

Urbanistyka poza prawem. Relacje nieformalnych procesów w planowaniu przestrzennym z procedurami skodyfikowanymi

urbanistyka # planowanie przestrzenne # procesy nieformalne # system planowania
masterplany # struktura organizacyjna urzędu # projekty interdyscyplinarne # partycypacja
urban planning # spatial planning # informal processes # planning system # master plans
the organizational structure of the city office # interdisciplinary projects # participation

System planowania przestrzennego na poziomie lokalnym ewoluuje nie tylko w wyniku zmian ustawowych. Zmienia się również w związku z procesami realizowanymi w ramach jego nieformalnej, nieskodyfikowanej części. Komponent nieformalny łączy się z jego ustawowymi elementami – dopełnia je, rozbudowuje, niejednokrotnie pozwala poprawić niedoskonałości. Artykuł wskazuje na charakterystyczne procesy zachodzące w obu częściach systemu oraz zależności między nimi, bazując na doświadczeniach samorządów dolnośląskich oraz z innych europejskich systemów planowania. Tylko nakreślenie całościowego obrazu systemu planowania przestrzennego umożliwia świadome korzystanie z dostępnych narzędzi i adekwatne dobieranie ich do lokalnych potrzeb. Może też wpływać na sposób organizacji struktur jednostek samorządu.

OPEN ACCESS

Citation: Ciesielski M., Urbanistyka poza prawem. Relacje nieformalnych procesów w planowaniu przestrzennym z procedurami skodyfikowanymi, „Miasto. Pamięć i Przyszłość”, 3/1 (2018).

<https://doi.org/10.26774/mpp.45>

Editor: Katarzyna Uczkiewicz

Received: October, 2018

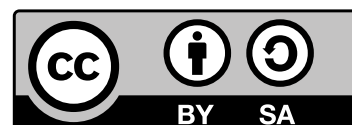
Accepted: December, 2018

Published: December, 2018

Copyright: © Ośrodek „Pamięć i Przyszłość”
This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-ShareAlike Licence, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited, with indications if any changes are made. All derivative works must be licensed under the same licence.

Urban planning outside the law

The spatial planning system on the local level evolves not only as a result of statutory changes but also in connection with activities carried out within its informal part. The informal component of the system is associated with its statutory elements, as it complements and expands them and often allows for improving imperfections. The article outlines these processes and dependencies among them, based on the experience of Lower Silesia local governments and other European planning systems. Only an overall picture of the spatial planning system enables the conscious use of available tools and adequate matching them to local needs. It can also affect the way the structures of self-government units are organized.



Michał Ciesielski – absolwent Wydziału Architektury Politechniki Wrocławskiej, projektant-urbanista w Biurze Rozwoju Wrocławia, założyciel Sekcji Małych Miast przy Zarządzie Głównym Towarzystwa Urbanistów Polskich, autor licznych projektów urbanistycznych oraz artykułów w czasopismach branżowych, szkoleniowiec. Prowadzi zajęcia na Wydziale Architektury Politechniki Wrocławskiej, organizuje konferencje, spotkania i wydarzenia popularyzujące urbanistykę. Jest doradcą samorządów w zakresie gospodarki przestrzennej.

Wprowadzenie

Coraz więcej działań związanych z planowaniem przestrzennym jest zaledwie luźno związana z zakresem tej dziedziny opisanym w prawie. Liczne procesy planistyczne wdrażane przez lokalne samorządy wynikają z nowych rodzajów wyzwań, przed jakimi stają te jednostki. Chociaż wciąż większość urbanistów praktyków i projektantów zajmuje się sporządzaniem formalnych dokumentów planistycznych (planów miejscowych i studiów gmin), coraz większą część systemu planowania stanowi obszar nieskodyfikowany, wychodzący poza ustawowe ramy. Złożoność tego typu wyzwań nieopisanych w prawie sama w sobie stanowi formalną metodę i poważne wyzwanie – tak dla praktyków, jak i naukowców¹. Geneza coraz częstszego stosowania metod nieformalnych związana jest z tendencjami o zarówno pozytywnym, jak i negatywnym charakterze. Zjawiskiem pozytywnym jest np. potrzeba odchodzenia od modelu zarządzania samorządami zbliżonego do „governance through coordination”² (z wyraźnym

podziałem na zarządzających i zarządzanych) do modeli mniej zhierarchizowanych, opartych na kompetencjach i argumentacji – choć one też niosą ze sobą zagrożenia i trudności. Do negatywnych powodów zachodzenia takich procesów można zaliczyć niedorozwinięcie systemu planowania przestrzennego na poziomie ustawowym (w tym jego rosnącą nieprzewidywalność, spowodowaną nakładającymi się na siebie narzędziami lokalizacji inwestycji, jak choćby tzw. wuzetkami, czy decyzjami wynikającymi z nowej tzw. specustawy mieszkaniowej)³. Niedomagający system wymaga wypełniania jego luk działaniami miękkimi.

Powody wdrażania procesów nieformalnych w planowaniu przestrzennym przez dolnośląskie samorządy są bardzo różnorodne. Działania te traktowane są przez lokalne samorządy także jako narzędzia – remedium na kurczenie się małych miast, np. w szczególnie zagrożonym

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

2. K. Martens, *Actors in a Fuzzy Governance Environment* [w:] *Fuzzy Planning, The Role of Actors in a Fuzzy Governance Environment*, s. 27, Ashgate, London, 2007.

3. Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących z dnia 5 lipca 2018 r.

w tym zakresie paśmie Sudetów. Jednocześnie bywają pomocne w procesach rozwojowych samorządów przechodzących boom rozwojowy w obszarze metropolitalnym Wrocławia.

Lepsze zrozumienie roli działań nieformalnych, motywów ich podejmowania i wpływu na funkcjonowanie samorządów, ułatwiłoby świadome z nich korzystanie. Dałoby też podstawy do dyskusji o ewentualnych zmianach ustawowych. Artykuł naświetla tę tematykę, bazując na rzeczywistych procesach na Dolnym Śląsku oraz doświadczeniach spoza województwa i kraju. Nacisk położono na cztery czynniki, które w znacznym stopniu determinują kształt tych procesów i ich skalę. Jednym z nich są doświadczenia zewnętrzne (krajowe i zagraniczne), wpływające na to w jaki sposób samorządy lokalne organizują i wdrażają te procesy. Na skalę i kształt działań w znacznym stopniu wpływają możliwości finansowe gminy, pozostawiając w gestii samorządu większą bądź mniejszą możliwość elastycznego kształtowania procesów. Szczególnie istotne są kompetencje wszystkich interesariuszy, bez których procesom tym zagraża tzw. tokenizm⁴, czyli fikcja oddania decyzyjności ludziom. Często marginalizowanym, acz istotnym czynnikiem, jest uwzględnianie w działaniach kwestii etycznych wyborów głównych aktorów procesów. Dopiero umiejętne zestawienie tych wszystkich grup

czynników, pozwala na świadome kształtowanie procesów w nieformalnym planowaniu. Ułatwia też dostrzeżenie ich roli w szerszej perspektywie, w powiązaniu ze skodyfikowanymi procedurami sporządzania dokumentów planistycznych. Daje zatem możliwość uzyskania całościowego obrazu systemu planowania przestrzennego na poziomie lokalnym.

Implementacja doświadczeń zewnętrznych

Procesy nieformalne, jako dopełnienie systemu planowania przestrzennego są powszechnym zjawiskiem w krajach Europy. Uzależnione są od rodzaju systemu, ale także od zwyczajowych norm przyjętych w danych krajach. Europejskie rodziny systemów planowania – napoleońskie, germańskie, skandynawskie⁵, a także systemy z krajów Europy Środkowo-Wschodniej, o strukturach zbliżonych do systemów germańskich, pozostawiają nieco odmienne obszary do zagospodarowania procesami nieformalnymi.

