

Jędrzej BUKOWSKI

Mediator, były konsul generalny Polski w Lille
Marcq-en-Baroeul, Francja
e-mail: jedrzej.bukowski@free.fr

PEJZAŻ KULTUROWY W URBANISTYCE – UDZIAŁ SPOŁECZENSTWA W PROCESIE DYCZYJNYM

słowa kluczowe: urbanistyka, procesy decyzyjne, pejzaż kulturowy, mediacje społeczne

Wiele lat życia spędziłem we Francji, skoncentrowany na sprawach Polski i Polaków. W Grenoble, gdzie zapisywaliśmy kalendarium stanu wojennego i w Lille, gdzie byłem, w latach 1991-1995, konsulem generalnym Rzeczypospolitej i gdzie osiadłem z rodziną, uczestnicząc w czynnych datąd środowiskach polonijnych. Przez przeszło 30 lat obserwowałem codzienność francuskiej demokracji, a prowadzenie ankiet publicznych daje mi wciąż nowe okazje przyjrzenia się problematyce prywatno-publicznej, którą znamienne komplikuje coraz bardziej obecna perspektywa ekologiczna. Obecna tak bardzo, że stwierdzając, iż : walory środowiska, a w tym wartości krajobrazowe są dobrem publicznym i nie mogą być skutecznie chronione, kształtowane i pomnażane bez przyzwolenia ze strony społeczeństwa i bez społecznego udziału, Komisja Krajobrazu Kulturowego Polskiego Towarzystwa Geograficznego i Instytut Architektury Krajobrazu Politechniki Krakowskiej postanowiły nadać refleksji o tym społecznym udziale rangę dzisiejszej konferencji. W ten sposób moja osobista dawność spotyka się znowu ze sprawami Polski i Polaków, a to wielki powód do zadowolenia.

Tematem Konferencji jest zarządzanie krajobrazem. W roku 1869, przyswajając polszczyźnie formułę Humboldta, w tekście pt. *Północny wschód Europy - Obrazy z życia i natury*, Wincenty Pol mówił o widokach natury i o ścisłym związku człowieka z naturą¹. W moim artykule przedstawię nie przeczuwany przez pisarza wymiar tego związku: bezpośredni udział ludzi w decyzjach o kształcie i o wartościach

¹ wydano w roku 1869 w Krakowie, w Drukarni Uniwersytetu Jagiellońskiego, pod zarządem Konst. Mańkowskiego; cyt. wg. dokumentu elektronicznego Polskiej Biblioteki Elektronicznej, <http://www.pbi.edu.pl/site.php?s=MDQxMTNjNTkwOTM1&tyt=&aut=Pol+Wincenty&letter=&pg=3>.

ich otoczenia. Mowa będzie o ankietach publicznych, czyli o procedurach, w których czynnie uczestniczą obywatele, i w których uwzględniane są warunki życia wspólnoty i potrzeby każdego jej uczestnika.

Poruszamy się w dziedzinie planowania przestrzennego i urbanistyki. W polskim ustawodawstwie dotyczy jej, wśród innych (prawo ochrony środowiska, o gospodarce nieruchomościami, o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, prawo geodezyjne i kartograficzne, o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, itd ...), ale szczególnie ważna, ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717). Podaje ona definicję interesu publicznego, a w punkcie 9 i ostatnim artykule pierwszego, w przepisach ogólnych, wymienia go jako jedną z określanych potrzeb. Rozdział 2, "Planowanie przestrzenne w gminie", w artykule 11 przewiduje, że w celu określenia polityki przestrzennej gminy *wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, kolejno* :

1) *ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących studium, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia; 9) wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień; 10) ogłasza, w sposób określony w pkt 1, o wyłożeniu projektu studium do publicznego wglądu na co najmniej 14 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt do publicznego wglądu na okres co najmniej 30 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w tym projekcie studium rozwiązaniami ; 11) wyznacza w ogłoszeniu, o którym mowa w pkt 10, termin, w którym osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu studium ... 12) przedstawia radzie gminy do uchwalenia projekt studium wraz z listą nieuwzględnionych uwag, o których mowa w pkt 11. "*

Podobne wymagania w odniesieniu do planu miejscowego, ustawa przewiduje w artykule 17, mówiącym o ustaleniu przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz o określeniu sposobów ich zagospodarowania i zabudowy. Zapisy te nie precyzują jaki rzeczywiście może być udział obywateli w całym postępowaniu i o jaką dyskusję publiczną chodzi; nie mówią też, że ten udział ma być bezpośredni. Jest to w moim przekonaniu bardzo istotny brak ustawy.

