

ANDRZEJ ZASTAWNIK*

SPATIAL PLANNING WITH PUBLIC PARTICIPATION

KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI Z UDZIAŁEM SPOŁECZEŃSTWA W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM

Abstract

The transformation of the sociopolitical system that started in 1989 was based on the principles of democracy and decentralization of power. When it comes to spatial planning, public participation was included in the planning procedures. Participation has become the key element in the process of shaping space. The modified planning regulations introduce public consultation that should facilitate the process of making the right decisions. In principle, the use of public consultation should facilitate conflict mitigation or even prevent them. The broad public participation in the development of local plans and studies of the conditions and directions of spatial development makes it possible to resolve a number of conflicts related to the essence of planning. However, under certain circumstances the participatory planning may unintentionally become a cause of social conflicts, although it was meant to resolve them. Sometimes rational spacial solutions can be blocked by certain interest groups.

Keywords: spatial planning, public participation

Streszczenie

Transformację systemu polityczno-społecznego rozpoczętą w 1989 roku oparto na zasadach demokracji i decentralizacji władzy. W zakresie planowania przestrzennego uwzględniono udział społeczeństwa w procedurach planistycznych. Partycypacja staje się kluczowym elementem procesu kształtowania przestrzeni. Modyfikowane przepisy planistyczne wprowadzają konsultacje społeczne, mające z założenia wspomagać proces podejmowania właściwych decyzji. Stosowanie ich ma wpływać na łagodzenie konfliktów lub im zapobiegać. Szeroki udział społeczeństwa w procesie tworzenia *planów miejscowych* i *studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* stwarza możliwość rozwiązywania wielu konfliktów związanych z istotą planowania. W określanych sytuacjach projektowanie partycypacyjne staje się nieza mierzoną przyczyną konfliktów społecznych, mimo że w swej idei zmierza do ich rozładowania. Czasem wiąże się z blokadą racjonalnych rozwiązań przestrzennych przez określone grupy interesu.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, partycypacja społeczna

DOI: 10.4467/2353737XCT.15.007.3752

* Ph.D. Eng. Arch. Andrzej Zastawnik, Institute of City and Regional Planning, Faculty of Architecture, Cracow University of Technology.

1. Spatial planning in terms of the socialization of the process

Public participation in spacial shaping is the key element in the spacial planning process introduced in the Polish sociopolitical system after 1989. Based on the principles of democracy and decentralization of power it includes public participation in the planning procedures. It provides an opportunity for active participation of the residents and landowners in the process of spatial transformation. It provides opportunities but also challenges associated with space management and organising the environment to live, work and rest. The socialization of the planning process generates certain problems related to the restrictions of property rights of owners and investors in the matter of free disposal of property. This conflict of interest cannot be completely avoided, however the undisputable need for spatial organization activities induces the need to overcome them.

Generally speaking, spatial organization was mainly the interest of urban planning, economic studies, and, to a small degree, legal science. As a result of the political changes after 1989, it became one of the most important public tasks of the widely understood society. The adopted planning system, armed with a number of legal documents, defines the powers and duties of the citizens in the applied procedures. The above-mentioned systemic changes also revealed that the spatial development conflicts become inevitable. The increasing public awareness associated on one hand with the knowledge about the right to co-decide about the property and the possibilities of its development, and on the other the deepening knowledge about the risks related to locating investments associated with potential threats in close vicinity i.e. industrial plants, landfills, incineration plants, communication projects (highways, motorways, airports, railways) but also new residential complexes and various service premises, give rise to conflicts. Conflict resolution becomes more and more complex and requires extensive knowledge. The procedures provided in the currently existing planning regulations do not always allow the elimination of conflicts born on social grounds. In terms of the spacial development and the associated tendency to provide spatial order, the situation is much more serious. Polish planning system along with the spatial planning institutions was, due to poorly understood causes, "dismantled" during the political system reform. As a result of this process the logical continuity of the planning thought was interrupted. In terms of national planning there was a constant and significant weakening of the planning document at the national level and its depreciation. At the municipal planning level, defective studies and territorial plans are created, and their main fault is that in general, they are prepared under the dictation of the current interests of local communities.

Private interest becomes the dominant factor in the undertaken planning activities, whereas the objective considerations related to natural resources, landscape, cultural heritage and historical monuments, economic space and public needs are marginalized. Meanwhile, the chances of eliminating conflicts of interest in the spacial resource management decrease and the emerging conflicts at the stage of spacial planning become impossible to avoid. There are no urban planning doctrines where the support for the planning activities in the preparation of studies and territory plans, at the municipal level, could come from two directions: regional policy and regional planning. Developing alternative methods of conflict resolution could become an additional factor substantively strengthening the nature of planning.

Meanwhile, the increasingly more public participation in the spacial planning along with the simultaneously growing awareness of the spacial issues and the acquired rights to manage the property naturally leads to enlarging the conflict area. Conflict resolution or mitigation on the

spacial planning grounds requires a search for new solutions. Public participation requires access to information and interpreting skills. The participation also involves the willingness to take part in negotiations and responsibility for the course and result of the search for new solutions.

2. Game of interests set against spatial planning background. Public participation to prevent conflicts

The planning activities at the level of studies of conditions and directions of spatial development of municipalities, local plans, decisions regarding the establishment of development conditions and decisions regarding the determination of a public investment location, prepared by the municipalities, are perceived as organizing framework within which the investment life goes on. The spacial planning process can be seen as a kind of game with clashing interests and attitudes of individual players. The arena for this game is a strictly defined space where there is a struggle between the property owners, local authorities' intentions and architect's attitude. In this context, spatial planning can be perceived as an area of permanent conflicts whose strength varies with time, and intensity depends largely on the pace of socio-economic transformation of the country and the region. Ensuring public participation in the spacial planning aims at bringing the spacial intention to the final stage thanks to negotiating the solutions, easing of tensions, preventing conflicts, and, as a consequence, striving to reach the consensus. The municipality, as the local government organization, is subject to regulations contained in the relevant acts, and the spacial management should be based on a success model [5]. On the other hand, Zbigniew K. Zuziak emphasizes that contemporary urban planning does not have sufficient theoretical basis to resolve conflicts [15].

In the search for ways to resolve environmental conflicts in the new Polish democracy, where the role of private sector in the market-oriented economy is growing, I suggests using the American experiences as reference. It is assumed in fact that performance zoning, as well as negotiation techniques related to the environmental conflicts, can provide practical answers to the questions regarding the means of resolving conflict situations in spatial planning, where "the conflict is an antagonistic state of relationships that result from an actual relatively perceived or potential conflict of interest". Z.K. Zuziak defines the concept of environmental conflict "as a situation where the decision-making parties in the game of space strongly differ when it comes to their goals, interests, intentions, etc., and, as a consequence, in their behavior in relation to specific changes in spatial planning, as well as their assessment of the impact of these changes on the environment" [15]. He distinguishes the sources of conflicts, indicating that, in fact, they include "objective environmental changes (actual or potential) and the way they are perceived". Based on the above-mentioned observation, he also draws an important conclusion regarding the importance of the information resource available to the parties that limit the ability to control and resolve conflicts. In his search of conflict resolution means, he indicates the importance of the developed and adopted standards for preventing, mitigating or even eliminating conflicts, which, in most cases, are the result of a clash between two basic social value categories: the quality of environment and economic development. It can be assumed that on the basis of planning procedures, conflicts focus on the grounds of interest, where, generally speaking, the common (public) good clashes with the particular interests of an individual. In other words: *res publica contra res privata*.

In the matters related to spacial development, conflict is a natural phenomenon that derives from the essence of urban planning that limits the property rights of the owners and investors to freely manage the space, due to the rights of others and the collective needs. A conflict can have bad and good sides. Sometimes you have to participate in it, sometimes you need to initialize it, but with the intention and plan for its resolution, because, in every case, conflict is risky. Conflicts of interests regarding the spatial development cannot be avoided and an attempt to resolve them should begin with making the participants of the 'game' aware of the meaning of planning as – among other things – the rational localization of different functions, possibly similar, in the given area [9]. While continuing to search for conflict prevention methods, one should pay attention to the “performance zoning and alternative conflict resolution procedures” as proposed by Z.K. Zuziak [15]. Then it comes to spacial planning implemented at the municipal level, most often conflicts occur between the owner of the property, the local government (local government authorities represented by the local administrator, mayor or president of the city) competent in matters of spatial planning and the design units responsible for preparing the given planning analysis. It is not uncommon that institutions representing the state, equipped with strong powers, are guarding the broadly understood public interest at the national level (e.g. Voivodship Office, Directorate-Regional for the Environmental Protection, Regional Water Management, Provincial Conservator etc.). Occasionally, various social organizations, such as those related to the so-called environmental trends, participate in the conflict. The above-mentioned attempts to resolve conflicts as a result of performance zoning require support in the form of adopting regional policies and regional planning and the use of alternative conflict resolution procedures [15]. Spatial planning conflicts arise in most of the democratic countries, where attempts are made to resolve them on the grounds of public agreements. As pointed out by E. Heczko-Hyłowa, in the well-established democratic system in France, planning, including spatial planning cannot be executed beyond the society, to which it is in fact addressed [5]. The key elements of this planning are the continuous process of informing and educating the society as well as negotiations with all of the planning procedures participants.

