

DOMINIKA HOŁUJ

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

**WIZJE PLANISTÓW A OCZEKIWANIA
UŻYTKOWNIKÓW PRZESTRZENI MIEJSKIEJ.
KONFLIKTOGENNOŚĆ PROCESU UCHWALANIA
PLANÓW MIEJSCOWYCH W WYBRANYCH
OBSZARACH POLSKICH METROPOLII**

Abstract: Visions of Planners and Urban Users' Expectations. Conflicts in the Creation of Local Spatial Plans in Selected Areas of Polish Cities. The great Polish cities are structures of long duration, showing the successive stages of their development. In recent years, this resource is increasingly subjected to transformations. They are both the result of the succession of urban functions and the growing investment pressure. In this conditions, the special role of local authorities and their spatial policy emerges. It is particularly important in the areas possessing valuable resources of urban and architectural heritage. The article provides the analysis of conflicts in the management of areas including such resources.

Key words: Cultural heritage, municipal spatial policy, spatial order.

Wstęp

Największe polskie miasta stanowią ośrodki o oryginalnej historii powstania i rozwoju. Kolejne etapy tej historii pozostawiały w nich zasób dziedzictwa materialnego, kształtującego tożsamość miejsca oraz jego strukturę morfologiczną [Liszewski 2012, s. 241-242]. Ten zasób coraz wyraźniej w ostatnich latach poddawany jest zmianom i przekształceniom. Stanowią one zarówno efekt sukcesji funkcji miejskich, jak i rosnącej presji inwestycyjnej, która w rezultacie wykształca kolejne warstwy zagospodarowań, czyniąc z miasta swoisty urbanistyczny palimpsest [Kubicki 2010, s. 166]. Wobec rozmaitych koncepcji przekształceń dziedzictwa coraz wyraźniej rysuje się rola władz

lokalnych jako zarządzających tymi zmianami. Ich rezultatem powinna być ochrona dziedzictwa, ale też włączanie go w funkcjonowanie miasta, oddalające tym samym zagrożenie negatywnym zjawiskiem muzealizacji historycznych przestrzeni miejskich [Gaczoł 2009, s. 252; Purchla 2000, s. 61]. Jednym ze sposobów wykonywania tego obowiązku jest opracowywanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, dla których naczelnym celem powinno być zapewnienie ładu przestrzennego, jako nadrzędnego celu polityki przestrzennej kraju [KPZK 2011, s. 161].

Tworzenie opracowań planistycznych w miastach dziedzictwa jest jednak bardzo trudne. Wynika to z konfliktów interesu między różnymi grupami podmiotów zainteresowanych daną przestrzenią. Wykładnię tych różnic stanowią treści zawarte np. w składanych do projektów planów miejscowych uwagach. Na ich podstawie w opracowaniu dokonano analizy „zapotrzebowania na zmianę” zgłaszanego przez użytkowników przestrzeni, konfrontując ich treści z polityką przestrzenną samorządów lokalnych, artykułowaną przez zapisy projektów planów miejscowych. Analiza treści złożonych uwag pozwoliła na utworzenie katalogu konfliktów związanych z planami ingerencji w przestrzeń o ustalonych walorach historycznych, tym samym dając obraz najbardziej prawdopodobnych zagrożeń dla jakości przestrzeni historycznej obecnie i w przyszłości.

W prezentowanym opracowaniu uwzględniono uwagi złożone do 17 projektów planów, które wybrane były na podstawie dwóch kryteriów: występowania w obszarze planu cennego dziedzictwa urbanistycznego i architektonicznego oraz oparcia procedury uchwalania planu na przepisach *Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*¹. Badana grupa projektów planów objęła zróżnicowane zasoby dziedzictwa:

- Historyczne centra miast: w Krakowie – Stare Miasto i Podgórze; we Wrocławiu – fragmenty Starego Miasta i jego otoczenia; w Gdańsku – Wyspę Spichrzów; w Gdyni – modernistyczne centrum miasta.
- Historyczne kompleksy przemysłowe: w Krakowie – Zabłocie i dawny browar przy ul. Lubicz; w Łodzi – dawne zespoły fabryczne: przy ul. Senatorskiej nr 14/16 oraz nr 70, przy ul. Milionowej 53/55 oraz obszar ograniczony ulicami: Piotrkowską, Czerwoną, Wólczańską, Wróblewskiego, Skrzywaną i Sieradzką; w Warszawie – dawną Warszawską Wytwórnę Wódek „Koneser” (ul. Ząbkowska).

