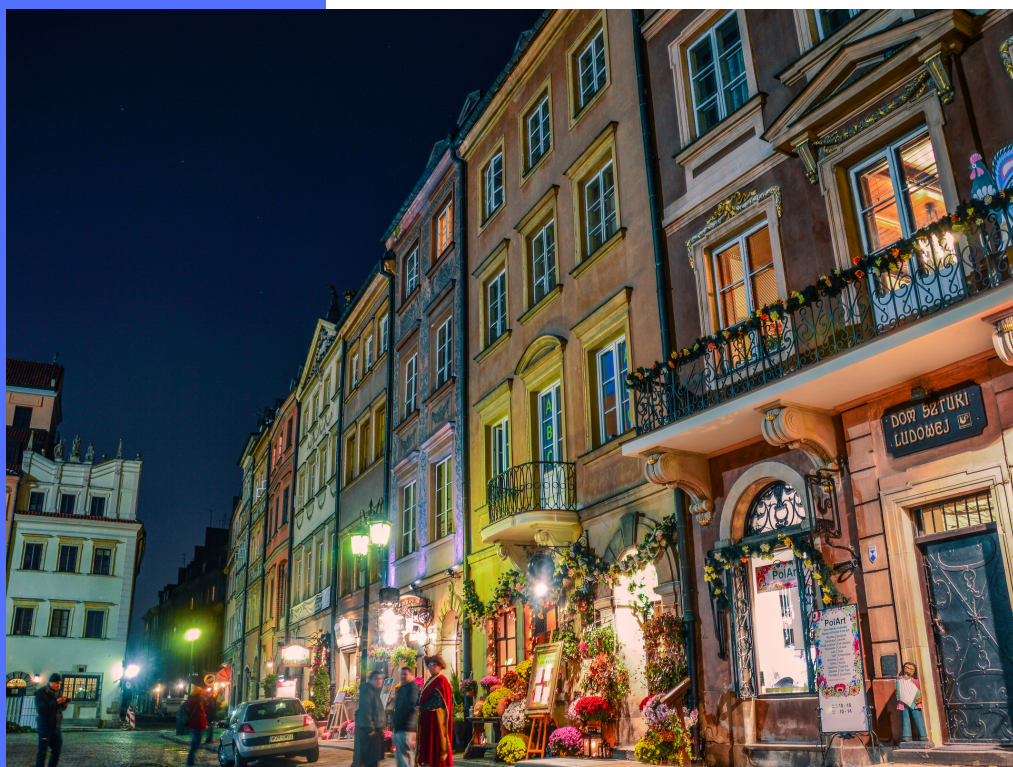


ALTERNATYWNE PLANOWANIE PRZESTRZENNE



POZAUSTAWOWE PROCESY I NARZĘDZIA PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO NA POZIOMIE LOKALNYM

Michał Ciesielski

ANALIZA CELOWA nr 2/2019



WSTĘP

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej to jedno z najważniejszych zadań własnych gmin. Odpowiedzialność lokalnych samorządów za ład przestrzenny na swoim terenie wynika wprost z art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej upzp)[1]. W tym samym akcie prawnym wymienione zostały dwa najważniejsze dokumenty regulujące politykę przestrzenną na poziomie gminnym: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego .

Warto jednak mieć świadomość, że nie są to jedyne dokumenty dotyczące zarządzania przestrzenią, jakimi dysponują samorzady. Obok miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej plany miejscowe) oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej studia) należy tu wymienić gminne programy rewitalizacji[2], programy rozwoju[3] i tzw. uchwały krajobrazowe[4]. Jednak zapewnienie ładu przestrzennego, szczególnie na obszarach szybko się przekształcających, wymaga znacznie szerszego zestawu narzędzi niż ww. dokumenty i określone w ustawach procedury związane z ich tworzeniem.

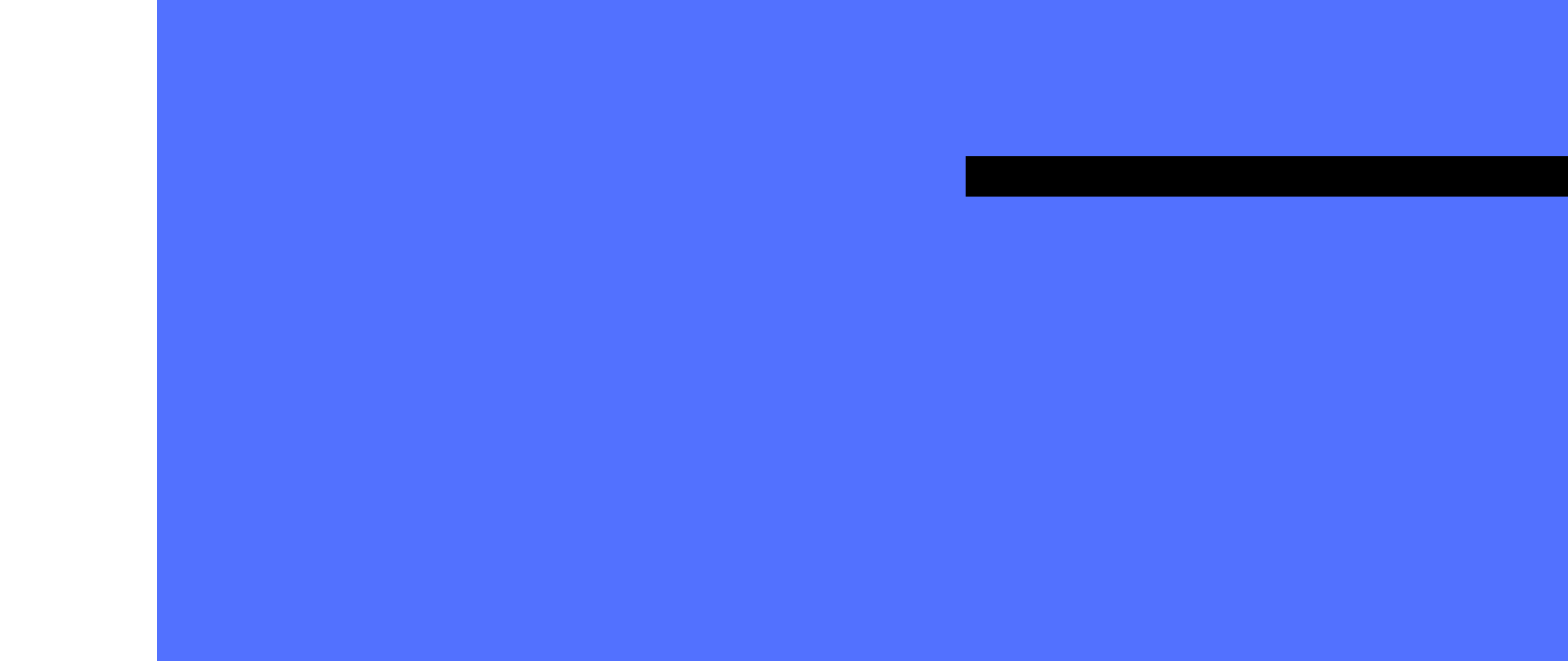
W praktyce gospodarowanie przestrzenią na poziomie lokalnym odbywa się także za pomocą pozaustawowych działań, procedur i służących różnym celom dokumentów, które stanowią albo potencjalnie mogłyby stanowić istotną pomoc w sporządzaniu dobrej jakości planów miejscowych lub studiów. Należą do nich m.in. różne formy konsultacji społecznych związane z tworzeniem poszczególnych opracowań planistycznych. Na politykę przestrzenną wpływają też działania nieruchomościowe samorządów – wymiany, wykupy, sprzedaż działek. Również wiele działań rewitalizacyjnych podejmuje się przy wykorzystaniu szerszego zestawu narzędzi niż te wskazane w ustawie rewitalizacyjnej.

[1] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r.

[2] Ustawa o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 r.

[3] Art. 15 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r.

[4] Art. 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r.



Niejednokrotnie gminy czy miasta podejmują także współpracę z inwestorami na etapie realizacji planów miejscowych, ponieważ same zapisy planów nie rozwiązują wszystkich problemów. Samorządy coraz częściej decydują się również na sporządzanie całościowych strategii rozwoju czy długookresowych polityk sektorowych – dotyczących wybranych aspektów funkcjonowania gminy, np. komunikacji, zieleni lub kompozycji przestrzennej, gdzie znajduje się wiele ustaleń istotnych dla kształtowania przestrzeni. Wreszcie władze lokalne prowadzą czasami działania marketingowe czy promocyjne, w ramach których informują o regulacjach lub planach dotyczących wybranego obszaru. W ten sposób także kształtowana jest świadomość oraz zachowania społeczności lokalnej wobec określonych terenów i powstających tam obiektów architektonicznych.