In the French urban planning system there are three interdependent types of planning analyses: long, medium and short term – where the long-term plan is the so-called direction scheme (*Schema Directeur SDAU*), medium-term is the land use plan (*Plan d'Occupation desw Sols POS*) and short-term plans as a tool of operational urban planning. The created platform for dialogue between public authorities, society and market and political forces is aimed at achieving balance. Private interests cannot violate the public interest. This type of planning that takes into account the principles of sustainable development, leads to the harmonization of activities that as a consequence has a positive impact on the space. The quality of planning and space management is considered in the following contexts: administrative and legal, economic, cultural, and psychosocial. Due to the territorial division related to the decentralization of power, town system and institutional structures, the political context also becomes essential. The aim of the policy pursued by the local authorities is to make and implement decisions in the interest of the community, with its active participation. Another, significant for our analysis, foreign example may be the attempts to bring the negotiations, between the local authorities and the public, during the planning decision-making process at the municipal level, in the case of actions in the complex urban organisms of big cities such as Vienna. In the administrative division of Austria, the capital is also

a municipality and one of the nine states. The city of Vienna has more than one million six hundred thousand inhabitants (Austria has more than 7.6 million). In the Austrian constitution the general laws relating to planning and spacial development are not formulated, and only the issues of strategic importance for the state are regulated by the federal laws (rail and road transport, aviation, higher education, protection of historical monuments, nature protection.) Each of the nine states of Austria has its own autonomous spatial policy, which means that the highest municipal authority regarding the spacial planning remains in the hands of local communities. Municipalities have three basic planning instruments according to the basic scale and the level of detail of the planning analysis. These are: city development plan (*Stadtentwicklungsplan*), land use and zoning plan (*Flächennutzungsplan*) and development plan (*Bebaungsplan*) relating to a particular investment project. Residents have a legal right to enter comments regarding the given planning studies and hence, can have an influence on the development of both the immediate environment as well as the spacial development of the country [14].

3. Public awareness of planning decisions. Examples of active participation

The current planning system in Poland, which was modernized after the period of socialist economy, so far has not been verified in terms of checking the functioning of public participation. It has not changed significantly since the beginning of its implementation, that is, since 1994. Residents' objections are beginning to appear regarding the controversial plans of state and local authorities or individual investors and indicate an increasing awareness of the public regarding their rights to decide on the surrounding space. There are various courses of action of individual conflicts, but each time the attempts taken to solve them are systematic actions. Meanwhile, in countries with well-established democracy, such issues have been of great importance for years. A good example of initiating such actions can be the effective protest of residents of one of the Los Angeles districts against the operation of a large brick factory, so burdensome that it provoked a collective resistance of the residents, and consequently resulted in the authorities closing it. This took place in the 20th century. An example of a contemporary advocate of the new approach to spacial planning is undoubtedly the American planner and lawyer Paul Davidoff¹, who promoted the idea of "participatory democracy"². As a result of his activities many countries began to introduce mandatory resident participation in their planning systems procedures [2]. In the leading

¹ Paul Davidoff (1930–1984) – theoretician of the planning, supporter of the idea of the democracy being involved in planning. He propagated the principles of fairness and equality in the planning. He regarded the planning as a process with the participation of a wide range of social issues that aim to improve the conditions of all of the people. His actions constitute the turning point in the theory and practice of the planning with social participation. In 1965, he published an article entitled "Advocacy and Pluralism in Planning", where he appealed to the urban planners for representing the interest of the least privileged social groups.

² Małgorzata Hanzl in her doctoral dissertation entitled *New Opportunities for the Participation of Residents in Spatial Planning as the Result of the Application of Contemporary Computer Techniques* writes about the meaning and influence on planning with the participation of the residents of the American planner and lawyer, Paul Davidoff.

democracies of the world, it took a significant position in the means of shaping the immediate environment through participation in the planning decisions³.

The growing awareness of citizens and their interest in the possibilities of making an impact on the environment influenced the development of participation methods. In the second half of the 20th century, a significant position in this field was also taken by an American scientist and a specialist in the field of design with community participation, Henry Sanoff⁴. Sanoff is the creator of the theory of participatory design, which is increasingly used in practice around the whole world. His authority as well as the growing interest in the foreign solutions resulted in a series of lectures delivered by him in Poland⁵. The increasing importance of participation causes the need to implement new problem solving techniques. A prominent position on the grounds of public participation in the planning processes was reached by a German theologian and sociologist Peter C. Dienel (1923–2006)⁶. A number of his theoretical works and practical activities was devoted to the use of groups in negotiation techniques⁷.

Statutory (formal) participation techniques are mandatory, enclosed in law, elements of the public decision-making process, functioning in the framework of local law formation. Those participation techniques are: public debate and the comments and proposals put in writing and made available to the public. An example of formal social participation practiced in the United States of America are also resident committees appointed to give an opinion on a given project. In Germany, in the 1960s, public participation in developing plans was provided for in the Federal Law. These forms are also present in Polish planning practice. The need to broaden public participation in the planning studies over the bare minimum specified by the requirements is increasingly being brought up for discussion. The perceptions of participation as a process, where the parties cooperate in preparation of the project plans and studies that aim to make specific spatial decisions, requires active participation of all partners involved in the planning process. This ascertainment forms the basis for a number of initiatives by bodies and institutions that have an impact on the planning processes. Polish

³ M. Hanzl, in the article *Public participation in selected countries*, gives an account of defining public participation in the planning procedures and giving it a proper meaning in the laws and regulations of Great Britain, US, Germany and France.

⁴ The author of: *Community Participation Methods in Design and Planning, Designing with Community Participation, Three Decades of Design and Community, Participation Design: Theory and Techniques, Design, Games, Methods of Architectural Programming and Visual Research Methods in Design*.

⁵ The lecture entitled *Democratic Design: Examples of Community Participation in Planning* delivered in the Department of Architecture of the Warsaw Technical University on 25 October 2011 and the lecture under the same title organised by Lodz University of Technology and Res Publica Nova on 26 October 2011.

⁶ The author of, among others: *Partizipation an Planungsprozessen als Aufgabe der Verwaltung, Berlin 1971, Die Planungszelle – Zur Praxis der Bürgerbeteiligung – Demokratie funkelt wieder, FES-Analyse, Bonn 2002*.

⁷ *Planning Groups in Civil Society, (Die Planungszelle der Bürger als Chance)*. The planning groups also called “planning units” assist in the direct introduction of the citizens to decision-making processes. According to prof. Dienel’s theory, it is realized using randomly chosen groups of citizens invited to participate in solving problems presented to them. In one of the planning units there are about 25 “unprofessional experts” working for 4 days. Specialists and business representatives describe a number of issues for them to analyse. The constantly changing small groups are the guarantee of the objectivity of the discussion.

integration with the European Union is also achieved through participation in EU projects. One of them is *Participatory Spatial Planning in Europe*⁸. The aim of this project is the use of modern geovisual techniques to support an essential element of the planning activities, which are discussions and social agreements. This project involves teams from several European Union countries (Belgium, Spain, the Netherlands, Poland and Portugal). The pan-European nature of the project ensures the exchange of experiences in using innovative solutions and visualization methods of the information with a spatial reference (geovisualisation) in the spatial planning process. The biggest value of this project is its cross-regional dimension that allows the exchange of experience gained in various European countries.

One of the elements of this program, which was carried out in Poland, was a seminar on spatial participation with an emphasis on geovisualisation methods. This part of the program related to the dialogue between Kampinoski National Park and local communities in the framework of Participatory Spatial Planning in Europe (PSPE.) The meeting was held at the headquarters of the Directorate of Kampinoski National Park⁹.

The Southern District Chamber of Urban Planning based in Katowice, a body which brings together designers authorized to prepare planning studies, in 2011, organized two seminars regarding participation in planning. A seminar entitled *The German experience in spatial planning – planning system in Germany and procedures for public participation in planning* was held on October 14th and another workshop entitled *Public consultations on planning* was held on November 30th. The Chamber's initiative met the expectations of many designers struggling with new problems to solve in which they were not professionally prepared for.

Another example can be the workshop organized by the Warsaw Development Forum for students and graduates (architecture, spatial development, sociology, social psychology) entitled *Public participation in the planning of Warsaw* (12 October 2010). An additional example: *The debate on participation in spatial planning* organized by the President of the Town Council of Wroclaw and Society of Wroclaw City Beautification on 28 April 2010. Kampinoski National Park organized a seminar dedicated to the dialogue with the local communities regarding the environmental protection and spatial planning in a form of a dialogue between the institution and the society. In this case the main theme of the seminar was also combined with the use of online GIS/GPD tools (Geo Discussion Panel).