¹ W poprzednio obowiązującej *Ustawie z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym* zgłaszano zarzuty i protesty. Forma uwagi wprowadzona została dopiero w obecnie obowiązującym akcie prawnym.

- Historyczne założenia osiedli willowych: w Krakowie – Osiedle Oficerskie; w Poznaniu – Osiedle Sołacz.
- Historyczny kompleks zieleni miejskiej wraz z otoczeniem: Kraków – otulina Lasu Wolskiego.

1. Konflikty w miejskich przestrzeniach dziedzictwa

Analiza projektów planów obejmujących powyższe zasoby dziedzictwa ujawniła trzy główne grupy konfliktów przestrzennych, które opisano poniżej.

Pierwsza, bardzo obszerna grupa uwag dotyczy sytuacji, w których występuje konflikt między planami inwestycyjnymi właściciela nieruchomości a wymaganiami konserwatorskimi. W grupie tej znajdujemy zarówno uwagi dotyczące punktowych zmian w ramach posesji, ale także wnioskuje o wykreślenie obszaru nieruchomości z wpisu do rejestru zabytków. Ciężar gatunkowy tych uwag jest więc niezwykle zróżnicowany. Analiza ich treści pozwala także na sformułowanie wniosku, że pobudki ich złożenia są mocno zróżnicowane. Uwagi składają zarówno właściciele nieruchomości, którzy chcą zwiększyć intensywność użytkowania działki na potrzeby indywidualne (rodzinne), ale także i deweloperzy (zmiany użytkowania z jednorodzinne na wielorodzinne). Wiele uwag dotyczy zmian, które związane są z chęcią przeprowadzenia remontów w obrębie nieruchomości, ale w technologii tańszej niż tej, która pozwala na zachowanie historycznych form wykończenia (np. ogrodzeń).

Kolejne poruszane w uwagach kwestie są związane z liberalizacją przepisów dotyczących wizualnych nośników informacji. Chęć ich zamieszczenia w obrębie nieruchomości (na fasadzie, ogrodzeniach, wolnostojących) może być co najmniej dwojaka: zwiększenie dochodowości prowadzonej działalności gospodarczej lub dodatkowe źródło dochodu gospodarstwa domowego. Łączy je jednak korzyść ekonomiczna, przedkładana ponad walor estetyczny przestrzeni. Tym samym niezależnie od przyczyn, jakie kierują użytkownikiem przestrzeni – efekt proponowanych zmian jest podobny.

Analizując tę grupę uwag należy jednak dodać, w jaki sposób reaguje rynek nieruchomości na konserwatorskie ograniczenia zagospodarowania. Z jego analizy wynika, że wpis do rejestru zabytków natychmiast obniża wartość nieruchomości, tworząc swoistą rekompensatę za zwiększone koszty jej utrzymania w rygorach konserwatorskich [Królikowski, Rylke 2010, s. 226]. Rozpatrując jednak to samo uwarunkowanie w długim czasie można przypuszczać, że ograniczenie wolności zagospodarowania przestrzeni histo-

