

Piotr Hetmańczyk (hetmanczyk.piotr@gmail.com)

Doktorant, Wydział Architektury, Politechnika Krakowska im. Tadeusza Kościuszki

Procesy partycypacyjne – dążenie do miasta odpornego

Participatory processes – striving for a resilient city

Streszczenie

Tematem artykułu jest wskazanie roli narzędzi partycypacyjnych w tworzeniu miasta odpornego oraz kierunku, w jakim ewoluują procesy partycypacyjne w planowaniu przestrzennym. Porównano w nim także proces opracowania planu miejscowego prowadzony na podstawie obowiązujących aktów prawnych z procesem rozszerzonym o działania pozaustawowe oraz zwrócono uwagę na szanse i zagrożenia w rozwijaniu działań partycypacyjnych.

Słowa kluczowe: działania partycypacyjne, urbanistyka, partycypacja pozaustawowa, planowanie przestrzenne

Abstract

The main topic of the article is to indicate the role of participatory tools in creating a resilient city and the direction in which participatory processes evolve in spatial planning. It also compares the process of developing a local plan done only in accordance with the current law, with the process extended to non-statutory participatory activities, and points to the opportunities and threats in the development of participatory actions.

Keywords: participatory processes, urban planning, non-statutory participation, spatial planning

„[...] Wyzwaniem stojącym przed polskimi miastami jest upowszechnianie partycypacji publicznej, rozumianej jako udział mieszkańców w definiowaniu i rozwiązywaniu problemów lokalnych i podejmowaniu kluczowych decyzji dotyczących wspólnoty lokalnej. W tym kontekście partycypację należy przedstawić jako platformę budowania relacji i więzi na poziomie społeczności lokalnych. Inspirowanie procesu zwiększania znaczenia partycypacji w procesie decyzyjnym leży po stronie władz” (Uchwała nr 198..., 2015).

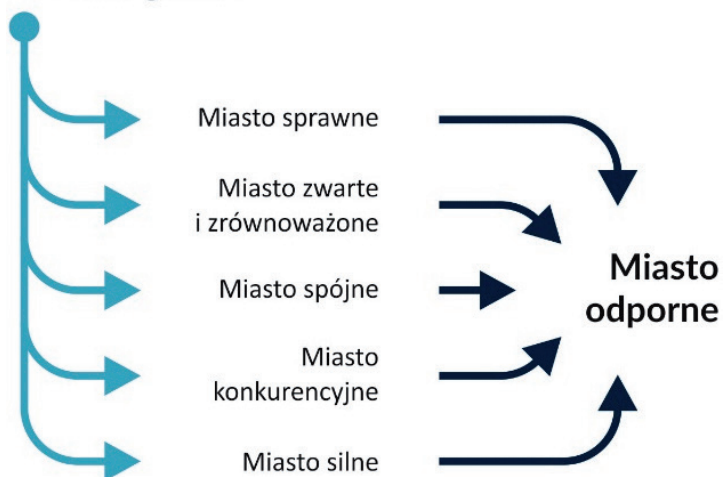
1. WSTĘP

W 2015 roku rząd przyjął Krajową Politykę Miejską 2023 – dokument będący próbą odpowiedzi na problemy miast polskich. Jego celem jest wzmocnienie zdolności miast i obszarów zurbanizowanych do kreowania zrównoważonego rozwoju przez podniesienie jakości polityk miejskich na poziomie zarówno krajowym, jak i samorządowym. Aby osiągnąć sformułowaną wizję rozwoju, wymienione zostały cele szczegółowe polityki miejskiej, przekładające się na stworzenie miasta sprawnego, zwartego i zrównoważonego, spójnego i silnego. Analizując zawarte wytyczne, da się je odnieść do definicji miasta odpornego, parafrazując definicję ICLEI – Local Governments for Sustainability (ICLEI..., b.r.)¹, miasta wspierającego zwiększenie odporności w instytucjach, infrastrukturze oraz w społecznym i ekonomicznym życiu, redukującego wrażliwość na ekstremalne wydarzenia i kreatywnie reagującego na ekonomiczne, społeczne i środowiskowe zmiany w celu umożliwienia długoterminowego rozwoju zrównoważonego (il. 1).

Nadrzędnym celem badań było wskazanie roli narzędzi partycypacyjnych w tworzeniu miasta odpornego. Określono również cele poboczne: zdiagnozowanie problemów wynikających z nieuwzględniania potrzeb mieszkańców oraz wskazanie kierunków transformacji procesu planistycznego pod kątem rozszerzenia działań partycypacyjnych sprzyjających rozwojowi miasta odpornego. Zastosowano metodę wielokrotnego studium przypadków, obejmującą analizę zmian w procesie planistycznym – płynących z nich korzyści oraz wynikających trudności, na podstawie studium przypadków działań realizowanych przez Urząd Miasta Kielce. Za główne kryteria analizy przyjęto charakterystykę narzędzi partycypacyjnych w kontekście możliwości ich wykorzystania do budowania odporności miasta.

¹ ICLEI – Local Governments for Sustainability, globalna sieć ponad 2500 samorządów lokalnych, działających w ponad 125 krajach, zaangażowanych w zrównoważony, sprawiedliwy, odporny i oparty na przyrodzie rozwój obszarów miejskich.