Rozwój i profesjonalizacja działań związanych z kształtowaniem przestrzeni na poziomie samorządów lokalnych wiąże się także z dodatkowymi nakładami finansowymi, szkoleniem pracowników i większą ilością pracy, w tym także związanej ze stosowaniem pozaustawowych narzędzi kształtowania przestrzeni. Oznacza to większe koszty, ale także przekłada się na efekty w postaci wypracowania dużo lepszych rozwiązań przestrzennych w porównaniu ze stosowaniem wyłącznie rozwiązań ustawowych. O ile wartość kompleksowego zaspokojenia obecnych i przewidywanych potrzeb społeczności lokalnej, z uwzględnieniem dobrostanu środowiska naturalnego oraz eliminacją potencjalnych konfliktów z inwestorami jest trudna do wycenienia, to bieżące i narastające w przyszłości straty wynikające ze złego zagospodarowania przestrzeni stopniowo coraz lepiej udaje się oszacować.

Warto zdawać sobie sprawę, że z czasem wspomniane procesy związane z zarządzaniem przestrzenią stają się częścią codziennego funkcjonowania gminy, co oznacza, że powinny mieć swoje odzwierciedlenie w strukturze samorządowych urzędów. Wyrazem takiej ewolucji może być wdrażanie następujących praktyk: powoływanie komórek odpowiedzialnych za partycypację społeczną, spłaszczanie hierarchicznych struktur, realizowanie projektów przy współpracy kilku wydziałów i poszerzanie zakresu obowiązków urzędników o nowe działania.

1. PLANOWANIE USTAWOWE

Są miejsca na świecie, gdzie systemy planowania właściwie nie istnieją. Jednak nie zdarza się to w demokratycznych państwach o rozwiniętej gospodarce rynkowej, ponieważ bez planowania przestrzennego nie sposób dobrze zarządzać rozwojem bardziej rozwiniętych społeczeństw. Planowanie przestrzeni towarzyszy człowiekowi przynajmniej od czasu powstania pierwszych miast, czyli funkcjonuje od tysięcy lat. Obecnie jego rola rośnie i trudno się temu dziwić – wszak przyjmuje się, że od 2007 r. większość mieszkańców naszej planety żyje w miastach, które rozwijają się i przekształcają w nieznanym dotychczas tempie. Rośnie też świadomość kosztów rozlewania się zabudowy poza granice miast oraz środowiskowych i społecznych problemów z tym związanych. Gdy tylko pojawia się potrzeba zapanowania nad indywidualnie prowadzoną działalnością budowlaną, potrzeba jej racjonalnego uporządkowania, zabezpieczenia podstawowych potrzeb społeczności lokalnej, funkcji publicznych i ochrony środowiska naturalnego, tak aby dana przestrzeń stanowiła dobre miejsce do życia – wkraczamy w tematykę planowania przestrzennego.

1.1. SYSTEMOWY KRYZYS GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

Systemy planowania przestrzennego w Europie znacznie się od siebie różnią. Można wskazać ich trzy główne rodziny – napoleońskie, germańskie i skandynawskie[5]. Hierarchiczna struktura systemu polskiego najbardziej zbliżona jest do niemieckiego sposobu planowania. Niestety system gospodarowania przestrzenią w Polsce z czasem ulegał pogłębiającej się degeneracji, co doprowadziło do kosztownego kryzysu przestrzeni.

W założeniu struktura polskiego systemu planowania przestrzennego jest hierarchiczna. Najważniejszym dokumentem regulującym politykę przestrzenną w Polsce jest koncepcja zagospodarowania przestrzennego kraju. Każde z 16 województw ma plan zagospodarowania przestrzennego województwa, sporządzany przez samorząd województwa. Na poziomie blisko 2,5 tys. gmin sporządzane są studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które regulują politykę przestrzenną na obszarze całej gminy. Najniższym w tej hierarchii i zarazem najbardziej szczegółowym dokumentem jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (w skrócie mpzp). Takie plany sporządza administracja samorządów lokalnych dla poszczególnych fragmentów gminy (oczywiście przy znacznym zatrudnieniu do tego celu projektantów–urbanistów). Plan ten, co ważne, jest aktem prawa miejscowego. To oznacza, że na podstawie jego ustaleń wydaje się indywidualne decyzje administracyjne, np. pozwolenia na budowę. Dlatego to właśnie plan miejscowy w największym stopniu powinien wpływać na kształt przestrzeni.

[5] P. Newman, A. Thornley, *Urban planning in Europe – International competition, national systems and planning projects*, Routledge, Londyn 1996.

Hierarchiczność systemu oznacza, że mpzp musi pozostawać w zgodzie z planami wyższego rzędu. Poziom dokładności przywołanych rodzajów planów (w związku z ich skalą krajową, wojewódzką, gminną, lokalną) rośnie wraz ze schodzeniem w hierarchii od poziomu centralnego do lokalnego. Wprost przeciwnie wygląda zależność zgodności tych opracowań – plany niższego rzędu muszą być zgodne z bardziej ogólnymi planami wyższego rzędu.



Rys. 1. Założenia hierarchii i zależności dokumentów planistycznych w Polsce.

1.2. SYSTEM PLANOWANIA W PRAKTYCE

1.2.1. CHAOS PRZESTRZENNY

Pomimo jasnych założeń ustawowych praktyka stosowania tych istniejących aktów prawnych doprowadziła do ukształtowania się dużo bardziej skomplikowanego i chaotycznego modelu kształtowania przestrzeni. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest wiele. Wskazują na nie między innymi autorzy *Studiów nad chaosem przestrzennym*, którzy wśród czynników prawno-planistycznych wskazują przede wszystkim na nadużywanie zawartego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mechanizmu wydawania odrębnych decyzji lokalizacyjnych poza obszarami objętymi planami miejscowymi. Mowa tu o decyzjach o warunkach zabudowy

(zwanymi dewuzetkami lub wuzetkami), które w największym stopniu przyczyniają się do kosztownego w skutkach rozlewania się miast i do niewłaściwej zabudowy w wielu rejonach miast. Jednocześnie pokrycie kraju planami miejscowymi rośnie niezwykle powoli (ok. 1 punkt procentowy rocznie), co – bez wprowadzenia zmian systemowych – nie daje nadziei na poprawę sytuacji w odpowiednim do potrzeb inwestycyjnych czasie[6].

Jednak również zapisy w planach miejscowych sprzyjają spekulacjom, dopuszczając zabudowę mieszkaniową w miejscach, w których faktycznie nigdy ona nie powstanie. Problemem jest bowiem nie tylko niedoskonałość narzędzi planowania, ale również brak narzędzi ekonomicznych (np. podatku od wartości nieruchomości), które powodowałyby, że nieopłacalne dla właścicieli stałoby się uzyskiwanie statusu „przeznaczona pod zabudowę” dla swojej nieruchomości w planach miejscowych nawet wtedy, gdy nie mają oni faktycznego zamiaru niczego budować, a jedynie liczą na możliwość uzyskania dzięki temu wyższej ceny sprzedaży lub dużego odszkodowania za wywłaszczenie.

Problemy te są doskonale znane ekspertom i władzom, a straty wynikające z takiego systemu planowania wynoszą ponad 84 mld złotych rocznie[7]. Beztład przestrzenny ma bowiem swoje skutki dla:

- gospodarki (zwiększone koszty transportu, w tym dojazdów do pracy, zaopatrzenia, straty czasu i surowców),
- społeczeństwa (choroby cywilizacyjne, ograniczanie kontaktów społecznych), środowiska (obniżenie poziomu wód gruntowych, zabudowywanie dolin rzek, niszczenie siedlisk zwierząt, przecinanie ich korytarzy migracyjnych, zwiększone zużycie energii, zanieczyszczenie powietrza, wody i gleby),
- osadnictwa (rozproszenie osadnictwa to konieczność budowy i utrzymywania większej infrastruktury technicznej, dróg dojazdowych, wydłużenia połączeń komunikacji publicznej, trudności z zapewnieniem dostępu do usług społecznych, w tym edukacyjnych, opiekuńczych, ochrony zdrowia itp.)[8].

Pomimo tej wiedzy, wprowadzenie zmian w systemie okazuje się bardzo trudne. Temat wciąż słabo przebija się do powszechnej świadomości Polaków, co nie ułatwia wdrożenia trudnych reform systemu. Reforma, choć wymagająca samoograniczenia się, skutkowałaby jednak w dalszej perspektywie podwyższeniem standardu życia.

