



Studium specjalistyczne



Wpływ grup docelowych na cenne przyrodniczo tereny miejskie i podmiejskie

Główny Instytut Górnictwa
Katowice, luty 2018 r.



Zespół autorski z Głównego Instytutu Górnictwa w składzie:

dr inż. Lucyna Cichy

mgr Małgorzata Deska

dr Adam Hamerla

dr inż. Karolina Jąderko

dr inż. Beata Kończak

dr inż. Mariusz Kruczek

mgr Małgorzata Markowska

dr Łukasz Pierzchała

mgr inż. Elżbieta Uszok

dr inż. Paweł Zawartka

Spis treści

Wykaz skrótów	4
Wstęp	5
1. Zasady zarządzania i gospodarowania zasobami przyrody miast i terenów podmiejskich w odniesieniu do wpływu różnych środowisk i grup zawodowych	7
1.1. Gospodarowanie zasobami przyrodniczymi	7
1.2. Uwarunkowania prawne zrównoważonego gospodarowania zasobami przyrody	8
1.2.1. Europejskie uwarunkowania prawne	10
1.2.2. Krajowe uwarunkowania prawne	11
1.2.3. Uwarunkowania strategiczne związane z planowaniem przestrzennym	15
1.3. Ekosystemy i usługi ekosystemowe	18
1.4. Typologie systemów miejskich	22
1.5. Zieleń w mieście	23
1.6. Wpływ grup zawodowych na zarządzanie zasobami przyrody w mieście	26
2. Opis najlepszych praktyk w zarządzaniu i gospodarowaniu zasobami przyrody w miastach i na terenach podmiejskich	31
2.1. Przykłady dobrych praktyk z zagranicy dotyczących środowiska naturalnego	31
2.2. Przykłady dobrych praktyk dotyczących planowania przestrzennego	40
2.3. Przykłady dobrych praktyk z zagranicy dotyczących strategii rozwoju i budżetu partycypacyjnego	55
3. Diagnoza stanu rozwiązań organizacyjnych i partycypacji w zarządzaniu i gospodarowaniu przyrodą polskich miast i terenów podmiejskich	73
3.1. Wybrane przykłady dobrych praktyk z zakresu zarządzania i gospodarowania przyrodą	73
3.2. Identyfikacja problemów związanych ze współpracą między grupami zawodowymi w celu wdrażania systemowych rozwiązań ochrony i zarządzania zasobami przyrody	90
4. Diagnoza wyzwań, szans i barier dla skutecznej partycypacji różnych grup zawodowych w zarządzaniu/ gospodarowaniu przyrodą polskich miast i terenów podmiejskich	95
4.1. Identyfikacja wyzwań, szans i barier skutecznej partycypacji różnych grup zawodowych w zarządzaniu i gospodarowaniu przyrodą polskich miast i terenów podmiejskich	95
4.1.1. Wyzwania i szanse dla skutecznej partycypacji	95
4.1.2. Bariery skutecznej partycypacji	101
4.2. Przegląd polskich doświadczeń w odniesieniu do zidentyfikowanych problemów	105
Literatura	114

WYKAZ SKRÓTÓW

DPSIR	metoda analizy w układzie Czynniki sprawcze-Presje-Stan-Wpływ-Reakcja (ang. <i>Driving Forces-Pressures-State-Impact-Responses</i>)
ESIM	Elektroniczny System Informacji Miejskiej
KPZK 2030	Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030
KE	Komisja Europejska
KPM	Krajowa Polityka Miejska 2023
KSRR	Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020
LDF	ang. <i>Local development framework</i> – polityka planowania przestrzennego
MAPC	ang. <i>Metropolitan Area Planning Council</i> – Miejska Rada Planowania Przestrzennego
NGO	ang. <i>non-government organization</i> – organizacja pozarządowa
mpzp	miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
MPU	Miejska Pracownia Urbanistyczna
POŚ	Polityka Ochrony Środowiska
PP GIS	ang. <i>public participation GIS</i>
SPA 2020	Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030
UE	Unia Europejska

WSTĘP

Zachowanie cennych przyrodniczo terenów położonych w miastach i na ich obrzeżach jest ważnym elementem kształtowania sieci zielonej infrastruktury w kontekście ochrony bioróżnorodności, bezpieczeństwa środowiskowego oraz adaptacji do zmian klimatu. Obszary te są także jedną ze składowych ładu przestrzennego, jakości przestrzeni publicznej, dobrego wizerunku miasta i wartości nieruchomości w miastach. Problemem ogólnokrajowym jest zarówno fragmentacja i utrata zasobów przyrody miast, jak i niewykorzystywanie potencjału usług ekosystemowych świadczonych przez przyrodę. Niektóre spośród wielu przyczyn takiego stanu rzeczy, lecz mające kluczowe znaczenie, tkwią w powszechnym podejściu do ochrony przyrody, według którego:

- na ochronę zasługują tylko pozostałości naturalnych ekosystemów, położone z dala od miast,
- „dzika” przyroda i urządzone tereny zieleni to dwie rozłączne kategorie, a ochrona przyrody zawsze oznacza jej administracyjne ograniczanie dostępu dla ludzi,
- przyroda ma wartość głównie jako zasoby do eksploatacji, a ochrona przyrody to przeciwieństwo rozwoju gospodarczego,
- ochrona przyrody jest domeną wydzielonej, zmarginalizowanej grupy urzędników i aktywistów.

Nie ma także świadomości, że ochrona i zrównoważone gospodarowanie terenami przyrodniczo cennymi wymaga, szczególnie w mieście, skutecznego współdziałania różnych grup zawodowych reprezentujących różne sektory. Do tego z kolei potrzebne są rozwiązania organizacyjne i systemowe dopasowane do realiów danego miasta, wypracowywane w wielostronnym dialogu. Skuteczna ochrona i gospodarowanie przyrodą miast i terenów podmiejskich wymaga nie tylko wysokich kwalifikacji branżowych, ale także skutecznego komunikowania się i współdziałania wielu branż.

Dostępne poradniki zarówno unijne, jak krajowe – dotyczące znaczenia i zasad ochrony przyrody w miastach, w sposób szczegółowy objaśniają istotę usług ekosystemowych, wielofunkcyjność (błękitno-) zielonej infrastruktury czy ekonomiczny wymiar wartości przyrody. Zrealizowano wiele projektów i akcji edukacyjnych poświęconych tej tematyce, adresowanych do młodzieży lub do ogółu społeczeństwa. Osoby chcące się dowiedzieć, co, dlaczego i na jakich zasadach należy chronić, przy niewielkim wysiłku mogą dotrzeć do potrzebnej informacji. Inaczej jest, jeśli w ślad za pytaniami typu „co i dlaczego” postawić pytania w rodzaju: Z kim trzeba rozmawiać na temat terenu cennego przyrodniczo? Kto czym zarządza? Jak się porozumieć z ludźmi reprezentującymi inne środowiska zawodowe? Jak wspólnie rozpoznać i ocenić problem? Jak zapewnić koordynację/integrację działań różnych grup?

W Polsce realizowano niewiele przedsięwzięć edukacyjnych nakierowanych na międzysektorową integrację działań wszystkich rodzajów podmiotów, w tym różnych grup zawodowych wpływających na stan przyrody, jej ochronę, kształtowanie zielonej infrastruktury miasta, usług ekosystemowych. Przykładem

roku we właściwym kierunku były projekty edukacyjne związane w wymiarze praktycznym z partycypacją na rzecz zarządzania przyrodą miasta, realizowane w ostatnich trzech latach przez Fundację Sendzimira (tj. „Licz na zieleni”, „Mój jest ten kawałek parku”). Projekty te nakierowane były na zademonstrowanie możliwości partycypacji i usprawnienia procesu zarządzania, w mniejszym stopniu natomiast na rozpoznanie i integrowanie wszystkich środowisk i grup zawodowych, mogących mieć wpływ na przyrodę miasta i potencjał usług ekosystemowych.

Projekt pn. *„Planowanie partycypacyjne jako droga do integracji różnych grup zawodowych dla czynnej ochrony i zrównoważonego użytkowania przyrody polskich miast”*, w ramach którego powstało niniejsze opracowanie, zorientowany jest na przełamywanie bariery informacyjnej i mentalnej powodującej, że w polskich miastach generalnie nie podjęto prób dostosowania gospodarowania zasobami przyrody do wymogów unijnej strategii ochrony przyrody.

Gospodarowanie zasobami przyrody powinno opierać się na dobrych procedurach i zwyczajach integracji międzysektorowej, na długoterminowym planowaniu, rachunku ekonomicznym, uwzględniającym wartość środowiska i przyrody oraz na partycypacji wszystkich grup interesariuszy.

W związku z potrzebą zdiagnozowania aktualnej sytuacji organizacyjnej związanej z zarządzaniem zasobami przyrody, przedstawienia istniejących rozwiązań partycypacyjnych oraz wskazania założeń dla skutecznej partycypacji, powstało niniejsze opracowanie edukacyjne, obejmujące:

- opis zasad zarządzania i gospodarowania zasobami przyrody miast/terenów podmiejskich oraz wpływu różnych środowisk/grup zawodowych, z odniesieniem do typologii miejskich/podmiejskich obszarów przyrodniczo cennych,
- opis najlepszych praktyk, w tym rozwiązań systemowych w zarządzaniu i gospodarowaniu zasobami przyrody w miastach i na terenach podmiejskich, ze szczególnym uwzględnieniem partycypacji różnych środowisk oraz grup zawodowych,
- diagnozę stanu rozwiązań organizacyjnych i partycypacji w zarządzaniu/gospodarowaniu przyrodą polskich miast i terenów podmiejskich oraz
- diagnozę wyzwań, szans i barier dla skutecznej partycypacji różnych grup zawodowych w zarządzaniu/gospodarowaniu przyrodą polskich miast i terenów podmiejskich.

Niniejsze studium przedstawia zatem obecny stan, w tym bariery i uwarunkowania zrównoważonego gospodarowania zasobami przyrody w mieście w odniesieniu do kwestii zaangażowania grup zawodowych w proces partycypacji.

1. ZASADY ZARZĄDZANIA I GOSPODAROWANIA ZASOBAMI PRZYRODY MIAST I TERENÓW PODMIEJSKICH W ODNIESIENIU DO WPŁYWU RÓŻNYCH ŚRODOWISK I GRUP ZAWODOWYCH

1.1. Gospodarowanie zasobami przyrodniczymi

Środowisko przyrodnicze stanowi zbiór elementów warunkujących istnienie człowieka. Racjonalna gospodarka zasobami przyrodniczymi jest wyzwaniem w dobie zachodzących przemian i wymagań rozwojowych. Dotychczasowy rozwój gospodarczy w oparciu o linearny model i promowany konsumpcjonizm zagraża zarówno naturalnym ekosystemom, jak i samemu człowiekowi.

Presja ta może narastać, gdyż zgodnie z prognozami demograficznymi, według Organizacji Narodów Zjednoczonych, w 2050 r. liczba ludności osiągnie 10 miliardów, a prawie 75% populacji będzie żyło w miastach. W odniesieniu do prognoz demograficznych GUS do 2050 r. będzie to ok. 55% ogółu ludności kraju, ze względu na postępującą jej depopulację. Obecnie w kraju obszary miejskie zamieszkuje ok. 60% mieszkańców¹.

Negatywnym zjawiskiem w rozwoju miast jest również traktowanie jako nadrzędnego interesu inwestora nad interesem społecznym, jakim jest ochrona i odpowiedzialne gospodarowanie zasobami zielonymi. Podejście to potwierdza raport NIK dotyczący zarządzania terenami zielonymi w mieście².

Powierzchnia terenów zieleni w miastach generalnie nie ulega zwiększeniu, natomiast zwiększa się wskaźnik terenów zieleni przypadającej na jednego mieszkańca, co jest skutkiem spadku liczby ludności w miastach.

Zgodnie z danymi GUS³ udział terenów zielonych w polskich miastach jest bardzo zróżnicowany. Trójmiasto, Zielona Góra i Katowice mają zdecydowanie największy areal zieleni. Tereny zielone stanowią tam ponad 45% całkowitej powierzchni. Natomiast miasta o najmniejszej powierzchni zieleni, tj. do 6% to Krosno, Łomża, Konin i Tarnów.

Typowe miejskie tereny zielone w postaci parków, skwerów zajmują powierzchnię do 10% powierzchni terenu. Zdarzają się również miasta, gdzie typowa zieleń miejska zajmuje ok. 1% powierzchni.

Nieodczowna staje się zmiana sposobu gospodarowania zasobami przyrodniczymi tak, aby było możliwe zniwelowanie ujemnych skutków industrializacji i urbanizacji w postaci dysproporcji między wydolnością środowiska a rozwojem społeczno-gospodarczym. Zjawisko hiperkonsumpcji niesie ze sobą konsekwencje w postaci potrzeby zagospodarowania większej przestrzeni. Coraz więcej obszarów przekształcanych jest dla celów komercyjnych i mieszkaniowych, przyczyniając się do zmiany struktury przestrzennej i zubożenia zasobów przyrody.

¹ Prognoza ludności na lata 2014–2050 (opracowana 2014 r.), udostępniona pod adresem: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosci/prognoza-ludnosci-na-lata-2014-2050-opracowana-2014-r-,1,5.html> (dostęp: 15.01.2018 r.)

² Zarządzanie zielenią miejską, LKR.430.005.2017, nr ewid. 158/2017/P/17/077/LKR, NIK – Delegatura w Krakowie

³ Dane Głównego Urzędu Statystycznego

Z uwagi na postępujące uszczelnianie powierzchni miast kosztem terenów zielonych, często dochodzi w nim do deficytu podstawowych składników niezbędnych dla życia ludzkiego – jakimi są tlen i woda.

Zabudowa korytarzy napowietrzających i terenów zalewowych, połączona z niewłaściwą gospodarką wodami w mieście, ukierunkowana na ich jak najszybsze odprowadzenie, prowadzi do różnorodnych negatywnych skutków w postaci powodzi miejskich, suszy miejskich, smogu i braku zróżnicowania zbiorowisk roślinnych (naturalnych biofiltrów i „nawilżaczy” powietrza w mieście). Konsekwencją tych przeobrażeń jest m.in. zmiana warunków klimatycznych i wzrost stężenia pyłów zawieszonych, w tym alergenów. Mieszkańcy miast narażeni są na rozwój chorób cywilizacyjnych, takich jak przewlekłe choroby układu oddechowego, alergie, atopowe zapalenie skóry, choroby sercowo-naczyniowe, cukrzyca, a nawet nowotwory.

Brak dostatecznie zielonych terenów w mieście powoduje, że dominującym kolorem przestrzeni miejskiej jest kolor szary. Przebywanie w takiej przestrzeni istotnie wpływa na komfort życia mieszkańców i może wywoływać stany depresyjne, zaburzenia psychiczne, w tym także zaburzenia odżywiania.

Istotną rolę zieleni potwierdzają wyniki w ramach globalnego badania mieszkańców miast⁴, z których wynika, że większość mieszkańców kraju wskazuje na potrzebę zwiększenia powierzchni zieleni miejskiej, a 40% Polaków traktuje tereny zielone jako ważny czynnik przy wyborze miejsca zamieszkania i dodatkowo 74% ogółu badanych jest gotowych zapłacić więcej za mieszkanie w zielonej okolicy.

Istotne są zatem działania mające na celu zmianę systemu gospodarowania miejską zielenią, polegające na wzbogacaniu tkanki miejskiej o elementy zieleni w różnej formie – od parków, skwerów czy klinów zieleni, zachowywanie w dobrym stanie dolin rzecznych i wód powierzchniowych, po rozwiązania zielonych dachów i ścian. Działania te nie tylko mają na celu ochronę przyrody, ale należy je postrzegać jako inwestycje, które przynoszą określoną stopę zwrotu dla nowych wartości i zrównoważonych usług w mieście bezpośrednio podwyższających jakość życia mieszkańców.

1.2. Uwarunkowania prawne zrównoważonego gospodarowania zasobami przyrody

Eksploracja zasobów środowiska określana jest pojęciem gospodarowania, które nie tylko ma charakter pojęcia ogólnego, ale odnosi się też do poszczególnych elementów przyrodniczych i poszczególnych zasobów środowiska.

Skala zagrożenia wynikającego z ciągłej presji na zasoby przyrodnicze, a w szczególności te o charakterze nieodnawialnym, wymusza podejmowanie decyzji politycznych i tworzenie długoterminowych ram działania. Gospodarowanie zasobami powinno być realizowane z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju, która stanowi podstawę polityki ochrony środowiska i nowych modeli gospodarczych opartych na zrównoważonym rozwoju (ang. *sustainable*

⁴ Globalny Raport Ogrodniczy Husqvarna 2012

development), m.in. model partycypacyjny i model gospodarki o obiegu zamkniętym.

Obecnie obowiązują cele zrównoważonego rozwoju przyjęte na poziomie globalnym podczas Szczytu ONZ 25 września 2015 r. w Nowym Jorku a sformułowane w agendzie pn. *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Global Action* (rys. 1.1). Zgodnie z założeniami agendy⁵ uzgodnione cele znajdują swoje przełożenie na działania krajowe i na poziomie regionalnym uwzględnia lokalne uwarunkowania.

W aspekcie ochrony zasobów przyrodniczych na terenach miejskich, szczególne znaczenie ma: *cel 11: uczynić miasta i osiedla ludzkie bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu* i zadanie: *do 2030 roku zwiększyć stopień inkluzywności, zapewnić zrównoważoną urbanizację i partycypację w zintegrowanym i zrównoważonym planowaniu i gospodarowaniu osiedlami ludzkimi we wszystkich krajach*, a ponadto:

- Cel 6: Zapewnić wszystkim ludziom dostęp do wody i warunków sanitarnych poprzez zrównoważoną gospodarkę zasobami wodnymi.
- Cel 9: Budować stabilną infrastrukturę, promować zrównoważone uprzemysłowienie oraz wspierać innowacyjność.
- Cel 12: Zapewnić wzorce zrównoważonej konsumpcji i produkcji.
- Cel 13: Podjąć pilne działania w celu przeciwdziałania zmianom klimatu i ich skutkom.
- Cel 14: Chronić oceany, morza i zasoby morskie oraz wykorzystywać je w sposób zrównoważony.
- Cel 15: Chronić, przywrócić oraz promować zrównoważone użytkowanie ekosystemów lądowych, zrównoważone gospodarowanie lasami, zwalczać pustynnienie, powstrzymać i odwracać proces degradacji gleby oraz powstrzymać utratę różnorodności biologicznej.



Rysunek 1.1. Cele zrównoważonego rozwoju

Źródło: Platforma społeczna: Cele Zrównoważonego Rozwoju, <http://www.un.org.pl/> (dostęp: 29.01.2018 r.)

⁵ Transforming Our World: The 2030 Agenda for Global Action

Komisja Europejska podkreśla wagę „efektywnego gospodarowania zasobami” polegającego na generowaniu wyższej wartości przy zużyciu mniejszej ilości materiałów. Znajduje to odzwierciedlenie w określonych celach polityki gospodarczej, społecznej i środowiskowej na poziomie europejskim i krajowym, wskazując na konieczność zwiększenia inwestycji w innowacje oraz analizowanie zasobów w kontekście cyklu życia produktu.

1.2.1. Europejskie uwarunkowania prawne

Aspekt zrównoważonego gospodarowania zasobami przyrodniczymi jest elementami polityki międzynarodowej, która rozpoczęła się już w latach 70. XX w. W poszczególnych krajach powstają odpowiednie regulacje prawne dotyczące sposobów gospodarowania zasobami przyrodniczymi. W przyjętym przez Komisję Europejską w 2013 r. „VII Programie Działań w zakresie środowiska” pn. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety” (Dz. U. L347 z 28.12.2013, s. 171) wymienia się następujące cele priorytetowe:

- ochrona, zachowanie i poprawa kapitału naturalnego UE,
- przekształcenie UE w zasobooszczędną, zieloną i konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną,
- ochrona obywateli UE przed związanymi ze środowiskiem presjami i zagrożeniami dla zdrowia i dobrostanu,
- maksymalizacja korzyści z prawodawstwa środowiskowego,
- doskonalenie wiedzy i bazy dowodowej w zakresie środowiska i ochrony klimatu,
- zabezpieczenie inwestycji ekologicznych i wspieranie zrównoważonych miast,
- lepsze uwzględnianie w działaniach bardziej spójnej polityki środowiskowej i efektywne podejmowanie wyzwań międzynarodowych, dotyczących środowiska i klimatu.

Istotnym elementem programu działań jest adaptacja do zmian klimatu, powiązana z wieloma innymi aspektami środowiskowymi, takimi jak ochrona gleby, zrównoważone środowisko miejskie, zrównoważona ochrona wód i środowiska morskiego. W Programie zawarto też wizję na 2050 r., w którym to roku obywatele mają żyć pełnią życia i korzystać z dóbr planety, pod warunkiem uwzględniania jej ekologicznych ograniczeń, bez marnotrawstwa jej zasobów i z nastawieniem na przywracanie różnorodności biologicznej.

Szczególne znaczenie dla UE ma także strategia „Europa 2020”⁶, wspierająca programy w zakresie środowiska i zmiany klimatu, energii, transportu, przemysłu, rolnictwa, rybołówstwa i rozwoju regionalnego, na rzecz zrównoważonego zarządzania i gospodarowania zasobami przyrodniczymi. W świetle „Europa 2020” gospodarowanie zasobami powinno być:

- inteligentne – oparte na wiedzy i innowacjach,

⁶ Komunikat Komisji KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu Bruksela, 3.03.2010 r. (http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf; dostęp: 15.01.2018 r.)

- zrównoważone – z uwzględnieniem długotrwałych efektów gospodarowania zasobami i rozwoju ekologicznego, rozwój ekologiczny,
- prospołeczne – z uwzględnieniem kapitału ludzkiego dla lepszej spójności społecznej i terytorialnej.

Polityka UE obejmuje następujące długoterminowe plany wdrażające zasadę zrównoważonego rozwoju:

- 1) Plan działania na rzecz gospodarki niskoemisyjnej do 2050 r.
W planie tym zawarto zasady działań dla państw członkowskich UE zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego, promowania gospodarki niskoemisyjnej przy jednoczesnym zapewnianiu m.in. dystrybucji alternatywnych źródeł paliw i energii.
- 2) Plan działania w zakresie energii do 2050 r.
Plan ten skupia się na działaniach zmierzających do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w UE o 80–95% do 2050 r.
- 3) Plan działania na rzecz różnorodności biologicznej.
Plan ten opisuje działania na rzecz poprawy funkcjonowania ekosystemów, ich ochrony i zasad odtwarzania zasobów przyrodniczych. Podejmowane działania na rzecz rozwoju ekologicznego powinny gwarantować bezpieczeństwo, minimalizować ryzyko klęsk żywiołowych powodowanych utratą bioróżnorodności.
- 4) Plan działania na rzecz Europy efektywnie korzystającej z zasobów.
Plan ten stanowi dopełnienie powyższych planów. Plan ten zawiera wytyczne zmierzające do oddzielenia wzrostu gospodarczego od zużycia zasobów, zwiększenie konkurencyjności, stabilizację cen rynkowych zasobów oraz gwarancje ich dostawy.
- 5) Plan działania na rzecz zabezpieczania dostępu UE do surowców nieenergetycznych.
W planie przedstawiono zasady działań zmierzających do poprawy dostępu Europy do surowców, racjonalną i trwałą podaż surowców z rynków międzynarodowych, recykling surowców na rzecz odtwarzania.

W 2016 r. KE przedstawiła „Białą księgę w sprawie przyszłości Europy”, w której znajdują się wskazania do 2050 r. jak zbudować wewnętrzny rynek transportu (zasady prawodawstwa), innowacji (obniżenia emisyjności transportu, pojazdy hybrydowe, elektryczne) i nowoczesnej infrastruktury (technologie zarządzania ruchem).

1.2.2. Krajowe uwarunkowania prawne

Zasada zrównoważonego rozwoju w prawodawstwie polskim posiada wysoki status nadany przez Konstytucję RP w artykule 5: *Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju*. Konstytucja określa prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dia-

logu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot.

W ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁷ zdefiniowano, że polityka ochrony środowiska to zespół działań mających na celu stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

W ustawie przez zrównoważony rozwój rozumie się: (...) *taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.*

Ochrona środowiska obejmuje podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej, a ochrona ta polega w szczególności na:

- a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,
- b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom,
- c) przywracaniu elementów przyrodniczych do właściwego stanu.

Przyjęte zasady ochrony środowiska to:

- zasada zapobiegania dotycząca przewidywanych negatywnych skutków podejmowanych działań (likwidacja szkody „u źródła”),
- zasada przezorności dot. potencjalnych negatywnych skutków podejmowanych działań,
- zasada „zanieczyszczający płaci” dotycząca kosztów usunięcia lub zapobiegania negatywnym środowiskowym skutkom podejmowanych działań,
- zasada ochrony środowiska jako całości,
- zasada jawności informacji o środowisku i jego ochronie,
- zasada uspołecznienia procesu decyzyjnego.

Szczegółowe zasady ochrony środowiska określają ustawy:

- 1) Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne,
- 2) Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze,
- 3) Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody,
- 4) Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach,
- 5) Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt,
- 6) Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Zasady jawności informacji o środowisku i jego ochronie oraz uspołecznienia procesu decyzyjnego w ochronie środowiska zawarte zostały w *Ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*. Ustawa ta zapewnia możliwość udziału społeczeństwa przed wydaniem określonej w ustawie decyzji lub jej zmianą lub przed przyję-

⁷ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 lutego 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. 2017 poz. 519 z późn. zm.)

ciem dokumentów o charakterze strategicznym lub ich zmianą. Ustawa określa również tryb przeprowadzania konsultacji społecznych i obejmuje:

- przystąpienie do opracowywania projektu dokumentu;
- zapoznanie się z niezbędną dokumentacją sprawy (założenia lub projekt dokumentu) oraz na temat miejsca, w którym jest ona wyłożona do wglądu;
- składanie uwag i wniosków;
- sposób i miejsce składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie co najmniej 21-dniowy termin ich składania;
- organ właściwy do rozpatrywania uwag i wniosków;
- postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli takie jest prowadzone.

W kontekście zrównoważonego rozwoju miast podstawą prawną jest *Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*⁸, która określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach dotyczących przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Instrumentami planowania przestrzennego zgodnie z ustawą na poziomie lokalnym (gminnym) są: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, niemające mocy aktu prawnego i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, stanowiący akt prawa miejscowego oraz decyzje z warunkami zabudowy.

Studium określa kierunki polityki przestrzennej gminy, w tym lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego. Natomiast miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego określają zasady kształtowania przestrzeni. W planie określa się obowiązkowo m.in.

- przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania,
- zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego,
- zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu,
- zasady kształtowania krajobrazu,
- zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej,
- wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznej,
- zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania, w tym miejsca

⁸ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2017 poz. 1073)

przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów,

- szczególne warunki zagospodarowania terenów i ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

Decyzje z warunkami zabudowy wydawane są dla terenów, gdzie nie ma uchwalonych miejscowych planów zabudowy. Szacuje się, że ok. 50% inwestycji realizowanych jest w oparciu o udzielone warunki zabudowy.

Partycypacja na etapie sporządzania studium uwarunkowań i mpzp stanowi ustawowy obowiązek, jednak realizowana jest w minimalnym zakresie, głównie obejmuje zbieranie wniosków do planu/studium, organizację dyskusji publicznej oraz zbieranie uwag do projektu dokumentu.

Aktualne uwarunkowania prawne sprzyjają żywiołowej i niekontrolowanej suburbanizacji oraz pogłębiają chaos przestrzenny. Powszechne jest zjawisko przeznaczenia zbyt dużego udziału terenów pod zabudowę mieszkaniową, głównie jednorodziną o charakterze rozproszonej. Zgodnie z *Analizą stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2014 r.*⁹ tylko ok. 29% powierzchni kraju była objęta obowiązującymi planami miejscowymi, dodatkowo w planach tych przeznacza się zbyt duże ilości terenów pod zabudowę mieszkaniową. Z analiz wynika również, że narasta presja inwestycyjna lub nadpodaż odrolnianych gruntów w strefach zewnętrznych miast. Wykazano również nadpodaż terenów mieszkaniowych oraz znaczną nadwyżkę terenów inwestycyjnych w stosunku do potrzeb, co w dalszym ciągu będzie sprzyjać rozpraszaniu się zabudowy i zwiększaniu kosztów obsługi sieci infrastrukturalnych oraz trudności w dostępie do usług publicznych, co w aspekcie starzenia się społeczeństwa będzie wpływać na pogarszanie się jakości życia.

Dla poprawy stanu planowania przestrzennego kraju w 2015 r. uchwalono następujące ustawy:

- 1) Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu.
- 2) Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, która wprowadza nowy rodzaj planu zagospodarowania – Miejskowy plan rewitalizacji, dzięki któremu można regulować jakość nowej architektury i przestrzeni publicznej oraz ograniczać liczbę i powierzchnię obiektów wielkopowierzchniowych.

Obecnie trwają prace nad projektem nowej ustawy, tj. Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, który ma stanowić zbiór zasad korzystania z przestrzeni oraz kompleksowy zbiór przepisów, w formie jednego aktu prawnego, odnoszących się do planowania i zagospodarowania przestrzennego, przygotowania i realizacji inwestycji celu publicznego, wykonywania obiektów budowlanych, samowoli budowlanej.

Kodeks ma zastąpić obecnie obowiązujące, m.in. ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym czy prawo budowlane.

⁹ Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2014 r., Synteza, PAN Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. S. Leszczyńskiego, Warszawa, 2016

1.2.3. Uwarunkowania strategiczne związane z planowaniem przestrzennym

Zasada zrównoważonego rozwoju jest podstawą opracowania/aktualizacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W dokumentach tych partnerstwo terytorialne stanowi istotny element wdrażania celów zrównoważonego rozwoju.

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030¹⁰ (KPZK 2030)

Koncepcja jest najważniejszym dokumentem strategicznym dotyczącym zagospodarowania przestrzennego kraju i częścią nowego systemu zarządzania rozwojem Polski. W dokumencie przedstawiono wizję zagospodarowania przestrzennego kraju do 2030 r., która brzmi: *W 2030 r. przestrzeń Polski ma być przyjazna dla mieszkańców naszego kraju i z powodzeniem konkurować z przestrzenią europejską, Siłą polskiej przestrzeni, podobnie jak w Europie, będzie rozwój obszarów funkcjonalnych*. Obszar funkcjonalny rozumiany jest jako obszar kraju (np. duże miasto i otaczające je gminy) wyodrębniony na podstawie wspólnych cech geograficznych i silnych wewnętrznych powiązań. W rozumieniu koncepcji, obszar taki posiada wspólny potencjał i bariery rozwojowe, niezależne od granic administracyjnych, co sprawia, że wszelkie decyzje i działania podejmowane na obszarze funkcjonalnym powinny obejmować szerszy obszar, tj. poza jego granicami.

Koncepcja zawiera wskazania dla użytkowników przestrzeni (mieszkańców, przedsiębiorców inwestorów, państwa) w obszarach ich działalności, np. inwestycji infrastrukturalnych, rozwoju miast, ochrony terenów zielonych. W KPZK wskazano zakres działań w podziale na sześć obszarów tematycznych dla:

- 1) poprawy konkurencyjności największych miast i powiązań między nimi,
- 2) tworzenia warunków równomiernego rozwoju poza dużymi miastami,
- 3) rozwoju infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej (np. sieci szerokopasmowe),
- 4) poszanowania środowiska naturalnego i walorów krajobrazowych, a także kulturowych,
- 5) wzmacniania odporności Polski na zagrożenia związane z bezpieczeństwem energetycznym (np. przez budowanie połączeń energetycznych z sąsiednimi państwami) czy ekstremalnymi zjawiskami naturalnymi (np. powodziami),
- 6) systematycznej budowy i utrzymania skutecznego systemu planowania przestrzennego (np. eliminowania chaotycznego sposobu zabudowy przedmieść).

¹⁰ Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M. P. 2012 poz. 252)

W KPZK określono cele i kierunki polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, z których najistotniejsze z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju miast są:

- 1) Cel 2. Podwyższenie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich i regionów Polski w przestrzeni europejskiej, przy zachowaniu policentrycznej struktury systemu osadniczego; przygotowanie polskiej przestrzeni do rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Kierunki działań polityki przestrzennej umożliwiające realizację celu: (2.2) Regionalna integracja funkcjonalna, wspomaganie rozprzestrzeniania procesów rozwojowych na obszary poza głównymi miastami oraz budowanie potencjału do specjalizacji terytorialnej; (2.3.) Wspomaganie spójności w obszarach problemowych.
- 2) Cel 4. Kształtowanie struktur przestrzennych wspierających osiągnięcie i utrzymanie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych Polski. Kierunki działań polityki przestrzennej umożliwiające realizację celu: (4.4.) Racjonalizacja gospodarowania ograniczonymi zasobami wód powierzchniowych i podziemnych kraju, w tym zapobieganie występowaniu deficytu wody na potrzeby ludności i rozwoju gospodarczego; (4.5.) Osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu i potencjału wód i związanych z nimi ekosystemów; (4.6.) Zmniejszenie obciążenia środowiska powodowanego emisjami zanieczyszczeń do wód, atmosfery i gleby.
- 3) Cel 6. Przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego. Kierunki działań polityki przestrzennej umożliwiające realizację celu: (6.3.) Wzmocnienie instytucjonalne i jakościowe planowania przestrzennego, w tym zwłaszcza 6.3.2. Partnerstwo terytorialne w planowaniu i zarządzaniu procesami rozwojowymi.

Krajowa Polityka Miejska 2023¹¹ (KPM)

Istotą dokumentu są cele sformułowane w odniesieniu do wzmocnienia zdolności miast i obszarów zurbanizowanych do zrównoważonego rozwoju i poprawy jakości życia mieszkańców. Miasta polskie powinny stać się spójne, zwarte, zrównoważone, konkurencyjne, silne i sprawne.

W ramach KPM przedstawiono wyzwania m.in. w zakresie:

- racjonalnego gospodarowania przestrzenią (w tym zwłaszcza racjonalnego jej planowania i odwracania niekorzystnych trendów suburbanizacyjnych, czyli „rozlewania się miast”),
- dążenia do zapewnienia dostępnych, wysokiej jakości usług publicznych,
- rewitalizacji obszarów zdegradowanych na terenie miast,
- przygotowywania miast do zmian klimatu, połączonego z ochroną środowiska i radykalnym zwiększaniem efektywności energetycznej,
- wykorzystywania do rozwoju miast rosnącej aktywności mieszkańców,
- doskonalenia współpracy i współdziałania samorządów na terenie aglomeracji (miejskich obszarów funkcjonalnych),

¹¹ Krajowa Polityka Miejska 2023, Warszawa, październik 2015 r.

- mądrego (racjonalnego, sprawnego i dopasowanego do potrzeb) inwestowania przez miasta.

Krajowa Polityka Miejska 2023 podkreśla samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w realizacji jej celów oraz konieczność indywidualnego dobierania narzędzi rozwojowych przez każde z miast.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie¹² (KSRR)

Strategia ta ma na celu wdrożenie działań służących wzmocnieniu potencjału rozwojowego miast przez inwestowanie środków finansowych we wzrost gospodarczy, zatrudnienie, niwelowanie różnic poziomu rozwoju oraz polepszeniu jakości życia w miastach. W wyniku tych działań powinien nastąpić wzrost konkurencyjności regionów i usprawnienie zarządzania polityką rozwoju. Z punktu widzenia polepszania jakości życia mieszkańców w ekosystemach miejskich szczególnie istotny jest cel szczegółowego 2.3 Restrukturyzacja i rewitalizacja miast i innych obszarów tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze, który kładzie naciska na prowadzenie:

- 1) działań nakierowanych na wsparcie jakości kapitału ludzkiego – przez poprawę jakości nauczania na wszystkich poziomach, pobudzanie przedsiębiorczości i innowacyjności, eliminowanie patologii społecznych itp.;
- 2) działań skierowanych na modernizację struktury gospodarczej;
- 3) działań polegających na przekształceniach infrastrukturalnych w celu zwiększenia atrakcyjności zamieszkania;
- 4) działań wspierających modernizację i rozwój obiektów użyteczności publicznej o znaczeniu subregionalnym;
- 5) wsparcie kompleksowych programów rewitalizacyjnych obejmujących zagadnienia infrastrukturalne, gospodarcze i społeczne.

Program ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej i Plan działań na lata 2014–2020¹³

Program wraz z planem działań został opracowany z myślą o zasobach przyrodniczych całego kraju, ze szczególnym naciskiem na obszary chronione i tzw. zieloną infrastrukturę, której częścią są korytarze ekologiczne, łączące przestrzenie system obszarów chronionych. Dla zrównoważonego rozwoju terenów miejskich istotna staje się realizacja celu strategicznego D: Utrzymanie i odbudowa ekosystemów oraz ich usług, celu szczegółowego D.II. Wdrożenie zielonej infrastruktury jako narzędzia pozwalającego na utrzymanie i wzmocnienie istniejących ekosystemów oraz ich usług oraz zadania 38. Włączenie zielonej infrastruktury do prac planistycznych na poziomie lokalnym.

Uwzględnienie zielonej infrastruktury wraz z oceną usług ekosystemowych w planowaniu rozwoju i praktyce zarządzania miastem stworzy lepsze podstawy zarządzania ryzykiem, łagodzenia zagrożeń związanych ze zmianą klimatu

¹² Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie (M. P. 2011 nr 36 poz. 423)

¹³ Program ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z Planem działań na lata 2015–2020 (M. P. 2015 poz. 1207)

i fragmentacją przestrzeni. Dbanie o zieloną infrastrukturę w środowisku miejskim przynosi korzyści związane ze zdrowiem mieszkańców.

Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030¹⁴ (SPA 2020)

SPA 2020 wskazuje cele i kierunki działań adaptacyjnych, które należy podjąć w najbardziej wrażliwych sektorach i obszarach do 2020 r.: gospodarce wodnej, rolnictwie, leśnictwie, różnorodności biologicznej i obszarach prawnie chronionych, zdrowiu, energetyce, budownictwie, transporcie, obszarach górskich, strefie wybrzeża, gospodarce przestrzennej i obszarach zurbanizowanych. Wrażliwość tych sektorów została określona w oparciu o przyjęte dla SPA scenariusze zmian klimatu. SPA 2020 stanowi pierwszy krok w kierunku zdefiniowania długofalowej wizji adaptacji do zmian klimatu w perspektywie 2070 r.

W planie określono wyzwania dotyczące zapewnienia wzrostu gospodarczego z zachowaniem i efektywnym wykorzystaniem zasobów środowiska oraz adaptacją do zmian klimatu.

W kontekście wzmacniania potencjału przyrodniczego na terenach zurbanizowanych, szczególne znaczenie ma wdrażanie: celu 1 – zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego i dobrego stanu środowiska, w tym kierunek działań 1.4 – ochrona różnorodności biologicznej i gospodarka leśna w kontekście zmian klimatu oraz kierunek działań 1.5 – adaptacja do zmian klimatu w gospodarce przestrzennej i budownictwie; celu 4 – zapewnienie zrównoważonego rozwoju regionalnego i lokalnego z uwzględnieniem zmian klimatu, w tym w szczególności kierunek działań 4.2 – miejska polityka przestrzenna uwzględniająca zmiany klimatu i działanie 4.2.2 – rewitalizacja przyrodnicza, w tym przywracanie zdegradowanym terenom zieleni i zbiornikom wodnym ich pierwotnych funkcji, ze szczególnym uwzględnieniem małej retencji w miastach. Wymiana szczelnych powierzchni gruntu na przepuszczalne.

1.3. Ekosystemy i usługi ekosystemowe

Miasta i systemy podmiejskie stanowią swoisty układ ekologiczny, w którym istnieją silne i nierozzerwalne powiązania między zespołem elementów przyrody żywej a ich otoczeniem, których funkcjonowanie w znacznym stopniu zależy od przepływu energii i obiegu materii¹⁵. W miastach i systemach podmiejskich to człowiek kreuje strumienie materii i energii, stąd też coraz częściej mówi się, że miasta tworzą specyficzny ekosystem miejski, który wpływa na jakość życia jego mieszkańców^{16,17,18}.

¹⁴ Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29.10.2013 r. (<https://bip.mos.gov.pl/strategie-plany-programy/strategiczny-plan-adaptacji-2020/>) (dostęp: 15.01.2018 r.)

¹⁵ A. Skalny, M. Markowska, Usługi ekosystemów w przestrzeni miasta. Integracja oczekiwań względem wzrostu gospodarczego i wysokiej jakości przestrzeni przyrodniczej, Monografia: Przestrzenny i środowiskowy wymiar zrównoważonego rozwoju terenów zurbanizowanych (red. L. Trzaski), Główny Instytut Górnictwa, Katowice, 2015

¹⁶ A. Macias, Antropogeniczny przepływ materii i energii w wybranych miastach wielkopolski, Notatki Uniwersytetu Jagiellońskiego, źródło internetowe: www.geo.uj.edu.pl (dostęp: 9.01.2018 r.)

¹⁷ H. Zimny, Wybrane zagadnienia z ekologii. Wydaw. SGGW, Warszawa, 2007 r.

¹⁸ R. Andrzejewski, Problemy kształtowania środowiska w mieście. Wiadomości Ekologiczne, T. 21(3), 1975

Ekosystemy miejskie tworzą złożony układ strukturalno-funkcjonalny, w którym działalność antropogeniczna wywołuje presję na środowisko naturalne, wpływając na jego stan, a w konsekwencji również na ludzkie zdrowie. Podstawowymi cechami tego ekosystemu są:

- duża redukcja pierwotnych producentów na rzecz dominacji konsumentów;
- przewaga konkurencyjna jednego gatunku (człowieka) kosztem ograniczenia rozwoju innych populacji;
- niska bioróżnorodność flory z uwagi na zanieczyszczenie środowiska;
- niska bioróżnorodność fauny, dominacja gatunków zwierząt żyjących w symbiozie z człowiekiem;
- niewielki udział obszarów zielonych i produktywnych;
- niższa wydajność ekologiczna obszarów zielonych w porównaniu z analogicznymi układami w krajobrazie otwartym¹⁹.

Ekosystem miejski nie jest układem samodzielnym i autoregującym, z uwagi na niską produkcję pierwotną (recykling zasobów) przy jednoczesnej wysokiej produkcji wtórnej (odpady, emisje). Duża ilość „metabolitów” czyni go ekosystemem nie zrównoważonym, łatwo ulegającym zaburzeniom, który dla prawidłowego funkcjonowania potrzebuje dużego wkładu energii oraz kontrolowania w nim obiegu wody i pierwiastków biogenych²⁰.

Funkcjonowanie ekosystemów miejskich oceniane jest w ujęciu interdyscyplinarnym z uwzględnieniem czynników środowiskowych, ekonomicznych, socjalnych, a nawet kulturalnych²¹.

Podczas oceny stanu ekosystemów miejskich uwzględnia się 5 wskaźników:

- czynniki sprawcze (D – ang. *Driving forces*), np. przemysł, transport, które emitują zanieczyszczenia, nadmierna konsumpcja materialna;
- presja (P – ang. *Pression*) na środowisko, wywołana przez czynniki sprawcze;
- stan (S – ang. *State*) środowiska i jego komponentów pod wpływem presji;
- wpływ (I – ang. *Impact*) na ludzkie zdrowie i stan ekosystemów;
- reakcja (R – ang. *Reaction*) na wszelkie zmiany w środowisku²².

Schemat (rys. 1.2) przedstawia układ strukturalno-funkcjonalny (układ DPSIR) ekosystemów miejskich, z uwzględnieniem wszystkich 5 wskaźników.

Szczególne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania ekosystemów ma ograniczanie presji środowiskowej. W gospodarce linearnej jest to praktycznie niemożliwe, gdyż założeniem tego typu gospodarki jest czerpanie zasobów na cele wzrostu gospodarczego bez troski o odpady poprodukcyjne i zubożenie

¹⁹ Zrównoważony rozwój miast – Miasto jako ekosystem, <http://www.agenda21.waw.pl> (dostęp: 19.01.2018 r.)

²⁰ Ibidem

²¹ A. Skalny, M. Markowska, Usługi ekosystemów w przestrzeni miasta. Integracja oczekiwań względem wzrostu gospodarczego i wysokiej jakości przestrzeni przyrodniczej, Monografia: Przestrzenny i środowiskowy wymiar zrównoważonego rozwoju terenów zurbanizowanych (red. L. Trzaski), Główny Instytut Górnictwa, 2015

²² M. Kusterka, Struktury przyczynowo-skutkowe jako podstawa opracowania systemów wskaźników zrównoważonego rozwoju, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Gospodarka a Środowisko, 1075(3), 2005



Rysunek 1.2. Schemat powiązań gospodarki ze środowiskiem w ujęciu układu DPSIR

Źródło: opracowanie własne na podstawie^{23,24,25}

środowiska. Jednakże w ciągu ostatnich lat gospodarka podlegała transformacji w kierunku modelu gospodarki cyrkularnej, w której z dużą troską dba się o to, co stanie się z odpadami po procesie produkcji czy konsumpcji, a także skupiała się na ograniczaniu zagrożeń dla środowiska i zdrowia ludzi przez ograniczanie emisji. Nowe wzorce postępowania muszą stać się standardem w gospodarstwach domowych i przedsiębiorstwach całej UE.

Zatem w zrównoważonym gospodarowaniu zasobami istotne jest przestrzeganie 5 zasad maksymalizacji wzrostu gospodarczego, przy jednoczesnej minimalizacji presji (rys. 1.3).