Krajowa Polityka Miejska 2023 cele szczegółowe

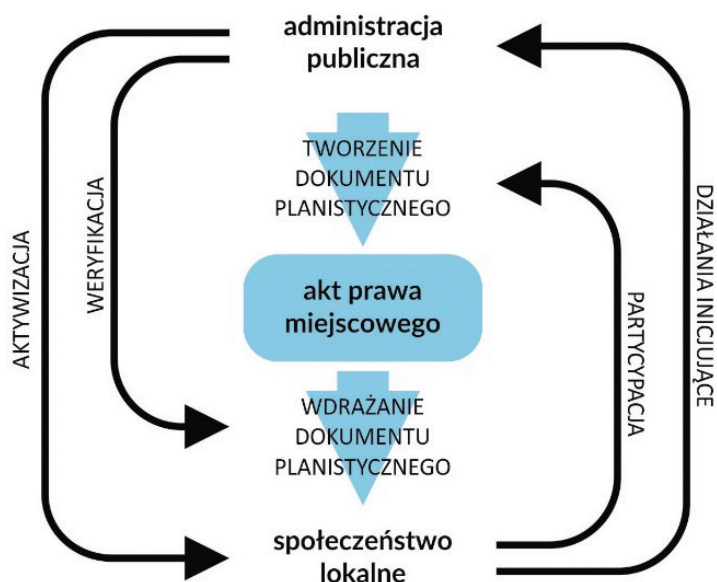


Il. 1. Cele szczegółowe Krajowej Polityki Miejskiej 2023. Oprac. własne

2. DZIAŁANIA PARTYCYPACYJNE – CHARAKTERYSTYKA W PROCESIE PLANISTYCZNYM OPARTYM NA OBOWIĄZUJĄCYCH REGULACJACH PRAWNYCH

Zgodnie z Krajową Polityką Miejską 2023 kierunkiem działań władz samorządowych powinno być budowanie miasta otwartego na dialog, a upowszechnienie partycypacji publicznej ma się przyczynić do poprawy współpracy między wszystkimi aktorami miejskimi. Na szczególną rolę zasługują tutaj administracja publiczna i społeczeństwo lokalne. Zależności występujące między nimi w procesach planistycznych w gminach w uproszczeniu obrazuje ilustracja 2. Diagram ten przedstawia system, w którym administracja aktywizuje społeczność i nieustannie weryfikuje słuszność podjętych decyzji planistycznych, a społeczność lokalna z kolei inicjuje działania administracji i w nich partycypuje, czego konsekwencją jest w zamierzeniu efektywne zarządzanie i podejmowanie trafnych decyzji urbanistycznych oraz społecznych.

Artykuł odnosi się do procesów służących opracowaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz analizuje rolę narzędzi partycypacyjnych w procesie rozwoju miasta, w tym możliwości tworzenia miasta odpornego. Wyjaśnieniu tego zagadnienia służyć będzie systematyka działań partycypacyjnych, zobrazowana na ilustracji 3. Symbol kwadratu z literą A oznacza administrację publiczną, natomiast koła z literą S – społeczność lokalną. Działania informacyjne to jednostronny przekaz informacji w kierunku od administracji do społeczności. Przez informowanie bezpośrednie rozumiemy komunikację dwukierunkową, w której obie strony mogą zadawać sobie pytania i oczekiwać odpowiedzi. Działania partycypacyjne



II. 2. Diagram zależności między administracją publiczną i społeczeństwem lokalnym. Oprac. własne



II. 3. Podział działań partycypacyjnych ze wskazaniem kierunku przepływu informacji. Oprac. własne

to takie działania, dzięki którym administracja otrzymuje odpowiedź społeczności na zdefiniowany wcześniej problem. Informowanie zwrotne to w kontekście procesu planistycznego przekazywanie społeczności efektów działań partycypacyjnych. Opracowanie dokumentu planistycznego jest natomiast ogółem procesów służących sporządzeniu planu miejscowego, przy założeniu wykorzystania do tego celu zebranych w trakcie konsultacji materiałów.

Odniesienie powyższej systematyki działań do przykładowych elementów procesu partycypacyjnego, opracowane na podstawie własnej praktyki planistycznej, pokazano na ilustracji 4.

Kursywą zaznaczono te działania, które jednoznacznie wynikają z Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej UPiZP) (Ustawa..., 2003), niemniej jednak przywołana ustawa określa jedynie niezbędne minimum, wymagane, aby uznać poprawność całego procesu.



Il. 4. Systematyka działań prowadzonych jako elementy procesów partycypacyjnych. Oprac. własne

3. PROCES PLANISTYCZNY – DIAGNOZA AKTUALNIE WYSTĘPUJĄCYCH PROBLEMÓW I MOŻLIWE METODY POPRAWY SYTUACJI

Działania Urzędu Miasta Kielce zmierzają zdecydowanie w kierunku upowszechnienia procesów partycypacyjnych przy jednoczesnej edukacji i aktywizacji mieszkańców. Jednym z narzędzi stworzonych w tym celu jest portal komunikacji i współpracy władz samorządowych ze społecznością lokalną „IDEA Kielce”, na którym od 2015 roku konsultowane są uchwały, inicjatywy i projekty realizowane przez jednostki miejskie, w tym przez Biuro Planowania Przestrzennego. Mając doświadczenia w procesach partycypacyjnych, w tym kompleksowych i szeroko zakrojonych, takich jak konsultacje idei budowy parkingów wielopoziomowych w systemie „Park&Ride” na obrzeżach kieleckich osiedli, Urząd Miasta w 2017 roku przystąpił do udziału w projekcie „Przestrzeń dla partycypacji”. Realizowany przez Fundację Pracownię Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” wspólnie z Pracownią Zrównoważonego Rozwoju, Związkiem Miast Polskich, Fundacją Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Fundacją Napraw Sobie Miasto, projekt miał na celu pomoc w przygotowaniu konsultacji społecznych dokumentów planistycznych. Konsultacje „Raz, dwa, Piekoszowska!”, będące jego efektem, były pierwszym kompleksowo przeprowadzonym procesem partycypacyjnym

w Kielcach. Pozwoliły przetestować niestosowane dotąd techniki konsultacyjne, ale też usystematyzować posiadaną już wiedzę. Od tego czasu Biuro Planowania Przestrzennego wzięło udział w kolejnej odsłonie projektu „Przestrzeni dla partycypacji 2”, podczas którego konsultowano wrażliwy dla miasta obszar „Wzgórza Karscha”, ale także, czerpiąc z doświadczeń nabytych w trakcie obu projektów, samodzielnie prowadziło rozszerzone, pozaustawowe konsultacje społeczne. Zwykłą praktyką stosowaną w większości procesów planistycznych pozostają jednak konsultacje ograniczone do zakresu określonego w UPiZP.