1.2.2. SŁABE PUNKTY OBECNEGO SYSTEMU PLANOWANIA

Przez kilkanaście ostatnich lat funkcjonowania ustawy o planowaniu i zagospodarowywaniu przestrzennym ujawniły się liczne słabości systemu gospodarowania przestrzenią opartego na tym akcie prawnym. Główne procedury planistyczne zawarte w tej ustawie stopniowo zeszyły na dalszy plan, natomiast zyskały na znaczeniu „rozwiązania awaryjne”, które pozwalają przyspieszać realizację inwestycji. Obecnie na większości terenów gospodarowanie przestrzenią odbywa się za pomocą decyzji o warunkach zabudowy, które to decyzje dotyczą pojedynczych nieruchomości, z pominięciem szerszego kontekstu. W rezultacie duża część powstającej

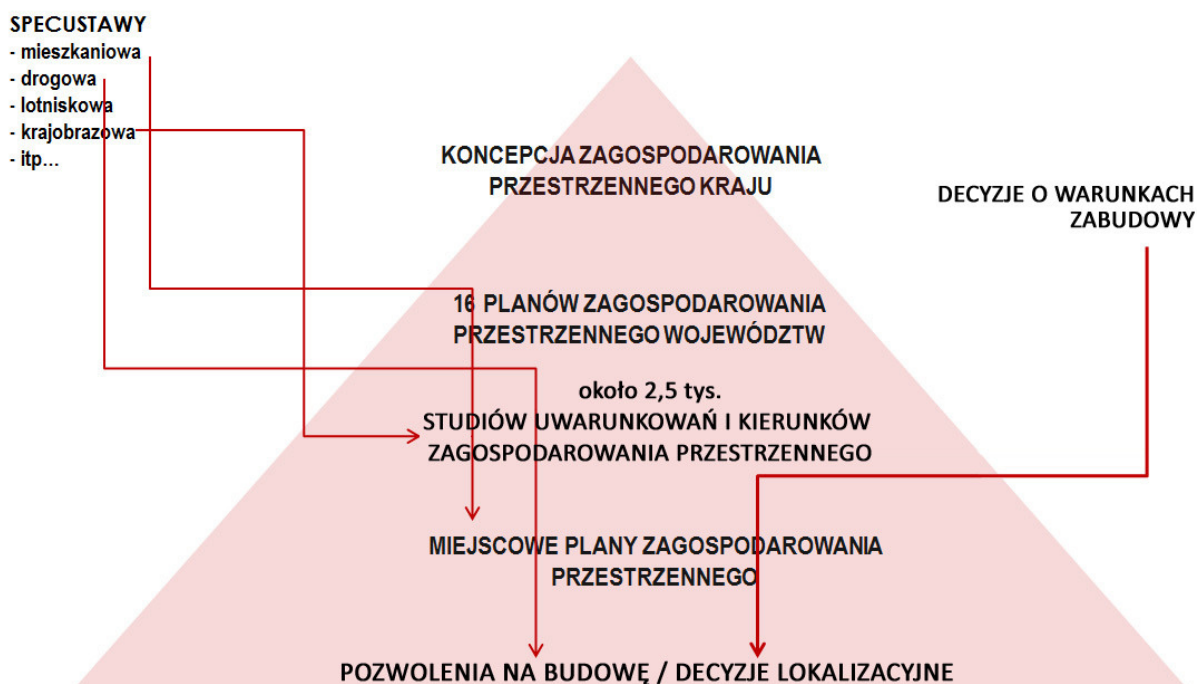
[6] P. Śleszyński, T. Markowski, A. Kowalewski, *Synteza. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego*, [w] *Studia nad chaosem przestrzennym*, cz.3. ss. 94-95, PAN, KPZK, Warszawa 2018.

[7] Tamże.

[8] Tamże.

zabudowy ma się nijak do zasad ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, a potrzeby związane z celami publicznymi nie są uwzględniane. Kosztami wynikającymi z takiego chaotycznego kształtowania przestrzeni obciążeni zostają nie inwestorzy, ale podatnicy – tyle, że w dłuższej perspektywie czasu. System coraz mniej przypomina klasyczną piramidę zależności hierarchicznych między dokumentami planistycznymi z różnych poziomów administracji samorządowej (rys. 1).

Za taki stan rzeczy odpowiedzialne jest głównie orzecznictwo sądowe, które z biegiem lat zmieniło wspomniane już decyzje o warunkach zabudowy (DWZ) w jedno z najważniejszych narzędzi lokalizowania inwestycji. Pierwotnie DWZ miały stanowić ułatwienie w uzyskiwaniu pozwolenia na budowę w sytuacjach, gdy na terenie nie obowiązuje plan miejscowy, a inwestycja nie wymaga jego sporządzenia, np. przy uzupełnianiu pierzei zabudowy kamienicowej budynkiem o takich samych gabarytach jak sąsiednie. Z czasem jednak „dewuzetki” zaczęto wydawać w coraz to mniejszym nawiązaniu do sąsiedztwa, coraz dalej od istniejącej zabudowy, zaś brak wymogu prawnego zgodności DWZ z ustaleniami studium powoduje, że często powstaje zabudowa niezgodna z polityką przestrzenną gminy. Sądownictwo objęło ochroną prawo właściciela (użytkownika wieczystego) do spekulacji gruntowej, kosztem publicznych środków finansowych, czyniąc z Polski jedynym w Unii Europejskiej kraj, w którym spekulacja gruntami jest działaniem prawnie chronionym – odbywa się przy pomocy ustawowo umocowanego instrumentu, jakim jest decyzja o warunkach zabudowy[9].



Rys. 2. Zarys faktycznych zależności między narzędziami prowadzenia polityki przestrzennej ujętymi w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzeni

[9] Zachariasz I., *Ekspertyza prawna*. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Warszawa 2016.

Drugim słabym punktem systemu planowania przestrzennego są tzw. specustawy. W celu ułatwienia przeprowadzania różnych typów inwestycji uchwalano osobne ustawy ułatwiające ich realizację. Dotyczy to np. dróg, lotnisk, infrastruktury gazowej, telekomunikacyjnej, a nawet (od w 2018 r.) zabudowy mieszkaniowej. Obecnie w Polsce funkcjonuje w obrocie prawnym około 20 specustaw. Taki stan rzeczy powoduje, że coraz mniej opłacalne staje się sporządzanie skomplikowanych planów miejscowych, skoro pilne inwestycje można realizować bez jakiegokolwiek zgodności z dalekosiężnymi politykami kraju, województwa, a nawet gminy, która te decyzje wydaje.

Tym niemniej za politykę przestrzenną na poziomie lokalnym – najbardziej odczuwalnym dla obywateli – nadal odpowiadają gminy, a co za tym idzie, to lokalne władze we współpracy z mieszkańcami mają największy wpływ na przyszły kształt swojego otoczenia i koszty, jakie przyniosą ich decyzje w tym zakresie.

1.2.3. PARTYCYPACJA SPOŁECZNA W FORMALNYCH PROCEDURACH PLANISTYCZNYCH NA POZIOMIE LOKALNYM

Większość opracowań planistycznych w Polsce stanowią plany miejscowe. Ich opracowywaniem zajmuje się około 2,5 tys. urbanistów[10] zatrudnionych w prywatnych pracowniach projektowych lub, w przypadku większych miast, w biurach samorządowych. Określona w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym procedura sporządzania mpzp[11] jest liniowa (kolejne etapy następują po sobie). Podobnie wygląda procedura sporządzania studium[12]. Rozpoczyna się od ogłoszenia o przystąpieniu do sporządzania planu i zbierania wniosków. Wnioski zbierane są od wszystkich zainteresowanych oraz od wskazanych w ustawie instytucji. Następnie są one formalnie rozpatrywane przez wójta/burmistrza/prezydenta (pozytywnie, negatywnie lub częściowo pozytywnie), a na ich podstawie sporządzany jest projekt, składający się z tekstu uchwały i załącznika graficznego. Po formalnym rozpatrzeniu wniosków i sporządzeniu planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko oraz prognozą skutków finansowych następuje etap opiniowania i uzgadniania projektu z instytucjami wskazanymi w upzp. Pozytywne uzgodnienie projektu oznacza, że można ogłosić wyłożenie planu do publicznego wglądu i przeprowadzić dyskusję publiczną nad jego ustaleniami. W czasie wyłożenia i dwa tygodnie po nim zbierane są uwagi do projektu, które rozpatruje wójt, burmistrz lub prezydent (podobnie jak wnioski). Ostatecznie projekt uchwała rada gminy. Wprowadzenie zmian do projektu w trakcie jego procedury wymaga niekiedy jej powtórzenia, aby umożliwić ustosunkowanie się do nowego rozwiązania instytucjom i zainteresowanym mieszkańcom. W efekcie sporządzanie planu jest bardzo czasochłonne – trwa od niecałego roku do kilku lat.

[10] Przybliżona liczba członków samorządu zawodowego urbanistów (zlikwidowanego w 2014 r.).

[11] Art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r.

[12] Art. 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r.

