

Procesy partycypacyjne wymagają wysiłku z wielu stron



■ prof. PG, dr hab. inż. arch. Piotr Lorens – Kierownik Katedry Urbanistyki i Planowania Regionalnego na Wydziale Architektury Politechniki Gdańskiej

► Tomasz Sokołów: **Czy aktualnie obowiązujące formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego są wystarczające?**

Prof. Piotr Lorens: Absolutnie nie. Obecne umiejscowienie partycypacji w strukturze procesu planowania przestrzennego jest kompletnym nieporozumieniem. Partycypacja następuje bowiem – w sensie formalnym – kiedy *de facto* projekt planu jest gotowy. Bardzo często więc te głosy, które padają podczas procesu partycypacyjnego, o ile one w ogóle padają, nie mają szansy być brane pod uwagę. Mamy do czynienia z sytuacją, kiedy wyklada się projekt gotowego i uzgodnionego planu i dopiero wtedy się pyta społeczeństwa, czy jest on dobry czy nie.

► **A co z samymi instrumentami, które zostały przyznane społeczeństwu w tym zakresie? Są wystarczające?**

Oczywiście, że nie są wystarczające. Po pierwsze mało kto o nich wie – ogłoszenia o możliwości partycypacji ukazują się na stronach internetowych miasta. Umówmy się: nie każdy z napięciem obserwuje, co się pojawi w ogłoszeniu o zmianie planu. Urząd miasta nie ma obowiązku ani praktyki informowania kogokolwiek w szczególności o tym, że właśnie w tym momencie zaczyna się procedura opracowywania miejscowego planu zagospodaro-

wania przestrzennego dla konkretnego obszaru. Nie dotyczy to jedynie właścicieli i gestorów działek w obszarze bezpośrednio objętym planem, ale to już regulują zapisy ustawy.

Oczywiście ogłoszenia internetowe, prasowe i na tablicach ogłoszeń spełniają niezbędne wymogi ustawowe, pytanie jednak: czy to jest wystarczające dotarcie do wszystkich zainteresowanych. W moim przekonaniu – nie. To, że ogłoszenia pojawi się na stronie internetowej czy tablicy urzędu, czy zostanie ogłoszone w jakikolwiek inny sposób zwyczajowy dla danej miejscowości, nie oznacza, że faktycznie i skutecznie poinformowano społeczeństwo. Brak więc skutecznego wciągania społeczności lokalnych w świadomą dyskusję na temat przestrzeni.

► **Gdybyśmy mieli ustalić, co jest największym wrogiem partycypacji – bo wymienił już pan profesor praktykę i samo ustawodawstwo – to co jeszcze by to było?**

Wydaje mi się, że największym wrogiem partycypacji jest pewne przyzwyczajenie związane z tym, że dyskusja na temat przestrzeni, toczy się wyłącznie w kręgach polityczno-profesjonalnych. Nic nie stoi na przeszkodzie i nie ma formalnych przeciwwskazań, aby ów proces partycypacyjny rozwijać i rozszerzać o nowe dodatkowe elementy. Wiele miast stara się to robić. Mamy tam do czynienia z tego typu praktyką, że procesy partycypacyjne przeprowadzane są zanim jeszcze przystąpi się do opracowywania np. projektu planu miejscowego. Zresztą w Gdańsku też mamy tego świetne przykłady – jak Letnica, rejon planu dla Kolonii Uroda. Mamy więc dowód na to, że da się to przeprowadzić.



► **Uderzamy tutaj we władze miejskie, ustawodawstwo, w socjologiczne zjawisko, jakim jest przyzwyczajanie do zamykania procesu planistycznego, co natomiast z samymi mieszkańcami? Czy wina nie leży w jakimś promilu po ich stronie?**

Procesy partycypacyjne wymagają wysiłku z kilku stron – osób odpowiedzialnych za procedury planistyczne, władz miejskich, ale też przygotowania mieszkańców i ich świadomości, że w procesie partycypacyjnym nie ma miejsca na zgłoszenia wszelkich problemów, typu „dziura w dachu i ulicy”. Trzeba bowiem wzbudzić się na pewien poziom ogólności, aby być partnerem władzy miejskiej w realizacji zagadnień planistycznych. Często mieszkańcy czy ich przedstawiciele nie są do tego przygotowani.