3.1. DIAGNOZA AKTUALNIE WYSTĘPUJĄCYCH PROBLEMÓW NA PODSTAWIE OBSERWACJI Z PRAKTYKI PLANISTYCZNEJ Z PERSPEKTYWY URZĘDU

Przykładem reprezentatywnym ilustrującym problematykę mogą być badania prowadzone w ramach projektu „Decydujemy razem” (Bogacz-Wojtanowicz, Olech, 2014), którego celem było wzmocnienie mechanizmu partycypacji publicznej w kreowaniu i wdrażaniu polityk lokalnych przez wypracowanie i przetestowanie modeli partycypacji publicznej, stworzenie mechanizmów oceny i monitoringu działań partycypacyjnych, opracowanie i przygotowanie do wdrożenia ogólnopolskiego systemu wspierania partycypacji publicznej i upowszechnienie modeli partycypacji w środowiskach lokalnych. Wyniki tych badań dowodzą, że władze gmin włączają mieszkańców w życie publiczne, wykorzystując przede wszystkim trzy najmniej wymagające mechanizmy: informowanie o podjętych decyzjach (99% gmin objętych badaniem), wyjaśnianie podjętych decyzji (60% badanych gmin) oraz konsultowanie podejmowanych decyzji (80% gmin w przypadku skonsultowania przynajmniej jednego rozwiązania w przyjmowanych uchwałach) (Bogacz-Wojtanowicz, Olech, 2014: 9). Jednocześnie udział w konsultacjach będących częścią badań wzięło udział jedynie 10% mieszkańców gmin. Z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych, zawartego w przywołanym opracowaniu, wynika przede wszystkim, że obywatele mają niewielką wiedzę o tym, czym są konsultacje społeczne, a co za tym idzie, wykazują niskie oczekiwania wobec urzędów gmin (miast) w zakresie konsultowania pewnych zagadnień, a uczestnicy konsultacji deklarują, że sami muszą zabiegać o możliwość wyrażenia opinii. Stan ten może wynikać z nieefektywności wykorzystywanych kanałów informowania o realizowanych procesach konsultacyjnych lub z nieprzystającej do konsultowanych zagadnień formy i sposobu organizowania procesów partycypacyjnych, a to z kolei można przypisać bierności urzędów lub wręcz niechęci do włączania obywateli w procesy konsultacyjne.

Opierając się na przyjętej wcześniej systematyce, w zakresie działań informacyjnych w Polsce najczęściej stosowane są wymagane prawem: obwieszczenia, ogłoszenia i informacje prasowe. Ich forma i zakres zdefiniowane zostały w Rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Rozporządzenie Ministra Infrastruktury..., 2003). Przykładowe obwieszczenie przedstawiono na ilustracji 5. Mimo że spełnia wszystkie wymogi, jego treść i forma mogą być nieczytelne dla mieszkańców. Ponadto zauważyć należy, że UPiZP określa kanały dotarcia do mieszkańców



PREZYDENT MIASTA KIELCE

Urząd Miasta Kielce, Rynek 1, 25-303 Kielce
Tel. 41 367 61 05, Fax 41 344 27 63; www.um.kielce.pl

Znak: UA-I.6721.1.4.2019

Kielce, dn. 18.09.2020 r.

OBWIESZCZENIE

PREZYDENTA MIASTA KIELCE

o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu „KIELCE- ZACHÓD- OBSZAR V.7.2 w rejonie ul. Krakowskiej i ul. Podklasztornej- parking wielopoziomowy” oraz prognozy oddziaływania na środowisko.

Na podstawie art. 17 pkt 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 293 z późn. zm.) i w związku z art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 283 z późn. zm.) oraz uchwały NR LX/1334/2018 RADY MIASTA KIELCE z dnia 13 września 2018 r.

zawiadaniom o wyłożeniu do publicznego wglądu

projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu „KIELCE- ZACHÓD- OBSZAR V.7.2 w rejonie ul. Krakowskiej i ul. Podklasztornej- parking wielopoziomowy” wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. Wyłożenie będzie się odbywać w dniach od 30 września do 30 października 2020 r. w siedzibie Biura Planowania Przestrzennego, ul. Kozia 3, w godz. od 8⁰⁰ do 15⁰⁰ oraz za pośrednictwem Geoportalu KIELCE (www.gis.kielce.eu) lub strony IDEA Kielce (www.idea.kielce.eu). Ponadto, projekt planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko udostępniony będzie na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta Kielce: www.bip.kielce.eu.

Bezpośredni kontakt i obsługa osób, chcących zapoznać się z ustaleniami wyżej wymienionego projektu planu oraz prognozy oddziaływania na środowisko, odbywa się wyłącznie po uprzednim umówieniu i potwierdzeniu wizyty- w Biurze Planowania Przestrzennego Urzędu Miasta Kielce, ul. Kozia 3, w godz. 8⁰⁰- 15⁰⁰ (z wyjątkiem sobót i niedziel) mailowo pod adresem: bp@um.kielce.pl lub telefonicznie pod numerami: 413676361, 413442804.

Dyskusja publiczna nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie planu odbędzie się w dniu 15 października 2020 r. o godz. 17⁰⁰ na Hali Sportowej MOSiR przy ul. Krakowskiej 72, 25-701 Kielce.

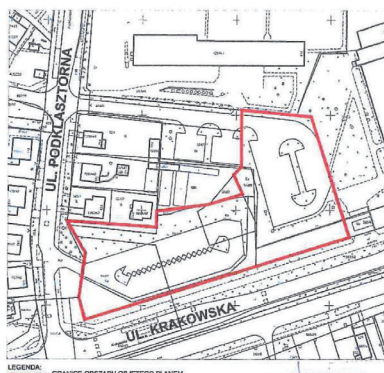
Dyskusja publiczna zostanie przeprowadzona z zachowaniem reżimu sanitarnego i wszystkich środków ostrożności zgodnie z wytycznymi i zaleceniami Ministra Zdrowia i Głównego Inspektora Sanitarnego.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie miejscowego planu, może wnieść uwagi.