System brytyjski daje dużą swobodę w decyzji o docelowym zagospodarowaniu przestrzeni władzom lokalnym. Samorządy dysponują np. rozbudowanymi narzędziami do realizacji partnerstwa prywatno-publicznego, wdrażania, finansowania i budowania relacji z deweloperami, które w Polsce na pewno zaliczałyby się do działań nieformalnych. Narzędzia, takie jak Local Delivery Vehicles, regulujące zakres możliwości relacji na linii samorząd–deweloper, są dobierane w zależności od lokalnych potrzeb⁶. System brytyjski jest odmienny od polskiego,

4. S.R. Arnstein, (1969), *A Ladder of Citizen Participation*, [w:] „Journal of the American Planning Association” 1969, t. 35, nr 4, s. 216–224; t. 35, nr 4, s. 216–224.

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

6. *Housing Delivery Vehicles*, publikacja internetowa: <http://localpartnerships.org.uk>, Local Partnerships, Local Government Association i HM Treasury, 2017.

choć i na Dolnym Śląsku podejmowane są próby konstruowania bardziej złożonych struktur współpracy z deweloperami. Przykładem może być proces partycypacyjnego projektowania deptaka w Karpaczu, zainicjowany w 2013 r. przez ówczesne lokalne władze i dewelopera zainteresowanego poprawą jakości przestrzeni publicznej⁷. Oparty o ideę Multi Level Governance proces projektowy miał doprowadzić do kooperacji w tworzeniu głównej przestrzeni publicznej tego miasta we współpracy z korzystającym z niej biznesem. Co prawda współpraca na zasadach MLG zakończyła się na etapie wypracowania konsensusu co do formy przestrzeni centrum, nie zaś współpracą finansową zainteresowanych jednostek przy jego realizacji, ale i tak był to ciekawy poligon doświadczalny dla urbanistów, deweloperów i samorządowców. Najczęściej przykłady wielopoziomowej współpracy między jednostkami samorządowymi i prywatnymi dotyczą przestrzeni publicznych. Celem działań, niezależnie od docelowej formy zarządu nad nieruchomością, jest wykreowanie przestrzeni ogólnodostępnych, mających stanowić integralną część miasta. Efekty takiej wielopoziomowej współpracy można zobaczyć np. na wrocławskim osiedlu Nowe Żerniki, ale także na osiedlu blokowym Kosmonautów.

Bardziej przystającym do polskiej rzeczywistości prawnej jest jednak system niemiecki, w którym także istotnym elementem jest część nieformalna. Chociaż procedura nieskodyfikowanych procesów nie jest tam formalnie regulowana, dobrowolne zaangażowanie w nie

władz publicznych stało się normalną praktyką. Wieloletnie doświadczenia naszych zachodnich sąsiadów doprowadziły do wykształcenia procedur, które ułatwiają rozpoznanie, a czasem wyeliminowanie konfliktów zanim nastąpi przystąpienie do sporządzania formalnych dokumentów. Dzieje się tak na poziomie całego miasta w ramach planowania sektorowego (*Stadtentwicklungsplanung*), na które składają się tematyczne podprogramy dotyczące całej jednostki administracyjnej, takie jak rynek pracy, mieszkalnictwo, infrastruktura socjalna i użyteczności publicznej czy transport⁸. W Polsce przyjmuje się raczej, że nieformalne procesy prowadzące do powstania dokumentów sektorowych (np. przyjęta przez Radę Miejską Wrocławia *Wrocławska Polityka Mobilności*⁹), dedykowane są wąskim obszarom tematycznym (w tym wypadku komunikacji). Często są to opracowania wysokospecjalistyczne, których tworzenie wymaga partycypacji nie tylko lokalnej społeczności, ale również interdyscyplinarnego grona specjalistów. Tak jest w przypadku przygotowania przez niektóre samorządy w Polsce opracowań dotyczących kształtowania kompozycji miast (np. Studium Lokalizacji Obiektów Wysokościowych w Gdańsku, czy Studium kompozycyjne Miasta Szczecin).

Wrocław jak dotąd nie zdecydował się na realizację procesu budowania osobnej polityki kompozycyjnej dla miasta, ale jej elementy pojawiły się w uchwalonym w 2018 r. Studium

7. M. Ciesielski, *Karpacz – uspołecznione warsztaty projektowe* [w:] *Laboratoria Multi Level Governance*, Wrocław, 2014.

8. E. Pahl-Weber, D. Henckel, *The Planning System and Planning Terms in Germany*, ARL, Hanover 2008 r.

9. Uchwała nr XLVIII/1169/13 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 19 września 2013 r. w sprawie Wrocławskiej Polityki Mobilności.

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Wrocławia. W nowym dokumencie studium znalazło się zresztą kilka polityk sektorowych (np. mieszkaniowa, rzeczna czy przestrzeni publicznych). Co ciekawe, takie podejście do zakresu merytorycznego formalnego dokumentu, jakim jest Studium, spowodowało, że niejako automatycznie niezbędne okazało się znaczne rozbudowanie procesów nieformalnych, wspomagających jego powstanie (łącznie 103 spotkania – fora, debaty, spotkania w terenie i z radami osiedli).

Znane m.in. z niemieckiego systemu planowania tzw. metody równoległe (*simultaneous methods*)¹⁰, czyli równoległe do procedury sporządzania dokumentu formalnego, miały w tym wypadku szczególnie szerokie zastosowanie¹¹. Tak w Niemczech, jak i w Polsce elastyczne procesy nieformalne dopełniają następujące po sobie etapy sztywnych procedur sporządzania formalnych dokumentów, tzw. *consecutive methods*. W obu tych systemach planowania słabością jest bezwładność ich hierarchicznej struktury, gdy pojawia się potrzeba współpracy poziomej¹². Na ratunek przychodzą wtedy procedury nieformalne, które charakteryzują się bezpośrednim dialogiem zachodzącym między konkurującymi ze sobą problemami i konstruktywnym krytycyzmem, ale nie oznaczają chaosu. Wprost przeciwnie – do ich głównych

cech zalicza się określone ramy czasowe oraz bazowanie na precyzyjnie określonych zasadach. Jedną z takich metod jest rozpowszechniona w krajach niemieckojęzycznych metoda testowego planowania (*Test Planning Method*)¹³. W największym skrócie mówiąc, zakłada ona drastyczną redukcję hierarchizacji struktury i równoległą pracę kilku interdyscyplinarnych drużyn projektowych, których członkowie na co dzień pracują w różnych skalach – lokalnej, regionalnej, krajowej, zagranicznej. Metoda zakłada równoległą pracę grup, dzięki czemu powstają alternatywne rozwiązania problemu. Nie jest zatem tania, ale daje znacznie większe szanse powodzenia przedsięwzięcia. O jej skuteczności świadczy skala projektów, w których była i jest stosowana: Europafiertel we Frankfurcie z pierwszej dekady lat dwutysięcznych, obwodnica kolejowa na pograniczu Niemiec, Francji i Szwajcarii planowana na 2030 r., przebudowa dawnej bazy lotniczej w Zurychu na business park w 2009 r., rewitalizacja terenów poprzemysłowych na granicy szwajcarskich gmin Riedholz i Luterbach z 2013 r.