Można też odnieść wrażenie, że reprezentanci tych grup mieszkańców mają, przepraszam za wyrażenie, własne cele polityczne do ugrania. Chociażby punkty wyborcze w walce o władzę. Nie ma w tym nic złego, w końcu mamy społeczeństwo demokratyczne, niemniej – często te cele i chęć ich osiągnięcia są wykorzystywane jako argument przeciwko partycypacji. Tak się wylewa dziecko z kąpielą.

► **Może pomówmy jeszcze o tych reprezentantach, którzy często przemawiają w imieniu całych społeczeństw. Czy aktywiści, którzy stano-**

wią jedynie wycinek społeczeństwa, mogą być traktowani jako jego przedstawiciele?

Tutaj działa zasada: jak się nie ma, co się lubi, to się lubi, co się ma. Rolą władzy publicznej, a taką władzą jest samorząd, jest także wykształcanie społeczeństwa do partycypacji. To samo się nie robi. Pan Iksiński i pan Igrkowski nie staną się nagle, sami z siebie, świadomymi uczestnikami dyskursu publicznego na temat tego, jak ma wyglądać ich dzielnica. Jeżeli nikt ich do tego nie zaprasza, nikt ich do tego nie przygotowuje, a w Polsce mamy generalnie do czynienia ze słabym przygotowaniem społeczeństwa do tego typu dyskusji, to nie dziwnym się potem, że gdy pojawia się jakiś problem, to nagle pojawiają się protesty, krzyki i awantury. Jest to normalna reakcja na niechciane pomysły.

Wydaje mi się, że rolą sektora publicznego, nawet nie samego miasta, ale też państwa, jest przygotowanie warunków i wychowanie społeczności lokalnych do partycypacji. To jest chociażby kwestia zagwarantowania niezależnego mediatora czy instytucji przy spotkaniach mieszkańców z planistami miejskimi, którzy w końcu będą bronić swoich koncepcji, jako ich autorzy. Druga sprawa to miejsce i czas spotkania. Często nie ma miejsc, w których mieszkańcy mogliby się dowiedzieć, co się planuje, szykuje, jakie są pomysły czy projekty władzy. Tutaj dobrym przykładem może być gdyński infobox,

gdzie wystawiane są projekty, gdzie można prowadzić tego typu dyskusje. Jeszcze się tego nie robi, ale z czasem przyjdzie na to pora – już teraz jednak się okazało, że bardzo wielu ludzi interesuje się projektami rozwojowymi miasta. Podobną rolę spełniać będzie zapewne centrum planowane do budowy przez Bramą Wyzynną w Gdańsku, w ramach projektu „Forum Radunia”.

W krajach Europy Zachodniej, w Niemczech, we Francji, bardzo często w strukturach urzędu miasta czy miejskiego biura planistycznego są tworzone specjalne sale z makietą, pomieszczeniami do dyskusji, gdzie są stałe terminy debat, spotkań. Wszyscy więc, którzy interesują się rozwojem danego miasta, mogą tam uzyskać komplet informacji i czują się chciani w tym procesie. W Polsce nie mamy tego typu doświadczeń, stąd efekty są takie, jakie są – czyli duża bierność społeczna.

Sam miałem wielokrotnie okazję prowadzić procesy partycypacyjne, na bardzo różnych polach i projektach. Zawsze to jest tak, że pierwsze dwa czy trzy spotkania to przełamywanie lodów. To udowodnienie, że nie reprezentuję żadnego dewelopera, że nie jestem przedstawicielem niczyich interesów. Wszystko jest więc kwestią budowania pewnego forum, partnerskiego podejścia do drugiej strony, stworzenia odpowiedniego środowiska, które doprowadzi do akceptowalnego konsensusu zgodnego z najlepszą prakty-

ką projektową. Co jest oczywiście trudne, ale inną drogę trudno sobie wyobrazić.