Istotne znaczenie dla miasta i systemów podmiejskich mają tzw. usługi ekosystemów, które dzieli się na:

1) usługi zaopatrujące:

- dostarczanie wody pitnej, retencja wody, odprowadzanie ścieków i ich oczyszczanie;
- dostarczanie energii (import z terenów zewnętrznych: paliw, drewna, biopaliw, olejów roślinnych);
- dostarczanie żywności (import z zewnętrznych ekosystemów rolniczych, morskich, słodkowodnych i leśnych), ogrodnictwo miejskie;
- dostarczanie surowców;

²³ E. Kronerberg, T. Bergier, Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce, Wydawnictwo Centrum Rozwiązań Systemowych, Wrocław, 2010

²⁴ K. Górka, Zasoby naturalne jako czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego, Gospodarka w Praktyce i Teorii 3(36), 2014, s. 34-50

²⁵ M. Kusterka, Struktury przyczynowo-skutkowe jako podstawa opracowania systemów wskaźników zrównoważonego rozwoju, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Gospodarka a Środowisko 1075(3), 2005



Rysunek 1.3. Schemat powiązań gospodarki ze środowiskiem w ujęciu układu DPSIR

Źródło: opracowanie własne

2) usługi regulujące:

- regulację gospodarki gruntami, ograniczanie przeznaczania gruntów miejskich i podmiejskich pod nowe inwestycje (drogi, parkingi, zabudowę itp.) kosztem terenów otwartych i zielonych;
- poprawę jakości gleb przez ograniczanie erozji i zanieczyszczenia powietrza oraz umiejętne stosowanie nawozów sztucznych;
- zmniejszanie zużycia wody, recykling wody technologicznej w zakładach przemysłowych, zwiększanie stopnia efektywności oczyszczania wód zużytych;
- zwiększanie retencji wód w miastach, zmniejszanie powierzchni terenów uszczelnionych, wpływających na zbyt szybki odpływ wody z terenów miasta;
- regulację gospodarki odpadami, biodefeksyfikacja odpadów wraz z ich recyklingiem, bioremediacja;

3) usługi kulturowe (czerpanie korzyści niematerialnych z ekosystemów):

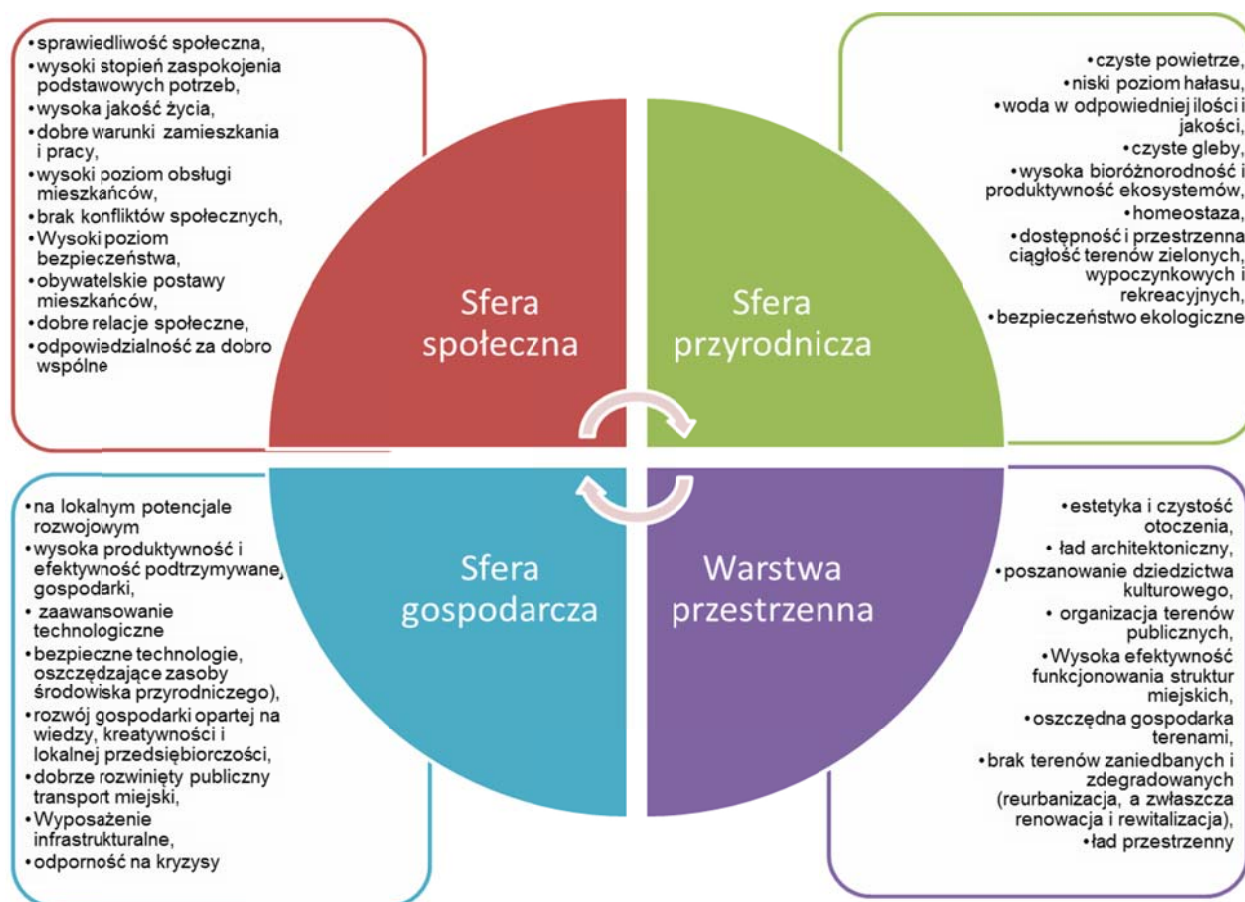
- zwiększanie przestrzeni tzw. zielonej infrastruktury sprzyjającej utrzymaniu dobrej kondycji fizycznej i psychicznej;
- zielone miasta jako źródło inspiracji dla twórców sztuki, kultury i nauki;
- zwiększanie poziomu kultury duchowej;

4) usługi siedliskowe (w celu zapewniania bioróżnorodności):

- przeciwdziałanie zmniejszaniu zasobów środowiska przyrodniczego na rzecz środowiska kulturowego;
- wprowadzanie i/lub zabezpieczanie systemów terenów wolnych i zielonych;
- ograniczanie zanieczyszczenia powietrza i wód przez zakłady przemysłowe, samochody oraz kotłownie w osiedlach i domach jednorodzinnych²⁶.

²⁶ J. Solon, Koncepcja „Ecosystem services” i jej zastosowania w badaniach ekologiczno-krajobrazowych oraz według klasyfikacji CICES wersja 4.3 w oparciu o Poradnik TEEB dla miast: usługi ekosystemów w gospodarce miejskiej, Fundacja Sendzimira, Kraków, 2011

Z uwagi na postępującą urbanizację, wyczerpywanie się zasobów przyrody i utratę bioróżnorodności, ekosystemy miejskie powinny w swojej funkcji gwarantować zaspokojenie potrzeb ich mieszkańców w sferze społecznej (gwarantowanie odpowiedniej jakości życia), gospodarczej (wysoka efektywność gospodarki opartej na wiedzy), przyrodniczej (wysoki poziom komfortu ekologicznego), a także stanowić całościowy układ przestrzenny (efektywne funkcjonowanie struktur miejskich, reurbanizacja)²⁷. Rysunek 1.4 przedstawia funkcje ekosystemów w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkańców we wszystkich omawianych sferach życia.



Rysunek 1.4. Rola ekosystemów miejskich w zaspokajaniu potrzeb mieszkańców w różnych sferach życia

Źródło: opracowanie własne na podstawie Poradnika TEEB (2011)²⁸

1.4. Typologie systemów miejskich

Ekosystem miejski w zależności od uwarunkowań przyrodniczych może pełnić różnorodne funkcje począwszy od funkcji osadniczej, działalności gospodarczej, komunikacyjnej, obsługi rolnictwa czy rekreacyjnej. Te różnorodne funkcje ujawniają się w przestrzennym zagospodarowaniu miast. W tabeli 1.1 przedstawiono klasyfikację terenów miasta w odniesieniu do funkcji, jaką peł-

²⁷ J. Parysek, Miasto w ujęciu systemowym, Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny, R. XXVII, z. 1, 2015, s. 27-54

²⁸ Poradnik TEEB dla miast: usługi ekosystemów w gospodarce miejskiej, Fundacja Sendzimira, Kraków, 2011.

nią w mieście, określoną na podstawie *Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. 2003 nr 164 poz. 1587).

Tabela 1.1. Klasyfikacja terenów miasta w odniesieniu do funkcji, jaką w nim pełnią

Funkcja obszaru w mieście	Rodzaj terenu
Mieszkalna	Tereny zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej i wielorodzinnej
Komunikacyjna	Tereny dróg publicznych Tereny dróg wewnętrznych Tereny komunikacji wodnej, szlaki wodne
Produkcyjna	Tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów Obszary i tereny górnicze
Usługowa	Tereny zabudowy usługowej Tereny infrastruktury technicznej: elektroenergetyka, gazownictwo, wodociągi, kanalizacja, telekomunikacja, gospodarka odpadami, ciepłownictwo Tereny rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m ²
Rolnicza	Tereny rolnicze Tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych oraz gospodarstwach leśnych i rybackich Tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych
Rekreacyjna	Tereny wód powierzchniowych morskich Tereny wód powierzchniowych śródlądowych (rzeki, jeziora, stawy, strumienie, kanały) Tereny zieleni objęte formami ochrony przyrody zgodnie z przepisami o ochronie przyrody Lasy Tereny zieleni urządzonej, takie jak: parki, ogrody, zieleni towarzysząca obiektom budowlanym, zieleńce, arboreta, alpinaria, grodziska, kurhany Tereny ogrodów działkowych Tereny sportu i rekreacji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie załącznika 1 do *Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. 2003 nr 164 poz. 1587)

1.5. Zielen w mieście

Zasoby przyrodnicze w mieście to nie tylko parki, ale również zieleńce, promenady, ogrody botaniczne, zoologiczne i działkowe, cmentarze, kwietniki czy zielen uliczna (rys. 1.5–1.9). Każda z wymienionych form zieleni wpływa na warunki klimatyczne miasta, przez wzrost wilgotności i obniżenie temperatury. Odpowiednio rozlokowana zielen stanowi również naturalną ochronę przed wiatrem, ale również wspomaga cyrkulację i przepływ świeżego powietrza. Oprócz funkcji rekreacyjnej, estetycznej, spełnia również rolę społeczno-wychowawczą.

Na wizerunek miasta wpływ mają przede wszystkim formy zieleni, które zwiększają komfort zamieszkania, poprawiają kompozycję i jakość przestrzeni publicznej. Dowodem na ważność form zieleni w przestrzeni miejskiej na terenach o funkcjach mieszkalnych są prywatne inicjatywy podejmowane przez mieszkańców, polegające na nasadzie krzewów i kwiatów w przedogródkach przy blokach czy aranżacje kwiatowe balkonów lub parapetów okien²⁹.

²⁹ K. Sobczyńska, Zielen jako element współczesnego miasta i jej rola w przestrzeniach publicznych Poznania, Rozprawa doktorska, Politechnika Poznańska, 2014



Rysunek 1.5. Formy zieleni w funkcji osadniczej: po lewej – nasada kwiatów balkonowych dla polepszenia komfortu przebywania w mieszkaniu na tle „szarej infrastruktury” – miejscowość Aarhus, Dania; po prawej – osiedlowa zieleń uzupełniająca w Rudzie Śląskiej

Fot. GIG



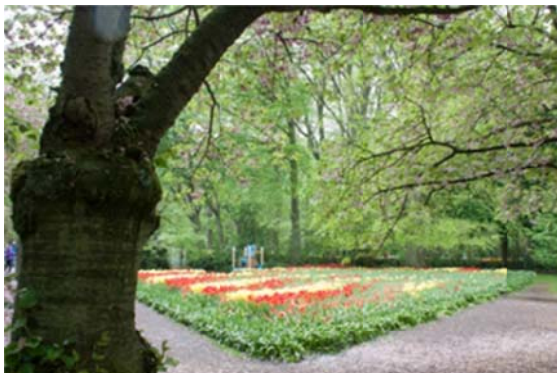
Rysunek 1.6. Wzbogacanie przestrzeni miejskiej o formy zieleni w celu podkreślenia walorów architektonicznych na przykładzie miast Aarhus (po lewej), Monachium (po prawej, u góry), Lizbony (po prawej, na dole)

Fot. GIG



Rysunek 1.7. Zielen w przestrzeni miejskiej – poprawa komfortu życia
– Giethoorn, Holandia

Fot. GIG



Rysunek 1.8. Ogród botaniczny w Keukenhof, Holandia (po lewej, u góry), park w Exeter, Anglia (po lewej, u dołu), przedmieścia Exeter (po prawej, u góry), park w Rudzie Śląskiej (po prawej, u dołu)

Fot. GIG

W planach urbanistycznych uwzględnione powinny być nasadzenia zieleni, które dodatkowo podkreślają dominanty architektoniczne, przyciągają wzrok, czyniąc przestrzeń interesującą dla jej użytkowników (zarówno mieszkańców, jak i odwiedzających)³⁰.

Szczególne znaczenie dla komfortu życia mieszkańców miast mają formy zieleni na terenach o funkcjach rekreacyjnych, do których zalicza się: parki miejskie, place, skwery, parki leśne, centra animacji, ogródki jordanowskie, centra środowiskowe, centra sportowe, obszary ochrony środowiska przyrodniczego, cmentarze-parki, cmentarze-ogrody³¹.

1.6. Wpływ grup zawodowych na zarządzanie zasobami przyrody w mieście

Idea ekosystemów miejskich oparta jest na założeniu, że miasto jest wytworem człowieka i jest dla niego środowiskiem życia, kształtowanym przez władze samorządowe i społeczności lokalne.

Prawidłowe funkcjonowanie ekosystemów zależy od stopnia integracji różnych grup interesariuszy. Wspólne podejmowanie decyzji przez obywateli i władze samorządowe o sposobie gospodarowania zielenią miejską oraz współdziałanie podczas realizacji tych inicjatyw, przynosi większą skuteczność niż odosobnione działania prowadzone przez jednostki administracji^{32,33}.

Zarządzanie zasobami przyrody z zachowaniem zasady zrównoważonego rozwoju jest niemożliwe bez aktywnego współudziału obywateli. Istotna jest dobra komunikacja między poszczególnymi grupami interesariuszy, a także w obrębie każdej grupy. Ekosystemy miejskie funkcjonują prawidłowo tylko wtedy, gdy istnieje ciągły, pełen obieg informacji między administracją różnych szczebli, władzą a innymi interesariuszami, w tym mieszkańcami. Wymaga to edukacji (zwłaszcza w wymiarze praktycznym) poszczególnych grup interesariuszy. Wiedza powinna być budowana w oparciu o szeroki zakres danych dotyczących aspektów ekologicznych, ekonomicznych, społecznych i zarządzania miastem.

Kompromis zawarty między interesariuszami z korzyścią dla przyrody, powinien kończyć się wygraną każdej z zaangażowanych stron (sytuacja *win – win*), ponieważ każda strona jest beneficjentem wspólnego działania.

Interesariusze to jednostki indywidualne, grupy lub instytucje, których działania zgodne z zasadami zintegrowanego zarządzania zasobami i przestrzenią miejską, wykraczają poza tradycyjnie rozumianą „branżowość”. Do interesariuszy w sprawach związanych z zarządzaniem zasobami przyrodniczymi należą zawsze decydenci, tj. władze publiczne, a także właściciele nieruchomości, projektanci. Odrębną grupę stanowią interesariusze społeczni, czyli mieszkańcy, lokalni liderzy, użytkownicy miejsc, organizacje non profit i inwestorzy, których dotyczy sprawa zarówno w stanie istniejącym, jak i po przeprowadzeniu zmiany. Inną grupą są instytucje pośrednio związane, jak instytucje badawcze, organizacje itp.

³⁰ Ibidem

³¹ J. Bański, Współczesne typologie obszarów wiejskich w Polsce – przegląd podejść metodologicznych, *Przegląd Geograficzny*, 2014, 86, 4, s. 441–470

³² B. Szulczewska, J. Kaftan (red.), *Kształtowanie systemu przyrodniczego miasta*. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa, 1996

³³ Poradnik TEEB dla miast: usługi ekosystemów w gospodarce miejskiej, Fundacja Sendzimira, Kraków, 2011

Zgodnie z opinią Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego³⁴: (...) przy realizowaniu projektów na poziomie regionalnym lub lokalnym głównymi ich podmiotami są instytucje odpowiedzialne za planowanie regionalne i lokalne, miasta i gminy, instytucje realizujące projekty infrastrukturalne w takich obszarach jak budowa dróg, kolejnictwo, inżynieria hydrotechniczna i zapobieganie powodziom, rolnictwo i leśnictwo, przedsiębiorstwa i inwestorzy, organizacje społeczeństwa obywatelskiego działające na rzecz ochrony środowiska oraz związki zawodowe. Podmiotom tym należy udzielić mocnego wsparcia (rys. 1.9).



Rysunek 1.9. Grupy interesariuszy w ekosystemach miejskich i podmiejskich

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.unitedutilities.com/corporate/responsibility/stakeholders/stakeholder-engagement/ (dostęp: 17.01.2018 r.)

Uwzględnienie w procesach partycypacyjnych szerokiej grupy, daje możliwość stworzenia zespołu osób o szerokich kompetencjach i zdolnych do rozwiązania problemu w sposób kompleksowy na płaszczyźnie konsensusu.

Dla określenia grup zawodowych uczestniczących w procesie partycypacji na rzecz poprawy zieleni miejskiej przyjęto następujące założenia:

- miasto jest złożonym, specyficznym ekosystemem, a warunkiem dobrego gospodarowania i skutecznej ochrony zasobów przyrody jest współpraca podmiotów mających znaczący wpływ na przyrodę;
- warunkiem skutecznej współpracy jest wzajemne zrozumienie oparte na wielostronnym dialogu,
- grupa docelowa skupia przedstawicieli wielu grup zawodowych, ale jest zmienna w odniesieniu do typu obszaru zieleni.

Grupy zawodowe, to m.in. pracownicy komunalni/urzędnicy, urbaniści, architekci, planiści miejscy, specjaliści w zakresie ochrony środowiska/przyrody i zieleni miejskiej, specjaliści ds. rozwoju miasta, specjaliści w zakresie

³⁴ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Zielona infrastruktura – zwiększanie kapitału naturalnego Europy”, COM (2013) 249 final (2014/C 67/31) (Dz. U. UE C z dnia 6 marca 2014 r.)

gospodarki wodno-ściekowej, specjaliści w zakresie gospodarki odpadami, inżynierowie-drogowcy, eksperci/działacze organizacji społeczeństwa obywatelskiego, edukatorzy ekologiczni/przyrodniczy, administracja rządowa ochrony środowiska/przyrody, przedsiębiorcy – wykonawcy lub projektanci robót, np. drogowi, firmy remontowo-budowlane, hydrotechnicy itd.

W tabeli 1.2 przedstawiono grupy interesariuszy i grupy zawodowe.

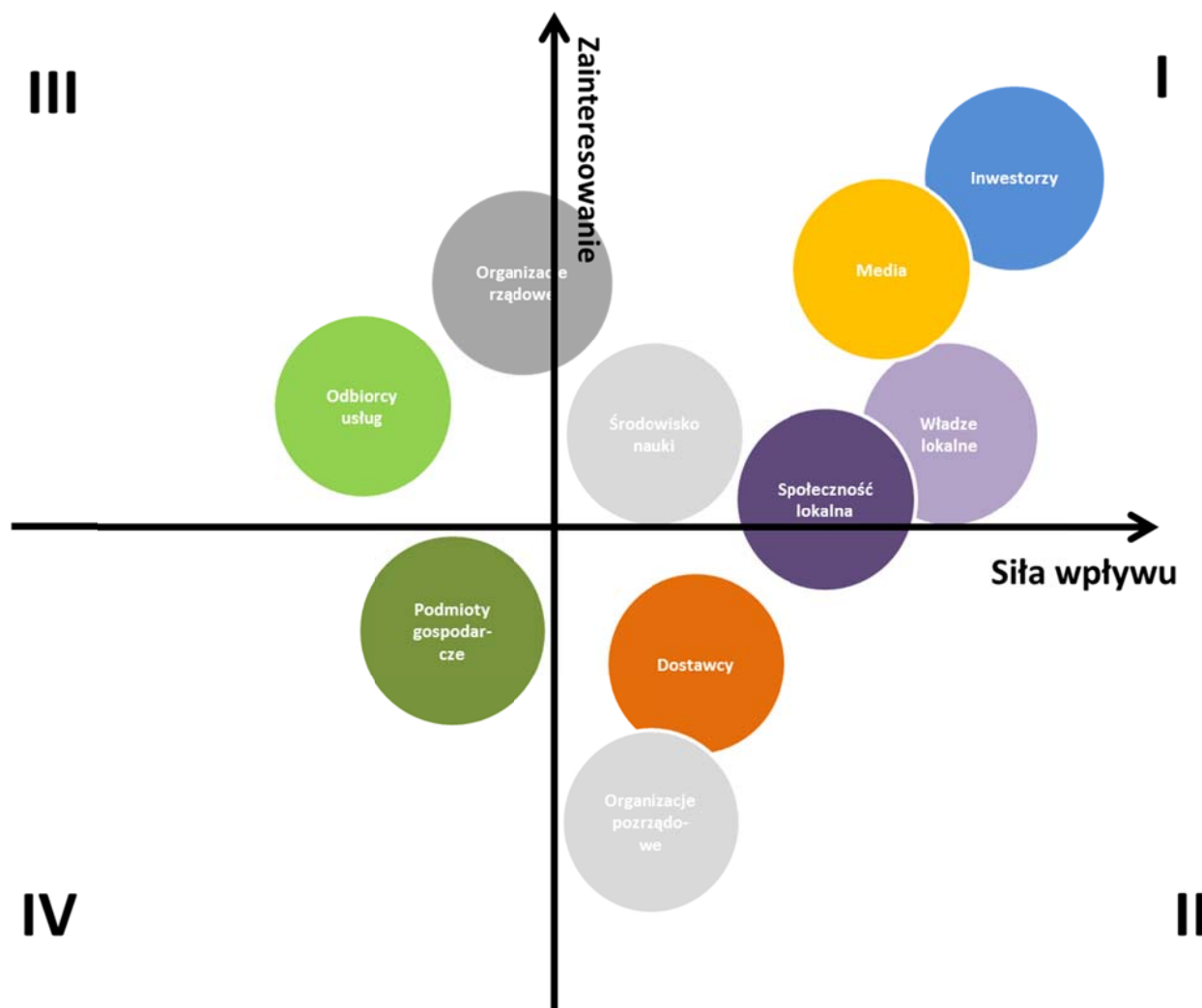
Tabela 1.2. Zidentyfikowane grupy interesariuszy i grupy zawodowe

Grupa interesariuszy	Podgrupy interesariuszy	Grupy zawodowe
Administracja rządowa	Instytucje i podmioty rządowe zarządzanie i ochrona środowiska	Urzędnicy administracji rządowej – Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie
	Organy nadzoru	Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej Państwowa Inspekcja Sanitarna
Środowisko nauki	Szkoły wyższe i instytuty	Pracownicy naukowi Inżynierowie Specjaliści
Społeczność lokalna	Mieszkańcy, lokalni przedsiębiorcy, właściciele nieruchomości, akcjonariusze	Edukatorzy ekologiczni/przyrodniczy Liderzy społeczni Związki zawodowe
Władze lokalne	Samorządy lokalne	Urbaniści i architekci miejscy Specjaliści w zakresie ochrony środowiska/przyrody/zieleni miejskiej Specjaliści ds. rozwoju miasta specjaliści w zakresie gospodarki wodno-ściekowej Specjaliści w zakresie gospodarki odpadami Specjaliści ds. zarządzania kryzysowego
	Decydenci	Wójt, burmistrz, prezydent Urzednicy wydający decyzje administracyjne
Kontrahenci, dostawcy	Przedsiębiorstwa gospodarki komunalnej	Specjaliści ds. infrastruktury wodno-kanalizacyjnej Specjaliści ds. gospodarki odpadami Inżynierowie systemów i infrastruktury komunikacyjnej (np. drogi, kolej)
	Dostawcy energii	Specjaliści ds. energetyki
	Internet i media społecznościowe	Dostawcy usług internetowych, programiści Twórcy systemów informacji przestrzennych i baz danych
Media	Prasa, radio, telewizja	Dziennikarze Redaktorzy
Inwestorzy	Inwestorzy	Deweloperzy
	Finansiści	Analitycy
Podmioty gospodarcze	Przedsiębiorstwa z sektora przemysłu	Przedsiębiorcy górniczy przedsiębiorcy z tradycyjnych branż przemysłu (spożywcza, budownictwo itd.) Budowlancy
	Przedsiębiorstwa z sektora usług	Projektanci infrastruktury technicznej Architekci Urbaniści Agencje reklamy
Organizacje pozarządowe, organizacje non profit	Organizacje ekologiczne organizacje charytatywne i niedochodowe	Fundacje wspierania inicjatyw lokalnych Agencje Rozwoju i Promocji Partie na rzecz zrównoważonego rozwoju Think tanki
Odbiorcy usług	Mieszkańcy Osoby czasowo przebywające na obszarze miasta Podmioty sektora usług	–

Źródło: opracowanie własne

Szczególnym narzędziem pomocnym w analizie znaczenia danej grupy zawodowej w realizacji przedsięwzięcia jest tzw. mapa interesariuszy. Mapa interesariuszy umożliwia zobrazowanie nastawienia poszczególnych interesariuszy do planowanego projektu i stopnia ich oddziaływania na projekt³⁵.

Na rysunku 1.10 przedstawiono „wyjściową” mapę głównych grup interesariuszy. Każdorazowo mapa wyjściowa interesariuszy powinna być weryfikowana w odniesieniu do przedsięwzięcia i osób partycypujących w jego realizacji.



Rysunek 1.10. Grupy interesariuszy w ekosystemach miejskich i podmiejskich

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Parysek, Miasto w ujęciu systemowym, Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny, R. XXVII, z. 1, 2015, s. 27–54

Mapa interesariuszy podzielona jest na 4 obszary:

- I. Wysoki wpływ, wysokie zainteresowanie: grupa ta może stanowić źródło ryzyka dla projektu. Jest to grupa, którą należy zarządzać dość intensywnie w celu zapewnienia wysokiego poziomu jej satysfakcji.
- II. Wysoki wpływ, niskie zainteresowanie: grupę tę należy utrzymywać w ciągłej satysfakcji, można ją wykorzystać do zarządzania innymi grupami interesariuszy.

³⁵ M. Lisiński, Metody planowania strategicznego, PWE, Warszawa, 2004

- III. Niski wpływ, wysokie zainteresowanie: grupę tę należy monitorować, gdyż grupa ta może stanowić źródło informacji o wymaganiach, co do końcowego efektu.
- IV. Niski wpływ, niskie zainteresowanie: należy monitorować tę grupę interesariuszy i informować o postępach w realizacji projektu.

Zasady zarządzania i gospodarowania zasobami przyrody miast w obowiązującym stanie prawnym określone są w sposób ogólny i zgodnie z Konstytucją RP na zasadzie pomocniczości (wsparcia) władz. Prawo ochrony środowiska gwarantuje dostęp do informacji i konsultacji w procesie inwestycyjnym czy też uchwalania strategicznych dokumentów. Ustawowo proces partycypacyjny w kraju, w odniesieniu do modelowych rozwiązań promowanych przez UE, jest ograniczony i głównie obejmuje kwestie zasięgania opinii i informowania, i nie obliguje władz i decydentów do aktywnego włączania interesariuszy do procesu konsultowania różnorodnych przedsięwzięć.

Nie ma jednocześnie barier prawnych dla wdrażania i szerszego uwzględnienia strony społecznej w procesie gospodarowania zasobami przyrody na obszarach miejskich, co jest zasadne dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju. Istotna w tej kwestii staje się dobra wola decydentów dla dialogu ze stroną społeczną i zawarcia kompromisu na rzecz zieleni miejskiej.

2. OPIS NAJLEPSZYCH PRAKTYK W ZARZĄDZANIU I GOSPODAROWANIU ZASOBAMI PRZYRODY W MIASTACH I NA TERENACH PODMIEJSKICH

2.1. Przykłady dobrych praktyk z zagranicy dotyczących środowiska naturalnego

Zarządzanie przestrzenią miejską i obszarami wokół miast w sposób zrównoważony z zachowaniem zasobów przyrodniczych, bez ich nadmiernego uszczerbku czy ograniczania zdolności do kreowania usług ekosystemowych, wymaga udziału i współpracy przedstawicieli wielu grup zawodowych i interesariuszy. Udział zainteresowanych stron w prawidłowo przygotowanych i przeprowadzonych forach dialogu i interakcji ułatwia wypracowanie podejścia, w którym teoria i praktyka razem przyczyniają się do wykorzystania potencjału gospodarczego i przyrodniczego miast³⁶. O tego typu podejściu, znane już znacznie wcześniej, apelują twórcy największych projektów dotyczących usług ekosystemowych – Millennium ecosystem assessment³⁷ i The economics of ecosystems and biodiversity³⁸. Tematyka udziału grup społecznych w programowaniu zrównoważonego rozwoju miast i zachowania lub odtwarzania przestrzeni przyjaznych do życia ludzi, była i jest aktualnie przedmiotem realizacji wielu międzynarodowych projektów m.in. w ramach programu Interreg czy LIFE, tj. URBAN INNO (w którym uczestniczy m.in. miasto Kielce) czy REURIS (zrealizowany m.in. w Katowicach i Bydgoszczy). Nie oznacza to jednak, że zasady partycypacji w procesie zarządzania przestrzenią miejską są dopiero w fazie definiowania. Istnieje wiele przykładów miast i regionów, gdzie rozwiązania systemowe uwzględniające udział grup społecznych, zostały wdrożone do codziennej praktyki. Umożliwia to nie tylko ochronę i kształtowanie środowiska przyrodniczego w ramach obszarów miejskich, ale pozwala na uwzględnienie rachunku ekonomicznego zawierającego wartość środowiska przyrodniczego w rozwoju miasta. Udział zróżnicowanych środowisk w procesach decyzyjnych na całym świecie wskazuje, że dzięki temu zwiększa się jakość przestrzeni miejskiej oraz następuje lepsze zrozumienie działań prowadzonych przez podmioty zarządzające i większa ich akceptacja. Poniżej przedstawione zostały przykłady dobrych praktyk w sposobie zarządzania środowiskiem przyrodniczym w miastach na różnych kontynentach. Przytoczone przykłady dotyczące środowiska naturalnego pochodzą z portalu internetowego Fundacji Sendzimir³⁹, która od wielu lat promuje rozwój usług ekosystemowych w Polsce oraz prowadzi bazę dobrych praktyk. Można tam znaleźć szczegółowy opis działań/projektów – poniżej skupiono się przede wszystkim na udziale grup zawodowych i społeczności lokalnych w procesie ich realizacji.

³⁶ C. Martinez, S. Olander, Stakeholder participation for sustainable property development. *Procedia Economics and Finance*, 21, 2015, s. 57-63

³⁷ Assessment, M. E., Millennium ecosystem assessment. *Ecosystems and human wellbeing: a framework for assessment* Washington, DC, Island Pres, 2005

³⁸ P. Sukhdev, The economics of ecosystems and biodiversity. *European Communities*, 3, 2008

³⁹ Strona projektu: <https://uslugiekosystemow.pl/> (dostęp: 2.02.2018 r.)

solarCity – Linz-Pichling (Austria)

Zadanie polega na budowie nowej dzielnicy mieszkaniowej, opartej na rozwiązaniach przyjaznych środowisku przyrodniczemu (rys. 2.1) i ograniczających zużycie zasobów, w tym rozwiązaniach zmniejszających energochłonność budynków i infrastruktury. W projekcie zastosowano podejście systemowe, nie wzięto pod uwagę tylko jednego aspektu. W austriackim przykładzie elementem bazowym była oszczędność zasobów energetycznych przez dywersyfikację jej źródeł i odpowiednie zabiegi architektoniczne przy jednoczesnym kształtowaniu miejscowego krajobrazu. W tym celu utworzono m.in. ochronne pasy zieleni i mokradła kształtujące sieci siedlisk przyrodniczych. Uzupełnieniem systemowego podejścia było zrównoważone rozwiązanie gospodarki wodno-ściekowej, w tym wód opadowych, które zostały wykorzystane do celów gospodarczych. Rola terenu nie ogranicza się do ochrony przyrody, ale stanowi przestrzeń dla rekreacji i wypoczynku mieszkańców. Najważniejszym elementem powodzenia projektu był sposób zarządzania nim i udział odpowiedniego zespołu ludzi. Projektem kierowała interdyscyplinarna grupa robocza, w skład której wchodził przedstawiciel sektora publicznego, biznesu i społeczności lokalnej. Do realizacji przedsięwzięcia zaproszeni zostali ponadto eksperci z dwunastu organizacji non profit, architekci oraz specjaliści z branży energetycznej⁴⁰.



Rysunek 2.1. Widok na „solar city” w Linzu

Źródło: Strona Latz + Partner: <https://www.latzundpartner.de/en/projekte/freianlagen/solar-city-linz-pichling/> (dostęp: 29.01.2018 r.)

Ogród dla Londynu (Wielka Brytania)

W tym przypadku rola społeczności lokalnej została wyniesiona do jeszcze wyższego poziomu, ponieważ to właśnie mieszkańcy są głównymi i dobrowolnymi wykonawcami działań w projekcie. Rola miasta i spółki wodnej

⁴⁰ Strona Gminy Linz: <https://www.linz.at/english/life/3199.asp> (dostęp: 29.01.2018 r.)

(inicjatorów i organizatorów projektu) została ograniczona do działań promocyjno-doradczych. Celem przedsięwzięcia jest wykorzystanie trzech milionów istniejących ogrodów w budowie zielonej sieci, która z jednej strony umożliwi migrację ptaków, natomiast z drugiej ograniczy negatywne skutki zjawisk pogodowych, tj. susze czy epizody powodziowe. Projekt zakłada, że prywatni właściciele ogrodów w Londynie mogą dobrowolnie przystąpić do programu i zobowiązać się do podjęcia jednej z siedmiu inicjatyw, aby uczynić swój ogród bardziej przyjazny dla dzikich zwierząt i klimatu. Inicjatywy te obejmują: zasadzenie odpornych na suszę gatunków roślin, zakładanie zróżnicowanych żywopłotów, nasadzanie szerokolistnych drzew, tworzenie stawów, używanie ściółek, tworzenie zielonych dachów i zazielenienie tarasu. Przedstawiciele rady miasta rozpowszechniają podręcznik ze wskazówkami, jak prowadzić taki ogród i pielęgnują miejskie ogrody pokazowe (rys. 2.2), na których mieszkańcy mogą się wzorować.



Rysunek 2.2. Ogród w Londynie

Źródło: Strona organizacji: <http://www.wildlifetrusts.org/wildlife-gardens> (dostęp: 30.01.2018 r.)

Strefa ochronna w Aalborg (Dania)

Budowa strefy ochronnej Aalborga jest kolejnym dowodem jak współpraca różnych grup zawodowych może się przyczynić do rozwiązania trudnych technicznie i społecznie przedsięwzięć. Władze miasta Aalborg, przy współpracy z licznymi organizacjami pozarządowymi, naukowcami, studentami z miejscowego uniwersytetu oraz przede wszystkim z mieszkańcami i rolnikami stosującymi nawozy, podjęli się realizacji wspólnego przedsięwzięcia budowy strefy ochronnej. Celem budowy strefy było ograniczenie migracji zanieczyszczeń związanych z użytkowaniem nawozów na pobliskich polach w strefie wokół miasta. Projekt realizowany był wielotorowo przy zaangażowaniu szerokiej grupy interesariuszy. Rolnicy na podstawie porozumienia zobowiązali się do

ograniczonego stosowania nawozów i środków ochrony roślin. Jednostki miejskie, w tym szpital wraz z organizacjami pozarządowymi, uczestniczyli w procesie prowadzenia monitoringu jakości wody gruntowej, a władze miejskie wynajęły lub kupiły ziemię pod budowę ochronnego pasa zieleni. Naukowcy wraz ze studentami dostarczyli niezbędnej wiedzy umożliwiającej jak najbardziej efektywną ochronę wód gruntowych⁴¹.

Las dla Peterborough (Wielka Brytania)

W odróżnieniu od wcześniej przytoczonych przykładów w Peterborough udział grup społecznych i mieszkańców polega nie tylko na współpracy przy realizowanych przedsięwzięciach, ale również na dobrowolnej partycypacji finansowej. Ogólnie rzecz ujmując, projekt, a raczej sposób zarządzania zielenią, polega na sadzeniu drzew rodzimych gatunków celem zwiększenia bioróżnorodności i udziału terenów zielonych w obszarze miasta. Projekt koordynowany jest przez Radę Miasta Peterborough we współpracy z komisją leśnictwa oraz licznymi organizacjami i instytucjami (Natural England, RSPB, Nene Park Trust, Wildlife Trust). W akcji biorą udział wolontariusze włączani do akcji sadzenia drzew (rys. 2.3) oraz społeczności lokalne i miejscowe szkoły, pełniące rolę edukacyjną. Dodatkowo istnieje możliwość finansowego wsparcia inicjatywy przez przekazanie 15 £ na zasadzenie drzewa, za co wystawiany jest imienny certyfikat „właściciela” drzewa, a jego imię i nazwisko jest odnotowywane na stronie internetowej. Istnieje również możliwość wsparcia akcji przez płatne sms-y⁴².



Rysunek 2.3. Internetowy licznik wolontariuszy biorących udział w akcji

Źródło: Strona organizacji PECT, <https://www.pect.org.uk> (dostęp: 30.01.2018 r.)

Zielony Plan Filadelfia (USA)

Program z Filadelfii w pewnym sensie przypomina ten z Peterborough, szczególnie co do celu prowadzonych działań – zwiększenia udziału terenów zadrzewionych w ramach obszaru miejskiego. Pierwszym etapem projektu było uporządkowanie stanu istniejącego drzewostanu, w tym wycięcie ponad dwudziestu tysięcy martwych lub chorych drzew – na miejsce których zaplanowano nasadzenia kilkuset tysięcy nowych okazów gatunków rodzimych.

W projekt, poza władzami i radą miasta, zaangażowany jest szereg społeczności lokalnych, mieszkańców i przedsiębiorców. W realizacji przedsięwzięcia,

⁴¹ Strona Gminy Aalborg: <https://www.aalborg.dk/english> (dostęp: 30.01.2018 r.)

⁴² Strona organizacji PECT: <https://www.pect.org.uk> (dostęp: 30.01.2018 r.)

będącego elementem systemu zarządzania przestrzenią miejską, uczestniczy także publiczno-prywatne partnerstwo, którego celem jest przywrócenie zadrzewienia w stanie Pensylwania. Dzięki dedykowanemu funduszowi również mieszkańcy mogą włączyć się w działania zmierzające do zazielenienia miasta (rys. 2.4). Darczyńcy mają możliwość odpisania kwoty od podatku i zdecydowania, gdzie nowe drzewo zostanie posadzone⁴³.



Rysunek 2.4. Udział terenów zielonych w Filadelfii

Źródło: Portal Visit Philadelphia: <http://www.visitphilly.com/> (dostęp: 30.01.2018 r.)

Ochrona działu wód Catskill/Delaware (USA)

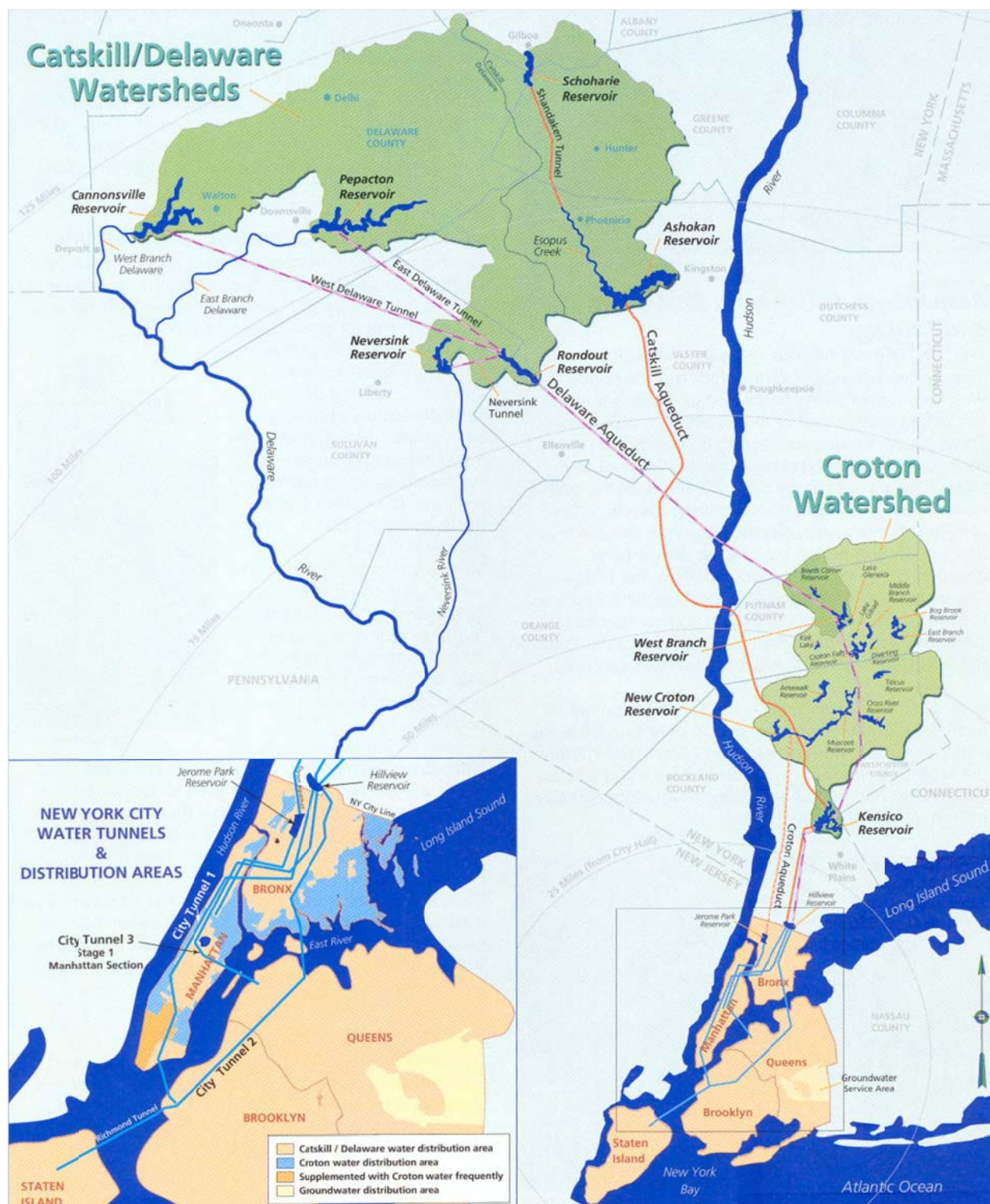
Przykład wskazuje, jak przeprowadzenie bardzo trudnego procesu wraz z zaangażowaniem różnych grup zawodowych i społecznych może wpłynąć nie tylko na stan środowiska przyrodniczego i jakość życia mieszkańców, ale także pozytywnie oddziaływać na osiągnięte wyniki ekonomiczne. Dział wód Catskill/Delaware jest głównym źródłem zaopatrzenia w wodę pitną mieszkańców Nowego Jorku. W wyniku pogarszającego się stanu jakości wód władze miasta podjęły działania zaradcze, rozważano m.in. budowę stacji uzdatniania wody – koszt ok. 6 mld USD i następnie jej utrzymywanie przez 5 lat – koszt ok. 1,5 mld USD.

Ostatecznie wybrano rozwiązanie alternatywne polegające na budowie i realizacji programu poprawy jakości wody, który został wdrożony przez miasto Nowy Jork we współpracy z partnerami, tj. stanowymi i federalnymi agencjami i instytucjami, społecznością lokalną i rolnikami, instytucjami ochrony środowiska oraz instytucjami rolniczymi i innymi branżowymi ekspertami.

Finalnie miasto zawarło porozumienie z rolnikami z regionu Catskill/Delaware, którego celem była ochrona działu wód, zapewnienie naturalnego procesu filtracji wody i uniknięcie konieczności pokrycia kosztów instalacji (rys. 2.5). Miasto zobowiązało się do pokrycia połowy kosztów projektu i wykupienia po-

⁴³ Strona miasta Filadelfia: <https://beta.phila.gov/departments/office-of-sustainability/> (dostęp: 30.01.2018 r.)

nad 140 000 hektarów ziemi. Koszt projektu wyniósł wraz z dziesięcioletnim utrzymaniem ok. 1,5 mld USD⁴⁴.



Rysunek 2.5. System zaopatrzenia Nowego Jorku w wodę

Źródło: Strona Wydziału Środowiskowego Stanu Nowy Jork: <http://www.dec.ny.gov> (dostęp: 30.01.2018 r.)

⁴⁴ Strona Wydziału Środowiskowego Stanu Nowy Jork: <http://www.dec.ny.gov/lands/25599.html> (dostęp: 30.01.2018 r.)

Plan zintegrowanego zarządzania zasobami dla kompleksu Muthurajawela Marsh i Negombo Lagoon (Sri Lanka)

Jest to przykład wzajemnej koegzystencji środowiska miejskiego z obszarami przyrodniczo cennymi, które poza funkcją środowiskową są dostawcą usług ekosystemowych i podstawą funkcjonowania dla mieszkańców. Okoliczne bagna i mokradła są podstawą egzystencji rybaków i cennym ekosystemem, będącym pod coraz większą presją rozrastającego się miasta, emitowanych zanieczyszczeń oraz nieracjonalnej gospodarki rybackiej.

Plan zintegrowanego zarządzania został utworzony, aby usprawnić współpracę między różnymi instytucjami i lokalnymi społecznościami w zakresie zarządzania zasobami. Sam proces przygotowania planu uwzględniał silne zaangażowanie społeczeństwa w działania zarządcze (np. w celu umożliwienia partycypacyjnego zarządzania łowiskami utworzono społeczny komitet rybołówstwa, który koordynował wypracowywanie porozumień).

Wdrożenie planu miało za zadanie nie tylko ochronę ekosystemów wodno-błotnych, ale przede wszystkim zabezpieczenie usług ekosystemowych, na których swoją egzystencję opiera znaczna część mieszkańców. W związku z powyższym dla planu utworzony został specjalny fundusz z myślą o najbardziej potrzebujących, aby zrekompensować im wprowadzenie nowych restrykcji rybackich oraz dla rodzin, które musiały się przesiedlić w związku z wprowadzeniem obszarów aktywnej ochrony. Jednakże efekt ekonomiczny osiągnięty dzięki wprowadzonym rozwiązaniom jest pozytywny. Dzięki ustanowionej ochronie roczne zyski świadczone przez usługi ekosystemowe wynoszą ok. 4,6 mln USD, natomiast koszt całego projektu wyniósł ok. 2,5 mln USD⁴⁵.