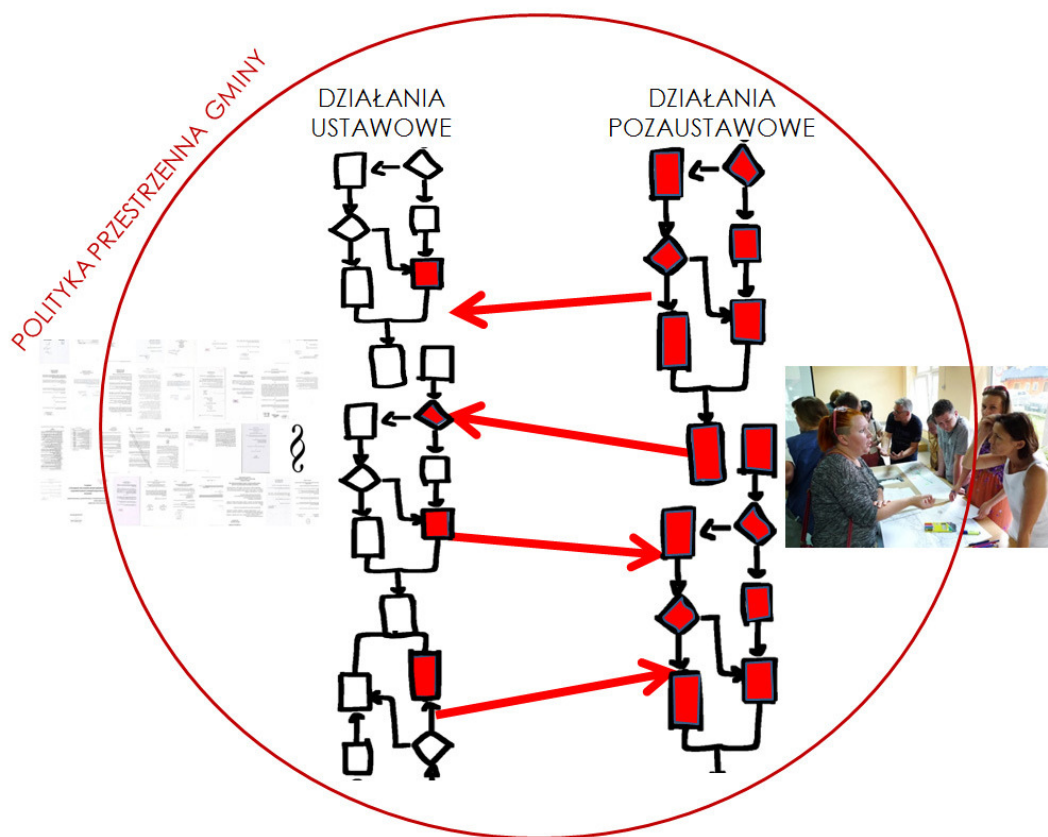
Jak łatwo zauważyć, lokalna społeczność może formalnie uczestniczyć w sporządzaniu planów miejscowych i studiów dwa razy – na etapie zbierania wniosków (gdy nie ma jeszcze projektu) oraz na etapie wyłożenia do publicznego wglądu (wtedy może się odnieść do konkretnych ustaleń sporządzanego jeszcze dokumentu). Wiąże się to z licznymi trudnościami. Problemy wynikają głównie z małej świadomości społecznej na temat urbanistyki i planowania przestrzennego oraz konstrukcji dokumentów planistycznych. Wciąż słaba edukacja w tym zakresie bardzo utrudnia składanie przez zainteresowanych skutecznych wniosków w tym zakresie. Ciężko bowiem włączyć się w procesy tworzenia dokumentu, nie rozumiejąc celu jego sporządzania, skutków, jakie może on powodować i zakresu tematycznego opracowania. Trudności nastrocza także specyficzny prawniczy język uchwał oraz skomplikowane, techniczne rysunki. Ponadto wnioski i uwagi muszą być składane na piśmie, co dodatkowo utrudnia i formalizuje komunikację między wnioskodawcami a planistami opracowującymi projekt danego dokumentu. Dlatego formalne procedury sporządzania planów coraz częściej bywają rozbudowywane o dodatkowe działania ułatwiające partycypację społeczną i edukację planistyczną. Nie stanowią one jednak formalnych procedur sporządzania dokumentów, a jedynie je wspomagają.



Rys. 3. Partycypacja społeczna w formalnej procedurze sporządzania planu miejscowego – zgodnie z art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

2. DZIAŁANIA POZAUSTAWOWE UZUPEŁNIAJĄCE SYSTEM PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

Działania wykraczające poza ustawowy zakres planowania przestrzennego w Polsce są coraz popularniejsze, cechuje je też duża różnorodność. Niekiedy są wzorowane na procedurach stosowanych w sąsiadujących krajach Unii Europejskiej. Doświadczenia samorządów w tym zakresie inspirowane są oddolnie lub dzięki zewnętrznym projektom. Warto pogrupować je, aby mieć świadomość, na jakich etapach procesu tworzenia dokumentów planistycznych są one podejmowane, co mogą spowodować i jakie cele realizują. Jak wspomniano wcześniej, system planowania w Polsce dzieli się na część formalną – ustawową (opisaną w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w kilkunastu ustawach z nią związanych) oraz pozaustawową, nieskodyfikowaną. Działania prawnie nieumocowane, np. dodatkowe konsultacje społeczne, często są w różny sposób powiązane z procesami planistycznymi wynikającymi z wymogów prawa – szczególnie dużo powiązań ma miejsce z procesami sporządzania planów miejscowych.



Rys. 4. Ustawowe i pozaustawowe narzędzia kształtowania przestrzeni przez władze publiczne

2.1. PROCESY RÓWNOLEGŁE

Prawdopodobnie najpopularniejszym typem działań planistycznych, nie wynikającym wprost z przepisów prawa, są procesy wspierające sporządzanie formalnych dokumentów planistycznych. Literatura specjalistyczna nazywa je „metodami równoległymi”, ponieważ są równoległe do sporządzania dokumentów określonych w ustawach. Hierarchiczna struktura dokumentów planistycznych oraz ich liniowa procedura, polegająca na realizacji kolejnych etapów, porządkują proces sporządzania planów miejscowych. Jednak nie uwzględniono nigdzie wielu nietypowych sytuacji, na jakie napotyka się podczas procedowania m.p.z.p. i studium, np. nieoczekiwanych konfliktów wymagających cofnięcia procesu projektowego. Warto zdawać sobie sprawę, że w takich sytuacjach można korzystać z modeli działania przetestowanych już w realnych sytuacjach. Co istotne, mają one uporządkowaną strukturę, rządzą się swoimi zasadami i harmonogramem. Nie są więc chaotyczną próbą ratowania projektu dokumentu planistycznego, który znalazł się w trudnej sytuacji, ale dodatkowym procesem, który pomaga rozwiązać konkretny problem.

Interesującym przykładem jest stosowana w krajach niemieckojęzycznych metoda testowego planowania (Test Planning Method[13]). Zakłada ona maksymalne spłaszczenie struktury organizacji pracy (zamiast typowej dla urzędów struktury hierarchicznej). Metoda polega na równoległej współpracy kilku zespołów projektowych, składających się ze specjalistów z różnych branż. W efekcie powstają alternatywne rozwiązania projektowe danego zagadnienia. Warto podkreślić, że pracujące tą metodą zespoły biorą pod uwagę możliwości niepowodzenia przedsięwzięcia. Zakłada się bowiem, że wstępna teza, pomysł, jaki przyświecał projektowi, może doprowadzić do złych rezultatów, lub wprost przeciwnie – że założenie, które wstępnie odrzucono, na końcu całego procesu okaże się jednak najlepsze.

Projekty realizowane w ten sposób nie są tanie, zakładają bowiem równoległą pracę kilku zespołów, co zwielokrotnia koszty. Pozwalają jednak uniknąć kosztownych błędów wynikających z realizacji niestusznych koncepcji. Metoda ta stosowana była w ramach prac nad tzw. *Europaviertel* we Frankfurcie[14], projektów komunikacyjnych na pograniczu Niemiec, Francji i Szwajcarii, rewitalizacji terenów przemysłowych na granicy szwajcarskich gmin Riedholz i Luterbach z 2013 r.[15] i bazy lotniczej w Zurychu.

W Polsce na podobne rozwiązanie zdecydowały się władze Karpacza w Karkonoszach, gdzie w 2013 r. wybuchł konflikt związany z planami realizacji deptaka w centrum tej turystycznej miejscowości. Procesem wyjścia z trudnej sytuacji zgodził się pokierować zespół projektantów związanych z Towarzystwem Urbanistów Polskich. Równoległe pracujące nad alternatywnymi wizjami przestrzeni zespoły projektowe szczególnie silny nacisk kładły na projektowanie partycypacyjne. Celem było uwzględnienie interesów wszystkich grup aktorów biorących udział w przedsięwzięciu – właściciele pensjonatów, gastronomii, deweloperów, mieszkańców, turystów[16].

[13] B. Scholl, *Building Actor Relationship and Alliances for Complex Problem Solving in Spatial Planning: The Test Planning Method*, w: *The Planning Review*, tom 53, 2017.