4. Public participation in practice.

The negative effects of public participation in the planning procedure

The search for methods of resolving conflicts generated by public participation in planning procedures is one of the key elements for the proper use of participation. Public consultation stipulated in the planning procedure effectively support the act of making appropriate and factually correct decisions. When properly used, it can prevent conflicts or reduce their scale.

⁸ *Participatory Spatial Planning in Europe* – PSPE realized in the framework of INTERREG III C programme.

⁹ Seminar in the Kampinos National Park. Dialogue between the National Park and the local communities in the context of wildlife preservation and local land management plans – public participation by means of GIS Internet tools. About 45 people participated in the seminar, the representatives of various institutions: scientific institutions, universities, local authorities, non-governmental organizations, management of the national park and other interested parties.

Social participation - particularly in the preparation of studies and local plans, allows to resolve some of the contentious issues at the beginning stages of the project. Unfortunately, the so-called participatory planning can also, in some cases, be the cause of unintended social conflicts, although its intention is to solve them. Under certain circumstances, it may be associated with blocking ideas by separate interest groups (e.g. residents, junior or senior employees of local administration).

An example of participatory planning that generated unintended conflicts, consequently leading to a decrease in the substantive value of the plan, is the situation of the village of Zglobice in Tarnow municipality. The conflict arose from the arrangements of the plan related generally to the transportation layout, and in particular, to a planned local road (7-KDL). The present example concerns a fragment of the area that was covered by the local plan. It is an area roughly of the shape of a triangle, contained within the following streets: Krakowska, Zbylitowska and Spacerowa (Ill. 1). The whole area is included in a local plan existing since 2005. The above-mentioned streets are the external communication system of this area. The adopted plan of internal communication system consists of existing and planned access and internal roads, which ensure the communicative accessibility of virtually all of the parcels located in the area. The plan fundamentally establishes the use of the land for residential single-family development and partially, for two operating food processing companies. The element, which significantly influenced the layout of the current plan is the 110 kV high-voltage power line that runs through the center of the area, along with the 40 m wide technical and protective zone that was established around the power line and is free from development. According to the plan, a local road (7-KDL), connecting Krakowska and Spacerowa streets, was set along the power line. Use of the technical zone along the power line to locate the local road was a correct decision from the planning point of view. However, for the vast majority of the housing estate residents the value of this communication solution disappears when interfering with their property ownership. This applies to those residents whose land was allocated under the route of the planned road. They do not care that the road was run through the uninvested grounds that, due to the power line, have no possibility for future development. The owners of parcels that were the road was designed, protested against the route of the road, using the arguments that questioned the sense of building the road. Other residents joined the battle over removing the road from the development plan, as they believed that its construction was likely to introduce increased traffic to the so far quiet housing estate (huge fear of the so-called transit).

In the ongoing discussion, the arguments related to the possibility of improved communication, increase in the flexibility of the system and its patency (i.e. bandwidth) disappear. The spreading conflict involved the municipal authorities of Tarnow. Since the spatial development is the responsibility of the municipality, the mayor as a representative of local authorities became a party in this dispute. Perceiving the conflict in the context of designing a proper communication system throughout the municipality, as well as taking particular care before making any conclusive decision, he initiated a substantive discussion on the possibility of making changes to the existing local plan. Appropriate municipal services responsible for spatial planning declared their support for keeping the planned road. In the meantime, the parties of the dispute were joined by the two food processing companies. One of them presented their own proposal of the plan modification (Ill. 2), taking into account – which is understandable – their own interest, which as it turned out, was broadly consistent with the residents' postulates (elimination of local road connection between Krakowska and

Spacerowa streets). Another very radical proposal of a group of residents also appeared (Ill. 3), contesting the disputed local road and expressing an opposition to the expansion of the access road network that was envisaged in the plan and support for leaving only the existing system, which consists of dirt roads that used to serve the agricultural lands in the past, easements and individual building access roads established in the meantime. Currently functioning communication system does not provide a convenient access to most of the parcels. One of its disadvantages is the lack of functional clarity and planning readability. What is more, the parameters of existing roads (lanes being too narrow) hinder passing vehicles and prevent parking. Further intensification of the development of the so far uninvested parcels will – in all likelihood – lead to further deterioration of the communication in the housing estate. This argument, however, is marginalized by the majority of population. Generally, the arguments raised by residents include: opposition of the owners of the land intended for the road, opposition to a transit road, and concern for a significant burden in the municipal budget caused by the buyout of land and construction of the disputed road. Another strong argument against the road is the fact that the road does not exist and is only being planned. Its physical absence does not provide enough of convincing arguments for leaving it in the plan and constructing it in the future, but it multiplies the fear and increases the number of opponents.

In search of rational planning solution for the ongoing dispute over leaving or eliminating the planned 7-KDL road, the designer presented a compromise (Ill. 4). To the opponents' satisfaction the disputed road has been removed from the plan drawing. However, to minimize the negative effect of the lack of this road in the communication system of this housing estate, a roundabout was proposed within Prymasa Wyszyńskiego street (8-KDL) and joining it with a planned short section of a road with Spacerowa street. Such a solution should contribute to a more comfortable – compared to current – entry to the estate. It definitely increases the flexibility of communication by introducing an alternative exit. The elimination of a section of 7-KDL road can worsen the conditions of the road transport system throughout the western part of Tarnow municipality. Reaching a compromise in this case may become a Pyrrhic victory. New developments on the currently uninvested parcels, improvement of the residents' economic conditions and growth in the number of cars can generate traffic so intense that the system, which eliminated the 7-KDL road may prove inefficient.

5. Conclusions

This example illustrates the essence of the issues related to educational importance of public participation in the planning and raising public awareness of the importance of planning projects across a broad spectrum of conscious spatial development. One of the important challenges is to root the importance of planning in the public awareness as activities outside of the boundaries of a particular parcel. The idea is that the area covered by the planning study was perceived as a common good whose value are the regulations regarding the relationship, developed in the social debate, between an individual right to develop a parcel unit and the rights of other owners. The system of mutual relations, prerogatives obtained thanks to the plan and restrictions imposed on all participants become the value. Coding in the social consciousness of such an understanding of the plan may affect its general acceptance and even identification of the members of the community with

the established order. The process of planning can be perceived as a kind of game where the interests and attitudes of individual players clash. The arena for this game is a strictly defined space where there is a struggle between the property owners, local authorities' intentions and architect's attitude. In this context, spatial planning can be perceived as an area of permanent conflicts whose strength varies with time and intensity depends largely on the pace of socio-economic transformation of the country and the region. Ensuring public participation in the spacial planning aims at bringing the spacial intention to the final stage thanks to negotiating the solutions, easing of tensions, preventing conflicts, and, as a consequence, striving to reach the consensus.

1. Planowanie przestrzenne w aspekcie uspołecznienia procesu

Udział społeczeństwa w kształtowaniu przestrzeni stał się kluczowym elementem procesu planowania przestrzennego w zastosowanym w Polsce po 1989 roku systemie polityczno-społecznym. Oparty na zasadach demokracji i decentralizacji władzy, przy udziale społeczeństwa w procedurach planistycznych, stwarza możliwość czynnego udziału mieszkańców i właścicieli gruntów w procesie przemian przestrzennych. Zawiera szanse, ale również wyzwania związane z zarządzaniem przestrzenią i urządzaniem środowiska życia, pracy i wypoczynku ludności. Uspołecznienie procesu planowania generuje jednak problemy zawarte w ograniczeniach praw właścicieli nieruchomości oraz inwestorów do swobodnego dysponowania własnością. Sprzeczności tych interesów nie da się całkowicie uniknąć, jednak niekwestionowana konieczność działań związanych z zagospodarowywaniem przestrzeni zmusza do podejmowania prób ich przewycięzania.

Bardzo ogólnie ujmując, organizowanie przestrzeni było głównym przedmiotem zainteresowania urbanistyki, nauk ekonomicznych i w nieznacznym zakresie nauk prawnych. W wyniku przemian politycznych po 1989 roku stało się zaś jednym z ważniejszych zadań publicznych, do którego zaangażowane zostało szeroko rozumiane społeczeństwo. Przyjęty system planistyczny, wyposażony w szereg aktów prawnych, określa między innymi uprawnienia i obowiązki obywatela w stosowanych procedurach. Wzmiankowane zmiany ustrojowe ujawniły również, iż konflikty w gospodarce przestrzennej stają się nieuchronne. Rosnąca świadomość społeczna związana z jednej strony z wiedzą o prawach do współdecydowania o własności i możliwościach jej zagospodarowania, a z drugiej z pogłębiającą się wiedzą o zagrożeniach związanych z lokalizacją w sąsiedztwie inwestycji związanych z potencjalnymi zagrożeniami, jak chociażby zakłady przemysłowe, wysypiska śmieci, spalarnie, przedsięwzięcia z zakresu komunikacji (drogi szybkiego ruchu, autostrady, lotniska, linie kolejowe), ale także nowe zespoły zabudowy mieszkaniowej oraz różnego rodzaju usługi, rodzą sytuacje konfliktowe. Ich rozwiązywanie staje się coraz bardziej złożone i wymaga rozległej wiedzy. Przewidziane w obowiązującym prawie planistycznym procedury nie zawsze umożliwiają eliminację zaistniałych konfliktów zrodzonych na płaszczyźnie społecznej. W aspekcie zagospodarowania przestrzennego i związanej z nim dążności do zapewnienia ładu przestrzennego sytuacja przedstawia się znacznie poważniej. Polski system planistyczny wraz z instytucjami związanymi z planowaniem

przestrzennym z powodu źle pojętych przyczyn doktrynalnych został „zdemontowany” podczas reformy ustrojowej. W wyniku tego procesu przerwana została logiczna ciągłość myśli planistycznej. W zakresie planowania krajowego nastąpiło stałe i znaczące osłabienie dokumentu planistycznego na poziomie krajowym oraz jego deprecjacja. Na poziomie planowania gminnego powstają ułomne studia i plany miejscowe, których zasadniczym mankamentem jest to, iż sporządzane są na ogół pod dyktando bieżących interesów lokalnych społeczności.