NY High Line – park nad miastem (USA)

Tworzenie sieci zielonej infrastruktury w obrębie miasta nie jest zadaniem łatwym i często wymaga niestandardowego podejścia, a autorem tego typu alternatywnych rozwiązań może być strona społeczna. Przykładem takiej sytuacji jest park, który powstał w miejscu przebiegającej przez miasto nadziemnej linii kolejowej. Po wstrzymaniu kursowania pociągów i nie widząc możliwości wykorzystania istniejącej infrastruktury kolejowej, podjęto decyzję o jej całkowitym demontażu. Działaniom tym sprzeciwiła się organizacja okolicznych mieszkańców, proponując w zamian utworzenie „podniebnego parku”. Grupa mieszkańców miasta mocno zaangażowała się w projekt i udało się im do niego przekonać decydentów. Powstały Park High Line ma ponad 2 km długości i stanowi funkcjonalną przestrzeń publiczną, gdzie wśród zieleni mieszkańcy mogą spacerować, albo siedzieć na ławkach nad zatłoczonymi ulicami Manhattanu. Ponieważ w okolicy nie ma bardzo wysokiej zabudowy mieszkańcy mogą również podziwiać widoki miasta⁴⁶ (rys. 2.6).

⁴⁵ Strona Sri Lanka Library: <http://www.lankalibrary.com/natural/muthu.htm> (dostęp: 30.01.2018 r.)

⁴⁶ Portal Miasta Maniak: <http://miastamaniak.pl/2012/11/18/ny-high-line-park-nad-miastem/> (dostęp: 30.01.2018 r.)



Rysunek 2.6. NY High Line – przykład pozytywnej roli protestu społecznego

Źródło: Portal Miasta Maniak: <http://miastamaniak.pl/2012/11/18/ny-high-line-park-nad-miastem/> (dostęp: 30.01.2018 r.)

Woodberry Wetlands (Wielka Brytania)

Zbiornik o powierzchni 21 ha w Woodberry przez ponad dwa stulecia stanowił element systemu zaopatrzenia miasta w wodę. W chwili, kiedy zbiornik przestał pełnić tę funkcję, powstawała idea zniwelowania terenu i wykorzystania go pod zabudowę mieszkaniową. Planom tym sprzeciwiała się lokalna społeczność, która postulowała udostępnienie zbiornika i jego zagospodarowanie dla celów rekreacyjnych i przyrodniczych.



Rysunek 2.7. Woodberry Wetlands – Stoke Newington, po prawej – zajęcia dydaktyczne dla uczniów

Źródło: Strona organizacji London Wildlife Trust: <http://www.woodberrywetlands.org.uk> (dostęp: 30.01.2018 r.)

Ostatecznie podjęto decyzję o zachowaniu zbiornika, a w jego obrębie wprowadzono elementy zwiększające dostępność i atrakcyjność miejsca. Aktywna rola społeczna w projekcie ma miejsce także po zakończeniu fazy jego realizacji – np. prace utrzymaniowe w obrębie zbiornika związane z okresowym wykaszaniem roślinności prowadzone są przez zespół wolontariuszy. Ekosystemy wodno-błotne charakteryzują się wysoką różnorodnością biologiczną i stanowią ciekawy obiekt badawczy. Zapewnia to możliwość realizowania szeregu działań w zakresie podnoszenia świadomości ekologicznej lokalnej społeczności. Edukacyjne wykorzystanie walorów przyrodniczych zbiornika Stoke Newington w Londynie polegało przede wszystkim na organizowaniu w jego obrębie

terenowych zajęć dydaktycznych dla uczniów pobliskich szkół (rys. 2.7). Realizacja projektu przyczyniła się do znacznego wzrostu wartości terenów przyległych⁴⁷.

Haute Deûle (Francja)

Realizacja projektów w obszarze zielonej infrastruktury wymaga zaangażowania szerokiej grupy specjalistów. Przykładem zakończonego sukcesem projektu zakładającego wielofunkcyjne zagospodarowanie przestrzeni nadwodnej jest rzeka Haute Deûle w miejscowościach Lille i Lomme. W realizację projektu zaangażowani byli zarówno planiści i urbaniści, jak i inżynierowie budownictwa wodnego i lądowego, a także specjaliści z zakresu szerokopasmowego Internetu. W ramach projektu nieużytkowane rowy irygacyjne zostały przekształcone w zbiornik wód powierzchniowych, który oprócz funkcji zbierania wody deszczowej z pobliskiej dzielnicy, stał się także atrakcyjnym miejscem rekreacji dla mieszkańców oraz terenem o wysokiej wartości przyrodniczej. Wprowadzona w ramach prac rewitalizacyjnych roślinność wodno-błotna, oprócz pełnienia funkcji estetycznej, przyczynia się także do utrzymania dobrej jakości wody (rys. 2.8)⁴⁸.



Rysunek 2.8. Wielofunkcyjne zagospodarowanie antropogenicznego zbiornika w obrębie przestrzeni miejskiej

Źródło: Strona organizacji Landezine: <http://www.landezine.com/index.php/2012/03/haute-deule-river-banks-new-sustainable-district-by-bruel-delmar/> (dostęp: 30.01.2018 r.)

Opisane powyżej przykłady wskazują w jaki sposób można chronić środowisko naturalne w przestrzeni miejskiej. Każdy z przedstawionych projektów zrealizowany został w inny sposób, łączył je natomiast udział wielu grup zaangażowanych w proces kształtowania zasad ochrony przyrody i zasobów naturalnych. Trudno jest z góry przesądzać o formie ochrony przyrody czy o kształtowaniu krajobrazu. Zależać to będzie od wielu czynników, w tym od zamożności i świadomości społeczeństwa, aktywności organizacji pozarządowych czy oczekiwań lokalnej społeczności. Niemniej jednak w każdym z przytoczonych przykładów na sukces składała się kooperacja różnych grup

⁴⁷ Strona organizacji London Wildlife Trust: <http://www.woodberrywetlands.org.uk> (dostęp: 30.01.2018 r.)

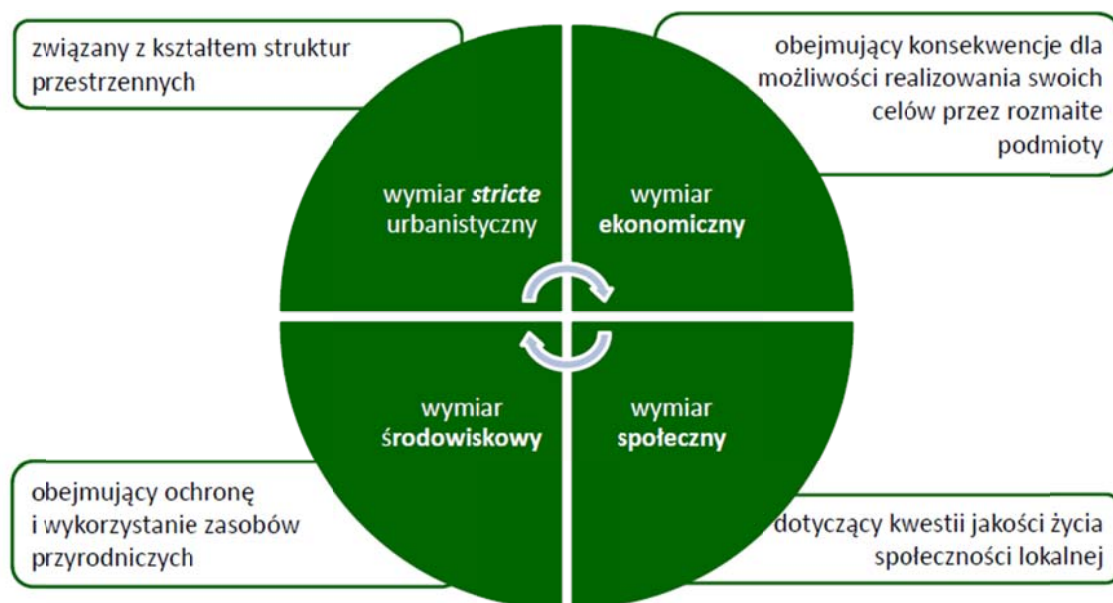
⁴⁸ Strona organizacji Landezine: <http://www.landezine.com/index.php/2012/03/haute-deule-river-banks-new-sustainable-district-by-bruel-delmar/> (dostęp: 30.01.2018 r.)

zawodowych, często na pierwszym etapie działania bardzo negatywnie nastawionych do proponowanych działań, obawiających się o koszty materialne i niematerialne ponoszone w związku z planowanymi działaniami.

W kilku przykładach powołano się również na zestawienie kosztów inwestycyjnych/projektowych i porównanie ich z wielkością zysków, jakie zostały osiągnięte dzięki zabezpieczeniu trwałości usług ekosystemowych świadczonych przez ekosystemy funkcjonujące w mieście lub jego otoczeniu. Świadomość wartości usług ekosystemowych wynika z umiejętności ich szacowania, które może być przeprowadzone wyłącznie przez zespoły specjalistów z różnych dziedzin, poczynając od przyrodników na ekonomistach kończąc.

2.2. Przykłady dobrych praktyk dotyczących planowania przestrzennego

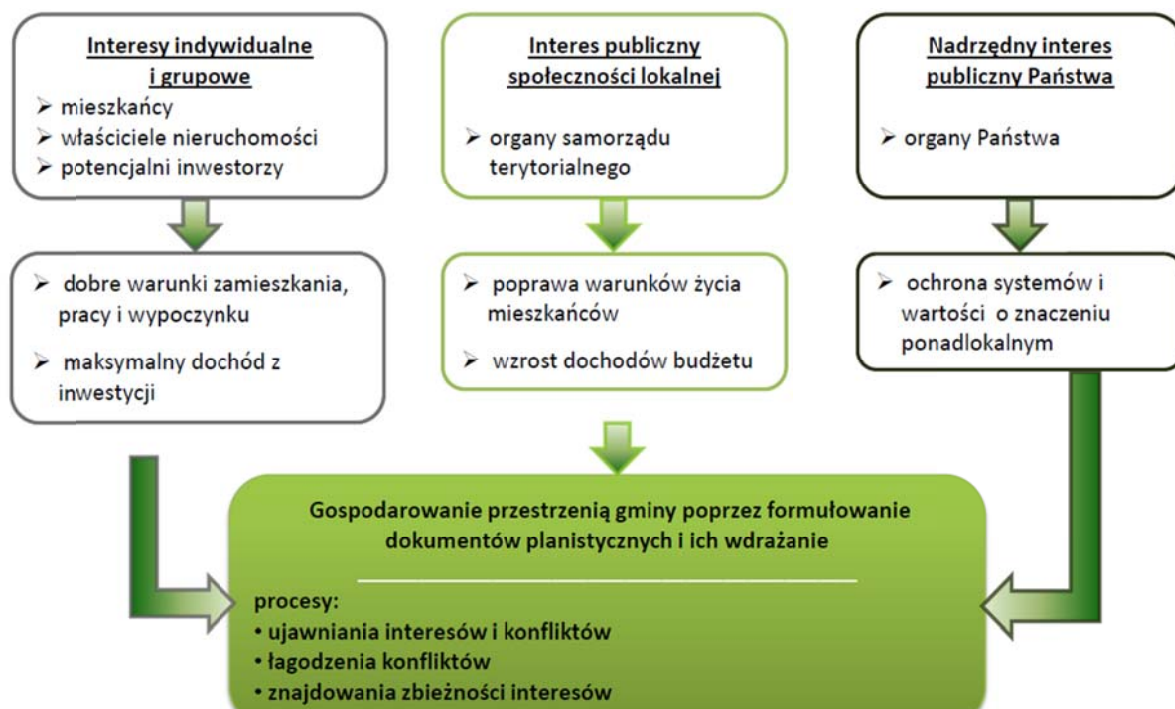
Z punktu widzenia gospodarki przestrzennej planowanie oznacza podejmowanie skoordynowanych decyzji o sposobie zagospodarowania przestrzeni miasta, w tym decyzji o kierunkach zmian tego zagospodarowania, pozwalających na osiągnięcie założonych celów. Jednocześnie gospodarowanie przestrzenią miejską jest szeroko rozumiane i rozpatrywane według czterech głównych wymiarów, tj. ekonomicznego, społecznego, środowiskowego oraz *stricte* urbanistycznego (rys. 2.9).



Rysunek 2.9. Wymiary gospodarowania przestrzenią w mieście

Źródło: M. Markowska, A. Gieroszka, L. Trząski, Rola miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w racjonalnym gospodarowaniu przestrzenią miejską; Partycypacja społeczna w procesie planowania przestrzennego; Akademia Zrównoważonego Rozwoju Terenów Zurbanizowanych (projekt współfinansowany przez NFOŚiGW), 21.01.2015 r., Kraków

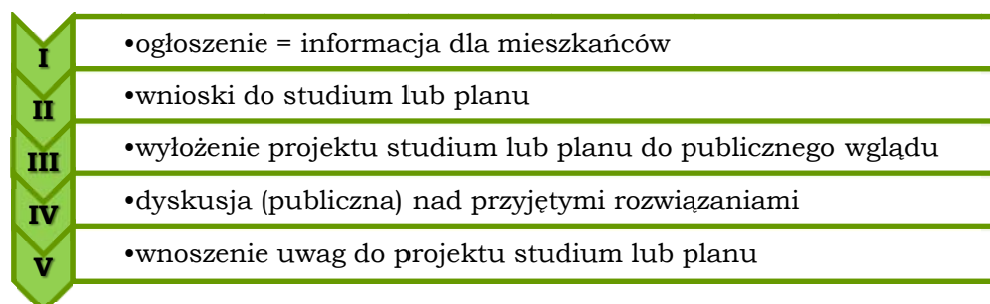
Dla efektywnego i zrównoważonego gospodarowania przestrzenią miast niezwykle ważny jest udział w tym procesie interesariuszy, w tym przedstawicieli różnych grup zawodowych (rys. 2.10). Władze miasta, jako że pełnią rolę koordynatora działań prowadzonych w przestrzeni miejskiej, są zobowiązane do stworzenia warunków sprzyjających dobremu klimatowi dla współdziałania i włączania interesariuszy w proces planowania przestrzennego.



Rysunek 2.10. Kluczowe podmioty w procesie zarządzania przestrzenią miasta, w tym gospodarowania zasobami przyrody

Źródło: Opracowanie własne GIG na podstawie materiałów Północnej Okręgowej Izby Urbanistów, Gdańsk

Co prawda polskie prawo przewiduje konkretne formy udziału społeczeństwa w planowaniu przestrzennym (rys. 2.11), to jednak są one ograniczone najczęściej do wniosków i uwag wnoszonych pisemnie oraz do dyskusji publicznych, mających miejsce już po opracowaniu dokumentów planistycznych. Obowiązkowe formy udziału społecznego stosowane w planowaniu przestrzennym reguluje *Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*⁴⁹.



Rysunek 2.11. Obowiązkowe formy udziału społeczeństwa w opracowywaniu dokumentów planistycznych

Źródło: opracowanie własne GIG

Przeprowadzenie konsultacji społecznych po opracowaniu dokumentów, bardzo często wystarcza do uzyskania zgody na zapisy w nich zawarte. Czasem jednak, szczególnie w przypadkach kontrowersyjnych zapisów w miejscowym

⁴⁹ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2017 poz. 1073 z późn. zm.)

planie zagospodarowania przestrzennego, czy w innych dokumentach planistycznych, umieszczenie konsultacji na końcu procesu planowania może prowadzić do znacznego wydłużenia czasu opracowywania rozwiązań. Może także skutkować wdrażaniem rozwiązań nieakceptowanych społecznie, co bezpośrednio przekłada się na wciąż niewielkie pokrycie powierzchni miast miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego⁵⁰.

Bardzo ciekawym rozwiązaniem, ułatwiającym prowadzenie konsultacji społecznych na temat dokumentów planistycznych, planowania przestrzennego, a także szeroko pojętego gospodarowania przestrzenią miasta, jest stosowanie narzędzi opartych na internetowym systemie informacji geograficznej.

Przykładem dobrej praktyki, dość rozpowszechnionym w Europie i na świecie, jest angażowanie mieszkańców w proces estetyzacji terenów miejskich/podmiejskich z wykorzystaniem przestrzeni wirtualnej, jak ma to miejsce w przypadku brytyjskiego serwisu **FixMyStreet.com**⁵¹ i amerykańskiego **SeeClickFix.com**⁵² – czyli społecznych narzędzi komunikacji połączonych z systemem zarządzania miastem. Rozwiązania te wypełniają lukę komunikacyjną między mieszkańcami a samorządami lokalnymi, są bowiem oparte na założeniu, że wszystkim obywatelom powinno zależeć na jakości przestrzeni, w której żyją. Serwisy te umożliwiają zgłaszanie usterek i spraw wymagających interwencji m.in. w infrastrukturze (np. dziury w drogach, niedziałające światła), wyglądzie (np. nieuprzątnięte śmieci, połamane ławki), bezpieczeństwie (np. brak pasów na niebezpiecznych przejściach, doświetlanie niebezpiecznych zaułków), czy jakości i użyteczności przestrzeni publicznej (np. brak obszarów zielonych, brak ławek, brak wydzielonych placów zabaw dla dzieci). Sposób działania obydwu serwisów jest podobny i bardzo prosty – wystarczy wskazać na mapie miejsce, gdzie wystąpił problem, krótko go opisać, ewentualnie dołączyć zdjęcie ilustrujące aktualną sytuację. Każde zgłoszenie jest rejestrowane w systemie, a informacja o nim przekazywana bezpośrednio do odpowiedniej instytucji publicznej.

W działającym już ponad 10 lat serwisie **FixMyStreet.com** zgłoszono dotychczas ponad milion spraw, z których ponad 40% zostało rozwiązanych. Na zwiększenie uczestnictwa mieszkańców miast/gmin i innych interesariuszy w procesie podejmowania decyzji i zarządzania przestrzenią miejską znaczny wpływ ma fakt, że system umożliwia prześledzenie ostatnich problemów z podziałem na obszary (dzielnice administracyjne) oraz aktualizowanie skuteczności poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Najskuteczniejsze instytucje rozwiązują problem w średnim czasie 9 dni (rys. 2.12), co pokazuje uczestnikom dialogu, że jest to rzeczywisty i skuteczny kanał komunikacji.

⁵⁰ M. Czepkiewicz, Systemy informacji geograficznej w partycypacyjnym zarządzaniu przyrodą w mieście, *Zrównoważony Rozwój – Zastosowania*, 4, 120, 2013

⁵¹ Serwis FixMyStreet: <https://www.fixmystreet.com/> (dostęp: 29.01.2018 r.)

⁵² Serwis SeeClickFix: <https://seeclickfix.com> (dostęp: 26.01.2018 r.)

Report a problem Sign in All reports Local alerts Help

FixMyStreet

Report, view, or discuss local problems

(like graffiti, fly tipping, broken paving slabs, or street lighting)

Enter a nearby UK postcode, or street name and area:

e.g. 'B2 4QA' or 'Tib St, Manchester'

GO

or locate me automatically

How to report a problem

- 1 Enter a nearby UK postcode, or street name and area
- 2 Locate the problem on a map of the area
- 3 Enter details of the problem
- 4 We send it to the council on your behalf

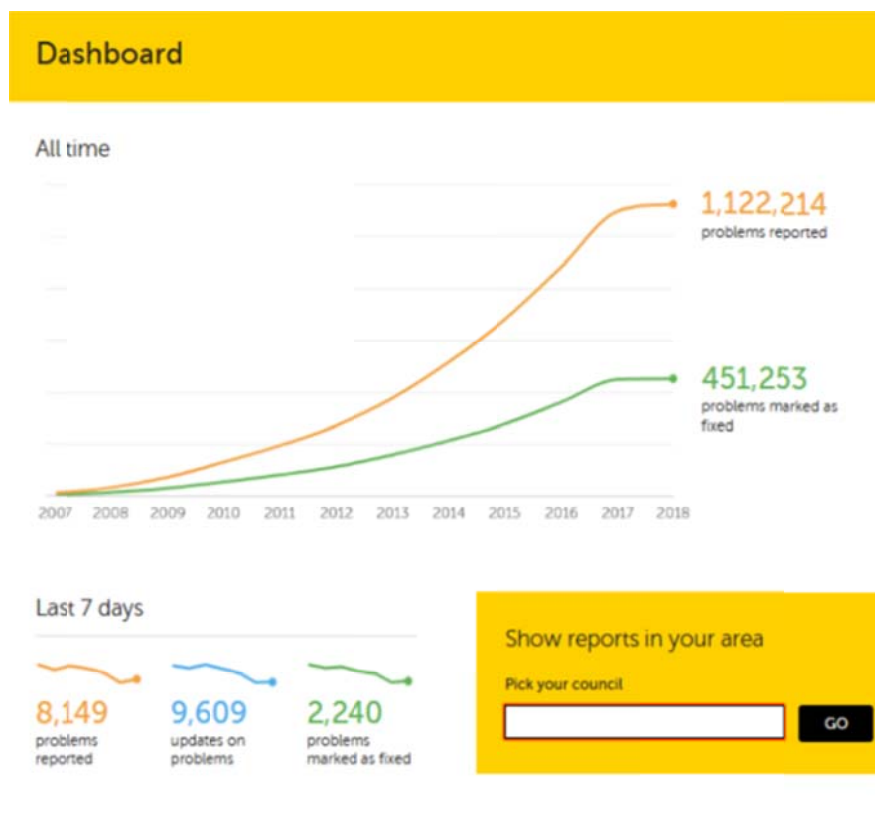
Recently reported problems

- Fly tipping to Bank/Verge
12:37 today
- Broen up wardrobe dumped behind Sainsburys
12:37 today
- More than rubbish, easily sorted with will and a little effort.
12:33 today
- Sunken manhole covers
12:27 today
- Stones littering shared path (lorry spill)
12:24 today

8,156 reports in past week

8,651 fixed in past month

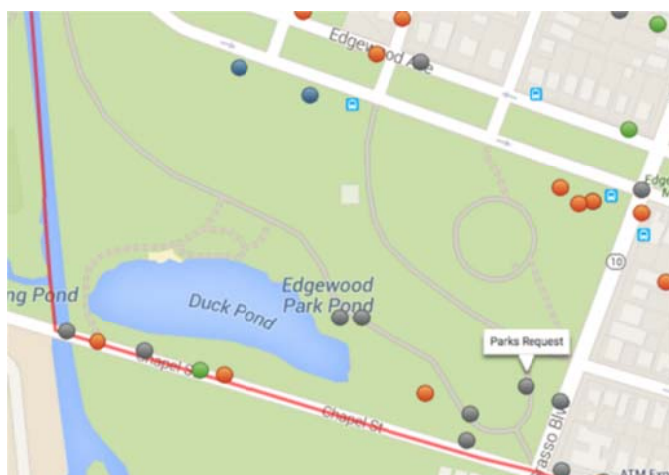
1,385,263 updates on reports



Rysunek 2.12. Zrzut ekranu FixMyStreet.com

Źródło: Serwis FixMyStreet: <https://www.fixmystreet.com/> (dostęp: 29.01.2018 r.)

Co prawda główną rolą tych serwisów jest usprawnienie zarządzania kryzysowego w mieście w zakresie stanu infrastruktury, zieleni czy ogólnie rozumianej przestrzeni publicznej, to jednak mogą one także stanowić narzędzie do zarządzania konkretnymi zasobami przyrody w miastach/gminach. Takim przykładem jest wykorzystanie systemu **SeeClickFix.com** w mieście New Haven w Connecticut (USA)⁵³ przez Departament Parków, Rekreacji i Drzew do zbierania, lokalizowania i adresowania zgłoszeń dotyczących awarii infrastruktury i zniszczeń zieleni (rys. 2.13). System pozwala również na zgłaszanie przez obywateli i personel sugestii dotyczących dodatkowych nasadzeń, a także na pozyskiwanie wsparcia publicznego dla promowania parków i otwartych przestrzeni zielonych w mieście. Jest to powszechnie używana publiczna platforma do komunikowania się i angażowania obywateli w wydarzenia związane z zarządzaniem zielenią i parkami na terenie całego miasta, która jednocześnie pozwala na programowanie ich dalszego rozwoju przestrzennego i planowanie wydarzeń kulturalno-społecznych w przestrzeni publicznej.



Rysunek 2.13. Planowane działania w Parku Edgewood – na podstawie zgłoszeń mieszkańców i innych interesariuszy

Źródło: Serwis SeeClickFix: <https://seeclickfix.com/pages/case-studies/new-haven-ct-parks-department.html> (dostęp: 26.01.2018 r.)

W Polsce podobne założenia i zasady działania ma serwis **Naprawmyto.pl**⁵⁴, który powstał jako efekt zbiorowego projektowania z udziałem przedstawicieli kilkunastu organizacji pozarządowych z różnych części Polski. Szczegółowy opis funkcjonalności systemu został przedstawiony w rozdziale 3.1

Konsultacje planu zagospodarowania przestrzennego i rozwoju Chinatown (Massachusetts, USA)

Metody oparte częściowo na narzędziach on-line zostały także zastosowane podczas konsultacji planu zagospodarowania przestrzennego i rozwoju Chinatown – chińskiej dzielnicy Bostonu. Za przeprowadzenie konsultacji odpowiedzialna była Miejska Rada Planowania Przestrzennego (*Metropolitan Area Planning Council, MAPC*) – instytucja administracyjna odpowiedzialna za kwestie planowania przestrzennego w całej aglomeracji bostońskiej.

⁵³ Miasto jest częścią obszaru metropolitalnego miasta Nowy Jork

⁵⁴ Portal NaprawmyTo: <http://naprawmyto.pl/home> (dostęp: 26.01.2018 r.)

Proces przygotowywania konsultacji trwał od lipca 2009 r., a właściwe konsultacje odbyły się w maju 2010 r.⁵⁵. Z wcześniejszych doświadczeń decydentów wynikało, że mieszkańcy Chinatown (w tym szczególnie młodzież) niechętnie współpracują w zakresie konsultowania dokumentów czy strategii, a poziom akceptacji społecznej rozwiązań wprowadzanych na ich podstawie także często jest niski.

Dlatego też, aby zwiększyć zaangażowanie mieszkańców, w tym szczególnie młodzieży szkolnej, postanowiono wykorzystać *Participatory Chinatown*, czyli trójwymiarową wciągającą grę, która ma być częścią głównego procesu planowania w chińskiej dzielnicy Chinatown⁵⁶ (rys. 2.14). Gra była dostępna zarówno off-line podczas spotkań konsultacyjnych, we wskazanych lokalizacjach, jak i on-line – z domu przez specjalnie utworzoną w tym celu stronę internetową. *Participatory Chinatown* został opracowany przez zespół specjalistów, m.in. z The Engagement Lab at Emerson College, czyli centrum badawczo-projektowego zajmującego się badaniami i tworzeniem mediów i technologii w celu zmniejszenia dysproporcji uczestnictwa różnych grup społecznych i zawodowych w życiu obywatelskim.

Gra była szeroko reklamowana w mediach społecznościowych, aby bezpośrednio dotrzeć do grupy docelowej, którą stanowili uczniowie i inni młodzi mieszkańcy (rys. 2.15). Ponadto w celu promocji wykorzystano ogłoszenia prasowe i informacje urzędowe, aby dotrzeć do jak najszerszego grona odbiorców.



Rysunek 2.14. Zwiastun i instrukcja obsługi gry „Participatory Chinatown”

Źródło: youtube.com (dostęp: 02.2018 r.)

Idea pomysłu polegała na tym, że gracze wcielali się w fikcyjną postać i wykonywali jedną z trzech misji: mogli znaleźć pracę, miejsce do życia lub miejsce do spotkań towarzyskich. W pierwszej części gry gracze przejmowali rolę wirtualnych postaci, natomiast w drugiej części działali jako oni sami i byli proszeni o ustalenie priorytetów wartości dla procesu planowania. Komentarze i decyzje graczy były udostępniane decydentom, aby pomóc w rozwoju miasta

⁵⁵ J. Wiśniewski, Planowanie przestrzeni w dzielnicy Chinatown w Bostonie (USA), Pracowania Badan i Inicjatyw Społecznych „Stocznia”, opracowanie w ramach „Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013 współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Warszawa, 2011

⁵⁶ K. Um, S. Fletcher, Participatory Chinatown (Boston, 2010): <https://participedia.net/en/cases/participatory-chinatown-boston-2010> (dostęp: 1.02.2018 r.)

i wprowadzaniu niezbędnych zmianach w gospodarowaniu przestrzenią i zasobami zieleni w dzielnicy⁵⁷.

Spotkanie konsultacyjne zostało zorganizowane w taki sposób, żeby umożliwić zawiązanie współpracy między grupami graczy, decydentami oraz pozostałymi interesariuszami. Dzięki temu, także uczestnicy spotkań, którzy nie grali w grę, a jedynie uczestniczyli w części dyskusyjnej spotkań, uznali je za wartościowe i przyjemne, a samą grę (na podstawie obserwacji) za edukacyjną i wciągającą⁵⁸. Ponadto, aby zaspokoić zróżnicowane potrzeby mieszkańców Chinatown, gra była dostępna w języku angielskim lub chińskim, a tłumacz był obecny podczas całego spotkania⁵⁹.



Rysunek 2.15. Plakat informacyjny o przeprowadzonych konsultacjach z wykorzystaniem gry „Participatory Chinatown”

Źródło: Participedia: https://participedia.net/sites/default/files/case-files/861_265_chinatown_poster_final_resize.pdf (dostęp: 2.02.2018 r.)

⁵⁷ <https://elab.emerson.edu/projects/participatory-chinatown> (dostęp: 1.02.2018 r.)

⁵⁸ Globe Newspaper Company: Chinatown, the video game, 6.05.2010 r.: http://archive.boston.com/bostonglobe/editorial_opinion/editorials/articles/2010/05/06/chinatown_the_video_game/ (dostęp: 1.02.2018 r.)

⁵⁹ Strona Laboratorium – The Engagement Lab: <https://elab.emerson.edu/projects/participatory-chinatown> (dostęp: 1.02.2018 r.)

Wnioski organizatorów i decydentów były także pozytywne – mimo wysokich kosztów, pokrytych częściowo z grantu Fundacji MacArthura⁶⁰. Takie podejście znacznie zwiększyło zaangażowanie interesariuszy w proces planowania przestrzennego niż tradycyjne omówienie przez projektanta planu i możliwość wniesienia uwag, co pomogło w osiągnięciu lepszych wyników.

Utworzenie publicznego parku Acque Chiare w Rosta Nuova (Reggio Emilia, Włochy)

Proces partycypacyjny przeprowadzony we Włoszech pn. *Progettiamo insieme il Parco delle Acque Chiare* podzielony został na dwie fazy. Pierwsza trwała od lutego do marca 2004 r. i obejmowała zebranie propozycji interesariuszy dotyczących głównych zastosowań parku (wypoczynek, spędzanie czasu z dziećmi, kontakt z przyrodą, możliwość uprawiania sportów itd.), a także zachęcanie uczestników do opracowywania rozwiązań dotyczących wdrożenia przedstawionych propozycji oraz – wspólną z interesariuszami – identyfikację podmiotów, które mogłyby zaangażować się zarządzanie nimi⁶¹.

Propozycje uczestników spotkań zostały następnie przez ekspertów przełożone na plan i rozrysowane (rys. 2.16). Natomiast druga faza rozpoczęła się dwa lata później i trwała od stycznia do kwietnia 2006 r. Jej celem było informowanie o opracowanych koncepcjach i planach, a także omówienie dotychczas nierozwiązanych kwestii oraz promowanie koncepcji wspólnej odpowiedzialności za powstający park, a także informowanie o lokalnym zarządzaniu i działaniach bieżących⁶².

Organizatorzy zastosowali dwa różne podejścia do selekcji w dwóch fazach projektu. W pierwszym etapie organizatorzy zdecydowali się na podejście otwarte, bazując na dwóch elementach: reklamie wydarzenia i dobrowolnym uczestnictwie zainteresowanych osób (rys. 2.17).

Podczas realizacji drugiej fazy procesu organizatorzy postanowili zaprosić konkretne osoby, aby zagwarantować bardziej reprezentatywną próbę interesariuszy. Byli to m.in. mieszkańcy danego obszaru, przedstawiciele organizacji pozarządowych i organizacji ekologicznych oraz przedstawiciele wybranych grup zawodowych – jak architekci krajobrazu, administratorzy pobliskich nieruchomości czy policjanci⁶³. Mimo szeroko zakrojonych działań promocyjnych zarówno w pierwszej, jak i drugiej fazie spotkań uczestniczyło stosunkowo niewiele osób – odpowiednio 40 i 46 uczestników⁶⁴.

⁶⁰ \$170,000 grant z „The MacArthur Foundation”, dane za: Globe Newspaper Company: Chinatown, the video game, 06.05.2010, http://archive.boston.com/bostonglobe/editorial_opinion/editorials/articles/2010/05/06/chinatown_the_video_game/ (dostęp: 1.02.2018 r.)

⁶¹ Percorso di progettazione partecipata del Parco Acque Chiare Progettiamo insieme il Parco (raport z I fazy), 2004, [https://www.comune.re.it/retecivica/urp/retecivi.nsf/PESIdDoc/CBB206E2868F48AFC12579750031C517/\\$file/Report_prima_fase_2004.pdf](https://www.comune.re.it/retecivica/urp/retecivi.nsf/PESIdDoc/CBB206E2868F48AFC12579750031C517/$file/Report_prima_fase_2004.pdf) (dostęp: 1.02.2018 r.)

⁶² M.L. Tomasello, Together we Design Acque Chiare Park" Participatory Planning (Reggio Emilia, Italy): <https://participedia.net/en/cases/together-we-design-acque-chiare-park-participatory-planning-reggio-emilia-italy> (dostęp: 1.02.2018 r.)

⁶³ Strona Gminy Reggio Emilia: [http://www.municipio.re.it/retecivica/urp/retecivi.nsf/PESIdDoc/CBB206E2868F48AFC12579750031C517/\\$file/Verbale_primo_e_secondo_incontro_2005.pdf](http://www.municipio.re.it/retecivica/urp/retecivi.nsf/PESIdDoc/CBB206E2868F48AFC12579750031C517/$file/Verbale_primo_e_secondo_incontro_2005.pdf) (dostęp: 1.02.2018 r.)

⁶⁴ Tomasello M.L., Together we Design Acque Chiare Park. Participatory Planning (Reggio Emilia, Italy): <https://participedia.net/en/cases/together-we-design-acque-chiare-park-participatory-planning-reggio-emilia-italy> (dostęp: 1.02.2018 r.)



Rysunek 2.16. Mapa z naniesionymi planowanymi działaniami, jak nasadzenia, ścieżki, tereny wypoczynkowe (po lewej) oraz wizualizacja wybranego obszaru (po prawej)

Źródło: Strona Gminy Reggio Emilia: [https://www.comune.re.it/retecivica/urp/retecivi.nsf/PESIdDoc/CBB206E2868F48AFC12579750031C517/\\$file/Report_prima_fase_2004.pdf](https://www.comune.re.it/retecivica/urp/retecivi.nsf/PESIdDoc/CBB206E2868F48AFC12579750031C517/$file/Report_prima_fase_2004.pdf) (dostęp: 1.02.2018 r.)



Rysunek 2.17. Dokumentacja fotograficzna z I fazy prac planistycznych dotyczących parku Acque Chiare

Źródło: Strona Gminy Reggio Emilia: [https://www.comune.re.it/retecivica/urp/retecivi.nsf/PESIdDoc/CBB206E2868F48AFC12579750031C517/\\$file/Report_prima_fase_2004.pdf](https://www.comune.re.it/retecivica/urp/retecivi.nsf/PESIdDoc/CBB206E2868F48AFC12579750031C517/$file/Report_prima_fase_2004.pdf) (dostęp: 1.02.2018 r.)

Jednakże, mimo niewielkiej liczby uczestników – zdaniem organizatorów – udało się osiągnąć reprezentację całej społeczności i dobre wyniki działań⁶⁵.

Zagospodarowanie przestrzeni wokół drogi szybkiego ruchu w Aulnay-sous-Bois (Francja)

Ciekawym przykładem partycypacyjnego podejścia do zarządzania zasobami zieleni w mieście były działania na rzecz zagospodarowania przestrzeni wokół drogi szybkiego ruchu we francuskim mieście Aulnay-sous-Bois, leżącym na północno-wschodnich obrzeżach Paryża. Dużym problemem dla miasta była przebiegająca przez nie droga szybkiego ruchu RN2, oddzielająca całą jego północną część. Teren wokół drogi był niezagospodarowany i opustoszały, dlatego też w 2000 r. przy okazji przebudowy drogi, władze miasta postanowiły zmienić drogę RN2 w miejski bulwar w ramach tzw. Wielkiego projektu miasta (GPV = *Grand Project de Ville*).

W proces podejmowania decyzji dotyczących zagospodarowania przestrzeni wokół drogi i połączenia części północnej z resztą miasta, postanowiono zaangażować mieszkańców oraz przedsiębiorców, a także przedstawicieli różnych grup zawodowych, w tym inżynierów, architektów, przedsiębiorców czy administratorów nieruchomości.

Konsultacje zostały poprzedzone kilkunastoma rozmowami z interesariuszami, prowadzonymi przez partnerów lokalnych. Sprawdzano, jak interesariusze, w tym szczególnie mieszkańcy, postrzegają dany obszar oraz jakie mają oczekiwania odnośnie do planowanych konsultacji. Dzięki temu zauważono konieczność prezentacji graficznej jak największej części projektu, w sposób przystępny i nietechniczny. Konsultacje dotyczyły obszaru o długości 2 km i obejmowały specyfikacje przebudowy (przejścia dla pieszych, pasy ruchu, ścieżki rowerowe) oraz teren przyległy, który w założeniu miał obejmować tereny rekreacyjne, tereny zieleni oraz tereny przedsiębiorstw⁶⁶.

W 2000 r. w następstwie zaproszenia do składania wniosków wybrano trzy multidyscyplinarne zespoły spośród trzydziestu zgłoszonych⁶⁷, które opracowały analizy środowiskowe i wstępne propozycje zagospodarowania przestrzeni wokół drogi RN2. W efekcie projekty te przez kilka miesięcy były konsultowane podczas spotkań i z wykorzystaniem kwestionariuszy ankiet. W celu pozyskania jak najszerszego zaangażowania interesariuszy, rozdystrybuowano krótką ankietę i zorganizowano wystawy projektów zagospodarowania przestrzeni przy drodze. Jedna z wystaw znajdowała się w ratuszu miejskim, druga umieszczona została w specjalnym autobusie jeżdżącym po całym mieście. Przygotowane zostały również punkty, w których mieszkańcy mogli wyrażać opinie na temat projektów oraz informować o swoich pomysłach związanych z zagospodarowaniem przestrzeni przy drodze⁶⁸.

⁶⁵ Strona Gminy Reggio Emilia: <http://www.comune.re.it> (dostęp: 1.02.2018 r.)

⁶⁶ Z. Boni, Francja, zagospodarowanie przestrzeni wokół drogi szybkiego ruchu: <http://partycypacja.fise.org.pl/x/658700> (dostęp: 22.01.2018 r.)

⁶⁷ Portal Lemoniteur: <https://www.lemoniteur.fr/articles/aulnay-sous-bois-dans-le-cadre-du-grand-projet-de-ville-transformation-de-la-rn2-en-boulevard-urbain-374505> (dostęp: 22.01.2018 r.)

⁶⁸ Z. Boni, Francja, zagospodarowanie przestrzeni wokół drogi szybkiego ruchu: <http://partycypacja.fise.org.pl/x/658700> (dostęp: 22.01.2018 r.)

W efekcie tej inicjatywy ponad 1000 osób obejrzało ekspozycję i zebrano ponad 1300 wypełnionych kwestionariuszy. Wyniki konsultacji zostały umieszczone w raporcie, udostępnionym mieszkańcom miasta. Priorytetami okazały się:

- zmniejszenie ruchu na drodze RN2;
- rozwój terenów zielonych;
- ułatwienie zakładania przedsiębiorstw;
- budowanie obiektów użyteczności publicznej oraz obiektów rekreacyjnych;
- budowanie skrzyżowań i przejść dla pieszych;
- zarezerwowanie jednego pasa ruchu dla transportu publicznego.

Ustalono również, że w kolejnym roku działania zostaną poszerzone o spotkania konsultacyjne, co umożliwi sporządzenie nowych projektów oraz zapewni czas na odpowiednie przygotowanie dalszych prac. W listopadzie 2002 r. odbyło się publiczne spotkanie otwierające, podczas którego przedstawiono zasady i plan działania konsultacji oraz zorganizowano wystawę nowych projektów. Następnie odbyły się spotkania konsultacyjne adresowane do konkretnych grup zawodowych – przedsiębiorców, przedstawicieli organizacji oraz kupców, podczas których debatowano nad konkretnymi potrzebami i oczekiwaniami interesariuszy oraz weryfikowano, w jaki sposób te potrzeby zostaną spełnione dzięki szczegółowym projektom zagospodarowania przestrzeni wokół drogi. Następnie, wyniki dyskusji ze spotkań trzech specjalistycznych grup zostały przedstawione na spotkaniu podsumowującym, przeznaczonym dla wszystkich mieszkańców.

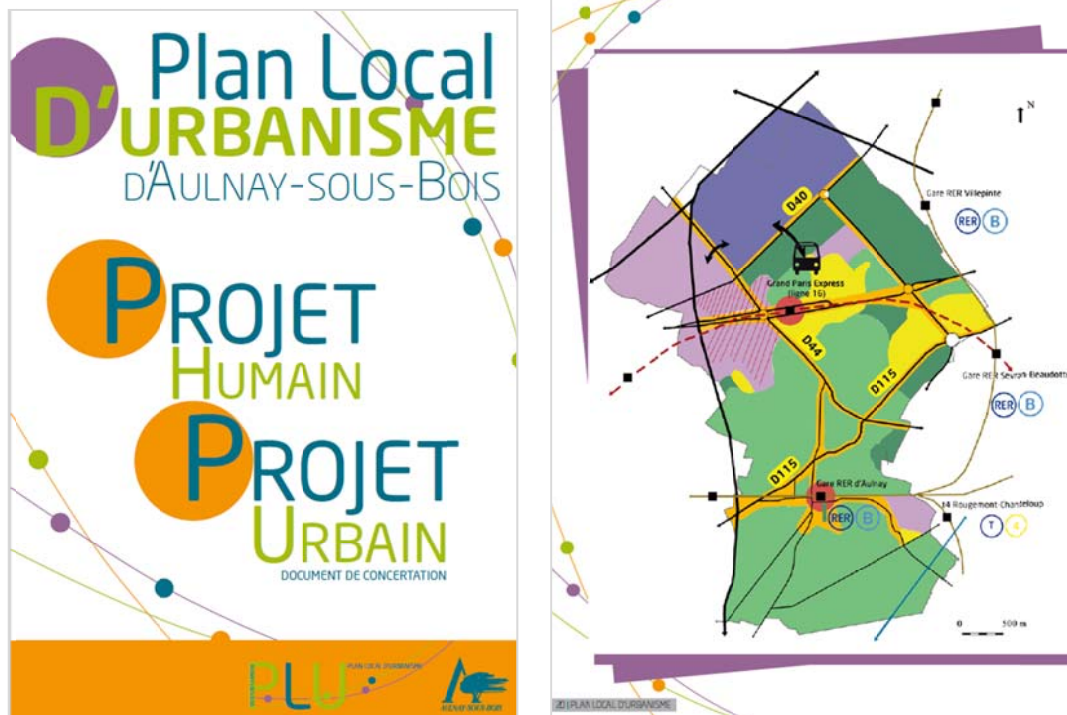
Co ważne, nie zostały wtedy podjęte żadne decyzje wiążące. Bilans konsultacji publicznych i kalendarz kolejnych etapów działania – podejmowania decyzji oraz organizacji ankiety publicznej – zostały upublicznione i udostępnione wszystkim zainteresowanym.

W latach 2003–2004 przygotowano szczegółowe projekty zagospodarowania przestrzeni wokół drogi RN2, uwzględniające wyniki szerokiego procesu konsultacji oraz przygotowania do przeprowadzenia badań ankietowych. W wyniku obu etapów konsultacji oraz ankiety publicznej powstał lokalny plan zagospodarowania przestrzeni miejskiej (*plan local d'urbanisme*) – rysunek 2.18, który wciąż jest dokumentem obowiązującym.

W efekcie uzgodnień z interesariuszami podjęto decyzję o zmniejszeniu ruchu na drodze RN2 przez budowę skrzyżowań, rond oraz kładek dla pieszych, a także centrów komercyjnych, obiektów użyteczności publicznej oraz nowych lokali mieszkalnych w północnej części miasta (wraz infrastrukturą towarzyszącą – jak szkoła podstawowa i przedszkole). Zaprojektowano również dwa nowe parki – park miejski i park krajobrazowy w okolicach drogi RN2, których realizacja została zakończona w 2012 r.⁶⁹. Schemat działań w tzw. uzgodnionej strefie rozwoju przedstawiono na rysunku 2.19.

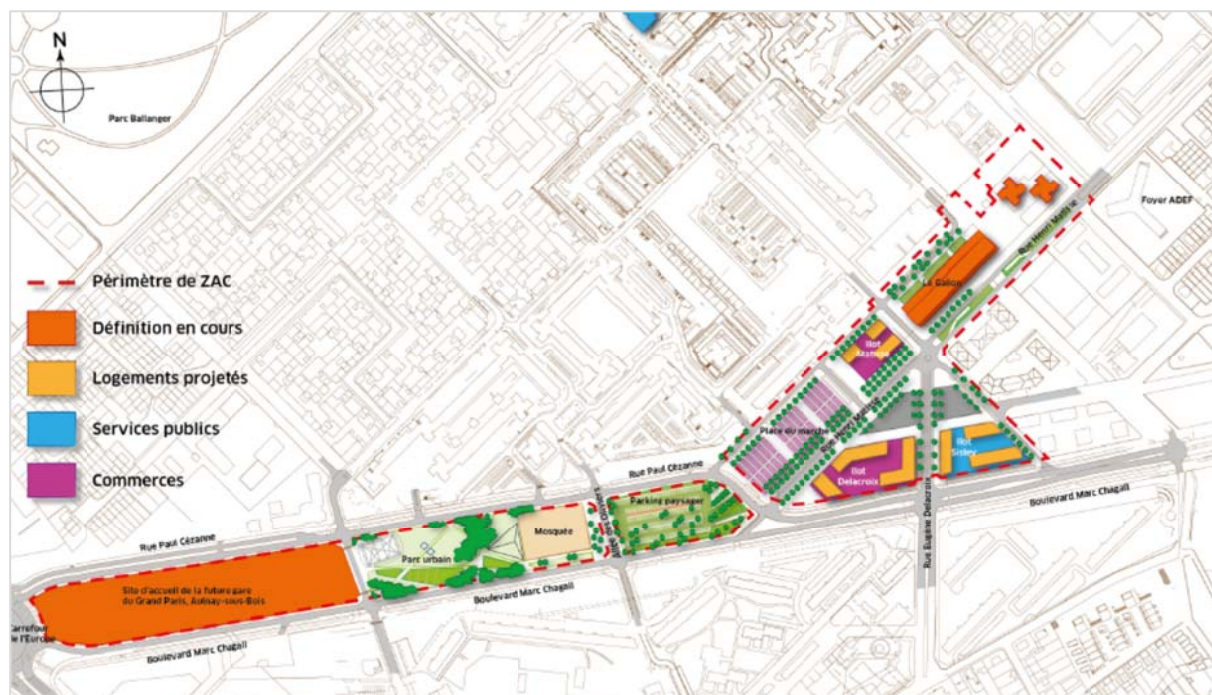
Opracowane założenia inwestycyjne przedstawione w planie zagospodarowania przestrzeni miejskiej są realizowane i uaktualniane w procesie wieloletnim, ciągłym.

