

**Michał Wójcicki**

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu  
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej  
micwoj@amu.edu.pl

## Pojęcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego

**Zarys treści:** Partycypacja to wielowymiarowe zjawisko odnoszące się do różnych obszarów życia społecznego i gospodarczego. Dotyczyć może zarówno indywidualnych preferencji związanych z codziennymi wyborami jednostki, uczestnictwa w życiu społecznym wspólnoty, jak i zaangażowania jednostek w działania struktur oraz instytucji demokratycznego państwa. Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie dyskusji na temat pojęcia partycypacji społecznej, zwłaszcza w kontekście relacji społeczeństwa ze sferą administracji publicznej. Wskazane zostały najważniejsze formy oraz zakres partycypacji społecznej. Szczególną uwagę poświęcono znaczeniu procesów uspołecznienia w planowaniu przestrzennym, które stanowi jeden z podstawowych elementów zarządzania terytorialnego w samorządzie lokalnym.

**Słowa kluczowe:** partycypacja społeczna, planowanie przestrzenne, zarządzanie terytorialne

### Wprowadzenie

Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji przez władze publiczne to zagadnienie stosunkowo nowe w systemie sprawowania władzy publicznej. Partycypacja społeczna dopiero w ostatnich dwudziestu latach stała się w Europie popularnym zagadnieniem, wynikającym m.in. z postępujących zmian społecznych i politycznych. Jak zauważa Hanzl (2006), czynnikiem warunkującym rozwój uczestnictwa społecznego w podejmowaniu decyzji publicznych jest demokratyczny ustrój państwa, co dotyczy także decentralizacji uprawnień na niższe szczeble władzy, w tym przede wszystkim samorządu terytorialnego.

Tendencje dotyczące wzrostu udziału różnych grup interesariuszy w procesie decyzyjnym w sprawach publicznych ulegają w ostatnich kilku latach nasileniu również w Polsce. Jest to z jednej strony wynik wdrażania zapisów prawa europejskiego do polskiego systemu prawnego, a z drugiej systematycznie postępującej adaptacji doświadczeń i dobrych praktyk w zakresie zarządzania w krajach Europy Zachodniej. Zdaniem Smitha (2005) zagadnienie partycypacji społecz-

nej w zarządzaniu publicznym jest w krajach zachodnich traktowane jako jeden z głównych priorytetów politycznych i bardzo często znajduje odzwierciedlenie w realizowanej polityce zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym. Zdaniem ww. autora współcześnie zauważany kryzys demokracji przedstawicielskiej i spadek zaangażowania się obywateli na tym polu skłania przedstawicieli władz lokalnych do przeciwdziałania tym negatywnym tendencjom i poszukiwania nowych metod w zakresie angażowania mieszkańców w życie wspólnot samorządowych.

W Polsce od kilku lat obserwuje się zwiększenie zainteresowania obywateli sprawami publicznymi, szczególnie na szczeblu lokalnym. Nie ulega wątpliwości, że kwestia zaangażowania obywateli w proces zarządzania jednostką terytorialną uzależniona jest od poziomu rozwoju społecznego wspólnoty, a ten zaś od konkretnej fazy rozwoju ustroju samorządowego. Tę najbardziej rozwiniętą formę demokracji, w której w pełni mogą realizować się idee współrzędzenia i współodpowiedzialności za podejmowanie decyzji publicznych, stanowi społeczeństwo obywatelskie. Izdebski (2011) definiuje je jako społeczeństwo upodmiotowionych politycznie obywateli, funkcjonujących w gospodarce rynkowej w ramach dostosowanego do tych warunków prawa. Aspekt upodmiotowienia jednostki, nadania jej odpowiednich praw, kompetencji i obowiązków stanowi jeden z kluczowych elementów demokracji partycypacyjnej, jest jego główną siłą i gwarantem skuteczności.

Pojęcie partycypacji społecznej nie jest do końca jednoznaczne. Jak zauważa Siemiński (2007), we współczesnych rozważaniach na ten temat dominują dwa podejścia: szerokie i wąskie. W pierwszym (szerokim ujęciu) partycypacja utożsamiana jest z demokracją w ogóle, a w drugim (wąskim) ograniczona jest tylko do konkretnych form angażowania się w życie społeczeństwa demokratycznego, np. wyborów czy referendum. Podobny stosunek do kwestii ogólnej identyfikacji partycypacji ma Hausner (1999) rozróżniający szersze i węższe ujęcia tego zjawiska. W szerokim rozumieniu autor traktuje partycypację społeczną jako podstawę społeczeństwa obywatelskiego, którego członkowie dobrowolnie biorą udział w działalności publicznej. W węższym sensie pojęcie to oznacza partnerstwo publiczno-prawne samorządu i mieszkańców, służące podejmowaniu decyzji i realizacji zadań samorządu na rzecz rozwoju lokalnego.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie dyskusji na temat pojęcia, form i roli partycypacji społecznej w zarządzaniu terytorialnym, w szczególności na poziomie lokalnym. W artykule zaprezentowano sposób realizacji głównych założeń partycypacji społecznej na przykładzie jednego z najważniejszych elementów zarządzania terytorialnego, jakim jest planowanie przestrzenne w gminach.

## Pojęcie i istota partycypacji

W rozważaniach na temat uczestnictwa obywateli w życiu wspólnot, w tym wspólnot samorządowych, konieczne jest dokonanie przeglądu definicji i znaczenia pojęcia partycypacji, obecnych zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w

praktyce zarządzania terytorialnego. Istniejąca w literaturze mnogość definicji partycypacji pozwala stwierdzić, że pojęcie to jest niejednokrotnie wieloznaczne, nieprecyzyjne, różnie określające stosunek jednostki do władz publicznych i odwrotnie oraz stosowane selektywnie przez różne środowiska. Poniżej przedstawiono próbę kategoryzacji pojęcia partycypacji według najważniejszych dyscyplin naukowych, które traktują partycypację jako przedmiot swoich badań. Należą do nich w pierwszym rzędzie: prawo, nauki o zarządzaniu (szczególnie administracyjne), politologia i socjologia.