[14] <https://www.europaviertel.de>

[15] <https://www.attisholz-areal.ch>

[16] https://issuu.com/instytut_rozwoju_terytoryjnego/docs/publikacja_pokonferencyjna_sl

Coraz częściej sporządzanie dokumentów planistycznych wywołuje potrzebę realizacji dodatkowych działań, które je wspomagają. Zazwyczaj wynika to z jednostkowych problemów i konfliktów, których rozwiązanie okazuje się niezbędne, aby zakończyć formalne procedury sporządzania tych dokumentów. Czasami jednak działania wynikają z przyjęcia przez władze samorządowe wyższych standardów komunikowania się z lokalną społecznością. W takich sytuacjach dodatkowe działania konsultacyjne stają się lokalnie przyjętym dobrym zwyczajem. Niekiedy pojedyncze działania układane są w spójny proces, skorelowany z ustawową procedurą sporządzania dokumentu. Dzięki temu prowadzenie polityki przestrzennej przestaje być domeną jedynie władz, ale staje się przedmiotem zainteresowania całego samorządu (w najszerszym rozumieniu jako społeczności lokalnej). Taki model postępowania wspierany jest programem „modelowe konsultacje w planowaniu przestrzennym”, realizowanym między innymi przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej (FRDL). Ewolucja od formalnych procedur do lokalnych zasad prowadzenia polityki przestrzennej przybiera bardzo różne kształty.

W ramach wspomnianego projektu FRDL gmina Kostrzyn nad Odrą postanowiła przeprowadzić złożony proces edukacyjny i partycypacyjny, twórczo łącząc różne techniki konsultacji – warsztaty przyszłościowe typu World Cafe ze spacerami badawczymi. Przetestowanie różnych metod konsultacji w ramach sporządzania planu miejscowego może zaowocować wypracowaniem własnej drogi prowadzenia konsultacji[17].

Jednak procesy równoległe do procedury planów nie muszą łączyć się wyłącznie z konsultacjami społecznymi z mieszkańcami. Istotnymi aktorami w „grze o przestrzeń” są również inwestorzy. Kontakt władz samorządowych z inwestorami podczas sporządzania planów przestrzeni jest tak samo ważny jak kontakt z lokalną społecznością. Pozwala bowiem stworzyć pole do rozmów, uwzględniające różne potrzeby czy interesy różnych grup.

Niezależnie od sporządzanych planów miejscowych prowadzone są także procesy rewitalizacyjne. Również one wpływają na planowe przekształcanie realnej przestrzeni: remonty, adaptacje, przebudowy, wyposażenie przestrzeni publicznych w nowe funkcje i instalacje. Interwencje rewitalizacyjne wymagają często dodatkowych działań przygotowawczych, które nie są określone wymogami ustawowymi, jak choćby przeprowadzenia konkursów urbanistyczno-architektonicznych, czy warsztatów projektowych. Stworzenie ram ustawowych dla rewitalizacji w 2015 r. spowodowało, że wyraźniej zarysował się podział na jej ustawową i pozaustawową część. Wynikające z zapisów ustawy o rewitalizacji Gminne Programy Rewitalizacji (GPR) skupiają się raczej na terenach zamieszkałych. Zaś rewitalizacyjne działania pozaustawowe dotyczą często terenów niezamieszkałych, takich jak przemysłowe, powojaskowe, pokolejowe czy poportowe.

Bywa, że najważniejszym działaniem wspomagającym powstawanie planu są dodatkowe interakcje z instytucjami publicznymi. Przykładem może być plan miejscowy, którego istotną tematyką jest ochrona dziedzictwa kulturowego. W takim przypadku adresatem działań będzie zapewne urząd Konserwatora Zabytków. Komunikacja między urzędami nie musi odbywać się wyłącznie za pomocą formalnych pism. Współpraca między dwiema jednostkami publicznymi w tym zakresie również może zostać zaplanowana i zrealizowana jako uporządkowany proces konsultacji, profesjonalnych spotkań i warsztatów projektowych.

Opisane powyżej różnorodne działania wspierające procedury powstawania planów można nazwać procesami równoległymi, ponieważ przebiegają równoległe do ich powstawania.

[17] http://www.kostrzyn.pl/index.php?option=com_content&view=category&id=238&Itemid=76

2.2. PROCESY INICJUJĄCE

Nie wszystkie pozaustawowe działania wspierające powstawanie dokumentów planistycznych muszą towarzyszyć trwającym już procedurom formalnych. Nierzadko działania nieformalne są świadomie podejmowane przed przystąpieniem do sporządzania planów miejscowych i studiów gmin w celu uzyskania dodatkowych informacji, np. na temat przebiegu granicy opracowania, aby projekt był w stanie rozwiązać zidentyfikowane problemy. Tego typu działania mogą przyjąć formę konkursów urbanistycznych na daną przestrzeń. Formuła konkursowa pozwala pozyskać alternatywne rozwiązania, znacznie poszerzające dotychczasową perspektywę lokalnych władz.

Dobrym przykładem działania inicjującego prace nad planem miejscowym był rozstrzygnięty w czerwcu 2017 r. konkurs urbanistyczno-architektoniczny na opracowanie koncepcji zagospodarowania obszaru wokół dawnej fabryki wódek przy ul. Traugutta we wrocławskim śródmieściu, zorganizowany przez Stowarzyszenie Architektów Polskich oddział we Wrocławiu, spółkę Wrocławska Rewitalizacja oraz Miasto Wrocław[18]. Wielość ciekawych rozwiązań projektowych spowodowała, że ustalenia sporządzonego później planu miejscowego realizują pomysły kilku nagrodzonych prac konkursowych.

Wartym popularyzacji na polskim gruncie jest też rozpowszechniony u naszego zachodniego sąsiada zwyczaj sporządzania ramowych planów rozwoju. Stanowią one narzędzie nieformalne, skoncentrowane na zadaniach ściśle urbanistycznych, dotyczących danego fragmentu gminy. Są merytoryczną podstawą do sporządzenia w późniejszym czasie planu miejscowego dla danego obszaru, np. dzielnicy miasta. W związku z tym, że jest to narzędzie nie mające mocy prawnej, umożliwia ono projektantom skupienie się na wybranych aspektach, które uznane zostały za istotne[19].

Przykładem opracowania o podobnej filozofii jest pakiet dokumentów planistycznych wspierających rewitalizację Psiego Pola we Wrocławiu. Efekty można już oglądać w realnej przestrzeni tego osiedla-miasteczka. Dzięki nieformalnemu opracowaniu możliwe było zaplanowanie najpierw rozwiązań dla najtrudniejszych problemów związanych rewitalizacją tego obszaru. Potem zostały one wpisane w plan miejscowy, który dzięki temu sporządzono w relatywnie krótkim czasie tj. w ciągu niespełna roku[20].

Jeszcze innym rodzajem działań poprzedzających procedurę planu są specjalistyczne analizy i studia (np. przestrzenne, ekonomiczne, środowiskowe, konserwatorskie) oraz eksperckie warsztaty projektowe. Niekiedy samorządy decydują się też na sporządzanie ogólnych, roboczych opracowań planistycznych dla danego obszaru zwanych „masterplanami”. Ich nieograniczona przepisami forma może wspomóc elastyczne myślenie o przekształcaniu przestrzeni. Później można spróbować przekuć je na zapisy prawa lokalnego, jakim są plany miejscowe.

[18] <http://w-r.com.pl/projekty/wokol-fabryki-wodek/>

[19] E. Pahl-Weber, D. Henckel, *The Planning System and Planning Terms in Germany*, ARL, Hanover 2008.

[20] Prezentacja dotycząca narzędzi wsparcia planistycznego w procesie rewitalizacji Psiego Pola:

<https://sminarium.walbrzych.eu/wp-content/uploads/2019/04/11.Pawe%C5%82icho%C5%84ski-Micha%C5%82-Ciesielski-Wsparcie-planistyczne-procesu-odnowy-Psiego-Pola-we-Wroc%C5%82awiu.pdf>



Rys. 5. Fragmenty opracowania stanowiącego wsparcie planistyczne procesu rewitalizacji i sporządzenia planu miejscowego Psiego Pola, Biuro Rozwoju Wrocławia, 2010 r.

Podsumowując ten rodzaj działań należałoby uznać je za procesy inicjujące sporządzenie lub zmianę formalnych dokumentów planistycznych.

2.3. PROCESY WDRAŻAJĄCE – WYKONAWCZE I PODSUMOWUJĄCE

Ostatnim typem procesów nieumocowanych w prawie, ale związanych z powstawaniem formalnych dokumentów planistycznych są te, które pomagają je wdrażać. Procesy wdrażające mogą bezpośrednio wiązać się z inwestycjami realizowanymi na podstawie aktów prawa miejscowego. Przykładem takich działań jest np. kooperacja samorządu z inwestorami celem jak najefektywniejszej realizacji mpzp. Bardzo często są to działania miękkie, polegające na regulowaniu funkcjonowania przestrzeni stanowiących granicę obszarów publicznych z obszarami inwestycji prywatnych (np. na styku miejskiej ulicy ze skwerem będącym częścią deweloperskiego osiedla).

