

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 367

Gospodarka przestrzenna Aktualne aspekty polityki społeczno-gospodarczej i przestrzennej

Redaktorzy naukowi

Jacek Potocki

Jerzy Ładysz



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Justyna Mroczkowska

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Barbara Cibis

Łamanie: Agata Wiszniowska

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wrocław 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-474-5

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:

EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.

ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	11
Franciszek Adamczuk: Tritia – nowa forma i instytucja integracji europejskiej.....	13
Bartosz Bartosiewicz, Iwona Pielesiak: Dzienna mobilność mieszkańców małych miast Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego.....	21
Magdalena Belof: Wyzwania planowania przestrzennego na poziomie regionalnym	30
Piotr Chmiel, Leszek Stanek: Efektywność ekonomiczna realizacji dróg dla zabudowy mieszkaniowej w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego	38
Joanna Cymerman: Uwarunkowania przekształceń struktury własnościowej gruntów na Pomorzu Środkowym w latach 2000–2012.....	50
Łukasz Damurski: Uczestnicy procesu podejmowania decyzji przestrzennych na szczeblu lokalnym. Teoria i praktyka.....	59
Eleonora Gonda-Soroczyńska: Wielofunkcyjność czy jednofunkcyjność? Uzdrowiska w obliczu przemian przestrzennych	68
Piotr Gryszel, Daria Elżbieta Jaremen, Andrzej Rapacz: Fundusze unijne czynnikiem kształtującym funkcję turystyczną w wybranych gminach regionu jeleniogórskiego.....	76
Piotr Hajduga: Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce a kształtowanie kapitału ludzkiego.....	90
Piotr Idczak, Karol Mrozik: Ocena efektywności kosztowej rozwiązań kształtujących retencję zlewni rzecznej jako sposobu ograniczania zagrożenia powodziowego	102
Marian Kachniarz: Prymusi i maruderzy – aktywność inwestycyjna gmin dolnośląskich	112
Anna Katola: Znaczenie równości płci dla długookresowego wzrostu gospodarczego.....	119
Olgierd Kempa, Jan Kazak: Przekształcenia funkcjonalno-przestrzenne a podatki od nieruchomości.....	128
Lidia Klos: Zanieczyszczenia obszarowe na terenach wiejskich województwa zachodniopomorskiego	136
Piotr Krajewski: Problemy planistyczne na terenach parków krajobrazowych w sąsiedztwie Wrocławia na przykładzie Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego.....	147

Natalia Krawczyszyn: Kierunki polityki turystycznej w euroregionach polsko-czeskich – unifikacja czy dywersyfikacja produktu turystycznego po- granicza?	155
Barbara Kryk: Projekt modelu wsparcia na rynku pracy młodzieży zagrożo- nej wykluczeniem społecznym	163
Marta Kusterka-Jefmańska: Jakość życia a jakość usług publicznych w praktyce badań na poziomie lokalnym	170
Grażyna Leśniewska: Wpływ rodziny na kształtowanie postawy obywatel- skiej społeczeństwa	178
Jerzy Ładysz: Kierunki rozwoju zielonej infrastruktury we wrocławskim ob- szarze funkcjonalnym	186
Urszula Markowska-Przybyła: Zastosowanie ekonomii eksperymentalnej do pomiaru kapitału społecznego	196
Barbara Mastalska-Cetera, Beata Warczewska: Realizacja wybranych programów wspierających rolnictwo w Parku Krajobrazowym „Dolina Baryczy”	204
Piotr Mijał: Aspekty prawne konkurencyjności specjalnych stref ekono- micznych	214
Katarzyna Milewska-Osiecka: Nowe budownictwo mieszkaniowe w świe- tle polityki funkcjonalno-przestrzennej strefy podmiejskiej Łodzi	223
Agnieszka Ogrodowczyk: Polityka mieszkaniowa a współczesne przekształ- cenia obszarów śródmiejskich – przykład Łodzi	232
Jan Polski: Ekologiczne, społeczne i ekonomiczne aspekty ładu przestrzen- nego w regionie	240
Katarzyna Przybyła, Eleonora Gonda-Soroczyńska: Poziom rozwoju in- frastruktury społecznej we Wrocławiu	248
Zbigniew Przybyła: Rozwój zrównoważony jako koncepcja dynamiczna kształtowania przestrzeni gospodarczej	256
Adam Przybyłowski: Stan infrastruktury transportu drogowego w Polsce z uwzględnieniem aspektów bezpieczeństwa	261
David Ramsey: Ocena atrakcyjności osiedli we Wrocławiu	272
Janusz Rosiek: Wpływ implementacji pakietu klimatyczno-energetycznego (PKE) Unii Europejskiej na równoważenie rozwoju społeczno-gosudar- czego krajów członkowskich ugrupowania	281
Anna Skorwider-Namietko, Jarosław Skorwider-Namietko: Gospodarka odpadami jako element zarządzania strategicznego w jednostkach samo- rządu terytorialnego	292
Beata Skubiak: Polityka regionalna wobec zmian demograficznych	301
Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałązka: Kapitał społeczny jako czyn- nik wspierający innowacyjność małych przedsiębiorstw na przykładzie województwa lubelskiego	310