W kręgach prawno-administracyjnych partycypacja społeczna rozumiana jest jako prawo jednostki lub grup do uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji na różnych szczeblach sprawowania władzy. Prawo do partycypacji zagwarantowane jest tu za pomocą aktów prawnych lub innych dokumentów wyznaczających standardy partnerskiej współpracy instytucji władzy z mieszkańcami. Jak zauważa Izdebski (2013), punktem wyjścia do rozważań na temat partycypacji społecznej na gruncie prawa przedmiotowego (*laws* – zespół norm prawnych) są prawa w stosunku do niego pierwotne, czyli prawa podmiotowe (*rights* – uprawnienia lub zespół uprawnień). Ich trzon tradycyjnie określa się jako wolności, prawa człowieka i obywatela, ale obecnie upowszechnia się termin dominujący w prawie Unii Europejskiej – czyli prawa podstawowe. U źródeł rosnącej w Polsce roli partycypacji społecznej, zdaniem ww. autora, leży wzrost znaczenia prawa podmiotowego, w tym prawa obywateli do wyrażania poglądów, kontrolowania realizacji zadań czy wreszcie inicjowania zmian w sferze zarządzania publicznego. Rośnie tym samym znaczenie prawa miękkiego – „soft law” – które nabiera coraz większego znaczenia również w kwestiach partycypacji. Partycypację jako prawo do kolektywnego sprawowania władzy, w tym nad procesami urbanizacji, formułuje Harvey (2012). Wprowadza on pojęcie „prawa do miasta”, traktując je jako coś znacznie większego niż tylko dostęp mieszkańców do zasobów miasta, ale także prawo do współdecydowania o jego rozwoju.

Partycypacja jako jedna z form sprawowania władzy przez społeczeństwo stanowi również przedmiot rozważań politologii. W ujęciu politologicznym jest to narzędzie do angażowania obywateli w życie publiczne oraz forma redystrybucji władzy na poszczególne jej szczeble. Arnstein (2012) traktuje partycypację jako synonim władzy obywatelskiej. Według autorki partycypacja to redystrybucja władzy, która pozwala na włączenie ludzi wykluczonych z procesów decyzyjnych, politycznych i gospodarczych. Partycypacja według Arnstein to złożona strategia działania, dzięki której wykluczeni będą mogli decydować o sposobach podziału informacji, o celach politycznych czy jakichkolwiek innych. Jak zauważa Bartkowski (2011), partycypacja, jako wyróżniony aspekt ustroju politycznego i zarazem problem, pojawia się wraz z nowoczesną demokracją, a nabiera znaczenia na tle współczesnego kryzysu uczestnictwa w polityce i deficytu demokracji w procesach decyzyjnych sfery publicznej.

Bardzo często zagadnienia partycypacji poruszane są w pracach socjologicznych, w których akcentuje się jej znaczenie w organizacji życia społecznego, wskazuje się przyczyny i stopień zaangażowania obywateli w życie publiczne, a także identyfikuje mieszkańców z problemami sprawowania władzy. Partycypa-

cja w ujęciu socjologicznym oznacza w dużym stopniu urzeczywistnienie potrzeby przynależności i samorealizacji jednostki w społeczeństwie (Kaczmarek 1993, Milewicz, Podemski 2012). Poprzez partycypację realizuje się potrzeba przynależności, określona m.in. przez Masłowa w piramidzie potrzeb społecznych (Szacki 2002).

Partycypację w ujęciu nauk o zarządzaniu określa się jako relację pomiędzy sprawcą, będącym elementem jakiejś organizacji, a tą organizacją, wskazującą na wykonanie w niej określonej funkcji. Definicja ta oddaje procesowy, zarządczy charakter tego zjawiska, ograniczając się głównie do relacji, jakie występują pomiędzy elementami, między którymi ta interakcja zachodzi (Pszczółowski 1978).

Zdefiniowanie pojęcia partycypacji napotyka na trudności nie tylko w przedmiotowym określeniu jej zakresu, ale także w ustaleniu podmiotów, które w tym procesie biorą udział. Pojęcie partycypacji używane jest w różnych kontekstach, z różnymi przymiotnikami, takimi jak: publiczna, społeczna, obywatelska czy indywidualna. Próbę systematyzacji podmiotowego ujęcia partycypacji podjęli angielscy autorzy Brodie i in. (2009), umiejscawiając ją w trzech obszarach aktywności człowieka: indywidualnym, społecznym i publicznym. Pojęcia te, mimo że u swojej podstawy mają wspólny człon, jakim jest partycypacja, różnią się od siebie zasadniczo formą i skalą zaangażowania jednostki, kolektywizmem działań oraz poziomem oddziaływania na sferę publiczną (tab. 1).

Jak zauważa Kaźmierczak (2011), ramy odniesienia dla partycypacji społecznej stanowi idea społeczeństwa obywatelskiego. Pojęcie partycypacji społecznej jest powszechnie stosowane przez wielu polskich autorów (Hausner 1999, Długosz, Wygański 2005, Parysek 2010, Kotus 2013) i w dużej mierze, jak zauważa Kaźmierczak (2011), dotyczy kwestii ogólnej aktywności obywatelskiej, zawierając w sobie elementy odnoszące się także do partycypacji indywidualnej oraz publicznej. Partycypacja publiczna używana jest do określenia aktywności obywatelskiej w relacji z instytucjami, organami władzy publicznej. Ramą odniesienia dla tego rodzaju partycypacji jest idea społeczeństwa politycznego. W polskiej literaturze pojęcie partycypacji publicznej nie jest powszechnie stosowane (Olech, Kaźmierczak 2011), najczęściej zastępowane jest pojęciem partycypacji obywatelskiej.