Uwagi do projektu planu oraz uwagi i wnioski prognozy należy składać do Prezydenta Miasta Kielce:

- w formie papierowej- na adres Urzędu Miasta Kielce, Rynek 1, 25-303 Kielce,
- w formie elektronicznej, za pośrednictwem strony Idea Kielce (<https://idea.kielce.eu/konsultacje/>) oraz poczty elektronicznej na adres prezydent@um.kielce.pl,
- ustnie do protokołu,

Z podaniem: imienia i nazwiska lub nazwy jednostki organizacyjnej i adresu, przedmiotu uwagi, oznaczenia nieruchomości, której uwaga dotyczy, w nieprzekraczalnym terminie do dnia 16 listopada 2020 r.



LEGENDA: GRANICE OBSZARU OBJĘTEGO PLANEM

wz. PREZYDENTA MIASTA
Bożena Szczypior
ZASTĘPCA PREZYDENTA

II. 5. Obwieszczenie Prezydenta Miasta Kielce o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu „Kielce – Zachód – Obszar V.7.2 w rejonie ul. Krakowskiej i ul. Podklasztornej – parking wielopoziomowy”.

Źródło: Biuletyn Informacji Publicznej Miasto Kielce



Il. 6. Debata publiczna w trakcie II etapu pozaustawowych konsultacji społecznych „Re:witalizacja Wzgórze Karscha”. Źródło: Instytut Dizajnu Kielce

– okazują się one jednak nieefektywne i niedopasowane do potrzeb mieszkańców. Na żadnym etapie nie wymaga się przeprowadzenia analizy interesariuszy, która mogłaby wskazać optymalne sposoby komunikowania się z osobami potencjalnie zainteresowanymi wzięciem udziału w procesie, a tym samym zaktywizowanie biernych do tej pory grup społecznych, w Polsce – najczęściej ludzi młodych (Kaczmarek, Wójcicki, 2015).

Do najczęściej przeprowadzanych w Polsce bezpośrednich działań informacyjnych zaliczyć należy dyskusje publiczne (Bogacz-Wojtanowicz, Olech, 2014: 10), do zorganizowania których obliguje UPiZP. Jest to często także pierwsza – i jedyna – możliwość fizycznego udziału mieszkańców w procesie uchwalenia planu. Zauważa się pozytywne tendencje w zakresie poszukiwania i stopniowego wdrażania przez samorządy nowych, bardziej efektywnych sposobów włączania coraz szerszego spektrum uczestników w proces planistyczny, a także stopniowo pojawiające się inicjatywy samorządowe, polegające na zwiększaniu zakresu partycypacji społecznej (Kaczmarek, Wójcicki, 2015). Mimo to, rozszerzonych technik konsultacyjnych, takich jak punkty konsultacyjne czy spacery badawcze, używa się zdecydowanie rzadziej.

3.2. MOŻLIWE METODY POPRAWY SYTUACJI

Z działań partycypacyjnych najważniejsze są przewidziane (i wymagane) UPiZP wnioski i uwagi do projektu dokumentu planistycznego. Zauważyć należy jednak, że ustawowe instrumenty traktowane są często jedynie jako niezbędny wymóg proceduralnej poprawności przebiegu całego procesu (Parysek, 2010). Konsekwencją takiej procedury jest przesunięcie

ciężaru konsultacji na sam koniec procesu opracowania planu. W tym kontekście niski poziom uczestnictwa w procesach planistycznych, potęgowany przez brak przewidzianych ustawowo form edukacji co do samych procedur, stoi w jaskrawej sprzeczności z ideami miasta odpornego, tworzącego więzi pomiędzy społecznością a administracją.

Proces konsultacyjny przewidziany w UPIzP jest niedyskryminujący, a uczestnictwo w nim nie jest obwarowane żadnymi ustawowymi ograniczeniami ani wymaganiami, jednak, co za tym idzie, nie jest także dopasowane do żadnej grupy interesariuszy. Według Kaczmarka i Wójcickiego (2015) dobór technik konsultacyjnych do konkretnych, wyłonionych w analizie interesariuszy grup mieszkańców, rozszerzenie kanałów informowania, edukowanie, również przez bezpośredni kontakt z mieszkańcami, a przede wszystkim przeniesienie ciężaru konsultacji na wcześniejszy etap procesu planistycznego, są metodami poprawy wskazanych wcześniej problemów. W zakresie działań informacyjnych za przykład może służyć plakat informujący o pozaustawowych konsultacjach społecznych „Raz, dwa, Piekoszowska!” (il. 7). Opracowany na tę potrzebę logotyp, konsekwentnie stosowany przez cały proces konsultacyjny, czytelna grafika plakatu, a także optymalizacja ilości przekazywanych w nim informacji przyczyniły się do jego pozytywnego odbioru i tym samym do aktywizacji mieszkańców. Przygotowane na potrzeby konkretnego procesu konsultacyjnego przystępne i atrakcyjne materiały informacyjne ułatwiają edukację uczestników procesu zarówno w zakresie celu i zakresu przedmiotu konsultacji, jak i uwarunkowań dotyczących konkretnego konsultowanego obszaru, czego przykładem może być ulotka dotycząca konsultacji „Re:witalizacja Wzgórze Karscha” (il. 8).

