

MACIEJ J. NOWAK

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

PARTYCYPACJA SPOŁECZNA I ELEMENTY WSPÓŁZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO W USTAWIE O REWITALIZACJI

Abstract: Social Participation and Governance in the *Revitalisation Act*. The aim of the chapter is to assess introduced by revitalisation instruments and rules from the perspective of selected methods of co-ordination –governance. An attempt was made to determine the extent to which the view of governance and social participation is, and what ultimately should be taken into account in the analyzed law regulations, which are part of the system of spatial planning system.

Keywords: Governance, social participation.

Wstęp

Wielokrotnie wskazywano już przy różnych okazjach ułomności obecnego systemu gospodarki przestrzennej. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego okazują się nieskuteczne w ramach ochrony ładu przestrzennego i łagodzenia konfliktów przestrzennych, ale decyzje o warunkach zabudowy mogą być raczej traktowane jak narzędzie destrukcji przestrzennej, niż związane z ochroną ładu przestrzennego. Również z tych powodów bardzo pozytywnie należy ocenić wszelkie działania ustawodawcy, mające na celu poszukiwanie nowych rozwiązań i nowych możliwości organizacyjnych dla władz publicznych.

W takim kontekście oceniać należy znaczną część regulacji zawartych w *Ustawie z 3 listopada 2015 r. o rewitalizacji*. Można bowiem zauważyć, że zarówno rozwiązania związane z partycypacją społeczną, jak również miejscowym planem rewitalizacji uwzględniają znaczną część zgłaszanych przez środowiska naukowe postulatów, w tym zwłaszcza tych powiązanych z koncepcją współzarządzania publicznego. Celem opracowania jest ocena wprowadzanych rozwiązań i instytucji, przede wszystkim na podstawie kryteriów związanych z zastosowaniem koncepcji współzarządzania publicznego.

1. Podstawowe założenia związane ze współzarządzaniem publicznym

Współzarządzanie publiczne jest definiowane jako sterowanie sieciami niehierarchicznych współzależności występujących między aktorami publicznymi i niepublicznymi, służące koordynacji działań zbiorowych i rozwiązywaniu problemów kolektywnych [Mazur 2015b, s. 301]. W kontekście wpływu tej teorii na badania dotyczące administracji publicznej, w analizowanym kontekście szczególną uwagę należałoby zwrócić na:

- Problemy związane z zarządzaniem sieciowym, zakładające oparty na negocjacjach proces wzajemnego na siebie oddziaływania współzależnych, ale operacyjnie autonomicznych aktorów, który m.in. przyczynia się do zrealizowania celów publicznych (ważnym elementem jest interakcja między aktorami rządowymi a nierządowymi). Jednym z podstawowych mechanizmów zarządzania sieciami jest partycypacja, czyli nakłanianie niepaństwowych aktorów do udziału w procesach konsultacji, uzgadniania i wykonywania polityk publicznych.
- Problemy związane z teoriami delegowania rozumianymi jako koordynacja działań zbiorowych, w ramach których wystąpi mocodawca i działający w jego imieniu pełnomocnik, który poszerza jego możliwości działania. W tym przypadku nie występuje nakaz, ale dobrowolna umowa.
- Nowy instytucjonalizm, w ramach którego szczególną rolę odgrywają instytucje, czyli zbiory reguł i procedur sprzyjające kalkulacji racjonalnie i instrumentalnie działających aktorów społecznych, przyczyniając się do maksymalizacji ich końcowej użyteczności [Mazur 2015a, s. 40-53].

Koncepcje związane ze współzarządzaniem publicznym wiążą się również z próbą usunięcia negatywnych skutków związanych zarówno w modelem hierarchicznym (opartym na nakazach) oraz modelem rynkowym. Między innymi przez wskazane powyżej rozwiązania, aktorzy publiczni i niepubliczni powinni prowadzić stały dyskurs, w ramach którego ustalane są reguły stanowiące punkt odniesienia przy dalszych działaniach [Hausner 2015, s. 28].