Pojęcie partycypacji publicznej (obywatelskiej) zostało uszczegółowione przez Langtona (2002, za Kaźmierczak 2011), który wyróżnił cztery zasadnicze kategorie uczestnictwa obywateli w życiu publicznym:

1. Aktywność publiczna (*public action*). Są to wszelkie działania organizowane i koordynowane przez obywateli w celu wpłynięcia na decyzje podejmowane przez władze publiczne. Do najważniejszych form aktywności publicznej zaliczają się lobbowanie, protest, nieposłuszeństwo obywatelskie, edukacja publiczna, rzecznictwo. Ta forma uczestnictwa wymaga od obywateli i inicjatorów procesu dużego zaangażowania organizacyjnego i kompetencyjnego.
2. Angażowanie obywateli (*public involvement*). Jest to szereg działań inicjowanych i koordynowanych przez organy publiczne w celu realizowania zadań własnych. Angażowanie obywateli ma na celu uzyskanie poparcia dla działań sfery publicznej oraz może przyczynić się do sprawnego rozwiązywania pojawiających się konfliktów, a przede wszystkim wpłynąć na poprawę procesu de-

Tabela 1. Klasyfikacja partycypacji według skali zaangażowania jednostki

Partycypacja indywidualna <i>Individual participation</i> („everyday politics”)	Partycypacja społeczna <i>Social participation</i> ( <i>horizontal, community participation, associational life, collective action</i> )	Partycypacja publiczna <i>Public participation</i> ( <i>vertical, political, civic, participatory governance</i> )
Związana jest z codziennymi działaniami, podejmowanymi przez jednostkę, określającymi jej oczekiwania co do charakteru i rodzaju społeczeństwa, w którym chce żyć. Przykładem partycypacji indywidualnej jest m.in. społecznie odpowiedzialna konsumpcja, wspieranie działań dobroczynnych, uczestnictwo w kampaniach społecznych, stałe lub okazjonalne podejmowanie się roli wolontariusza.	Inaczej nazywana horyzontalną, wspólnotową, stowarzyszeniową czy kolektywną. Dotyczy udziału jednostek w działaniach kolektywnych, podejmowanych w najbliższym środowisku życia. Do tej grupy działań zaliczyć można m.in. członkostwo w różnego rodzaju organizacjach pozarządowych, grupach społecznych, gospodarczych, a także aktywny udział w ich rozwoju i funkcjonowaniu własnego środowiska zamieszkania.	Zamiennie nazywana wertykalną, polityczną, obywatelską. Partycypacja publiczna wyraża się w zaangażowaniu jednostek w działania struktur i instytucji demokratycznego państwa, poprzez m.in. uczestnictwo w wyborach, referendach, konsultacjach prowadzonych przez władze publiczne. Ten rodzaj partycypacji przejawia się także poprzez pełnienie funkcji publicznych, np. radnego miejskiego, osiedlowego, oraz aktywną działalność w partiach politycznych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Brodie i in. (2009) i Kaźmierczak (2011).

cyzyjnego i jakość świadczonych usług. Angażowanie obywateli realizowane jest w tej kategorii uczestnictwa za pomocą konsultacji społecznych – publicznej formy poznawania opinii obywateli na określony temat. Innymi metodami i technikami z zakresu angażowania obywateli są m.in: wysłuchania publiczne, badania sondażowe, konsultacje deliberatywne, spotkania sąsiedzkie itp.

3. Partycypacja wyborcza (*electional participation*). Jest to rodzaj aktywności obywateli związany ściśle z systemem demokracji przedstawicielskiej. W jej zakres wchodzi nominowanie i wybieranie spośród społeczeństwa przedstawicieli, którzy pełnią funkcje decyzyjne.
4. Partycypacja obowiązkowa (*obligatory participation*). To wszystkie aktywności obywateli, których realizacja i wypełnianie wymagane jest z mocy prawa powszechnie obowiązującego. Do tej grupy zaliczane są działania przymusowe, m.in. płacenie podatków, które traktować należy jako podstawowy wkład obywateli w funkcjonowanie społeczeństwa.

Zbliżony pogląd na zaangażowanie społeczne w działalność władz i administracji publicznej reprezentują Długosz i Wygański (2005), którzy wskazują na cztery wymiary partycypacji:

- kolektywistyczny – zapewniający równy dostęp do procesu decyzyjnego wszystkim tym, którzy są w ten proces zaangażowani i mogą być dotknięci skutkami tych decyzji,
- indywidualistyczny – ludzie jako jednostki są sami zdolni do uczestnictwa i podejmowania decyzji co do wyboru usług społecznych, z których chcą korzystać,
- holistyczny – sposób, w jaki decyzje są podejmowane, zachęca ludzi do myślenia w kategoriach dobra wspólnego czy interesu ogólnego,

- partykularny – sposób, w jaki decyzje są podejmowane, zachęca ludzi do myślenia w kategoriach interesów partykularnych.

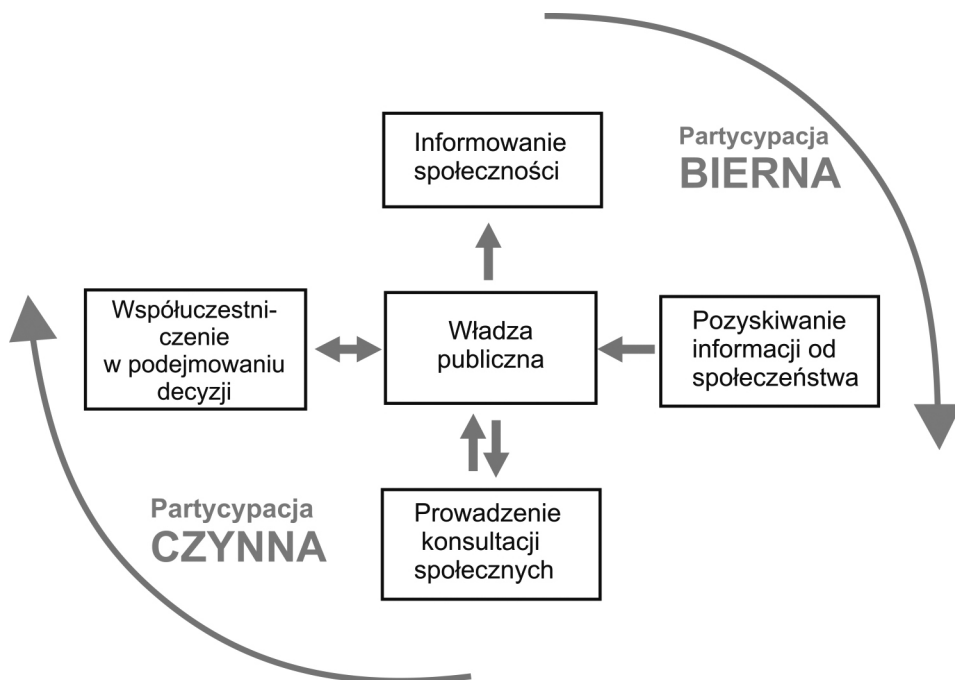
## Formy partycypacji

Zaprezentowane ujęcie podmiotowe partycypacji zawiera w sobie elementy, za pomocą których może być realizowane uczestnictwo obywateli w życiu wspólnot. Przechodząc do omówienia możliwych formy partycypacji, należy zaznaczyć już na wstępie, że zależą one przede wszystkim właśnie od stopnia zaangażowania jednostek w życie publiczne (partycypacja indywidualna, społeczna czy publiczna).