W podejmowanych działaniach planistycznych interes prywatny staje się czynnikiem dominującym, natomiast obiektywne uwarunkowania rozpatrywane w aspekcie walorów przyrodniczych i krajobrazowych, dziedzictwa kulturowego i zabytków, walorów ekonomicznych przestrzeni oraz potrzeb interesu publicznego są marginalizowane. Tymczasem szanse na niwelowanie sprzeczności interesów w gospodarowaniu zasobami przestrzeni maleją, a rodzących się konfliktów na etapie planowania przestrzennego nie sposób uniknąć. Brak doktryn dla planowania urbanistycznego, gdzie wsparciem działań planistycznych na poziomie gminnym przy sporządzaniu studiów i planów miejscowych mogłyby być działania płynące z dwóch kierunków: polityki regionalnej i planowania regionalnego. Dodatkowym czynnikiem wzmacniającym merytorycznie istotę planowania mogłyby być zastosowanie wypracowanych metod alternatywnego rozwiązywania konfliktów.

Coraz szerszy udział społeczeństwa w działaniach planistycznych z rosnącą równocześnie świadomością zagadnień przestrzennych oraz nabytych uprawnień do dysponowania własnością prowadzi naturalną koleją rzeczy do powiększania obszaru konfliktów. Ich rozwiązywanie lub łagodzenie na płaszczyźnie działań planistycznych wymaga poszukiwań nowych rozwiązań. Partycypacja społeczna wymaga dostępu do informacji i umiejętności ich interpretacji. Z partycypacją wiąże się również gotowość uczestnictwa w negocjacjach współodpowiedzialność za tok i efekt poszukiwań rozwiązań.

2. Gra interesów na tle planowania przestrzennego. Partycypacja społeczna w przeciwdziałaniu konfliktom

Działania planistyczne na poziomie sporządzanych w gminach studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, planów miejscowych oraz decyzji o ustaleniu warunków zabudowy (WZ) oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (ULICP) pojmowane są jako organizowanie ram, w których toczy się życie inwestycyjne. Proces planowania przestrzennego może być postrzegany jako swoista gra, w której ścierają się interesy i postawy poszczególnych graczy. Areną jest ściśle określona przestrzeń, w której dochodzi do zmagania pomiędzy właścicielami nieruchomości, zamierzeniami władz samorządowych oraz postawą projektanta. Na tak zarysowanej kanwie planowanie przestrzenne jawi się jako dziedzina permanentnych konfliktów, których natężenie zmienia się w czasie, a intensywność zależy w dużej mierze od tempa przemian społeczno-gospodarczych w kraju i regionie. Zagwarantowanie udziału społeczeństwa w planowaniu ma za zadanie doprowadzenie zamierzenia planistycznego do finału przez negocjowanie rozwiązań, łagodzenie napięć, zapobieganie konfliktom i w konsekwencji dążeniu do uzyskania konsensusu. Gmina jako organizacja samorządu terytorialnego podlega prawidłom zawartych w stosownych aktach prawnych, a zarządzanie przestrzenią powinno opierać się

na modelu sukcesu [5]. Z kolei Zbigniew K. Zuziak [15] podkreśla, że współczesne planowanie urbanistyczne nie posiada wystarczających podstaw teoretycznych do rozwiązywania sytuacji konfliktowych. W poszukiwaniu dróg do rozwiązywania konfliktów środowiskowych w nowej polskiej demokracji, w sytuacji rosnącej roli sektora prywatnego w gospodarce zorientowanej rynkowo proponuje odniesienie do doświadczeń amerykańskich. Przyпуска bowiem, że metody tzw. „strefowania przez standardy” (*performance zoning*), jak również techniki negocjowania konfliktów dotyczących środowiska mogą dostarczyć praktycznych odpowiedzi na pytania o sposoby rozwiązywania sytuacji konfliktowych w ogólnie ujętym planowaniu przestrzennym, gdzie „konflikt jest antagonistycznym stanem relacji jakie wynikają z rzeczywistej względnie postrzegalnej lub potencjalnej sprzeczności interesów”. Z.K. Zuziak definiuje pojęcie konfliktu środowiskowego jako „sytuację, w której podejmujący decyzję aktorzy w grze o przestrzeń różnią się zdecydowanie w swoich celach, interesach, intencjach itp., a w konsekwencji w zachowaniach w odniesieniu do konkretnych zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, a także ocenie wpływu tych zmian na wartości środowiska” [15]. Rozróżnia przy tym źródła konfliktów, wskazując, iż w istocie obejmują one „obiektywne zmiany środowiskowe (rzeczywiste lub potencjalne) oraz sposób, w jaki są postrzegane”. Z konstatacji powyższej wysnuwa niezwykle istotne znaczenie zasobu informacji dostępnej dla stron, które limitują możliwości kontrolowania i rozwiązywania konfliktów. W poszukiwaniu sposobów ich rozwiązywania wskazuje na znaczenie wypracowanych i przyjętych standardów służących przeciwdziałaniu, łagodzeniu lub wręcz eliminowaniu konfliktów, które w większości przypadków są rezultatem zderzenia między dwiema podstawowymi kategoriami wartości społecznych: jakością środowiska i rozwojem ekonomicznym. Można przyjąć, iż na gruncie procedur planistycznych konflikty ogniskują się na płaszczyźnie interesów, na której dochodzi do starcia ogólnie ujmując dobra wspólnego (powszechnego) z partykularnym interesem jednostki. Mówiąc innymi słowy: *res publica contra res privata*.

W sprawach dotyczących kształtowania przestrzeni konflikt jest zjawiskiem naturalnym, mającym swe korzenie w istocie planowania urbanistycznego, które ogranicza prawa właścicieli nieruchomości oraz inwestorów do swobodnego dysponowania przestrzenią ze względu na prawa innych osób i potrzeby zbiorowe. Konflikt może mieć złe i dobre strony. Niekiedy trzeba w nim uczestniczyć, niekiedy nawet trzeba go zainicjować, jednak z zamiarem i planem rozwiązania, bo konflikt w każdym przypadku jest ryzykowny. Sprzeczności interesów w gospodarce przestrzennej nie da się uniknąć, a próbę ich rozwiązywania należy rozpocząć od uświadamiania uczestnikom „gry” sensu planowania jako – między innymi – racjonalnego lokalizowania różnych funkcji, w miarę możliwości podobnych w danym terenie [9]. Kontynuując poszukiwania prób przeciwdziałania konfliktom, należy zwrócić uwagę na proponowane przez Z.K. Zuziaka „strefowanie przez standardy oraz procedury alternatywnego rozwiązywania konfliktów (PARK)” [15]. W planowaniu przestrzennym realizowanym na poziomie gminnym, do konfliktów dochodzi najczęściej pomiędzy właścicielem nieruchomości, jednostkami samorządu (władzą samorządową reprezentowaną przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta) właściwymi w sprawach gospodarki przestrzennej oraz jednostkami projektowymi sporządzającymi dane opracowania planistyczne. Nierzadko w spór zaangażowane są instytucje reprezentujące państwo, wyposażone w mocne uprawnienia, strzegące szeroko pojętych interesów ogółu na szczeblu krajowym (np. Urząd Wojewódzki, Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej, Wojewódzki Konserwator Zabytków itd.). Spora-

dycznie uczestnikami konfliktu są różnego rodzaju organizacje społeczne, np. związane z nurtami tzw. ekologicznymi, proprzyrodniczymi itp. Wspomniane próby rozwiązywania konfliktów w wyniku strefowania przez standardy (*performance zoning*) wymagają wsparcia przez przyjęcie polityk regionalnych i planowania regionalnego oraz stosowania procedur alternatywnego rozwiązywania konfliktów (PARK) [15].