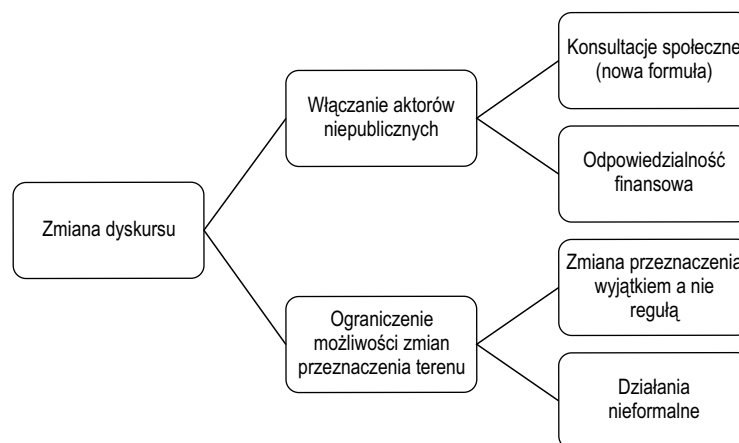
W systemie gospodarki przestrzennej współzarządzanie publiczne może być rozumiane jako sterowanie sieciami niehierarchicznych współzależności między aktorami publicznymi i niepublicznymi:

- służące utrzymaniu kompozycyjno-estetycznych, funkcjonalnych, środowiskowych i kulturowych wartości przestrzeni i rozwiązywaniu problemów kolektywnych związanych z tymi kwestiami;

- służące koordynacji działań zbiorczych związanych z realizacją powyższego celu [Nowak 2016, s. 104].

Kluczowym elementem, związanym z dostosowaniem koncepcji współzarządzania publicznego do systemu gospodarki przestrzennej będzie w tym kontekście doprecyzowanie formuły prowadzonego dyskursu i dostosowania jej do głównej zasady w planowaniu przestrzennym polegającej na ochronie ładu przestrzennego. Zadanie to jest o tyle trudne, że naturalnym elementem systemu gospodarki przestrzennej będą zróżnicowane koncepcje poszczególnych użytkowników przestrzeni w zakresie zagospodarowania poszczególnych terenów. Godzenie tych różnych koncepcji może być sprowadzane właśnie do dyskursu tworzonego między aktorami publicznymi i niepublicznymi. Należy ocenić je jako znacznie bardziej adekwatne zarówno od regulowania przestrzeni przez dominujące zakazy i nakazy, jak również wyłącznie przez rozwiązania rynkowe.

Zmiana, doprecyzowanie kierunku dyskursu w systemie gospodarki przestrzennej w ramach przedstawionej perspektywy, musi pociągnąć za sobą konkretne konsekwencje (ryc. 1). Wyróżniono w tym zakresie dwa dominujące kierunki, dotyczące ograniczenia możliwości zbyt szybkiej (i zbyt pochopnej) zmiany przeznaczenia dotychczasowego terenu (co zapewni większą ochronę ładu przestrzennego) oraz szersze włączenie aktorów niepublicznych. W tym ostatnim zakresie wyróżnione zostały zagadnienia związane z rozszerzeniem formuły konsultacji społecznych, ale również większym



Ryc. 1. Współzarządzanie publiczne w planowaniu przestrzennym

Źródło: [Nowak 2016, s. 103].

stopniem odpowiedzialności użytkowników przestrzeni za podejmowane działania. Wiąże się to z założeniem, że w zdecydowanej większości przypadków przy okazji zmiany przeznaczenia terenu (zwłaszcza takiego, które umożliwi realizację inwestycji) pojawiają się dodatkowe koszty i użytkownicy przestrzeni powinni w tych kosztach również partycypować.

W analizowanym zakresie warto również powołać koncepcję „miękkiego prawa”, czyli wprowadzanie reguł zachowań, które co do zasady prawnie wiążącej mocy nie posiadają, ale mają skutki praktyczne [Surdej 2006, s. 103]. Trochę w tym kontekście należy rozpatrywać kwestie związanej z rolą partycypacji publicznej. Jej głównym celem jest bowiem zwiększenie stopnia zaangażowania obywateli w kształtowanie państwa [Wiktorska-Święcka, Kozak 2014, s. 59-61]. Dlatego pamiętać trzeba o tym, że wprowadzane rozwiązania nie zawsze będą jednoznacznie weryfikowalne w praktyce. Stwarzają one dopiero ramy określające nowe możliwości, których wykonanie zależy już będzie od organów gmin i poszczególnych interesariuszy. W tym zakresie pamiętać trzeba o diagnozowanej wielokrotnie ułomności władz publicznych w planowaniu przestrzennym [Markowski 2010, s. 27; Markowski 2015, s. 23]. Może to być czynnik, blokujący w wielu przypadkach skuteczność „miękkiego prawa”.

