kompetencji nie mają [6].

Współpodmiotami procesów planistycznych są uczestnicy aktywni posiadający nieco mniejszy zakres władztwa planistycznego. Są nimi najczęściej inne organy administracji specjalnej i resortowej, w których kompetencjach leży rozstrzygnięcie kwestii dotyczących np. ochrony środowiska, zabytków, zarządzania wodami, kopaliniami, a także innych. Rola oraz kompetencje współpodmiotów są również określane ustawowo. Kompetencje współpodmiotów są realizowane najczęściej poprzez uzgadnianie lub opiniowanie projektów dokumentów planistycznych.

Trzecią grupą aktywnych uczestników planowania są partycypanci, którzy również posiadają pewien ograniczony wycinek władztwa planistycznego. Zakres ten wynika jednak wyłącznie z faktu scedowania na nich pewnych kompetencji przez podmiot lub

współpodmioty. Zakres ten nie jest określony ustawowo. Najczęściej ta grupa uczestników pełni funkcję opiniującą, rzadziej – uzgadniającą. W języku potocznym partycypantów utożsamia się najczęściej ze społecznością lokalną. W rzeczywistości jednak do grupy tej można zaliczyć także organizacje biznesowe, deweloperskie, eksperckie czy lobbystyczne.

Istotnym problemem do rozstrzygnięcia jest rola zawodowych urbanistów w systemie planistycznym. Jest to rola, która powinna raczej skłaniać do uznania ich za uczestników aktywnych. Nie mają oni jednak żadnego z atrybutów i kompetencji przypisywanych tym uczestnikom. Rola urbanistów na tle innych aktywnych uczestników jest szczególna. Nie reprezentują oni żadnych własnych interesów partykularnych, a ich aktywność powinna być z założenia realizowana wyłącznie w warstwie merytorycznej. Tak rozumiana rola urbanistów polega więc na informowaniu i uświadamianiu innym uczestnikom skutków podjętych decyzji. Często na urbanistów nakładana jest także rola reprezentantów szeroko rozumianego interesu publicznego [7], a także rola mediatorów i negocjatorów. W polskim systemie prawnym rola urbanistów ulega od czasów transformacji ustrojowej systematycznemu umniejszaniu oraz marginalizowaniu, czego wyrazem było najpierw zniesienie uprawnień urbanistycznych, a następnie likwidacja samorządu zawodowego.

Odrębną grupę stanowią uczestnicy bierni, nieposiadający żadnego zakresu władztwa planistycznego. Grupę tę można podzielić na: klientów i konsumentów. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że o zaliczeniu danego podmiotu do grupy uczestników biernych decyduje brak podejmowanych przez nich aktywności, nawet jeśli posiadają oni ustawowe lub scedowane prawa do aktywnego udziału

tu. Nie są to jednak prawa wykorzystywane.

Klienci wyrażają swoje preferencje, oczekiwania oraz stanowiska w sposób pośredni przy użyciu nieformalnych środków komunikacji i wyrażania opinii. Konsumenci są zaś „niemymi” uczestnikami, a więc rozpoznanie ich oczekiwań może być zadaniem utrudnionym.

Przedstawiona typologia uczestników planowania pozwala na ogólną charakterystykę ról, jakie odgrywają oni w procesach i procedurach planowania przestrzennego. Do opisu tych ról przydatne jest zastosowanie teorii reguł sformułowanej przez [8], uwzględniającej cechy danego uczestnika w takich kryteriach, jak: pozycja, dostęp, władza, stawka, decyzja, informacja oraz rezultaty. Pozycja jest w tym przypadku rozumiana jako miejsce danego uczestnika w systemie i hierarchii planowania. Dostęp określa możliwości oraz kompetencje uczestnika do podejmowania określonych czynności w procedurach planistycznych. Władza definiuje w tym przypadku zakres władztwa planistycznego oraz innych atrybutów wykonywania władzy ogólnej. Stawka to możliwe i spodziewane wyniki oraz skutki podejmowanych przez uczestnika aktywności. Decyzja z kolei określa, w jaki sposób podejmowane są rozstrzygnięcia: demokratycznie czy autorytarnie – poprzez narzucenie rozwiązania przez jednego z uczestników, oraz czy dopuszczalne jest prawo weta. W grupie kryteriów informacyjnych mieszczą się zaś zbiory wszystkich dostępnych informacji. Istotne jest przede wszystkim zbadanie, czy istnieją systemowe ograniczenia w dostępie do informacji. W grupie rezultatów mieszczą się wszystkie efekty podejmowanych aktywności, niezależnie od tego, czy są one po stronie korzyści czy kosztów.