Agnieszka Stacherzak: Typologia funkcjonalna gmin Dolnego Śląska a Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020.....	322
Izabela Szamrej-Baran, Paweł Baran: Subiektywne i obiektywne mierniki ubóstwa energetycznego	332
Maciej Szarejko, Jerzy Ładysz: Podstawy ekonomiczne kształtowania i racjonalnego wykorzystania miejskiego systemu zielonej infrastruktury	340
Katarzyna Tarnawska: Analiza determinant rozwoju regionalnego w świetle ewolucyjnej geografii ekonomicznej	350
Alina Walenia: Polityka spójności Unii Europejskiej a zmiany systemowe w zarządzaniu finansami publicznymi.....	359
Beata Warczewska, Barbara Mastalska-Cetera: Strategie rozwoju gmin mających obszary o szczególnych wartościach przyrodniczych a model zrównoważonego rozwoju	370
Marcelina Zapotoczna: Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania potrzeb mieszkaniowych w Polsce	378
Adam Zydroń, Piotr Szczepański, Sebastian Gawel: Ograniczenia i możliwości zwiększania lesistości w aglomeracji poznańskiej na przykładzie gminy Rokietnica.....	387
Adam Zydroń, Piotr Szczepański, Piotr Walkowski: Analiza zmian cen transakcyjnych gruntów niezabudowanych w gminie Września w latach 2002–2009	394

Summaries

Franciszek Adamczuk: Tritia – a new form and institution of European integration	20
Bartosz Bartosiewicz, Iwona Pielesiak: Daily mobility of small town's inhabitants in Łódź Metropolitan Area	29
Magdalena Belof: Challenges of regional spatial planning.....	37
Piotr Chmiel, Leszek Stanek: Economic efficiency of building the roads for the residential areas in the local spatial management plans	48
Joanna Cymerman: Conditions of changes in the structure of land ownership in Central Pomerania in the years 2000–2012	58
Łukasz Damurski: Stakeholders of the spatial decision-making process on a local level. Theory and practice	67
Eleonora Gonda-Soroczyńska: Polyfunctionality or monofunctionality of spas in the face of spatial transformations?	75
Piotr Gryszel, Daria Elżbieta Jaremen, Andrzej Rapacz: EU funds as the tourist function raising factor in the selected tourist communes of Jelenia Góra region	88

Piotr Hajduga: Special economic zones in Poland and the formation of human capital.....	101
Piotr Idczak, Karol Mrozik: Cost-effectiveness evaluation of solutions shaping river basin retention as a method of flood risk reduction.....	111
Marian Kachniarz: Top leaders and stragglers – investment activity of Lower Silesia communities.....	118
Anna Katola: The importance of gender equality for long-term growth.....	127
Olgierd Kempa, Jan Kazak: Functional and spatial transformation and the real estate taxes.....	135
Lidia Kłos: Territorial pollution in rural areas of the West Pomeranian Voivodeship.....	146
Piotr Krajewski: Planning problems in the areas of landscape parks near Wrocław on the example of Ślęzański Landscape Park.....	154
Natalia Krawczynszyn: Trends of tourism policy in Polish-Czech euroregions – unification or diversification of border tourist product?.....	162
Barbara Kryk: Draft model of support in the labor market of young people at risk of social exclusion.....	169
Marta Kusterka-Jefmańska: Quality of life vs. quality of public services in practice of research at the local level.....	177
Grażyna Leśniewska: Family influence on the attitudes of citizens society..	185
Jerzy Ładysz: Directions of development of green infrastructure in the Wrocław functional area.....	195
Urszula Markowska-Przybyła: Application of experimental economics for measuring of social capital.....	203
Barbara Mastalska-Cetera, Beata Warczewska: Implementation of selected programs supporting agriculture in the Landscape Park “Barycz Valley”.....	213
Piotr Mijał: Legal aspects of competitiveness of Special Economic Zones ...	222
Katarzyna Milewska-Osiecka: New housing construction within the spatial policy for suburban zone of Łódź.....	231
Agnieszka Ogrodowczyk: Housing policy and contemporary changes of the inner city – example of Łódź.....	239
Jan Polski: Ecological, public and economic aspects of the spatial order in the region.....	247
Katarzyna Przybyła, Eleonora Gonda-Soroczyńska: Level of social infrastructure development in Wrocław.....	255
Zbigniew Przybyła: Sustainable development as a dynamic idea of shaping the economic space.....	260
Adam Przybyłowski: Road transport infrastructure development in Poland with special emphasis on safety issues.....	271
David Ramsey: Assessment of districts attractiveness in Wrocław.....	280