2. Główne cele *Ustawy o rewitalizacji*

Wśród instytucji zawartych w *Ustawie o rewitalizacji*, przede wszystkim wymienić należy:

- uchwałę wyznaczającą obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji,
- gminny program rewitalizacji,
- Specjalną Strefę Rewitalizacji,
- miejscowy plan rewitalizacji.

W art. 2 *Ustawy* wskazano, że rewitalizacja stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, przez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji. Podstawowym założeniem *Ustawy* jest wyznaczanie przez organy gmin, w formie uchwał, obszarów rewitalizacji na swoich obszarach. Ma to na celu rozwiązywanie występujących na tych terenach problemów o charakterze społecznym, gospodarczym, środowiskowym, przestrzenno-funkcjonalnym oraz technicznym.

Można więc przyjąć, że *Ustawa o rewitalizacji* tworzy w ten sposób szczegółowe ramy dla systemu gospodarki przestrzennej. Każda bowiem z wy-

mienionych grup problemów w istotnym stopniu wiąże się z zagadnieniami dotyczącymi planowania i zagospodarowania przestrzennego, składając się m.in. na zasadę związaną z ładem przestrzennym. Szczególną uwagę w tym kontekście należy zwrócić na negatywne zjawiska przestrzenno-funkcjonalne, przez które ustawodawca rozumie w szczególności niewystarczające wyposażenie w infrastrukturę techniczną i społeczną, jej zły stan techniczny, brak dostępu do podstawowych usług, ich niska jakość, niedostosowanie rozwiązań urbanistycznych do zmieniających się funkcji obszaru, niski poziom obsługi komunikacyjnej, a także niedobór lub niska jakość terenów publicznych.

Wszystkie powyższe problemy, przynajmniej w jakimś zakresie powinny zostać rozwiązane przez wprowadzenie obszaru rewitalizacji i związane z nim ograniczenia. Mogą się one sprowadzać do zakazów w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy, tworzenia podstaw do wywłaszczeń poszczególnych nieruchomości, konieczności zmian poszczególnych dokumentów gminnych, a także możliwości wprowadzenia miejscowego planu rewitalizacji.

W kontekście analizowanej problematyki, szczególną uwagę należałoby zwrócić na:

- problematykę partycypacji społecznej, zauważalną przy stosowaniu każdego z wymienionych instrumentów rewitalizacji,
- miejscowy plan rewitalizacji i zawarte w nim nowe rozwiązania.

3. Partycypacja społeczna

W art. 5 *Ustawy o rewitalizacji* wskazano, że partycypacja społeczna obejmuje przygotowanie, prowadzenie i ocenę rewitalizacji w sposób zapewniający aktywny udział interesariuszy, w tym przez uczestnictwo w:

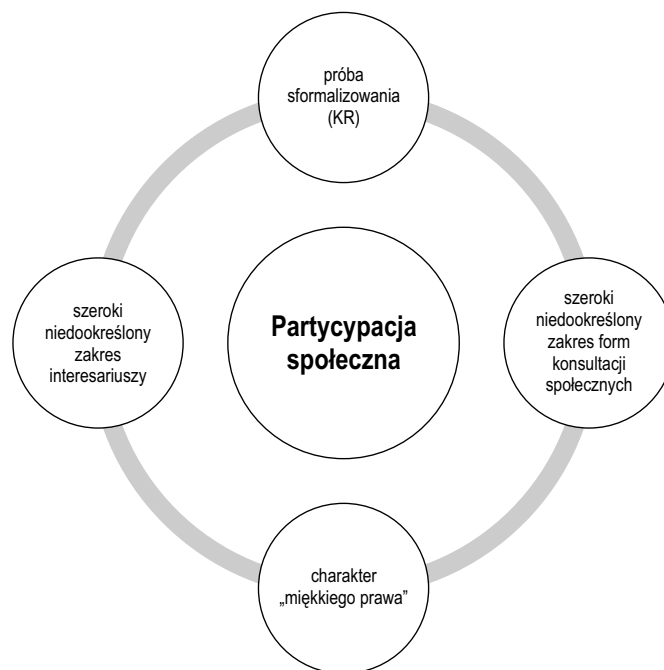
- konsultacjach społecznych,
- pracach Komitetu Rewitalizacji.