Innym rodzajem działań wdrażających o największym, jak się zdaje znaczeniu, są podejmowane przez samorząd lokalny działania nieruchomościowe. Należy pamiętać, że realizacja kompleksowych fragmentów przestrzeni (np. całościowego układu osiedla mieszkaniowego) nie zależy wyłącznie od zapisów planu miejscowego. W zakresie nieuregulowanym planem samorząd może jednak nadal istotnie wpływać na realny, docelowy kształt przestrzeni. Prosty przykładem obrazującym tę kwestię jest sytuacja, w której gmina postanawia sprzedać komunalną nieruchomość, na której plan miejscowy przewiduje realizację zabudowy mieszkaniowej, np. w formie wolnostojącej lub bliźniaczej. Gmina może zdecydować się na sprzedaż jednemu inwestorowi całej działki (rozwiązanie dla gminy łatwiejsze organizacyjnie). Z racji dużej powierzchni działka zostanie prawdopodobnie kupiona przez dewelopera, który dążąc do maksymalizacji zysku zabuduje ją pewnie możliwie gęstą zabudową opartą na powtarzalnym projekcie poszczególnych domów. Efektem będzie więc intensywna zabudowa o jednorodnym charakterze i zagęszczenie mieszkańców. Drugie rozwiązanie to podział nieruchomości gminnej na działki i sprzedaż ich w osobnych przetargach (bardziej czasochłonne, bo wymagające zorganizowania kilku przetargów). W tym drugim przypadku jest mało prawdopodobne, że większy deweloper będzie kupował pojedyncze działki pod zabudowę jednorodziną, walcząc o nie z indywidualnymi inwestorami na kolejnych przetargach. W rezultacie najprawdopodobniej powstanie osiedle różnorodnych domów jednorodzinnych wolnostojących, a tym samym zagęszczenie mieszkańców w tym miejscu będzie mniejsze niż w przypadku pierwszym. W zależności od tego, na jaki model obrotu swoimi nieruchomościami zdecyduje się samorząd, przy takich samych zapisach planu miejscowego powstaną odmienne typy przestrzeni. Tego typu procesy wdrażające można nazwać wykonawczymi, bo pomagają wdrażać w życie zapisy planów.

Wdrażaniu ustaleń planu miejscowego mogą także służyć promocja i marketing określonego terenu jako zaprojektowanego pod kątem określonego typu inwestycji czy pod kątem potrzeb przyszłych mieszkańców. Tego typu działania można nazwać wykonawczymi, bo pomagają realizować cele planów, w kwestiach tak szczegółowych, że nie mogły zostać zapisane w mpzp.

Istotną rolę w docelowym wyglądzie przestrzeni mogą też odegrać kampanie informacyjne skierowane do mieszkańców, dzięki którym lokalna społeczność sama będzie kontrolować prawidłowy kierunek transformacji przestrzeni – zgodnie z ustaleniami formalnych opracowań. Będzie też reagować, gdy pojawią się niepokojące inwestycje, próbujące naginać ustalenia dokumentów planistycznych. Tego typu działania monitorujące realizację projektu i promocyjne można nazwać procesami podsumowującymi.

Jak widać wiele pozaustawowych narzędzi kształtowania przestrzeni pozostaje w różnego rodzaju związkach z formalnymi narzędziami planistycznymi: poprzedzają je, inicjują, towarzyszą im, zamykają lub pomagają wdrożyć projekty w życie. Natomiast niektóre procesy pozaustawowe służą odmiennym celom i funkcjonują bez związku z systemem procedur formalnego planowania przestrzeni – zostaną one omówione w następnym podrozdziale.

2.4. PROCESY ODREBNE

Jak już wspomniano, nie każde pozostające poza regulacjami ustawowymi działanie podejmowane przez władze publiczne a zmierzające do kształtowania przestrzeni musi mieć związek z formalnymi procedurami planistycznymi. Mogą one służyć zupełnie innym celom: badać ważne zjawiska występujące na terenie gminy, kreować idee, wpływać na inne typy opracowań, np. na dokumenty określające długookresowe polityki samorządowe. Tego typu opracowania, pośrednio wpływające na kształtowanie przestrzeni, stanowią część systemu planowania lokalnego, ale nie wiążą się bezpośrednio z formalnymi dokumentami dotyczącymi planowania przestrzennego. Czasami stają się one pretekstem do sporządzania planów miejscowych lub zmian studium, ale nie to jest ich głównym celem.



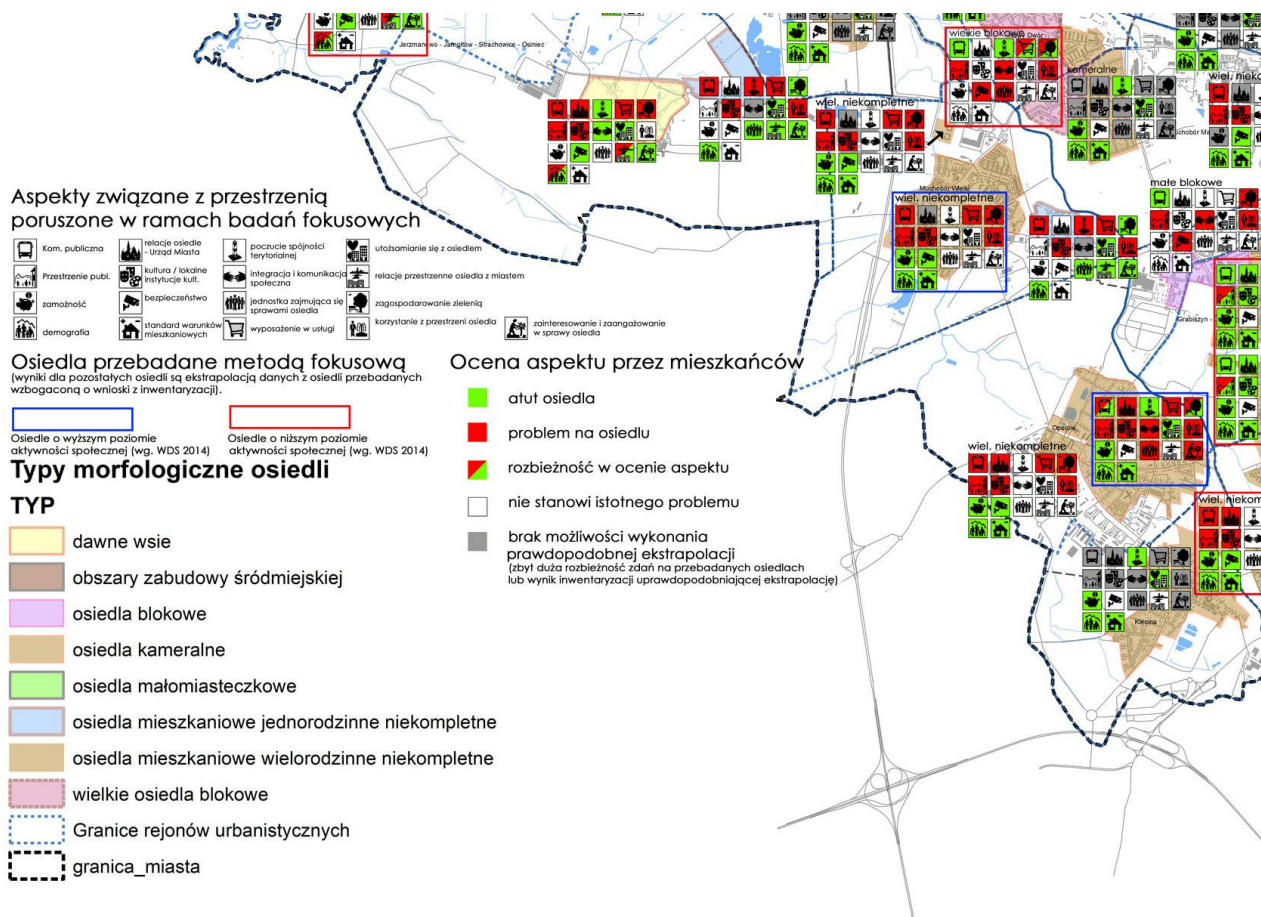
Rys. 6. Typy pozaustawowych procesów planistycznych w kształtowaniu przestrzeni na poziomie lokalnym. Na podstawie: M. Ciesielski, Urbanistyka poza prawem [w:] Miasto. Pamięć i Przyszłość. Ośrodek Pamięć i Przyszłość, tom 3, 2018 r.

Dobrym przykładem procesu odrębnego jest *Analiza Funkcjonalna Osiedli Wrocławia* z 2016 r. [21]. Był to projekt badawczy, który pozwolił przeanalizować pod kątem przestrzennym dane o sposobie funkcjonowania lokalnych społeczności. Analiza była sporządzona w oparciu o trzy komponenty – przestrzenny, społeczny i analityczny. W efekcie projekt stał się kompendium wiedzy na temat funkcjonowania osiedli tego miasta, co z kolei miało swój wpływ na przeorientowanie kilku polityk miejskich, np. polityki mieszkaniowej. Znalazło także swoje odzwierciedlenie w zaktualizowanym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia. Jednocześnie trudno wskazać konkretne procedury formalnego planowania przestrzennego, które zostały przez ww. analizę funkcjonalną zainicjowane, choć nie ulega wątpliwości, że w sposób istotny wpłynęła ona na perspektywiczne myślenie o przestrzeni miasta.