Partycypacja w procesach podejmowania decyzji składa się z trzech zasadniczych elementów, do których zaliczyć należy:

- wymianę informacji – informowanie,
- interakcje – konsultowanie,
- wywieranie wpływu – współdecydowanie (zob. m.in. Wall, Lischeron 1980, Długosz, Wygański 2005).

Uważa się, że spełnienie dopiero wszystkich trzech ww. kryteriów przez strony zaangażowane w proces partycypacji jest gwarantem jego skuteczności. Po-



Ryc. 1. Formy partycypacji publicznej w procesie podejmowania decyzji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Lischeron (1980), Kaczmarek (1993), Kingston, Jakubowski (2001), Długosz Wygański (2005).



dobnie sądzi Kotus (2013), który wskazuje, że partycypację należy taktować jako cykl powiązanych ze sobą czynności (kontinuum aktywności), a nie tylko jako pojedyncze, jednorazowe działanie.

Podstawową klasyfikacją partycypacji jest jej podział na dwie kategorie: bierną oraz czynną. Partycypacja bierna według Ziemkiewicza (1972) dotyczy prawa do informacji, prawa do składania skarg i zażaleń, opinii oraz prawa do doradzania. Partycypacja czynna obejmuje natomiast prawo jednostek do wyrażania sprzeciwu lub zgody, gwarancji do wspólnego rozstrzygania lub do wyłącznego rozstrzygania w określonych sprawach publicznych.

W oparciu o ww. klasyfikację opracowany został schemat form partycypacji, który wskazuje na zależności pomiędzy stopniem zaangażowania a aktywnością jej uczestników oraz możliwościami wpływania na podejmowaną decyzję.

Partycypacja bierna dotyczy głównie działań informacyjnych, bez których niemożliwy jest współdziałanie obywateli w podejmowaniu jakiegokolwiek decyzji publicznej. Dostęp do informacji jest pierwszym i zasadniczym krokiem do zainicjowania procesu partycypacji. Zanim społeczeństwo otrzyma jakąkolwiek możliwość wpływu na podjęcie decyzji, musi mieć pełną wiedzę na tematy, w które będzie się angażować. Etap informowania ma dwojaki charakter:

1. Informowanie społeczeństwa w formie jednostronnego przekazu informacji, ukierunkowanego ze sfery publicznej do sfery pozapublicznej. Możliwość inicjowania i kształtowania informacji jest domeną inicjatorów tego etapu (sfera publiczna). Odbiorcy natomiast ograniczają się do roli biernych uczestników, bez możliwości wypowiedzenia się czy negocjacji. Etap informowania, dostępu do informacji jest zasadniczym elementem inicjującym działania z zakresu partycypacji, a jego realizacja jest możliwa za pomocą narzędzi, takich jak: obwieszczenia, ogłoszenia za pośrednictwem mediów, plakaty, ulotki, odpowiedzi na zapytania.
2. Pozyskiwanie informacji od społeczeństwa, będące wynikiem informowania. Etap ten ma na celu uzyskanie opinii i poglądów społecznych w określonej sprawie. Zdobywanie informacji przebiegać może przy wykorzystaniu narzędzi, takich jak ankiety, sondaże, wywiady, analizy skarg, wniosków i uwag. Na tym etapie pojawia się już element aktywności społecznej, jednak w większości przypadków nie ma on ostatecznie żadnego skutku decyzyjnego. Pozyskiwanie informacji od społeczeństwa sprawia niejednokrotnie wrażenie woli podjęcia przez organy administracji publicznej dalszej współpracy ze sferą społeczną.

Faktyczne i aktywne zaangażowanie społeczeństwa w proces decyzyjny pojawia się dopiero na etapie prowadzenia konsultacji społecznych. Wtedy ma miejsce rzeczywista interakcja pomiędzy inicjatorami procesu a jego uczestnikami. Konsultacje najczęściej przybierają formę spotkań bezpośrednich, dyskusji publicznych, warsztatów czy wysłuchań opinii publicznej. Jak zauważają Wygański i Długosz (2005), konsultowanie decyzji publicznych przez organ władzy lub administracji nie musi jednak oznaczać negocjowania, a tym bardziej rozstrzygania. Według autorów konsultacje są sposobem uzyskiwania opinii, stanowisk, propozycji itp. od podmiotów (instytucji lub osób), których w pewien sposób dotkną, bezpośrednio lub pośrednio, skutki proponowanych przez administrację działań.

Bardziej dosadnie określa tę kwestię Arnstein (2011): „jeśli procesowi konsultacji społecznych nie towarzyszą inne, bardziej zaawansowane atrybuty partycypacji, to pozostają one zwykłym oszustwem, ponieważ nie zapewniają, że uwagi i idee obywateli zostaną wzięte pod uwagę w procesie decyzyjnym”.