Kilka przykładów z Francji. W mieście Lens, na powierzchni terenów nie eksploatowanej od kilkudziesięciu lat kopalni węgla zdecydowano zbudować obiekt kulturalny. Wśród zabudowań nie mających dziś specjalnego znaczenia, pozostał tam zabytkowy obiekt budowlany. Wokół dwa osiedla mieszkaniowe nieliczne sklepy i małe kawiarenki, w których starzejąca się ludność organizuje swoją codzienność. Jest w okolicy także sporo terenów zielonych. Wszystkie te zasoby architektoniczne i urbanistyczne są oczywiście udokumentowane, mapy zasadnicze i katastralne zawierają szczegółowy zapis aktualnego stanu rzeczy. Realizacja projektu, począwszy

od ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, wymaga zmiany planu zagospodarowania przestrzennego tych terenów, czyli zmiany kategorii gruntów w taki sposób, aby powiększyć powierzchnię gruntów naturalnych, przeznaczonych dla ochrony i zachowania miejsc i krajobrazów i zarezerwowanych pod infrastrukturę lub zabudowania związane z działalnością turystyczną, sportową lub kulturalną. Trzeba także dokonać takiej korekty obszaru ochronnego określonego w poprzednich planach, aby utrzymać ochronę wokół zabytkowego budynku dawnej szatni górników i zaniechać jej na obszarze zabudowań, nie mających już znaczenia architektonicznego, a stojących na terenach, przeznaczonych na lokalizację dostępu do nowego obiektu.

Potrzebna jest zwłaszcza – i to interesuje nas najbardziej - opinia mieszkającej na danym terenie społeczności i działających na nim stowarzyszeń.

Aby spełnić te wymagania, w czasie posiedzenia rady miejskiej, po informacji i na wniosek burmistrza poddano projekt dyskusji i głosowaniu, polecono informację o nim rozpowszechnić wśród miejscowej ludności, przeprowadzić ankietę publiczną, i wystąpić do sądu administracyjnego o mianowanie osoby, która tę ankietę poprowadzi.

Sąd administracyjny mianował więc mnie mediatorem. Miałem w wyznaczonym miejscu wysłuchać osoby zainteresowane, udzielić im informacji i udostępnić księgę uwag i wniosków, tzw. rejestr ankiety, a następnie sporządzić raport, podstawę decyzji wykonawczych. W ten sposób zostałem mediatorem w Lens. Proponuję ten termin jako odpowiednik francuskiego « *commissaire enquêteur* » : my w Polsce źle znosimy « komisarzy », a polski przymiotnik pochodny nie istnieje. Jestem osobą niezależną, w żadnym momencie nie brałem udziału w pracy nad projektem i nie jestem zainteresowany finansowo w jego realizacji. Muszę rozumieć na czym projekt polega i umieć udzielić mieszkańcom podstawowych odpowiedzi na pytania z nim związane. Takie są kompetencje mediatora. Nie muszę być specjalistą, zresztą specjalistą od czego ? W grę wchodzi wiele różnych dziedzin i każda wymaga wiedzy specjalistycznej. Jedyną cnotą, której muszę się podporządkować jest cnota bezstronności. Mam obowiązek ustosunkować się do wszystkich uwag i uwzględnić je w moich konkluzjach. Muszę naturalnie także zapoznać się z dokumentacją planowanej operacji i wzbogacić potrzebną w danej sprawie wiedzę. Ważne jest też, że można za Norwidem powiedzieć: *mediatorem się nie jest, mediatorem się bywa*. Ankieta publiczna rozpisywana jest za każdym razem, osobno dla każdej planowanej operacji. W Lens odbyłem trzy trzygodzinne dyżury, przyjąłem w sumie siedem osób, z których jedna tylko miała pytanie i sugestię związane z tematyką operacji, troje lub czworo właścicieli niepokoilo się o ich działki położone zgoła gdzie indziej, posiadacz kawiarni stwierdził, że przygotowania do budowy obiektu już teraz spowodowały zmniejszenie jego klienteli i spodziewa się pogorszenia, a inna jeszcze wypowiedź wyrażała swoistą rywalizację między sąsiadującymi administracjami. Rejestr ankiety zawierał trzy uwagi. Jako mediator odbyłem szereg rozmów ze specjalistami