⁶⁹ Portal http://static.aulnay-sous-bois.fr/projet_renovation_urbaine/aulnes.html (dostęp: 22.01.2018 r.)



Rysunek 2.18. Plan Local D'urbanisme d'Aulnay-sous-Bois

Źródło: Portal <http://www.aulnay-sous-bois.fr> (dostęp: 22.01.2018 r.)



Rysunek 2.19. Schemat działań w obszarze „uzgodnionej strefy rozwoju” (ZAC = Zone d'Aménagement Concertée)

Źródło: Portal http://static.aulnay-sous-bois.fr/projet_renovation_urbaine/aulnes.html (dostęp: 22.01.2018 r.)

Wykorzystanie metod aktywizacji społeczeństwa, jakim są spotkania konsultacyjne, szczególnie adresowane do konkretnych, zdiagnozowanych wcześniej grup zawodowych umożliwiło poznanie opinii uczestników oraz opracowanie konkretnych rozwiązań, co przełożyło się na efektywne zaplanowanie

i późniejszą sprawną realizację zmian w planie zagospodarowania przestrzeni. Warto przy tym zwrócić uwagę, że istotną trudnością dla powszechnego stosowania tego narzędzia jest niezbędne zaangażowanie podczas wszystkich spotkań ekspertów, odpowiedzialnych za projekt. Dla skutecznego zastosowania tej metody, często zachodzi konieczność powtórnych spotkań warsztatowych, jeśli rozwiązania koncepcyjne uległy znaczącym zmianom w toku dyskusji i wymagają dalszych, bardziej szczegółowych analiz.

Z uwagi na to, że proces tworzenia strategii gospodarowania zasobami przyrody i przygotowania konkretnych planów zagospodarowania przestrzeni jest procesem czasochłonnym, wydaje się, że warto poświęcić dodatkowy czas na włączenie w ten proces konkretnych grup interesariuszy, w tym także najważniejszych dla danego obszaru grup zawodowych. Dzięki organizacji osobnych spotkań dotyczących poszczególnych lokalizacji i konsultowaniu kolejnych wersji dokumentów, stają się one bardziej społecznie akceptowalne i łatwiejsza jest ich późniejsza realizacja.

Studium zagospodarowania przestrzeni miejskiej w centrum Halifaksu (Kanada)

Także kolejny, przedstawiony poniżej przykład prac nad studium zagospodarowania przestrzeni miejskiej w centrum Halifaksu, pokazuje, że prace nad projektami zagospodarowania przestrzeni miejskiej, w tym terenów zieleni, są procesem długoletnim, wieloetapowym i powinny w nim znajdować się elementy planowania partycypacyjnego.

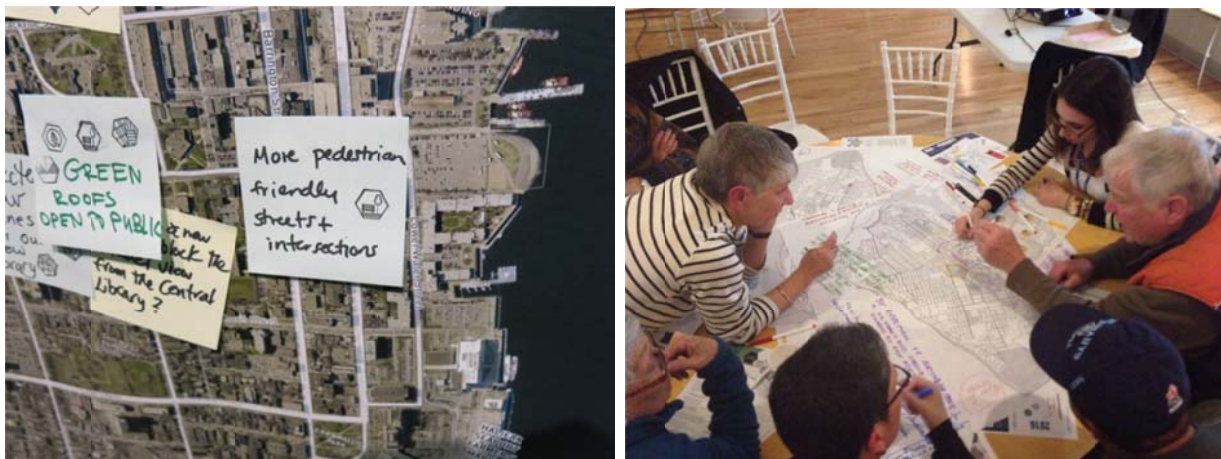
Dla zapewnienia spójnego podejścia do ochrony dziedzictwa kulturowego w 2003 r. urząd gminy Halifaks powołał specjalną procedurę udziału interesariuszy społecznych – mieszkańców miasta oraz przedstawicieli różnych grup zawodowych, np. architektów, zarządców nieruchomości, przedstawicieli nadzoru budowlanego czy historyków, w tzw. Komitecie Sterującym. Został on powołany w celu podejmowania decyzji dotyczących prowadzenia działań na rzecz ochrony dziedzictwa (m.in. decyzje dotyczące starych budynków, rozwiązań parkowych, obszarów zieleni czy rozwiązań planistycznych)⁷⁰.

Proces opracowywania studium zagospodarowania przestrzeni miejskiej pn. *The Halifax Regional Municipality (HRM) Centre Urban Design Study*⁷¹ został tak zaprojektowany, aby uwzględnić głos wielu interesariuszy, włączając w to grupy mieszkańców, ekspertów, towarzystwa opieki nad zabytkami, przedsiębiorców, właścicieli nieruchomości, deweloperów, organizacje społeczne i inne. Przeprowadzono szeroko zakrojone konsultacje społeczne, które obejmowały 130 prezentacji, cztery fora publiczne oraz możliwość komentowania trzech kolejnych wersji dokumentu. Poszczególne etapy formułowania dokumentu rozciągnięto na ponad 18 miesięcy – efekty prac każdego z etapów włączano pod obrady w następnej fazie pracy nad studium. Kluczową rolę

⁷⁰ Downtown Halifax Secondary Municipal Planning Strategy, wersja ze zmianami z 18.10.2014 r. https://www.halifax.ca/sites/default/files/documents/about-the-city/regional-community-planning/DowntownHalifax_MPS.pdf (dostęp: 31.01.2018 r.)

⁷¹ Zwany także HRMbyDesign

odegrały fora publiczne, podczas których mieszkańcy w formie warsztatów pracowali nad konkretnymi sprawami związanymi z przestrzenią miejską⁷². Także prowadzone później, spójne z tym studium, działania na rzecz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym pozostałych obszarów w obrębie *Halifax Regional Municipality* prowadzone były i są z wykorzystaniem metod partycypacyjnych (rys. 2.20).



Rysunek 2.20. Dokumentacja fotograficzna warsztatów w Halifaksie

Źródło: Portal Shape Your City: <https://www.shapeyourcityhalifax.ca> (dostęp: 30.01.2018 r.)

Warte podkreślenia jest to, że regularnie opracowywane i upubliczniane były i są raporty (rys. 2.21) z procesu angażowania interesariuszy, przedstawiające dokumentację i wnioski z poszczególnych spotkań, warsztatów oraz innych metod zarządzania partycypacyjnego.

Trwające obecnie⁷³ prace nad „Planem Centrum” obejmują przygotowania konsultacji pierwszego pakietu przepisów i rozporządzeń szczegółowych, dotyczących użytkowania gruntów i norm budowlanych na obszarach o różnych funkcjach – dostosowanego do planu centralnego, uzgodnionego i zatwierdzonego w połowie 2017 r. Przygotowywany jest szczegółowy proces konsultacyjny – poza spotkaniami, przewidywane i prowadzone są działania ankietowe i konsultacje internetowe (rys. 2.22), które rozpoczną się 23 lutego 2018 r.⁷⁴

Interesariusze procesu konsultacji proszeni są o wskazanie nie tylko w jaki sposób planują wziąć udział w konsultacjach (np. w sesji informacyjnej, warsztatach technicznych adresowanych do różnych grup zawodowych, dyskusji on-line, ankiecie internetowej czy też przez formalne złożenie opinii), ale także o wskazanie preferowanego sposobu bycia informowanym o postępach prac (przez media społecznościowe, przez radio, prasę, drogą mailową, przez ogłoszenia na stronie urzędu, powiadomienia urzędowe itd.).

⁷² A. Urbanik, Kanada – Studium zagospodarowania przestrzeni miejskiej w centrum Halifaksu, Baza dobrych praktyk partycypacji społecznej, projekt Decydujemy razem: <http://partycypacja.fise.org.pl> (dostęp: 30.01.2018 r.)

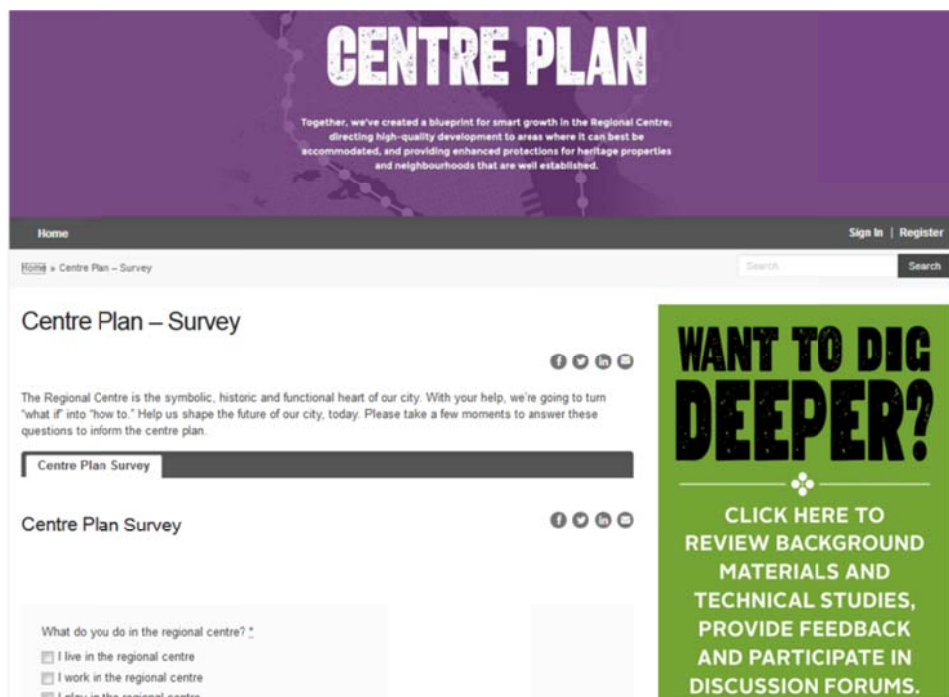
⁷³ Stan na 30 stycznia 2018 r.

⁷⁴ Portal Shape Your City: <https://www.shapeyourcityhalifax.ca/centre-plan> (dostęp: 30.01.2018 r.)



Rysunek 2.21. Fragmenty raportu z angażowania społeczeństwa w opracowanie Planu Centralnego dla Halifaksu – Dartmouth.

Źródło: Portal Shape Your City: <https://www.shapeyourcityhalifax.ca> (dostęp: 30.01.2018 r.)



Rysunek 2.22. Przykładowa ankieta internetowa realizowana w ramach prac nad „Planem Centrum” w Halifaksie

Źródło: Portal Shape Your City: <https://www.shapeyourcityhalifax.ca/centre-plan-intro-survey> (dostęp: 30.01.2018 r.)

Tak szerokie dostosowanie możliwości udziału w konsultacjach do preferencji przedstawicieli różnych grup zawodowych stanowi znaczny wysiłek organizacyjny, co przekłada się na zwiększenie zainteresowania i rzeczywisty udział interesariuszy w procesie. Sprawnie przeprowadzony proces partycypacji gwarantuje bowiem uniknięcie jednej z najważniejszych barier procesu planowania i zarządzania przestrzenią oraz zasobami przyrody z udziałem społeczeństwa, jakim jest brak informacji zwrotnej do osób uczestniczących w procesie planowania partycypacyjnego.

Metoda planowania partycypacyjnego znajduje swoje zastosowanie, kiedy przedmiotem podejmowania decyzji jest kształt fizyczny i program konkretnej przestrzeni, np. plan miejscowy, rewitalizacja jakiegoś obszaru, budowa instytucji publicznej (muzeum, placówka edukacyjna itp.). Proces ten składa się z trzech części:

- 1) analizy środowiskowej, uwzględniającej przeprowadzenie badań społecznych (analiza danych wtórnych, badania potrzeb i oczekiwań różnych grup, wstępna analiza zasobów miejsca, analiza uczestników procesu i ich interesów) oraz wykonanie urbanistycznych prac przygotowawczych (wizja lokalna, zebranie dokumentów itp.),
- 2) interaktywnego projektowania w ścisłej współpracy ze wskazanymi głównymi interesariuszami, obejmującego m.in. warsztaty i spotkania z architektem i zespołem odpowiedzialnym za opracowanie i realizację koncepcji,
- 3) wypracowania ostatecznej koncepcji – przez dyskusję nad koncepcjami roboczymi i podjęcie ostatecznej decyzji, zaakceptowanej przez wszystkie grupy interesariuszy⁷⁵.

Metody partycypacyjne w zakresie planowania przestrzennego i gospodarowania przestrzenią miasta są także realizowane w ramach prac nad dokumentami strategicznymi w skali lokalnej i regionalnej oraz tzw. budżetów partycypacyjnych – więcej na ten temat można znaleźć w rozdziale 2.3.

2.3. Przykłady dobrych praktyk z zagranicy dotyczących strategii rozwoju i budżetu partycypacyjnego

Strategia rozwoju gminy stanowi plan długofalowego, świadomego i systematycznego sterowania rozwojem społeczno-gospodarczym. Dokument ten uwzględnia wymagania i potrzeby społeczności lokalnej, dlatego też jej uczestnictwo w tworzeniu strategii jest bardzo pożądane i gwarantuje stworzenie dokumentu dobrej jakości odpowiadającego na realne potrzeby. Aktywność mieszkańców w tym zakresie, stanowiąca komponent kapitału społecznego jest jednakże w Polsce nadal na stosunkowo niskim poziomie¹, pomimo szerokiego propagowania idei partycypacji społecznej. Przedstawione wybrane dobre praktyki w zakresie partycypacji społecznej w budowaniu strategii rozwoju stanowić mogą punkt wyjścia do budowy i wdrażania rozwiązań na poziomie lokalnym w tym zakresie.

⁷⁵ „skrzynka z narzędziami” – baza dobrych praktyk partycypacji społecznej, projekt *Decydujemy razem*: <http://partycypacja.fise.org.pl> (dostęp: 31.01.2018 r.)

Konsultacje Strategii Rdzeniowej w Richmondshire (Wielka Brytania)⁷⁶

Richmondshire to hrabstwo w północnej Anglii, w którym mieszka ponad 50 000 mieszkańców. Obejmuje rozległe tereny wiejskie o rozproszonej zabudowie. Największe miasto Richmond liczy 9000 mieszkańców. Część okręgu stanowi Park Narodowy Yorkshire Dales – autonomiczny w zakresie planowania przestrzennego. Na terenie Richmondshire stacjonuje największa jednostka armii brytyjskiej – Catterick Garrison, w której przebywa około 14 000 żołnierzy.

Strategia Rdzeniowa (ang. *Core Strategy*) jest dokumentem opisującym założenia okręgowej polityki przestrzennej w Anglii i Walii⁷⁷. W dokumencie tym ujęto zagadnienia polityki gospodarczej, zatrudnienia, polityki mieszkaniowej, gospodarowania odpadami, uwarunkowań geograficznych (w tym ryzyka katastrof naturalnych) czy zasobów naturalnych i infrastruktury. W Richmondshire pracę nad właściwą strategią poprzedzono diagnozą lokalnej społeczności. Używając różnorodnych metod zebrano opinie mieszkańców na temat ich potrzeb i problemów w miejscu zamieszkania. Powstało dziesięć dokumentów dotyczących konkretnych obszarów lub problemów, które – po konsultacjach – pomogły opracować pierwszą wersję strategii. Przyjęcie wersji ostatecznej dla Richmondshire nastąpiło w 2013 r. Podstawowym dokumentem rozwojowym i planistycznym uwzględnianym w tworzeniu strategii rdzeniowych są Lokalne Ramy Rozwoju⁷⁸ (*Local Development Framework*), których przygotowywanie zostało nałożone na gminy obowiązkiem ustawowym w 2004 r. Ustawa, oprócz nałożenia na władze lokalne obowiązku tworzenia odpowiednich strategii i planów, wskazuje na konieczność ich tworzenia w oparciu o opinie lokalnej społeczności. Władzom lokalnym pozostawiono dobór środków, za pomocą których zechcą konsultować się ze społecznością. *LDF* składają się z portfolio dokumentów obowiązkowych i fakultatywnych. Jako cały pakiet spójnych strategii i planów powinny wyznaczać politykę władz lokalnych związaną z rozwojem oraz zagospodarowaniem i wykorzystaniem przestrzeni na objętych nimi terytoriach. Dotyczą także polityki wykorzystania surowców naturalnych i gospodarki odpadami. Wyznaczają warunki brzegowe rozwoju i wykorzystania ziemi, przestrzeni i budynków. Zawierają plany gospodarczej, społecznej i środowiskowej regeneracji obszarów podlegających danym władzom.

Władze Richmondshire przystępując w 2009 r. do opracowania strategii, postanowiły w jak największym stopniu włączyć lokalną społeczność w opracowanie Strategii Rdzeniowej, mimo że dysponowały niewielką grupą urzędników mogących pracować nad organizacją przedsięwzięcia i braku zaangażowania mieszkańców. Proces tworzenia Strategii Rdzeniowej podzielono na dwie zasadnicze części:

⁷⁶ Pelen opis studium przypadku znajduje się na stronie: <http://partycypacjaobywatelska.pl/strefa-wiedzy/przyklady-dzialan/konsultacje-dokumentow/konsultacje-strategii-rdzeniowej-w-richmondshire-wielka-brytania/#opis>

⁷⁷ Richmondshire District Council Submission Draft Core Strategy Local Strategic Issues and the Duty to Cooperate, February 2013

⁷⁸ Local development framework (LDF) jest polityką planowania przestrzennego wprowadzona w Anglii i Walii aktami: Planning and Compulsory Purchase Act 2004 i Planning Policy Statements 12.

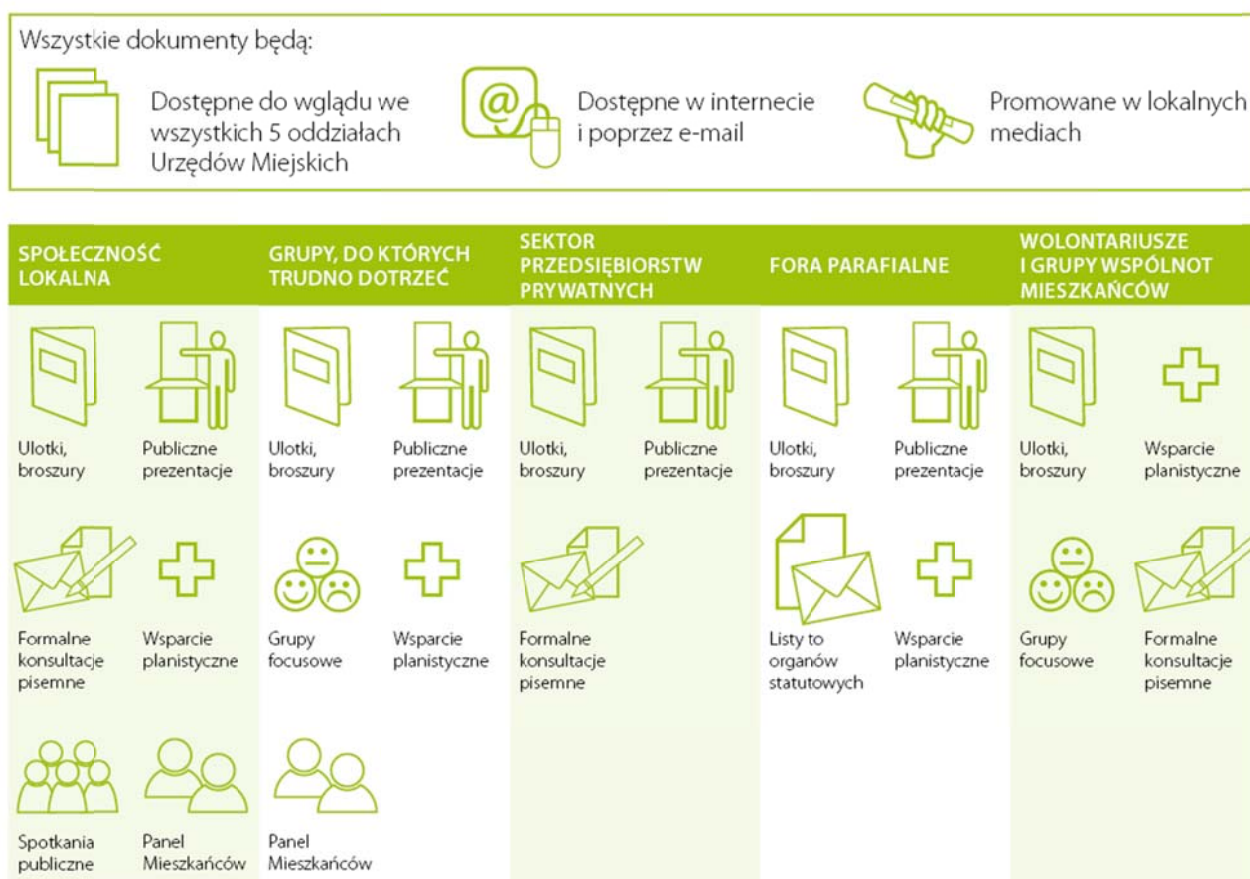
- 1) wstępną diagnozę społeczną, której celem było poznanie opinii mieszkańców i przedsiębiorców na temat życia i pracy w Richmondshire, ich potrzeb i obaw,
- 2) zebranie opinii na konkretne tematy wskazane przez urząd oraz konsultowanie kolejnych wersji dokumentu.

Na każdym etapie wszystkie dokumenty były dostępne na stronie www.richmondshire.gov.uk; stworzono też wersje dla osób niewidzących.

Tworzenie Strategii Rdzeniowej rozpoczęto od przygotowania Deklaracji o Zaangażowaniu Społeczności (ang. *Statement of Community Involvement*), w której przedstawiono cele konsultacji oraz podstawowe informacje na temat planowanego dokumentu. Szczegółowo opisano metody pracy i etapy (rys. 2.23), na jakich angażowani będą mieszkańcy i przedstawiciele instytucji. Na podstawie przeprowadzonej analizy mającej na celu zapewnienie zaangażowania mieszkańców w prace nad Strategią Rdzeniową, wybrano metody dopasowane do grup docelowych.

JAK BĘDZIEMY CIĘ ANGAŻOWAĆ

Spośród zaprezentowanych metod w pracach nad Strategią Rdzeniową proponujemy następującą kombinację działań:

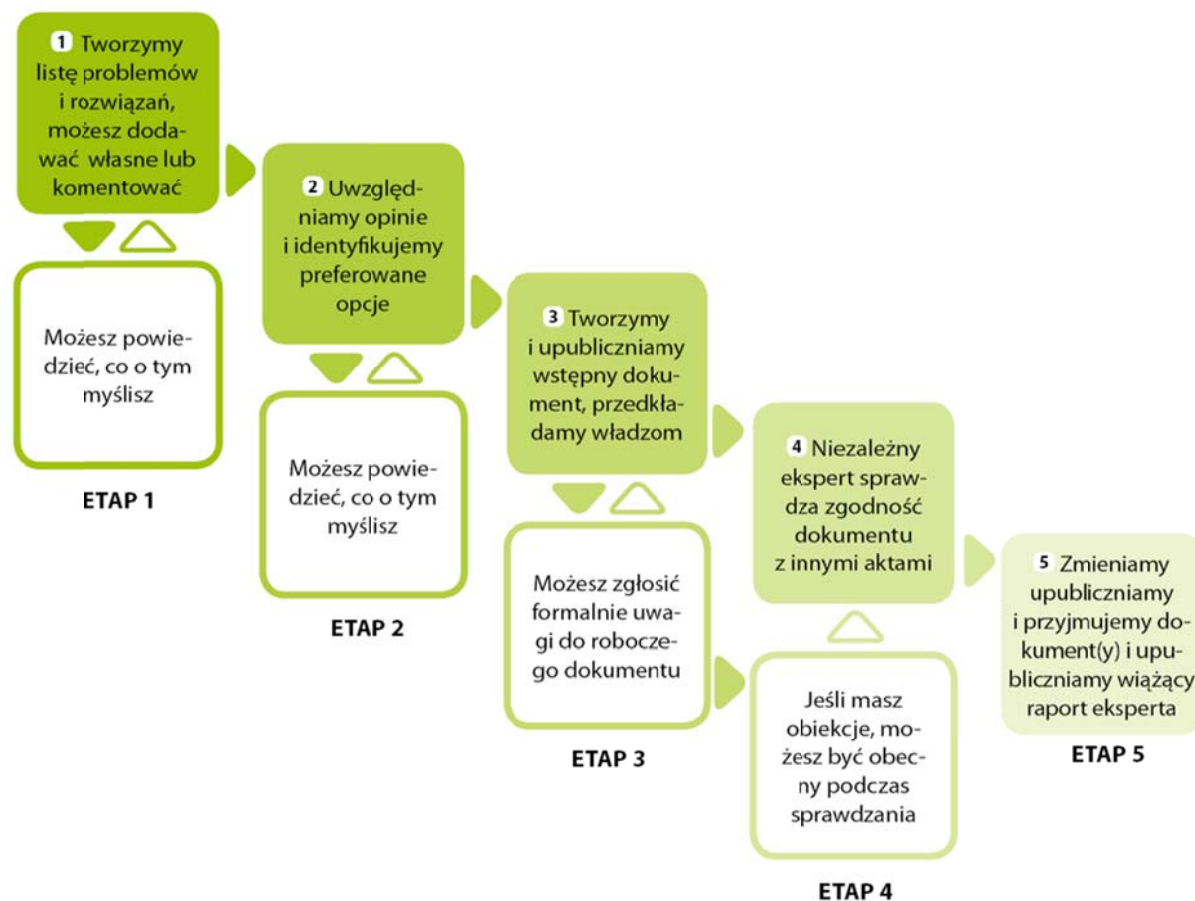


Rysunek 2.23. Metody i techniki angażowania społeczeństwa w proces tworzenia strategii rdzeniowej

Źródło: Portal Ekonomia społeczna: http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/dobrepraktyki.decydujemyrazem.pl/public/DR_pliki/richmondsire_nasze_metody_pdf.pdf (dostęp: 22.01.2018 r.)

Załącznikiem do deklaracji był przewidywany harmonogram prac nad strategią, który poddawano aktualizacji wraz z upływem realizacji prac i pojawiającymi się potrzebami (rys. 2.24). Z czasem do każdego etapu procesu uwzględnionego w harmonogramie przyporządkowano zakres udziału przedstawicieli społeczności i instytucji.

Tworzenie diagnozy społecznej Richmondshire rozpoczęło się w marcu 2009 r. Zachęcenie mieszkańców do udziału w konsultacjach wymagało posłużenia się nowymi rozwiązaniami z zakresu wzbudzania zainteresowania. Punktem wyjścia stało się odejście od formalnego języka i uskutecznienie prostszego i przystępniejszego przekazu. Hasłem przewodnim konsultacji stało się sformułowanie „Zaplanuj naszą przyszłość”. Kolejnym elementem było pozyskanie dla realizacji konsultacji charyzmatycznych i entuzjastycznych pracowników urzędu, którzy tworzyliby przyjazną kampanię i angażowali społeczność w komunikację.



Rysunek 2.24. Harmonogram prac nad strategią

Źródło: Portal Ekonomia społeczna: http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/dobrepraktyki.decdujemyrazem.pl/public/DR_pliki/richmondsire_nasze_metody_pdf.pdf (dostęp: 22.01.2018 r.)

Dla zachęcenia do udziału w konsultacjach posłużono się takimi rozwiązaniami jak:

- prowokacyjne plakaty,
- wizyty w szkołach podstawowych, gdzie przeprowadzono z dziećmi wywiady grupowe,

- wizyty Lokalnej Rady Młodzieżowej w szkołach dla starszych dzieci, gdzie przeprowadzono warsztaty, wywiady grupowe oraz konkursy z nagrodami,
- dyżury pracowników urzędu na stanowiskach promujących zaangażowanie obywateli na lokalnych placach targowych,
- „szybkie” ankiety; podczas festynów i dni targowych rozdano kwestionariusze w formie pocztówek (rys. 2.25), które zawierały zestaw pięciu pytań lub były puste, aby mieszkańcy wpisywali swoje uwagi (koszty wysyłki przeniesione były na urząd),
- strona internetowa (www.planourfuture.co.uk/) i blog (<http://planourfuture.blogspot.com/>), których celem było udostępnianie informacji o bieżących wydarzeniach i archiwizowanie zebranych opinii i wniosków,
- sonda telefoniczna z wykorzystaniem urzędowego telefonicznego centrum obsługi klientów – zrealizowano ponad 600 wywiadów telefonicznych,
- konkurs fotograficzny na najlepszy widok w okolicy,
- mobilne reklamy – billboardy informujące o konsultacjach pod hasłem „Zaplanuj naszą przyszłość”, zamontowane na przyczepach samochodów objeżdżających hrabstwo Richmondshire.

We are currently consulting on the future of Richmondshire. You can help decide what will happen over the short and long term by answering the questions on your area below. These will be used to inform strategies for the areas and District as a whole.

plan our future

1. Where do you live? (name of town / village)

2. How do rate the provision of services and facilities in your area?
 excellent ☐ very good ☐ good ☐ average ☐ poor ☐
 Please explain your answer

3. What do you think are the top three priorities for your area?
 1. _____
 2. _____
 3. _____
 Please explain your answer

4. What do you feel is the most important issue you would like to see addressed in your area?

5. Is there anything else you would like to add about how you would like to see your area develop?

Thanks for filling in this survey. You can take this card to your local Community Office, or simply drop it in a postbox, no stamp required. You can find out more, follow our progress and see the results for yourself at richmondshire.gov.uk/planourfuture

1. Gdzie mieszkasz?
 Wskaż nazwę miasta bądź wsi.

2. Jak oceniasz dostępność usług i infrastruktury w swoim rejonie?
 Wyjaśnij proszę swoją odpowiedź.

3. Jak myślisz, jakie są trzy główne priorytety w Twoim rejonie?
 Wyjaśnij proszę swoją odpowiedź.

4. Która z kwestii, problemów, zagadnień w rejonie, w którym mieszkasz jest najważniejsza do rozwiązania.

5. Czy możesz wskazać jeszcze inne kwestie, które chciałbyś poruszyć w kontekście rozwoju rejonu, w którym mieszkasz?

FREEPOST RN9
 Communications Team
 Richmondshire District Council
 Swale House
 Frenchgate
 Richmond
 North Yorkshire DL10 4JE

RLSP
 Richmondshire Local Strategic Partnership
 working for a better future

Rysunek 2.25. Kwestionariusz pocztówka

Źródło: Portal Ekonomia społeczna: http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/dobrepraktyki.decdujemyrazem.pl/public/DR_pliki/richmondsire_nasze_metody_pdf.pdf (dostęp: 22.01.2018 r.)

Nie rezygnowano również z bezpośredniego kontaktu z mieszkańcami – wizyty w domach, instytucjach opieki, nawiązywano kontakty z organizacjami pozarządowymi, lokalnymi przedsiębiorcami, parafiami. Mieszkańców Richmondshire pytano przede wszystkim o ich najbliższe otoczenie, nie mniej jednak przyjmowano także wypowiedzi na temat pozostałych obszarów. W ramach partnerstwa lokalnego odbywały się spotkania warsztatowe na temat

lokalnych potrzeb i wizji rozwoju. Ostatecznie w diagnozowaniu aktywnie uczestniczyło blisko 1200 osób.

Etap konsultacji miał charakter ogólny i sondujący. Z mieszkańcami rozmawiano i pozyskiwano informacje w kilku obszarach tematycznych, takich jak: ocena usług i infrastruktury, priorytety rozwojowe dla poszczególnych części hrabstwa, najważniejsze kwestie i problemy do rozwiązania, strategiczne kierunki rozwoju.

W wyniku diagnozy uzyskano przede wszystkim akceptację co do kształtu przygotowanego dokumentu i wizji strategii. Koncepcja ta była realną odpowiedzią na potrzeby społeczności lokalnej. Ponadto diagnoza wskazała priorytety, które społeczność uznaje za najważniejsze. Ważną informacją uzyskaną od społeczności były obawy związane z życiem w Richmondshire, a dotyczące jakości życia, ubóstwa, przestępczości czy rynku pracy. Jednocześnie zebrano wiele informacji, które nie wiązały się ze strategią, ale ze strategicznym planowaniem przestrzennym. Na podstawie wstępnej diagnozy, a także analizy danych statystycznych, opracowanych zostało dziesięć dokumentów tematycznych poświęconych różnym obszarom Richmondshire⁷⁹. Opracowania miały formę kilkunastostronicowych tekstów zawierających podstawowe założenia dla potrzeb procesu tworzenia strategii dotyczące danego obszaru, wzbogacone wykresami i tabelami. Każdy rozdział kończył się pytaniami do czytelników. Dokumenty wraz z kwestionariuszem rozesłano do instytucji, których opinia jest wymagana prawem i do lokalnych firm, organizacji sąsiedzkich czy najniższych jednostek samorządu. Lista instytucji i osób prywatnych, do których bezpośrednio wysłano dokumenty miała około 300 pozycji. Opracowane „Problemy i alternatywy” konsultowano jesienią 2010 r. pod hasłem „Zaplanuj naszą przyszłość 2” (*Plan Our Future 2*). Opinie i komentarze zbierano w czasie spotkań z mieszkańcami (trzy spotkania publiczne) oraz za pośrednictwem poczty i przez Internet. Zebrano 41 opinii od instytucji i osób prywatnych, które następnie opracowano w formie raportu opublikowanego w Internecie w czerwcu 2010 r. Omówiono w nim dokładnie opinie i uwagi dotyczące każdego z dokumentów.

Na podstawie wniosków z „Problemów i alternatyw” przygotowano wstępną wersję Strategii Rdzeniowej pod nazwą *Preferred Core Strategy*, którą również poddano konsultacjom. W lutym 2011 r. opublikowano pierwszą wersję w ostatecznej formie – *Local Strategy Statement*. Konsultacje tego dokumentu odbywały się jeszcze w lutym i marcu 2011 r. Głównym rezultatem procesu było stworzenie strategii akceptowanej przez społeczność lokalną, a także przez zewnętrznych kontrolerów⁸⁰. Częste, regularne i ciekawe spotkania sprawiały, że uczestnicy stopniowo coraz bardziej włączali się w proces. Porzucono formalny, techniczny język, tworząc system dostępnych usług odpowiadających potrzebom mieszkańców. Przeprowadzony proces partycypacji wpłynął na poprawę wizerunku władz lokalnych wśród mieszkańców i przedstawicieli

⁷⁹ Przygotowany pakiet nazwano „Problemy i alternatywy” (*Issues and Options*). Zawierał on następujące tematy: tworzenie zrównoważonych społeczności, politykę mieszkaniową; gospodarka; zasoby naturalne; infrastruktura; zmiany klimatu; skala i stopień rozwoju różnych części miejscowości

⁸⁰ Kontrola jest niezbędna przed przyjęciem Strategii Rdzeniowej

lokalnego biznesu. Poprawiła się komunikacja i koordynacja w działaniach władz samorządowych.

Gminny Plan Działania w Figaró-Montmany (Hiszpania)

Figaró-Montmany to gmina w Hiszpanii, w prowincji Barcelona (Katalonia), gdzie przez ponad 20 lat nie dochodziło do zmian w składzie osobowym samorządu. Mimo intensywnego rozwoju okolicznych gmin i całej Katalonii, Figaro nie korzystało z nadarzających się szans na zmiany. Samorządowcom nie zależało na modernizowaniu, zmienianiu czegokolwiek czy poznaniu i realizacji potrzeb mieszkańców, a raczej zmierzano w kierunku utrzymywania osiągniętego stanu i podtrzymywania układu rządów. Dlatego też praca wykonana na rzecz transparentnej i zarządzanej partycypacyjnie gminy, którą wykonano w Figaro w ciągu ostatnich 10 lat, nie była łatwa. Przystąpiono do niej w warunkach braku zaufania do nowo wybranych władz i głębokiego podziału społeczno-politycznego. Gminny Plan Działania jest najważniejszym dokumentem strategicznym w gminie i obejmuje działania inwestycyjne i pozainwestycyjne zadania urzędu i zarządu gminy. Jest tworzony raz na cztery lata, tuż po wyborach samorządowych. Taki sposób procedowania został ujęty w regulaminie partycypacji obywatelskiej obowiązującym w Figaro i każde kolejne wybrane w wyborach lokalnych władze są zobowiązane do stworzenia planu wraz z obywatelami. Proces tworzenia Gminnego Planu Działania na lata 2012–2015 obejmował identyfikację priorytetowych działań gminy, z uwzględnieniem bieżącej sytuacji i dynamiki zmian⁸¹. Równolegle do prac nad strategią prowadzone były prace związane z organizacją i przeprowadzeniem procesu budżetu partycypacyjnego, który podporządkowano debatom dotyczącym planu. Głosowanie na propozycje w budżecie partycypacyjnym odbywało się w tym samym momencie, w którym miało miejsce głosowanie (przez priorytetyzowanie) na znaczące inwestycje do zrealizowania w bieżącej kadencji zarządu gminy.

Główne etapy tworzenia Gminnego Planu Działania obejmują⁸²:

- Przygotowanie – propozycja kształtu procesu opracowania strategii została przygotowana przez specjalistę ds. partycypacji i radę ds. partycypacji, i została przedstawiona do akceptacji zarządowi gminy.
 - Diagnoza – proces opracowania strategii każdorazowo rozpoczyna się od aktualizacji diagnozy dotyczącej bieżącej sytuacji Figaro. W 2011 r. sytuacja analizowana była na podstawie danych będących w dyspozycji gminy. Wykonanie diagnozy zlecono firmie zewnętrznej i zaangażowano w nią pracowników urzędu.
- 1) Diagnoza dzieliła się na dwie części:
 - opis ilościowy i jakościowy gminy oraz analiza SWOT,
 - informacja o stanie realizacji strategicznych planów rozwojowych gminy, m.in. strategii zrównoważonego rozwoju.
 - 2) Dokument diagnostyczny został przekazany do zaopiniowania i uzupełnienia, komitetowi monitorującemu strategię zrównoważonego rozwoju i radzie

⁸¹ Strategia działania opracowywana jest w podobny sposób od 2004 r.

⁸² Opracowano na podstawie <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/x/928589> (dostęp: 15.01.2018 r.)

- ds. partycypacji. Mieszkańcy mogli składać wnioski dotyczące diagnozy bezpośrednio do urzędu. Diagnoza pozwoliła na wybór nie więcej niż 10 priorytetowych kierunków działania na kadencję władz, które zostaną poddane szerokim konsultacjom. W 2011 r. wybrano siedem priorytetów.
- 3) Konsultacje Gminnego Planu Działania rozpoczęły się od zwołania zebrania Rady Ludowej mieszkańców gminy przez radę ds. partycypacji. Na zebraniu poruszono kwestie dotyczące propozycji mieszkańców w zakresie dużych inwestycji oraz prezentacji przygotowanej diagnozy, jak również temat zgłoszonych siedmiu priorytetów przedstawionych przez zarząd i propozycji mieszkańców dotyczących strategicznych kwestii rozwojowych. Wiedza mieszkańców ukształtowana przez wieloletni proces partycypacji pozwoliła na merytoryczną dyskusję w przyjaznych warunkach. Każda ze stron opanowała sposoby prowadzenia dyskusji i argumentowania. W radzie uczestniczyło 51 mieszkańców.
 - 4) Na podstawie diagnozy i zebranych w trakcie zebrania Rady Ludowej uwag przedstawiciele władz samorządowych przygotowali wstępną wersję Gminnego Planu Działania, który został przekazany radzie ds. partycypacji. Zadaniem rady było opracowanie dokumentu planu do powszechnych konsultacji na podstawie otrzymanej wersji roboczej. Opracowany przez radę dokument jako podstawa debaty publicznej, został powielony i wysłany do wszystkich domostw w gminie.

Konsultacje publiczne dla opracowywanego planu przybrały trzy formy:

- Indywidualne – każdy mieszkaniec mógł zgłaszać uwagi do planu indywidualnie, na piśmie lub drogą elektroniczną do urzędu. Uwagi były przekazywane do rady ds. partycypacji. Z tej formy skorzystało 11 osób.
- Spotkania konsultacyjne – spotkania adresowane do grup fokusowych, w których uwzględniano mieszkańców i podmioty. Moderatorem spotkań był specjalista ds. partycypacji. Miały one na celu pozyskanie informacji o potrzebach tych grup i możliwych kierunkach działania, które mogłyby je zaspokajać. Spotkania miały charakter nieformalny i dostosowany każdorazowo do specyfiki grupy. Zorganizowano m.in. spotkanie z osobami starszymi (14 osób), debatę z przedsiębiorcami (8 osób), z imigrantami uczęszczającymi na kurs języka katalońskiego (5 osób) oraz z młodzieżą z lokalnego klubu sportowego (8 osób). Wnioski ze spotkań zostały przekazane radzie ds. partycypacji;
- Zeszyt debaty rodzinnej – zeszyt opracowała grupa ds. projektów edukacyjnych. Zeszyt składał się z pytań otwartych i zamkniętych, odwołujących się do metodologii, która umożliwiła przeprowadzenie statystycznej i jakościowej analizy danych uzyskanych od mieszkańców. Celem debaty rodzinnej było wzmocnienie dialogu na temat planu i działań gminy, włączenie w podejmowanie decyzji tych, którzy zazwyczaj nie interesują się jej sprawami, wprowadzenie elementu praktycznej lokalnej edukacji obywatelskiej do szkoły oraz włączenie dzieci w prace nad strategią. Zeszyt został rozdany w lokalnych szkołach, dzieci miały w ramach nieobowiązkowego zadania domowego pracować z rodzinami nad zagadnieniami takimi, jak: sport, środowisko (popularyzacja wiedzy o jego

ochronie), energia odnawialna, walka z kryzysem, edukacja i usługi dla ludności, urbanistyka i drogi publiczne, współistnienie i sprawy obywatelskie. Uzupełnione zeszyty dzieci oddawały w szkole, skąd były przekazywane grupie ds. projektów edukacyjnych, która opracowała analizę zebranych informacji.

Podsumowaniem wszystkich uwag i propozycji oraz uzasadnieniem ewentualnego ich odrzucenia zajmowała się rada ds. partycypacji. Ona również była odpowiedzialna za stworzenie ostatecznej wersji dokumentu. Zadaniem rady ds. partycypacji była identyfikacja potencjalnych konfliktów i wyraźnych sprzeczności w zgłoszonych propozycjach i w projekcie dokumentu oraz podjęcie decyzji o włączeniu propozycji do konkretnych obszarów działalności gminy tak, żeby zapewnić spójność całego planu.

W wyniku opisanych działań partycypacyjnych wszystkie ważniejsze decyzje dotyczące gminy są podejmowane wspólnie ze społecznością lokalną. Zaangażowanie mieszkańców w politykę uzyskało wymiar strukturalny, co pokazuje przykład powiązanych ze sobą, przez strukturę instytucjonalną partycypacji, procesów partycypacyjnych.

Rezultatem ilościowym działań związanych z tworzeniem strategii było złożenie 462 propozycji.

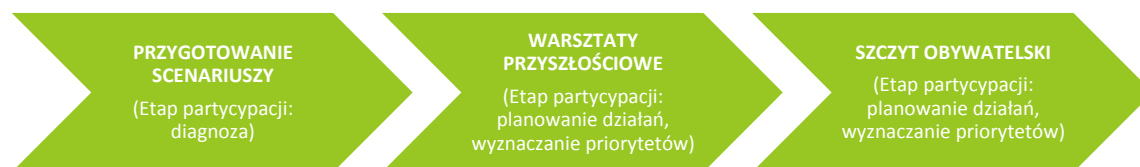
Z perspektywy czasu głównym rezultatem konsekwentnej polityki włączania mieszkańców w zarządzanie gminą jest trwały i stabilny rozwój gminy, który nie wywołuje oporu ze strony obywateli.

Miejski Plan Adaptacji do zmian klimatycznych w Kalundborgu (Dania)⁸³

Gmina Kalundborg zajmuje obszar 602 km² i liczy 50 tys. mieszkańców, z czego 16 tys. mieszka w mieście Kalundborg. Długość linii brzegowej wynosi 160 km. Miasto Kalundborg posiada trzeci co do wielkości w Danii port. W okolicach portowych skupił się przemysł precyzyjny, a na południu i zachodzie gminy znajdują się tereny rolnicze, lotniskowe i przyrodnicze. Miasteczko Kalundborg jest zagrożone zalaniem w wyniku podniesienia stanu wód gruntowych na skutek zachodzących zmian klimatycznych. Grozi to również części nadbrzeża, które może zostać zalane przez morze i powódzie będące wynikiem intensywnych opadów. Poza fizycznym zalaniem Kalundborga grozi zasolenie wód gruntowych i gleby, zanieczyszczenie źródeł wody pitnej nawozami spływającymi z pól uprawnych oraz cofanie się nadbrzeża.

Przygotowanie do globalnych zmian klimatycznych związane przede wszystkim z podniesieniem poziomu wód wymaga podejmowania decyzji urbanistycznych, geologicznych, budowlanych, finansowych, ekologicznych itd. W Kalundborgu działania związane z przygotowaniem do tych zmian przeprowadzono w sposób partycypacyjny, a wynikiem był Miejski Plan Adaptacji. Proces przebiegał w latach 2009–2012 (rys. 2.26).

⁸³ Opracowano na podstawie <http://www.baltica.org/casestudies/kalundborg.html> (dostęp: 22.01.2018 r.)



Rysunek 2.26. Schemat prac przy opracowywaniu Miejskiego Planu Adaptacji

Źródło: Strona projektu: <http://www.baltica.org/casestudies/kalundborg.html> (dostęp: 22.01.2018 r.)