Za najwyższy poziom partycypacji należy uznać stan, kiedy obywatele i reprezentujące ich organizacje społeczne uzyskują możliwość negocjacji i współdecydowania w podejmowaniu decyzji. Etap ten, nazywany współdecydowaniem czy upoważnieniem, to sytuacja, kiedy administracja pozbywa się części swoich kompetencji decyzyjnych i oddaje je obywatelom. Ta forma partycypacji może być realizowana poprzez szereg technik, choćby komitety i komisje doradcze, grupy zadaniowe, sądy obywatelskie, głosowania publiczne. Zgodnie z tzw. „drabiną partycypacji” opracowaną przez Arnstein (1967) etap współdecydowania–upoważnienia tożsamy jest z etapem uspołeczniania władzy, w którym zawierają się trzy najwyższe szczeble ww. drabiny: partnerstwo, delegowanie i kontrola obywatelska. W tabeli 2 przedstawiono opracowaną przez Arnstein „drabinę partycypacji”, jedną z najbardziej znanych typologii tego procesu.

Charakterystykę procesu partycypacji z naciskiem na cele, zakres i poziom uczestnictwa wykonało Międzynarodowe Stowarzyszenie na rzecz Partycypacji Publicznej (The International Association for Public Participation), założone w 1990 r. w Stanach Zjednoczonych, będące jedną z największych tego typu organizacji o globalnym zasięgu. Pierwszym, najniższym poziomem partycypacji społecznej jest informowanie, natomiast delegowanie–pełnomocnictwo wskazane jest jako docelowe stadium jej rozwoju.

Najbardziej rozwiniętą, a jednocześnie ukonstytuowaną prawnie formą współudziału obywateli w życiu wspólnoty samorządowej są instrumenty prawne, tj. wybory, referenda oraz plebiscyty. Referenda w warunkach polskich mogą mieć zarówno charakter obligatoryjny, jak i dobrowolny, dotyczyć np. samego opodatkowania mieszkańców lub odwołania władz gminy. Mogą mieć ponadto charakter rozstrzygający dla przyszłych decyzji lub tylko opiniodawczy (Kaczmarek 1993). Dodatkowo formy partycypacji w pracach samorządu mogą być reakcją na podjęte już działania samorządu (działania *ex post*) lub mogą odbywać się na etapie stanowienia i formułowania celów lub możliwości.

Tabela 2. „Drabina partycypacji” według Arnstein (2011)

8.	Kontrola obywatelska	
7.	Delegowanie	Uspołecznianie władzy
6.	Partnerstwo	
5.	Ugłaskiwanie	
4.	Konsultacje	Działania pozorne
3.	Informowanie	
2.	Terapia	
1.	Manipulacja	Brak uczestnictwa

Źródło: Partycypacja – przewodnik krytyki politycznej (2011).



Tabela 3. Poziomy partycypacji w procesie podejmowania decyzji według Międzynarodowego Stowarzyszenia na rzecz Partycypacji Publicznej

Cechy partycypacji	Poziom partycypacji				
	Informowanie	Konsultowanie	Angażowanie	Współpraca	Upoważnianie
Cele partycypacji	Zapewnienie społeczeństwu obiektywnych informacji w celu ułatwienia zrozumienia problemów, szans i alternatywnych rozwiązań	Uzyskanie opinii, poglądów społeczeństwa	Współpraca ze społeczeństwem będąca wyrazem troski władz publicznych co do rozumienia i rozwiązywania problemów społeczeństwa	Współpraca ze społeczeństwem na każdym etapie podejmowania decyzji, uwzględniająca ewolucję alternatywy i wybór odpowiedniego rozwiązania	Uwzględnienie woli społeczeństwa w podejmowaniu decyzji publicznych
Gwarancje dla społeczeństwa ze strony publicznej	Ciągłe informowanie społeczeństwa	Ciągłe informowanie, wystuchiwanie oraz uwzględnianie obaw i aspiracji społecznych, informowanie o wpływie konsultacji na podejmowane decyzje	Zapewnienie, że obawy i cele społeczne są uwzględniane w pracach strony publicznej, informowanie o wpływie konsultacji na podejmowane decyzje	Zapewnienie maksymalnego poziomu wdrożenia sugestii społecznych w działania sfery publicznej	Implementacja decyzji podjętych przez społeczeństwo
Przykładowe techniki, metody partycypacji	Ulotki, Strona internetowa, drzwi otwarte	Publiczne wysłuchania, grupy fokusowe, ankiety, spotkania publiczne	Warsztaty, sondaże deliberyatywne	Doradztwo obywatelskie	Sądy obywatelskie, głosowania

Źródło: International Ass. ciation for Public Participation ([www.iap2.org/associations/4748/files/spectrum.pdf](http://www.iap2.org/associations/4748/files/spectrum.pdf))

## Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym

Jednym z kluczowych obszarów działalności samorządu terytorialnego są jego kompetencje w zakresie planowania przestrzennego. W ustawodawstwie wielu krajów samorząd terytorialny uzyskał prawo do decydowania o kształcie polityki przestrzennej na swoim terenie. W Polsce duże znaczenie planowania i zagospodarowania przestrzennego w życiu społeczno-gospodarczym wskazuje na umieszczenie go na pierwszym miejscu jako zadania własnego gminy w całym katalogu zadań zawartych w ustawie o samorządzie gminnym z dnia 8.03.1990 r. Już w dobie wczesnej transformacji ustrojowej to właśnie zadania z zakresu planowania przestrzennego uzyskały wysoki priorytet, co przejawia się w nadaniu samorządom władztwa planistycznego, będącego ich kluczową kompetencją. Jak zauważa Parysek (2010), szczególna rola planowania przestrzennego ujawnia się

Tabela 4. Konceptcje planistyczne w procesie partycypacji planowania przestrzennego według Innes, Booher (2000)

		Różnorodność	
		Niska	Wysoka
Współzależność interesów	Niska	Racjonalistyczny model planowania <i>Przekonywanie</i>	Planowanie oparte na wpływach politycznych <i>Współpopieranie</i>
	Wysoka	Działania oddolne (ruchy społeczne) <i>Przemiany</i>	Planowanie oparte na współpracy „Współ-ewoluowanie”

Źródło: Innes, Booher (2000, s.13)

w społeczeństwach demokratycznych, w których podmiotowość społeczności regionalnych i lokalnych nie jest tylko gwarantowana przez prawo, ale ma także wieloletnią tradycję, utwierdzoną działaniem wielu organizacji społeczeństwa obywatelskiego. W Polsce postępujący rozwój aktywności obywatelskiej, zwiększone oczekiwania społeczne co do uwzględniania jego głosu w sprawach publicznych wymusza również podejście partycypacyjne w zakresie konsultowania zapisów planistycznych (Healey 1992, Howe, Langdon 2002).