Konflikty w planowaniu przestrzennym występują w większości demokracji, tam też czyni się próby ich rozwiązywania na gruncie porozumień społecznych. Jak podkreśla E. Heczko-Hyłowa, w ugruntowanym ustroju demokratycznym Francji planowanie, w tym planowanie przestrzenne nie może odbywać się ponad głowami społeczeństwa, dla którego de facto jest adresowane [5]. Istotnym elementem tego planowania jest ciągły proces informowania, edukacji i pedagogizacji społeczeństwa oraz negocjacje ze wszystkimi uczestnikami procedur planistycznych. W francuskim systemie planowania urbanistycznego funkcjonują trzy współzależne typu opracowań planistycznych dzielone ze względu na charakter czasowy na długo, średnio i krótkookresowe. Plan długoterminowy, tzw. schemat kierunkowy (*Schema Directeur SDAU*), średniookresowy plan użytkowania gruntów (*Plan d'Occupation des Sols POS*) oraz plany krótkookresowe stanowiące narzędzia urbanistyki operacyjnej. Stworzona platforma dialogu władz ze społeczeństwem oraz siłami rynkowymi i politycznymi ukierunkowana jest na osiągnięcie równowagi. Interesy prywatne nie mogą naruszać interesu publicznego. Ten typ planowania, w którym uwzględnia się również zasady zrównoważonego rozwoju, prowadzi do harmonizowania działań wywierających w konsekwencji pozytywne piętno w przestrzeni. Jakość planowania i zarządzania przestrzenią rozpatrywana jest w kontekście administracyjno-prawnym, kontekście gospodarczym, kontekście kulturowym oraz kontekście psychospołecznym.

Ze względu na podział terytorialny związany z decentralizacją władzy, ustrój miast i struktury instytucjonalne istotny staje się również kontekst polityczny. Celem polityki prowadzonej przez lokalne władze jest podejmowanie i realizacja decyzji w interesie danej społeczności, przy jej aktywnym udziale. Znaczącym dla naszych rozważań przykładem z zagranicy mogą być próby sprowadzania negocjacji władz lokalnych ze społeczeństwem przy podejmowaniu decyzji planistyczno-urbanistycznych do poziomu gminnego w przypadku działań w złożonych organizmach miejskich wielkich miast, jak np. Wiedeń. W podziale administracyjnym Austrii stolica jest równocześnie gminą (*municipality*), a zarazem jednym z dziewięciu stanów. Miasto Wiedeń skupia ponad 1,6 mln mieszkańców (Austria liczy ponad 7,6 mln). W konstytucji austriackiej nie ma sformułowanych ogólnych praw dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego i tylko kwestie o znaczeniu strategicznym dla państwa regulowane są przez przepisy federalne (transport kolejowy i samochodowy, lotnictwo, szkolnictwo wyższe, ochrona zabytków, ochrona przyrody). Każdy z dziewięciu stanów austriackich prowadzi własną, autonomiczną politykę przestrzenną, co oznacza, że najwyższa władza w gminie dotycząca zagospodarowania przestrzennego pozostaje w rękach społeczności lokalnych. Gminy wyposażone są w trzy podstawowe instrumenty planistyczne odnoszące się do podstawowych skali i stopni szczegółowości opracowań. Są to: plan rozwoju miasta (*Stadtentwicklungsplan*), plan użytkowania terenów i strefowania (*Flächennutzungsplan*) oraz plan zabudowy (*Bebaungsplan*) odnoszący się do konkretnego przedsięwzięcia inwestycyjnego. Mieszkańcy posiadają ustawowe prawo do wnoszenia uwag do procedowanych opracowań planistycznych, a co za tym idzie, mogą wywierać wpływ na kształtowanie zarówno najbliższego otoczenia, jak i zagospodarowania przestrzeni kraju [14].

3. Świadomość społeczna decyzji planistycznych. Przykłady aktywnej partycypacji

Zmodernizowany w Polsce po okresie gospodarki socjalistycznej system planistyczny nie był jak dotąd poddany weryfikacji pod kątem sprawdzenia funkcjonowania w nim udziału społeczeństwa. Nie uległ zasadniczym zmianom od początku funkcjonowania, czyli od 1994 roku. Nabrzmiwające tu i ówdzie sprzeciwy mieszkańców wobec budzących kontrowersje zamierzeń władz państwowych, samorządowych lub indywidualnych inwestorów wskazują natomiast o rosnącej świadomości społeczeństwa swych praw do decydowania o otaczającej przestrzeni. Różnymi kolejami toczą się losy poszczególnych konfliktów, ale każdorazowo próby ich rozwiązywania nie noszą znamion działań systemowych. Tymczasem w państwach o utrwalonej demokracji do problematyki tej przywiązuje się od lat duże znaczenie. Dobrym przykładem inicjującym tę sferę działań może być skuteczny protest mieszkańców jednej z dzielnic Los Angeles przeciwko funkcjonowaniu dużej cegielni, na tyle uciążliwej, że wywołała zbiorowy opór mieszkańców i w konsekwencji decyzję władz o jej zamknięciu. Miało to miejsce w latach 20. XX wieku. Współczesnym wyrazicielem nowego podejścia do zagadnień planowania jest niewątpliwie amerykański planista i prawnik Paul Davidoff¹, lansujący ideę „demokracji uczestniczącej”². W wyniku jego działań do systemów planistycznych wielu państw zaczęto wprowadzać partycypację mieszkańców jako obowiązkową pozycję procedur [2]. W wiodących demokracjach świata zajęła znaczącą pozycję w sposobach kształtowania najbliższego otoczenia przez udział w podejmowaniu decyzji planistycznych³.

Rosnąca świadomość mieszkańców i ich zainteresowanie możliwościami oddziaływania na otoczenie wpłynęły na doskonalenie metod partycypacji. Znaczącą pozycję w tej dziedzinie w drugiej połowie XX w. zajął amerykański naukowiec Henry Sanoff, specjalista w dziedzinie planowania z udziałem społeczności⁴. Sanoff jest twórcą teorii projektowania partycypacyjnego, które coraz częściej jest stosowane w praktyce na całym świecie. Jego autorytet, jak również rosnące w Polsce zainteresowanie stosowanymi za granicą rozwią-

¹ Paul Davidoff (1930–1984) – teoretyk planowania, zwolennik idei demokracji uczestniczącej w planowaniu. Propagował zasadę sprawiedliwości i równości w planowaniu. Uważał planowanie za proces z udziałem szerokiego zakresu problemów społecznych mający na celu poprawę warunków wszystkich ludzi. Jego działania stanowią przełom w teorii i praktyce planowania z udziałem społeczeństwa. W 1965 r. opublikował artykuł pt. *Advokatura i pluralizm w planowaniu*, w którym wezwał urbanistów do reprezentowania interesów najmniej uprzywilejowanych grup społecznych.

² O znaczeniu i wpływie na planowanie z partycypacją mieszkańców amerykańskiego planisty i prawnika Paula Davidoffa pisze Małgorzata Hanzl w swojej pracy doktorskiej pt. *Nowe możliwości udziału mieszkańców w planowaniu przestrzennym jako wynik zastosowania współczesnych technik komputerowych*.

³ Relację z umiejscowienia w przepisach planistycznych i nadanego znaczenia udziału społeczeństwa w procedurach w wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych, Niemczech i Francji pisze M. Hanzl w artykule: *Partycypacja społeczna w wybranych krajach* [17].

⁴ Autor między innymi: *Community Participation Methods in Design and Planning, Designing with Community Participation, Three Decades of Design and Community, Participation Design: Theory and Techniques, Design, Games, Methods of Architectural Programming and Visual Research Methods in Design*.

zianami zaowocowało szeregiem wygłoszonych przez niego wykładów⁵. Coraz większe znaczenie partycypacji powoduje potrzebę wdrażania nowych technik służących do rozwiązywania problemów. Znaczącą pozycję na gruncie problematyki uczestnictwa społecznego w procesach planistycznych osiągnął niemiecki teolog i socjolog Peter C. Dienel (1923–2006)⁶. Szereg swych prac teoretycznych i działań praktycznych poświęcił między innymi wykorzystaniem grup w technikach negocjacyjnych⁷.