Prace rozpoczęto od opracowania trzech alternatywnych scenariuszy, które bazowały na prognozach klimatycznych i geologicznych⁸⁴. W scenariuszach tych przedstawiono wygląd Kalundborga w 2091 r.⁸⁵ w zależności od przyjętej przez mieszkańców strategii. Scenariusze te to:

- „poczekamy, zobaczymy”, co oznaczało reagowanie w momencie pojawienia się problemów i brak specjalnych działań wyprzedzających,
- zachowanie *status quo* oznaczało ochronę obecnego sposobu wykorzystania terenu,
- adaptacja, co wiązało się z dostosowaniem wykorzystania terenów do nowej sytuacji klimatyczno-przyrodniczej i oddaniem części terenów pod zalanie (przywrócenie naturalnych mokradeł).

Dla opracowanych scenariuszy rozwoju Kalundborga, Duńska Rada Technologiczna (*The Danish Board of Technology*, DBT) i władze gminy zorganizowały i przeprowadziły dwudniowe warsztaty. Do udziału w nich zaproszono 25 osób reprezentujących lokalne grupy interesów: polityków, urzędników lokalnych i regionalnych, rolników, stowarzyszenie właścicieli domów, organizacje ekologiczne i przyrodnicze, władze portu w Kalundborgu, młodzież licealną, organizacje turystyczne i biznesowe, dostawców wody (wodociągi), stowarzyszenie tam i pomp oraz towarzystwo archeologiczne. Przed spotkaniem wszystkim uczestnikom dostarczono materiały omawiające problem. Stanowiły one podstawę dyskusji w czasie warsztatów. Materiały miały formę artykułów prasowych traktujących o wymyślonych wydarzeniach w gminie Kalundborg w latach 2090–2091, będących wynikiem podniesienia poziomu wód i gorszych warunków pogodowych (zalania, sztormy, zniszczone drogi itp.).

Warsztaty przyszłościowe zorganizowane przez władze gminy przebiegały w trzech etapach:

- 1) Krytyka – uczestnicy oceniali pozytywnie i negatywnie dostarczone im trzy scenariusze działania. Wyrażali opinie, wątpliwości w oparciu o własne doświadczenie i wiedzę.
- 2) Wizja – uczestnicy przygotowywali listę idei oraz pomysłów na działania. Mogli łączyć elementy z trzech roboczych scenariuszy dostarczonych przez DBT lub korzystać tylko z ich części.
- 3) Konkretyzacja – pomysły z drugiego etapu ujmowano w możliwe do zrealizowania rozwiązania, np. pomysł ochrony wybrzeża może zostać rozwiązany przez budowę wielkiej tamy na morzu.

⁸⁴ Wykorzystano dane IPCC – agendy klimatycznej ONZ – DBT i GEUS

⁸⁵ Strona fundacji: <http://www.tekno.dk/subpage.php3?article=1742&language=uk&category=11&toppic=kategori11> (dostęp: 22.01.2018 r.)

Elementem procesu pozwalającym na konkretyzację pomysłów była kilkudniowa przerwa między warsztatami. Podczas warsztatów wypracowano cztery różne propozycje konkretnych rozwiązań:

- przywrócenie terenów naturalnych – „pozвольcie działać naturze”,
- wycofywanie się z najbardziej zagrożonych terenów, przy jednoczesnym uwzględnieniu obecnych interesów,
- ochrona oparta na infrastrukturze lądowej: tamy na rzece, zbiorniki zalewowe,
- ochrona oparta na wielkich tamach budowanych na morzu.

Warsztaty stanowiły wstęp do najważniejszego punktu całego procesu: jednodniowego szczytu obywatelskiego, który odbył się 5 marca 2011 r. Wzięło w nim udział 350 losowo wybranych mieszkańców gminy i miasta Kalundborg. Szczyt zorganizowano w oparciu o formułę stolików i rund tematycznych. Wszyscy uczestnicy otrzymali wypracowany wcześniej materiał. Każda runda trwała około godziny i przebiegała według identycznego planu:

- 1) przedstawienie tematu danej rundy i pytania uczestników,
- 2) dyskusja przy stolikach, wspomagana przez moderatorów z DBT,
- 3) głosowanie,
- 4) przedstawienie wyników.

Przeprowadzono sześć tur głosowań, każdą poprzedziło słowo wprowadzające. Uczestnikom dano też czas na przedyskutowanie omawianych zagadnień. Zakres tematyczny głosowań i wyniki omówiono w raporcie z projektu⁸⁶.

Przyjęta formuła pozwoliła władzom lokalnym na uzyskanie szczegółowych informacji o preferencjach obywateli w kontekście zachodzących zmian klimatycznych. Profesjonalnie zorganizowana debata, dotycząca trudnych i abstrakcyjnych wydawałoby się tematów, przyciągnęła obywateli i skutecznie zaangażowała ich w dialog dotyczący przyszłości samorządu i tworzenia polityki publicznej.

Budżet partycypacyjny traktowany jest jako jeden z najważniejszych mechanizmów partycypacji obywatelskiej, gdyż jest narzędziem umożliwiającym obywatelom faktyczne współdecydowanie o wydatkowaniu części środków z lokalnego budżetu. Może on być realizowany na różnych szczeblach administracyjnych: począwszy od całego regionu, przez poziom gminy, miasta, aż do dzielnicy czy osiedla. Może też zostać wykorzystany przy tworzeniu budżetu pojedynczej instytucji publicznej.

Zasadniczym celem stosowania budżetu partycypacyjnego jest włączenie w procesy zarządzania miastem, gminą czy regionem, jego mieszkańców i uwzględnienie w nich elementu deliberacji – czyli dyskusji w szerokim gronie członków wspólnoty, którzy funkcjonują jako „eksperci we własnej sprawie”, artykułują swoje potrzeby i podejmują rozmowę na temat priorytetów społeczności z perspektywy jej wspólnego dobra. Taki udział mieszkańców nie jest jednak celem samym w sobie: ma prowadzić do efektywnego wydawania wspólnych środków z lokalnego budżetu oraz budowania więzi w lokalnej społeczności.

⁸⁶ http://www.baltica.org/casestudies/images/kalundborg_political_process.pdf (dostęp: 22.01.2018 r.)

Budżet partycypacyjny w Recife w Brazylii^{87,88}

Pierwsze próby realizowania projektów budżetów partycypacyjnych w Recife podjęto jeszcze w latach 90. XX w., jednak nie odniosły one spodziewanych sukcesów. Wskutek nadmiernego skupienia się na samym procesie planowania inwestycji, narosły konflikty przy podejmowaniu decyzji o ostatecznych wydatkach. Doświadczenia z przeszłości pozwoliły na usprawnienie projektu i rozpoczęcie go w nowej formie w 2001 r. *Orçamento Participativo (OP) do Recife* jest realizowany obecnie co roku. Sam proces jest stosunkowo długotrwały i skomplikowany. *Orçamento Participativo* jest organizowane i przeprowadzane przez władze miejskie Recife. Obecnie w urzędzie miasta pracuje jedna osoba odpowiedzialna wyłącznie za koordynację całego projektu. OP skierowany jest przede wszystkim do lokalnych społeczności Recife. Procesy konsultacji odbywają się równocześnie na dwóch poziomach – mieszkańców, którzy rozmawiają i współdecydują w sprawach rozwoju poszczególnych dzielnic i konkretnych grup społecznych (m.in. afrobrazylijczyków, kobiet i młodzieży) na temat ich specyficznych potrzeb. W programie może wziąć udział każdy mieszkaniec Recife. Od stycznia do marca każdego roku, na podstawie doświadczeń uczestników OP z ubiegłych lat, organizatorzy ustalają szczegółowe metody realizowania programu. Na przełomie kwietnia i maja mieszkańcy mają szansę sami zorganizować się w minimum 10-osobowe grupy i na przygotowanych przez miasto formularzach zaproponować dwa konkretne projekty, które według nich powinny być realizowane w ich dzielnicy. W kolejnej fazie programu mieszkańcy każdej dzielnicy mogą wziąć udział w forach dzielnicowych, gdzie rozmawia się o problemach dzielnicy. Członkowie forów dzielnicowych debatują również nad wcześniej zgłoszonymi propozycjami i wybierają dziesięć najlepszych, inwestycji i delegatów dzielnicy, którzy w kolejnej fazie zabiegać będą o realizację wybranych projektów. Protokoły z głosowania na projekty i na delegatów są publikowane na stronie internetowej OP. Nieobecni na forach mogą oddać głos elektronicznie na jeden z 10 wskazanych projektów.

W sierpniu odbywa się spotkanie wszystkich delegatów dzielnicowych, którzy ze swego grona wybierają członków okolicznej Rady Budżetu Partycypacyjnego. Członkowie rady mają za zadanie dbać o interesy społeczności lokalnej. Dodatkowo, w ramach programu *Orçamento Participativo*, mieszkańcy Recife mogą brać udział w osobnych dyskusjach tematycznych o problemach i koniecznych inwestycjach dla miasta w konkretnych obszarach m.in. ochrony środowiska. Co roku organizatorzy proponują nowe tematy publicznych debat dotyczące rozwoju miasta. W dyskusjach tych mogą wziąć udział wszyscy zainteresowani. Podczas forów promowane są konkretne projekty i inwestycje związane z omawianym tematem. Następnie wszyscy uczestnicy spotkania przegłosowują listę trzech priorytetowych projektów dla miasta w ramach danego obszaru. Spośród obecnych na forum tematycznym wybiera się także przedstawicieli do Rady Budżetu Partycypacyjnego. Zadaniem przedstawicieli

⁸⁷ S. Barański, Budżet partycypacyjny w Recife w Brazylii. Przykład ciekawej praktyki, Warszawa, 2011

⁸⁸ M. Carmo Braga, S. H. F. Braga, Gestão democrática no Recife: o uso do Orçamento Participativo como parâmetro de análise, "Revista Eletrônica da Faculdade de Ciências Humanas", grudzień 2008, s. 37-54.

poszczególnych forów tematycznych jest reprezentowanie na posiedzeniach rady interesów i konkretnych projektów wybranych podczas obrad każdego z forów tematycznych.

Przebieg forów dzielnicowych i forów tematycznych odbywa się wedle spisanych i narzuconych przez organizatorów procedur. Terminy wszystkich spotkań są wcześniej ustalone i publicznie znane.

Rada Budżetu Partycypacyjnego zbiera się przynajmniej dwa razy w miesiącu. Jej obrady są otwarte dla wszystkich mieszkańców, którzy wedle określonych reguł mogą także zabierać głos w trakcie zebrania. Członkowie rady wybrani podczas forów regionalnych i forów tematycznych mają dodatkowo prawo do głosowania podczas obrad. Zadaniem rady jest opracowanie rocznego planu inwestycyjnego w Recife w zakresie rozwoju poszczególnych dzielnic i rozwiązywanie konkretnych problemów omawianych podczas forów tematycznych. Rada posiada szerokie uprawnienia. Rada tworzy, a potem przegłosowuje dokument, określający priorytety inwestycyjne miasta na kolejny rok, które w formie uchwały przedkładane są radzie miejskiej Recife.

W sumie, od początku istnienia OP, w Recife zrealizowano 4910 różnych projektów na łączną kwotę prawie 300 milionów dolarów. Według danych udostępnionych przez urząd miasta, w 2009 r. w programie OP wzięło udział w sumie ponad 125 tysięcy mieszkańców Recife. Fora dzielnicowe zgromadziły ponad 44 tys. mieszkańców, fora tematyczne ponad 6 tys. Reszta uczestników przede wszystkim głosowała na projekty dzielnicowe – w Internecie lub przy pomocy elektronicznych urn. Dużym atutem OP w Recife jest stworzenie możliwości zabrania głosu i wyrażenia swoich potrzeb ludziom najbardziej i często wykluczonym grupom mieszkańców. Zaletą OP są także otwarte i sformalizowane konsultacje społeczne dotyczące ewentualnych zmian w programie.

Budżet partycypacyjny w Grigny (Francja)

Grigny leży na południu Francji, w regionie Rhône-Alpes, na południowy wschód od Lyonu. Głównym miejscem zatrudnienia mieszkańców miasta jest aglomeracja lyońska. Pierwszy budżet obywatelski zaplanowano w Grigny na 2005 r. i od tej pory tworzony jest co roku. Praca nad budżetem partycypacyjnym jest procesem dynamicznym, który rozwijał się i ewoluował w ciągu ostatnich lat. Zasady działania określają mieszkańcy, a całość jest transparentna. Z roku na rok wdrażane są kolejne zmiany, najczęściej proponowane przez mieszkańców, ale też wypracowane wspólnie z przedstawicielami władz. Ich celem jest doskonalenie procesu. Podstawowa idea opiera się na dążeniu do tego, by mieszkańcy Grigny przejmowali coraz więcej władzy w mieście i mieli rosnący wpływ na podejmowane decyzje.

W proces tworzenia budżetu partycypacyjnego zaangażowani są dorośli mieszkańcy Grigny, uczniowie tamtejszego gimnazjum oraz przedstawiciele działających w mieście organizacji pozarządowych. Konstrukcja budżetu partycypacyjnego rozłożona jest między następujące jednostki:

- Wydział Demokracji Partycypacyjnej, będący w strukturach organizacyjnych urzędu miasta i podlegającego bezpośrednio merowi. Obecnie pracują w nim na stałe dwie osoby. Głównymi zadaniami wydziału są

organizacja i animacja działań związanych z partycypacją obywateli – odpowiadanie na pytania i propozycje, planowanie i przygotowanie spotkań itp.

- Rady Dzielnic (*Conseils de Quartiers*), które powstały w 1997 r. Obecnie są cztery takie rady. Ich członkowie spotykają się raz na dwa miesiące. W posiedzeniach, poza mieszkańcami, uczestniczą radni oraz przedstawiciel Wydziału Demokracji Partycypacyjnej. Podczas każdego spotkania odbywa się debata na określony temat i omawiane są sprawy związane z budżetem partycypacyjnym – propozycje na rok następny, efekty realizacji poprzednich itp., a także dyskutowane są bieżące sprawy i problemy. Po każdym spotkaniu powstaje sprawozdanie zawierające m.in. zapytania skierowane do urzędu miasta. Formalnie do rad dzielnic zapisanych jest wiele osób, ale w praktyce w spotkaniach uczestniczy tylko niewielka ich część: średnio 30–40 osób. Wiele osób zaangażowanych w przeszłości w działalność rad dzielnic startowało w wyborach lokalnych i obecnie sprawuje funkcje radnych. Taka organizacja współpracy z obywatelami nie tylko pozwala na zwiększenie ich zaangażowania w sprawy miasta, lecz także sprzyja częstym i bardziej osobistym kontaktom mieszkańców z przedstawicielami władzy.
- Miejska Rada Młodzieży (*Conseil Municipal de Jeunes*), w skład której wchodzi 29 uczniów gimnazjum w Grigny. Podczas kampanii wyborczej kandydaci do rady prezentują własne programy, a następnie wszyscy uczniowie wybierają członków rady na dwuletnią kadencję. W radzie działają komisje zajmujące się konkretnymi zagadnieniami. Członkowie rady spotykają się raz na dwa miesiące, by omówić problemy oraz propozycje do budżetu partycypacyjnego. W spotkaniach uczestniczą również przedstawiciele Wydziału Demokracji Partycypacyjnej. Miejska Rada Młodzieży umożliwia młodym mieszkańcom Grigny aktywne uczestnictwo w życiu miasta i naukę partycypacji przez planowanie i realizowanie projektów, które ich dotyczą.
- Rada Organizacji Pozarządowych (*Conseil Associatif*), która dostarcza dodatkowych uwag i propozycji różniących się od spostrzeżeń mieszkańców. Radę tworzą przedstawiciele około trzydziestu różnorodnych organizacji działających w obszarze Grigny. Spotkania, w których uczestniczą także przedstawiciele wydziału demokracji partycypacyjnej, odbywają się mniej więcej co dwa miesiące i poświęcane są omówieniu propozycji związanych z budżetem partycypacyjnym.

Tworzenie budżetu partycypacyjnego w Grigny obejmuje fazy:

- Przygotowania, podczas którego podsumowywane są wcześniejsze doświadczenia. Spotkanie podsumowujące odbywa się w lutym, w roku poprzedzającym ten, na który planowany jest nowy budżet. Podsumowanie działań związanych z budżetem partycypacyjnym z poprzedniego roku oraz refleksja nad tym, co można zmienić, z jednej strony zamyka ubiegły sezon, a z drugiej jest sygnałem do rozpoczęcia prac nad nowym budżetem.

- Realizacji, podczas której od mieszkańców Grigny zbierane są propozycje do nowego budżetu partycypacyjnego, która trwa od lutego do września. Propozycje zgłaszane są przez: poszczególne rady (rady dzielnic, Miejską Radę Młodzieży, Radę Organizacji Pozarządowych) – przez wiele miesięcy ich członkowie wypracowują własne propozycje, stronę internetową albo bezpośrednio do serwisu demokracji partycypacyjnej (telefonicznie, listownie, osobiście), kwestionariusze, dostępne w wielu miejscach publicznych, gdzie wszyscy zainteresowani mogą je wypełnić. Kwestionariusz obejmuje siedem obszarów tematycznych, w tym m.in. przestrzeń miasta i środowisko, w których mieszczą się propozycje mieszkańców. Propozycje trafiają do wydziałów technicznych urzędu miasta, gdzie są poddawane ocenie pod względem możliwości (np. czy leży to w gestii władz miasta), a także analizuje pod względem finansowym, czasowym itp. Propozycje są wcześniej selekcjonowane przez rady dzielnic. Po wstępnej analizie dokonanej przez rady, przedefiniowaniu bądź rezygnacji z projektów dotyczących indywidualnych interesów, trafiają one do działów technicznych urzędu.
- Kolejnym etapem pracy nad budżetem partycypacyjnym jest głosowanie. Odbywa się ono w grudniu, uczestniczą w nim przedstawiciele rad oraz zainteresowani mieszkańcy Grigny – liczba osób jest jednak ograniczona do około dwustu ze względu na wielkość sali, co jednak dotychczas nie wykluczyło żadnych chętnych. Głosowanie odbywa się przez podnoszenie rąk, zazwyczaj trwa kilka godzin. W efekcie głosowania powstaje raport budżetu partycypacyjnego redagowany przez wydział demokracji partycypacyjnej. W raporcie opisane są wszystkie projekty wraz z kosztorysami zarówno te, które przegłosowano, jak i te odrzucone. Raport otrzymują wszyscy zainteresowani mieszkańcy, a także jest on przekazywany do urzędu miasta.
- Ewaluacja, która zasadniczo widzialna jest przez zrealizowane projekty. Ewaluacji służy przede wszystkim spotkanie poświęcone podsumowaniu działań z poprzedniego roku. Podczas spotkania przypominane są harmonogramy prac nad budżetem partycypacyjnym, dyskutuje się o tym, co można zmienić, co zrobić lepiej, nad jakimi elementami procesu należy popracować, a które okazały się sukcesem. Zgodnie z założeniami w spotkaniu uczestniczy mediator i obserwatorzy z zewnątrz.

Podstawowy rezultat stosowania budżetu partycypacyjnego to bezpośredni wpływ obywateli na to, co dzieje się w ich mieście. Przez swoje zaangażowanie w tworzenie budżetu poznają oni praktyczną stronę pracy radnych, dowiadują się więcej o aspektach finansowych różnych inwestycji i o tym, jak funkcjonuje miasto.

Budżet partycypacyjny Cascais (Portugalia)⁸⁹

Cascais leży nad oceanem w obszarze metropolitalnym Lizbony. W gminie, podzielonej na sześć okręgów, mieszka 206 tys. mieszkańców. Jedną trzecią

⁸⁹ Opracowano na podstawie: <http://bp.partycypacjaobywatelska.pl/> (dostęp: 15.01.2018 r.)

gminy zajmują obszary naturalne. Przygotowania do wprowadzenia budżetu partycypacyjnego w życie zajęły niemal trzy lata. Konsekwentnie i z namysłem podejmowano kolejne kroki, wychodząc od założeń funkcjonowania gminy, a więc od gminnej strategii zrównoważonego rozwoju, w której jednym z czterech priorytetów było zwiększanie zaangażowania obywatelskiego mieszkańców. Zakotwiczenie w strategii działań administracji związanych z partycypacją pozwoliło na spokojną, wybiegającą w przyszłość debatę o możliwych rozwiązaniach, w tym o budżecie partycypacyjnym. W 2010 r. podjęto decyzję o wprowadzeniu budżetu partycypacyjnego w życie. Podwaliny procesu partycypacji powstały we współpracy ze stowarzyszeniem Associação in Loco – gronem specjalistów zajmujących się na co dzień tematyką społeczeństwa obywatelskiego i zrównoważonego rozwoju. Opracowano metodologię procesu budżetu partycypacyjnego i przeprowadzono szkolenia wewnątrz urzędu.

Urząd gminy postawił przed rozpoczęciem procesu opracowywania budżetu partycypacyjnego konkretne cele, a dopiero do nich precyzyjnie dobierał środki działania. Domykanie luki między władzą a niezbyt aktywną obywatelską społecznością obejmowało w myśl postawionych celów:

- promocję udziału dobrze poinformowanych i aktywnych (dzięki procesowi) obywateli w życiu publicznym,
- zmniejszanie dystansu między obywatelami a administracją i podmiotami podejmującymi decyzje i przez to zwiększanie transparentności procesów decyzyjnych i działań administracji,
- modernizację administracji,
- zakorzenianie spójnego i aktywnego społeczeństwa obywatelskiego,
- zwiększanie wśród przedstawicieli władzy i administracji świadomości prawdziwych potrzeb i aspiracji społeczności oraz możliwości ich spełnienia.

Cele te zostały zapisane w Karcie Budżetu Partycypacyjnego Cascais. Stanowi ona podstawę dla regulaminu budżetu partycypacyjnego określając go precyzyjnie kolejne kroki procesu i odwołującego się już w pierwszym artykule do konstytucji Portugalii. Regulamin ma formę zarządzenia władz wykonawczych przyjmowanego przez radę gminy.

Kluczowy dla realizacji celów opracowania budżetu partycypacyjnego był model partycypacji przyjęty jako podstawa całości. Jest to model deliberatywny, w którym uczestnicy mogą formułować propozycje i wybierać projekty uważane przez nich za priorytetowe, aż do wyczerpania puli środków przeznaczonych na ten cel przez władze. Projekty muszą spełniać kryteria określone w regulaminie.

Deliberacja nad wypracowaniem projektów do budżetu jest oparta na pewnych zasadach:

- uczestnicy procesu nadają formę swoim propozycjom do budżetu podczas publicznych sesji,
- każda sesja prowadzona jest w oparciu o narzędzie: partycypacyjne „stoliki konsensusu”,
- tylko podczas prac grupowych w trakcie sesji publicznych można zgłaszać propozycje projektów i muszą one przejść weryfikację grupy i uzyskać poparcie wszystkich uczestników sesji.

Dyskusja, rozważanie argumentów, wzajemne przekonywanie do rozwiązań, uzyskiwanie kompromisów, konkurencja projektów, łączenie pomysłów, poszukiwanie sojuszników stanowi kwintesencję budżetu partycypacyjnego w Cascais. Nie ma innej drogi składania projektów i promocji własnych pomysłów. To unikatowe rozwiązanie zostało wypracowane właśnie po to, żeby zwiększyć szansę na realizację ambitnych celów procesu. Składanie propozycji odbywa się jedynie podczas sesji publicznych. Sesje trwają około 3 godzin i odbywają się w dużych salach, w których rozstawione są stoły na 5–7 osób. Każdy mieszkaniec może uczestniczyć w dowolnej liczbie sesji, jednak podczas każdej z nich może złożyć jedynie jedną propozycję. Nie jest dozwolone składanie propozycji przez organizacje pozarządowe i instytucje. Dodatkowym czynnikiem, na który zwraca się uwagę mieszkańcom przy ich wyborach podczas sesji, jest zasięg proponowanych projektów. Powinny one służyć jak największej liczbie mieszkańców na jak największym możliwym obszarze. O tym przypominają mieszkańcom podczas sesji publicznych prowadzący je moderatorzy.

Na sesję można przyjść z dokładnie opracowanym pomysłem na inwestycję, przynieść materiały poglądowe pomagające przekonać innych, ale można równie dobrze zaprezentować ogólną ideę przyszłej inwestycji. Pomysły na projekty muszą jednak spełniać formalne i z góry ustalone oraz podane do wiadomości (a także zapisane w regulaminie) kryteria:

- realizacja projektu musi leżeć w zakresie odpowiedzialności i zadań gminy,
- projekty muszą być konkretne i możliwe do zrealizowania na obszarze gminy,
- projekty muszą mieć formę inwestycji,
- realizacja projektu nie może kosztować więcej niż 300 tys. euro,
- realizacja nie może przekroczyć 24 miesięcy,
- projekt musi mieścić się w przynajmniej jednym z priorytetów gminnej strategii zrównoważonego rozwoju,
- projekt musi być zgodny z innymi gminnymi planami i projektami.

Projekty, które przeszły przez etap sesji plenarnych z największą liczbą głosów, zostają przekazane do wstępnych analiz zespołowi ds. budżetu partycypacyjnego, który rozpisuje je w specjalnych formularzach. Następnie trafiają do odpowiednich departamentów urzędu w celu dokonania dalszych analiz, również w oparciu o wyżej wymienione kryteria. To na tym etapie projekty uzyskują ostateczny kształt, co dokonuje się we współpracy z mieszkańcami: autorami projektów oraz osobami zainteresowanymi ich realizacją. Analizie poddawane są lokalizacje pod późniejsze realizacje projektów, o ile nie zostały one wcześniej wskazane (każdy projekt finalnie musi mieć precyzyjnie określoną lokalizację), jak również wpływ na rozwój społeczności lokalnej. Szacowane są także koszty przedsięwzięcia. Sformułowane projekty, które spełniają podstawowe kryteria, zostają opracowane jako projekty inwestycji publicznych. Urząd publikuje ich listę (wraz z projektami odrzuconymi) i przekazuje do konsultacji. Przez dziesięć dni można zgłaszać uwagi i protesty. Jak dotąd żadna z list nie została oprotetowana – mieszkańcy, których projekty zostały odrzucone w trakcie weryfikacji formalnej, na bieżąco dostawali informacje

i dyskutowali z urzędem o możliwych ograniczeniach. Po konsultacjach zostaje opublikowana ostateczna lista projektów, które zostaną poddane pod głosowanie. Wyniki ogłaszane są publicznie podczas uroczystej ceremonii, podczas której zdawany jest – również publicznie – raport o stanie zaawansowania realizacji projektów z poprzedniej edycji. Ewaluacja projektów jest procesem ciągłym i otwartym tak, aby uzyskiwać na bieżąco informacje o jakości prowadzonych działań, skuteczności narzędzi i ocenach uczestników. Ewaluacja umożliwia szybką reakcję na pojawiające się problemy i nieprzewidziane sytuacje, co jest szczególnie ważne w procesach budżetów partycypacyjnych.

Taka formuła opracowania budżetów partycypacyjnych dała możliwość szerokiej aktywizacji obywateli wokół spraw i projektów dla nich ważnych, zrozumienie i promowanie perspektywy gminy jako wspólnoty mieszkańców i ich interesów oraz poprawę kontaktów w relacji obywatel-urząd.

Przedstawione przykłady zagranicznych doświadczeń w zakresie partycypacji w procesach opracowania strategii i budżetu partycypacyjnego nie wyczerpują doświadczeń i nie zamykają katalogu dostępnych metod i narzędzi aktywizowania społeczności lokalnej w procesach współstanowienia w gminach. Są one jednak przykładem transparentnych rozwiązań i zmagania, jakie pokonano dla uskutecznienia procesu partycypacji. Pomimo różnych standardów prowadzenia dialogu ze społecznością lokalną, a zwłaszcza zachęcania jej do aktywnego udziału w formułowaniu długookresowych celów rozwojowych i budowania ram finansowych dla realizacji niektórych przedsięwzięć, proces partycypacji jest nadal otwarty i sięga do coraz to nowszych rozwiązań i skuteczniejszych rozwiązań. Opracowane w formule partycypacyjnej strategie rozwoju odnosiły się w różnym stopniu do problematyki gospodarowania zasobami przyrody. Najczęściej związek ten pojawiał się wprost przez formułowanie celów środowiskowych i odnoszących się do zasad zrównoważonego rozwoju. Jednakże dopiero operacjonalizacja strategii rozwoju gmin przez różnego rodzaju plany działania i inwestycje, dawała realną szansę na rozwiązywanie problemów przestrzennych i uwzględnienie rozwiązań związanych z gospodarowaniem zasobami przyrodniczymi. Odmienne rolę pełnią budżety partycypacyjne, w których kwestie zasobów przyrodniczych uwzględniane są lokalnie, tj. odnoszą się, w zależności od potrzeb społeczności lokalnej, do konkretnej przestrzeni w gminie. Budżety partycypacyjne pozwalają zatem na podejmowanie działań będących odpowiedzią na bieżące potrzeby i mogą doprowadzić do szybkich działań w obszarze zagospodarowania przestrzennego, w tym kwestii przyrodniczych.

3. DIAGNOZA STANU ROZWIĄZAŃ ORGANIZACYJNYCH I PARTYCYPACJI W ZARZĄDZANIU I GOSPODAROWANIU PRZYRODĄ POLSKICH MIAST I TERENÓW PODMIEJSKICH

Kondycję miast warunkuje zdrowe środowisko przyrodnicze, które stwarza szereg korzyści zwanych usługami ekosystemów. Zdrowe ekosystemy z kolei stanowią podstawę zrównoważonego rozwoju miast, ponieważ pozytywnie oddziałują na dobrobyt człowieka i działalność gospodarczą. Duża aktywność społeczna w tym obszarze powoduje wzmocnienie demokratycznej kontroli działania władz i służy wytworzeniu stosunków partnerstwa między mieszkańcami i władzami przy wypełnianiu zadań na rzecz rozwoju społeczności oraz środowiska. Powszechne wykorzystanie metod i narzędzi włączania wartości przyrody w procesy decyzyjne jest jednym z pilnych wyzwań zrównoważonego rozwoju miast i terenów podmiejskich nie tylko w Polsce. Partycypacja społeczna wydaje się być odpowiednim sposobem na przeciwdziałanie konfliktom na płaszczyźnie zarządzania i gospodarowania przyrodą polskich miast i terenów podmiejskich⁹⁰.

3.1. Wybrane przykłady dobrych praktyk z zakresu zarządzania i gospodarowania przyrodą

W Polsce partycypacja społeczna w zarządzaniu i gospodarowaniu przyrodą miast i terenów podmiejskich wciąż wymaga usprawnienia. Sytuacja ta wynika z jednej strony ze stanu prawnego, z drugiej zaś z braku tradycji czy też odpowiednich umiejętności w tym zakresie.

Tworząc kryteria wyboru inicjatyw ilustrujących stan rozwiązań organizacyjnych i partycypacji społecznej w zarządzaniu/gospodarowaniu przyrodą polskich miast i terenów podmiejskich, uwzględniono następujące kryteria: przedsięwzięcia o zasięgu ogólnopolskim, krzewiące ideę współuczestnictwa i współdecydowania w sprawach obywatelskich, o charakterze systematycznym i wielowymiarowym, łączące różnorodne techniki i metody partycypacji, a także inicjatywy głośne medialnie.

Konsultacje społeczne dotyczące dokumentu pn. „Kierunki rozwoju i zarządzania terenami zieleni w Krakowie na lata 2017–2030” na przykładzie miasta Krakowa

W celu wykorzystania potencjału przyrody i zieleni dla poprawy jakości i komfortu życia mieszkańców, podniesienia atrakcyjności miasta Krakowa i jego zrównoważonego rozwoju, utworzono planową, długoterminową politykę rozwoju terenów zieleni pt. „Kierunki rozwoju i zarządzania terenami zieleni w Krakowie na lata 2017–2030”⁹¹.

⁹⁰ Ekonomia Ekosystemów i bioróżnorodności w polityce lokalnej i regionalnej. Poradnik TEEB dla miast: usługi ekosystemów w gospodarce miejskiej. Fundacja Sendzimira, Kraków, 2011

⁹¹ Kierunki rozwoju i zarządzania terenami zieleni w Krakowie na lata 2017–2030, Wydział Kształtowania, Kraków, 5.04.2017

Przekształcanie przestrzeni miejskiej wymaga opracowania strategii, która kompleksowo uwzględnia m.in. zagadnienia związane z utrzymaniem i rozwojem terenów zieleni, potrzebami mieszkańców i użytkowników miasta oraz jego rozwojem przestrzennym. Dlatego też ww. strategię przygotowywano z wykorzystaniem tzw. metody partycypacyjno-eksperckiej, co oznaczało:

- opracowanie dokumentu przez Zespół Roboczy w Wydziale Kształtowania Środowiska przy współudziale innych wydziałów i jednostek organizacyjnych Urzędu Miasta Krakowa merytorycznie właściwych w sprawie – w ramach powołanego w Urzędzie Miasta Krakowa Zespołu Zadaniowego;
- współpracę podczas opracowania strategii w ramach Zespołu Ekspertów, którzy reprezentowali grupy interesariuszy o różnych specjalnościach: architektura krajobrazu, dendrologia i ogrodnictwo, ochrona przyrody, ekohydrologia i komunikacja społeczna oraz zrównoważony rozwój;
- szeroki udział i zaangażowanie (partycypację) społeczności miasta Krakowa przez konsultacje w formie otwartych warsztatów i spotkań dyskusyjnych przeprowadzonych we wszystkich dzielnicach pomocniczych, a także zbieranie oraz rozpatrywanie zgłoszeń pisemnych od mieszkańców.

Podstawową zasadą metody partycypacyjno-eksperckiej jest pełne zaangażowanie społeczności lokalnej, w tym również organizacji pozarządowych, w proces planowania na każdym etapie tworzenia strategii. Miastu zależało, ażeby rozwój terenów zieleni był odpowiedzią na realne potrzeby mieszkańców. Działania rozpoczęły się od opracowania wieloaspektowej analizy, która obejmowała różnorodne zagadnienia: przyrodnicze, funkcjonalne, przestrzenne, społeczne, demograficzne, dotyczące dziedzictwa kulturowego, a także formalnoprawne oraz organizacyjno-ekonomiczne. Działania te zostały zwieńczone pierwszym etapem konsultacji społecznych.

Konsultacje społeczne I etapu miały na celu:

- 1) poinformowanie społeczności Krakowa o przystąpieniu przez Gminę Miejską Kraków do sporządzenia kierunków rozwoju i zarządzania terenami zieleni, przedstawienie celów i najważniejszych danych, które zostały zebrane w trakcie opracowania pierwszej części, tj. rozpoznania uwarunkowań;
- 2) zebranie informacji na temat oczekiwań i potrzeb mieszkańców poszczególnych dzielnic w zakresie:
 - zagospodarowania terenami zieleni i ich pielęgnacji i potrzeb rewaloryzacji,
 - zapotrzebowania społeczności lokalnej na nowe tereny zieleni,
 - oczekiwanego programu funkcjonalnego terenów zieleni i preferowanych form rekreacji,
 - dostępności istniejących terenów zieleni,
 - występujących barier, kolizji przestrzennych,
 - poczucia bezpieczeństwa na terenach zielenioraz informacji na temat wartości jaką stanowią poszczególne tereny zieleni dla społeczności miasta Krakowa;

- 3) zebranie wniosków, uwag i opinii w zakresie standardów utrzymania i kształtowania terenów zieleni w mieście;
- 4) zebranie informacji na temat gotowości mieszkańców, organizacji pozarządowych i innych podmiotów, do podjęcia współpracy z władzami miasta na rzecz utrzymania i rozwoju terenów zieleni;
- 5) nakreślenie we współpracy z różnymi grupami interesariuszy priorytetowych kierunków rozwoju zieleni oraz zarządzania terenami zieleni w mieście.

Konsultacje przeprowadzone zostały przez moderatorów w formie warsztatów otwartych (dla wszystkich zainteresowanych) o charakterze interaktywnym. Wszystkie uwagi, pomysły, postulaty, które zostały zgłoszone w trakcie konsultacji zebrano w raportach. Zespół Roboczy przyjął także szereg zgłoszeń w formie pisemnej i elektronicznej, składanych osobiście, pocztą tradycyjną, jak i za pośrednictwem Internetu.

Konsultacje społeczne II etapu miały formę otwartych spotkań informacyjno-dyskusyjnych. Ich celem było przedstawienie wstępnie opracowanej, roboczej wersji koncepcji oraz omówienie sposobu uwzględnienia postulatów z I etapu konsultacji, a także zebranie dalszych uwag interesariuszy⁹².

Opracowana strategia obejmuje szeroki zakres zagadnień mających wpływ na kształtowanie terenów zieleni w Krakowie. Jest to pierwsze w Polsce tak kompleksowe opracowanie na temat terenów zieleni w mieście, zawierające jednocześnie opis bardzo konkretnych działań i nakreślony ich harmonogram. Opracowanie całej koncepcji systemu terenów zieleni poprzedzono wieloma analizami, m.in. w zakresie wartości przyrodniczych, kulturowych, widokowych, ciągłości parków rzecznych, struktury własności gruntów przeznaczonych na tereny zieleni, powiązań turystycznych, dokonano ustaleń dotyczących dokumentów planistycznych czy kwestii organizacyjno-ekonomicznych. Istotny element stanowiły analizy społeczno-demograficzne i analiza dostępności terenów zieleni publicznej, spełniających funkcje rekreacyjne, które mają kluczowe znaczenie dla prawidłowego planowania lokalizacji i urządzania nowych terenów zieleni. Zidentyfikowano również główne bariery zarówno naturalne, jak i antropogeniczne, utrudniające bądź też uniemożliwiające dostęp do terenów zieleni. Strategia określa konkretne działania, jakie należy podjąć w celu wdrożenia polityki w zakresie zieleni. Podzielono je na działania administracyjne (np. pozyskanie nieruchomości, przejęcie w trwały zarząd przez Zarząd Zieleni Miejskiej), inwestycyjne (np. zagospodarowanie terenu, modernizacja, rewaloryzacja), planistyczne (np. objęcie miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego) i ochronne (np. ustanowienie użytku ekologicznego, wpis do rejestru zabytków), odnoszące się do konkretnych terenów^{93,94}.

W ramach III etapu konsultowano projekt dokumentu „Kierunki rozwoju i zarządzania terenami zieleni w Krakowie na lata 2017–2030” (rys. 3.1)

⁹² Kierunki rozwoju i zarządzania terenami zieleni w Krakowie na lata 2017–2030, Wydział Kształtowania, Kraków, 5.04.2017 r.

⁹³ Miejskie Centrum Dialogu Kraków: www.dialoguj.pl (dostęp: 8.01.2018 r.)

⁹⁴ Zarząd Zieleni Miejskiej w Krakowie: www.zzm.krakow.pl (dostęp: 8.01.2018 r.)



Rysunek 3.1. III etap konsultacji społecznych „Kierunki rozwoju i zarządzania terenami zieleni w Krakowie na lata 2017–2030”

Źródło: Strona Miasta Kraków: http://krakow.pl/aktualnosci/209788,29,komunikat,tereny_zieleni_w_krakowie_konsultacje.html (dostęp: 8.01.2018 r.)

Stworzony projekt dokumentu będzie podlegać uzgodnieniom z odpowiednimi instytucjami, urzędami, organizacjami i władzami miasta, aż wreszcie jego ostateczna wersja zostanie przedłożona Radzie Miasta Krakowa pod obrady. Równocześnie z przedstawieniem projektu mieszkańcom, jest on opiniowany przez Komisję Dialogu Obywatelskiego ds. Środowiska, Radę Programową ds. Zieleni i Radę Działalności Pożytku Publicznego. Po uwzględnieniu istotnych postulatów wynikających z ww. uzgodnień i z III etapu konsultacji, wprowadzone zostaną niezbędne poprawki, po czym dokument zostanie skierowany do Rady Miasta Krakowa celem uchwalenia. Odbiorcami uchwalonego dokumentu będą wydziały i jednostki organizacyjne Urzędu Miasta Krakowa – w szczególności Zarząd Zieleni Miejskiej, Biuro Planowania Przestrzennego, Wydział Kształtowania Środowiska, a także Rada Miasta, Rady Dzielnic oraz wszyscy zainteresowani mieszkańcy⁹⁵.

Podczas opracowywania dokumentu, członkowie zespołu spędzili wiele godzin na obszarach cennych przyrodniczo. Dokument powstawał w terenie, a nie za biurkiem, czego potwierdzeniem jest m.in. dokumentacja fotograficzna, która znacząco wzbogaca niniejszy dokument, zachęcając do odwiedzania tych miejsc. Zaangażowanie mieszkańców okazało się bardzo istotne, wsparli oni projekt licznymi uwagami, pomysłami oraz własnymi opracowaniami dotyczącymi wybranych fragmentów miasta⁹⁶.

W wyniku prac nad dokumentem, z inspiracji mieszkańców, powstał Inkubator Zielonych Inicjatyw – Grupa Aktywnych Mieszkańców, który zajmuje się realizacją lokalnych działań w zakresie zieleni. Mieszkańcy mogą zatem wdrażać swoje pomysły na zielen z pomocą służb miejskich.

Ponadto w 2008 r. w ramach Wydziału Rozwoju Miasta utworzono pierwszy w Polsce Referat ds. Komunikacji Społecznej, który koordynuje proces konsultacji społecznych z wykorzystaniem różnorodnych narzędzi komunikacyjnych i form dialogu z mieszkańcami w celu zasięgnięcia ich opinii na temat istotnych kwestii, a następnie pomocy w wypracowaniu rozwiązań uwzględniających

⁹⁵ Miejskie Centrum Dialogu Kraków: <https://dialogspoleczny.krakow.pl/wp-content/uploads/2017/05/Broszura-Kierunki-Rozwoju-Teren%c3%b3w-Zielonych-2017.pdf> (dostęp: 8.01.2018 r.)

⁹⁶ Serwis Samorządowy PAP: http://samorząd.pap.pl/depesze/wiadomosci_pap/174230/ (dostęp: 8.01.2018 r.)

potrzeby mieszkańców. Serwis internetowy www.dialoguj.pl stanowi nie tylko bazę informacji o konsultacjach, ale przede wszystkim jest narzędziem konsultacji społecznych, za pośrednictwem którego każdy mieszkaniec Krakowa może wyrazić swoje opinie, poglądy czy też oczekiwania, a także zaprezentować pomysły i wszelkie alternatywne rozwiązania konsultowanych zagadnień, w tym również dotyczących zarządzania/gospodarowania przyrodą⁹⁷.

Eko-miasteczko Siewierz⁹⁸

Zachowanie właściwych proporcji między zabudową a terenami otwartymi jest jednym z najważniejszych celów współczesnej urbanistyki. Mając na uwadze powyższe, istotnym elementem tworzenia przyjaznej dla człowieka przestrzeni miejskiej jest zieleń rozumiana jako świadomie kształtowana roślinność, przenikająca różne struktury przestrzeni miejskiej⁹⁹. Budowa idealnego, przyjaznego miasta czy wsi, wpisującego się w ramy zrównoważonego rozwoju, stanowi wyzwanie. Mieszkańcy jednak często mają poczucie, że park, plac, ulica, a nawet podwórko domu, w którym mieszkają, są niczyje. Dlatego ważne jest, aby dać im poczucie współwłasności i współodpowiedzialności za miejsce, w którym mieszkają oraz przyrodę, która ich otacza, w tym urządzoną zieleń miejską. W kontekście powyższych rozważań, interesującym przykładem włączania lokalnych interesariuszy należących do różnych grup zawodowych, w projekt dotyczący kształtowania przestrzeni miasta, w tym również przyrody/zieleni miejskiej jako istotnego elementu miejskiego ekosystemu, jest realizacja Eko-miasteczka Siewierz. To pierwsze ekologiczne miasteczko („miasto-ogród”), jak również pierwsze założenie urbanistyczne w Polsce realizowane jest według zasad „Nowej Urbanistyki”. Projekt obejmował warsztaty Charrette – narzędzie planistyczne i projektowe angażujące wszystkie zainteresowane strony (lokalne władze, społeczeństwo, inwestorów i właścicieli terenów), znajdujące zastosowanie przy rewitalizacji terenów poprzemysłowych, kreowaniu przestrzeni publicznych, zachowaniu tkanki historycznej śródmieść, zagospodarowaniu arterii komunikacyjnych, planowaniu nowych dzielnic i poprawy funkcjonowania istniejących wsi, dzielnic, miast lub nawet całych regionów.

Warsztaty Charette (w Wielkiej Brytanii znane też pod nazwą *Enquiry by Design*¹⁰⁰) są to intensywne kilkudniowe sesje, podczas których przedstawiciele samorządu i administracji, naukowcy, deweloperzy, mieszkańcy i inni zainteresowani, wspólnie z projektantami opracowują i weryfikują rozwiązania prowadzące do określenia całościowej wizji urbanistycznej. Warsztaty poprzedzone są odpowiednim przygotowaniem merytorycznym. Uczestnicy, mając realny wpływ

⁹⁷ Jak dialoguje Kraków? Przewodnik po dialogu społecznym. <https://dialogspoleczny.krakow.pl/dobre-praktyki-i-ciekawe-publicacje/> (dostęp: 8.01.2018 r.)

⁹⁸ Pracownia projektowa Mycielski Architecture & Urbanism – MAU, <http://mau.com.pl/projekty/eko-miasteczko-siewierz-pl/> (dostęp: 8.01.2018 r.)

⁹⁹ H. Szczepanowska, M. Sitarski, M. Suchocka, Funkcjonowanie drzew i krzewów w warunkach oddziaływania infrastruktury technicznej miasta w Miasto idealne – miasto zrównoważone. Planowanie przestrzenne terenów zurbanizowanych i jego wpływ na ograniczenie skutków zmian klimatu (red. Kalinowska A.), Uniwersyteckie Centrum Badań nad Środowiskiem Przyrodniczym i Zrównoważonym Rozwojem, Warszawa, 2015

¹⁰⁰ The Architects' Journal: <https://www.architectsjournal.co.uk/download?ac=1244742> (dostęp: 26.01.2018 r.)

na założenia ideowe projektów, uzyskują poczucie współdecydowania, które zwiększa ich zaangażowanie w kolejne etapy realizacji projektu. Warsztaty są formą demokracji bezpośredniej, a równocześnie skutecznym narzędziem zrównoważonego planowania, z uwzględnieniem i poszanowaniem wartości przyrodniczych terenu, pomagającym w uporządkowaniu priorytetów rozwojowych i podnoszeniu wartości przestrzeni¹⁰¹. Stosując tę metodę w Siewierzu wypracowano koncepcję urbanistyczną „miasta-ogrodu” (rys. 3.2), Plan regulacyjny zabudowy oraz przygotowano zmiany do Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego gminy Siewierz oraz nowego Miejsowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego.