Partycypację społeczną w planowaniu przestrzennym rozumieć należy jako trudną sztukę dzielenia się podejmowaniem decyzji dotyczących całego społeczeństwa między władzą, społeczeństwem i planistami przestrzennymi. Partycypacja społeczna to narzędzie do uzyskania szerszej reprezentacji i poparcia społecznego dla decyzji planistycznych, którego celem jest zmniejszenie dużej ilości występujących konfliktów przestrzennych lub społecznych (Sumień 1981). Główna funkcja partycypacji społecznej polega zatem na wyrównywaniu szans, reprezentowaniu różnych interesów i systemów wartości w procesie planowania, a tym samym wpływa na ustalenia planu (Wiench 1991).

Według Howe (1994) wyróżnić można dwa podejścia do kwestii realizacji założeń planistycznych i interesu zbiorowego. W pierwszym rozstrzygnięcia dokonywane są w oparciu o obowiązujące prawo i zespół ustalonych norm powszechnie przyjętych, co ma na celu zagwarantowanie interesu publicznego. Drugie podejście to tzw. planowanie partycypacyjne, angażujące przede wszystkim społeczność zamieszkujejącą dany teren. Właśnie to podejście, jak zauważa Parysek (2006) gwarantuje poprawne definiowanie celów, które zyskują aprobatę społeczną i osiągnięcie oczekiwanych celów.

Partycypacja społeczna w procesie zarządzania terytorialnego, którego kluczowym elementem jest planowanie przestrzenne, bardzo silnie uzależniona jest od funkcjonującego w danej strukturze modelu planowania przestrzennego. Innes i Booher (2006) stworzyli schemat zależności pomiędzy koncepcjami planistycznymi a zaangażowaniem podmiotów w proces planowania.

Racjonalistyczny model planowania, występujący niemal we wszystkich biurokracjach (Innes, Booher 2006) określany jest także mianem „planowania w podejściu technicznym” (Kamiński 2002). Podstawą działań planistycznych w tym modelu jest pełna kompleksowość działań przy wykorzystaniu jak największej ilości danych o przestrzeni i przy zachowaniu wymaganych procedur. W modelu racjonalistycznym udział społeczeństwa w pracach planistycznych jest gwarantowany tylko na podstawie zapisów prawa. Przykładem tego modelu jest polski system planowania przestrzennego, oparty na zapisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r., w którym społeczeństwo ma możliwość udziału w procesie dopiero na ściśle określonych etapach, wypełniając przede wszystkim wymóg poprawności procedur. Jak zauważa Hanzl (2006), przeprowadzane w tym modelu konsultacje są niejednokrotnie traktowane przez decydentów jako element uciążliwy, a korzystanie z wiedzy społeczności zamieszkującej dany teren niejednokrotnie bywa marginalizowane. Cechą typową dla modelu racjonalistycznego jest też utrudniony dostęp obywateli do metod i materiałów źródłowych wykorzystywanych przez planistów. Model ten jest wciąż obecny w praktyce planistycznej, jednak proces odchodzenia od niego następuje już od lat 60. XX w. (Kamiński 2002).

Kolejnym modelem przytaczanym przez Innes Booher (2006) jest tzw. planowanie oparte na wpływach politycznych. W modelu tym decyzje planistyczne zapadają w sposób niejawni, na żądanie wpływowych, silnych grup. Całkowicie pomijana jest tutaj kwestia partycypacji społecznej, a dodatkowym działaniem jest świadome wprowadzanie w błąd opinii publicznej w celu pogłębienia stanu niewiedzy. Zagadnienie to rozwija w swojej pracy Majer (1999), opisujący ww. zjawisko jako „teorię elit”.

Trzecim modelem planistycznym i tworzenia polityk rozwojowych są tzw. działania oddolne (ruchy oddolne), będące przejawem działań oddolnych zorganizowanej grupy obywatelskiej. Należy zwrócić uwagę, że to właśnie ruchy oddolne, ruchy miejskie są pierwotnym źródłem partycypacji społecznej we współczesnym planowaniu przestrzennym (Hanzl 2006). Szczególną rolę w tym procesie odgrywały pierwotnie organizacje ekologiczne, które pierwsze nadały zorganizowany wymiar swojej działalności i skutecznie przeciwstawiły się kontrowersyjnym inwestycjom. Obecnie zauważalna jest w Polsce duża dynamika tworzenia się różnego typu organizacji non profit, których działalność jest wyrazem coraz większej świadomości społecznej mieszkańców w zakresie m.in. planowania przestrzennego.

Jako czwarty model wskazać należy planowanie oparte na współpracy. W literaturze definiowane jest ono jako *collaborative planning* (Healy 1997) i polega na wypracowaniu wspólnego stanowiska z poszanowaniem zdania wszystkich uczestniczących w procesie stron. Planowanie oparte na współpracy często realizowane jest równoległe w stosunku do ustawowych form planowania (model racjonalistyczny), stanowiąc uzupełnienie dla procedur ustawowych o aspekt partycypacji. W rozwiniętych społeczeństwach obywatelskich model planowania oparty na współpracy stanowi podstawę systemu planowania. Jednocześnie oprócz kwestii wyrażania swoich opinii ma aspekt edukacyjny, ugruntowuje kwestię tożsamości grupy oraz rozwija poczucie przynależności osób do społeczności lokalnej (Hanzl 2006).

Tabela 5. Zasady uczestnictwa w procesie partycypacji według Mac Naira

Stopień zgodności celów uczestników	Wysoki	Współpraca (współdziałanie, kooperacja pozytywna)	Wymiana	Autokoordynacja
	Średni	Indukcja	Negocjacje	Konflikt
	Niski	Obojętność	Współzawodnictwo	Walka, arbitraż (kooperacja negatywna, rywalizacja)
		Niski	Średni	Wysoki
Stopień zaangażowania uczestników				

Źródło: Wrona (1980).