Janusz Rosiek: Impact of the implementation of the EU Climate and Energy Package (EU CEP) on socio-economic development of selected EU countries	291
Anna Skorwider-Namiołko, Jarosław Skorwider-Namiołko: Waste management as a part of the strategic management in local self-government units	300
Beata Skubiak: Regional policy in the face of demographic changes	309
Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałązka: Social capital as a factor supporting innovative small businesses on the example of the Lublin Voivodeship	321
Agnieszka Stacherzak: Functional typology of Lower Silesia municipalities and “Development strategy of Lower Silesia Voivodeship 2020”	331
Izabela Szamrej-Baran, Paweł Baran: Subjective and objective measures of fuel poverty	339
Maciej Szarejko, Jerzy Ładysz: Economic principles of development and rational use of urban green infrastructure system	349
Katarzyna Tarnawska: Theoretical analysis of regional development determinants in the light of evolutionary economic geography	358
Alina Walenia: EU cohesion policy vs. system changes in public finance management	369
Beata Warczewska, Barbara Mastalska-Cetera: The development strategies of communes, which are areas of special natural values with regard to the sustainable development model	377
Marcelina Zapotoczna: Taxonomic analysis of spatial differentiation of housing needs in Poland	386
Adam Zydróż, Piotr Szczepański, Sebastian Gawel: Limitation and possibilities of forestation growth in the Poznań agglomeration on the example of the Rokietnica commune	393
Adam Zydróż, Piotr Szczepański, Piotr Walkowski: Transaction prices changes analysis of undeveloped properties in the municipality of Września in the years 2002–2009	400

Łukasz Damurski

Politechnika Wroclawska

UCZESTNICZY PROCESU PODEJMOWANIA DECYZJI PRZESTRZENNYCH NA SZCZEBLU LOKALNYM. TEORIA I PRAKTYKA¹

Streszczenie: Proces podejmowania decyzji przestrzennych na szczeblu lokalnym prowadzony jest przez władze gminy, a obywatele mogą włączać się w ten proces na etapie składania wniosków oraz wyłożenia do publicznego wglądu. Prezentowany artykuł poszukuje odpowiedzi na pytanie, jak te teoretyczne założenia systemu planowania przestrzennego są realizowane w praktyce. Pilotażowe badanie wybranych gmin województwa dolnośląskiego, obejmujące wywiady z przedstawicielami administracji samorządowej, pozwala wyróżnić najważniejsze grupy aktorów zaangażowanych w lokalną politykę przestrzenną i wskazać istotne różnice między teorią i praktyką planowania w gminach.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, samorząd lokalny, komunikacja społeczna, akto-
rzy procesu planowania przestrzennego.

DOI: 10.15611/pn.2014.367.06

1. Wstęp

Wszelkie decyzje dotyczące przestrzeni podejmowane przez samorządy lokalne należą do szeroko rozumianej sfery publicznej. Wyróżnikiem publicznych decyzji przestrzennych są przede wszystkim ich widoczne efekty (bezpośredni wpływ na krajobraz i sposób funkcjonowania przestrzeni – nawet jeśli proces ten jest rozłożony w czasie) oraz powszechność (poprzez zmiany w krajobrazie i w wartości nieruchomości dotyczą wszystkich mieszkańców – nawet jeśli obejmują jedynie fragment przestrzeni). Tym samym planowanie przestrzenne oddziałuje na interesy osób prywatnych i różnych grup funkcjonujących w przestrzeni samorządowej, stając się sferą, w której rodzą się, ujawniają i kryształizują konflikty społeczne.

¹ Artykuł prezentuje wyniki badań prowadzonych w ramach projektu pt. „Komunikacja społeczna w procesie planowania przestrzennego. Próba przededefiniowania roli urbanisty w procesie podejmowania decyzji przestrzennych” realizowanego na Wydziale Architektury Politechniki Wrocławskiej w latach 2012–2015, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki (decyzja nr DEC2011/03/D/HS4/00806).

Zatem aby móc właściwie prowadzić sprawy dotyczące przestrzeni, z uwzględnieniem aktualnych potrzeb społeczności lokalnych i możliwości przyszłego rozwoju społeczno-gospodarczego, potrzebna jest wnikliwa znajomość procesów podejmowania decyzji przestrzennych.