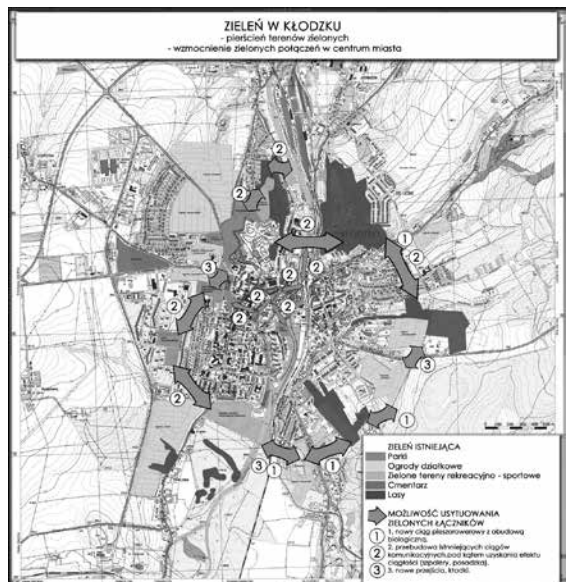
Co ciekawe, prawie równoległe do tego ostatniego projektu powstawał wspomniany wcześniej projekt przestrzeni publicznej w Karpaczu, który oparty był na bardzo podobnych zasadach – działaniu czterech interdyscyplinarnych grup projektowych, które na podstawie tych samych uwarunkowań wypracowały alternatywne rozwiązania przestrzeni. Również akcenty w organizacji projektu w Karkonoszach zostały położone na te same elementy – dobranie odpowiednich

10. K. Freisitzer, J. Maurer, 1985 *Das Wiener Modell, Erfahrungen mit innovativer Stadtplanung. Empirische Befunde aus einem Großprojekt*, Compres, Wien, 1985.

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

12. *Ibidem*.

13. *Ibidem*.



Rys. 1. Wybrane mapy ze strategii Kłodzka, silnie nasyconej treściami dotyczącymi kształtowania przestrzeni
Za: *Strategia Kłodzko 2030*

ekspertów, przygotowanie procesu, ale jednocześnie dopuszczenie elastyczności w trakcie jego trwania, rozbudowana partycypacja. Nacisk na dobór odpowiednio zróżnicowanej grupy ekspertów położono też podczas organizacji prac nad nową strategią Kłodzka. Zaowocowało to powstaniem strategii nasyconej treściami przestrzennymi.

Test Planning Method zawiera w sobie jednak jeden element, który w działaniach nieformalnych w Polsce jest zwykle pomijany – branie pod uwagę niepowodzenia przedsięwzięcia. Analizowane są dwa rodzaje błędów, które mogą je wywołać. Alfa występuje wówczas, gdy wstępnie odrzuca się jakieś założenie, które w efekcie postępu procesu okazuje się ostatecznie poprawne. Beta natomiast pojawia się wtedy,

gdzie zakłada się, że założenie jest poprawne, ale doprowadza do złych rezultatów¹⁴.

Wartym popularyzacji na naszym gruncie jest rozpowszechniony u naszego zachodniego sąsiada zwyczaj sporządzania ramowych planów rozwoju. Stanowią one narzędzie nieformalne, ale w odróżnieniu od *Stadtentwicklungsplanung*, plany ramowe skoncentrowane są na zadaniach *stricte* urbanistycznych na mniejszym obszarze. Stanowią podstawę merytoryczną do sporządzenia w późniejszym etapie planu miejscowego dla danej dzielnicy miasta. W związku z tym, że jest to narzędzie nieformalne, umożliwia skupienie się na wybranych aspektach, które uznaje się za istotne. Dzięki temu pozwala na planowanie bardziej konkretnych, fizycznych form, niż w planach miejscowych oraz umożliwia

podejmowanie tematów niestanowiących materii dokumentów formalnych – design miejski, kwestie społeczno-ekonomiczne, czy ekologiczne¹⁵. Tego typu projektowanie daje silne podstawy merytoryczne podejmowanych decyzji na etapie formalizowania prawa miejscowego w postaci planów miejscowych. Kosztowność podobnych procesów poprzedzających powstanie planów powoduje, że w Polsce nie są one podejmowane często. Ponadto w powszechnym odbiorze spowalniają proces sporządzania planu miejscowego (choć w końcowym efekcie mogą go w rzeczywistości przyspieszyć).

Dobrymi przykładami podobnych procesów są masterplany dla Nadodrza i Przedmieścia Oławskiego, sporządzane w ramach rewitalizacji tych obszarów, lub działania nieformalne poprzedzające rewitalizację centrum wrocławskiego Psiego Pola. Podobne intencje miała inicjatywa podjęta wspólnie przez Miasto i Powiat Krapkowice, w ramach której w 2017 r. Sekcja Małych Miast Towarzystwa Urbanistów Polskich zorganizowała konkurs urbanistyczny i warsztaty dotyczące terenów ujścia rzeki Osobłogi do Odry. Współpraca samorządów z urbanistami zaowocowała wypracowaniem nie tylko konkretnych wizji projektowych tego obszaru, ale również komentarza do nich, dzięki warsztatom, na które zaproszono zespół kilkudziesięciu specjalistów z branż zajmujących się kształtowaniem przestrzeni. Proces w Krapkowicach nie był sporządzany zgodnie z metodologią powstawania ramowych planów rozwoju, ale odniósł podobny skutek,

skupiając się na najważniejszych problemach danej przestrzeni.

Posiadanie przez samorzządy rozbudowanego wachlarza opracowań nieformalnych, takich jak masterplany, plany rozwoju, czy plany sektorowe, okazuje się szczególnie przydatne w okresach niestabilności systemu planowania. Doświadczenia ostatnich zmian w prawie pokazują, że to właśnie ten rodzaj opracowań określających potrzeby i możliwości rozwoju gminy staje się szczególnie przydatny w prowadzeniu spójnej polityki przestrzennej. Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych (tzw. specustawa mieszkaniowa) z lipca 2018 r.¹⁶ wprowadziła do polskiego systemu trzecią procedurę prowadzącą do uzyskania pozwolenia na budowę budynków mieszkalnych. Dotychczasowy dualizm polskiego systemu planowania oparty o warunki zabudowy i plany miejscowe został więc dodatkowo rozbudowany o narzędzie mogące służyć do szybkich, punktowych zmian planów miejscowych, bez potrzeby przeprowadzania konsultacji społecznych. W tej samej ustawie pojawiają się jednocześnie obostrzenia powodujące, że decyzje muszą być zgodne z „potrzebami i możliwościami rozwoju gminy wynikającymi z ustaleń studium [...]” oraz „stanem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych” (art. 7 ust 4 ustawy), czy „charakterem zabudowy miejscowości” (art. 6 ust 1 ustawy). W efekcie studium i bilanse potrzeb mieszkaniowych, choć nie są aktami prawa miejscowego, wpływają bezpośrednio na decyzje lokalizacyjne. Z kolei

15. E. Pahl-Weber, D. Henckel, *op. cit.*

16. Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących z dnia 5 lipca 2018 r.

ustalenia studiów i bilansów są bezpośrednio powiązane z nieformalnymi programami sektorowymi (komunikacyjnymi, kompozycyjnymi, środowiskowymi, społecznymi itp.). Zapisy studium wynikają zazwyczaj z decyzji, które zapadły przy okazji sporządzania analiz, czy masterplanów dla części gminy (dzielnic, sołectw, osiedli), których integralnym elementem jest ich forma przestrzenna. Sporządzanie tego typu opracowań (które dają konkretne rozwiązania dotyczące np. wysokości zabudowy, jej gęstości, kompozycji urbanistycznej osiedli i ich wyposażenia) staje się więc kluczowe w polskim systemie planowania.