Przyjęte kryteria oceny aktywności uczestników pozwalają na rozpoznanie ról, jakie oni odgrywają. To z kolei umożliwia identyfikację pól i obszarów ewentualnego współdziałania, współpracy oraz obszarów konfliktów. Role uczestników planowania są określane, a tak-

że definiowane głównie właśnie poprzez interakcje między poszczególnymi uczestnikami [3]. Interakcje te mieszczą się w ramach szeroko rozumianego dyskursu planistycznego, w skład którego wchodzi zarówno czynności formalne oraz proceduralne, jak i nieformalne zlokalizowane poza sferą uregulowaną przepisami prawa, a należące w szczególności do tzw. dobrej praktyki planistycznej. Interakcje, o których mowa, polegają w szczególności na: wymianie informacji pomiędzy uczestnikami dyskursie, wnioskowaniu, opiniowaniu, uzgadnianiu, współzarządzaniu, decydowaniu oraz kontrolowaniu.

Rozpoznanie ról uczestników planowania każdego systemu planowania przestrzennego pozwala na scharakteryzowanie pól ich współdziałania, co z kolei jest ważnym atrybutem całego systemu. Kryterium stopnia i charakteru współdziałania uczestników planowania przestrzennego może być istotne przy ocenie stopnia otwartości (inkluzywności) oraz wykluczenia (ekskluzywności) danego, badanego systemu planowania.

Bibliografia:

- [1] Gzell S. (2019). Architektura urbanistyka nauka. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- [2] Kamiński Z. (2020). Podstawy planowania przestrzennego. Aspekty teoretyczne. Gliwice: Wydawnictwo Politechniki Śląskiej.
- [3] Kałfa K. (2014). Modele współdziałania uczestników planowania przestrzennego. Gliwice: Wydawnictwo Politechniki Śląskiej.
- [4] Chmielewski J.M. (2010). Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast. Wydanie 2. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej.
- [5] Dembowska Z. (2006). Systemy planowania przestrzennego wybranych krajów Unii Europejskiej. Warszawa: Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej.
- [6] Izdebski H. i Kulesza M. (2004). Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne. Wydanie 3 rozszerzone. Warszawa: Liber.
- [7] Furman S. (2013). Ustalanie treści i ochrona interesu publicznego w planowaniu zagospodarowania przestrzennego. II Konwersatorium Oddziału Warszawskiego Towarzystwa Urbanistów Polskich. Warszawa: Towarzystwo Urbanistów Polskich.
- [8] Swianiewicz P., Kirmska U. i Mielczarek A. (2004). Nierówne koalicje – liderzy miejsc w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.

DOI: 10.5604/01.3001.0014.7837

PRAWIDŁOWY SPOSÓB CYTOWANIA
Kałfa Krzysztof, 2021, Uczestnicy planowania przestrzennego i ich rola w procesach planistycznych, „Builder” 4 (285). DOI: 10.5604/01.3001.0014.7837

Streszczenie: Artykuł przedstawia skrótoowo wyniki badań, których celem jest typologia oraz identyfikacja ról uczestników planowania przestrzennego. Metody użyte w badaniach opierają się głównie na krytycznej analizie przepisów konstytuujących system planistyczny oraz na obserwacjach własnych, zgromadzonych w czasie praktyki urbanistycznej. W wyniku badań zidentyfikowano dwie grupy uczestników procesów planistycznych: aktywnych i biernych. Uczestnikami aktywnymi są: podmiot, współpodmioty oraz partycypanci, natomiast uczestnikami biernymi: klienci i konsumenci. Każdy z nich odgrywa określoną rolę w systemie, która wynika z zakresu władztwa planistycznego, kompetencji oraz gotowości do współdziałania. Wyniki badań mogą być przyczynkiem do analizy systemów planistycznych, w których kryterium będzie stanowić stopień współuczestnictwa różnych uczestników. **Słowa kluczowe:** planowanie przestrzenne, procedury planistyczne, dyskurs planistyczny

Abstract: SPATIAL PLANNING PARTAKERS AND THE ROLE THEY ARE PLAYING IN PLANNING PROCESSES. The article briefly presents the results of studies aimed at typology and identification of the roles of spatial planning partakers. The methods used in the studies are mainly based on a critical analysis of the provisions, that make up the planning system and on own observations collected during the professional activities. The study identified two groups of partakers in planning processes: active and passive ones. Passive participants are originator, co-originators, and participants, while passive participants are customers and consumers. Each of them has a specific role in the system, which results from the scope of planning power, competence, and willingness to cooperate. The results of the studies may contribute to the analysis of planning systems, in which the criterion will be the degree of complices of different participants.

Keywords: spatial planning, planning procedures, planning discourse