[21] I. Mironowicz, *Analiza Funkcjonalna Osiedli Wrocławia*, Dom Pokoju, Wrocław 2016. <http://www.osiedlawroclawia.pl/>

Inspirujące dla podejmowania działań planistycznych, nie związanych z ustawowymi procesami planowania przestrzennego, są projekty realizowane w krajach niemieckojęzycznych, oraz doświadczenia krajów Europy Środkowej.

Struktura systemu niemieckiego jest zbliżona do tego funkcjonującego w Polsce. System niemiecki ma jednak znacznie bogatsze i bardziej usystematyzowane doświadczenia związane ze sporządzaniem dokumentów nieformalnych. Na poziomie całej jednostki administracyjnej sporządzane są tam plany rozwoju miasta (niem. *Stadtentwicklungsplanung*), które dotyczą rynku pracy, mieszkalnictwa, infrastruktury socjalnej, użyteczności publicznej, transportu. Nie jest to jednak odpowiednik naszego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (niem. *Flächennutzungsplan*), ale dopełniający je plan działania w ramach wspomnianych polityk. Także w Polsce coraz popularniejsze w samorządach staje się sporządzanie tzw. polityk sektorowych, regulujących pewne zakresy rozwoju gminy. Przykładem mogą być polityki rozwoju mobilności, zieleni w mieście, przestrzeni publicznych, turystyki, mieszkalnictwa i wielu innych aspektów. Niejednokrotnie znajdują one swój wyraz przestrzenny w analizach i mapach, zawierających przestrzenne plany rozwoju wymienionych tematów. Przykładem może być Wrocławska Polityka Mobilności[22], Studium Lokalizacji Obiektów Wysokościowych w Gdańsku[23] lub nieco starsze Studium Kompozycyjne Miasta Szczecin[24].

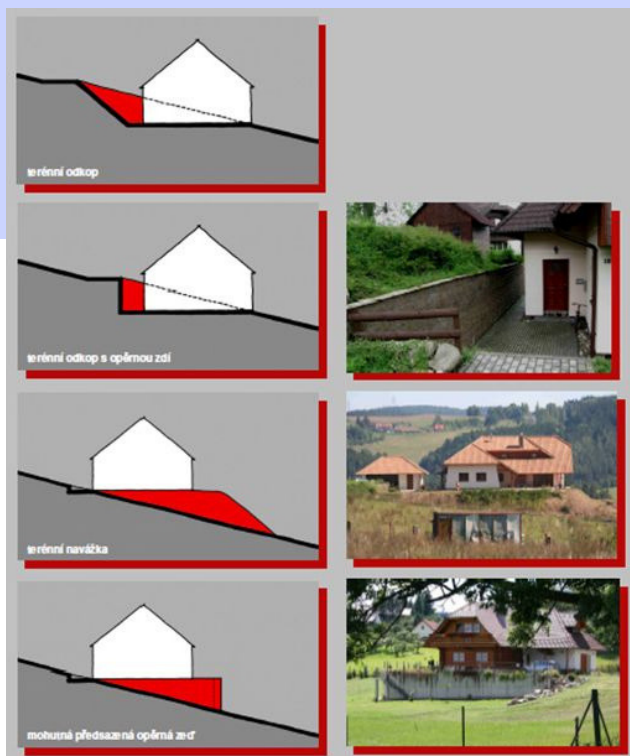


Rys. 7. Wybrane wyniki badań społeczności lokalnych przedstawione jako mapa typów osiedli mieszkaniowych - analiza w ramach projektu badawczego „Analiza Funkcjonalna Osiedli Wrocławia”.

[22] Uchwała nr XLVIII/1169/13 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 19 września 2013 r. w sprawie Wrocławskiej polityki mobilności <http://bip.um.wroc.pl/arttykul/631/22375/wroclawska-polityka-mobilnosc>

[23] Uchwała nr XXVIII/764/08 Rady Miasta Gdańska z dnia 25 września 2008 r. w sprawie przyjęcia Studium Lokalizacji Obiektów Wysokościowych https://www.brg.gda.pl/attachments/article/61/slow_tekst.pdf

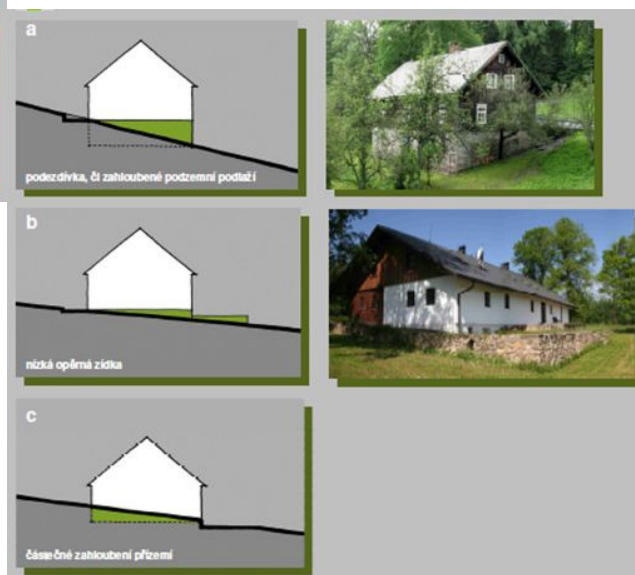
[24] http://bip.um.szczecin.pl/chapter_11297.asp



Również nasi południowi sąsiedzi sporządzają tego typu dokumenty. Interesującym przykładem projektu wspomagającego przemiany przestrzenne w południowo-zachodnich Czechach jest *Studium Przemiany Przestrzennej Szumawy*[25] zawierające szereg przystępnie wyjaśnionych wskazówek z zakresu urbanistyki, ruralistyki, architektury dla tamtejszych mieszkańców i samorządów.

Rys. 8. Fragment „Podręcznika urbanistycznego” wydany w ramach „Studium Przemiany Przestrzennej Szumawy”, 2010 r.

Różnorodność procesów pozaustawowych, które nie wspierają bezpośrednio opracowań formalnych jest szczególnie duża. Zaliczamy do nich polityki sektorowe decydujące o kierunkach zmian w funkcjonowaniu (np. komunikacji, przestrzeni publicznych, systemu zieleni), działania edukacyjne związane z tematem przestrzeni (skierowane do mieszkańców lub urzędników), programy odnowy przestrzeni miast i wsi, opracowania międzygminne i tzw. foresighty[26]. Wszystkie je można nazywać procesami odrębnymi, gdyż nie stanowią bezpośredniego wsparcia dla tworzenia dokumentów planowania przestrzennego opisanych w ustawach.



[25] Územní studie Šumava, 2010 r. <https://geoportal.kraj-jihocesky.gov.cz/gs/us-sumava/>

[26] Foresight – metoda prognozowania koncentrująca się na formułowaniu scenariuszy przyszłości i przygotowaniu do zmian. Skupia się na systematycznym badaniu i docieraniu do informacji o przyszłości w celu konstruowania wizji, kierunków rozwoju i priorytetów.

3. UWARUNKOWANIA FINANSOWE I ORGANIZACYJNE POZAUSTAWOWYCH DZIAŁAŃ PLANISTYCZNYCH

3.1. FINANSE W PLANOWANIU NIEFORMALNYM

Wdrażanie przez samorządy dodatkowych działań z zakresu planowania przestrzennego rodzi pytanie o racjonalność ponoszonych na nie wydatków. Wszak tego rodzaju aktywności nie muszą wynikać z żadnych przepisów, a plany teoretycznie da się sporządzić zgodnie z ustawową procedurą wymagającą jednego spotkania z mieszkańcami, czyli dyskusji publicznej[27]. Kluczowym wyzwaniem okazują się więc nie tyle same fundusze, co przekonanie o potrzebie realizacji pozaustawowych procesów planistycznych. Tu zaś wkraczamy na temat edukacji, bowiem bez wiedzy na temat dodatkowych narzędzi służących racjonalnej transformacji przestrzeni gminy oraz na temat faktycznych efektów ich stosowania, w tym możliwości wskazania konkretnych przykładów, nie będzie zapotrzebowania na stosowanie rozwiązań pozaustawowych.

Przykładem może być Podkowa Leśna, gdzie narzędzia spoza formalnego systemu planowania przestrzennego wspomagały tworzenie nowego studium. Działania te przy pomocy środków UE prowadziła Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej[28]. Burmistrz Podkowy wskazuje podobne działania jako jedno z podstawowych narzędzi sprawowania władzy w tej gminie[29].

W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że źródło finansowania wpływa na kształt pozaustawowych procesów planistycznych – na sposób ich organizacji, harmonogram i zakres. Duże miasta i bardziej zamożne gminy mogą sobie pozwolić na finansowanie tego typu działań z własnego budżetu, co daje im pełną dowolność w decydowaniu o kształcie tych procesów.

[27] Art. 17 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r.