Wpływ etycznych zachowań aktorów na kształt procesów

Kolejną kwestią, która niejednokrotnie decyduje o kształcie procesów nieformalnych w planowaniu przestrzennym, jest wątek etyczny, społeczny. Działania urbanistyczne niejako ze swej natury skupiają się na grupach ludzi, społecznościach lokalnych. Jednak to aktywność pojedynczych osób decyduje o finalnym kształcie prowadzonych procesów. Związki psychologii z działaniami rewitalizacyjnymi, czy szerzej – przekształcaniem przestrzeni, są tematem licznych badań (*urban psychology*). Wskazują one na więzi sąsiedzkie, międzyludzkie na danym obszarze, jako klucz powodzenia tych procesów¹⁷. Aspekt ten jest też wyraźnie podkreślony w dwunastu zasadach rozważnej rewitalizacji miast, dotyczących procesów w ramach berlińskiej IBA w 1984 r.¹⁸. Szczególnie mocno

akcentuje go ECTP – Karta demokracji uczestniczącej w procesach planowania przestrzennego (European Charter on Participatory Democracy in Spatial Planning Process) z 2015 r.¹⁹, w której zwraca się uwagę na fakt, że demokracja uczestnicząca musi być komplementarna do reprezentatywnej, aby mogła w niej uczestniczyć każda osoba, nawet ta nieczująca się reprezentowana. Można więc powiedzieć, że to w jakimś stopniu remedium na zagrożenie o jakim w dosadny sposób pisał Thomas Jefferson: „Demokracja to nic innego jak rządy mafii, gdzie pięćdziesiąt jeden procent ludzi może odebrać prawa pozostałym czterdziestu dziewięciu”. Karta podkreśla rolę aktorów uczestniczących w procesach planowania przestrzeni.

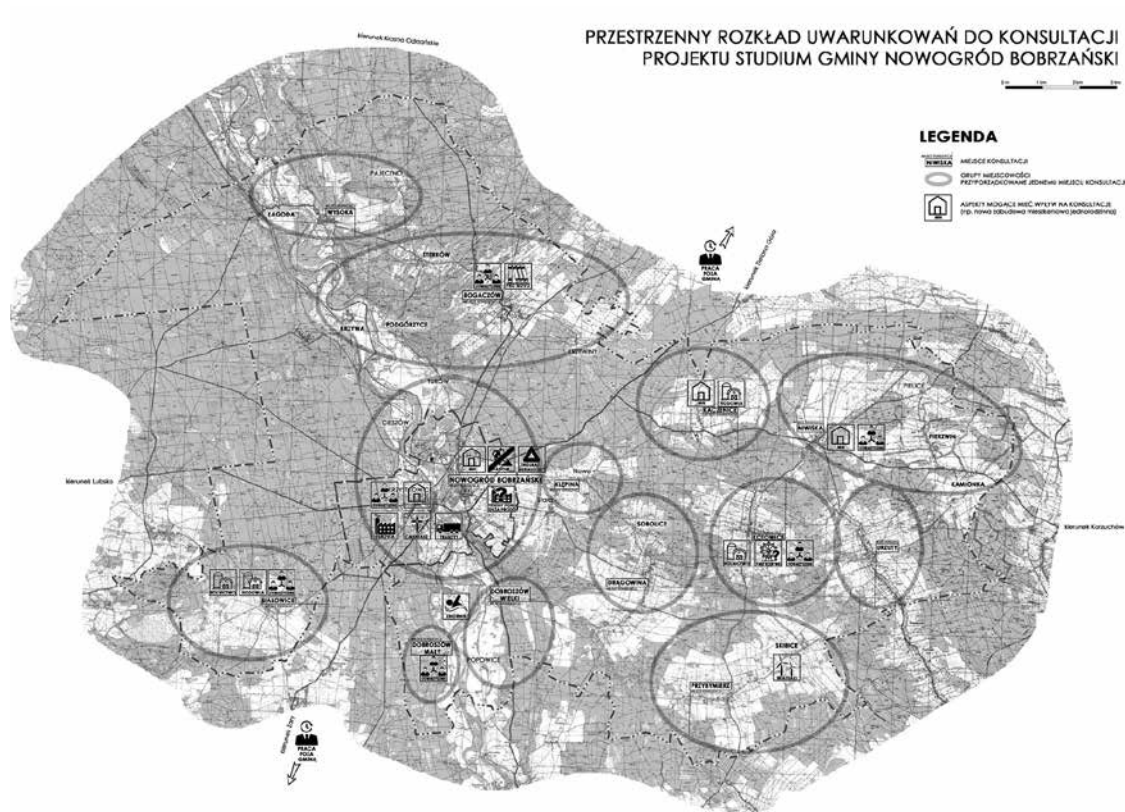
Aktorami procesów nieformalnych są jednak nie tylko uczestniczący w nich przedstawiciele lokalnych społeczności, ale także decydenci – inicjujący je samorządowcy oraz odpowiadający za ich przeprowadzenie eksperci. To ich decyzje i motywy działania w istotny sposób wpływają na ostateczny kształt procesów. Przekładając wprost podział typów zachowań etycznych Carnapa²⁰ na zachowania aktorów uczestniczących w procesach nieformalnych, można je podzielić na motywistyczne, nominalistyczne i efektywistyczne. Motywistyczne, czyli skupione na przekonaniu o słuszności przystąpienia

17. K. Sas-Bojarski, A. Kiwnik-Dahm, *Psychologiczne uwarunkowania przekształceń i rewitalizacji miast – zarys problemu* [w:] Zarządzanie rozwojem przestrzennym miast, red. P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek, *Urbanista*, 2010.

18. H.-W. Hämer, *The Twelve Principles for Cautious Urban Renewal* [w:] *Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen, Stadterneuerung Berlin*, Berlin, 1990.

19. *European charter on participatory democracy in spatial planning process*, ECTP-CEU General Assembly, Dublin, 2015

20. R. Carnap, *Philosophy and logical syntax*, Londyn, 1935.



Rys. 2. Mapowanie uwarunkowań społecznych w ramach sporządzania studium Nowogrodu Bobrzańskiego

do danego procesu, nominalistyczne, skupiające się na poprawności i jakości jego przeprowadzenia, niezależnie od skutków, jakie przyniesie, oraz efektywistyczne, skupione wyłącznie na zaplanowanym efekcie. Rozpoznanie uwarunkowań osobowych, lub maksymalnie głębokie zagłębienie się w lokalne struktury społeczne, bliskie skali osobowej, może znacznie ułatwić realizację samych procesów. Szczególnie ciekawe efekty osiąga się wtedy, gdy badanie to ma swój wydźwięk przestrzenny, czyli zebrane dane

przedstawiane są na mapach. Przykładem graficznego przedstawienia danych społecznych może być zmapowana baza danych aktywności lokalnych, obrazująca poziom i typy aktywności społeczności osiedli we Wrocławiu, stanowiąca część Analizy Funkcjonalnej Osiedli Wrocławia²¹. Z kolei niewielkie miasto Nowogród Bobrzański, przygotowując się w 2017 r. do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, postanowiło przedstawić na mapę uwarunkowania społeczne, które

21. I. Mironowicz, *Analiza Funkcjonalna Osiedli Wrocławia*, Dom Pokoju, Wrocław, 2016.

wpłyną na opracowanie tego dokumentu (działalność organizacji społecznych, stowarzyszeń, nieformalnych grup interesów). Skrzyżowanie danych społecznych z możliwościami ich mapowania daje zupełnie nową jakość danych i pozwala wysnuć wnioski, które byłyby niemożliwe do zidentyfikowania bez graficznego ich przedstawienia.