► **Może jeszcze kilka słów na temat samej partycypacji – a dokładniej: jej definicji. V-ce prezydent Bielawski wskazał na powszechne pomieszanie terminów, tj. mylenie partycypacji z demokracją bezpośrednią. Zwykle aktywiści starają się przez postulat partycypacji przemycić narzędzia demokracji bezpośredniej. Czy rozdzielenie partycypacji i demokracji bezpośredniej jest słuszne?**

Zgadzam się w tym względzie z Prezydentem Bielawskim. Dla mnie partycypacja nie oznacza, że grupa mieszkańców będzie uchwałać plan miejscowy. Chodzi raczej o to, żeby grupa zainteresowanych mieszkańców została skonfrontowana z problemami występującymi w danym obszarze, a następnie z osobami odpowiedzialnymi za rozwiązanie tych kwestii (czyli władzami miejskimi, profesjonalistami) wypracuje możliwie najlepszy sposób rozwiązania tego problemu. Weźmy za przykład problem skomunikowania jakiegoś fragmentu obszaru – gdzie

Wydaje mi się, że rolą sektora publicznego, nawet nie samego miasta, ale też państwa, jest przygotowanie warunków i wychowania społeczności lokalnych do partycypacji.

wiemy, że droga może różnie przebiegać. Może mieć różną skalę, charakter, itd. Wiązać z nią się też mogą różne potrzeby i interesy mieszkańców. Oczywiście fizycznie nikt nie będzie przez nich tej drogi projektował, bo nie mają oni

odpowiedniej wiedzy czy uprawnień. Nikt nie będzie ich też prosił o to, by fizycznie uchwalili plan zagospodarowania tę drogę regulujący, ale można w trakcie procesu partycypacyjnego wypracować założenia do finalnego opracowania. To finalne opracowanie musi oczywiście przejść już drogę przewidzianą ustawą.

Myszę, że istnieje także tendencja do zawłaszczania procesu partycypacyjnego przez lokalnych liderów. Taka tendencja też jednak może oznaczać „wylanie dziecka z kąpielą”.

[...] pamiętajmy, że gmina z definicji jest wspólnotą mieszkańców, która raz na cztery lata wylania władze lokalne. Władze gminy nie są więc podmiotem samodzielnym, niezależnym od mieszkańców. Prezydent miasta, rada miasta, wójt gminy są emanacją społeczności lokalnej, są ich reprezentacją.

► **Skoro już mówimy o procesie decyzyjnym w planowaniu przestrzennym – czy jest możliwe wyznaczenie jednoznacznej granicy decyzyjności społeczności lokalnej? Ile „należy się” władzy publicznej, a ile społeczeństwu?**

Nie jest to do końca do ustalenia, w każdym przypadku będzie to wyglądać troszeczkę inaczej. Ta granica zależy też od tego, z jakim problemem mamy do czynienia. Inaczej będzie wyglądał proces partycypacyjny, kiedy mamy silnego właściciela terenu, a inaczej, kiedy mamy do czynienia z sytuacją, gdzie występują

mieszkańcy kontra władze miasta, jeszcze inaczej przy całkowitej bierności władzy. Nie ma więc czegoś takiego jak jednoznaczne granice w tym przypadku.

Na pewno ważne jest jednak to, by każdy z partnerów znał swoje prawa i obowiązki. To do władz miejskich należy przygotowanie formalnych dokumentów planistycznych, podejmowanie finalnych decyzji, ale też branie pod uwagę zdania społeczności lokalnej w danej kwestii.