Do interesariuszy ustawodawca zalicza mieszkańców obszaru rewitalizacji, właścicieli, użytkowników wieczystych, podmioty zarządzające nieruchomościami znajdującymi się na tym obszarze, innych mieszkańców gminy, podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność gospodarczą lub społeczną, jednostki samorządu terytorialnego, a także organy władzy publicznej. Można wyróżnić różne podstawy do włączenia poszczególnych podmiotów do procesu partycypacji, a wśród nich:

- prawa, którymi dane podmioty dysponują względem nieruchomości z obszaru rewitalizacji;
- powiązanie – nawet przyszłe, hipotetyczne, różnych podmiotów z gminą;

- sprawowanie władztwa publicznego i realizacja zadań publicznych na terenie gminy objętej obszarem rewitalizacji.

Powiązania te są celowo nieostre i bardzo szerokie. Umożliwiają włączenie przy różnych okazjach różnych podmiotów, nawet w sytuacjach obecnie nieodkreślonych. Potwierdza to założenie ustawodawcy w zakresie bardzo szerokiej pod względem podmiotowym, formuły partycypacji społecznej. Osobną kwestią będzie jej zakres przedmiotowy. On nie może już być tak szeroki, ani ogólny, gdyż doprowadziłoby to do komplikacji o charakterze proceduralnym. Sprowadza się – przynajmniej w tej perspektywie – do możliwości skonsultowania konkretnych propozycji. Z art. 5 ust. 2 *Ustawy o rewitalizacji* wynika, że do kluczowych zadań należą zwłaszcza poznanie potrzeb i oczekiwań interesariuszy, prowadzenie skierowanych do nich działań edukacyjnych, a także wspieranie działań służących podejmowaniu dialogu między interesariuszami. Proces partycypacji społecznej nie jest więc sprowadzany tylko do wyrażenia opinii przez konkretnych interesariuszy. Przewiduje znacznie szerszy zakres



Ryc. 2. Główne cechy partycypacji społecznej w *Ustawie o rewitalizacji*

Źródło: Opracowanie własne (ryc. 2 i 3).

zróżnicowanych czynności. Potwierdza to zresztą art. 6 ust. 3 *Ustawy o rewitalizacji*, zgodnie z którym formami konsultacji społecznych będzie nie tylko zbieranie uwag, ale też spotkania, debaty, warsztaty, spacer studyjne, ankiety, wykorzystanie grup przedstawicielskich oraz zbieranie uwag ustnych.

Z kolei sam Komitet Rewitalizacji ma stanowić forum współpracy i dialogu interesariuszy z organami gminy, obejmujące nie tylko przygotowanie, ale też prowadzenie i ocenę procesów rewitalizacji. Szczegółowy zakres i sposób działań Komitetu określają organy gminy właściwej w danej sprawie.

Konkludując, w *Ustawie o rewitalizacji* w szerokim, istotnym zakresie potraktowane zostały sprawy związane z partycypacją społeczną (ryc. 2). Szczególną uwagę należy zwrócić zwłaszcza na:

- określenie szerokiego zakresu podmiotowego interesariuszy rewitalizacji;
- określenie szerokiego zakresu działań wchodzących w skład konsultacji społecznych, z jednoczesnym zachowaniem braku ich jednoznacznego (w sensie formalnym) wpływu na procedowany dokument;
- próbę instytucjonalizacji partycypacji społecznej w postaci Komitetu Rewitalizacji.

W tym zakresie rola ustawodawcy została wyczerpana. Teraz określony przez niego zakres musi zostać wdrożony przez aktorów publicznych i niepublicznych. W pewnym stopniu zależy to również od aktywności ze strony władzy wykonawczej i determinacji związanej z tworzeniem i promowaniem dobrych praktyk.