Statutowe (formalne) techniki partycypacji są obowiązkowym, zapisanym w przepisach prawa, elementem podejmowania decyzji publicznych funkcjonującym w ramach procesu powstawania prawa miejscowego. Do tej grupy należą debaty publiczne oraz komentarze i wnioski składane w formie pisemnej i udostępniane do publicznego wglądu. Przykładem sformalizowanej partycypacji społecznej praktykowanym w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej są również komisje mieszkańców powoływane dla zaopiniowania konkretnego projektu. W Niemczech w latach 60. XX wieku przewidziano w federalnej ustawie o budownictwie udział społeczeństwa w opracowywanych planach. Powyższe formy są również obecne w polskiej praktyce planistycznej. Coraz częściej przywołuje się potrzebę poszerzenia udziału społeczeństwa w opracowaniach planistycznych ponad niezbędne minimum określone przepisami. Postrzeganie partycypacji jako procesu, w którym strony współdziałają w przygotowywaniu projektów planów i studiów, których celem są określone decyzje przestrzenne, wymaga aktywnego udziału wszystkich partnerów biorących udział w procesie planowania. Powyższa konstatacja leży u podstaw szeregu inicjatyw organów i instytucji mających wpływ na procesy planistyczne. Integracja Polski z Unią Europejską dokonuje się także i między innymi przez uczestnictwo w projektach Unijnych. Jednym z nich jest *Partycypacja Społeczna w Planowaniu Przestrzennym w Europie*⁸. Celem projektu jest zastosowanie nowoczesnych technik geowizualizacyjnych w procesie wsparcia niezwykle istotnego elementu działań planistycznych, jakim są dyskusje i uzgodnienia społeczne. W projekcie tym uczestniczą zespoły z kilku krajów Unii Europejskiej (Belgia, Hiszpania, Holandia, Polska i Portugalia). Ogólnoeuropejski charakter realizowanego projektu zapewnia wymianę doświadczeń w zakresie wykorzystania innowacyjnych rozwiązań i metod wizualizacji informacji posiadającej odniesienie przestrzenne (tzw. geowizualizacji) w procesie planowania przestrzennego. Wartością projektu jest jego ponadregionalny wymiar umożliwiający wymianę doświadczeń uzyskanych w różnych krajach Europy.

⁵ Wykład pt. *Projektowanie demokratyczne: przykłady udziału społecznego w planowaniu* wygłoszony na Wydziale Architektury Politechniki Warszawskiej w dniu 25.10.2011 r. oraz wykład pod tym samym tytułem zorganizowany przez Politechnikę Łódzką i Res Publica Nova w dniu 26.10.2011 r.

⁶ Autor m.in.: *Partizipation an Planungsprozessen als Aufgabe der Verwaltung*, Berlin 1971, *Die Planungszelle – Zur Praxis der Bürgerbeteiligung – Demokratie funkelt wieder*, FES-Analyse, Bonn 2002.

⁷ *Grupy planowania w społeczeństwie obywatelskim (Die Planungszelle der Bürger als Chance)*, tłum. K. Nurkowska, Łódź 2008. Grupy planowania nazywane „komórkami planującymi” służą bezpośrednio wprowadzeniu obywateli do procesów decyzyjnych. Według teorii prof. Dienela realizuje się to przy pomocy przypadkowo wybieranych grup obywateli zapraszanych do udziału w rozwiązywaniu przedstawianych im problemów. W jednej komórce planującej pracuje z reguły przez 4 dni około 25 „nieprofesjonalnych rzeczoznawców”. Eksperti i przedstawiciele biznesu przedstawiają im do analizy szereg zagadnień. Ciągłe zmieniające się małe grupy gwarantują rzeczowość dyskusji.

⁸ *Partycypacja Społeczna w Planowaniu Przestrzennym w Europie – Participatory Spatial Planning in Europe* – PSPE realizowany w ramach programu INTERREG III C.

W jednym z elementów programu realizowanego na terenie Polski znalazło się seminarium poświęcone problematyce partycypacji przestrzennej ze szczególnym uwzględnieniem metod geowizualizacji. Ten fragment programu dotyczył dialogu pomiędzy Kampinoskim Parkiem Narodowym a społecznościami lokalnymi w ramach projektu *Participatory Spatial Planning in Europe* (PSPE.) Spotkanie odbyło się w siedzibie Dyrekcji Kampinoskiego Parku Narodowego⁹.

Południowa Okręgowa Izba Urbanistów z siedzibą w Katowicach, będąca organem zrzeszającym projektantów uprawnionych do sporządzania opracowań planistycznych, zorganizowała w 2011 roku dwa seminaria poświęcone między innymi zagadnieniom partycypacji w planowaniu. 14 października odbyło się seminarium pt. *Doświadczenia niemieckie w planowaniu przestrzennym – System planowania przestrzennego w Niemczech oraz partycypacja społeczna w procedurach planistycznych*, a 30 listopada zorganizowano warsztaty pt. *Konsultacje społeczne w planowaniu przestrzennym*. Inicjatywa Izby wyszła naprzeciw oczekiwaniom wielu projektantów borykającym się z nowymi jakościowo problemami, do rozwiązywania których nie zostali zawodowo przygotowani. Jednym z przykładów może być organizacja przez Forum Rozwoju Warszawy (zamkniętych) warsztatów dla studentów i absolwentów (architektura, gospodarka przestrzenna, socjologia, psychologia społeczna) pt. *Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym Warszawy* (12.10.2010 r.). Kolejny przykład: *Debata o partycypacji w planowaniu przestrzennym* zorganizowana przez Przewodniczącego Rady Miejskiej Wrocławia i Towarzystwo Upiększania Miasta Wrocławia w dniu 28 kwietnia 2010 roku. W formule dialogu instytucji ze społeczeństwem zostało zorganizowane seminarium w Kampinoskim Parku Narodowym poświęcone dialogowi ze społecznościami lokalnymi w kontekście ochrony przyrody i planowania przestrzennego. W tym przypadku dodatkowo połączono główny temat z wykorzystaniem narzędzi internetowych typu GIS/GPD (Geo Discussion Panel.).

4. Partycypacja w praktyce.

Negatywne skutki udziału społeczeństwa w procedurze planistycznej

Poszukiwanie metod rozwiązywania konfliktów generowanych przez udział społeczeństwa w procedurach planistycznej jest jednym z kluczowych elementów właściwego wykorzystania partycypacji. Przewidziane w procedurze planistycznej konsultacje społeczne skutecznie wspomagają akt podejmowania odpowiednich i poprawnych merytorycznie decyzji. Właściwie wykorzystane mogą zapobiegać konfliktom lub zmniejszać ich skalę. Partycypacja społeczna – szczególnie w procesie sporządzania studiów i planów miejscowych umożliwia rozwiązanie niektórych kwestii spornych już na etapie rozpoczynania pracy nad projektem. Niestety tzw. planowanie partycypacyjne może w pewnych sytuacjach stać się przyczyną powstawania niezamierzonych konfliktów społecznych, mimo że w swej idei zmierza do ich rozładowania.

⁹ Seminarium w Kampinoskim Parku Narodowym. Dialog między Parkiem Narodowym a społecznościami lokalnymi w kontekście ochrony przyrody i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – partycypacja społeczna przy wykorzystaniu narzędzi internetowych typu GIS. W seminarium udział wzięło około 45 osób, przedstawiciele różnych instytucji: naukowych, uczelni, władz samorządowych, organizacji pozarządowych, dyrekcji parku narodowego oraz inne zainteresowane osoby.

W określonych sytuacjach może wiązać się z blokadą pomysłów przez wyodrębnione grupy interesu (np. mieszkańców, pracowników niższego lub wyższego szczebla administracji).

Przykładem planowania partycypacyjnego generującego niezamierzone konflikty, prowadzącego w konsekwencji do obniżenia wartości merytorycznej planu, jest sytuacja z miejscowości Zgłobice w gminie Tarnów. Zrodzony ustaleniami planu konflikt dotyczy ogólnie układu komunikacyjnego, a w szczególności zaplanowanej drogi lokalnej (7-KDL). Prezentowany przykład dotyczy fragmentu obszaru objętego miejscowym planem. Jest to teren zbliżony kształtem do trójkąta zawartego w obrębie ulic: Krakowska, Zbylitowska i Spacerowa (RYS NR.1). Cały obszar objęty jest obowiązującym od 2005 roku planem miejscowym. Wymienione ulice stanowią zewnętrzny układ komunikacyjny omawianego terenu. Na przyjęty w planie układ komunikacji wewnętrznej składają się istniejące i planowane drogi lokalne, dojazdowe i wewnętrzne, które zapewniają dostępność komunikacyjną do praktycznie wszystkich działek położonych w obszarze. Plan ustala zasadniczo przeznaczenie terenów pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną oraz w części dla dwóch funkcjonujących firm o profilu przetwórstwa spożywczego. Elementem, który istotnie wpłynął na kształt obowiązującego planu, jest elektroenergetyczna linia wysokiego napięcia 110 kV, przebiegająca przez środek obszaru, wzdłuż której wyznaczona została strefa techniczna i ochronna o szerokości 40 m, wolna od zabudowy. W planie wzdłuż tej linii wyznaczono trasę drogi lokalnej (7-KDL), łączącej ul. Krakowską z ul. Spacerową. Wykorzystanie pasa technicznego wzdłuż linii elektroenergetycznej i usytuowanie w nim drogi lokalnej jest z planistycznego punktu widzenia decyzją poprawną. Jednak dla zdecydowanej większości mieszkańców osiedla wartość tego rozwiązania komunikacyjnego znika wobec ingerencji w stan własności. Dotyczy to przede wszystkim tych mieszkańców, których grunty przeznaczone zostały pod trasę planowanej drogi. Nie ma dla nich znaczenia fakt, iż droga prowadzona jest przez tereny niezainwestowane oraz z powodu linii elektroenergetycznej, bez możliwości ich zabudowy. Właściciele działek, które przeznaczone zostały pod drogę, przede wszystkim protestują przeciw trasie przebiegu drogi, wspierając się ponadto argumentami, w których kwestionują w ogóle sens jej budowy.