Przedstawione powyżej modele partycypacji nie występują autonomicznie, zazwyczaj stanowią połączenie poszczególnych elementów wchodzących w jej skład. Reakcją na ewaluację zjawiska partycypacji w planowaniu przestrzennym jest systematyczne dostosowywanie ram prawnych i organizacyjnych jej funkcjonowania do potrzeb coraz bardziej aktywnego społeczeństwa. Przykładem mogą być tutaj stosowane np. w Poznaniu nowe, pozaustawowe metody partycypacji w planowaniu, tj. dodatkowe dwa etapy konsultacji społecznych w procesie uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, metoda sądu obywatelskiego czy organizowanie dedykowanych spotkań tematycznych.

Uzupełnieniem modeli planowania i tworzenia polityki według Innes i Booher (2000) pod kątem zaangażowania w proces partycypacji stron oraz zgodności co do celów może być model stworzony przez Mac Naira (1976). Za idealną sytuację uważa się taki stan, w którym przy maksymalnie wysokim stopniu zaangażowania uczestników procesu partycypacji występuje najwyższy stopień zgodności ich celów. Stan ten według autora określany jest jako autokoordynacja. Niepożądana z punktu widzenia efektywności procesu partycypacji jest sytuacja, doprowadzająca do obojętności w relacjach, która jest wynikiem niskiego stopnia zaangażowania oraz całkowitej niezgodności stron co do celu współpracy.

Planowanie przestrzenne to dziedzina działalności samorządu, w której wyjątkowo silnie odzwierciedlają się aktywności społeczne i ujawniają się interesy poszczególnych jej uczestników. Kryzys partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym występujący w Europie, w szczególności w zakresie nieefektywności mechanizmów demokracji przedstawicielskiej, wymusił na samorządach zmianę podejścia w procesie planowania przestrzennego. Technokratyczne ujęcie tego procesu (tab. 5) zastępowane jest coraz częściej nowymi partnerskimi metodami współpracy. Niestety, jak wskazuje Niewiadomski (2001), tematy związane z planowaniem przestrzennym interesują niewielką część społeczeństwa, a dodatkowo ujawniający się syndrom NIMBY<sup>1</sup> utrudnia dyskurs publiczny.

<sup>1</sup> NIMBY – akronim Not In My Back Yard – nie na moim podwórku. Dotyczy zachowań osób nie wyrażających zgody na realizację inwestycji w pobliżu ich miejsc zamieszkania.

## Zakończenie

Partycypacja to wielowymiarowe zjawisko odnoszące się zarówno do indywidualnych preferencji, związanych z codziennymi wyborami jednostki (partycypacja indywidualna), angażowania się w życie społeczne (partycypacja społeczna) czy ostatecznie mające swój wyraz w czynnym współdziałaniu jednostek w funkcjonowanie struktur i instytucji demokratycznego państwa. W myśleniu na temat partycypacji nie może jednak dominować przekonanie, że udział obywateli w zarządzaniu sprawami publicznymi ograniczony jest tylko do kwestii uczestnictwa w wyborach czy referendach.

Niestety od wielu lat w krajach europejskich o rozwiniętym systemie demokratycznym, również w Polsce, obserwowany jest postępujący deficyt demokracji przedstawicielskiej. Spadek zaufania do instytucji państwowych przejawia się m.in. zmniejszającym się zaangażowaniem społecznym w życie publiczne, co widoczne jest choćby w zmniejszającej się frekwencji w wyborach lokalnych. Deficyt ten potęgowany jest też obciążeniami socjalnymi finansów publicznych, pogłębiającą się nierównością uprawnień i obowiązków obywatelskich. Jednocześnie w debacie publicznej, dotyczącej również planowania przestrzennego, pojawiają się nowi aktorzy: organizacje pozarządowe, nowe media oraz nowe technologie, ułatwiające komunikowanie się i dostęp do informacji. Także w Polsce rzeczywistość społeczno-polityczna przestaje być hierarchiczna, a nabiera bardziej poziomego, współzależnego i sieciowego charakteru. W tym kontekście rośnie zapotrzebowanie i zainteresowanie zwiększeniem udziału obywateli w zarządzaniu i planowaniu przestrzennym.

Szczególne znaczenia partycypacja społeczna nabiera w procesie planowania przestrzennego, w którym przy wykorzystaniu coraz to nowszych form komunikowania się z uczestnikami procesu możliwe jest wypracowanie lepszych i bardziej satysfakcjonujących wszystkie strony rozwiązań. Mimo że partycypacja społeczna stała się pojęciem popularnym w debacie publicznej, to, jak zauważają Olech i Sobiesiak-Penszko (2013), idea partycypacji w szczególności w procesie planowania przestrzennego ma w Polsce ciągle wymiar postulatywny. Partycypacja traktowana jest nierzadko jedynie jako sposobność realizacji swojego indywidualnego interesu. Według Innes Booher (2000) stosowanie metod partycypacyjnych w procesie planowania przestrzennego często nie wpływa na wyższą jakość podejmowanych decyzji, a wypracowane rozwiązania nie są satysfakcjonujące dla uczestników procesu, przyczyniając się do pogłębienia konfliktów i antagonizmów.

W przypadku nowych mechanizmów wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego poważne znaczenie mają: zarządzanie wielopoziomowe (*multilevel governance*), które oznacza uspołecznienie władzy na wszystkich etapach planowania, programowania i wdrażania polityk, oraz kapitał społeczny, który manifestuje się wzajemnym zaufaniem i zdolnością do solidarnej współpracy. Obydwa mechanizmy wynikają z kultury partnerstwa i dialogu, której deficyt jest w Polsce wciąż duży (Bober i in. 2013).