[28] Chodzi tutaj to projekt „Nowa jakość konsultacji społecznych w planowaniu przestrzennym” <http://konsultacje.podkwoalesna.pl/konsultacje-spoeczne>

[29] Wypowiedź burmistrza Artura Tusińskiego w czasie VI Kongresu Urbanistyki Polskiej na sesji mobilnej w Wejherowie w 2018 r. <http://www.kongrestup.pl/>

Mniejsze – mają mniejszy wpływ w tym zakresie, gdyż korzystają przeważnie z zewnętrznych programów refundujących tego typu projekty. W przypadku finansowania zewnętrznego należy zwracać szczególną uwagę na elastyczność w prowadzeniu projektów. Instytucje finansujące wymagają bowiem realizowania ich według mniej lub bardziej sztywnego planu. Z jednej strony to zaleta, gdyż plan i harmonogram porządkują proces. Z drugiej może to być problematyczne, bo mogą pojawić się nieprzewidziane sytuacje, np. potrzeba zorganizowania dodatkowych działań, lub wprost przeciwnie – potrzeba rezygnacji z działań, które okazały się przesadnie rozbudowane. Korekta planu działania przewidzianego w zewnętrznym programie wsparcia wiąże się z dodatkowymi obciążeniami biurokratycznymi, więc jest niechętnie wprowadzana. Należy jednak uważać, aby z tak błahego powodu cały proces nie stał się fikcją, która przestaje czemukolwiek służyć (poza formalnym zrealizowaniem projektu). Atutem finansowania projektów ze źródeł zewnętrznym jest z kolei większa świadomość celu podejmowanych działań. Już sama decyzja o przystąpieniu do projektu, zaangażowanie w niego pracowników i zewnętrznych ekspertów powodują, że jest on podejmowany w uzasadnionych sytuacjach, a nie w związku z „modą na konsultacje społeczne”.

3.2. ZMIANY W ORGANIZACJI URZĘDÓW

Warto zdawać sobie sprawę z konsekwencji podejmowania profesjonalnych, rozbudowanych procesów planistycznych dla struktury organizacyjnej urzędów. Wypracowanie w gminie standardów działania wykraczających poza ustawowe minimum, prędzej czy później wpłynie na zmiany w funkcjonowaniu oficjalnej struktury urzędu. Zmiany najczęściej owocują nowymi rodzajami współpracy między wydziałami urzędu, np. wydział zajmujący się planowaniem przestrzennym zacieśnia współpracę z wydziałem spraw społecznych współorganizując działania konsultacyjne dla mieszkańców dotyczące specjalistycznej tematyki, jaką jest planowanie przestrzenne. Projekty finansowane zewnętrznym rzadziej przynoszą trwałe zmiany w dotychczasowej strukturze urzędu gminy. Dają bowiem możliwość finansowania dodatkowych zadań i zatrudnienia ekspertów zewnętrznych, którzy wykonają większość tej pracy bez ponadnormatywnego obciążania pracowników urzędu. Jeśli jednak dodatkowe zadania są w dużym stopniu realizowane przez pracowników urzędu, należy pamiętać, że zwiększenie zakresu obowiązków służbowych (np. spotkania z mieszkańcami poza godzinami pracy lub czasowe zwiększenie ilości zadań w czasie pracy) powinno być odpowiednio wynagradzane. Tego typu projekty wymagają bowiem szczególnych kompetencji i dużego zaangażowania, ale ich efektem jest znacznie wyższy standard zagospodarowania przestrzeni na obszarze objętym danym projektem. Dobra jakość powstałych dokumentów planistycznych przekłada się na rozwiązania przestrzenne pozwalające uniknąć kosztownych konfliktów oraz zaspokajające obecne i przewidywane potrzeby społeczności lokalnej z uwzględnieniem ochrony środowiska naturalnego.

Co jednak w sytuacji, gdy działania pozaustawowe (np. dodatkowe konsultacje społeczne planów miejscowych, edukacja mieszkańców albo konkursy urbanistyczno-architektoniczne i warsztaty projektowe z lokalną społecznością) samorząd lokalny chce wprowadzić do codziennego funkcjonowania gminy, gdy zapadnie decyzja, że mają się one stać standardowymi procedurami sporządzania planów miejscowych i studium? W takich sytuacjach na pewno trzeba rozważyć wprowadzenia pewnych zmian w organizacji pracy urzędu gminy.

Pierwsza grupa rozwiązań dotyczy zwiększenia otwartości w działaniach urzędu. Kluczem do sukcesu może okazać się postawienie silnego akcentu na współpracę niektórych jednostek gminy z NGO-sami, innymi samorządami (projekty międzygminne), lokalnymi szkołami, uczelniami wyższymi (wsparcie merytoryczne) lub zaangażowanie w „działania miękkie” i współpracę z inwestorami na etapie realizacji inwestycji (wspólne tworzenie realnej przestrzeni, a nie tylko sporządzanie planów). Możliwe, że pomocna okaże się pewna decentralizacja struktur gminy. Przy wsparciu administracyjnym urzędu część zadań, np. konsultacyjnych, przejąć mogą rady osiedli, sołectw lub organizacje pozarządowe.

Druga grupa zmian dotyczy nowych standardów pracy urzędu i kompetencji pracowników. Warto włożyć wysiłek w budowanie kadr interdyscyplinarnych, umiejących pracować w różnych układach osobowych i w spłaszczonych strukturach, co zdecydowanie ułatwi podejmowanie nowych, nieszablonowych wyzwań, które w wąsko wyspecjalizowanych i odseparowanych na co dzień zespołach wydają się nie do zrealizowania. Powyższe pociąga za sobą jednak potrzebę budowania profesjonalnego systemu pozyskiwania kadr, w tym poprzez organizowanie staży i praktyk. Interdyscyplinarne i elastyczne kadry to także większe zapotrzebowanie na udział pracowników w szkoleniach odpowiadających bieżącym, ale również przyszłym potrzebom i wyzwaniom. Standardem powinno stać się prowadzenie działań ewaluacyjnych i monitorujących efekty projektów – gdyż to także pozwala podnosić jakość opracowań i wyciągnąć wnioski na przyszłość.

Trzeci rodzaj zmian dotyczy częściowej rekonstrukcji struktury urzędu w celu dostosowania jej do nowego sposobu funkcjonowania. Jednym z rozwiązań jest stworzenie uzupełniających się pionów. Pierwszy z nich odpowiadałby za działania projektowe, ideowe, strategiczne, konsultacyjne, a drugi – za wdrażanie tych planów w życie. Jednocześnie niezbędna byłaby silna koordynacja między tymi pionami i monitoring efektów ich współpracy[30].

PODSUMOWANIE

Zarządzanie rozwojem przestrzennym na poziomie lokalnym staje się coraz bardziej skomplikowane. Rośnie świadomość społeczna mieszkańców, którzy chcą współtworzyć plany i decydować o przyszłości miejsca, w którym mieszkają. Jednocześnie ciągle zmianom ulega mocno niedoskonała ustawowa część systemu planowania przestrzennego. Wymaga to od władz samorządowych elastycznego podejścia do sporządzania planów przestrzeni. Podejścia, które nie może już opierać się na wyłącznie formalnych procedurach, ale wymaga rozbudowania ich o dodatkowe narzędzia, które obecnie nie są ujęte w upzp ani w innych aktach prawnych. Stosując je, warto korzystać z doświadczeń innych samorządów w Polsce i za granicą oraz zdawać sobie sprawę z założeń, celów, ale i praktycznych ograniczeń związanych z ramami formalnego systemu planowania, z którym rozwiązania pozaustawowe powinny współpracować.

O Autorze:

Michał Ciesielski – urbanista, projektant, pracuje w Biurze Strategii Miasta Urzędu Miejskiego Wrocławia, Katedrze Geografii Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej na Uniwersytecie Opolskim, prowadził zajęcia na Wydziale Architektury Politechniki Wrocławskiej; autor licznych projektów urbanistycznych, artykułów branżowych; doradca samorządom; kieruje Sekcją Małych Miast w Towarzystwie Urbanistów Polskich.

[30] Na podstawie: M. Ciesielski, *Urbanistyka poza prawem* [w:] Miasto. Pamięć i Przyszłość. Ośrodek Pamięć i Przyszłość, tom 3, 2018 r.

Słowa-klucze:
.....

#urbanistyka #planowanie przestrzenne
#miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
#studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego
#konsultacje społeczne #projektowanie partycypacyjne
#modelowe procesy #organizacja urzędów
#pozaustawowe narzędzia planowania przestrzennego

Analizy CELowe są dostępne na stronie www.frdl.org.pl,
w zakładce „Badania i Analizy”.
Można je także otrzymać po zgłoszeniu
na adres: CEL@frdl.org.pl.

Redaktor: dr Sławomir Nałęcz
Korekta: Katarzyna Spychalska
Skład i opracowanie graficzne: Zofia Penza-Gabler, Aneta Sałajczyk

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa
www.frdl.org.pl

Warszawa, sierpień 2019

ISBN 978-83-64748-12-7



9 788364 748127