W zakresie bezpośrednich działań informacyjnych praktyka planistyczna w kieleckim Urzędzie Miasta potwierdza efektywność punktów konsultacyjnych. W trakcie pozaustawowego procesu konsultacyjnego „Raz, dwa, Piekoszowska!” zorganizowano łącznie trzy punkty konsultacyjne, działające łącznie przez 12 godzin. W tym czasie odwiedzone zostały przez ok. 260 osób. Jeden z wyżej wymienionych punktów przedstawiono na ilustracji 9. Uczestnicy ocenili tę inicjatywę zdecydowanie pozytywnie, zwracając uwagę przede wszystkim na lokalizację punktów w pobliżu obszaru konsultowanego, wygodne terminy i obecność planistów gotowych odpowiedzieć na wszelkie pytania.

Rozszerzone techniki konsultacyjne w ramach działań partycypacyjnych, według systematyki przyjętej w drugiej części, takie jak między innymi ankietowanie, sondaże, formy warsztatowe czy grupy fokusowe, pozytywnie wpływają na poziom akceptacji przez mieszkańców rozwiązań zaproponowanych w dokumentach planistycznych (Kaczmarek, Wójcicki, 2015), pod warunkiem przesunięcia konsultacji na możliwie najwcześniejszy etap prac planistycznych. Przykładem może tu być ankieta diagnostyczna, jeden z elementów pozaustawowego procesu konsultacyjnego przeprowadzonego w ramach projektu „Re:witalizacja Wzgórze Karscha” (il. 10). Czytelna szata graficzna, przemyślane, istotne dla procesu planistycznego pytania i udostępnienie ankiety zarówno w wersji papierowej, jak i internetowej przełożyły się na 403 udzielone odpowiedzi, w tym 283 złożone drogą internetową. Sukcesem okazały się także warsztaty urbanistyczne prowadzone w dalszej części tego samego procesu.

**raz
dwa**
Piekoszowska!

WYPOWIEDZ SIĘ

Konsultacje społeczne dot. planu miejscowego
"Kielce Zachód: al. Jerzego Szajnowicza – Iwanowa, ul. Piekoszowska,
ul. Starowiejska"

**1. Parking wielopoziomowy róg
Grunwaldzkiej i Jerzego Szajnowicza
- Iwanowa**
PUNKT KONSULTACYJNY 1:
kiedy: 12.05.2018 godz. 10:00-14:00
gdzie: ul. Edwarda Meissnera (obok Biedronki)
PUNKT KONSULTACYJNY 2:
kiedy: 15.05.2018 godz. 16:00-18:00
gdzie: ul. Władysława Jagiełły (na skwerze)

**2. Zagospodarowanie terenów na
południe od ul. Piekoszowskiej**
PUNKT KONSULTACYJNY:
kiedy: 13.05.2018 godz. 09:30-12:00 15:30-19:00
gdzie: przed Kościołem pw. Św. Hiacyncy i Franciszka
SPOTKANIE WARSZTATOWE:
kiedy: 17.05.2018 godz. 18:00-20:00
gdzie: Szkoła Nr 34 - *zapraszamy z dziećmi!*






ORGANIZATORZY:

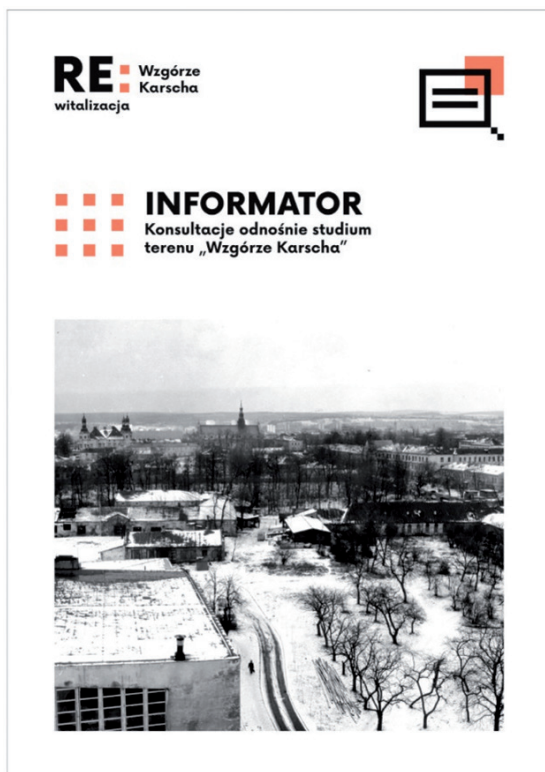




WIECEJ INFO NA: WWW.IDEA.KIELCE.EU
KONSULTACJE SPOŁECZNE DOT. PROJEKTU MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPO-
DAROWANIA PRZESTRZENNEGO „KIELCE ZACHÓD - OBSZAR V.4.2: AL. JERZEGO
SZAJNOWICZA – IWANOWA, UL. PIEKOSZOWSKA, UL. STAROWIEJSKA”

Il. 7. Plakat informujący o pozaustawowych konsultacjach społecznych „Raz, dwa, Piekoszowska!”.
Źródło: Biuro Planowania Przestrzennego UM Kielce, Instytut Dizajnu Kielce

Il. 8. Ulotka dotycząca konsultacji „Re:witalizacja Wzgórze Karscha”.
Źródło: Biuro Planowania Przestrzennego UM Kielce, Instytut Dizajnu Kielce

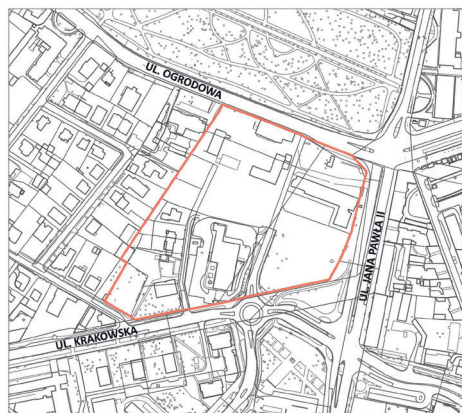


Il. 9. Punkt konsultacyjny w trakcie procesu partycypacyjnego „Raz, dwa, Piekoszowska!”.
Źródło: Instytut Dizajnu Kielce