W wielu krajach zachodnich partycypacja obywatelska jest po prostu traktowana jako część nowoczesnego zarządzania sferą publiczną, w której różnice in-

teresów i oczekiwań nie mogą być rozwiązywane wyłącznie za pomocą decyzji administracyjnych ani pod wpływem mechanizmów czysto rynkowych. Powinny być one przedmiotem negocjacji i szerokich uzgodnień. Z tego punktu widzenia mechanizmy partycypacyjne pozwalają nie tylko na uzyskanie większej społecznej akceptacji, ale także na optymalizację podejmowanych decyzji. W teorii i praktyce życia publicznego w rozwiniętych demokracjach powstają modele zarządzania publicznego, opierającego się na idei państwa uczestniczącego, administracji obywatelskiej, otwartego rządu itp. Modele te odwołują się do mechanizmu kolektywnego podejmowania decyzji, prowadzenia dyskusji z obywatelami i aktywnego udziału reprezentujących ich organizacji w procesie decyzyjnym. Włączanie obywateli w proces podejmowania decyzji w sprawach publicznych poszerza swój zakres i dotyka coraz częściej obszarów działalności samorządu, które do tej pory były ich wyłączną domeną, tj. budżet, czy planowania przestrzennego.

## Literatura

- Arnstein S. 2011. *Drabina partycypacji, Partycypacja przewodnik krytyki politycznej*. Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Bartkowski J. 2011. *Tradycje partycypacji w Polsce*. [W:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Bober J., Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mazur S., Nelicki A., Nowotarski B., Puzyna W., Surówka K., Zachriasz I., Zawicki M. 2013. *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.
- Brodie E., Cowling E., Nissen N., Ellis Paine A., Jochum V., Warburton D. 2009. *Understanding participation: A literature review*. National Council for Voluntary Organisations, London.
- Długosz D., Wygański J.J. 2005. *Obywatele decydują. Przewodnik po partycypacji społecznej. Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych*, Warszawa.
- Hanzl M. 2006. *Nowe możliwości udziału mieszkańców miasta w planowaniu przestrzennym jako wynik wykorzystania współczesnych technik komputerowych*. Rozprawa doktorska na Wydziale Architektury i Urbanistyki Politechniki Łódzkiej, Łódź.
- Hausner J. (red.) 1999. *Komunikacja i partycypacja społeczna*. Publikacja elektroniczna. Kraków.
- Harvey D. 2012. *Bunt miasta. Prawo do miasta i wielka rewolucja*. Fundacja Bęc Zmiana, Warszawa.
- Healey P. 1992. *Planning thought debate. The communicative turn to planning theory*. *Town Planning Review*, 63(2): 143–162.
- Healy P. *Collaborate planning: Shaping places in Fragmented Societies*. University of British Columbia, Vancouver.
- Howe E. 1994. *Acting on Ethics in City Planning*. Rutgers State University of New Jersey, New Brunswick.
- Howe J., Langdon C. 2002. *Towards a reflexive planning theory*. *Planning Theory*, 1, 3: 209–225.
- Innes J.E., Booher D.E. 2000a. *Network Power in Collaborative Planning*. University of California AT Berkeley, Institute of Urban and Regional Development, Working Paper 2000–01.
- Izdebski H. 2011. *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. LexisNexis, Warszawa.
- Izdebski H. 2013. *Wypowiedź w ramach konferencji: współczesny rozwój miast – forma, funkcje i zarządzanie*. Warszawa.
- Jendrośka J., Radecki W. 1999. *Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dot. środowiska*. Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław.
- Kaczmarek T. 1993. *Rola i formy uczestnictwa społeczności lokalnych w procesie zmian podziału terytorialnego*. Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny. Wydawnictwa Naukowe UAM, Poznań.



- Kamiński Z.J. 2002. Pojęcie konfliktu w planowaniu przestrzennym. Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Architektura, 40.
- Katalog dobrych praktyk europejskich z zakresu zarządzania partycypacyjnego. Fundacja Inicjatyw Menadżerskich, Lublin.
- Kaźmierczak T. 2011. Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne. [W:] A. Olech (red.), Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Kojło S., Leszczyńska K., Lipski S., Wiszczun E. 2009. Nowe koncepcje koordynacji w systemie multi-level Governance polityki spójności. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Kotus J. 2013. Position of the Polish city on the ladder of public participation: Are we going the right way? The case of Poznan. *Cities*, 35: 226–236.
- Kwiatkowski J. 2003. Partycypacja społeczna i rozwój społeczny. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
- Majer A. 1999. Miasta Ameryki – kryzys i polityka odnowy. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Milewicz M., Podemski K. 2012. Konsultacje czy manipulacja? Partycypacja przewodnik krytyki politycznej. Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Langton S. 1978. What is Citizen Participation? [W:] S. Langton (red.), Citizen Participation in America: Essays on the State of the Art. Lexington Books, Lexington.
- Olech A., Kaźmierczak T. 2011. Modele partycypacji publicznej. [W:] A. Olech (red.), Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Olech A., Sobiesiak-Penszko P. 2013. Partycypacja publiczna w Polsce. Diagnoza i rekomendacje. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Parysek J.J. 2006. Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.
- Parysek J.J., 2010. Gospodarka przestrzenna i rola partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego. [W:] W. Ratajczak, K. Stachowiak (red.), Gospodarka przestrzenna społeczeństwu. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Pszczółowski T. 1978. Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji. Zakład Narodowy im. Ossolińskich Wydawnictwo, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk.
- Sartori G. 1994. Teoria demokracji. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Skowronek J. 1986. Czartoryski A. J. Pamiętniki i memoriały polityczne (1776–1809). PAX, Warszawa.
- Siemiński W. 2007. Cele i zasady partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym – przegląd literatury. *Człowiek i Środowisko*, 31: 35–59.
- Smith G. 2005. Beyond the Ballot: 57 Democratic Innovations from Around the World. A report for the Power Inquiry, London.
- Sobiesiak-Penszko P. 2013. Prawo a partycypacja publiczna. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Sumień T. 1981. Głos w dyskusji redakcyjnej. *Człowiek i Środowisko*.
- Szacki J. 2002. Historia myśli socjologicznej. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Wall T.D., Lischeron J.A. 1980. Zum Begriff der Partizipation. [W:] Participative Führung. Betriebswirtschaftliche und Sozialpsychologische Aspekte. Verlag Paul Haupt, Berlin–Stuttgart.
- Wiench J. 1991. Metody i techniki konsultacji społecznych w planowaniu przestrzennym. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa.
- Wrona S. 1980. Metody uczestnictwa w projektowaniu w architekturze i urbanistyce. Wydawnictwo Politechniki Warszawskiej, Warszawa.