urzędu miejskiego i po zapoznaniu się z dokumentacją projektu, i po przyjęciu osób zainteresowanych, nie miałem wątpliwości, a zwłaszcza podstaw do konkluzji negatywnych. Mój raport obejmował 10 stron tekstu i sporo zdjęć.

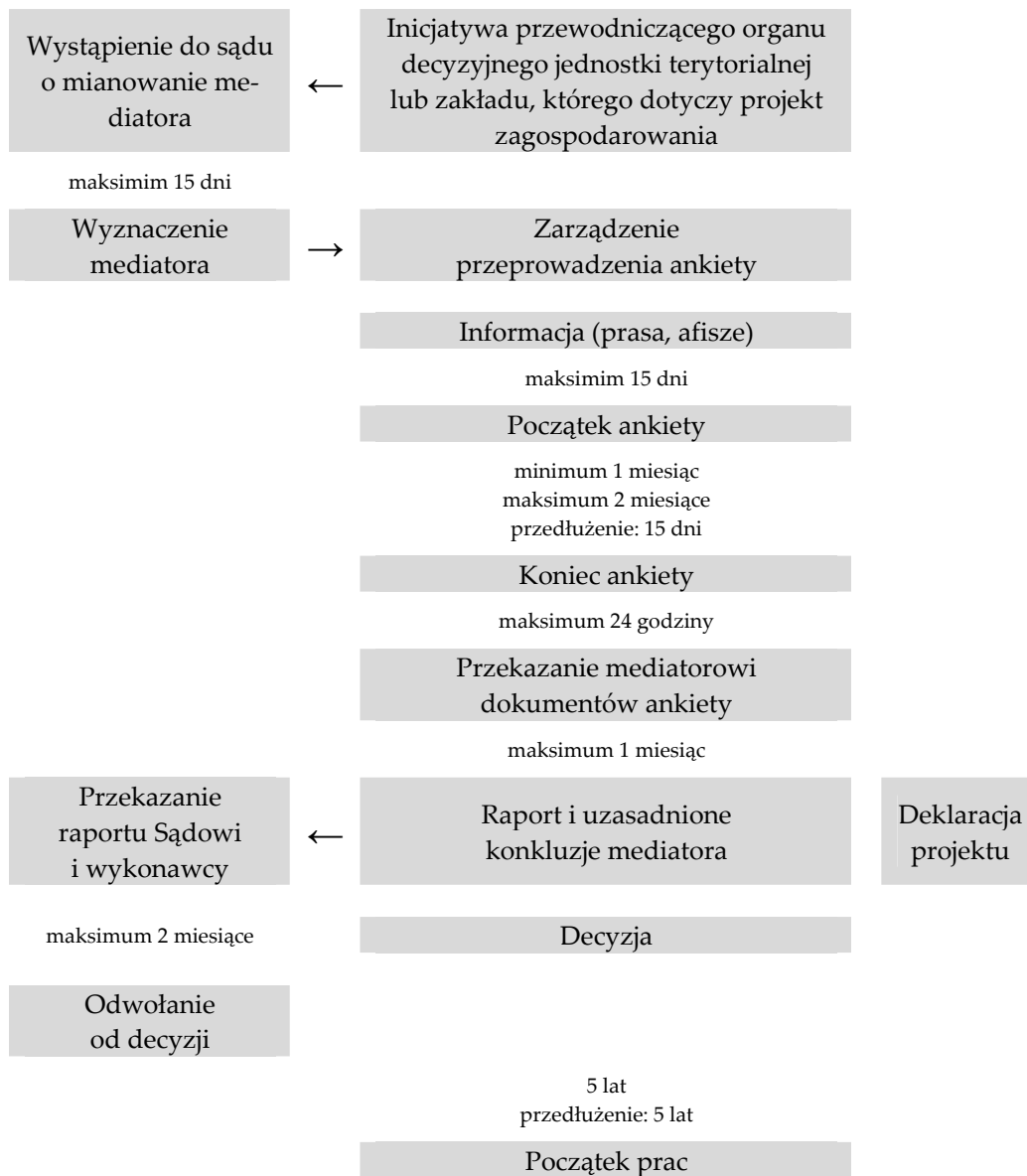
Była to szczególnie łatwa ankieta. Dotyczyła jedynie planu zagospodarowania przestrzennego terenu. Zamierzona operacja zbudowania dużego obiektu wymaga następnych, bardziej skomplikowanych konsultacji. Wybrałem ją na przykład, który pozwala na pokazanie mechanizmu od strony formalnej. Pozwala mi też szerzej omówić wiele problemów, które mogłem stwierdzić w mojej pracy.