We wzbudzonej dyskusji do walki o wyrugowanie drogi z planu przyłączają się coraz liczniej pozostali mieszkańcy osiedla, których zdaniem jej realizacja może wprowadzić w spokojne dotąd osiedle zwiększony ruch samochodowy (ogromne obawy przed tzw. tranzytem), a tym samym powstanie kolejnych uciążliwości. W toczącej się dyskusji znikają argumenty związane z możliwością poprawą warunków komunikacyjnych, zwiększenia elastyczności układu i jego drożności (tzw. przepustowości). W rozprzestrzeniający się konflikt zaangażowane zostały władze gminy Tarnów. Ponieważ kształtowanie przestrzeni należy do zadań własnych gminy, wójt gminy jako przedstawiciel władzy samorządowej staje się stroną w sporze. Postrzegając konflikt w aspekcie poprawnego kształtowania układu komunikacyjnego na całym obszarze gminy, zachowując ostrożność przed podjęciem rozstrzygających decyzji, zainicjował merytoryczną dyskusję dotyczącą możliwości dokonania zmian w obowiązującym planie miejscowym. Odpowiednie służby urzędu odpowiedzialne za planowanie przestrzenne opowiedziały się za utrzymaniem planowanej drogi. W międzyczasie do uczestników sporu dołączyły obydwie firmy z branży spożywczej. Jedna z nich przedstawiła własną propozycję modyfikacji planu (il. 2), z uwzględnieniem – co rozumiały – własnych interesów, które, jak się okazało, są zasadniczo zbieżne z postulatem mieszkańców (likwidacja połączenia drogą lokalną ul. Krakowskiej z ul. Spacerową). Pojawił się także bardzo radykalny projekt grupy mieszkańców (il. 3), kontestujących sporną drogę lokalną

oraz wyrażających sprzeciw wobec przewidzianej w planie rozbudowie sieci dróg dojazdowych na rzecz pozostawienia tylko istniejącego układu, na który składają się drogi gruntowe obsługujące w przeszłości tereny rolne, ustanowione w międzyczasie służebności drogowe i wydzielone dojazdy do poszczególnych budynków. Funkcjonujący aktualnie układ komunikacyjny nie zapewnia wygodnej dostępności do większości działek budowlanych. Jego wadą jest brak funkcjonalnej przejrzystości i planistycznej czytelności. Ponadto parametry istniejących dróg (zbyt małe szerokości pasów drogowych) utrudniają np. wymijanie się pojazdów i uniemożliwiają parkowanie w pasie drogowym. Dalsza intensyfikacja zabudowy na działkach do tej pory niezabudowanych przyczyni się – z dużym prawdopodobieństwem – do dalszego pogarszania warunków komunikacyjnych w osiedlu. Argument ten jest jednak przez *gros* mieszkańców marginalizowany. Podnoszone przez mieszkańców argumenty dotyczą głównie: sprzeciwu właścicieli działek przeznaczonych pod drogę, sprzeciwu wobec drogi o charakterze tranzytowym, troski o znaczne obciążenie budżetu gminy wykupem gruntów i budową spornej drogi. Wysuwany i ważkim argumentem „przeciw” jest fakt, iż *de facto* droga nie istnieje, a jest jedynie bytem planistycznym. Jej fizyczny brak nie dostarcza przekonujących argumentów za jej pozostawieniem w planie i budową w przyszłości, natomiast mnoży obawy i zwiększa liczbę przeciwników. W poszukiwaniu racjonalnego rozwiązania planistycznego w toczącym się sporze o pozostawienie lub wyeliminowanie planowanej drogi 7-KDL projektant przedstawił rozwiązanie kompromisowe (il. 4). Ku satysfakcji przeciwników drogi sporny odcinek został usunięty z rysunku planu. Aby jednak zminimalizować skutki jego braku w układzie komunikacyjnym osiedla, w ciągu ul. Prymasa Wyszyńskiego (8-KDL) zaproponowano rondo i połączenie go planowanym krótkim odcinkiem drogi z ul. Spacerową. Takie rozwiązanie powinno przyczynić się do wygodniejszego od obecnego wjazdu na teren osiedla. Zdecydowanie zwiększa elastyczność komunikacyjną przez wprowadzenie zjazdu alternatywnego. Eliminacja fragmentu drogi 7-KDL może natomiast wpłynąć na pogorszenie warunków komunikacyjnych w systemie drogowym całej zachodniej części gminy Tarnów. Osiągnięcie kompromisu w tym przypadku może okazać się pyrrusowym zwycięstwem. Powstawanie nowej zabudowy na działkach jeszcze niezainwestowanych, poprawa warunków ekonomicznych mieszkańców i wzrost liczby samochodów mogą wygenerować tak intensywny ruch pojazdów, że układ, z którego wyeliminowano drogę 7-KDL, okaże się niewydolny.

5. Podsumowanie

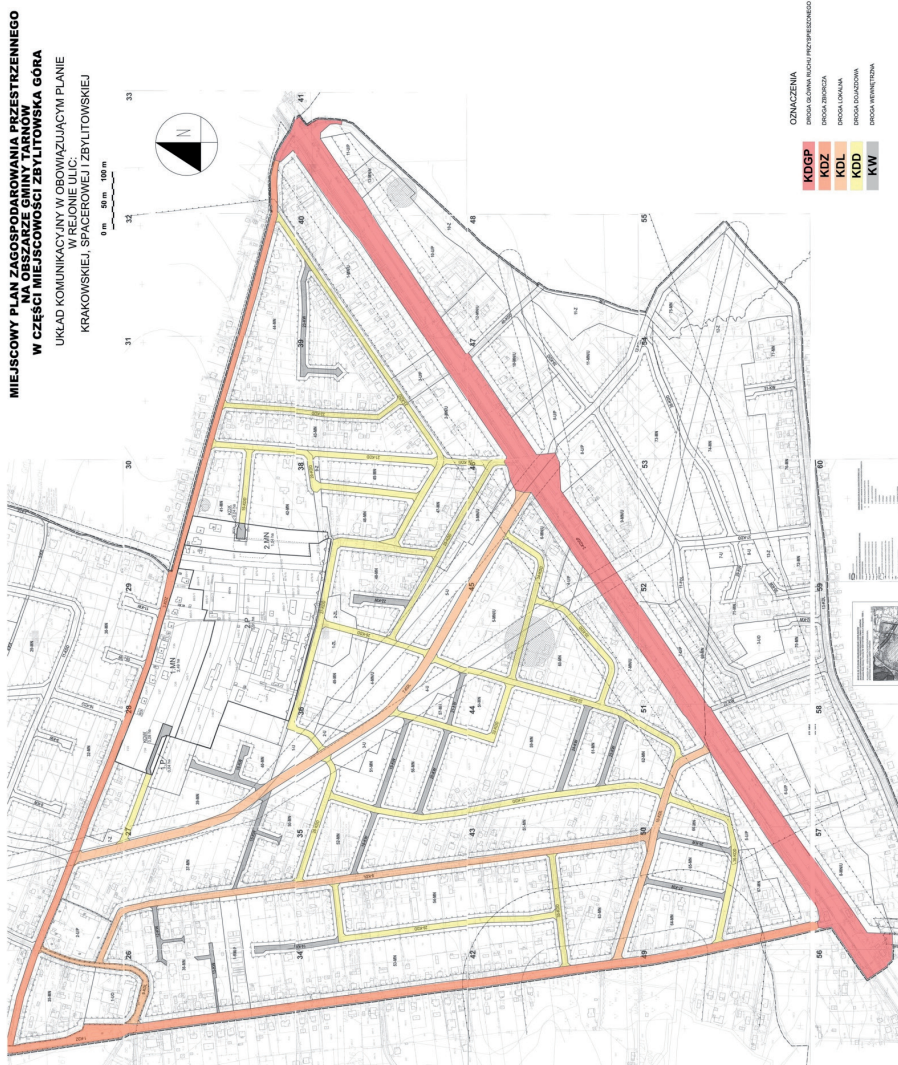
Podany powyżej przykład ilustruje istotę braku właściwego zrozumienia problemów tkwiących w codziennym zagospodarowywaniu przestrzeni. Stąd konstatacja o absolutnej potrzebie edukacji społeczeństwa z jednoczesnym podnoszeniem świadomości znaczenia planowania przestrzennego w aspekcie działań wykraczających poza granice własności jednostkowej działki. Chodzi o to, aby obszar działań planistycznych był postrzegany jako wspólne dobro, dla którego warto wypracować regulacje określające prawa poszczególnego właściciela w zeknieniu z interesem ogółu. Jest to możliwe przez wypracowanych w społecznej debacie relacji pomiędzy prawami do zagospodarowania poszczególnej działki a prawami innych właścicieli. Wartością staje się system wzajemnych powiązań, uzyskanych planem prerogatyw i nałożonych ograniczeń na wszystkich uczestników procedury planistycznej. Zakodowanie w spo-

łecznej świadomości takiego rozumienia planu może wpłynąć na jego powszechną akceptację, a nawet – w dalszej konsekwencji – do utożsamienia się członków danej społeczności z przyjętymi w planie ustaleniami. Proces planowania przestrzennego postrzegany jako gra, w której ścierają się interesy i postawy poszczególnych graczy na arenie ściśle określonej przestrzeni, na której dochodzi do zmagania pomiędzy właścicielami nieruchomości, zamierzeniami władz samorządowych oraz postawą projektanta, jawi się jako dziedzina permanentnych konfliktów. Zagwarantowanie udziału społeczeństwa w planowaniu ma za zadanie doprowadzenie zamierzenia planistycznego do finału przez negocjowanie rozwiązań, łagodzenie napięć, zapobieganie konfliktom i w konsekwencji dążeniu do uzyskania konsensusu.