Rysunek 3.2. Wizualizacja projektu urbanistycznego Eko-miasteczka Siewierz

Źródło: Pracownia projektowa Mycielski Architecture & Urbanism – MAU: <http://mau.com.pl/projekty/eko-miasteczko-siewierz-pl/> (dostęp: 8.01.2018 r.)

Pole Mokotowskie, Warszawa

Uwzględnienie potrzeb społeczności jednocześnie przy należytych poszanowaniu środowiska przyrodniczego podczas planowania i projektowania przestrzeni publicznej jest uznaną światową tendencją. Przykład dotyczący przyszłości Pola Mokotowskiego stanowi właściwe podejście zarówno do sposobów konsultacji, jak i jakości zmian przestrzeni publicznej¹⁰².

Koncepcja zagospodarowania Pola Mokotowskiego powstała w ramach cyklu konsultacji społecznych obejmujących trzy etapy.

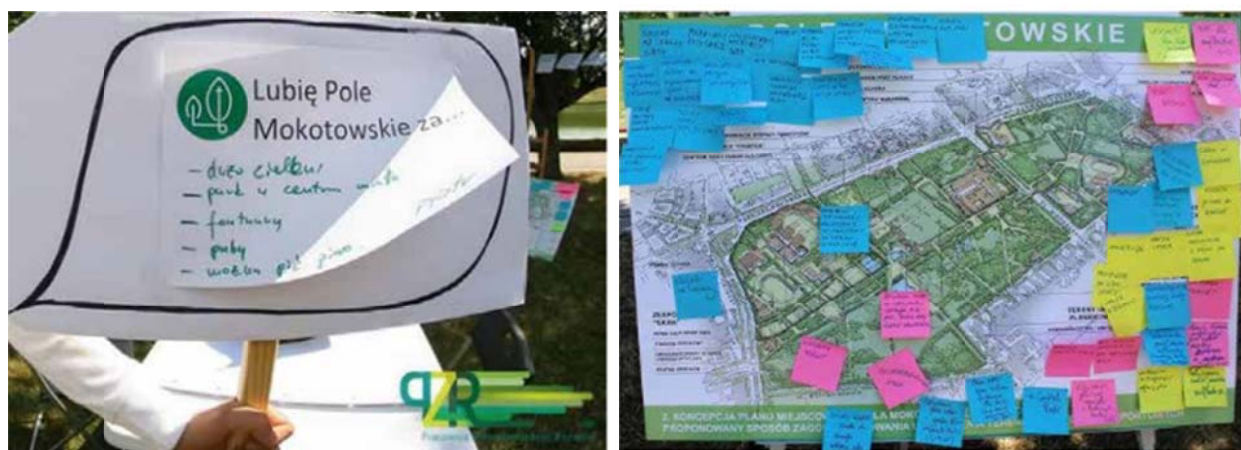
I etap dotyczący diagnozy użytkowania Pola Mokotowskiego, stanowiły badania w celu rozpoznania form użytkowania parku, które zostały przeprowadzone pod kierownictwem psychologów środowiskowych. Badania zostały przeprowadzone przy pomocy map ewaluacyjnych, wywiadu kwestionariuszowego oraz polegały na obserwacjach zachowań i afordancji w celu wykonania mapy użytkowania. Skupiono się na uzyskaniu informacji o wykorzystywaniu Pola

¹⁰¹ J. Kronenberg, T. Bergier (red.), Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce, Fundacja Sendzimira, Kraków, 2010

¹⁰² Portal Miasta Stołecznego Warszawa – konsultacje: http://konsultacje.um.warszawa.pl/sites/konsultacje.um.warszawa.pl/files/raport_pm_final_lq.pdf (dostęp: 8.01.2018 r.)

Mokotowskiego, w tym o użytkownikach parku i formach ich aktywności na jego terenie oraz o obszarach najczęściej uczęszczanych i lubianych, które użytkownicy chcieliby pozostawić bez zmian i takich, w których tych zmian oczekują.

II etap konsultacji przeprowadzony został przez Pracownię Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”. Konsultacje polegały na zorganizowaniu trzech warsztatów z użytkownikami parku i dwukrotnie terenowych punktów konsultacyjnych (rys. 3.3). Dyskutowano na temat funkcji Pola Mokotowskiego, zalet i problemów związanych z parkiem, w efekcie sformułowano oczekiwania i pomysły na usprawnienie funkcjonowania parku.



Rysunek 3.3. Zdjęcia z II etapu konsultacji społecznych (punkty konsultacyjne w przestrzeni parku)

Źródło: Jakże Pole Mokotowskie? Master Plan Pole Mokotowskie – Koncepcja Rozwoju, Warsztaty Charrette. Raport, Lipiec 2016

Głównymi zagadnieniami poruszonymi podczas II etapu konsultacji były kwestie, związane z tym, co użytkownicy lubią w Polu Mokotowskim, jak również to, co im się w nim nie podoba. Starano się również uzyskać odpowiedź na pytanie, czym jest dla użytkowników Pole Mokotowskie. III etap konsultacji społecznych – partycypacyjne opracowanie koncepcji zagospodarowania i użytkowania Pola Mokotowskiego przeprowadzono w ramach warsztatów Charrette. Syntezę wyników uzyskanych w trakcie warsztatów stanowi „Master Plan Pole Mokotowskie – Koncepcja Rozwoju”¹⁰³. Warsztaty Charrette trwały 6 dni (rys. 3.4).

Różnorodne i skondensowane w czasie formy konsultacji – prezentacje publiczne, prace warsztatowe, punkt konsultacyjny z makietą, wiele mniejszych spotkań (rys. 3.5) oraz kącik warsztatowy dla dzieci, pozwoliły na zróżnicowane zaangażowanie mieszkańców i na wszechstronne, a także merytoryczne dyskusje.

¹⁰³ Ibidem



„JAKIE POLE MOKOTOWSKIE?”
WARSZTATY CHARRETTE 14-20 KWIETNIA 2016
BIBLIOTEKA NARODOWA, WARSZAWA



	14.04.2016	15.04.2016	16.04.2016	17.04.2016	18.04.2016	19.04.2016	20.04.2016
	DZIEŃ 1	DZIEŃ 2	DZIEŃ 3		DZIEŃ 4	DZIEŃ 5	DZIEŃ 6
	Czwartek	Piątek	Sobota	Niedziela	Poniedziałek	Wtorek	Środa
08:00							
09:00	instalacja studio	9:00 - 17:00 punkt konsultacyjny			9:00 - 17:00 punkt konsultacyjny	9:00 - 13:00 punkt konsultacyjny	
10:00	10:00-13:00 spacer po PM trasa cz. Zach.	10:00 Władze Dzielnicy	FORUM	10:00 BLOK 3 Funkcje na Polu	prace projektowe	prace projektowe	przygotowanie na prezentację finalną
11:00		11:00 Politechnika Warszawska		12:00 BLOK 4 Pies na Polu			
12:00	trasa cz. Wsch.	12:00 Biblioteka Narodowa					
13:00		przerwa	przerwa	odpoczynek	przerwa	przerwa	
14:00		prace projektowe	FORUM	14:00 BLOK 5 Imprezy na Polu		przygotowanie na prezentację finalną	
15:00				16:00 BLOK 6 Wolne wnioski			
16:00							
17:00							
18:00	17:30-20:30 OTWARCIE Panel 1	FORUM	17:30 BLOK 1 Zieleń na Polu		FORUM 17:30 - 20:30 WSTĘPNE KONCEPCJE synteza analiz i koncepcji		FORUM 17:30 - 20:30 PREZENTACJA FINALNA wyniki warsztatów wystawa
19:00	DIAGNOZA I CELE Panel 2		19:00 BLOK 2 Komunikacja na Polu				
20:00	WPROWADZENIE						
21:00							

Rysunek 3.4. Harmonogram warsztatów Charrette, będący częścią zaproszenia do udziału w konsultacjach społecznych

Źródło: Zarząd Oczyszczania Miasta Warszawa: <http://zom.waw.pl/aktualnosci/jakie-pole-mokotowskie> (dostęp: 8.01.2018 r.)

W warsztatach uczestniczyli naukowcy, działacze społeczni, projektanci o różnych specjalizacjach, mieszkańcy i użytkownicy parku, osoby w bardzo różnym wieku i na różne sposoby korzystające z Pola Mokotowskiego. Na potrzeby warsztatów Charrette opracowano własną metodykę charakterystyki stref krajobrazowych dla parków miejskich. Stanowiło to rzeczywiste *novum* w podejściu do oceny parków miejskich, pozwalające na osiągnięcie efektu synergii wiedzy eksperckiej i współpracy urbanistów z przyrodnikami oraz architektami krajobrazu. Liczba i jakość wniosków wypracowanych wspólnie z interesariuszami podczas warsztatów są wyrazem troski i jednocześnie racjonalnej potrzeby widzenia Pola Mokotowskiego jako spójnej całości, z której korzystanie wymaga konkretnych zasad i rozwiązań, ale i współpracy między poszczególnymi grupami interesariuszy¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Jakie Pole Mokotowskie? Master Plan Pole Mokotowskie – Koncepcja Rozwoju, Warsztaty Charrette. Raport, Lipiec 2016


Rysunek 3.5. Fotorelacja z warsztatów

Źródło: Jakie Pole Mokotowskie? Master Plan Pole Mokotowskie – Koncepcja Rozwoju, Warsztaty Charrette. Raport, Lipiec 2016

Ponadto w ramach konsultacji społecznych zorganizowano kącik warsztatowy dla dzieci w wieku 2–10 lat. W ramach kącika dzieci brały udział w „bużkowej sondzie”, w której mogły ocenić różne rodzaje placów zabaw, rysowały swoje wymarzone Pole Mokotowskie lub w inny sposób mogły wyrazić swoje pomysły związane z parkiem (rys. 3.6).


Rysunek 3.6. Kącik warsztatowy dla dzieci

Źródło: Jakie Pole Mokotowskie? Master Plan Pole Mokotowskie – Koncepcja Rozwoju, Warsztaty Charrette. Raport, Lipiec 2016

Nawiązując do przykładu Pola Mokotowskiego, można stwierdzić, że w celu zapewnienia rzeczywistego uczestnictwa interesariuszy w procesach decyzyjnych dotyczących zarządzania/gospodarowania przyrodą w miastach, nie wystarczy tylko publiczne udostępnienie informacji. Należy zadbać również o to, aby informacja, a potem zaproszenia do kolejnych faz uczestnictwa, trafiały do odpowiednich ludzi i skutecznie nakłaniały do aktywności różne grupy zawodowe w ramach partycypacji. Dlatego też konsultacjom społecznym towarzyszyła szeroka akcja informacyjna (plakaty, akcja ulotkowa, monidła, spoty w komunikacji miejskiej, informacja na platformie internetowej¹⁰⁵, informacja na portalu społecznościowym Facebook, informacja prasowa o warsztatach Charrette, zaproszenia mailowe), realizowana w głównej mierze przez Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawy.

„Zielony Budżet Lublin”

Lublin jest pierwszym miastem w Polsce, które zdecydowało się na wprowadzenie Zielonego Budżetu¹⁰⁶. Pierwsza edycja Zielonego Budżetu spotkała się z szerokim zainteresowaniem mieszkańców. Zgłoszono 107 projektów poświęconych zieleni zarówno w Śródmieściu, jak i w poszczególnych dzielnicach na kwotę blisko 16 mln zł. Po ocenie ekspertów, do realizacji trafiły 24 projekty uznane za najbardziej nowatorskie, najciekawsze i społecznie najbardziej potrzebne. Z grupy projektów wyodrębniono kilka kategorii tematycznych: skwer, rabata, nasadzenia przyuliczne, łąka kwietna, parklet, meble miejskie i donice, ochrona zieleni istniejącej oraz park. W ostatniej kategorii z uwagi na znaczącą rolę wnioskowanych terenów w przestrzeni miasta i znaczenie dla mieszkańców, zdecydowano o sfinansowaniu tylko dokumentacji projektowej, która powstanie w wyniku szeroko prowadzonych konsultacji z udziałem okolicznych mieszkańców, uwzględniając ich pomysły oraz oczekiwania. Z pozostałych wyłoniono wnioski, które w największym stopniu spełniały przyjęte kryteria wyboru (udział zieleni, kontekst otoczenia, innowacyjność – pomysłowość, walory kompozycyjne, funkcjonalność), a ich realizacja znacząco przyczyni się do podniesienia jakości zieleni miasta w różnych aspektach.

Pomysł do Zielonego Budżetu mógł zgłosić każdy mieszkaniec Lublina, organizacja pozarządowa czy Rada Dzielniczy za pośrednictwem specjalnie do tego utworzonego formularza elektronicznego. Realizację Zielonego Budżetu nadzorował Miejski Architekt Zieleni wspierany przez inne wydziały Urzędu Miasta Lublin. W drugiej edycji Zielonego Budżetu mieszkańcy zgłosili 74 projekty (rys. 3.7). Aktualnie trwa ocena formalna przesłanych zgłoszeń (tj. własność gruntów, stan prawny nieruchomości, zapisy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, układ infrastruktury podziemnej i nadziemnej, planowane inwestycje, zgodność z przepisami prawa oraz możliwość realizacji w ciągu jednego roku). W kolejnym etapie zostaną one ocenione pod względem merytorycznym. W tym celu został powołany Zespół Ekspertów,

¹⁰⁵ Portal Miasta Stołecznego Warszawa – konsultacje: <https://konsultacje.um.warszawa.pl> (dostęp: 8.01.2018 r.)

¹⁰⁶ Portal Miasta Lublin: <https://lublin.eu/mieszkancy/partycypacja/zielony-budzet-obywatelski/informacje-ogolne/> (dostęp: 8.01.2018 r.)

w skład którego wchodzi przedstawiciele Biura Partycypacji Społecznej, Miejskiego Architekta Zieleni oraz eksperci z zakresu zieleni, gospodarki przestrzennej i krajobrazu¹⁰⁷.



Rysunek 3.7. Plakaty informacyjny dotyczący drugiej edycji Zielonego Budżetu

Źródło: Portal Miasta Lublin: <https://lublin.eu/mieszkancy/partycypacja/zielony-budzet-obywatelski/informacje-ogolne/rusza-kolejna-edycja-zielonego-budzetu,8,3307,1.html> (dostęp: 8.01.2018 r.)

Park nad Balatonem, Warszawa

Teren nad jeziorem Balaton (sztuczny zalew wodny o powierzchni ponad 2,5 ha, przez Kanał Gocławski połączony z Jeziorem Gocławskim oraz systemem wodnym Parku Skaryszewskiego) stanowił jeden z najbardziej zaniedbanych, niezagospodarowanych obszarów zieleni w dzielnicy Praga-Południe, obejmował 7 hektarów błoni (trawiastego, pustego obszaru, miejscami zabagnionego), jedną ścieżkę z kilkoma ławkami oraz jezioro Balaton. Jednocześnie obszar ten to jedyny teren zielony w najbliższym otoczeniu osiedla Gocław. Dlatego w 2007 r. władze Pragi-Południe postanowiły wykorzystać ten niezagospodarowany teren i stworzyć tam park, który będzie odpowiadał potrzebom okolicznych mieszkańców. Z inicjatywy zastępcy burmistrza dzielnicy Praga-Południe, nowy plan zagospodarowania terenu miał powstać przy zaangażowaniu mieszkańców w proces konsultacji publicznych. Konsultacje przeprowadzano kilkakrotnie, na różnych etapach procesu planowania i wdrażania projektu. Aby poznać opinie mieszkańców i dopasować do nich projekt, wykorzystano różne formy i narzędzia partycypacji, takie jak: ankietowe badania opinii mieszkańców, spotkanie z przedstawicielami władz osiedli, jak również spotkanie otwarte oraz komunikację przez media i Internet (w tym konkurs internetowy). Konsultacje społeczne rozpoczęto na etapie zgłaszania pomysłów zagospodarowania terenu. Opinie mieszkańców miały stanowić ramę do wytycznych, jakie spełniać powinien projekt parku i tym samym miały wyznaczać kryteria oceny zgłoszonych projektów.

Projekt rozpoczęto od stworzenia ankiety zawierającej pytania dotyczące aktualnego sposobu korzystania z przestrzeni nad jeziorem Balaton oraz oczeki-

¹⁰⁷ Portal Miasta Lublin: <https://lublin.eu/mieszkancy/partycypacja/zielony-budzet-obywatelski/> (dostęp: 10.01.2018 r.)

wań/wyobrażeń odnośnie do kierunku/kierunków zagospodarowania tego miejsca. W części dotyczącej potrzeb i oczekiwań względem nowej przestrzeni rekreacyjnej zawarto szeroką gamę propozycji obiektów, z której wybierać mogli mieszkańcy (ponad 25 opcji). Kwestionariusz zawierał również pytania otwarte, by każda opinia mogła zostać wyrażona w ankiecie.

Każda opcja, która otrzymała powyżej 30% głosów ankietowanych, była zobowiązująca dla planistów. Zdecydowano też, że odpowiedzi, które zyskają w ankiecie liczne poparcie, jednak nie przekroczą zadanego progu – również zostaną wzięte pod uwagę jako wytyczne, choć nie będą one dla planistów obowiązkowe. Dzięki temu już na etapie przeprowadzania ankiety można było informować mieszkańców o tym, jaka jest skala ich wpływu na przyszły wygląd terenu, co mogło motywować wypełniających ankietę do wyrażania opinii i przekonywać o chęci współpracy ze strony władz dzielnicy.

Ankiety rozprowadzano wśród mieszkańców trzema metodami dystrybucji: 1) udostępniono je w formie interaktywnego formularza na stronie internetowej Urzędu Dzielnicy Praga-Południe, 2) przesłano do spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych, których budynki znajdują się w bezpośrednim sąsiedztwie planowanego parku oraz 3) rozdawano podczas imprezy plenerowej zorganizowanej na obszarze przyszłego parku, która zgromadziła wielu mieszkańców. Pozwoliło to rozwiązać istotny problem z zachęceniem mieszkańców do wzięcia udziału w konsultacjach. Zebrano ponad 300 odpowiedzi, z czego większość uzyskano w wyniku bezpośredniego kontaktu z interesariuszami. O wynikach ankiety informowano mieszkańców w lokalnych mediach oraz na stronach internetowych dzielnicy.

Opinie mieszkańców wyrażone w ankiecie posłużyły do sformułowania specyfikacji do konkursu na projekt parku. Osiem propozycji uzyskało poparcie mieszkańców tak duże, że stały się kryterium obowiązkowym dla architektów.

O rezultatach konkursu i wpływie głosu mieszkańców na kształt projektu poinformowano mieszkańców na dwa sposoby. Projekty biorące udział w konkursie udostępniono do oglądania w formie otwartej wystawy. Ponadto zorganizowano dwa spotkania, podczas których przeprowadzono konsultacje wybrane go projektu. Pierwsze ze spotkań odbyło się z udziałem przedstawicieli władz dzielnicy odpowiedzialnych za projekt i przedstawicieli samorządu osiedla Gocław. Drugie spotkanie było otwarte dla wszystkich zainteresowanych i przyciągnęło ponad 150 osób, skutecznie rozpropagowując informacje o postępach działań dotyczących parku. Przede wszystkim jednak drugie spotkanie umożliwiło wypracowanie wspólnie z interesariuszami dalszych poprawek do zwycięskiego projektu, dzięki czemu również na tym etapie precyzyjniej dopasowano projekt do potrzeb przyszłych użytkowników.

Następnie podczas drugiego etapu procesu, mieszkańcy mogli obejrzeć wizualizację terenu na jednej z trzech tablic umieszczonych wokół jeziora Balaton. Zapisano tam wszystkie podstawowe informacje dotyczące projektu, terminów jego realizacji oraz kosztów poniesionych przez dzielnicę. Miało to na celu zwiększenie świadomości całego procesu i jego akceptację wśród mieszkańców. Ponadto w tym okresie skonsultowano dodatkowo projekt stworzenia placów zabaw dla dzieci na terenie parku, w wyniku czego uzgodniono,

że w parku powstaną dwa place zabaw: dla młodszych i dla starszych dzieci. Ich końcowy wygląd nie został jednak doprecyzowany w głównym projekcie – miał powstać w ramach współpracy z mieszkańcami.

W efekcie tak przeprowadzonych działań opartych na partycypacji publicznej, po trzech latach od rozpoczęcia konsultacji powstał park, o którego kształcie w 80% zdecydowali mieszkańcy. Dzięki temu obszar ten został bardziej dopasowany do potrzeb oraz oczekiwań użytkowników, który cieszy się dużą popularnością (rys. 3.8).



Rysunek 3.8. Park nad Balatonem w Warszawie

Źródło: Budowlany serwis Murapol Plus: http://www.muratorplus.pl/inwestycje/inwestycje-publiczne/architektura-krajobrazu-balaton-warszawa-goclaw-zdjecia_79505.html (dostęp: 10.01.2018 r.)

Ponadto dzięki partycypacji osiągnięto również „wartość dodaną”, jaką były:

- zadowolenie i satysfakcja mieszkańców z projektu – w trakcie jego trwania, jak i po zakończeniu zauważono znacznie mniej skarg i wątpliwości mieszkańców zgłaszanych do Urzędu Dzielnicy w porównaniu z innymi projektami, które nie były poddane tak szerokim konsultacjom;
- zmiana nastawienia do partycypacji wśród urzędników miejskich – osoby biorące udział w projekcie miały okazję przekonać się o korzyściach płynących z partycypacji.

Przykład partycypacji społecznych dotyczących Balatonu ukazuje mnogość zastosowanych metod konsultacji (ankieta, Internet, spotkania, prace nad makietą)¹⁰⁸.

„Internetowe” narzędzia partycypacji

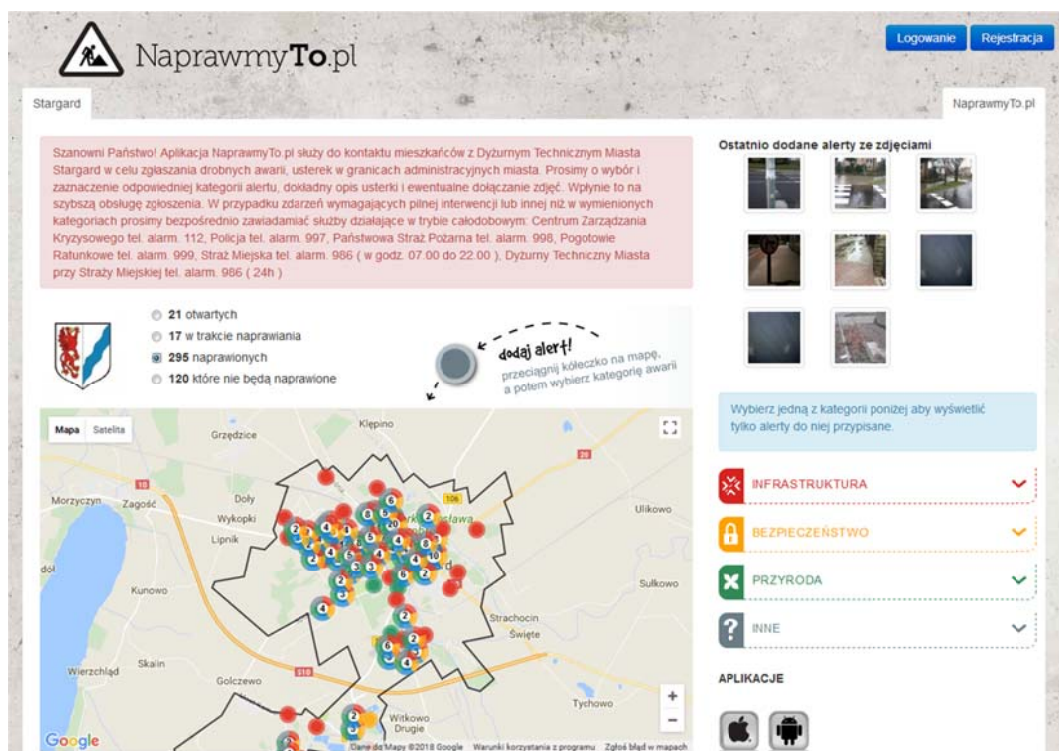
Najnowsze technologie, wykorzystujące Internet oraz mobilne urządzenia elektroniczne, umożliwiają oddolne pozyskiwanie danych dotyczących elementów przyrody w mieście, zgłaszanie problemów występujących w przestrzeni miejskiej, przeprowadzanie społecznej diagnozy jakości przestrzeni oraz wspieranie udziału społecznego w podejmowaniu decyzji. Znajdują także zastosowanie w bieżącym zarządzaniu zielenią miejską, działaniach ochron-

¹⁰⁸ Baza dobrych praktyk partycypacji: <http://partycypacja.fise.org.pl/x/760749> (dostęp: 10.01.2018 r.)

nych, rewitalizacji i planowaniu inwestycji, a także planowaniu przestrzennym. Jednocześnie takie metody i narzędzia wydają się atrakcyjne i przyjazne dla różnych grup użytkowników.

Rozwój internetowych systemów informacji geograficznej w ostatnich latach przyczynił się do powstania kilku metod pozyskiwania danych i komunikacji, mogących istotnie wspierać udział społeczny w zarządzaniu i gospodarowaniu przyrodą w mieście. Jednak należy mieć na uwadze, że partycypacyjne systemy informacji geograficznej (ang. *public participation GIS* – PP GIS) przynoszą najlepsze efekty, gdy łączą ze sobą kilka metod partycypacji i sposobów komunikowania się między uczestnikami¹⁰⁹.

Narzędzia służące do zgłaszania problemów wspierają bieżące zarządzanie infrastrukturą i elementami przyrody miasta, angażując mieszkańców w dbałość o otoczenie i środowisko, w którym mieszkają. Przykładem jest serwis „NaprawmyTo!”¹¹⁰ (rys. 3.9) prowadzony przez Fundację Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”. Podstawową funkcją serwisu jest możliwość zaznaczania lokalizacji problemu na mapie, dodawanie jego opisu, a także możliwość poinformowania o zgłoszeniu odpowiednich instytucji, które odpowiadają za rozwiązywanie określonych kategorii spraw (infrastruktura, bezpieczeństwo, przyroda, budynki i inne). Zaangażowanie i praca wykonywana przez mieszkańców przy pomocy „NaprawmyTo!” stanowi istotne wsparcie w obszarze zarządzania przyrodą¹¹¹.



Rysunek 3.9. Stan alertów w serwisie Naprawmyto.pl, na przykładzie Stargardu

Źródło: Portal NaprawmyTo: <http://naprawmyto.pl/stargard/> (dostęp: 29.01.2018 r.)

¹⁰⁹ M. Czepkiewicz, Systemy informacji geograficznej w partycypacyjnym zarządzaniu przyrodą w mieście. Zrównoważony Rozwój – Zastosowania, nr 4, 2013

¹¹⁰ Portal NaprawmyTo: <http://naprawmyto.pl/home> (dostęp: 12.01.2018 r.)

¹¹¹ Ibidem

Obecnie¹¹² w serwisie funkcjonują podstrony 17 miejscowości. Przykładowo w Stargardzie, w 2017 r., mieszkańcy zgłosili ponad 420 alertów. Rozwiązanych zostało 280 z nich, a 35 jest w trakcie realizacji. Zdarzały się jednak takie, które strażnicy miejscy odrzucali, jednocześnie informując mieszkańców o powodach tych decyzji¹¹³.

Warto zauważyć, że serwis Naprawmyto.pl, choć jest interesującym narzędziem do prowadzenia konstruktywnego dialogu z interesariuszami, umożliwiając im wyrażenie aprobaty lub zgłaszanie zastrzeżenia, to nie jest jednak traktowany jako element polityki planistycznej czy strategicznej gminy, a jedynie usprawnienie zarządzania kryzysowego i reagowania na nieprawidłowości. Przykładowo w zakresie zarządzania przyrodą w mieście, tematyka alertów obejmuje takie zagadnienia, jak: dzikie wysypisko, niewłaściwa opieka nad zwierzęciem, gruz, zniszczona zieleń, niszczenie siedlisk roślin i zwierząt, nieprawidłowość w parku i zieleńcu, martwe zwierzę czy niedrożny rów melioracyjny. Mimo że nie może być traktowane jako narzędzie do pełnowymiarowego zarządzania zasobami przyrody w mieście czy w terenach podmiejskich, to jednak pozwala na sprawniejsze monitorowanie i reagowanie na problemy mające wpływ na stan zieleni miasta.

Zdecydowanym plusem takiego rozwiązania, wpływającym pozytywnie na aktywizację mieszkańców, środowisk lokalnych czy interesariuszy z różnych grup zawodowych jest fakt, że: (...) *w tym systemie nie ma terminów realizacji, oficjalnych potwierdzeń, procedury skargowej – jest za to wzajemna pomoc, zrozumienie i współpraca*¹¹⁴.

Inne, bardzo praktyczne narzędzie konsultacyjne, nakierowane bezpośrednio na poprawę zarządzania zasobami przyrody w mieście, oparte na internetowym systemie informacji geograficznej zostało zastosowane w Poznaniu w II etapie konsultacji społecznych dla obszaru, dla którego został sporządzony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego „Park Kasprowicza” w Poznaniu, powołany uchwałą Rady Miasta Poznania nr LXI/949/VI/2013 z dnia 20 grudnia 2013 r.

Badanie przeprowadzano w okresie do czerwca do sierpnia 2015 r. w ramach projektu „Badanie eksperymentalne udziału społecznego w podejmowaniu decyzji planistycznych z wykorzystaniem internetowego systemu informacji geograficznej”¹¹⁵ w Instytucie Geoekologii i Geoinformacji na Wydziale Nauk Geograficznych i Geologicznych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu we współpracy z Miejską Pracownią Urbanistyczną w Poznaniu i Prezydentem Miasta Poznania.

Prace obejmowały spotkanie z interesariuszami, a następnie 1,5-miesięczne konsultacje z wykorzystaniem zbudowanego specjalnie w tym celu narzędzia – **geodyskusji**, czyli internetowej aplikacji składającej się z dwóch głównych części: modułu mapy oraz modułu dyskusji, co umożliwiło zapoznanie się

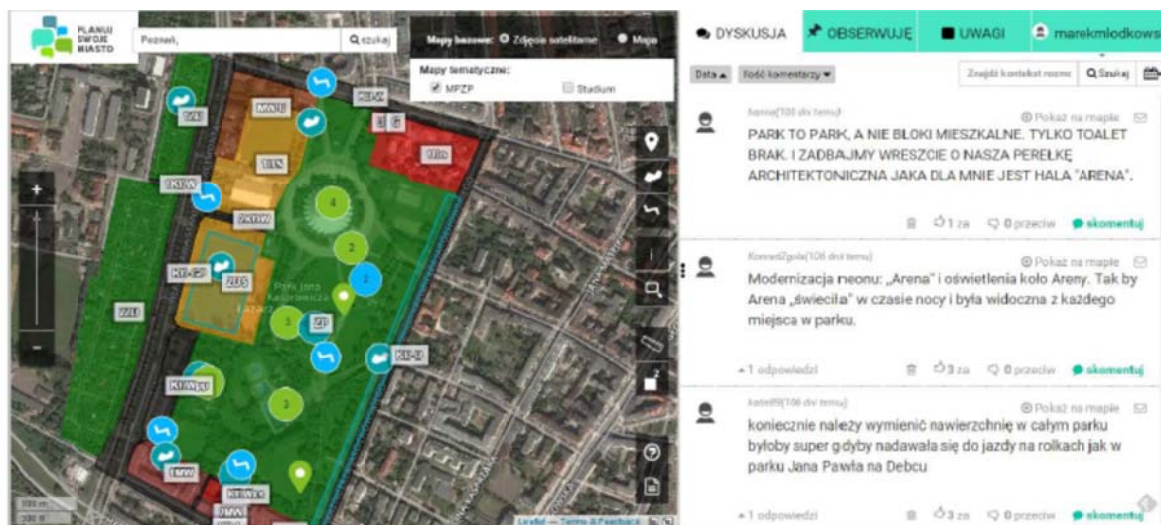
¹¹² Stan na 26.01.2018 r.

¹¹³ <http://twojeradio.fm/news.php?readmore=7841> (dostęp: 9.01.2018 r.)

¹¹⁴ Wypowiedź dr. Krzysztofa Żuka, Prezydenta Miasta Lublin: źródło: <http://naprawmyto.pl/home> (dostęp: 26.01.2018 r.)

¹¹⁵ Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/05/B/HS4/03850

z roboczą wersją treści uchwały i rysunku planu oraz wypowiedzanie się na temat proponowanych rozwiązań¹¹⁶ (rys. 3.10).



Rysunek 3.10. Geodyskusja – widok okna aplikacji dla zalogowanego użytkownika

Źródło: P. Jankowski, Z. Zwoliński, T. Kaczmarek, M. Młodkowski, M. Czepkiewicz, M. Wójcicki, Raport z badania procesu konsultacji społecznych przeprowadzonych przy pomocy narzędzia internetowego geodyskusji dotyczących zapisów projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Park Kasprowicza”, Poznań, 2016

W konsultacjach społecznych wzięło udział 128 interesariuszy, głównie mieszkańców miasta, a także autorzy projektu planu z Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Poznaniu, których udział polegał na komentowaniu wypowiedzi innych uczestników lub odpowiadaniu na ich pytania. Podczas dyskusji 81 mieszkańców wyraziło swoją opinię na temat zapisów projektu miejscowego planu. Pozostali uczestnicy wzięli udział w dyskusji przez wyrażenie swego poparcia lub sprzeciwu dla wypowiedzi innych uczestników przez wybór opcji „za” lub „przeciw”. Większość wypowiedzi uczestników dyskusji nie odnosiła się bezpośrednio do zapisów planu, a dotyczyła pomysłów na modernizację istniejących i wprowadzenie nowych obiektów sportowo-rekreacyjnych oraz uzupełnianie wyposażenia parku¹¹⁷.

Geoankiety w mapowaniu partycypacyjnym

Zgłoszenia dotyczące elementów przyrody i infrastruktury są przydatne w bieżącym zarządzaniu przyrodą w mieście. Jednak dla działań planistycznych, rewitalizacyjnych i związanych z urządzaniem nowych terenów zieleni, wymagane jest prowadzenie bardziej systematycznych badań jakości przestrzeni. W tym zakresie zastosowanie znajduje tzw. mapowanie partycypacyjne. Może być stosowane przy użyciu klasycznych map w postaci wydrukowanej

¹¹⁶ P. Jankowski, Z. Zwoliński, T. Kaczmarek, M. Młodkowski, M. Czepkiewicz, M. Wójcicki, Raport z badania procesu konsultacji społecznych przeprowadzonych przy pomocy narzędzia internetowego geodyskusji dotyczących zapisów projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Park Kasprowicza”, Poznań, 2016

¹¹⁷ P. Jankowski, Z. Zwoliński, T. Kaczmarek, M. Młodkowski, M. Czepkiewicz, M. Wójcicki, Raport z badania procesu konsultacji społecznych przeprowadzonych przy pomocy narzędzia internetowego geodyskusji dotyczących zapisów projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Park Kasprowicza”, Poznań, 2016

lub też w postaci cyfrowej, dostępnych na stronach www lub przez aplikacje internetowe. Informacje o zaznaczeniach na mapie można zbierać w procesie warsztatów mapowania lub przez geoankiety. Podczas warsztatów uczestnicy podejmują wspólnie decyzje o tym, którym miejscom przypisać poszczególne charakterystyki. Umożliwia to poznanie nie tylko cech lokalizacji, ale również pozwala na aktywny udział w dyskusji uczestników warsztatów. Dyskusje te często są źródłem istotnych informacji kontekstowych, ułatwiających późniejszą interpretację otrzymanych wyników mapowania. Warsztaty stanowią też często swoisty test przed rozpoczęciem mapowania internetowego, który pozwala na weryfikację trafności elementów mapowanych dla danego obszaru badań, zrozumienia pytań przez respondentów, odpowiedniej skali mapy oraz zastosowanego podkładu. Geoankieta realizowana za pośrednictwem Internetu jest natomiast wykorzystywana do pozyskiwania informacji od indywidualnych uczestników badania.



Rysunek 3.11. Warsztaty mapowania partycypacyjnego

Źródło: A. Dubel (red.), Partycypacyjne mapowanie terenów chronionych na obszarze Natura 2000 Dolinki Jurańskie PLH120005 Wspólne Zarządzanie Przyrodą, Kraków, 2016

Każdorazowo respondenci zaznaczają wybrane przez nich cechy i inne elementy na mapie, nie widząc zaznaczeń innych osób – nie sugerując się zatem wyborami innych respondentów. Geoankietę można wypełnić indywidualnie (samodzielnie przez stronę internetową) bądź z asystą ankietera. Umożliwia to zaangażowanie znacznie większej liczby osób w porównaniu do warsztatów, z drugiej strony jednak średni czas, jaki respondent poświęca na geoankietę, jest znacznie krótszy w porównaniu z warsztatami, co przekłada się na uzyskanie mniej szczegółowych informacji o analizowanym obszarze¹¹⁸. Metody mapowania partycypacyjnego (rys. 3.11) z powodzeniem zastosowano w projekcie „Wspólne Zarządzanie Przyrodą” dotyczącym usprawnienia partycypacji lokalnych społeczności w zarządzaniu obszarem Natura 2000 Dolinki Jurańskie¹¹⁹.

¹¹⁸ A. Dubel (red.), Partycypacyjne mapowanie terenów chronionych na obszarze Natura 2000 Dolinki Jurańskie PLH120005 Wspólne Zarządzanie Przyrodą, Kraków, 2016

¹¹⁹ Centrum Rozwiązań Systemowych: <https://crs.org.pl/projekty/wspolne-zarzadzanie-przyroda/> (dostęp: 12.01.2018 r.)

3.2. Identyfikacja problemów związanych ze współpracą między grupami zawodowymi w celu wdrażania systemowych rozwiązań ochrony i zarządzania zasobami przyrody

Realizacja działań na płaszczyźnie wdrażania systemowych rozwiązań ochrony i zarządzania zasobami przyrody to dążenie do współpracy między wieloma grupami zawodowymi. Wśród nich wyróżnić można m.in.

- administrację rządową ds. ochrony środowiska/przyrody,
- administrację samorządową,
- urbanistów,
- specjalistów w zakresie ochrony środowiska/przyrody,
- specjalistów w zakresie gospodarki energetycznej (np. audytorów),
- specjalistów w zakresie gospodarki wodno-ściekowej (np. hydrotechników),
- specjalistów w zakresie gospodarki odpadami,
- przedsiębiorców,
- mieszkańców itd.

Szczegółowy wykaz grup zawodowych przedstawiono w tabeli 1.2 – zidentyfikowane grupy interesariuszy.

W ramach realizacji różnych przedsięwzięć dochodzi do interakcji między poszczególnymi grupami zawodowymi. Ze względu na fakt, że każdej z tych grup zawodowych przyświecają inne cele, często dochodzi do powstawania problemów związanych ze współpracą między tymi grupami.

Analiza literatury przedmiotu pozwoliła^{120,121,122,123} na zidentyfikowanie czterech zasadniczych grup problemów związanych z wdrażaniem systemowych rozwiązań ochrony i zarządzania zasobami przyrody. Wśród nich można wyróżnić:

- 1) problemy natury prawnej,
- 2) problemy natury organizacyjno-zarządczej,
- 3) problemy natury informacyjnej,
- 4) problemy dotyczące współpracy.

Najważniejszymi problemami są kwestie natury prawnej. W Polsce nie obowiązuje prawo obligujące do tworzenia i wdrażania spójnych systemów zieleni w miastach. Powszechnie w działaniach mających na celu zarządzanie zasobami przyrody wykorzystuje się: zarządzenia prezydenta RP, dokumenty strategiczne oraz dedykowane zarządzaniu przyrodą zapisy w lokalnych programach ochrony środowiska, studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zapisy zawarte w tych dokumentach

¹²⁰ K. Biejat, Zarządzanie oraz ochrona zieleni w polskich miastach, Fundacja Sendzimira, Warszawa, 2017

¹²¹ K. Pawłowska, Partycypacja społeczna w podejmowaniu decyzji dotyczących przyrody w mieście. Zrównoważony Rozwój – Zastosowania, nr 3, Fundacja Sendzimira, Kraków, 2012, s. 49-70

¹²² B. Kożuch, C. Kochalski, Strategiczne zarządzanie miastem w teorii i praktyce Urzędu Miasta Poznania, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, 2011

¹²³ L. Trzaski, Przestrzenny i środowiskowy wymiar zrównoważonego rozwoju terenów zurbanizowanych, Monografia w ramach Akademii Zrównoważonego Rozwoju Terenów Zurbanizowanych, Główny Instytut Górnictwa, Katowice, 2015

charakteryzują się dużym stopniem ogólności, co sprawia, że kwestie związane z wdrażaniem systemowych rozwiązań w zakresie ochrony i zarządzania zasobami przyrody wdrażane są w miastach w różnym zakresie. W niektórych miastach opracowywane są wewnętrzne procedury na poziomie miejskim (uchwalone przez prezydentów miast). W innych natomiast tworzone są procedury na poziomie poszczególnych jednostek zarządzających, które stają się wewnętrznymi standardami tych jednostek. Bardzo często realizacja zamierzeń związanych z zagadnieniami przyrodniczymi zależy od zaangażowania przedstawicieli poszczególnych grup zawodowych. Rozproszenie, różny zakres, a także poziom intensywności podejmowanych działań, przyczyniają się do deficytu modelowych procedur postępowania, braku wzorów dokumentów i interpretacji prawnych związanych ze wspomnianymi zagadnieniami. W niektórych miastach opracowane zostały standardy zakładania i pielęgnowania podstawowych rodzajów działalności. Standardy te określają wymogi, jakie musi spełniać wykonawca przy utrzymywaniu i pielęgnowaniu terenów zieleni. Są one obligatoryjnie dołączane do przetargów i umów. Wymogi te są wdrażane przez Zakłady Zieleni Miejskiej i obowiązkowe dla wykonawców pielęgnujących zieleni, pracujących na zlecenie tychże zakładów. Niemniej nie obowiązują np. deweloperów i właścicieli prywatnych realizujących procesy inwestycyjne na terenie miasta. Podjęcie działań w kierunku unifikacji reguł tworzenia i wdrażania spójnych systemów zieleni w miastach mogłoby przyczynić się do ich systematycznego rozwoju.

W ramach wdrażania systemowych rozwiązań ochrony i zarządzania zasobami przyrody wskazuje się również, jako bardzo istotne, problemy natury organizacyjno-zarządczej. Nierzadko można spotkać się z sytuacją, kiedy miasto nie posiada opracowanych planów działania pozwalających na utworzenie w nich ciągłego systemu zielonej infrastruktury. Brak jasno nakreślonych kierunków działań sprawia, że aktywność w tym zakresie podejmowana jest incydentalnie, w sposób bardzo chaotyczny, bez wnikliwych przemyśleń. Problemатyczne okazuje się również być podjęcie decyzji, jaki przyjąć system zarządzania zasobami przyrody miasta? Czy powinien on być scentralizowany, gdzie Zakład Zieleni Miejskiej zarządza wszystkimi terenami zieleni leżącymi w obrębie danej gminy, czy też zdecentralizowany, gdzie realizację zaplanowanych zadań deleguje się na poszczególne podmioty. Podobnie kontrowersyjna jest kwestia związana z organizacją systemu utrzymywania i pielęgnowania zieleni. Nie zawsze w sposób jednoznaczny można określić, czy powinien on bazować na Zakładzie Zieleni Miejskiej, czy też zadania te powinny być zlecane firmom zewnętrznym. Na przestrzeni wielu lat nie wypracowano również modelowych rozwiązań z zakresu ochrony zieleni w procesie inwestycyjnym. W większości przypadków miasta podejmują aktywność w tym zakresie wedle własnego uznania. Realizują zadania drogą prób i błędów, w większym lub mniejszym stopniu osiągając zamierzone cele. Stąd też zaleca się włączanie inwestorów publicznych, a także prywatnych w czynną ochronę zieleni w procesach inwestycyjnych. Organizacja działań może opierać się na partycypacyjnym wypracowaniu standardów postępowania z zielenią w procesach

inwestycyjnych realizowanych w ramach zamówień publicznych, a także na poszukiwaniu alternatywnych form finansowania rozwoju zieleni.

Kolejnym najczęściej pojawiającym się problemem w zakresie wdrażania systemowych rozwiązań ochrony i zarządzania zasobami przyrody jest zła jakość komunikacji między różnymi grupami zawodowymi, spowodowana brakiem dostępu do informacji. Bariera informacyjna i mentalna powodują, że w polskich miastach nie podejmuje się prób dostosowania gospodarowania zasobami przyrody, np. do wymogów unijnej strategii ochrony przyrody implementowanych m.in. do krajowego programu ochrony różnorodności biologicznej (dokument rządowy uchwalony przez Radę Ministrów w 2015 r.) oraz do Krajowej Polityki Miejskiej. Nie przekazuje się informacji, że w świetle przytoczonych dokumentów zasoby przyrody miasta są jego kapitałem i potencjalną zieloną (błękitno-zieloną) infrastrukturą. Oznacza to, że grupy zawodowe nie są świadome też, że:

- cenność zasobów przyrody mierzona może być potencjałem i dostępnością usług ekosystemowych (tj. korzyści materialnych i niematerialnych wpływających na dobrostan ludzi),
- cenne zasoby przyrody znajdują się na obszarach słabo zaludnionych i peryferyjnych, ale i również w miastach i na terenach podmiejskich,
- w warunkach intensywnej antropopresji nie wystarcza konserwatorska ochrona oparta na zakazach i ograniczeniach – podstawą w zarządzaniu przyrodą jest umiejętne wspomaganie procesu samopodtrzymywania systemu przyrodniczego.

Brak wypracowanych metod i narzędzi porozumiewania się uniemożliwia prowadzenie merytorycznej komunikacji między przedstawicielami różnych wspomnianych grup, np. między samorządami a innymi interesariuszami. Poszczególni interesanci nie mają również dostępu do wiedzy i dobrych praktyk z zakresu zarządzania zielenią miejską. Często trudno także pozyskać informacje dotyczące możliwości finansowania rozwoju zieleni w danym mieście i za granicą. Przyczyną tego jest brak modelowych rozwiązań w zakresie dostępu do informacji publicznej o zieleni, a także brak udostępnionej platformy, umożliwiającej dialog między poszczególnymi interesariuszami. Uniemożliwia to utworzenie bazy danych pozwalającej na łatwe i szybkie scharakteryzowanie dostępnych terenów zieleni w mieście, oraz, co może być kolejnym krokiem, stworzenie elektronicznego systemu zieleni miejskiej. Wspominana baza mogłaby być punktem wyjścia do kreowania dalszych działań związanych z zielenią miejską. Mogłaby stać się płaszczyzną wymiany wiedzy i informacji na temat zarządzania i ochrony zieleni. Na jej łamach można by poruszać kwestie dotyczące m.in. nasadzeń w procesach inwestycyjnych (zarówno nowych, jak i zastępczych), systemu inwentaryzacji terenów zieleni, możliwości nawiązywania i podtrzymywania współpracy między różnymi podmiotami, czy też sposobów walki z chorobami i szkodnikami. W związku z powyższym postuluje się, aby zwiększać możliwości komunikowania się i współpracy przedstawicieli różnych grup zawodowych w celu podejmowania wspólnych przedsięwzięć dotyczących zachowania, wzmocnienia i trwałego korzystania z zasobów przyrody miasta.