RE Wzgórze
Karscha
witalizacja



ANKIETA
Konsultacje zmiany Nr 15
studium – „Wzgórze Karscha”



LEGENDA:
GRANICE OBSZARU OBJĘTEGO ZMIANĄ STUDIUM

1. Czy znasz Wzgórze Karscha i tereny w pobliżu? (wybierz 1 odpowiedź)

- ☐ Tak, znam je bardzo dobrze
☐ Tak, znam je dość dobrze
☐ Nie, prawie nie znam tego miejsca
☐ Nie, w ogóle nie znam tego miejsca

2. W jakim celu najczęściej odwiedzasz ten teren? (wybierz maksymalnie 3 odpowiedzi)

- ☐ Korzystam z Płatyni Delfin
☐ Korzystam ze znajdujących się na terenie garaży i miejsc postojowych
☐ Jestem klientem pubu
☐ Korzystam z usług jednej z firm znajdujących się na tym obszarze
☐ Mieszkam na tym terenie (granice terenu pokazane są na mapie na odwrócić)
☐ Przechodzę przez ten teren, przemierzając się po mieście (ale nie mieszkam tutaj)
☐ Inne, jakie?

3. Co najbardziej kocha Ci się z tym miejscem? (wybierz maksymalnie 3 odpowiedzi)

- ☐ Stary Browar
☐ Dworek Karscha
☐ Basen
☐ Mecze piłki nożnej
☐ Hip-Hop
☐ Billiardy reklamowe
☐ Tereny zielone
☐ Perspektywa na śródmieście
☐ Inne, jakie?

4. Czy znasz historię Dworu Karscha, a jeśli tak to jak ważne jest dla Ciebie nawiązanie do historycznego wyglądu tego miejsca? (wybierz 1 odpowiedź)

- ☐ Bardzo ważne
☐ Ważne
☐ Nie mam zdania
☐ Nieważne
☐ Nie znam historii tego miejsca

5. Czy znasz historię Browaru Karscha, a jeśli tak to jak ważne jest dla Ciebie nawiązanie do historycznego wyglądu tego miejsca? (wybierz 1 odpowiedź)

- ☐ Bardzo ważne
☐ Ważne
☐ Nie mam zdania
☐ Nieważne
☐ Nie znam historii tego miejsca

6. Jakie Twój zdaniem są problemy tego miejsca? (przyporządkuj pięciu najważniejszym dla Ciebie problemom odpowiednio 5, 4, 3, 2 i 1 punkt, gdzie 5 punktów oznacza że jest to dla Ciebie najgłębszy, a 1 punkt że najmniejszy problem)

- ☐ Zanieczyszczenie i nieuregulowane tereny zielone
☐ Powierzchnie z dewastowanymi zabudowaniami, będące częściowo w stanie ruiny
☐ Nieinteresujące funkcje
☐ Skąpliwie zabudowane reklamowych
☐ Wąskie chodniki/brak skrzyżowań
☐ Brak miejsc parkingowych
☐ Brak przystanku autobusowego w bezpośrednim sąsiedztwie terenu
☐ Nie widzę żadnych problemów tego miejsca

7. Czy masz jakieś uwagi, spostrzeżenia? Napisz nam o tym :

Płeć:

Wiek:

Miejsce zamieszkania

(dzielnica Kielce):

.....

Czy chcesz być informowany

o dalszym przebiegu konsultacji?

Zostaw maila :)

.....

.....

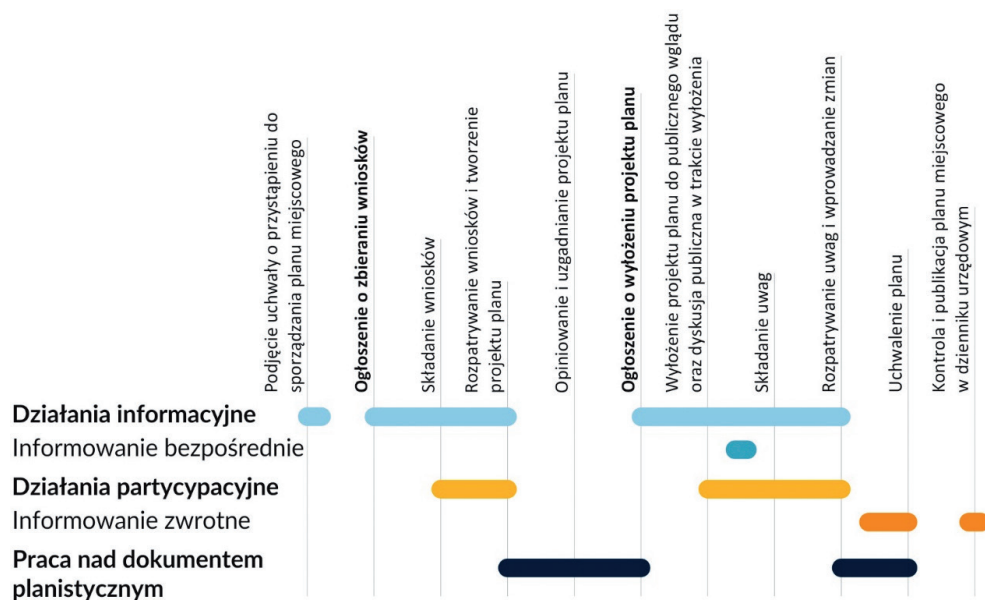
Il. 10. Ankieta diagnostyczna dotycząca konsultacji „Re:witalizacja Wzgórze Karscha”. Autor: Biuro Planowania Przestrzennego UM Kielce, Instytut Dizajnu Kielce

4. PROCES PLANISTYCZNY NA PODSTAWIE USTAWY – MIEJSCE DZIAŁAŃ PARTYCYPACYJNYCH OBECNIE

Procesy planistyczne w Polsce opierają się na ścisłym harmonogramie, wynikającym z obowiązujących przepisów, co obrazuje ilustracja 11, uwzględniająca podział działań na podstawie przyjętej w drugiej części systematyki. W procesie opracowania dokumentu planistycznego wyróżniamy dwa etapy partycypacji społecznej: pierwszy – po podjęciu Uchwały o przystąpieniu do sporządzania dokumentu planistycznego, oraz drugi – na końcowym etapie prac planistycznych. Oba poprzedzone są działaniami informacyjnymi, których minimalny zakres definiuje UPIZP. Bezpośrednie działania informacyjne występują dopiero na drugim etapie, w trakcie wyłożenia do publicznego wglądu. Jednocześnie na obu etapach prowadzone są działania partycypacyjne, ograniczone zwykle do możliwości złożenia wniosku lub uwagi do projektu dokumentu.