Faktyczny udział społeczeństwa w stosowanych obecnie procedurach jest znacznie ograniczony, przyjmując charakter udziału pozorowanego. Dodatkowo brak teoretycznych podstaw partycypacji, a także niedoskonałe prawo zawarte w przepisach planistycznych, powodują osłabienie znaczenia tego udziału oraz prowadzą do zatracania dobra wspólnego w konfrontacji z partykularnym interesem jednostki. Postuluje się zatem, aby zakres partycypacji społecznej odnośnie do decydowania o przestrzeni został poszerzony w stosunku do zakresu określonego obecnie obowiązującymi przepisami w myśl ogólnie sformułowanego wniosku o modyfikację przepisów planistycznych tak, aby udział społeczeństwa we współdecydowaniu o kształcie przestrzeni odbywał się w myśl zasady: *res publica* przed *res privata*.

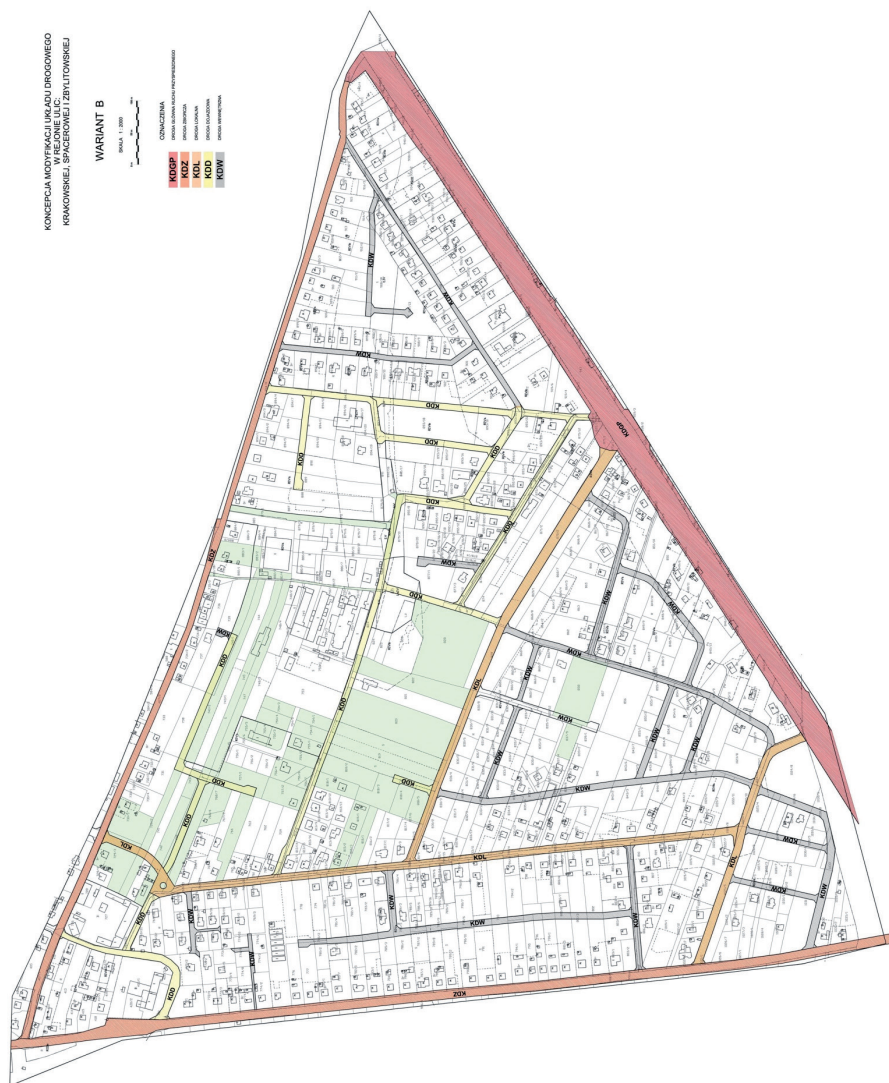


**MIEJSOWY PLAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO
NA OBSZARZE GMINY TARNÓW
W CZĘŚCI MIEJSCOWOŚCI ZBYLTOWSKA GÓRA
UKŁAD KOMUNIKACYJNY W OBOWIĄZUJĄCYM PLANIE
W REJONIE ULIC:
KRAKOWSKIEJ, SPACEROWEJ I ZBYLTOWSKIEJ**



III. 1. The existing plan

II. 1. Plan obowiązujący



III. 4. Offering of designer

II. 4. Propozycja projektanta

- [1] Arnstein S.R., *A Ladder of Citizen Participation*, Journal of the American Institute of Planners, Vol. 35, 1969.
- [2] Dembowska Z., *Charakterystyka systemów planowania wybranych krajów Unii Europejskiej*, Człowiek i Środowisko, Tom 23/1, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa, 93-110.
- [3] Dienel C.P., *Partizipation an Planungsprocessen als Aufgabe der Verwaltung*, Berlin 1971.
- [4] Hanzl M., *Udział lokalnej społeczności w rehabilitacji historycznej dzielnicy Mursfreesboro*, Materiały konferencyjne na IX Międzynarodową Konferencję Instytutu Projektowania Urbanistycznego, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków 2004.
- [5] Heczko-Hyłowa E., *Koncepcja równoważenia rozwoju miast we francuskim systemie planowania urbanistycznego*, [w:] *Trwały rozwój polskich miast nowym wyzwaniem dla planowania i zarządzania przestrzenią*, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków 2001.
- [6] Markowski T., *Planowanie przestrzenne i instrumenty jego realizacji w świetle teorii ułomnych rynków*, [w:] *Zarządzanie rozwojem przestrzennym miast*, Wydawnictwo Urbanista, 2010, 12-31.
- [7] Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002.
- [8] Pawłowska K., *Konflikty wokół ochrony i kształtowania krajobrazu*, [w:] *Problemy ochrony i kształtowania krajobrazu Górnego Śląska na tle doświadczeń z innych regionów Polski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Sosnowiec 2002.
- [9] Pawłowska K., *Przeciwdziałanie konfliktom wokół ochrony i kształtowania krajobrazu. Partycypacja społeczna, debata publiczna, negocjacje*, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków 2008.
- [10] Zastawnik A., *Udział społeczności lokalnych w procesie kształtowania przestrzeni*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa pt. „Skuteczność planów zagospodarowania przestrzennego – potrzeby i możliwości”, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków 2003.
- [11] Zastawnik A., *Plan miejscowy wobec stanu świadomości planistycznej mieszkańców gminy, na podstawie zgłaszanych wniosków*, X Konferencja Naukowa pt. „Kierunki planowania przestrzennego i architektury współczesnej wsi”, Politechnika Białostocka, Białystok 2003.
- [12] Zastawnik A., *Miejska przestrzeń publiczna – na surowym korzeniu*, Czasopismo Techniczne, z. 4-A/2008.
- [13] Zastawnik A., *Kształtowanie przestrzeni z udziałem społeczności lokalnych w procesie planowania przestrzennego na wybranych przykładach z gmin małopolskich*, praca doktorska wykonana na Wydziale Architektury Politechniki Krakowskiej, Kraków 2014.
- [14] Zunke R., *Wiedeń – zasady planowania i polityka publiczna*, [w:] *Trwały rozwój polskich miast nowym wyzwaniem dla planowania i zarządzania przestrzenią*, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków 2001.

- [15] Zuziak Z.K., *Rozwiązywanie konfliktów środowiskowych w gospodarce przestrzennej*, [w:] L.M. Salamon (red.) *Gospodarka samorządów terytorialnych w świetle doświadczeń amerykańskich*, Techeko, Łódź 1995.
- [16] Zuziak Z.K., *Skuteczność planowania przestrzennego – między teorią a praktyką*, „Urbanista”, nr 5 (17), 2004.
- [17] mojemiasto.org.pl