► **A co z odpowiedzialnością? Uprawnienie do czegoś nie powinno się łączyć z odpowiedzialnością?**

Nie do końca się z tym zgodzę. Po pierwsze pamiętajmy, że gmina z definicji jest wspólnotą mieszkańców, która raz na cztery lata wylania władze lokalne. Władze gminy nie są więc podmiotem samodzielnym, niezależnym od mieszkańców. Prezydent miasta, rada miasta, wójt gminy są emanacją społeczności lokalnej, są ich reprezentacją. Mają więc rolę służebną wobec społeczności lokalnej. Bardzo często jednak w dyskusjach o partycypacji się o tym zapomina, traktując władze miasta jako niezależny podmiot, który jest poza społecznością. Jest to także ustalone konstytucyjnie. Praktyka jednak poszła w swoją stronę, władza ma zwykle tendencję do alienacji.

Po drugie jednak, faktycznie bardzo często jest tak, że chcemy dyskutować, nie mając świadomości konsekwencji różnego rodzaju wypowiedzi. Skuteczna partycypacja powinna więc składać się z dwóch elementów: najpierw zaproszenia do dyskusji i uwzględnienia stanowiska wszystkich zainteresowanych, ale potem – procesu już profesjonalnego planowania, gdzie analizuje się wszelkie propozycje pod kątem ich możliwości zastosowania, wdrożenia, obudowania przepisami.

► **Między Bogiem a prawdą: czy sensowna partycypacja, sensowna – tj. taka, która reprezentuje powszechny interes społeczny, na tyle na ile powinien on być uwzględniony w procesie planowania przestrzennego, jest możliwa przy dzisiejszym stanie zaangażowania i wiedzy obywateli?**

Oczywiście, że tak. Poza tym pragnę podkreślić, że to niekoniecznie jest tak, że społeczności lokalne chcą zastępować specjalistów. Od tego mają wójta, burmistrza czy prezydenta, aby podejmował za nie trudne decyzje, niemniej chcą mieć na te decyzje wpływ. Nie chodzi więc o to, by pani Kasia z panią Ewą zabrały się do projektowania drogi czy nowej fabryki, która ma gdzieś tam powstać, ale by głos społeczny został wysłuchany.

► **Czy proces planowania partycypacyjnego – nawet w najbardziej rozwiniętej formie – jest w stanie zastąpić pracę urbanisty?**

Nie. Za to proces planowania partycypacyjnego jest częścią pracy urbanisty. Urbanista powinien wiedzieć, co to takiego jest partycypacja, potrafić się nią posługiwać, znać jej miejsce w całym procesie, potrafić współpracować ze społecznością lokalną, powiedzieć, które społeczne pomysły mają, a które nie mają sensu.

Możemy przykładowo wyobrazić sobie proces partycypacji, w którym pojawia się propozycja, by Młode Miasto pokrywała łąka z mleciami. Fantastyczny pomysł, tyle że trzeba go oznajmić prezydentowi, właścicielowi terenu i innym zainteresowanym podmiotom. Czy to jest najwłaściwszy sposób zagospodarowania tej przestrzeni? Niekoniecznie. Cała dyskusja, która się ostatnio przetoczyła na temat właśnie Młodego Miasta, łącznie z dyskusjami dotyczącymi Nowej Wałowej, jest najlepszym przykładem tego, jak pozwolono sobie wejść na głowę różnego

rodzaju aktywistom, kompletnie odpuszczając profesjonalną debatę na ten temat. A tymczasem to głos specjalistów był tu potrzebny. Zresztą zobaczymy rezultaty: po zbudowaniu tejże ulicy protesty ucichły, z wyjątkiem jednego jej fragmentu nie budzi ona emocji. Mieliśmy więc do czynienia ze szczególnym przykładem „zawłaszczenia debaty” przez osoby uzurpujące sobie prawo do posiadania wyłącznej „mądrości” na ten temat.

Mam nadzieję że stanie się to punktem wyjścia do lepszej jakości dyskusji o przyszłości naszych miast i bardziej rozwiniętych procesów partycypacyjnych, angażujących partnersko i odpowiedzialnie wszystkich uczestników dyskursu publicznego.