Analiza wszelkiego typu decyzji publicznych – w tym również przestrzennych – jeśli ma być pełna i wszechstronna, powinna obejmować przynajmniej dwa kierunki badań: aktorów (uczestników) i procesy (procedury). Prezentowany artykuł, będący zaledwie przyczynkiem dla szerszych badań dotyczących przebiegu procesów planistycznych w naszym kraju, dotyczyć będzie pierwszej z wymienionych sfer, a więc aktorów.

2. Teoria

O uczestnikach planowania przestrzennego niezwykle trafnie pisze K. Pawłowska, nazywając ich „graczami”. Autorka wymienia 5 zasadniczych aktorów „gry o przestrzeń” – są to mieszkańcy (użytkownicy przestrzeni), władze publiczne (decydenci), właściciele nieruchomości, inwestorzy oraz projektanci². Każdy „gracz” ma własne interesy, motywacje i cele, które w procesie planowania przestrzennego muszą zostać zidentyfikowane i skonfrontowane ze sobą. Proces ten, przedstawiony z perspektywy planisty-projektanta w sposób profesjonalny rozpoznającego warunki „gry o przestrzeń”, jawi się jako niezwykle trudny, wymagający szczególnej wiedzy z zakresu komunikacji społecznej.

Obserwacje K. Pawłowskiej są bardzo cenne poznawczo, porządkują bowiem zagadnienie uczestników procesu planowania przestrzennego; co więcej, w powiązaniu z proponowanymi przez autorkę praktycznymi metodami partycypacji społecznej są niezwykle inspirujące dla planistów przestrzennych³. Ponieważ jednak proces planistyczny został przez nią zaprezentowany z punktu widzenia jednego tylko „gracza” (projektanta), nie daje odpowiedzi na pytanie, jak podejmowanie decyzji przestrzennych jest postrzegane przez władze samorządowe, a więc ostatecznego decydenta całego procesu. O ile bowiem zgadzamy się, że projektant-urbanista musi posiadać fachową wiedzę nie tylko z zakresu planowania przestrzennego, ale również komunikacji społecznej (tak wynika zarówno z prac K. Pawłowskiej, jak i z wielu innych dokumentów – zob. chociażby *Nowa Karta Ateńska*⁴ czy *Efekty kształcenia na*

² Zob. K. Pawłowska, *Przeciwdziałanie konfliktom wokół ochrony i kształtowania krajobrazu. Partycypacja społeczna, debata publiczna, negocjacje*, Politechnika Krakowska, Kraków 2008, s. 74–79.

³ Prezentowanie zagadnień planistycznych na gruncie komunikacji społecznej nie jest niczym nowym – w teorii planowania idea ta jest obecna co najmniej od lat 90. XX w. (zob. np. P. Healey, *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*, UBC Press, Vancouver 1997).

⁴ The European Council of Town Planners, *The New Charter of Athens 2003. The European Council of Town Planners' Vision for Cities in the 21st century*, Lisbon 2003.

kierunku gospodarka przestrzenna...⁵), to jednak ostateczna decyzja podejmowana jest przecież przez wójta/burmistrza/prezydenta, a zatwierdzana przez radę gminy/miasta.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na obowiązujące w Polsce prawo planistyczne. Podstawowym dokumentem regulującym kwestię planowania przestrzennego jest ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶. Jakkolwiek dokument ten (rozpatrywany łącznie z aktami wykonawczymi) zawiera stosunkowo szczegółowe zapisy dotyczące praktycznego gospodarowania przestrzenią, to jednak pozwałam sobie umieścić go w dziale teoretycznym właśnie z uwagi na potrzebę skonfrontowania idei ustawowych (teorii) z doświadczeniem samorządowym (praktyką).

Spośród wielu zapisów ustawy przytoczę tylko te, które w sposób bezpośredni dotyczą procesu podejmowania decyzji przestrzennych. Co więcej, ograniczę się do procedur opisujących miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, świadomie pomijając studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (jako dokument o charakterze strategicznym, nie będący aktem prawa miejscowego – art. 9 ust. 5 ustawy) oraz decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (ponieważ dotyczą one przypadków braku planu miejscowego i z założenia powinny stanowić wyjątek od reguły⁷ – art. 59 ust. 1).

W wielkim skrócie proces planistyczny można przedstawić następująco: rada gminy w drodze uchwały przystępuje do sporządzenia planu miejscowego (art. 14, ust. 1), następnie wójt/burmistrz/prezydent sporządza projekt planu miejscowego (zawierający część tekstową i graficzną – art. 15, ust. 1) i prowadzi procedurę zbierania wniosków, uzgodnień i opinii, wyłożenia do publicznego wglądu (art. 17 ust. 1–13), a na końcu przedstawia projekt radzie gminy/miasta do uchwalenia (art. 17 ust. 14). Rada uchwała plan miejscowy (art. 20 ust. 1), a wójt/burmistrz/prezydent przedstawia uchwałę wojewodzie w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi (art. 20 ust. 1).