Motywy i sposoby działania głównych decydentów nieformalnych procesów planistycznych były tematem debaty burmistrzów małych i średnich miast podczas VI Kongresu Urbanistyki Polskiej na sesji mobilnej w Wejherowie w czerwcu 2018 r. Interesującym wnioskiem, jaki można wyciągnąć z tej debaty, jest duży wpływ przestrzeni miast (ich materialnej struktury) na sposób zarządzania tymi procesami. Sposób postrzegania specyfiki przestrzeni miast przez decydentów wpływa na rodzaje procesów jakie podejmują i sposób ich prowadzenia. Skończona, kompletna przestrzeń Podkowy Leśnej, burzliwie rozwijająca się Rumia, zdominowany uwarunkowaniem nowego węzła drogowego Olsztynek, czy centrotwórcza w regionie funkcja Bolesławca, powodują, że burmistrzowie i prezydenci tych miast inicjują inne rodzaje procesów i w odmienny sposób je realizują. Procesy nieformalne w Podkowie Leśnej są zdominowane przez wysublimowane interwencje rewitalizacyjne, niejednokrotnie powiązane z działaniami w sferze kultury. Rumia stara się z kolei okiełznać skokowy rozwój terytorialny obszaru zurbanizowanego, ponieważ stanowi zaplecze mieszkaniowe Trójmiasta. Niewielki

Olsztynek skupia się na pogodzeniu idei *słowcity* z burzliwym rozwojem terenów aktywności gospodarczej, rozrastających się w związku z powstaniem nowego węzła dróg ekspresowych. Przygraniczny Bolesławiec i współorganizator debaty – kaszubskie Wejherowo – jako stolice regionów wdrażają procesy w zakresie działań podnoszących prestiż, atrakcyjność i centrotwórczą rolę tych miast.

Zasoby finansowe a zakres działań

Możliwości finansowe gmin stanowią ważny czynnik decydujący o kształcie wdrażanych procesów nieformalnych w planowaniu przestrzennym. Miasta małe, z ograniczonymi możliwościami finansowymi, zmuszone są korzystać w tym celu z dofinansowania pozyskanego z różnorodnych programów rządowych bądź unijnych. Konstrukcja finansowa procesów istotnie wpływa na ich późniejszą realizację. Jak zgodnie stwierdzili praktycy zajmujący się konsultacjami społecznymi w ramach projektów przestrzennych, zgromadzeni na jednym z paneli V Forum Praktyków Partycypacji w czerwcu 2018 r. we Wrocławiu – procesy realizowane w ramach projektów finansowanych zewnętrznie często charakteryzuje brak elastyczności. Plan konsultacji zaakceptowany przez instytucję finansującą jest trudny do zmiany, nawet jeśli jest to uzasadnione merytorycznie. Krótkie terminy realizacji i dodatkowe obciążenia biurokratyczne często skutecznie odstraszały gminy od wprowadzania potrzebnych korekt, a stąd już blisko do zejścia w drabinie partycypacji społecznej do

„symbolizmu” udającego jedynie partycypację społeczną²². Z drugiej strony, ograniczenia kadrowe i finansowe małych gmin powodują, że nieformalne procesy są podejmowane w sytuacjach, gdy naprawdę zachodzi taka potrzeba, a nie z powodu „mody” na partycypację.

Przykładem obrazującym taką genezę projektu były działania niewielkiej sudeckiej gminy Lewin Kłodzki, która pomimo dogodnej lokalizacji między dwoma uzdrowiskami, przy ważnej drodze krajowej i przygranicznym położeniu, ma kłopoty z wykorzystaniem swojego potencjału. Gmina pozyskała środki na projekt zatytułowany „Analiza potencjałów kulturowych, społecznych, przestrzennych i krajobrazowych Lewina Kłodzkiego”²³. Współpraca historyków, kulturoznawców i urbanistów dała efekt w postaci dokumentu przydatnego w procesie sporządzania planów miejscowych, bo szczególnie mocno skupiała się na aspekcie przestrzeni. W ramach projektu przeprowadzono szerokie konsultacje społeczne, co daje urbanistom sporządzającym plany miejscowe zgodnie z jego wytycznymi mandat do wdrażania zaproponowanych w nim konkretnych rozwiązań przestrzennych. Dzięki rozbudowanej części graficznej, analiza potencjałów Lewina to nie tylko hasła, ale wskazanie konkretnych miejsc dla ich realizacji. Dodatkowo w celu uprawdopodobnienia realizacji zaproponowanych rozwiązań, część z nich przedstawiono w formie przykładowych zadań realizacyjnych, rozpisanych na konkretne

działania. W efekcie analiza potencjałów w Lewinie to prawdziwy generator pomysłów na plany miejscowe, które już na początku procedury będą miały wsparcie lokalnej społeczności, bo zostały z nią wcześniej, jeśli nie wypracowane, to przynajmniej uzgodnione²⁴. W przypadku tego projektu sztywność jego zakresu wynikająca z uzyskanego dofinansowania została złagodzona elastycznością zespołu projektantów. Zakres merytoryczny mógł więc wykroczyć poza wcześniej założone ramy, choć możliwości finansowe gminy nie pozwalały na rozbudowanie go o dodatkowe elementy, których nie dało się przewidzieć na początku procesu.

Podobne sytuacje to stały problem specjalistów odpowiedzialnych za wdrażanie procesów nieformalnych finansowanych ze źródeł zewnętrznych. Pomimo tego samorządy, nauczone nabytymi już doświadczeniami, starają się modyfikować i rozwijać wachlarz stosowanych narzędzi partycypacyjnych. Miasto Milicz w ramach rządowego projektu „Modelowa rewitalizacja miast” w 2017 r. przeprowadziło rozbudowane konsultacje społeczne na wszystkich śródmiejskich podwórkach, które mają być objęte rewitalizacją. Zatrudniając do tego celu interdyscyplinarny zespół składający się z konsultanta, urbanisty i architektów, udało się wzbogacić sztamkowe spotkania otwarte dla mieszkańców o działania w realnej przestrzeni miasta (spacery badawcze, konsultacje koncepcji projektowych, analizy planistyczne). Innym przykładem może być Kostrzyn nad Odrą, który w 2018 r. realizował modelowe konsultacje

22. Arnstein, S.R. (1969), *A Ladder of Citizen Participation*, [w:] „Journal of the American Planning Association”, tom. 35, nr 4, s. 216–224, 1969.

23. Ł. Medeksza (red.), *Analiza potencjałów kulturowych, społecznych, przestrzennych i krajobrazowych Lewina Kłodzkiego*, 2014.

24. M. Ciesielski, *Nie tylko sztamkowe uwarunkowania do planu miejscowego, czyli art. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym trochę inaczej*, Wydawnictwo SUZOU, Wrocław, 2017.

planu miejscowego w ramach projektu Ministerstwa Rozwoju Regionalnego realizowanego przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej. Pomimo potrzeby przygotowania bardzo szczegółowego planu konsultacji społecznych w celu uzyskania dofinansowania, gmina postanowiła przeprowadzić złożony proces partycypacyjny, twórczo łącząc różne techniki konsultacji – warsztaty przyszłościowe z World Cafe i spacerzy badawcze.

Chociaż działania nieformalne w mniejszych miastach traktowane są często jak lekarstwo na przełamanie negatywnych trendów, sposób na zaktywizowanie lokalnych społeczności i znalezienie nowej drogi rozwoju, samorządy muszą uwzględniać również czynniki zewnętrzne. Te zaś pozostają często nieubłagane, niwecząc efekty wdrażanych procesów. Przykładem mogą być działania rewitalizacyjne w angielskim mieście St. Hellen, położonym w połowie drogi między Liverpooliem a Manchesterem. To typowe miasto w konurbacji, na obrzeżu dużo większych ośrodków miejskich. St. Hellen ma problem z przełamaniem negatywnych trendów demograficznych i ekonomicznych. Ominęły je główne potoki środków, które na nowo ożywiły centra dużych miast angielskich²⁵. W efekcie okazało się, że pomimo zauważalnego renesansu dużych miast w konurbacji – Liverpoolu i Manchesteru – znacznie od nich mniejsze St. Hellen właściwie pominęło (lub przeżyło bardzo krótką) fazę reurbanizacji (w rozumieniu modeli cyklu rozwoju przestrzennego L. Van den Berga²⁶). St. Hellen, mimo wysiłków, pozostaje

ze swoimi problemami pokopalnianego miasta z rynkiem pracy zdominowanym przez proste prace fizyczne i problemami demograficznymi.