Do innych komplikacji utrudniających współpracę między interesariuszami różnych grup zawodowych zaliczane są m.in. brak integracji w podejmowanych działaniach związanych z realizowanymi przedsięwzięciami. Często dochodzi do konfliktu interesów między różnymi grupami zawodowymi, np. administracją samorządową a lokalnymi przedsiębiorcami lub też ekspertami z zakresu ochrony środowiska a deweloperami. Konflikty występują także w obrębie tej samej grupy. Podczas prac nad opracowaniem regulaminu parku, w jednym z miast, doszło do konfliktu związanego z wyborem między sprzecznymi potrzebami mieszkańców. Właściciele czworonogów optowali za możliwością swobodnego wyprowadzania psów bez kagańców i smyczy. Natomiast rodzice małych dzieci preferowali ograniczenie swobody psów na rzecz bezpieczeństwa swoich dzieci i czystości trawników¹²⁴. Często problematyczny okazuje się również różny poziom aktywności poszczególnych grup zawodowych, a także przedstawicieli danej grupy w obszarze współdziałania. W przypadku mieszkańców często obserwuje się ich zbyt niską aktywność, co uniemożliwia pozyskiwanie informacji, np. za pomocą ankiet publikowanych na stronie internetowej Urzędu Gminy lub za pośrednictwem wspólnot mieszkaniowych. Znikomy zwrot odpowiedzi nie pozwala na poznanie opinii większości mieszkańców i realizację zaplanowanych inwestycji. Zdarzyć się może również sytuacja odwrotna, kiedy w przypadku przesadnej aktywności niewielkiej grupy lub nawet jednego z mieszkańców, dochodzi do nagromadzenia zbyt dużej ilości informacji, która nie odzwierciedla opinii reprezentowanej grupy. Wtedy realizowane zadania nie spełniają oczekiwań większości. W związku z powyższym proponuje się rozpagowanie zasad partycypacji różnych grup zawodowych w kreowaniu, zarządzaniu, gospodarowaniu zasobami przyrody miasta, a także podkreślaniu ich aktywności na rzecz ww. działań.

Przywołane w niniejszym rozdziale przykłady doświadczeń polskich potwierdzają, że udział mieszkańców i innych interesariuszy w zarządzaniu przyrodą w mieście może przynieść wiele korzyści. Jedną z ważniejszych jest lepsze dopasowanie powstających rozwiązań do potrzeb lokalnych społeczności, przez właściwe rozpoznanie ich potrzeb, z równoczesnym poszanowaniem wartości przyrodniczych i usług ekosystemowych, jakie daje otaczająca przyroda. Partycypacja pomaga także budować kapitał społeczny i zaufanie do administracji publicznej oraz wzmacnia przywiązanie uczestników do miejsca zamieszkania. Odpowiednio przeprowadzony udział społeczny może zapobiegać powstawaniu konfliktów o przestrzeń, które bardzo często dotyczą przyrody w mieście, co jednocześnie przyspiesza procesy planistyczne i inwestycyjne.

Często w osiągnięciu zamierzonych celów związanych z wdrażaniem systemowych rozwiązań dla ochrony i zarządzania zasobami przyrody, dochodzi do konfliktów zarówno między istniejącymi grupami zawodowymi, jak i w ramach tych grup. Przyczyną tych konfliktów jest m.in. brak jasno sformułowanych regulacji prawnych narzucających zasady postępowania. Problematyczne okazują się również być kwestie natury organizacyjno-zarządczej. Brak jasno nakreślonych kierunków działania sprawia, że w poszczególnych miastach

¹²⁴ Baza dobrych praktyk partycypacji: <http://partycypacja.fise.org.pl/x/760749> (dostęp: 12.01.2018 r.)

zadania związane z zagospodarowaniem terenów przyrodniczych realizowane są sporadycznie, bez należytej refleksji, często w sposób niezorganizowany. Do wspomnianego nieskoordynowania działań przyczyniają się również problemy komunikacyjne. Brak wypracowanych metod i narzędzi porozumiewania się, uniemożliwia prowadzenie dialogu między przedstawicielami różnych grup zawodowych. W sposób naturalny prowadzi to do braku merytorycznego konsensusu między nimi. Brak wymiany informacji, to również powód kolejnego problemu, jakim jest brak konsolidacji (zarówno między grupami, jak i w ramach poszczególnych grup) w podejmowanych działaniach związanych z realizowanymi przedsięwzięciami. Mając na uwadze znaczenie podejmowanych działań na rzecz zagospodarowania cennych przyrodniczo miejskich i podmiejskich terenów, zaleca się wcześniejsze rozpoznanie potencjalnych problemów, jakie mogą wystąpić na terenie danego miasta. Ich znajomość pozwoli na uniknięcie ich powielenia. Co więcej może przyczynić się do sprawniejszego wdrożenia systemowych rozwiązań, mających na celu zagospodarowanie cennych przyrodniczo miejskich i podmiejskich terenów.

4. DIAGNOZA WYZWAŃ, SZANS I BARIER SKUTECZNEJ PARTYCYPACJI RÓŻNYCH GRUP ZAWODOWYCH W ZARZĄDZANIU/ GOSPODAROWANIU PRZYRODĄ POLSKICH MIAST I TERENÓW PODMIEJSKICH

4.1. Identyfikacja wyzwań, szans i barier skutecznej partycypacji różnych grup zawodowych w zarządzaniu i gospodarowaniu przyrodą polskich miast i terenów podmiejskich

Partycypacja społeczna w ochronie przyrody i środowiska jest ważnym elementem społecznej gospodarki rynkowej¹²⁵. Prawodawstwo polskie dokładnie określa przypadki¹²⁶, w których partycypacja społeczna jest obowiązkowa, a jej szczególna funkcja jest widoczna w zakresie ochrony środowiska i prowadzenia działalności gospodarczej na obszarach przyrodniczych. Choć opinia obywateli i wybranych grup zawodowych w decyzjach związanych z zarządzaniem zielonymi zasobami miasta ma szczególne znaczenie, to praktyka pokazuje, że dotychczasowy poziom partycypacji obywatelskiej w tym obszarze jest niewystarczający¹²⁷. Jednym z kluczowych zaleceń Unii Europejskiej jest wspieranie komunikacji społecznej i zaangażowanie możliwie największej reprezentacji grup społecznych i zawodowych w decyzje związane z zarządzaniem wspólnym dobrem. W ciągu ostatnich lat można zauważyć znaczący wzrost liczby inicjatyw związanych z udziałem społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji lokalnych. W dalszym ciągu poszukiwane są uniwersalne rozwiązania pozwalające na przeprowadzenie skutecznej partycypacji różnych grup społeczno-zawodowych. Identyfikacja wyzwań, szans i barier w zakresie współdziałania społeczeństwa w przygotowaniu planów zielonej infrastruktury, realizacji polityki ochrony środowiska czy podejmowaniu decyzji pozwoli na wyodrębnienie tych czynników, które mają bezpośredni wpływ na realizację skutecznej partycypacji.

4.1.1. Wyzwania i szanse dla skutecznej partycypacji

Mieszkańcy coraz częściej dostrzegają pozytywny wpływ zieleni na jakość życia na terenach zurbanizowanych. Rosnąca świadomość ekologiczna przyczynia się do większego zaangażowania społeczeństwa w podejmowanie decyzji związanych z zarządzaniem zielenią na terenach miejskich i podmiejskich. Są to decyzje dotyczące zarówno istniejących terenów zielonych, jak i wprowadzania nowych form takich przestrzeni. Obowiązek włączania interesariuszy

¹²⁵ J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, Partycypacja społeczna w ochronie środowiska jako instrument społecznej gospodarki rynkowej, Gdańskie Studia Prawnicze, 2017, nr 1, s. 229-242

¹²⁶ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2008 nr 199 poz. 1227)

¹²⁷ Karpacki Uniwersytet: <http://www.karpackiuniwersytet.pl/67,a,czlowiek-a-obszary-natura-2000-konflikty-interesow-czy-szansa-na.htm> (dostęp: 12.01.2018 r.)

społecznych w tego typu proces decyzyjny wynika zarówno z przepisów krajowych, jak i przyjętych przez Polskę konwencji międzynarodowych^{128,129,130}.

Planowanie partycypacyjne w ochronie przyrody ma szczególne znaczenie, w związku z czym uczestnictwo w tym procesie różnych interesariuszy i ich dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie, są rozproszone i zabezpieczone w wielu aktach prawnych. Podstawowym aktem prawnym, który gwarantuje to prawo, jest Konstytucja RP – art. 74 ust. 3, w której jednoznacznie stwierdzono, że: *każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska*. Udział społeczeństwa w ochronie środowiska regulowany przez przepisy prawa krajowego, pozwala na zwiększanie zakresu uczestnictwa obywatelskiego w życiu publicznym i zapewnia udział w procesie podejmowania konkretnych decyzji mających bezpośredni wpływ na społeczność, lokalną gospodarkę i środowisko.

Innymi ważnymi aktami prawnymi mówiącymi o: udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹³¹ są następujące ustawy:

- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska;
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach;
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne;
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o krajowym systemie ekzarządzania i audytu (EMAS);
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody;
- Ustawa z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji;
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie.

Rozwój partycypacji stymulowany jest także przez Unię Europejską, która przyjęła zasadę preferencji w finansowaniu projektów, które uwzględniają element zaangażowania społeczności lokalnej. Wynika to z szeregu korzyści, które niesie ze sobą włączenie interesariuszy (społeczność lokalna, przedstawiciele instytucji, organizacji czy sektora prywatnego) w zarządzanie miejskimi zasobami przyrody. Doświadczenia krajowe i zagraniczne wskazują, że właściwie przeprowadzony proces partycypacji daje szereg korzyści. W przypadku projektów nastawionych na zwiększenie atrakcyjności terenów zielonych możliwe jest bardziej racjonalne i efektywne wydatkowanie środków publicznych.

¹²⁸ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz. U. 2003 nr 78 poz. 706)

¹²⁹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003 nr 80 poz. 717)

¹³⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 maja 2009 r. w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka ekologiczna Państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016” (M. P. 2009 nr 34 poz. 501)

¹³¹ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2008 nr 199 poz. 1227)

Praktyczna wiedza ludzi dobrze znających teren i uwzględnienie potrzeb mieszkańców, pozwalają na optymalizację procesu projektowania, a finalne rozwiązania spełniają oczekiwania jak najszerzej grupy odbiorców. Włączenie interesariuszy w proces planowania i realizacji inwestycji pozwala także na utożsamienie się mieszkańców z przedsięwzięciem. Przekłada się to na większą satysfakcję i dbałość lokalnej społeczności o utrzymanie uzyskanych efektów. W odniesieniu do przedsięwzięć mogących powodować konflikty społeczne partycypacja umożliwia natomiast ograniczenie ryzyka przedłużenia się lub zablokowania planowanej inwestycji w wyniku protestów społecznych. Bezpośredni kontakt przedstawicieli władz publicznych ze społecznością pozwoli na rzetelne przedstawienie celów i założeń planowanego przedsięwzięcia i w ten sposób na uniknięcie nieporozumień i rozpowszechniania nieprawdziwych informacji. Dzięki poznaniu obaw i argumentów społeczności możliwe jest skorygowanie założeń przedsięwzięcia na wczesnym etapie planowania, co w znaczącym stopniu może ograniczyć koszty i skrócić czas realizacji inwestycji¹³².

Pomimo wielu korzyści wynikających z uwzględniania partycypacji w planowaniu i realizacji decyzji w obszarze zarządzania zielonymi zasobami miasta, w wielu przypadkach proces ten jest traktowany jako niepotrzebny lub nawet przeszkadzający w skutecznym zarządzaniu. Wśród instytucji odpowiedzialnych za angażowanie społeczeństwa istnieje przekonanie, że rozwój partycypacji obywatelskiej nie może się udać, ponieważ polskie społeczeństwo nastawione jest przede wszystkim na protest, a nie współdziałanie z władzą publiczną¹³³. Doświadczenia wskazują, że brak współpracy ze strony społeczeństwa bardzo często wynika z ograniczania partycypacji obywatelskiej do formy konsultacji społecznych, polegających wyłącznie na ocenianiu przez społeczeństwo planów i propozycji opracowanych przez administrację lub inwestora prywatnego¹³⁴. Brak czynnego zaangażowania interesariuszy w planowanie i rozwiązywanie problemów od początku procesu decyzyjnego powoduje, że mają oni ograniczone możliwości poznania genezy przyjętych rozwiązań. W wielu przypadkach na tym etapie nie jest także możliwa zmiana przyjętych założeń projektowych, a rola osób prowadzących spotkania z interesariuszami sprowadza się do przekonania ich o słuszności już podjętych decyzji. W wielu sytuacjach rodzi to opór i prowadzi do konfliktów. Receptą na uniknięcie takiej sytuacji jest danie możliwości interesariuszom społecznym wpływania na przebieg procesu decyzyjnego. Pozwala to na zgłębienie przez nich złożoności rozpatrywanego zagadnienia i pozwala na bieżące reagowanie na propozycje rozwiązań, których realizacja z różnych względów nie jest właściwa (uwarunkowania techniczne, przyrodnicze, ekonomiczne lub prawne). Partycypacja społeczna powinna być zatem prowadzona od początku procesu realizacji przedsięwzięcia, a wysuwane przez stronę społeczną rozwiązania na bieżąco oceniane przez interdyscypli-

¹³² K. Pawłowska, Partycypacja społeczna w podejmowaniu decyzji dotyczących przyrody w mieście. Zrównoważony Rozwój – Zastosowania, nr 3, Fundacja Sendzimira, Kraków, 2012, s. 49-70

¹³³ Ibidem

¹³⁴ M. Kryda, Partycypacja w obszarze ekologii: szanse, możliwości, zagrożenia. Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, Warszawa, 2010

narny zespół specjalistów realizujących proces projektowy oraz przedstawiciele władzy publicznej. Należy bowiem podkreślić, że to właśnie decydenci ponoszą ostatecznie odpowiedzialność za przyjęte rozwiązania. Partycypacja społeczna nie polega zatem na realizacji procesu decyzyjnego zgodnie z życzeniem społeczeństwa. Powinna natomiast być istotnym elementem wpływającym na proces planowania i realizacji inwestycji.

Możliwość udziału różnych grup zawodowych w prowadzonych przez instytucje publiczne procesach decyzyjnych zapewnia realny i sprawczy wpływ interesariuszy na politykę publiczną, co w efekcie motywuje do większej aktywności w sferze publicznej i kierowania się wspólnym dobrem. Wartością dodaną takiej współpracy jest umacnianie relacji między władzą, obywatelami i przedsiębiorcami, budowanie silnej tożsamości i integracji wspólnot lokalnych. Szanse i korzyści wynikające z takiej współpracy dla każdej grupy interesariuszy, którą reprezentują wyodrębnione grupy zawodowe (opisane w rozdziale 1) zostały przedstawione w tabeli 4.1.

Tabela 4.1. Szanse i korzyści wynikające z udziału w procesie partycypacji wybranych grup zawodowych

Wybrane grupy interesariuszy	Szanse i korzyści wynikające z udziału w procesie partycypacji
Administracja rządowa	- uczestnicy mogą przedstawić nowe spojrzenie lub rozwiązania (nowatorskie pomysły) dotyczące istniejących problemów - podejmowane decyzje są lepsze, ponieważ opierają się na wiedzy i doświadczeniach wszystkich uczestników - decyzje polityczne mogą łatwiej zyskać akceptację i legitymację obywateli - decyzje polityczne mogą być podejmowane z większą pewnością - obywatele bardziej utożsamiają się ze społecznością i regionem lub miastem - interesy i potrzeby różnych grup społecznych stają się bardziej widoczne - możliwe jest zmniejszenie oczekiwań i wpływu grup lobbujących - powstają ramy umożliwiające rozwiązywanie konfliktów i pogodzenie rozbieżnych interesów - promowana jest kultura partycypacji, lokalnej demokracji, współpracy i dialogu z obywatelami - poprawia się jakość komunikacji z obywatelami i przepływ informacji - argumenty i punkt widzenia innych (wiedza i uwagi merytoryczne, praktyka) wzbogacają wspólny zasób wiedzy - rosną kompetencje negocjacyjne (zasób wykorzystywany w przyszłych kontaktach z innymi podmiotami) - łatwiejszy jest dostęp do istotnych informacji - nawiązują się osobiste relacje - następuje pobudzenie procesu otwarcia się administracji na potrzeby obywateli
Władze lokalne	- uczestnicy mogą przedstawić nowe spojrzenie lub rozwiązania (nowatorskie pomysły) dotyczące istniejących problemów - podejmowane decyzje są lepsze, ponieważ opierają się na wiedzy i doświadczeniach wszystkich uczestników - aktywni obywatele, mogą wziąć na siebie realizację pojedynczych zadań dotyczących całej społeczności - łatwiej jest rozważyć i pogodzić interesy różnych stron - procedury są realizowane szybciej (pojawia się mniej zastrzeżeń, sprzeciwów i późniejszych skarg), co usprawnia działanie administracji - można odpowiedzieć na obawy i skargi obywateli już na wczesnym etapie prac - promowana jest kultura partycypacji, lokalnej demokracji, współpracy i dialogu z obywatelami - poprawia się jakość komunikacji z obywatelami i przepływ informacji - argumenty i punkt widzenia innych (wiedza i uwagi merytoryczne, praktyka) wzbogacają wspólny zasób wiedzy - rosną kompetencje negocjacyjne (zasób wykorzystywany w przyszłych kontaktach z innymi podmiotami)

Wybrane grupy interesariuszy	Szanse i korzyści wynikające z udziału w procesie partycypacji
	- łatwiejszy jest dostęp do istotnych informacji - nawiązują się osobiste relacje - każdy z uczestników może zyskać uznanie, sympatię itp. w wymiarze zawodowym i osobistym - uczestnicy są zmotywowani do budowy wzajemnego zaufania - następuje pobudzenie procesu otwarcia się administracji na potrzeby obywateli
Społeczność lokalna	- przekonania, pomysły i interesy zostają spisane i uwzględnione w procesie - obywatele mogą wypowiedzieć się na temat projektów, planów, programów i polityk - obywatele mogą zmieniać i współkształtować decyzje, które będą miały wpływ na jakość ich życia - uczestnictwo w procesie jest szansą na samoorganizację, która otwiera nowe możliwości działania - aktywność obywatelska zostaje zauważona i doceniona - powstają platformy służące edukacji i swobodnemu wyrażaniu interesów - wyniki oficjalnych procedur konsultacyjnych akceptuje więcej osób - obywatele mogą lepiej zrozumieć mechanizmy polityczne i administracyjne - w społeczności promowana jest kultura samoorganizacji i samostanowienia - możliwe jest przedyskutowanie tematów wykraczających poza klasyczne ramy zadań urzędniczych - argumenty i punkt widzenia innych (wiedza i uwagi merytoryczne, praktyka) wzbogacają wspólny zasób wiedzy - łatwiejszy jest dostęp do istotnych informacji – rośnie świadomość mechanizmów procesów decyzyjnych
Podmioty gospodarcze: inwestorzy, kontrahenci, dostawcy	- postanowienia opracowane na drodze oficjalnych procedur są szerzej akceptowane - zmniejsza się ryzyko inwestycji, a podnosi poziom prawnego zabezpieczenia - zwiększa się prawdopodobieństwo szybkiej realizacji projektu, ponieważ maleje liczba zgłaszanych głosów sprzeciwu i późniejszych skarg - możliwe jest opracowanie długotrwałych rozwiązań (ograniczenie liczby pozwów sądowych) - możliwa jest poprawa relacji z grupami interesów wewnątrz firmy (zademonstrowanie chęci prowadzenia dialogu i osiągania konsensusu) - możliwa jest głębsza integracja firmy z lokalną/regionalną społecznością - możliwe jest głębsze zrozumienie odmiennych interesów - możliwa jest budowa zaufania, stanowiącego podstawę dla przyszłej współpracy (również zaufania do produktów i usług firmy) - argumenty i punkt widzenia innych (wiedza i uwagi merytoryczne, praktyka) wzbogacają wspólny zasób wiedzy - rosną kompetencje negocjacyjne (zasób wykorzystywany w przyszłych kontaktach z innymi podmiotami) - nawiązują się osobiste relacje, każdy z uczestników może zyskać uznanie, sympatię itp. w wymiarze zawodowym i osobistym - możliwa staje się poprawa wizerunku firmy
Organizacje pozarządowe, organizacje non profit	- przekonania, pomysły i interesy zostają spisane i uwzględnione w procesie - grupy mają możliwość wypowiedzenia się na temat projektów, planów, programów i polityk - organizacje mogą wzmocnić status i uzyskać większe wpływy - możliwe jest rozpisanie interesów różnych grup - możliwe jest zbudowanie wzajemnego zaufania (dla przyszłej współpracy) - argumenty i punkt widzenia innych (wiedza i uwagi merytoryczne, praktyka) wzbogacają wspólny zasób wiedzy - rosną kompetencje negocjacyjne (zasób wykorzystywany w przyszłych kontaktach z innymi podmiotami) - nawiązują się osobiste relacje, każdy z uczestników może zyskać uznanie, sympatię itp. w wymiarze zawodowym i osobistym - możliwa staje się poprawa wizerunku organizacji - łatwiejszy jest dostęp do istotnych informacji – rośnie świadomość mechanizmów procesów decyzyjnych - kompetencje i wizerunek uczestników stają się bardziej widoczne i rozpoznawalne przez członków ich organizacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie O. Chrzanowski, Partycypacja publiczna krok po kroku, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, 2014

W rezultacie, właściwie zorganizowana i przeprowadzona partycypacja to szansa na realizację zasady solidaryzmu społecznego jak również na:

- korzystanie z praktycznej wiedzy oraz inspiracji i pomysłów interesariuszy (grup społecznych i zawodowych) zaangażowanych w proces decyzyjny;
- skuteczne wyjaśnienie zamysłów drugiej strony i poznanie reakcji na proponowane rozwiązania;
- zidentyfikowanie możliwych sprzeczności na początku procesu decyzyjnego i próba ich rozwiązania (przeciwdziałanie konfliktom);
- edukację społeczną i aktywizowanie mieszkańców w życiu publicznym;
- skonfrontowanie indywidualnych argumentów i weryfikację ocen eksperckich;
- dostosowanie projektu rozwiązania do potrzeb podmiotów zainteresowanych – wybranych grup zawodowych;
- akceptację dla projektu przez przekonanie o współautorstwie pomysłów;
- pozyskanie sojuszników i zdobycie zaufania społecznego potrzebnego w realizacji inicjatyw objętych obowiązkiem uczestnictwa społeczeństwa;
- rozwój zaangażowania grup społecznych i zawodowych w działania na rzecz ochrony przyrody;
- zminimalizowanie ryzyka tzw. partycypacji negatywnej, czyli protestów, które mogą zablokować inwestycje;
- podniesienie wzajemnego zaufania różnych grup zawodowych zaangażowanych w proces, w tym budowanie zaufania do władz i administracji publicznej;
- poznanie rzeczywistych problemów i potrzeb grup zaangażowanych;
- zdobycie większej i pogłębionej wiedzy o potrzebach i problemach społecznych i grup zawodowych związanych z wybranymi elementami systemu przyrodniczego miasta.

Partycypacja obywatelska jest także, co najważniejsze, kluczowym mechanizmem poprawy zarządzania i gospodarowania zasobami przyrody miast i terenów podmiejskich. Pozwala na wdrażanie koncepcji nowego zarządzania publicznego (ang. *New Public Management*) lub nowego podejścia zwanego dobrym rządzeniem (ang. *good governance*), które przejawia się „w podejmowaniu decyzji i działań charakteryzujących się angażowaniem wszystkich zainteresowanych stron, praworządnością, przejrzystością, odpowiadaniem na potrzeby społeczne, dążeniem do konsensusu, uwzględnianiem głosów mniejszości, efektywnością, jak również szeroko rozumianą odpowiedzialnością wobec społeczeństwa”¹³⁵.

Należy pamiętać, że ochrona przyrody miejskiej, bazująca na partycypacji społecznej, wycenienie ekonomicznej oraz naśladowaniu dobrych praktyk pozwala na zrozumienie korzyści płynących z otaczającego nas środowiska. Bazując na szczegółowej wiedzy o miejskich ekosystemach i świadomości ich znaczenia dla społeczeństwa, możliwe jest oszacowanie ich wartości ekonomicznej.

¹³⁵ E. Młodzik, Założenia koncepcji New Public Management, *Współczesne Problemy Ekonomiczne*, nr 11, 2015, s. 185-193

Podejmowanie próby wyceny wartości przyrody umożliwia podejmowanie racjonalnych decyzji. Analiza ekonomiczna pozwala bowiem na uwzględnienie zarówno korzyści, jak i kosztów rozważanych rozwiązań alternatywnych. Opracowane i wdrażane modele partycypacyjne, umożliwiające podejmowanie decyzji we wszystkich instytucjach, powinny uwzględniać obecny stan ekosystemów i ich potencjał w dziedzinie usług dla społeczeństwa i różnych grup zawodowych. Znajomość wartości przyrody i „świadczonych przez nią usług”, pozwala na stworzenie zachęt niezbędnych do podejmowania właściwych decyzji, mających na celu zrównoważony rozwój miast w oparciu o efektywne wykorzystanie posiadanych przez nie zasobów.

4.1.2. Bariery skutecznej partycypacji

Chociaż w Polsce na ogół partycypacja społeczna stosowana jest rzadko, to udział obywateli w przedsięwzięciach dotyczących ochrony środowiska i przyrody jest głównym sposobem na przeciwdziałanie konfliktom¹³⁶. Nie ulega wątpliwości, że przyroda i zagospodarowanie przestrzeni w mieście jest źródłem wielu nieporozumień między instytucjami publicznymi, sektorem prywatnym a mieszkańcami. Brak właściwie wypracowanych zasad, brak umiejętności właściwej komunikacji czy sam brak doświadczenia powodują, że partycypacja nie przynosi spodziewanych efektów. Kluczem do sukcesu jest właściwie zorganizowany proces partycypacji, który pozwala na osiągnięcie właściwego porozumienia wszystkich interesariuszy analizowanej sprawy. W sytuacjach konfliktowych ważnym czynnikiem wpływającym na powodzenie procesu partycypacyjnego jest twórcze podejście nastawione na możliwość wypracowania nowego rozwiązania dającego obu stronom więcej korzyści niż kompromis. Bardzo ważną rolę w tym procesie odgrywają osoby odpowiedzialne za negocjacje. Dobry negocjator to przede wszystkim osoba, która potrafi zmienić nastawienie skonfliktowanych osób i skłonić ich do współpracy w celu poszukiwania dobrych rozwiązań. Rolą dobrego negocjatora jest także niedopuszczenie do sytuacji, w której strony skupiają się na rozwiązywaniu sporu wyłącznie na płaszczyźnie prawnej, a nie merytorycznej¹³⁷.

Istotną rolę w skutecznie prowadzonej partycypacji społecznej pełnią osoby odpowiedzialne za proces projektowania. W wielu przypadkach osoby o wysokich kompetencjach w obszarze swojej specjalizacji (inżynierowie, planiści, ekonomiści), posiadają niedostateczne umiejętności w zakresie komunikowania się ze społeczeństwem. Często błędem jest stosownie w wypowiedziach zbyt specjalistycznej terminologii i nastawienie, że odbiorca i tak nie zrozumie prezentowanego zagadnienia. Taka forma komunikacji powoduje narastanie konfliktów i może prowadzić do znacznego wydłużenia procesu inwestycyjnego. Zdarza się także, że projektanci unikają wprowadzania alternatywnych rozwiązań pozwalających na większą ochronę istniejącej zieleni lub zastosowania rozwiązań wykorzystujących elementy przyrodnicze w docelowej funkcji (np.

¹³⁶ K. Pawłowska, Partycypacja społeczna w podejmowaniu decyzji dotyczących przyrody w mieście. Zrównoważony Rozwój – Zastosowania, nr 3, Fundacja Sendzimira, Kraków, 2012, s. 49-70

¹³⁷ Ibidem

staw retencyjny porośnięty roślinnością brzegową, zamiast betonowego zbiornika na wody deszczowe). Wynika to bardzo często z niedoceniań istniejącej wartości przyrodniczej terenu, na którym planowane są prace budowlane lub kierowaniem się wyłącznie dogodnością techniczną realizacji przedsięwzięcia. Zastosowanie sprawdzonego rozwiązania wydaje się bezpieczniejsze zamiast poszukiwania bardziej dostosowanej do lokalnych warunków technologii, która uwzględniałaby wykorzystanie usług ekosystemowych „świadczonych” przez odpowiednio wkomponowane elementy przyrodnicze. Wdrażanie tego typu rozwiązań w wielu przypadkach pozwala na ograniczenie konfliktów społecznych związanych z koniecznością uszczuplenia istniejących zasobów zieleni w obrębie obszarów zurbanizowanych. Bardzo często pomija się inne warianty rozwiązań lub odrzuca możliwość wypracowania alternatywnego rozwiązania. Różne warianty są w zasadzie jedynie drobnymi modyfikacjami podstawowego rozwiązania. Takie podejście nie pozwala na porównanie zalet i wad poszczególnych wariantów pod względem szerokiej grupy kryteriów, w tym ich akceptacji społecznej, a w konsekwencji ogranicza szanse podjęcia właściwej decyzji.

Organizacje pozarządowe w procesie partycypacyjnym powinny stanowić obywatelską reprezentację głosów i interesów społecznych oraz zapewniać przepływ wiedzy społecznej niezbędnej do stanowienia dobrego prawa i podejmowania racjonalnych decyzji. Przedstawiciele organizacji pozarządowych, oprócz posiadania specjalistycznej wiedzy i znajomości regulacji prawnych, powinni posiadać także umiejętności reprezentowania szerszych grup społecznych oraz być nastawieni na dialog i współpracę¹³⁸.

Warto tym samym zauważyć, że właściwie zorganizowany proces partycypacyjny zwiększa szansę na realizowanie przedsięwzięć w zgodzie ze środowiskiem naturalnym oraz uwarunkowaniami społecznymi i gospodarczymi. Możliwość włączenia w proces decyzyjny wybranych przedstawicieli grup zawodowych pozwala na systemowe podejście do problemu oraz na wypracowanie właściwych wariantów rozwiązań.

Wypracowując skuteczny model planowania partycypacyjnego należy zwrócić uwagę na bariery utrudniające wprowadzenie w Polsce tego rodzaju współpracy (tabela 4.2).

Konflikt społeczny jest skomplikowanym zjawiskiem interdyscyplinarnym, który hamuje postęp w każdej dziedzinie, w tym w szczególności podczas procesu partycypacji, gdzie dialog i współudział różnych środowisk jest główną ideą tego procesu. Spory o przestrzeń publiczną, w tym o jej przyrodnicze walory, są zjawiskiem powszechnym. Związane jest to przede wszystkim z różnorodnością grup społecznych i zawodowych, o innych celach i potrzebach związanych z tą przestrzenią. Powstające na tym tle konflikty blokują zarządzanie i paraliżują gospodarkę przestrzenną i tworzenie systemów przyrodniczych, w tym zieleni miejskiej.

¹³⁸ Skuteczna partycypacja publiczna NGO: <http://partycypacjango.kolping.pl> (dostęp: 13.01.2018 r.)

Tabela 4.2. Bariery w procesie partycypacji

Bariery na poziomie władz samorządowych	Bariery na poziomie grup zawodowych
- brak doświadczeń w takich działaniach lub negatywne doświadczenia - brak zaufania do wiedzy uczestników procesu – interesariuszy - przekonanie, że tylko eksperci mogą przygotować dobre analizy i plany - przekonanie, że spotkania z dużymi grupami osób nie prowadzą do wypracowania najlepszych rozwiązań, a tylko są marnowaniem czasu - niski poziom wzajemnego zrozumienia i skuteczności komunikacji społecznej - sprzeczność celów z interesem społecznym i gospodarczym - nadmiar czynników politycznych, które dominują nad interesem publicznym - obawa władz, że udział interesariuszy (grup społeczno-zawodowych) we wspólnej pracy nad planem będzie zobowiązaniem do zrealizowania wszystkich zgłoszonych wniosków, potrzeb i rezultatów - nadmierna koncentracja na działaniach doraźnych i rozwiązywaniu bieżących problemów - brak gotowości do stwarzania podstaw organizacyjnych i finansowania działań związanych z szeroką partycypacją - osobisty lęk i obawa osób sprawujących władzę przed utratą władzy, krytyką i otwartymi zarzutami czy ujawnieniem niekompetencji - brak odpowiedniej polityki, strategii lub innych działań, które mogłyby rozwiązać dany problem	- ogólna nieufność wobec ludzi sprawujących władzę - obawa przed manipulacją ze strony władz - słabo rozwinięte organizacyjnie i instytucjonalnie reprezentacje poszczególnych środowisk i grup interesów - słabo rozwinięte skuteczne formy współpracy dużych środowisk lokalnych - niski poziom integracji społeczności lokalnych - niski poziom utożsamiania się mieszkańców i przedsiębiorców z regionem, w którym żyją i funkcjonują - mała gotowość do współdziałania i wspólnego rozwiązywania problemów - angażowanie się w lokalne konflikty; koncentracja społeczności na przeszłości i tym co różni ludzi

Źródło: opracowanie własne na podstawie 139,140

Sztandarowym przykładem konfliktów na tle ochrony przyrody są konflikty między instytucjami publicznymi (zarządcami terenów), ekspertami, przedstawicielami biznesu a aktywistami działającymi w proekologicznych organizacjach pozarządowych. Źródłem konfliktu jest często odmienna wizja funkcjonowania terenu o istotnej wartości przyrodniczej (np. obszarów Natura 2000), które w zależności od strony konfliktu dotyczą zarówno obaw o zgodność przepisów ochrony z lokalnymi strategiami rozwoju, jak i obaw dotyczących restrykcji i ograniczeń aktywności inwestycyjnej na tego typu obszarach¹⁴¹.

Właściwie przeprowadzona, skuteczna partycypacja społeczna, jako element dobrego zarządzania i gospodarowania przyrodą w mieście, musi przeciwdziałać pojawiającym się ograniczeniom i barierom, które bezpośrednio wpływają na efekt współpracy.

Bariery utrudniające wprowadzenie w Polsce partycypacji społecznej w obszarze ochrony przyrody i nie tylko, związane są w szczególności z brakiem zaufania między władzą publiczną a społeczeństwem. Właściwa edukacja obywateli, mieszkańców, grup zawodowych i co najważniejsze władz publicz-

¹³⁹ K. Pawlewicz, A. Pawlewicz, Rola partycypacji społecznej na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, 2010, nr 83, s. 71-80

¹⁴⁰ J. Dębczyński, Rola partycypacji społecznej w tworzeniu wieloletnich planów inwestycyjnych przez samorządy: <http://www.resmanagement.pl/artykuly.htm> (dostęp: 8.01.2018 r.)

¹⁴¹ Karpacki Uniwersytet: <http://www.karpackiuniwersytet.pl/67,a,czlowiek-a-obszary-natura-2000-konflikty-interesow-czy-szansa-na.htm> (dostęp: 13.01.2018 r.)

nych, mimo że od lat wdrażana, nadal nie przynosi spodziewanych efektów. Brak poparcia dla procesu ze strony właściwych interesariuszy czy grup zaufania publicznego często prowadzi do ograniczonego zaangażowania podmiotów, których zdanie i opinia mogą znacząco wpłynąć na wypracowanie właściwego rozwiązania.

W pracy J. Kronenberga¹⁴² wśród barier o charakterze administracyjnym w kontekście utrzymania drzew w przestrzeni miejskiej (co może mieć odniesienie do innych problemów przyrodniczych, np. wprowadzania wielofunkcyjnych sposobów zagospodarowania wód opadowych i roztopowych w polskich miastach¹⁴³), Autor wyróżnia poza niedostatecznymi środkami finansowymi, nieznaną zasad pielęgnacji drzew i krzewów wśród zarządów czy brak miejskich planów zagospodarowania przestrzennego – barierę prawną rozumianą jako bagatelizowanie znaczenia zieleni miejskiej lub ograniczanie możliwości działania na rzecz jej ochrony. Powoduje to brak inicjatywy u urzędników do wykorzystania istniejących możliwości prawnych na rzecz poprawy sytuacji drzew w mieście.

Szansą na poprawę tej sytuacji jest bez wątpienia zaangażowanie w proces zarządzania przyrodą nie tylko instytucji tradycyjnie zajmujących się ochroną środowiska, ale również pozyskanie sojuszników z innych sfer życia społeczno-gospodarczego. Stworzenie takiej koalicji i zapewnienie warunków dla jej funkcjonowania miałyby pozytywne przełożenie na podejmowane decyzje, inaczej niż w przypadku decyzji podejmowanych tylko przez jednostki administracji. Ograniczona współpraca różnych środowisk i słaba wymiana informacji bezpośrednio przekładają się na brak synergii w rozwiązaniach przestrzennych i infrastrukturalnych. Przykładem jest projektowanie systemów wodnych i kanalizacji miejskiej, w których bardzo rzadko uwzględnia się aspekty przyrodnicze, estetyczne i społeczne. Brak powszechnie stosowanych procedur partycypacji i niski poziom świadomości oraz zapewnienia faktycznego wpływu społeczeństwa na kształtowanie krajobrazu polskich miast sprawiają, że poziom zaangażowania mieszkańców, inwestorów, projektantów, architektów, urbanistów i decydentów, jest niski. Określenie procedur dla zintegrowanego planowania, projektowania i zarządzania zieloną i błękitną infrastrukturą miasta daje możliwość powiązania priorytetów ekologicznych, hydrologicznych, przestrzennych, społeczno-kulturowych, technicznych i ekonomicznych przez powoływanie multidyscyplinarnych zespołów projektowych, partycypację społeczną i partnerstwo publiczno-prywatne. Zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej skuteczna komunikacja społeczna jest efektem zaangażowania możliwie jak największej reprezentacji grup społecznych i zawodowych. W tym celu należy właściwie rozpoznać problem, zidentyfikować szeroką listę interesariuszy, a następnie zastosować odpowiednie w danym przypadku formy komunikacji.

Aktywne społeczeństwo jest niezbędnym elementem efektywnego prowadzenia dialogu społecznego, co jest istotne dla realizacji działań planowanych

¹⁴² J. Kronenberg, Bariery dla utrzymania drzew w miastach i sposoby pokonywania tych barier, *Zrównoważony Rozwój – Zastosowania*, nr 3, Fundacja Sendzimira, Kraków, 2012

¹⁴³ A. Januchta-Szostak, Usługi ekosystemów wodnych w miastach, *Zrównoważony Rozwój – Zastosowania*, nr 3, Fundacja Sendzimira, Kraków, 2012

w programach ochrony przyrody, szczególnie na obszarach miejskich. Mieszkańcy i sfera lokalnej gospodarki najlepiej potrafią zdefiniować główne problemy i zagrożenia oraz szanse rozwoju. Bez ich uczestnictwa w procesie podejmowania decyzji wszelkie plany i strategie związane z zarządzaniem i gospodarowaniem przyrodą, mogą okazać się niewłaściwe. Przykładem jest planowanie inwestycji, zwłaszcza tych, które mogą potencjalnie wpływać na środowisko. Do wypracowania rozwiązań, które są racjonalne z ekonomicznego i technicznego punktu widzenia, a jednocześnie są akceptowalne społecznie, konieczna jest w tym przypadku ścisła współpraca między przyrodnikami, projektantami, społeczeństwem i inwestorami.

Wiele przykładów z zagranicy (Wielka Brytania, Francja, Holandia, Niemcy)¹⁴⁴ jest dowodem na to, że partycypacja społeczna może być prowadzona z sukcesem. Chociaż często są to kraje bogatsze o głęboko zakorzenionej kulturze uczestnictwa i wartościach demokratycznych, niezbędne jest jednak to, żeby Polska chętnie korzystała z już wypracowanych rozwiązań i dobrych praktyk w tym zakresie, ewentualnie dostosowując je do lokalnych wymagań.

4.2. Przegląd polskich rozwiązań w zakresie zidentyfikowanych problemów związanych ze współpracą między grupami zawodowymi w celu wdrażania systemowych rozwiązań ochrony i zarządzania zasobami przyrody

Nawiązując do zidentyfikowanych w rozdziale 3 problemów związanych z prowadzeniem skutecznej partycypacji w zakresie zarządzania przyrodą, wyróżnia się 4 główne grupy problemów: problemy natury prawnej, problemy organizacyjne, problemy informacyjne oraz problemy dotyczące współpracy.

Kwestia uczestnictwa obywateli w życiu publicznym stała się w ostatnich latach w Polsce bardzo istotna¹⁴⁵. Organizacje społeczne, w tym ekologiczne, są niewątpliwie lepiej wyposażone niż indywidualni obywatele w instrumentaria pozwalające aktywnie uczestniczyć w procesach decyzyjnych, mając zagwarantowane miejsce w życiu publicznym. Obecnie następuje znaczący rozwój w tym zakresie, co bezpośrednio jest związane z próbą dostosowania się do europejskiej idei dialogu obywatelskiego. Pomimo tego, w polskich miastach nadal nie podjęto prób dostosowania gospodarowania zasobami przyrody do wymogów unijnej strategii ochrony przyrody, a w obowiązującym ustawodawstwie polskim brakuje regulacji prawnych wprowadzających ulgi i dofinansowania, które mogłyby motywować inwestorów do tworzenia zielonej infrastruktury. Brak jest również norm związanych z ich projektowaniem, a także rozwiązań legislacyjnych promujących proekologiczne kierunki w zagospodarowaniu przestrzennym. W odpowiedzi na te ograniczenia samorządy lokalne w miejskich planach zagospodarowania przestrzennego mogą zawierać zapisy na temat powierzchni terenu biologicznie czynnego, wymaganego na terenie działki budowlanej. Dla przykładu centrum handlowe Złote Tarasy w Warszawie posiada zielony dach, którego realizacja wiązała się z koniecznością spełnienia

¹⁴⁴ K. Pawłowska, Partycypacja społeczna w podejmowaniu decyzji dotyczących przyrody w mieście. Zrównoważony Rozwój – Zastosowania, nr 3, Fundacja Sendzimira, Kraków, 2012, s. 49-70

¹⁴⁵ Prawo a partycypacja publiczna, P. Sobiesiak-Penszko (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 2012

warunków miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przewidującego w miejscu inwestycji 50% powierzchni zielonej¹⁴⁶.

Polskie samorządy dysponują możliwością negocjacji warunków zabudowy z inwestorami, a tereny zieleni, choćby takie jak wspomniane na przykładzie Warszawy zielone dachy, mogą i powinny stać się przedmiotem procesu partycypacji. Sposób zabudowy i kierunek rozwoju miasta, mogą być kształtowane przez instytucje publiczne, mimo braku systemu bezpośrednich zachęt dla inwestorów. Obecnie istniejące mechanizmy w zagospodarowaniu przestrzennym i prawie podatkowym umożliwiają skuteczną motywację inwestorów i właścicieli budynków do tworzenia zielonej infrastruktury.

W odpowiedzi na problemy natury prawnej związane z partycypacją społeczną zostały opracowane dokumenty stanowiące początek procesu kształtowania propartycypacyjnej polityki państwa, tj. Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego i strategia „Sprawne Państwo”. W zakresie rozwoju partycypacji zostały zarysowane ambitne cele długoterminowe, które dotyczą stworzenia całościowej polityki państwa ukierunkowanej na pobudzanie aktywności obywatelskiej w sprawach publicznych. Innym celem jest tworzenie warunków współpracy obywateli z administracją publiczną i sprawowania nad nią kontroli społecznej. Do priorytetów rozwoju partycypacji obywatelskiej zaliczono m.in. rozwój instrumentów dialogu obywatelskiego, poradnictwa prawnego i obywatelskiego, dla których mają być przygotowane odpowiednie podstawy prawne i instytucjonalne.

Obecnie jednym z wielu nowych mechanizmów, które ułatwiają organizacjom pozarządowym uczestnictwo w procesach decyzyjnych na wszystkich poziomach życia publicznego, są powołane Rady Działalności Pożytku Publicznego czy Rady Ochrony Środowiska. Głównym zadaniem wspomnianych organów opiniotwórczo-doradczych jest przede wszystkim ocena realizacji ustaw, a w przypadku zadań Państwowej Rady Ochrony Przyrody należy wymienić:

- opiniowanie strategii, planów i programów dotyczących ochrony przyrody,
- ocena realizacji krajowej strategii ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej,
- opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących ochrony przyrody,
- przedstawianie wniosków i opinii w sprawach ochrony przyrody,
- popularyzowanie ochrony przyrody.

Obywatele również posiadają prawo do zgłaszania uwag, w tym m.in. do przygotowywanych w gminach planów zagospodarowania przestrzennego. Prawo to wynika z art. 18 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁴⁷ – zgodnie z tym przepisem, uwagi do projektu planu miejscowego może wnieść każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu

¹⁴⁶ A. Kaźmierczak, Innowacyjne metody wspierania tworzenia zielonej infrastruktury w miastach: współpraca władz lokalnych z inwestorami i właścicielami budynków, *Zrównoważony Rozwój – Zastosowania*, nr 4, Fundacja Sendzimira, Kraków, 2011, s. 100-108

¹⁴⁷ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003 nr 80 poz. 717)

wyłożonym do publicznego wglądu. Organizacje ekologiczne często korzystają również z uprawnienia do zaskarżenia uchwały rady gminy, które jest uregulowane w art. 101 ustawy o samorządzie gminnym¹⁴⁸, stanowiącym, że każdy, czyj interes prawny lub czyje uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ administracji publicznej, może po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa zaskarżyć je do sądu administracyjnego.

Inne przykłady podstaw prawnych stanowiących o możliwościach udziału społeczeństwa w procesach decyzyjnych związanych z gospodarowaniem przyrodą miejską obejmują m.in.