Organ stanowiący i kontrolny (rada) współpracuje zatem z organem wykonawczym (wójt/burmistrz/prezydent) w celu podjęcia decyzji dotyczącej przestrzeni. Zapraszają do tej współpracy również szereg instytucji (poprzez uzgadnianie i opiniowanie) oraz wszystkich zainteresowanych (poprzez zbieranie wniosków i uwag oraz wyłożenie do publicznego wglądu). Zaskakujące jest to, że na liście osób (grup) biorących udział w podejmowaniu decyzji przestrzennych nie ma projektantów-urbanistów!

⁵ *Efekty kształcenia na kierunku gospodarka przestrzenna na Wydziale Architektury Politechniki Wrocławskiej*, Politechnika Wrocławska, Wrocław 2012.

⁶ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

⁷ W praktyce decyzje o warunkach zabudowy są stosowane dość często z uwagi na znacznie krótsze procedury ich przygotowania. Jednak według P. Śleszyńskiego i in. fakt, że gminy z wolna, ale konsekwentnie dostosowują się do braku posiadania planów, coraz śmielej stosując doraźne rozwiązania właśnie w postaci decyzji o warunkach zabudowy, jest aktualnie największym zagrożeniem dla lokalnego ładu przestrzennego (zob. P. Śleszyński, T. Komornicki, J. Solon, M. Więckowski, A. Deręgowska, B. Zielińska (red.), *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2010 roku*, Warszawa 2012).

Ustawa zawiera jedynie odsyłacz do innego aktu prawnego (ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów)⁸ wskazujący, że opracowanie planów miejscowych jest projektowaniem zagospodarowania przestrzennego w skali lokalnej (art. 5 ustawy o pizp). Oznacza to, że prawo wykonywania samodzielnych funkcji projektowania przestrzeni przysługuje wyłącznie osobom wpisanym na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, czyli izby urbanistów (art. 6 ustawy o samorządach zawodowych).

Aby ostatecznie odpowiedzieć na pytanie o pozycję urbanisty w procesie planistycznym, trzeba sięgnąć do ustawy o samorządzie gminnym⁹, która stwierdza, że wójt/burmistrz/prezydent wykonuje swoje zadania przy pomocy urzędu gminy/miasta, którego jest kierownikiem (art. 33, ust. 1 i 3). Urząd zaś – w zależności od wielkości i struktury organizacyjnej – wykonuje projekty planistyczne samodzielnie lub zleca ich opracowanie wyspecjalizowanym firmom prywatnym. I tu dopiero pojawia się postać projektanta-planisty, który wykonuje swój zawód na zlecenie urzędów gmin/miast (choć oczywiście nie tylko). Jego uprawnienia reguluje wspomniana ustawa o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, zgodnie z którą „wykonywanie zawodu urbanisty polega na projektowaniu zagospodarowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej, zgodnie z wymaganiami ładu przestrzennego, ochrony wartości architektonicznych i krajobrazowych, z wymaganiami ochrony środowiska, racjonalności struktur osadniczych i sieci infrastruktury oraz na edukacji w tym zakresie” (art. 2 ust. 3). Wśród obowiązków członków izby urbanistów na pierwszym miejscu wymienia się przestrzeganie przy wykonywaniu czynności zawodowych obowiązujących przepisów oraz zasad wiedzy technicznej lub urbanistycznej (art. 2 ust. 3 pkt 1).

O roli urbanisty w procesie podejmowania decyzji przestrzennych oraz o tym, jak postrzega on swoją pozycję, pisałem już wcześniej w innych pracach¹⁰. Tu wystarczy powiedzieć, że teoretycznie polscy urbanisci umiejscowieni są pomiędzy najważniejszymi uczestnikami procesu projektowego: mieszkańcami, inwestorami, władzami samorządowymi i organizacjami pozarządowymi. Jak stwierdza M. Belof, planista jest predysponowany do pełnienia roli mediatora, animatora dialogu i bezstronnego pośrednika¹¹. Niestety ta szczególna pozycja tylko w niewielkim stopniu przyczynia się do równoważenia potrzeb społecznych, ekonomicznych i środowiskowych

⁸ Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42.

⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

¹⁰ Zob. Ł. Damurski, *Polish planners' attitudes towards citizen participation*, „Problemy Ekoro-zwoju” 2012, vol. 7, nr 2, s. 87–96 oraz Ł. Damurski, *Rola planisty przestrzennego w procesie partycypacji społecznej: zachodnie idee a polska rzeczywistość*, [w:] *Gospodarka przestrzenna społeczeństwu: praca zbiorowa*, t. 1, red. W. Ratajczak, K. Stachowiak, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2010, s. 99–108.