Bywają ankiety znacznie trudniejsze. Ta na przykład, w której chodziło o zbudowanie wysokich na 150 m elektrowni wiatrowych na niewielkim terenie jednej gminy. Jako mediator poddany byłem presji prężnego stowarzyszenia ekologicznego, przeciwnego realizacji projektu. Jego delegaci byli szczególnie czynnie obecni w czasie wszystkich moich dyżurów. Swoisty front opozycji stanowiła liczna grupa właścicieli willi, obawiających się hałasu i tropiących w całej sprawie grę ojców miasta o własne interesy. Pojawił się też wątek finansowy, podnoszony przez mieszkańców gminy sąsiedniej, nie mającej prawa do dotacji państwowych jakie otrzymuje gmina, na terenie której planowano budowę : uznali oni, że będą znosić jedynie hałas i zagrożenie bezpieczeństwa, a cała manna spadnie na sąsiadów. Padały skargi mieszkańców na brak informacji, powtarzające się zresztą przy każdej ankiecie. Odbywano pełne napięcia zebrania publiczne. W rejestrze ankiety wpisano setki uwag i obserwacji, a mój raport obejmował 70 stron. Wobec tak licznych i często ostrych protestów i w sytuacji dużego, czasem emocjonalnego zaangażowania opinii publicznej uznałem w konkluzji, że zamierzone zbudowanie elektrowni wiatrowych nie ma uzasadnienia.

W innym miejscu, wobec protestu opinii publicznej i właścicieli małych sklepów, mających zresztą poparcie burmistrza, sprzeciwiłem się rozbudowaniu domu towarowego, należącego do ważnej sieci tego typu obiektów. Przyjąłem wiele osób w czasie moich dyżurów, wiele z nich wpisało uwagi do rejestru, a jeszcze więcej wypowiedziało się w zbiorowych listach i petycjach. W takich sytuacjach moja rola pośrednika między twórcami i wykonawcami projektu a obywatelami, jest szczególnie wyraźna. Poza ograniczoną wiedzą i poza lepiej lub gorzej uzasadnionym poglądem na planowaną operację, dysponuję tylko opiniami i odczuciami ludzi i wiem, że stanowią dla nich jedyne ogniwo pośrednie w układzie „my i oni”.