- Art. 19. ustawy o ochronie przyrody¹⁴⁹: „1a. Sporządzający projekt planu ochrony, o którym mowa w ust. 1, zapewnia możliwość udziału społeczeństwa, na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku (...)”.
- Art. 14. ust. 1 POŚ¹⁵⁰: „Polityka ochrony środowiska jest prowadzona na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (...). Przepisy szczególne wymagające zapewniania społeczeństwu udziału w przyjmowaniu dokumentów dotyczą dokumentów: (a) odnoszących się do środowiska jako całości i obejmujących całe terytorium państwa lub jego część (np. programy ochrony środowiska, ale pośrednio także plany zagospodarowania przestrzennego); (b) przyjmowanych w różnych dziedzinach (obszarach) środowiskowych (plany dotyczące gospodarowania wodami, plany ochronne dla niektórych obszarów chronionych, projekt krajowej strategii ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z projektem programu działań), (c) odnoszących się do ochrony środowiska przed określonymi zagrożeniami (plany gospodarki odpadami, plany ochrony środowiska przed hałasem); (d) opracowywanych w związku z określonymi sytuacjami (np. obowiązek opracowania zewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego przed uruchomieniem zakładu stwarzającego zagrożenie wystąpienia awarii przemysłowej); (e) przyjmowanych w dziedzinach zewnętrznych względem ochrony środowiska (np. w przemyśle, energetyce, transporcie, telekomunikacji), których przyjęcie także wymaga zapewniania udziału społeczeństwa”.
- Art. 44. 1.¹⁵¹: „Organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony, jeżeli prowadzą działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania”.

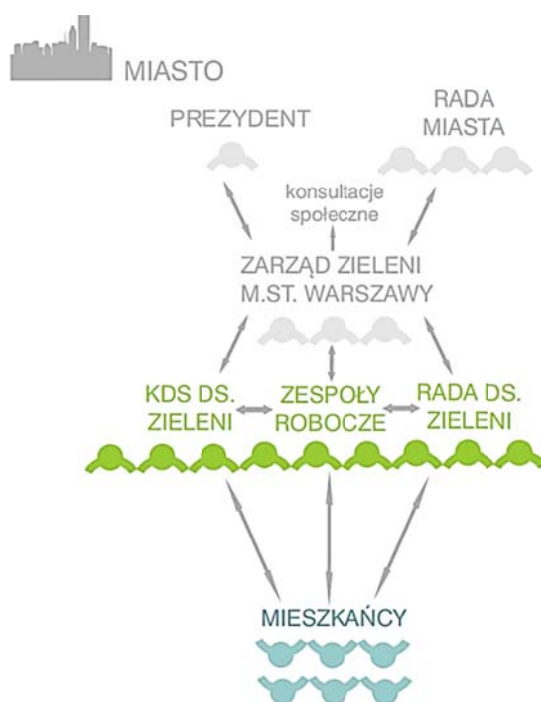
¹⁴⁸ Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. 2017 poz. 2232)

¹⁴⁹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. 2004 nr 92 poz. 880)

¹⁵⁰ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. 2001 nr 62 poz. 627)

¹⁵¹ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2008 nr 199 poz. 1227)

Ciekawym przykładem rozwiązania wspierającego proces partycypacji jest opracowany w ramach projektu „Zoom na zieleni”, dofinansowanego ze środków Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, model zielonej partycypacji, który był odpowiedzią na małe zaangażowanie strony społecznej, nieskuteczne formy dialogu, zniechęcenie i brak zaufania społecznego czy technokratyczne podejście urzędów, brak dobrej tradycji i metod pracy nad wspólnym podejmowaniem inicjatyw i decyzji¹⁵². W zaproponowanym modelu mieszkańcy mogą w sposób bezpośredni przekazywać swoje uwagi Zarządowi Zieleni lub organom miasta i mają możliwość uczestniczenia w posiedzeniach Komisji Dialogu Społecznego lub Rady ds. Zieleni i przez te instytucje składać swoje uwagi co do jakości zarządzania zielenią w mieście. Mieszkańcy mogą uczestniczyć w posiedzeniach rady jako członkowie rady lub jako goście. Podmiotem, który koordynuje całym systemem powinien być Zarząd Zieleni, którego zadaniem jest zapewnienie efektywnego funkcjonowania całego systemu udziału mieszkańców w procesach decyzyjnych dotyczących zarządzania zielenią miejską (rys. 4.1).



Rysunek 4.1. Model zielonej partycypacji w ramach projektu „Zoom na zieleni”

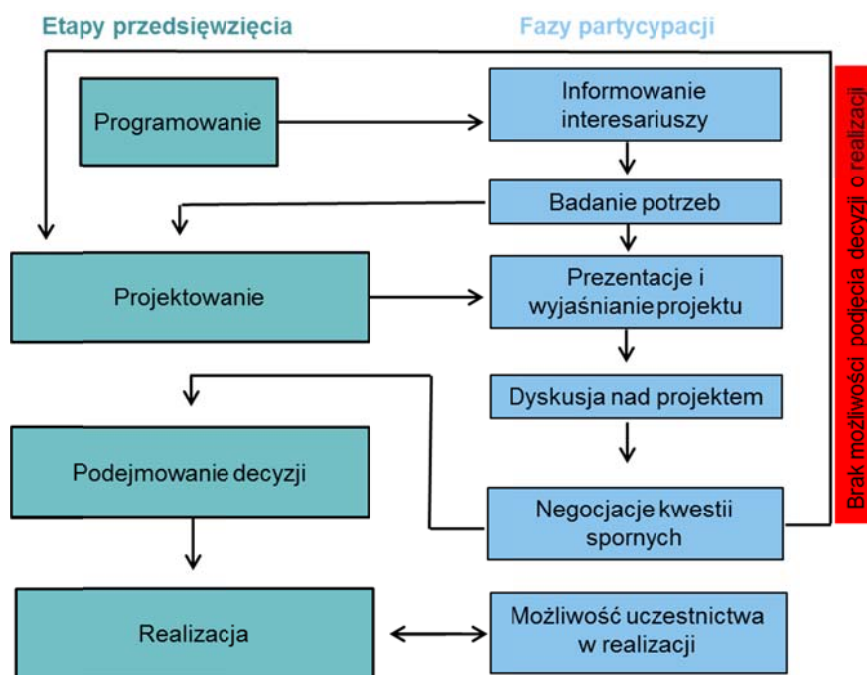
Źródło: Publikacja „Zielona partycypacja – partycypacja mieszkańców w gospodarowaniu zielenią miejską”: <http://www.altereko.pl/attachments/article/269/ZP.pdf> (dostęp: 9.01.2018 r.)

Innym przykładem odpowiedzi na problemy związane z organizacją procesu partycypacji jest przedstawiony w pracy K. Pawłowskiej¹⁵³ program partycypacji społecznej dla przedsięwzięć przestrzennych mających związek z wszystkimi formami ochrony przyrody i tworzeniem systemu zieleni miejskiej. Program ten należy stosować w sytuacji, gdy zamierzenie zmiany przestrzennej wynika z ini-

¹⁵² Publikacja „Zielona partycypacja – partycypacja mieszkańców w gospodarowaniu zielenią miejską”: <http://www.altereko.pl/attachments/article/269/ZP.pdf> (dostęp: 9.01.2018 r.)

¹⁵³ K. Pawłowska, Partycypacja społeczna w podejmowaniu decyzji dotyczących przyrody w mieście. Zrównoważony Rozwój – Zastosowania, nr 3, Fundacja Sendzimira, Kraków, 2012, s. 49-70

cjatywy władzy publicznej lub inwestora zewnętrznego. Przedsięwzięcie podzielono tu na 4 główne etapy wraz z przyporządkowanymi fazami partycypacji: programowanie (informowanie interesariuszy, badanie potrzeb), projektowanie (prezentacje i wyjaśnianie projektu, dyskusja nad projektem, negocjacje kwestii spornych), podejmowanie decyzji, realizacja (możliwość uczestnictwa w realizacji) (rys. 4.2). Autorka prezentuje również zestawienie przykładowych metod badawczych z charakterystyką grup badanych, które pozwalają na właściwe przygotowanie procesu według postawionego celu oraz charakterystyki respondentów.



Rysunek 4.2. Związek między fazami partycypacji a etapami przedsięwzięcia

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Pawłowska, Partycypacja społeczna w podejmowaniu decyzji dotyczących przyrody w mieście. Zrównoważony Rozwój – Zastosowania, nr 3, Fundacja Sendzimira, Kraków, 2012, s. 49–70

Jednym z pierwszych w Polsce przykładów projektu uwzględniającego proces partycypacji w procesach rewitalizacji zielonej infrastruktury miasta były przeprowadzone w latach 2010–2011 prace studialne dotyczące przestrzeni nadrzecznej w zlewni rzeki Ślepiotki (projekt REURIS). W ramach projektu został wypracowany system współpracy i określono determinanty, wizję i scenariusze zagospodarowania doliny rzecznej. W pierwszym etapie projektu przeprowadzono cykl spotkań ze specjalistami i z przedstawicielami Rad Jednostek Pomocniczych Ligota-Panewniki oraz Piotrowice-Ochojec, które miały na celu przygotowanie do publicznych warsztatów i konsultacji z mieszkańcami. Rezultatem przeprowadzonego cyklu warsztatów było zdefiniowanie rankingu 18 możliwych działań rewitalizacji¹⁵⁴.

Jednym z kluczowych rezultatów realizacji projektu było wypracowanie skutecznego sposobu zarządzania przyrodą miejską w celu stworzenia zielonej infrastruktury, bazującego na przyjęciu bardziej zintegrowanego podejścia do

¹⁵⁴ M. Janiszek, Zielona infrastruktura jako koncepcja rozwoju współczesnego miasta, Studia Miejskie, tom 19, 2015

gospodarki gruntami. Efekt ten można osiągnąć przez planowanie przestrzenne na poziomie strategicznym, które umożliwia zidentyfikowanie interakcji przestrzennych między użytkownikami danego terenu. Planowanie strategiczne jest też sposobem na połączenie różnych sektorów tak, aby mogły wspólnie decydować o lokalnych najważniejszych celach użytkowania gruntów w sposób przejrzysty, zintegrowany i oparty na współpracy¹⁵⁵. Przez aktywację lokalnej współpracy i publicznego uczestnictwa w ww. projekcie możliwe było wypracowanie długoterminowej strategii rewitalizacji miejskich przestrzeni nadrzecznych. Projekt REURIS, którego celem była m.in. rewitalizacja Ślepiotki, był pierwszą w południowej Polsce próbą przedsięwzięcia łączącego wszystkie aspekty rewitalizacji: społeczne, ekologiczne, ekonomiczne, planistyczne i związane z polityką rozwoju miasta. W ramach projektu odbyło się kilkanaście spotkań z lokalnymi grupami wsparcia (mieszkańcy, decydenci) oraz ze specjalistami, na których dyskutowano o inwestycji pilotowej oraz ogólnej wizji korytarza Ślepiotki na tle miasta. Celem spotkań było pozyskanie niezbędnej informacji dla prawidłowego planowania i projektowania, ale także stworzenia wizji korytarza i scenariuszy jego urządzania. Podobne spotkania warsztatowe i konsultacyjne odbywały się we wszystkich miastach uczestniczących w projekcie, potwierdzając tym samym możliwość osiągnięcia wymaganego poziomu współpracy w planowaniu partycypacyjnym. W projekcie tym wypracowano podejście łączące elementy partycypacji i wzajemnego uczenia się wobec wyzwania, jakim jest rewitalizacja przyrodnicza miejskiej doliny rzecznej. Dorobkiem projektu był także obszerny poradnik rewitalizacji dolin rzecznych, którego istotną częścią były propozycje procedur partycypacyjnych. Istotną częścią tego projektu były warsztaty planistyczne z udziałem przedstawicieli różnych grup zawodowych, gdzie w procedurze wzajemnego uczenia się wypracowywano scenariusze przekształceń środowiska przyrodniczego w skali województwa i dużego miasta. Procedury partycypacyjne w formule warsztatowej są przez zespół beneficjenta projektu – Głównego Instytutu Górnicztwa od wielu lat wykorzystywane także w pracach badawczo-usługowych, poświęconych np. tworzeniu strategii rozwoju, prognozowaniu oddziaływań planów/programów na środowisko, lokalnych planów rewitalizacji.

Wszystkie przytoczone rodzaje przedsięwzięć dostarczają dowodów, że interakcja różnych grup zawodowych w formule warsztatów planistycznych daje szansę na wspólne rozwiązywanie problemów, a także na wspólne diagnozowanie problemów i wyzwań oraz formułowanie długoterminowych scenariuszy i kierunków działań.

W przypadku odpowiedzi na problem natury informacyjnej pojawia się coraz więcej przykładów dobrych praktyk, które pozwalają na szerzenie kanałów dotarcia do jak największej liczby interesariuszy i poprawę aktywności społecznej w zakresie ochrony przyrody.

Aktywne informowanie o działaniach partycypacyjnych może przybrać różne formy, umożliwiając skuteczniejsze dotarcie do interesariuszy przedsięwzięcia i wpierając zaangażowanie społeczne. Normy prawne nie wyznaczają zbyt

¹⁵⁵ Komisja Europejska: Zielona Infrastruktura: http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/green_infra/pl.pdf (dostęp: 9.01.2018 r.)

szczegółowo relacji komunikacyjnych między władzą lokalną a mieszkańcami, jest jednak wiele przykładów publicznego udostępnienia informacji o realizowanym procesie partycypacji, często wzorowanych na reklamach handlowych. Do narzędzi obligatoryjnych w Polsce należą urzędowe obwieszczenia i komunikaty wynikające z przepisów prawa, w tym BIP. Do narzędzi pomocniczych, o charakterze bardziej promocyjnym, należą¹⁵⁶:

- centra informacji, biura obsługi interesantów, biura terenowe,
- repozytoria informacji, archiwa, rejestry,
- drukowane materiały informacyjne (ulotki informacyjne, biuletyny) o charakterze publicznym i różnego rodzaju raporty,
- strony internetowe,
- reklamy i ogłoszenia w mediach,
- informacje dla mediów, konferencje prasowe, programy telewizyjne,
- przekazywanie informacji przez tradycyjne kanały dystrybucji: organy pomocnicze samorządu, organizacje pozarządowe.

Przykłady praktycznego wykorzystania tych form informowania zostały przedstawione na rysunku 4.3.



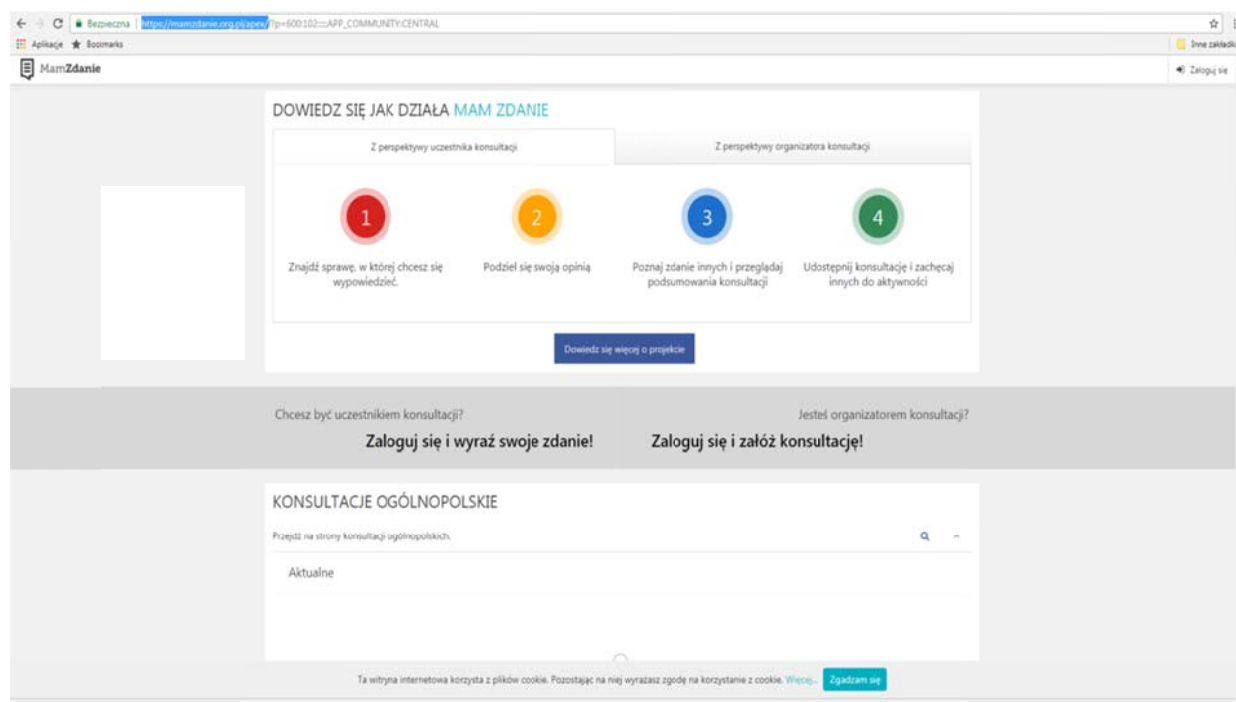
Rysunek 4.3. Przykłady form promocji procesu partycypacji

Źródło: K. Pawłowska, Partycypacja społeczna w podejmowaniu decyzji dotyczących przyrody w mieście. Zrównoważony Rozwój – Zastosowania, nr 3, Fundacja Sendzimira, Kraków, 2012, s. 49–70
Gmina Jarosław: <http://www.jaroslaw.pl/aktualnosci> (dostęp: 10.01.2018 r.)

W ostatnich latach szczególne znaczenie dla wspierania partycypacji mają technologie informatyczne. Internet pozwala nie tylko na lepsze rozpowszechnianie i udostępnianie informacji, np. za pomocą stron internetowych, ale również na zaangażowanie większej grupy społeczeństwa w procesy demokratyczne. Elektroniczna partycypacja zakłada wykorzystanie technologii informatycznych do zapewnienia lepszej interakcji między decydentami a społeczeństwem obywatelskim i na bardziej efektywne prowadzenie procesu partycypacyjnego. Oprócz standardowych rozwiązań stosowanych do badania opinii, takich jak: blogi, fora dyskusyjne, e-petycje i czy e-sondaże, na świecie rozwijane są także specjalistyczne narzędzia internetowe przeznaczone do konsultacji społecznych. Przykładem takiego rozwiązania jest powstała w USA platforma

¹⁵⁶ A. Noworól, K. Noworól, P. Hałata, Partycypacja społeczna w zarządzaniu procesami rewitalizacji, Problemy Rozwoju Miast, nr 1, 2012, s. 28

Crowdbrite¹⁵⁷, która wspiera proces konsultowania projektu zagospodarowania przestrzeni publicznej. Użytkownicy mogą za pośrednictwem portalu uczestniczyć w warsztatach przez pisanie komentarzy odnoszących się do poszczególnych obszarów planu i głosować na wybrane rozwiązania i propozycje innych interesariuszy. Platforma „Open Town Hall” nastawiona jest przede wszystkim na komunikację przez umożliwienie komentowania i głosowania na konkretne propozycje w celu zidentyfikowania najbardziej popularnych rozwiązań¹⁵⁸. Administratorzy mogą odpowiadać na uwagi publicznie lub przez wysyłanie prywatnych wiadomości. Narzędzie „E-deliberation” jest skonstruowane tak, aby umożliwić zaangażowanym interesariuszom faktyczny wpływ na proces decyzyjny¹⁵⁹. Uczestnicy prowadzeni są przez poszczególne fazy procesu, z których każda posiada informacje na temat kontekstu oraz kryteria decyzyjne. Polskim przykładem narzędzia umożliwiającego konsultacje dokumentów określających politykę publiczną jest portal „mam zadanie”¹⁶⁰ (rys. 4.4). Serwis zapewnia dostęp do aktualnej wersji konsultowanego dokumentu i zapewnia możliwość wyrażania opinii na jego temat. Zarówno opinie, jak i odpowiedzi instytucji odpowiedzialnej za konsultacje dokumentu, widoczne są dla wszystkich użytkowników. Internetowe konsultowanie dokumentów jest także często prowadzone przez Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska, które mają obowiązek konsultowania dokumentów planistycznych dotyczących obszarów chronionych. Więcej przykładów internetowych narzędzi wspomagających proces partycypacji opisano w rozdziale 2 i 3.



Rysunek 4.4. Przykład narzędzia umożliwiającego internetową konsultację dokumentów określających politykę publiczną

¹⁵⁷ Crowdbrite: <http://www.crowdbrite.com/> (dostęp: 10.01.2018 r.)

¹⁵⁸ Peak Democracy: <http://www.opentownhall.com/> (dostęp: 10.01.2018 r.)

¹⁵⁹ E-deliberation: <http://www.e-deliberation.com> (dostęp: 10.01.2018 r.)

¹⁶⁰ Ogólnopolski serwis konsultacji społecznych: <https://mamzdanie.org.pl/apex/> (dostęp: 10.01.2018 r.)

Źródło: Ogólnopolski serwis konsultacji społecznych: <https://mamzdanie.org.pl/apex/> (dostęp: 10.01.2018 r.)

Pomimo zidentyfikowanych korzyści rozwój e-partycypacji natrafia na szereg barier. Za kluczowe czynniki wpływające na wdrażanie tej idei podaje się konieczność odejścia administracji od tradycyjnych ról biurokratycznych i wprowadzenie zachęt dla obywateli, by skorzystali z nowych rozwiązań. Za wady tego rozwiązania podaje się natomiast możliwość cyfrowego wykluczenia części społeczeństwa i potencjalny negatywny wpływ na relacje w skali lokalnej. E-partycypacja wymaga posiadania odpowiedniego sprzętu i umiejętności. Narzędzia informatyczne, ułatwiając nawiązywanie kontaktów w skali globalnej, mogą osłabiać więzi sąsiedzkie i lokalne. Wiele przykładów wskazuje jednak, że narzędzia informatyczne wspierają lokalną aktywność i mogą być z sukcesem wykorzystywane w partycypacji społecznej¹⁶¹.

Efektywne wykorzystanie udziału społeczeństwa obywatelskiego i przedstawicieli sfery gospodarczej w decyzjach dotyczących zasobów przyrody miast i terenów podmiejskich jest wyzwaniem wymagającym wieloaspektowego podejścia. Skuteczna partycypacja nie jest zależna jedynie od dobrej woli współpracy między administracją a sferą społeczną. Chęć współpracy musi być podparta szeroką wiedzą i umiejętnościami w zakresie prowadzenia procesu projektowego, zasady racjonalnego podejmowania decyzji oraz skutecznej komunikacji. Kluczowymi grupami zawodowymi, od których zależy efektywne wykorzystanie partycypacji społecznej w zakresie zarządzania zielenią miejską są zarówno pracownicy administracji publicznej, jak i specjaliści zaangażowani w proces projektowy i decyzyjny (planiści, urbaniści, specjaliści z nauk biologicznych, inżynierowie budownictwa i inżynierii środowiska). Z całą pewnością wyzwaniem jest w wielu przypadkach brak przygotowania społeczeństwa do uczestniczenia w procesach partycypacyjnych. Właściwe przygotowanie ze strony osób odpowiedzialnych za partycypację społeczną pozwala jednak na ograniczenie możliwości pojawiania się konfliktów, które wbrew interesowi ogólnemu blokują proces decyzyjny. Ważną rolę odgrywa także właściwa postawa i wiedza przedstawicieli organizacji pozarządowych, którzy jako reprezentanci interesów społecznych powinni przyczyniać się do efektywnego przebiegu procesu decyzyjnego. Rozwój nowych technologii informacyjnych jest jednym z elementów, które stwarzają szanse na efektywną komunikację między administracją a sferą społeczną. Istniejące rozwiązania prawne nie stanowią bariery hamującej rozwój w przedmiotowym obszarze. Niezbędne jest jednak dalsze wprowadzanie zapisów, które zachęcą do szerszego wykorzystania udziału różnych grup interesariuszy w procesach zarządzania zielenią na terenach zurbanizowanych.

¹⁶¹ P. Matczak, K. Mączka, M. Milewicz, E-partycypacja: zastosowania sondażu internetowego jako narzędzia partycypacyjnego *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, z. 1, 2015

LITERATURA

1. Andrzejewski R., Problemy kształtowania środowiska w mieście. Wiadomości Ekologiczne T. 21(3), 1975.
2. Assessment, M. E., Millennium ecosystem assessment. Ecosystems and human wellbeing: a framework for assessment Washington, DC: Island Pres, 2005.
3. Bański J., Współczesne typologie obszarów wiejskich w Polsce – przegląd podejść metodologicznych, Przegląd Geograficzny, 2014, 86, 4, s. 441–470.
4. Barański S.: Budżet partycypacyjny w Recife w Brazylii. Przykład ciekawej praktyki, Warszawa, 2011.
5. Bieja K., Zarządzanie oraz ochrona zieleni w polskich miastach, Fundacja Sendzimira, Warszawa 2017.
6. Boni Z., Francja, zagospodarowanie przestrzeni wokół drogi szybkiego ruchu, <http://partycypacja.fise.org.pl/x/658700>.
7. Carmo Braga M., S. H. F. Braga, Gestão democrática no Recife: o uso do Orçamento Participativo como parâmetro de análise, “Revista Eletrônica da Faculdade de Ciências Humanas”, grudzień 2008, s.37–54.
8. Chrzanowski O., Partycypacja publiczna krok po kroku, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, 2014.
9. Ciechanowicz-McLean J., Nyka M., Partycypacja społeczna w ochronie środowiska jako instrument społecznej gospodarki rynkowej, Gdańskie Studia Prawnicze 2017/1/229–242.
10. Czepkiewicz M., Systemy informacji geograficznej w partycypacyjnym zarządzaniu przyrodą w mieście. Zrównoważony Rozwój – Zastosowania nr 4, 2013.
11. Dubel A. (red.) Partycypacyjne mapowanie terenów chronionych na obszarze Natura 2000 Dolinki Jurajskie PLH120005 Wspólne Zarządzanie Przyrodą, Kraków, 2016.
12. Ekonomia Ekosystemów i bioróżnorodności w polityce lokalnej i regionalnej. Poradnik TEEB dla miast: usługi ekosystemów w gospodarce miejskiej. Fundacja Sendzimira, Kraków, 2011.
13. Globalny Raport Ogrodniczy Husqvarna 2012.
14. Górka K., Zasoby naturalne jako czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego, Gospodarka w Praktyce i Teorii 3(36), 2014, s. 34–50.
15. Jakie Pole Mokotowskie? Master Plan Pole Mokotowskie – Koncepcja Rozwoju, Warsztaty Charrette. Raport Lipiec 2016.
16. Janiszek M., Zielona infrastruktura jako koncepcja rozwoju współczesnego miasta, Studia Miejskie, tom 19, 2015.
17. Januchta-Szostak A., Usługi ekosystemów wodnych w miastach, Zrównoważony Rozwój – Zastosowania 2012, nr 3, Fundacja Sendzimira, Kraków 2012.
18. Kaźmierczak A., Innowacyjne metody wspierania tworzenia zielonej infrastruktury w miastach: współpraca władz lokalnych z inwestorami i właścicielami budynków, Zrównoważony Rozwój – Zastosowania 2012, nr 4, Fundacja Sendzimira, Kraków 2011, s. 100–108.
19. Kierunki rozwoju i zarządzania terenami zieleni w Krakowie na lata 2017–2030, Wydział Kształtowania, Kraków, 05.04.2017.
20. Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz. U. 2003 nr 78 poz. 706).
21. Kożuch B., Kochalski C., Strategiczne zarządzanie miastem w teorii i praktyce Urzędu Miasta Poznania, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.
22. Kronenberg J., Bariery dla utrzymania drzew w miastach i sposoby pokonywania tych barier, Zrównoważony rozwój – zastosowania 3, 2012.
23. Kronenberg J., T. Bergier (red.), Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce, Fundacja Sendzimira, Kraków 2010.
24. Kryda M., Partycypacja w obszarze ekologii: szanse, możliwości, zagrożenia. Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, Warszawa 2010.

25. Kusterka M., Struktury przyczynowo-skutkowe jako podstawa opracowania systemów wskaźników zrównoważonego rozwoju, *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Gospodarka a Środowisko* 1075(3), 2005.
26. Lisiński M., *Metody planowania strategicznego*, PWE, Warszawa 2004.
27. Matczak P., Mączka K., Milewicz M., E-partycypacja: zastosowania sondażu internetowego jako narzędzia partycypacyjnego *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, zeszyt 1, 2015.
28. Markowska M., Gieroszka A., Trząski L., Rola miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w racjonalnym gospodarowaniu przestrzenią miejską; *Partycypacja społeczna w procesie planowania przestrzennego; Akademia Zrównoważonego Rozwoju Terytoriów Zurbanizowanych (projekt współfinansowany przez NFOŚiGW)*, 21.01.2015 r., Kraków.
29. Macias A., Antropogeniczny przepływ materii i energii w wybranych miastach wielkopolski, *Notatki Uniwersytetu Jagiellońskiego*, źródło internetowe: www.geo.uj.edu.pl.
30. Martinez C., Olander S., Stakeholder participation for sustainable property development. *Procedia Economics and Finance*, 21, 2015, s. 57–63.
31. Młodzik E., Założenia koncepcji New Public Management, *Współczesne Problemy Ekonomiczne* nr 11, 2015, s. 185–193.
32. Noworól A., Noworól K., Hałata P., Partycypacja społeczna w zarządzaniu procesami rewitalizacji, *Problemy Rozwoju Miast*, nr 1, 2012, s. 28.
33. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2017 poz. 1073 z późn. zmianami).
34. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 lutego 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. 2017 poz. 519 z późn. zmian.).
35. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Zielona infrastruktura – zwiększanie kapitału naturalnego Europy”, COM (2013) 249 final (2014/C 67/31) (Dz. U. UE C z dnia 6 marca 2014 r.).
36. Parysek J., Miasto w ujęciu systemowym, *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny Rok XXVII – zeszyt 1*, 2015, s. 27–54.
37. Pawlewicz K., Partycypacja społeczna w podejmowaniu decyzji dotyczących przyrody w mieście. *Zrównoważony Rozwój—Zastosowania* 2012, nr 3, Fundacja Sendzimira, Kraków 2012, s. 49–70.
38. Pawlewicz K., Pawlewicz A., Rola partycypacji społecznej na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie* *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*; 2010, nr 83, s. 71–80.
39. Percorso di progettazione partecipata del Parco Acque Chiare Progettiamo insieme il Parco (raport z I fazy), 2004.
40. Poradnik TEEB dla miast: usługi ekosystemów w gospodarce miejskiej, Fundacja Sendzimira, Kraków, 2011.
41. Richmondshire District Council Submission Draft Core Strategy Local Strategic Issues and the Duty to Cooperate, February 2013.
42. Skalny A., Markowska M., Usługi ekosystemów w przestrzeni miasta. Integracja oczekiwań względem wzrostu gospodarczego i wysokiej jakości przestrzeni przyrodniczej, *Monografia: Przestrzenny i środowiskowy wymiar zrównoważonego rozwoju terenów zurbanizowanych* (red. Trząski L.), Wydawnictwo Głównego Instytutu Górnictwa, 2015.
43. Sobiesiak-Penszko P. (red.), *Prawo a partycypacja publiczna*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.
44. Solon J., Koncepcja „Ecosystem services” i jej zastosowania w badaniach ekologiczno-krajobrazowych oraz według klasyfikacji CICES wersja 4.3 w oparciu o Poradnik TEEB dla miast: usługi ekosystemów w gospodarce miejskiej, Fundacja Sendzimira, Kraków, 2011.
45. Sukhdev, P., The economics of ecosystems and biodiversity. *European Communities*, 3. 2008.

46. Szczepanowska H., Sitarski M., Suchocka M., Funkcjonowanie drzew i krzewów w warunkach oddziaływania infrastruktury technicznej miasta w Miasto idealne – miasto zrównoważone. Planowanie przestrzenne terenów zurbanizowanych i jego wpływ na ograniczenie skutków zmian klimatu (red. Kalinowska A.), Uniwersyteckie Centrum Badań nad Środowiskiem Przyrodniczym i Zrównoważonym Rozwojem, Warszawa, 2015.
47. Szulczewska B., Kaftan J. (red.), Kształtowanie systemu przyrodniczego miasta. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa, 1996.
48. Tomasello M. L., "Together We Design Acque Chiare Park" Participatory Planning (Reggio Emilia, Italy), <https://participedia.net/en/cases/together-we-design-acque-chiare-park-participatory-planning-reggio-emilia-italy>.
49. Trząski L., Przestrzenny i środowiskowy wymiar zrównoważonego rozwoju terenów zurbanizowanych, Monografia w ramach Akademii Zrównoważonego Rozwoju Terenów Zurbanizowanych, Główny Instytut Górnictwa, Katowice 2015.
50. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 maja 2009 r. w sprawie przyjęcia dokumentu "Polityka ekologiczna Państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016" M.P. 2009 nr 34 poz. 501.
51. Um K., Fletcher S., Participatory Chinatown, Boston, 2010, <https://participedia.net/en/cases/participatory-chinatown-boston-2010>.
52. Urbanik A., 2010, Kanada – Studium zagospodarowania przestrzeni miejskiej w centrum Halifaksu, Baza dobrych praktyk partycypacji społecznej, projekt Decydujemy razem, <http://partycypacja.fise.org.pl>.
53. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. 2004 nr 92 poz. 880).
54. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2008 nr 199 poz. 1227).
55. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003 nr 80 poz. 717).
56. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. 2001 nr 62 poz. 627).
57. Wiśniewski J., Planowanie przestrzeni w dzielnicy Chinatown w Bostonie (USA), praca naukowa Badan i Inicjatyw Społecznych „Stocznia”, opracowanie w ramach „Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013 współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Warszawa, 2011.
58. Zarządzanie zielenią miejską, LKR.430.005.2017, nr ewid. 158/2017/P/17/077/LKR, NIK – Delegatura w Krakowie.
59. Zimny H., Wybrane zagadnienia z ekologii. Wydaw. SGGW, Warszawa, 2007.

Źródła internetowe:

60. Baza dobrych praktyk partycypacji, <http://partycypacja.fise.org.pl/x/760749>
61. Budowlany serwis Murapol Plus, http://www.muratorplus.pl/inwestycje/inwestycje-publiczne/architektura-krajobrazu-balaton-warszawa-goclaw-zdjecia_79505.html
62. Centrum Rozwiązań Systemowych, <https://crs.org.pl/projekty/wspolne-zarzadzanie-przyroda/>
63. Crowdbrite, <http://www.crowdbrite.com/>
64. E-deliberation. <http://www.e-deliberation.com>
65. Gdańska Mapa Porządku, <http://mapa.gdansk.gda.pl/mp/app/index>
66. Globe Newspaper Company: Chinatown, the video game, 06.05.2010, http://archive.boston.com/bostonglobe/editorial_opinion/editorials/articles/2010/05/06/chinatown_the_video_game/
67. Gmina Jarosław, <http://www.jaroslaw.pl/aktualnosci>
68. J. Dębczyński, Rola partycypacji społecznej w tworzeniu wieloletnich planów inwestycyjnych przez samorządy, <http://www.resmanagement.pl/artykuly.htm>
69. Jak dialoguje Kraków? Przewodnik po dialogu społecznym. <https://dialogspoleczny.krakow.pl/dobre-praktyki-i-ciekawe-publicacje/>
70. Karpacki Uniwersytet, <http://www.karpackiuniwersytet.pl/67,a,czlowiek-a-obszary-natura-2000-konflikty-interesow-czy-szansa-na.htm>
71. Komisja Europejska: Zielona Infrastruktura, http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/green_infra/pl.pdf

72. Miejskie Centrum Dialogu Kraków, <https://dialogspoleczny.krakow.pl/wp-content/uploads/2017/05/Broszura-Kierunki-Rozwoju-Teren%c3%b3w-Zielonych-2017.pdf>
73. Ogólnopolski serwis konsultacji społecznych, <https://mamzdanie.org.pl/apex/>
74. Participedia, https://participedia.net/sites/default/files/casefiles/861_265_chinatown_poster_final_resize.pdf,
75. Peak Democracy, <http://www.opentownhall.com/>
76. Platforma społeczna: Cele Zrównoważonego Rozwoju, <http://www.un.org.pl/>, Ekonomia społeczna, http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/dobrepraktyki.decdujemyrazem.pl/public/DR_pliki/richmondsire_nasze_metody_pdf.pdf
77. Portal <http://www.aulnay-sous-bois.fr>
78. Portal Shape Your City, <https://www.shapeyourcityhalifax.ca>
79. Portal http://static.aulnay-sous-bois.fr/projet_renovation_urbaine/aulnes.html
80. Portal Lemoniteur, <https://www.lemoniteur.fr/articles/aulnay-sous-bois-dans-le-cadre-du-grand-projet-de-ville-transformation-de-la-rn2-en-boulevard-urbain-374505>
81. Portal NaprawmyTo, <http://naprawmyto.pl/home>
82. Portal Miasta Lublin, <http://www.lublin.naprawmyto.pl/>
83. Portal Miasta Lublin, <https://lublin.eu/mieszkancy/partycypacja/zielony-budzet-obywatelski/informacje-ogolne/>
84. Portal Miasta Maniak, <http://miastamaniak.pl/2012/11/18/ny-high-line-park-nad-miastem/>
85. Portal Miasta Poznań: <http://www.poznan.pl/mim/main/konsultacje-spoleczne-dotyca-ce-mpzp-w-poznaniu,p,15574,15576,15579.html>
86. Portal Miasta Racibórz, https://www.raciborz.pl/dla_mieszkanow/ESIM
87. Portal Miasta Stołecznego Warszawa – konsultacje, <https://konsultacje.um.warszawa.pl>
88. Pracownia projektowa Mycielski Architecture & Urbanism – MAU, <http://mau.com.pl/projekty/eko-miasteczko-siewierz-pl/>
89. Publikacja „Zielona partycypacja – partycypacja mieszkańców w gospodarowaniu zielenią miejską”, <http://www.altereko.pl/attachments/article/269/ZP.pdf>
90. Serwis FixMyStreet, <https://www.fixmystreet.com/>
91. Serwis Samorządowy PAP, http://samorząd.pap.pl/depesze/wiadomosci_pap/174230/
92. Serwis SeeClickFix, <https://seeclickfix.com/pages/case-studies/new-haven-ct-parks-department.html>
93. Skuteczna partycypacja publiczna NGO, <http://partycypacjango.kolping.pl>
94. Strona fundacji, <http://www.tekno.dk/subpage.php3?article=1742&language=uk&category=11&toppic=kategoria11>
95. Strona Gminy Aalborg, <https://www.aalborg.dk/english>
96. Strona Gminy Linz, <https://www.linz.at/english/life/3199.asp>
97. Strona Gminy Reggio Emilia [https://www.comune.re.it/retecivica/urp/retecivi.nsf/PESIdDoc/CBB206E2868F48AFC12579750031C517/\\$file/Report_prima_fase_2004.pdf](https://www.comune.re.it/retecivica/urp/retecivi.nsf/PESIdDoc/CBB206E2868F48AFC12579750031C517/$file/Report_prima_fase_2004.pdf)
98. Strona Miasta Philadelphia, <https://beta.phila.gov/departments/office-of-sustainability/>
99. Strona Laboratorium – The Engagement Lab, <https://elab.emerson.edu/projects/participatory-chinatown>
100. Strona organizacji Landezine, <http://www.landezine.com/index.php/2012/03/haute-deule-river-banks-new-sustainable-district-by-bruel-delmar/>
101. Strona organizacji London Wildlife Trust, <http://www.woodberrywetlands.org.uk>
102. Strona organizacji PECT, <https://www.pect.org.uk>
103. Strona organizacji, <http://www.wildlifetrusts.org/wildlife-gardens>
104. Strona projektu, <http://www.baltica.org/casestudies/kalundborg.html>
105. Strona projektu, <https://uslugiekosystemow.pl/>
106. Strona Wydziału Środowiskowego Stanu Nowy Jork, <http://www.dec.ny.gov>
107. The Architects' Journal, <https://www.architectsjournal.co.uk/download?ac=1244742>
108. Zarząd Oczyszczania Miasta Warszawa, <http://zom.waw.pl/aktualnosci/jakie-pole-mokotowskie>
109. Zarząd Zieleni Miejskiej w Krakowie, www.zzm.krakow.pl
110. Zrównoważony rozwój miast – Miasto jako ekosystem, <http://www.agenda21.waw.pl>

Spis rysunków

Rysunek 1.1. Cele zrównoważonego rozwoju.....	9
Rysunek 1.2. Schemat powiązań gospodarki ze środowiskiem w ujęciu układu DPSIR	20
Rysunek 1.3. Schemat powiązań gospodarki ze środowiskiem w ujęciu układu DPSIR	21
Rysunek 1.4. Rola ekosystemów miejskich w zaspokajaniu potrzeb mieszkańców w różnych sferach życia.....	22
Rysunek 1.5. Formy zieleni w funkcji osadniczej: po lewej – nasada kwiatów balkonowych dla polepszenia komfortu przebywania w mieszkaniu na tle „szarej infrastruktury” – miejscowość Aarhus, Dania; po prawej – osiedlowa zielen uzupełniająca w Rudzie Śląskiej.....	24
Rysunek 1.6. Wzbogacanie przestrzeni miejskiej o formy zieleni w celu podkreślenia walorów architektonicznych na przykładzie miast Aarhus (po lewej), Monachium (po prawej, u góry), Lizbony (po prawej, na dole)	24
Rysunek 1.7. Zielen w przestrzeni miejskiej – poprawa komfortu życia – Giethoorn, Holandia	25
Rysunek 1.8. Ogród botaniczny w Keukenhof, Holandia (po lewej, u góry), park w Exeter, Anglia (po lewej, u dołu), przedmieścia Exeter (po prawej, u góry), park w Rudzie Śląskiej (po prawej, u dołu)	25
Rysunek 1.9. Grupy interesariuszy w ekosystemach miejskich i podmiejskich	27
Rysunek 1.10. Grupy interesariuszy w ekosystemach miejskich i podmiejskich	29
Rysunek 2.1. Widok na „solar city” w Linzu.....	32
Rysunek 2.2. Ogród w Londynie	33
Rysunek 2.3. Internetowy licznik wolontariuszy biorących udział w akcji.....	34
Rysunek 2.4. Udział terenów zielonych w Filadelfii	35
Rysunek 2.5. System zaopatrzenia Nowego Jorku w wodę	36
Rysunek 2.6. NY High Line – przykład pozytywnej roli protestu społecznego.....	38
Rysunek 2.7. Woodberry Wetlands – Stoke Newington, po prawej – zajęcia dydaktyczne dla uczniów.....	38
Rysunek 2.8. Wielofunkcyjne zagospodarowanie antropogenicznego zbiornika w obrębie przestrzeni miejskiej.....	39
Rysunek 2.9. Wymiary gospodarowania przestrzenią w mieście	40
Rysunek 2.10. Kluczowe podmioty w procesie zarządzania przestrzenią miasta, w tym gospodarowania zasobami przyrody	41
Rysunek 2.11. Obowiązkowe formy udziału społeczeństwa w opracowywaniu dokumentów planistycznych	41
Rysunek 2.12. Zrzut ekranu FixMyStreet.com.....	43
Rysunek 2.13. Planowane działania w Parku Edgewood – na podstawie zgłoszeń mieszkańców i innych interesariuszy.....	44
Rysunek 2.14. Zwiastun i instrukcja obsługi gry „Participatory Chinatown”	45
Rysunek 2.15. Plakat informacyjny o przeprowadzonych konsultacjach z wykorzystaniem gry „Participatory Chinatown”.....	46
Rysunek 2.16. Mapa z naniesionymi planowanymi działaniami, jak nasadzenia, ścieżki, tereny wypoczynkowe (po lewej) oraz wizualizacja wybranego obszaru (po prawej) ...	48
Rysunek 2.17. Dokumentacja fotograficzna z I fazy prac planistycznych dotyczących parku Acque Chiare	48
Rysunek 2.18. Plan Local D’urbanisme d’Aulnay-sous-Bois.....	51
Rysunek 2.19. Schemat działań w obszarze „uzgodnionej strefy rozwoju”(ZAC = Zone d’Aménagement Concertée)	51
Rysunek 2.20. Dokumentacja fotograficzna warsztatów w Halifaksie	53
Rysunek 2.21. Fragmenty raportu z angażowania społeczeństwa w opracowanie Planu Centralnego dla Halifaksu – Dartmouth.	54
Rysunek 2.22. Przykładowa ankieta internetowa realizowana w ramach prac nad „Planem Centrum” w Halifaksie.....	54
Rysunek 2.23. Metody i techniki angażowania społeczeństwa w proces tworzenia strategii rdzeniowej	57
Rysunek 2.24. Harmonogram prac nad strategią.....	58

Rysunek 2.25. Kwestionariusz pocztówka.....	59
Rysunek 2.26. Schemat prac przy opracowywaniu Miejskiego Planu Adaptacji.....	64
Rysunek 3.1. III etap konsultacji społecznych „Kierunki rozwoju i zarządzania terenami zieleni w Krakowie na lata 2017–2030”.....	76
Rysunek 3.2. Wizualizacja projektu urbanistycznego Eko-miasteczka Siewierz.....	78
Rysunek 3.3. Zdjęcia z II etapu konsultacji społecznych (punkty konsultacyjne w przestrzeni parku).....	79
Rysunek 3.4. Harmonogram warsztatów Charrette, będący częścią zaproszenia do udziału w konsultacjach społecznych	80
Rysunek 3.5. Fotorelacja z warsztatów	81
Rysunek 3.6. Kącik warsztatowy dla dzieci	81
Rysunek 3.7. Plakaty informacyjny dotyczący drugiej edycji Zielonego Budżetu.....	83
Rysunek 3.8. Park nad Balatonem w Warszawie.....	85
Rysunek 3.9. Stan alertów w serwisie Naprawmyto.pl, na przykładzie Stargardu.....	86
Rysunek 3.10. Geodysksja – widok okna aplikacji dla zalogowanego użytkownika	88
Rysunek 3.11. Warsztaty mapowania partycypacyjnego	89
Rysunek 4.1. Model zielonej partycypacji w ramach projektu „Zoom na zielen”	108
Rysunek 4.2. Związek między fazami partycypacji a etapami przedsięwzięcia	109
Rysunek 4.3. Przykłady form promocji procesu partycypacji.....	111
Rysunek 4.4. Przykład narzędzia umożliwiającego internetową konsultację dokumentów określających politykę publiczną	112

Spis tabel

Tabela 1.1. Klasyfikacja terenów miasta w odniesieniu do funkcji, jaką w nim pełnią	23
Tabela 1.2. Zidentyfikowane grupy interesariuszy i grupy zawodowe	28
Tabela 4.1. Szanse i korzyści wynikające z udziału w procesie partycypacji wybranych grup zawodowych.....	98
Tabela 4.2. Bariery w procesie partycypacji	103