Skuteczność procesów nakierowanych na zmiany w funkcjonowaniu przestrzeni miast, szczególnie tych mniejszych, zależy więc też od odpowiedniego dobierania ich z uwzględnieniem skali szerszej niż lokalna, czyli zamykająca się w granicach samego miasta. Położenie akcentu na działania międzygminne, szczególnie w przypadku burzliwie i chaotycznie rozwijających się obszarów metropolitalnych sugerują tak naukowcy jak i urzędnicy. Gminy wciąż nie wykorzystują instrumentów nakierowanych na wspólną realizację zadań samorządowych²⁷. Jednocześnie jednymi z najważniejszych wyzwań dla tych jednostek samorządu są działania łagodzące negatywne skutki suburbanizacji (np. infrastrukturalne), a także ograniczanie terytorialnego rozwoju zabudowy i skupienie się na inwestowaniu na obszarach uprzednio już zagospodarowanych (brownfieldach)²⁸. Podstawowym wyzwaniem pozostają jednak nie tyle same fundusze, co przekonanie samorządów (szczególnie mniejszych), do potrzeby wdrażania działań rozbudowujących ustawowe procedury w planowaniu przestrzennym. Sytuacja w jakiej się znajdujemy przypomina często błędne koło. Wiedza lokalnych społeczności o możliwości i wadze współdecydowania o kierunkach przekształcania przestrzeni jest często znikoma.

25. S. Dembski, A. Schulze Bäing, O. Sykes, *What about the Urban Periphery?* Federal Institute for Population Research, Wiesbaden, 2017.

26. L. Van den Berg, *A Study of Growth and Decline*, 1982.

27. W. Jarczewski, K. Janas (red.), *Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych*, Kraków 2017.

28. K. KajdaneK, *Dlaczego polskie przedmieścia są tak chaotyczne i brzydkie?*, Instytut Nowych Mediów, 2017.

W efekcie decydenci, którzy nie widzą zainteresowania lokalnej społeczności tematem planowania przestrzennego, nie podejmują prób pozyskania środków na działania edukacyjne w tym zakresie. Jednym ze sposobów przełamania patowej sytuacji jest popularyzowanie wśród samorządowców dobrych przykładów działań i ich materialnych efektów. Przykładem może być wspomniana wcześniej Podkowa Leśna, gdzie tego typu procesy (współfinansowane zresztą właśnie ze źródeł zewnętrznych), wspomagające np. tworzenie nowego Studium gminy, stanowią jedno z podstawowych narzędzi sprawowania władzy.

Kompetencje interesariuszy

Umiejętne przeprowadzanie procesów nieformalnych w planowaniu przestrzennym wymaga wiedzy, dużego obycia z procesami formalnymi, skutecznego zarządzania i interdyscyplinarnego zaplecza kadrowego. Wszystkie te kwestie dotyczą głównych aktorów odpowiedzialnych za procesy – decydentów i ekspertów. Jednak w działaniach partycypacyjnych wiedza musi pojawić się również po stronie społecznej, czyli uczestniczących w działaniach przedstawicieli lokalnej społeczności. Świadomość potrzeby wyposażenia wszystkich interesariuszy w odpowiedni zakres umiejętności jest coraz częściej sygnalizowana przez samorządy, NGO-sy, rady osiedli i sołectwa.

Liczne projekty, których elementem są konsultacje społeczne, zaczynają się więc od działań edukacyjnych. Odpowiadając na te potrzeby,

wrocławska Fundacja Dom Pokoju w ramach projektu Wrocław Rozmawia, przeprowadzała cykliczne warsztaty o nazwie „Akademia Liderów”. Ich częścią był komponent przestrzenny, przygotowujący lokalnych liderów do korzystania z zapisów planów miejscowych, skutecznego uczestniczenia w procesach partycypacyjnych i korzystania z narzędzi takich jak miejski portal mapowy. Podobne warsztaty, realizowane przez zewnętrzne podmioty, są organizowane także w innych miastach wojewódzkich, np. w Poznaniu. Z kolei w ramach wspomnianego już projektu Ministerstwa Rozwoju, zwiększającego kompetencje samorządów w konsultowaniu dokumentów planistycznych, podmioty zewnętrzne takie jak FRDL czy Stocznia, realizują projekty, w ramach których pierwszym działaniem jest edukacja urzędników do uczestniczenia w tego typu procesach. Działania edukacyjne dotyczą więc obu stron biorących udział w procesach nieformalnych. Głód wiedzy potrzebnej do wpływania na realizowane projekty jest jednak coraz większy. Potrzeby w tym zakresie zgłaszają tak rady kilkudziesięciotysięcznych osiedli we Wrocławiu, jak i sołtysi małych wsi.

Pilnym wyzwaniem w najbliższym czasie stanie się zapewne zwiększanie kompetencji radnych gmin. Wspomniana już wcześniej ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących daje radnym decyzyjność w zakresie szybkich i mogących generować poważne konflikty przestrzenne, zmian ustaleń

obowiązujących planów miejscowych. Jednocześnie nie wprowadza adekwatnej procedury uspołecznienia procedury prowadzącej do przyjmowania przez rady gmin uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej (art. 7 ustawy). Edukacja radnych samorządowych może więc okazać się w najbliższych latach kluczowym wyzwaniem w zakresie działań kompetencyjnych dotyczących procesów planistycznych.

Zarys zależności procesów formalnych i nieformalnych

Doświadczenia samorządów dolnośląskich, polskich oraz europejskich w skutecznym przeprowadzaniu procesów nieformalnych w planowaniu przestrzennym dają możliwość nakreślenia i uporządkowania miejsca tych działań w szeroko rozumianym systemie planowania. Procesy nieformalne łączą się z formalnymi – poprzedzają je, inicjują, towarzyszą im, albo zamykają je i pomagają wdrożyć projekty w życie. W zależności od miejsca w strukturze całego systemu, służą one innym celom.

Osobną grupą działań nieformalnych są procesy niezależne od tych opisanych w prawie, których nie krępują przepisy ustawowe. Tym bardziej jednak wymagają one wkładu pracy organizacyjnej, przemyślanego doboru zespołu projektowego, harmonogramu i zasad wdrażania. Ich siłą jest elastyczność, dająca szansę powrotu do porzuconych rozwiązań, np. w celu rozbudowania struktury projektu, bądź jej ograniczenia. Jak wspomniano wcześniej, atut ten

ogranicza jednak finansowanie zewnętrzne projektów, które zazwyczaj wymaga działania według wcześniej przygotowanego planu.

Procesy poprzedzające, inicjujące formalne działania planistyczne (np. sporządzenie mpzp, studiów gmin, GPR-ów) są nakierunkowane na zdobycie danych, które pomogą je przeprowadzić. Ułatwiają też osiągnięcie kompromisów i zawarcie wstępnych umów, zanim samorząd zdecyduje się na przystąpienie do sporządzania opracowań stanowiących prawo lokalne. Bywa, że procesy niezależne (np. sporządzenie masterplanu dla fragmentu miasta) przeradzają się w inicjujące, np. gdy okazuje się, że realizacja kluczowego elementu masterplanu wymaga usztywnienia warunków rozwoju planem miejscowym.