W każdej z opisanych sytuacji szło o kształt pejzażu kulturowego, czyli zmieniającego ręką człowieka. Łatwo wyobrazić sobie maszty stu pięćdziesięciometrowych wiatraków działających na niewielkiej przestrzeni, czy zespół przezroczystych prostokątów muzeum. Inne zgoła problemy niesie zamiar zniszczenia kilku niewielkich domów i zastąpienia ich skwerem publicznym, co było przedmiotem innej jeszcze konsultacji. Mniej o pejzaż tam chodziło niż o problematykę społeczną i życiową mieszkańców, którym nagle, po osiemdziesiątce, zaproponowano tak drastyczne zmiany. Dla nich obecność mediatora i czas jego dyżurów to możliwości przedstawienia

sytuacji i szukania rozwiązań. Wiem, że moja konkluzja negatywna, spowodowała wstrzymanie planowanej operacji i wbrew pozorom nie ma konfliktu między wnioskami z mojej analizy sytuacji, a obowiązująca mnie bezstronnością.



Ryc. 1. Udział społeczeństwa w procesie decyzyjnym. *Źródło: opracowanie własne.*
 Fig. 1. Participation of the public in decision making processes. *Source: own compilation.*

Wypada mi zaniepokoić się o tytuł naszej konferencji. Czy jako mediator sprzyjam kształtowaniu postaw proekologicznych? Opracowując moje raporty biorę naturalnie pod uwagę problematykę środowiska naturalnego, walory architektoniczne i urbanistyczne miejsc, w których żyją ludzie. Myślę, że nie można obu tych dziedzin rozważać osobno. Kiedy uruchomiłem wszystko, co uruchomić można, aby uniknąć zbudowania supernowoczesnego obiektu handlowo-usługowego o dwadzieścia pięć metrów od frontonu zabytkowego kościoła dlatego, że nie chcieli tego mieszkańcy, i że z odpowiednim naciskiem wyrazili swój sprzeciw, to myślę, że wymagania reguł urbanistycznych i szacunku dla historii połączyłem z poczuciem obywatelskim mieszkańców. Tam, gdzie obywatel myśli tylko o swojej własnej zagrodzie cierpi środowisko. Tam natomiast, gdzie troska o otoczenie wyrażana jest w imię interesu wspólnego, przez świadomych swej roli obywateli, możliwe są dobre rozwiązania. Pod warunkiem, że zapewni się im możliwość bezpośredniego udziału, że będą mieli poczucie, iż głos ich zostanie uwzględniony. Mianując mnie mediatorem, administracja francuska działa zgodnie z ustawą o demokratyzacji ankiet publicznych i o ochronie środowiska, uchwaloną przez parlament francuski 22 lipca 1983 r. W artykule 4 tej ustawy czytamy: „Mediator lub przewodniczący komisji mediacyjnej prowadzi ankietę w taki sposób, aby publiczność mogła zapoznać się w pełni z projektem i wyrazić swoje oceny, sugestie i propozycje. (...) może organizować zebrania publiczne w obecności wykonawcy i po uzyskaniu zgody właściwych władz.

Na warunkach określonych w ostatnim paragrafie artykułu 2 obecnej ustawy, inwestor przekazuje do wglądu publicznego istniejące dokumenty, uznane za pożyteczne dla dobrej informacji publiczności. (...)

Mediator lub komisja mediacyjna są do dyspozycji osób, lub przedstawicieli stowarzyszeń, które proszą o wysłuchanie. Raport i umotywowane wnioski mediatora lub komisji mediacyjnej są udostępnione publiczności. W raporcie muszą być zawarte propozycje alternatywne sformułowane w czasie ankiety, a także ewentualne odpowiedzi udzielone przez inwestora, w szczególności na temat przekazania dokumentów, o które był proszony”.

Polski ustawodawca pominął element najważniejszy, « interes publiczny », czyli udział obywateli w « ... dążeniach i działaniach, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym ... », jak to określa alinea 4, artykułu drugiego naszej ustawy z dnia 27 marca 2003, zastępując go możliwością złożenia uwag na piśmie, co w moim przekonaniu drastycznie ogranicza prawa obywateli.