¹¹ M. Belof, *Teoria a praktyka planowania regionalnego: doświadczenia polskie w planowaniu przestrzennym po 1998 r.*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2013.

na drodze partnerstwa i współpracy z różnymi aktorami polityki samorządowej. Urbanistom brakuje odpowiednich postaw i kwalifikacji, brakuje siły przebicia. Aby właściwie zrealizować potencjał wynikający z roli urbanistów w procesie podejmowania decyzji przestrzennych, potrzeba szeregu zmian zarówno w sferze kultury organizacyjnej urzędów, jak i w kwalifikacjach samych projektantów (zwłaszcza w zakresie komunikacji społecznej). W tym artykule pragnę pokazać uczestników planowania przestrzennego z perspektywy urzędników zajmujących się planowaniem przestrzennym w wybranych gminach.

3. Praktyka

Aby wytypować gminy do badań empirycznych, posłużyłem się tzw. wskaźnikiem potencjału demokratycznego w planowaniu przestrzennym, który definiuję jako iloraz liczby uchwalonych planów i liczby mieszkańców w danej gminie¹². Odpowiada on założeniu mówiącemu, że im więcej przeprowadza się procedur planistycznych, tym większe szanse ma społeczność lokalna na zapoznanie się z procedurami podejmowania decyzji i na udział w procesie planowania przestrzennego. Oczywiście takie podejście nie ma nic wspólnego z jakością gospodarki przestrzennej, a służy jedynie doborowi próby do badań¹³.

Stosując opisany tu wskaźnik w odniesieniu do województwa dolnośląskiego¹⁴, wyznaczono 3 gminy, w których wystąpiła najwyższa liczba planów w przeliczeniu na mieszkańca średnio w latach 2009–2011¹⁵ (Kobierzyce, Walim, Kunice), oraz 3 gminy, w których w tym samym okresie wystąpił największy przyrost liczby planów na mieszkańca (Bogatynia, Zawonia, Świerzawa). Ponieważ okazało się, że w tak zarysowanym zbiorze nie ma w ogóle dużych miast, w celu zrównoważenia rozkładu cech osadniczych próbę tę uzupełniono o Wrocław, Wałbrzych i Legnicę, uzyskując w efekcie zestaw 9 miejscowości.

¹² W odróżnieniu od wskaźnika pokrycia planistycznego rozumianego jako % powierzchni gminy pokrytej planami miejscowymi, będącego popularną miarą postępu prac planistycznych (zob. P. Śleszyński i in., wyd. cyt.).

¹³ Z punktu widzenia urbanistyki dużą liczbę planów w gminie ocenić trzeba raczej negatywnie, ponieważ rozdrobnienie i rozproszenie decyzji przestrzennych nie sprzyja kształtowaniu ładu przestrzennego.

¹⁴ Wybór woj. dolnośląskiego podyktowany był przyjętym układem projektu badawczego: na Dolnym Śląsku przeprowadzono szeroko zakrojone badania pilotażowe, które pozwoliły na przetestowanie metod badawczych przed przystąpieniem do realizacji badań w innych częściach kraju.

¹⁵ Główny Urząd Statystyczny publikuje dane dotyczące planowania przestrzennego w gminach od 2007 r., początkowo w Banku Danych Regionalnych, a obecnie w Banku Danych Lokalnych. W roku 2009 uległa zmianie metoda obliczania powierzchni gminy objętej planami, wskutek czego publicznie dostępne zasoby są podzielone na okres 2007–2008 i 2009–2011. Z uwagi na istotne zastrzeżenia wysuwane pod adresem pierwotnie stosowanej metody, kwestionujące jakość uzyskanych w ten sposób danych (Śleszyński i in., wyd. cyt.), w niniejszym opracowaniu zawężono okres analizy do lat 2009–2011.

W każdej z wytypowanych gmin przeprowadzono wywiady z urzędnikami odpowiedzialnymi za proces planowania przestrzennego¹⁶. Wyniki tych rozmów stanowią istotny przyczynek do opisu praktyki podejmowania decyzji przestrzennych i w dużej mierze stoją w opozycji do opisanej wcześniej teorii.