4. Miejscowy plan rewitalizacji a rola aktorów prywatnych

Osobny przykład ważnego potencjalnego powiązania *Ustawy o rewitalizacji* ze współzarządzaniem publicznym, to formuła i zakres miejscowego planu rewitalizacji. Jest to szczególna forma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, możliwa do uchwalenia jedynie na obszarze rewitalizacji. Samo uchwalenie tego planu oraz jego zakres zależą będzie od organów konkretnej gminy. Szczególna rola miejscowego planu rewitalizacji sprowadzać się będzie do tego, że zawierać może postanowienia znacznie dalej idące, niż zwykle miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Najważniejsze z nich sprowadzać się będą do:

- zakazu lub ograniczenia dotyczącego działalności handlowej lub usługowej – czyli plan odnosi się nie tylko do działań przyszłych, ale bezpośrednio ingeruje w konkretny stan faktyczny;

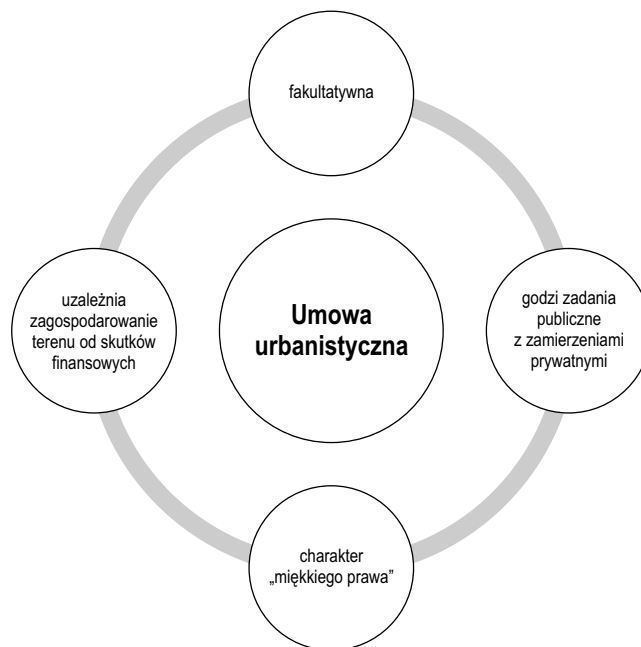
- stworzenia podstaw do zawarcia umowy urbanistycznej.

Szczególną uwagę – w kontekście analizowanych zagadnień – wypada zwrócić na to ostatnie. Zgodnie z powyższym inwestor chcący zrealizować na terenie niezabudowanym (objętym miejscowym planem rewitalizacji) jakąś inwestycję (tzw. inwestycję główną), będzie mógł to zrobić pod pewnym warunkiem. Jest nim zobowiązanie się inwestora do budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających w postaci infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali mieszkalnych. Wymiar zobowiązań musi być proporcjonalny do wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu rewitalizacji. W zakresie wybudowania i przekazania gminie ww. inwestycji uzupełniających, inwestor musi zawrzeć z gminą umowę urbanistyczną. Zawarcie tej umowy będzie warunkiem uzyskania pozwolenia na budowę dla inwestycji głównej lub jej części, a następnie nieodpłatne przekazanie na rzecz gminy inwestycji uzupełniającej stanowić będzie warunek do przystąpienia do użytkowania obiektów budowlanych stanowiących inwestycję główną.

Założenie dotyczące przedmiotowych rozwiązań jest więc następujące. Jednym z głównych celów powołania obszaru rewitalizacji jest eliminacja występujących na tym obszarze zagrożeń. W pewnych przypadkach służyć temu może – przynajmniej częściowo – jakaś inwestycja komercyjna. Może zdarzyć się również, że inwestycja taka nie będzie wpływała na związane z rewitalizacją cele ani w sposób zdecydowanie pozytywny, ani negatywny. Niezależnie od tego, w ramach obszaru rewitalizacji występuje potrzeba zrealizowania inwestycji mieszkaniowej (np. w celu korygowania funkcji terenu lub eliminacji zagrożeń o charakterze społecznym). W tego rodzaju przypadkach wspomniana umowa urbanistyczna może właśnie w znacznym stopniu przyczynić się do realizacji niniejszych, związanych z rewitalizacją celów.