Różne teksty mówią o *społecznym organie doradczym*, jak ustawa o scalaniu i wymianie gruntów, czy o opinii publicznej, jak w rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie klasyfikacji gruntów, lub w sprawie powszechnej taksacji nieruchomości. Artykuł 10 Prawa ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r. stwierdza, że « każdy w przypadkach określonych w ustawie ma prawo do uczestniczenia w postępowaniu w sprawie wydania decyzji z zakresu ochrony środowiska lub przyjęcia projektu polityki, strategii, planu lub programu rozwoju i restrukturyzacji oraz projektu studium i planu

zagospodarowania przestrzennego ». W perspektywie naszej konferencji najwięcej miejsca roli obywateli poświęca *Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska*, sporządzona w Aarhus w Danii dnia 25 czerwca 1998 r. i opublikowana w « Dzienniku Ustaw » Nr 78, w Warszawie, dnia 31 grudnia 2001 r.

Nic mnie nie upoważnia do redagowania propozycji prawnych. Jestem przekonany, że konferencja nasza, zorganizowana przez dwa ważne dla spraw krajobrazu kulturowego i architektury krajobrazu w Polsce środowiska, może i powinna zabrać głos w dyskusji o kształcie naszej legislacji. Zwracam się więc do Państwa o poparcie idei takiej nowelizacji naszych tekstów, która wzbogaciłaby je o możliwość czynnego udziału obywateli w procesach tworzenia planów zagospodarowania przestrzennego i o uznanie ich za partnerów dialogu. Długi pobyt poza Krajem pozbawia mnie wiedzy o naszych sprawach. Wiadomo mi, że jeszcze w okresie stanu wojennego mieszkańcy podwarszawskiego Głoskowa skutecznie zapobiegli pomysłom budowania tzw. *mieszkaniówki niskiej*. Na stronach internetowych dostępne są opisy dzisiejszych planów dotyczących Osiedla Oficerskiego na Żoliborzu i dramatyczne zabiegi mieszkańców na rzecz ich dzielnicy. Myślę, że powodów wzbogacenia naszych instrumentów prawnych jest bardzo dużo. Czwierć wieku po polskim Sierpniu wciąż jeszcze aktualne są słowa Wincentego Pola, który w roku 1868, przemawiając w Towarzystwie Naukowym Krakowskim wzywał: *Szczycimy się równouprawieniem, — niechże ci obywatele, których liczba dziś do pięciu milionów dochodzi, wkupią się w to nowe obywatelstwo, i niech w nowym składzie rzeczy dopełnią, nowych warunków i obowiązków obywatelstwa.*

LITERATURA

Ustawa o Planowaniu i Zagospodarowaniu Przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r.

Ustawą o demokratyzacji ankiet publicznych i o ochronie środowiska, uchwaloną przez parlament francuski 22 lipca 1983 r.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., Prawo ochrony środowiska.

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. opublikowana w Dzienniku Ustaw » Nr 78, w Warszawie, dnia 31 grudnia 2001 r.

SUMMARY

CULTURED LANDSCAPE IN URBANISM – PARTICIPATION OF THE PUBLIC IN DECISION MAKING PROCESSES

The article presents what is called the « *enquête publique* » in France, as a process enabling citizens to make their voices heard and to really influence decisions in projects having environmental impact.

We'll talk about the Law on democratisation of public enquiries linked with environmental planning, adopted by the French Parliament on July 12th, 1983. This law guarantees the active participation of people concerned in the decision making process, through the office of « *mediators* » who collect their opinions and demands, provide them with the necessary information, if necessary explain the points on which they have doubts ; and finally, draw up a report to be forwarded to the decision makers in which the mediator voices his opinion as to the social feasibility of projects.

The article presents how construction projects having an impact on the environment should seek official acceptance, and how the decision to have inquiry is reached and a mediator nominated as well as the structure of the inquiry itself. Each project needs its proper enquiry.

Who can become mediator? What should be his competences and what is expected of him? Follow some remarks about society and about what motivates the public to wish to participate in processes that impact all. We will talk about the interpretation given to the term public interest *versus* private interest, extracted from several mediator reports.

In the Polish law of March 27, 2003 on regulating environmental planning and management, the participation of citizens in the decision-making process in this field is very limited.

The aim of the paper is to point out that “environment” should be considered the common good of all citizens who, therefore, must have the opportunity to express their opinion. This could constitute an element of general public debate in the framework of updating our legislation.