Według ankietowanych urzędników najważniejszymi uczestnikami procesu podejmowania decyzji są właściciele nieruchomości, zainteresowani przeznaczeniem ich gruntów w planie, a także przedsiębiorcy i inwestorzy chcący rozwijać swoją działalność na terenie danej gminy (tabela 1). Dopiero w dalszej kolejności w wypowiedziach ankietowanych pojawiają się mieszkańcy (nienależący do dwóch wcześniej wymienionych grup) i urzędnicy. Co zastanawiające, w zasadzie nie ma w tym zestawieniu projektantów: urbanistów, planistów przestrzennych (tylko jedna odpowiedź tego rodzaju). Spowodowane jest to zapewne kilkoma czynnikami: po pierwsze, projektant jest oczywistym uczestnikiem procesu planistycznego i badani urzędnicy, udzielając odpowiedzi, mogli w ogóle nie brać go pod uwagę; po drugie, jak wykazano wyżej, projektant w polskim systemie planowania przestrzennego działa na zlecenie urzędu gminy, a przez to bywa często postrzegany jako jego reprezentant; po trzecie wreszcie, rola urbanisty w wielu gminach jest tak ograniczona, że sprowadza się w zasadzie do rysowania planu i pisania uchwały pod dyktando władz, bez udziału w podejmowaniu decyzji. Choć brzmi to mało prawdopodobnie, to jednak dane prezentowane w dalszej części tego artykułu wskazują, że ten ostatni wariant nabiera coraz większego znaczenia.

Tabela 1. Odpowiedzi na pytanie „Kto najczęściej uczestniczy w procesie projektowym?”

Odpowiedź	Liczba wskazań ogółem	% gmin, w których udzielono danej odpowiedzi
Właściciele nieruchomości	7	77,78
Przedsiębiorcy, inwestorzy	5	55,56
Urzędnicy	2	22,22
Mieszkańcy*	2	22,22
Inne**	5	55,56

* niebędący inwestorami albo właścicielami nieruchomości; ** w tym: rady osiedli, liderzy społeczni, projektanci, osoby protestujące itd.

W badaniu pytano również o to, kogo brakuje w procesie planowania przestrzennego, a zdaniem urzędników mógłby lub powinien się w nim pojawić (tabela 2). Odpowiedzi na to pytanie były znacznie mniej liczne niż w poprzednim pytaniu (poprzednio średnio 2,33, teraz średnio 1,33 odpowiedzi w każdej gminie). Sugeruje to, że ankietowanym znacznie łatwiej wymienić uczestników procesu planistycznego, niż

¹⁶ Szczegółowy opis zastosowanych metod zamieszczono w raporcie dostępnym na stronie internetowej http://kpp.arch.pwr.wroc.pl/prace/komunikacja_spoleczna/komunikacja.html.

wskazać tych, którzy w tym procesie nie biorą udziału. W dwóch gminach odpowiedziano wręcz, że nikogo nie brakuje, jednak trudno stwierdzić, czy taka odpowiedź wynika z wysokiego poziomu partycypacji społecznej w tych miejscowościach, czy raczej z braku świadomości urzędników co do tego, kto powinien (mógłby) uczestniczyć w procesie podejmowania decyzji przestrzennych.

Istotnym problemem jest niska aktywność właścicieli nieruchomości znajdujących się w obszarze objętym projektem. Często dowiadują się oni o opracowywanym planie dopiero po fakcie, gdy przystępują do realizacji własnych zamierzeń inwestycyjnych. Powoduje to niepotrzebne napięcia w kontaktach z władzami samorządowymi i stąd taka odpowiedź ankietowanych urzędników.

Tabela 2. Odpowiedzi na pytanie: „Kto najczęściej nie uczestniczy w procesie projektowym? Kogo w nim brakuje?”

Odpowiedź	Liczba wskazań ogółem	% gmin, w których udzielono danej odpowiedzi
Mieszkańcy	3	33,33
Właściciele gruntów	3	33,33
Nie ma takich osób/grup	2	22,22
Inne*	4	44,44

* w tym: radni, władze wyższego szczebla, organizacje pozarządowe, przedsiębiorcy itd.

Tabela 3. Odpowiedzi na pytanie: „Jaką rolę odgrywa urbanista w kontaktach na linii władze samorządowe – mieszkańcy?”

Odpowiedź	Liczba wskazań ogółem	% gmin, w których udzielono danej odpowiedzi
Niewielką	4	44,44
Doradzanie władzom samorządowym	3	33,33
Udział w dyskusji publicznej	3	33,33
Doradzanie mieszkańcom	2	22,22
Inne *	3	33,33

* w tym: mediacje i negocjacje, wyważenie interesu publicznego i interesów prywatnych itd.

Zgodnie z przywołanym wcześniej komunikacyjnym podejściem do planowania przestrzennego urbanista jest swego rodzaju zwornikiem, pośrednikiem między władzą samorządową a pozostałymi uczestnikami procesu planistycznego. Dlatego kulminacyjnym momentem badania było pytanie o pozycję urbanisty w procesie projektowym. Niemal połowa ankietowanych urzędników stwierdziła, że planista odgrywa tylko niewielką rolę w podejmowaniu decyzji przestrzennych (tabela 3). Pozostałe odpowiedzi wskazują na uzupełniającą, wspierającą funkcję urbanisty

względem władz samorządowych, który doradza urzędnikom i mieszkańcom oraz prowadzi dyskusję publiczną nad ustaleniami projektu w trakcie jego wyłożenia do publicznego wglądu. Potwierdza to wcześniej wysuniętą tezę o marginalizacji projektantów w procesie planistycznym.