W ten sposób również inwestor niejako „odpłaca” za możliwość realizacji korzystnej dla niego inwestycji komercyjnej. Użyty przez ustawodawcę zwrot, że jego nakłady w tym zakresie muszą być „proporcjonalne” do wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego przez miejscowy plan rewitalizacji mogą budzić wątpliwości natury formalnoprawnej, niemniej jednak ogólna koncepcja zasługuje na pełne uznanie. Otwartym zagadnieniem pozostaje tylko to, w jak dużym stopniu znajdzie ona zastosowanie w praktyce na obszarach rewitalizacji – jak wielu inwestorów będzie w takim przypadku zainteresowanych realizacją tych warunków.

Konkludując, omawiane rozwiązanie (ryc. 3) z perspektywy współzarządzania publicznego zasługuje na szczególną uwagę z następujących powodów:



Ryc. 3. Główne umowy urbanistyczne w *Ustawie o rewitalizacji*

- podejmuje próbę połączenia oczekiwań użytkowników przestrzeni (i ich prywatnych planów inwestycyjnych) z ważnymi, z perspektywy ogółu, zadaniami publicznymi;
- wprowadza formę szerszej odpowiedzialności finansowej w związku z możliwościami zagospodarowania konkretnego terenu.

Zakończenie

Regulacje zawarte w *Ustawie o rewitalizacji* nie odnoszą się do całego systemu gospodarki przestrzennej. Z tej perspektywy można je postrzegać jako zdecydowanie sektorowe. Niemniej jednak, w chwili obecnej są one najlepszym przykładem związanym z podjęciem przez ustawodawcę prób wdrażania koncepcji związanych ze współzarządzaniem publicznym. Przede wszystkim wprowadzają one:

- znaczną część elementów właściwych zarządzaniu sieciowemu,
- szerszy stopień zaangażowania aktorów niepublicznych w procesy planistyczne,

- zróżnicowane formy związane z wykorzystaniem „miękkiego prawa”.

Jak już zasygnalizowano, powyższe regulacje same nie wystarczą. Ich odpowiednie stosowanie uwarunkowane będzie podejmowaniem stosownych działań przez władzę centralną, przede wszystkim związanych z ograniczeniem ewentualnej niesprawności władz gminnych. Dotyczyć to może zarówno sposobu przeprowadzania konsultacji społecznych, funkcjonowania Komitetów Rewitalizacji, jak również zakresu i sposobu ujęcia miejscowych planów rewitalizacji (jeżeli takie zostaną w szerszym stopniu uchwalone). Podkreślić należy, że wykorzystanie wspomnianych instytucji będzie ważne nie tylko z perspektywy związanej bezpośrednio z problematyką rewitalizacji. Należy to również traktować jako zweryfikowanie możliwości wprowadzenia podobnych rozwiązań w szerszym zakresie w systemie gospodarki przestrzennej.

Literatura

- Hausner J., 2015, *Governance i jego konceptualne podstawy*, [w:] *Współzarządzanie publiczne*, S. Mazur (red.). Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Markowski T., 2010, *Planowanie przestrzenne i instrumenty jego realizacji w świetle teorii ułomnych rynków*, [w:] *Zarządzanie rozwojem przestrzennym miast*, P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek (red.). Wyd. „Urbanista”, Gdańsk.
- Markowski T., 2015, *Zintegrowane planowanie rozwoju – dylematy i wyzwania*, [w:] *Gospodarowanie przestrzenią miast i regionów – uwarunkowania i kierunki*, T. Kudłacz, P. Lityński (red.). Studia KPZK PAN, t. CLXI, Warszawa.
- Mazur S., 2015a, *Współzarządzanie a administracja publiczna*, [w:] *Współzarządzanie publiczne...*, *op. cit.*
- Mazur S., 2015b, *Współzarządzanie publiczne – wyzwania teoretyczne, zastosowania praktyczne*, [w:] *Współzarządzanie publiczne, op. cit.*
- Nowak M., 2016, *Niesprawność władz publicznych a polityka przestrzenna w Polsce*. Zarządzanie Publiczne, nr 2, UE, Kraków.
- Surdej A., 2006, *Determinanty regulacji administracyjnych w oddziaływaniu państwa na gospodarkę*. AE, Kraków.
- Ustawa z 9 października 2015 r. o rewitalizacji* (Dz.U. 2015 r., poz. 1777).
- Wiktorska-Święcicka A., Kozak K., 2014, *Partycypacja publiczna w zarządzaniu rozwojem lokalnym*. Polish Governance Institute, Wrocław.