Przewidziana przez ustawodawcę procedura nie uwzględnia edukowania uczestników procesu partycypacyjnego, zwłaszcza istotnego na wstępnym etapie prac planistycznych. Funkcję taką znakomicie pełnią bezpośrednie działania informacyjne, czyli fizyczne

uczestnictwo w procesie. Bezpośrednie uczestnictwo społeczności przewidziano jednak dopiero na samym końcu procesu. Może to skutkować niedostosowaniem proponowanych rozwiązań do oczekiwań społecznych, co w połączeniu z późnym włączeniem mieszkańców w sam proces podwyższa ryzyko konieczności ponawiania prac. W świetle obowiązujących przepisów oznacza to często konieczność powtórzenia całej procedury opracowania projektu, wydłużając czas trwania procedury oraz podnosząc jej koszt. Brak przewidzianej ustawowo formy informowania zwrotnego w pierwszym etapie konsultacji przekłada się na obniżenie zaufania do władz samorządowych, a taki brak pozytywnych relacji utrudnia budowanie odporności miasta.



II. 11. Proces planistyczny na podstawie ustawy – harmonogram. Oprac. własne

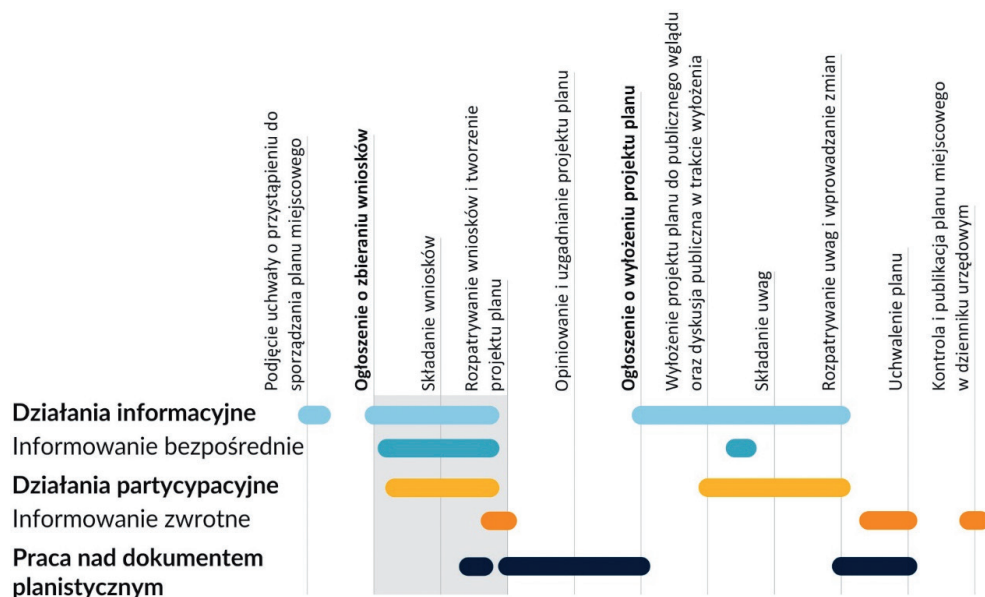
5. PROCES PLANISTYCZNY ROZSZERZONY O POZAUSTAWOWE KONSULTACJE SPOŁECZNE

Według Kaczmarka i Wójcickiego rozwiązaniem wskazanych problemów może być rozbudowanie i przesunięcie konsultacji społecznych na możliwie najwcześniejszy etap prac planistycznych. Ilustracja 12 obrazuje rozszerzony o pozaustawowe konsultacje społeczne proces, uwzględniający zarówno edukację w formie działań informacyjnych bezpośrednich, jak i działania partycypacyjne oraz kanały informowania, dobrane do konkretnego tematu i obszaru, co wspiera aktywizację dotychczas biernych grup społecznych i sprzyja tworzeniu się więzi między administracją a społecznością.

Dzięki przeniesieniu ciężaru konsultacji na początek procesu planistycznego możliwe staje się też wcześniejsze zdefiniowanie potencjalnych konfliktów, co w przypadku prac opartych wyłącznie na UPIZP następuje dopiero na końcowym etapie procesu. Ponadto włączenie mieszkańców w proces twórczy, z wykorzystaniem form warsztatowych, gier miejskich, ankiet czy spacerów badawczych z udziałem ekspertów, buduje zaufanie i zrozumienie dla polityki miejskiej, a co za tym idzie, podnosi odporność miasta.

Ostatnim elementem, istotnym dla procesu pozaustawowych konsultacji społecznych, jest informowanie zwrotne. Po zakończeniu procesu konsultacyjnego jego uczestnicy informowani są w raporcie o efektach, co buduje transparentność procesu i świadczy o jego responsywności (Chrzanowski, Rościszewska, b.r.).

W efekcie proces planistyczny, rozszerzony o pozaustawowe konsultacje społeczne, pozwala na przesunięcie ciężaru konsultacji na początkowe etapy procedury, dzięki czemu wyłożenie do publicznego wglądu projektu dokumentu planistycznego może stać się zaledwie etapem weryfikacji stopnia uwzględnienia w tym dokumencie rozwiązań wypracowanych w trakcie konsultacji.