Zastanawiająca jest rozbieżność między ujęciami teoretycznymi a praktyką projektową. Ankietowani przedstawiciele władz samorządowych (decydenci) postrzegają uczestników procesu planistycznego inaczej niż projektanci czy teoretycy planowania. Wśród różnic (liczba wskazywanych aktorów, ich ważność) najistotniejsza wydaje się ta dotycząca roli projektanta-urbanisty, która w świadomości urzędników jest niewielka i w większości przypadków sprowadza się do wspierania władzy samorządowej.

4. Wnioski

Tematem tego artykułu jest planowanie przestrzenne w wybranych gminach województwa dolnośląskiego, ze szczególnym uwzględnieniem uczestników tego procesu. Ujęcia prawne i teoretyczne akcentują równoprawność wszystkich osób i grup biorących udział w podejmowaniu decyzji przestrzennych, akcentując jednocześnie kluczową rolę władz samorządowych (decydentów) i urbanistów (projektantów).

Tymczasem wyłaniający się z przedstawionych tu badań obraz procesu planowania przestrzennego wskazuje, że spectrum uczestników podejmowania decyzji przestrzennych jest zawężone do zaledwie dwóch, trzech grup: są to przede wszystkim właściciele gruntów, inwestorzy (przedsiębiorcy) oraz urzędnicy. Aktywność tych osób, przy jednoczesnej bierności wszystkich innych grup funkcjonujących w przestrzeni samorządowej sprawia, że interesy społeczności lokalnej są reprezentowane w sposób wybiórczy, co wypacza ideę procesu podejmowania decyzji publicznych i niekorzystnie wpływa na ostateczny kształt projektów planistycznych.

Poprawa tej sytuacji wymaga szeregu zmian, zarówno w dziedzinie praktyki samorządowej (kultura organizacyjna, zarządzanie procesami decyzyjnymi), jak i w świadomości społeczności lokalnych (kompetencje i postawy obywatelskie). Wydaje się, że szansę na połączenie i wsparcie wszystkich działań zmierzających do demokratyzacji procesu podejmowania decyzji przestrzennych daje rozwijająca się obecnie komunikacja społeczna. Temu właśnie zagadnieniu poświęcony jest projekt badawczy, którego wstępnym etapem jest prezentowany artykuł.

Literatura

- Belof M., *Teoria a praktyka planowania regionalnego: doświadczenia polskie w planowaniu przestrzennym po 1998 r.*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2013.
- Damurski Ł., *Polish planners' attitudes towards citizen participation*, „Problemy Ekorozwoju” 2012, vol. 7, nr 2.
- Damurski Ł., *Rola planisty przestrzennego w procesie partycypacji społecznej: zachodnie idee a polska rzeczywistość*, [w:] *Gospodarka przestrzenna społeczeństwu: praca zbiorowa*, t. 1, red. W. Rajczak, K. Stachowiak, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2010.

- Efekty kształcenia na kierunku gospodarka przestrzenna na Wydziale Architektury Politechniki Wrocławskiej*, Politechnika Wroclawska, Wrocław 2012.
- Healey P., *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*, UBC Press, Vancouver 1997.
- Pawłowska K., *Przeciwdziałanie konfliktom wokół ochrony i kształtowania krajobrazu. Partycypacja społeczna, debata publiczna, negocjacje*, Politechnika Krakowska, Kraków 2008.
- Śleszyński P., Komornicki T., Solon J., Więckowski M., Deręgowska A., Zielińska B. (red.), *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2010 roku*, opracowanie wykonane w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN dla Departamentu Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa na zlecenie Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Warszawa 2012.
- The European Council of Town Planners, *The New Charter of Athens 2003. The European Council of Town Planners' Vision for Cities in the 21st century*, Lisbon, <http://www.ceu-ectp.org/e/athens/> (dostęp: 16.03.2009).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

STAKEHOLDERS OF THE SPATIAL DECISION-MAKING PROCESS ON A LOCAL LEVEL. THEORY AND PRACTICE

Summary: Spatial decision-making process at the local level is carried out by the municipal authorities and citizens can join this process at various stages. This paper seeks to answer the question, how the theoretical principles of the spatial planning system are implemented in practice. A pilot survey of selected municipalities of Lower Silesia, including interviews with representatives of local government is used to define the main groups of actors involved in local spatial politics and to indicate significant differences between the theory and practice of planning on a local level.

Keywords: spatial planning, local authority, social communication, actors of spatial planning process.