Najpopularniejszy rodzaj procesów nieformalnych to działania wspierające sporządzanie planów miejscowych i studiów gmin. Zazwyczaj są inicjowane z powodu pojawienia się problemów, których rozwiązanie pozwoli dalej procedować dokument. Są też takie, które samorzady inicjują, rozbudowując obowiązkową procedurę mpzp, studium, strategii czy GPR-ów o dodatkowe elementy partycypacyjne. Ich słabością jest wydłużanie procedury trwania planu, jednak można tego uniknąć rozbudowując poprzedzające plan procesy inicjujące.

Rzadziej podejmowane są nieformalne procesy wspomagające wdrażanie sporządzonych już planów. Standardem po uchwaleniu planu miejscowego jest przekonanie o jego nieograniczonej sprawczości. Jednak to nie plan miejscowy, a ostateczny kształt przestrzeni powinien być efektem

ZARYS STRUKTURY PROCESÓW NIEFORMALNYCH W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM NA POZIOMIE LOKALNYM

<p>PROCESY NIEZALEŻNE</p>	<p>Procesy niezależne od procesów formalnych. Mogą zainicjować procesy formalne (sporządzania planów, studium, gminnych programów rewitalizacji itp.), ale nie jest to ich głównym celem. PRZYKŁADY PROCESÓW</p> <ul style="list-style-type: none"> - polityki sektorowe (np. komunikacyjne, kompozycyjne, środowiskowe, przestrzeni publicznych), - działania edukacyjne (lokalnej społeczności, urzędników, decydentów, komunikacji między aktorami procesów), - programy rewitalizacji*, - strategię*, - foresighty, - masterplany**, - analizy, badania, studia przypadków, - opracowania międzygminne lub jest z różnych poziomów (np. gmina-powiat). <p>* (za wyjątkiem formalnych procedur określonych ustawą) ** (jeśli nie są wstępem do sporządzania planów miejscowych)</p>
<p>PROCESY INICJUJĄCE</p>	<p>Procesy poprzedzające wdrożenie formalnych procedur sporządzania dokumentów określonych ustawowo. Ich celem jest uzyskanie dodatkowych informacji, ułatwienie podjęcie decyzji o kształcie procesu formalnego (np. określenie granic planu miejscowego, bądź części jego ustaleń). PRZYKŁADY PROCESÓW</p> <ul style="list-style-type: none"> - masterplany*, - analizy, studia (np. środowiskowe, ekonomiczne, kompozycyjne, konserwatorskie), - konkursy, - warsztaty projektowe (np. partycypacyjne lub metody planowania testowego - wypracowywanie alternatywnych rozwiązań), <p>* (jeśli są wstępem do sporządzania planów miejscowych)</p>
<p>PROCESY RÓWNOLEGŁE</p>	<p>Procesy postępujące wraz z procedurą formalnych dokumentów, nie zaburzające sekwencji czynności planistycznych (<i>simultaneous methods</i>). PRZYKŁADY PROCESÓW</p> <ul style="list-style-type: none"> - konsultacje społeczne projektów (składają się z licznych narzędzi dobieranych w zależności od potrzeb danego procesu, np. spotkania otwarte, spotkania konsultacyjne, badania ankietowe, warsztaty konsultacyjne, warsztaty przyszłościowe, punkt konsultacyjny, „kawiarenka obywatelska”, <i>world cafe</i>, forum lokalne, <i>domocs</i>, zespół roboczy, spacer badawczy, planowanie partycypacyjne, <i>planning for real</i>, rada mieszkańców, mapy interaktywne na www), <p>(źródło: katalog technik konsultacyjnych Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej)</p> <ul style="list-style-type: none"> - procesy współpracy z inwestorami (w przypadku równoległe toczących się prac projektowych inwestora - działania miękkie i twarde, wypracowywanie ustaleń pozaplanistycznych służących poprawnemu wdrażaniu inwestycji), - działania rewitalizacyjne, - wspomagające działania projektowe, - dodatkowe interakcje między instytucjami publicznymi, (obecnie rzadko postrzegane jako osobne procesy wymagające profesjonalnej organizacji), - analizy środowiskowe, ekonomiczne, społeczne (związane z procedurami sporządzania mpzp, studium), - marketing, promocja (wystawy, spotkania, narzędzia internetowe)

ZARYS STRUKTURY PROCESÓW NIEFORMALNYCH W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM NA POZIOMIE LOKALNYM		
PROCESY WDRAŻAJĄCE	<p>PROCESY WYKONAWCZE PRZYKŁADY</p> <ul style="list-style-type: none"> - kooperacja z inwestorami przy wdrażaniu projektów (realizacja ustaleń z etapu projektowego, działania miękkie), - działania nieruchomościowe (polityka nieruchomościowa jako część polityki przestrzennej, służąca realizacji kompleksowych części miasta), - konsultacje projektów wykonawczych, warunków konkursowych (np. przestrzeni publicznych) przez gminną komisję urbanistyczno-architektoniczną, jednostki projektowe gminy, plastyka miejskiego 	<p>PROCESY PODSUMOWUJĄCE PRZYKŁADY</p> <ul style="list-style-type: none"> - rozbudowane działania ewaluacyjne i monitoring realizacji projektu, - marketing, promocja, np. publikacje, wystawy, kampanie informacyjne dla lokalnej społeczności

Tabela 1. Zarys struktury procesów nieformalnych w planowaniu przestrzennym na poziomie lokalnym
Źródło: opracowanie własne

procesu, dlatego tak ważne są wszelkie działania wspierające przekształcanie przestrzeni zgodnie z intencją samorządu. Do takich procesów należy aktywna polityka nieruchomościowa gminy, nie tylko ukierunkowana na sprzedaż nieruchomości, ale również wspierająca powstawanie kompleksowych części miasta poprzez wymiany, dosprzedaże, wywłaszczanie oraz inicjowanie procesów scaleń i wtórnych podziałów. Do nieformalnych procesów wspierających powstawanie „dobrych” fragmentów miasta należy też rozbudowane opiniowanie projektów wykonawczych. Plany miejscowe zazwyczaj nie regulują takich szczegółów, jak np. sposób zagospodarowania przestrzeni publicznych, a wymagają one dużej delikatności w projektowaniu i decydują o sukcesie funkcjonowania części miasta.

Na koniec warto wspomnieć o ewaluacji, promocji, upowszechnianiu i monitorowaniu wdrażania projektów, z których niejednokrotnie wynika potrzeba podjęcia procesów inicjujących kolejnych działania planistyczne.

Procesy nieformalne a struktura organizacyjna gmin

Tak jak nie ma jednego przepisu na sukces miasta, tak nie ma też idealnej struktury organizacyjnej urzędu, która umożliwi przeprowadzenie skutecznych procesów w zakresie rozwoju przestrzennego. Wystarczy przejrzeć rozbudowane struktury urzędów miast wojewódzkich, żeby uzmysłwić sobie, jak bardzo się różnią. Zależą nie tylko od uwarunkowań (położenie nadmorskie, górskie, przygraniczne albo szkoła wyższa potrafią wywołać potrzebę stworzenia odpowiednich jednostek), ale także od aspiracji i wizji miasta. Położenie nacisku na realizację rozbudowanych procesów dotyczących przekształcania i usprawniania przestrzeni miasta wymaga więc odpowiedniej struktury uwzględniającej takie kwestie jak:

- otwartość, umiejętność współpracy z jednostkami zewnętrznymi (np. uczelnie, NGO-sy, inne jednostki samorządu),
- decentralizacja decyzyjności (a co za tym idzie np. profesjonalizacja lub wsparcie