Il. 12. Proces planistyczny rozszerzony o pozaustawowe konsultacje społeczne – harmonogram.

Oprac. własne

6. PODSUMOWANIE. SZANSE I ZAGROŻENIA W BUDOWANIU ODPORNOŚCI MIASTA PRZEZ DZIAŁANIA PARTYCYPACYJNE

Na przestrzeni ostatnich lat zauważa się w Polsce zdecydowanie pozytywne tendencje związane ze zwiększonym zaangażowaniem społecznym w planowaniu przestrzennym, sprzyjające budowaniu odporności miasta. Partycypacja staje się platformą do budowania relacji i więzi na poziomie społeczności lokalnych, przy udziale samorządów wprowadzających mechanizmy aktywizujące mieszkańców. Przyczynia się to do budowania zaufania między głównymi aktorami, społecznością i administracją. Niewątpliwie znaczenie mają tu rządowe programy wspierania partycypacji społecznej, tworzone również przy udziale funduszy unijnych, jednak nie można pominąć tu wpływu rozwoju nowoczesnych technologii. Rozwiązania ułatwiające dostęp do procesów partycypacyjnych, narzędzia umożliwiające współtworzenie dokumentów planistycznych, media społecznościowe aktywizujące mieszkańców, ale też upowszechnienie edukacji i rozwój postaw obywatelskich oprócz pozytywnych efektów niosą ze sobą pewne zagrożenia. Niektórymi z nich mogą być zjawiska takie jak powierzchowne zaangażowanie w działalność polityczno-społeczną, „slaktywizm”² czy „kliktywizm”³, idące za tym upływnienie odpowiedzialności osobistej oraz „adhokracja” (Bennis, Slater, 1968). Utrudniają one wymagający fachowości, odpowiedzialności i – co do zasady – niejednoznacznie demokratyczny proces planistyczny (Miessen, 2016). Przyjmując model partycypacyjny zmierzający ku mechanizmom demokracji bezpośredniej, pojawia się też pokusa przerzucenia ciężaru procesu decyzyjnego na obywateli. W skrajnych przypadkach możemy mieć do czynienia z fałszywym przekonaniem o konieczności inkluzji. Tym samym to na organizatorach procesów partycypacyjnych spoczywa odpowiedzialność za taki ich rozwój, aby świadomie minimalizować i eliminować potencjalne zagrożenia.

Korzyści płynące ze zwiększonego zaangażowania społecznego, w tym przez pozaustawowe procesy partycypacyjne w planowaniu przestrzennym, budowanie zaufania i partnerskich, pozytywnych relacji między społecznością lokalną a administracją, więzi wewnątrz społeczności, a także zrozumienie polityki miejskiej, sprzyjają podnoszeniu odporności w życiu społecznym. Pozytywnym aspektem, w kontekście samej procedury planistycznej, jest podnoszenie responsywności procesu planistycznego przez zdefiniowanie i wyeliminowanie na wczesnym etapie procedury jak największej ilości konfliktów społecznych, a co za tym idzie, potencjalne skrócenie czasu potrzebnego do uchwalenia planu miejscowego. Dążenie do uspołecznienia procesów podejmowania decyzji i zwiększenia poczucia bezpieczeństwa obywateli przez zwiększanie transparentności procedury planowania przestrzennego realizuje ideę zrównoważonego rozwoju i buduje odporność miasta.

² Aktywność społeczna lub polityczna, polegająca na wykonywaniu działań, które wymagają niewiele wysiłku, takich jak podpisywanie internetowych petycji czy publikowanie wpisów w serwisach społecznościowych (<https://nowewyrazy.uw.edu.pl/>, dostęp: 06.06.2021).

³ Angażowanie się w działalność społeczno-polityczną za pośrednictwem Internetu, zwłaszcza mediów społecznościowych (<https://nowewyrazy.uw.edu.pl/>, dostęp: 06.06.2021).

BIBLIOGRAFIA

- Bennis, W.G., Slater, P.E. (1968). *The Temporary Society*. New York: Harper and Row.
- Bogacz-Wojtanowicz, E., Olech, A. (red.). (2014). *Biała Księga wsparcia partycypacji publicznej w Polsce*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Chrzanowski, O., Rościszewska, E. (b.r.). *Konsultacje okiełznane. Kanon Lokalnych Konsultacji Społecznych, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych (FISE)*. Pobrano z: <http://www.fise.org.pl> (dostęp: 01.03.2021).
- ICLEI – Local Governments for Sustainability (b.r.). Pobrano z: <https://iclei.org/> (dostęp: 01.03.2021).
- Kaczmarek, T., Wójcicki, M. (2015). Uspołecznienie procesu planowania przestrzennego na przykładzie miasta Poznania. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, LXXVII(1).
- Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich przyjęta z okazji nieformalnego spotkania ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku (2007).
- Mergler, L., Pobłocki, K., Wudarski, M. (2013). *Anty-Bezradnik przestrzenny: prawo do miasta w działaniu*. Warszawa.
- Miessen, M. (2016). *Niezależna praktyka. Koszmar Partycypacji*. Warszawa.
- Obserwatorium Językowe Uniwersytetu Warszawskiego. Pobrano z: <https://nowewyrazy.uw.edu.pl/> (dostęp: 06.06.2021).
- Parysek, J.J. (2010). Gospodarka przestrzenna i rola partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego. W: W. Ratajczak, K. Stachowiak (red.), *Gospodarka przestrzenna społeczeństwu*. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Prasad, N., Ranghieri, F., Shah, F., Trohanis, Z., Kessler, E., Sinha, R. (2009). *Climate Resilient Cities: A Primer on Reducing Vulnerabilities to Disasters*. Washington: World Bank. Pobrano z: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11986> (dostęp: 01.03.2021).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2003, Nr 164, poz. 1587).
- Uchwała nr 198 Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej (M.P. 2015, poz. 1235).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2020, poz. 293 z późn. zm.).