- administracyjne rad osiedli, sołectw, ale również nietrwałych procesów MLG),
 - wytworzenie potencjału do tworzenia i inicjowania projektów (przestrzennych, środowiskowych, rewitalizacyjnych, strategicznych, plastycznych),
 - interdyscyplinarne kadry mogące pracować w różnych układach osobowych,
 - system pozyskiwania kadr (m.in. profesjonalny program praktyk),
 - spłaszczenie struktur odpowiedzialnych za działania projektowe,
 - stworzenie jednostki, pionu odpowiedzialnego za działalność projektową/kreacyjną (strategie, masterplany, polityki sektorowe, plany formalne),
 - stworzenie jednostki lub pionu odpowiedzialnego za wdrażanie planów,
 - silna koordynacja działań między pionami (np. biurem projektowym oraz wydziałem inwestycji i nieruchomości),
 - analizy skutków ekonomicznych sporządzanych opracowań (uprawdopodobnianie ich późniejszej realizacji),
 - współpraca z uczelniami i lokalnymi szkołami.
 - system szkoleń dla pracowników odpowiadający obecnym potrzebom, ale również przygotowujących ich do przyszłych zadań, realizujących wizję rozwoju miasta,
 - uwzględnienie popełnienia błędów i możliwość ich naprawy (wspomniany „error alfa i beta”),
 - wprowadzenie, jako zasady, wdrażania działań ewaluacyjnych (a po realizacji projektów
 - działań podsumowujących i monitorujących efekty),
 - zaangażowanie miasta/gminy w etap realizacji inwestycji przez inwestorów,
 - wsparcie i miękkie działania wpływające na ostateczny, materialny kształt inwestycji.
- Uwzględnienie powyższych czynników ułatwiłoby przeprowadzanie ambitnych, rozbudowanych procesów nieformalnych w planowaniu przestrzennym i profesjonalne powiązanie ich z procesami formalnymi. W efekcie działania samorządu związane z gospodarką przestrzenną mogłyby kończyć się nie tylko na sporządzeniu planów miejscowych, sprzedaniu gminnych gruntów i realizacji niezbędnej infrastruktury. Plany miejscowe stałyby się formalnym narzędziem realizacji głęboko przemyślanych polityk sektorowych, a sprzedaż nieruchomości i etapowanie inwestycji infrastrukturalnych zarówno służyłyby wpływom do budżetu, jak i pomagały w przebudowie kompletnych fragmentów miasta.
- Osiągnięcie takiego efektu wymaga zmiany podejścia do delegowania obowiązków w urzędach. Opisane procesy okołoplanistyczne, rozbudowujące niezbędne minimum działań wymagane ustawami, oznaczają potrzebę przydzielenia do nich pracowników. Koordynacja wdrażania zapisów planów miejscowych, edukacja, czy procesy wspierające sporządzanie formalnych dokumentów stały się na tyle skomplikowanymi działaniami, że nie sposób realizować ich przy okazji innych obowiązków – Szczególnie w przypadku dużych miast,

w których podnoszenie jakości życia wymagać będzie od samorządu coraz bardziej złożonych działań. Nie są to działania tanie z punktu widzenia kosztów administracji (etaty, szkolenia, oprogramowanie, stałe lub czasowe zatrudnienie ekspertów). Pozwalają jednak ustrzec się błędów, które w przyszłości okażą się niezwykle kosztowne, np. realizacji zbędnej infrastruktury komunikacyjnej czy podziemnej. Mniejsze gminy nie mogą sobie pozwolić na tak rozbudowaną strukturę administracji, ale są w stanie konstruować tymczasowe zespoły zadaniowe złożone z urzędników i zewnętrznych ekspertów, wsparte lokalnymi aktywistami – i coraz częściej tak właśnie robią.

Podsumowanie

Elementami składowymi systemu planowania przestrzennego są nie tylko procesy opisane

w ustawach okołoplanistycznych, ale również korespondujące z nimi procesy nieformalne. Na ich kształt wpływają różnorodne czynniki, które decydują o miejscu, jakie dany proces nieformalny zajmuje w systemie. Zidentyfikowane w tekście czynniki wpływające na kształt procesów zostały podparte doświadczeniami praktycznymi samorządów i usystematyzowane w postaci zarysu struktury procesów nieformalnych. Szczególnie mocno podkreślono relacje tej struktury z procedurami sporządzania formalnych dokumentów planistycznych, w tym planów miejscowych i studiów gmin. Usystematyzowanie wiedzy o nieformalnej części systemu planowania w Polsce ułatwia identyfikację niedoskonałości jego części ustawowej. Może również okazać się pomocne w kształtowaniu struktur urzędów gmin, sprzyjających wdrażaniu tego typu wielowątkowych działań.

Bibliografia

- Arnstein, S.R. (1969), *A Ladder of Citizen Participation*, [w:] *Journal of the American Planning Association*, tom 35, nr 4, s. 216–224, 1969.
- L. Van den Berg, *A Study of Growth and Decline*, 1982.
- R. Carnap, *Philosophy and logical syntax*, London 1935.
- M. Ciesielski, *Karpacz – uspołecznione warsztaty projektowe* [w:] *Laboratoria Multi Level Governance*, Wrocław 2014 r.
- M. Ciesielski, *Nie tylko sztapowe uwarunkowania do planu miejscowego, czyli art. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym trochę inaczej*, Wydawnictwo SUZOU, Wrocław 2017.
- S. Dembski, A. Schulze Bäing, O. Sykes, *What about the Urban Periphery? Federal Institute for Population Research*, Wiesbaden 2017.
- *European Charter on Participatory Democracy in Spatial Planning Process*, ECTP-CEU General Assembly, Dublin 2015.
- K. Freisitzer, J. Maurer, 1985 *Das Wiener Modell, Erfahrungen mit innovativer Stadtplanung. Empirische Befunde aus einem Grossprojekt*, Compres, Wien 1985.
- Hardt-Waltherr Hämer, *The Twelve Principles for Cautious Urban Renewal*, [w:] *Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen, Stadterneuerung Berlin*, Berlin 1990.
- *Housing Delivery Vehicles*, publikacja internetowa: <http://localpartnerships.org.uk>, Local Partnerships, Local Government Association i HM Treasury, 2017.
- *Zarządzanie i współpraca w miejskich obszarach funkcjonalnych*, (red.) W. Jarczewski, K. Janas, Kraków 2017.
- K. KajdaneK, *Dlaczego polskie przedmieścia są tak chaotyczne i brzydkie?*, Instytut Nowych Mediów, 2017.
- Ł. Medeksza (red.), *Analiza potencjałów kulturowych, społecznych, przestrzennych i krajobrazowych Lewina Kłodzkiego*, 2014.
- K. Martens, *Actors in a Fuzzy Governance Environment*, [w:] *Fuzzy Planning, The Role of Actors in a Fuzzy Governance Environment*, Ashgate, London, 2007.
- I. Mironowicz, *Analiza Funkcjonalna Osiedli Wrocławia*, Dom Pokoju, Wrocław 2016.
- P. Newman, A. Thornley, *Urban planning in Europe – International competition, national systems and planning projects*, Routledge, London 1996.
- E. Pahl-Weber, D. Henckel, *The Planning System and Planning Terms in Germany*, ARL, Hanover, 2008 r.
- B. Scholl, *Building Actor Relationship and Alliances for Complex Problem Solving in Spatial Planning: The Test Planning Method* [w:] *disP The Planning Review*, tom 53, 2017.
- K. Sas-Bojarski, A. Kiwnik-Dahm, *Psychologiczne uwarunkowania przekształceń i rewitalizacji miast – zarys problemu* [w:] *Zarządzanie rozwojem przestrzennym miast*, red. P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek, Urbanista, 2010.
- Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących z dnia 5 lipca 2018 r.
- Uchwała nr XLVIII/1169/13 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 19 września 2013 r. w sprawie Wrocławskiej Polityki Mobilności.