Uwagi dotyczące ochrony konserwatorskiej

Zgłoszone uwagi
<ul style="list-style-type: none"> – wyłączenie terenu z obszaru należącego do zespołu urbanistyczno-architektonicznego wpisanego jako całość do rejestru zabytków, – wykreślenie obiektu z gminnej ewidencji zabytków, – zmiana formy ochrony konserwatorskiej z pełnej na częściową.
<p>Dokonanie zmiany wytycznych konserwatorskich odnośnie do wskazanych obiektów, polegającej na:</p> <ul style="list-style-type: none"> – zniesieniu nakazu przeprowadzenia konkursu architektoniczno-urbanistycznego na projekty budynków; – zmianie kształtu dachu, dopuszczeniu stosowania kolektorów słonecznych i anten na dachach; – podwyższeniu i przebudowie zabudowy, zwiększeniu kubatury obiektu; – dopuszczeniu zabudowy w drugiej linii; – rozszerzeniu możliwych do wykonania robót budowlanych w obiektach objętych pełną ochroną konserwatorską; – rezygnacji z wymogu harmonizowania zewnętrznej architektury budynków oraz kształtu ogrodzeń z istniejącymi historycznymi; – zniesieniu zakazu zabudowy, przeszkleń, zadaszeń podwórek; – dopuszczeniu wykonania podpiwniczenia lub parkingu podziemnego w obiekcie wpisanym do rejestru zabytków; – dopuszczeniu montowania tablic i płyt pamiątkowych bez ograniczeń; – dopuszczeniu powstania placu zabaw dla dzieci w obrębie historycznej zieleni miejskiej urządzonej.
<p>Uwagi dotyczące wizualnych nośników informacji dotyczące:</p> <ul style="list-style-type: none"> – zniesienia ograniczeń wielkości i liczby szyldów w stosunku do wielkości elewacji; – dopuszczenia instalacji reklam opartych na diodach LED i tablic LCD; – dopuszczenia zasłonięcia fasady kamienicy reklamą.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie uwag do projektów planów miejscowych (Załączniki do uchwał w spisie literatury) oraz [Wykazu uwag... 2009] (tab. 1-3).

rycznie cennych pozwala na zachowanie ich pierwotnych walorów (np. niskiej intensywności zabudowy), co jest z kolei czynnikiem generującym wysoką cenę nieruchomości.

Ujęte w tabeli 1 uwagi w znacznej części pozostały nieuwzględnione. Jako przyczynę odmowy podawano głównie ochronny dla krajobrazu kulturowego charakter planu. Podkreślano, że założenia zabytkowe mają w przeważającej mierze charakter zamkniętych projektów, a więc dopuszczalność zmian w ich

przestrzeni jest mocno ograniczona. W pojedynczych przypadkach zaaprobowano zmiany. Ich wprowadzenie warunkowano jednak wcześniejszymi uzgodnieniami konserwatorskimi. Zdominowanie przedmiotowej grupy uwagami nieuwzględnionymi jest zrozumiałe. Celem planów miejscowych jest ochrona dziedzictwa kulturowego przed niekontrolowanymi zmianami zarówno w wymiarze całych założeń, jak i pojedynczych obiektów².

Stanowisko i rola lokalnych władz publicznych jest w przypadku analizowanych planów czytelna – przez dostępne instrumenty prawne i administracyjne ustala się zasady współczesnego funkcjonowania wartościowych realizacji urbanistycznych i architektonicznych. Działania te powinny mieć jednak także na względzie zmieniające się potrzeby miasta i jego mieszkańców oraz występujące w przestrzeni procesy, w tym sukcesji funkcji.

Kolejna grupa uwag jest rozszerzeniem wcześniej analizowanej zbiorowości. Dotyczy pism o dopuszczenie zwiększenia intensywności zagospodarowania nieruchomości. Bardzo często realizacja takiego zapotrzebowania połączona jest z koniecznością ewentualnych przekształceń cennych historycznie elementów przestrzeni oraz zmianami kodu funkcjonalnego obszaru. Podobnie jak w przypadku poprzedniej grupy – i w tej znakomita większość uwag została nieuwzględniona. Te nieliczne, które uwzględniono dotyczyły przypadków odbudowy wcześniej istniejącej zabudowy na bazie dokumentacji archiwalnej.

Wydaje się, że rozstrzygnięcie uwag tej grupy jest nawet trudniejsze niż w przypadku grupy pierwszej. Dobrze ustalone wytyczne konserwatorskie wyznaczają zakres zmian dopuszczalnych i zabronionych. Natomiast zmiany funkcjonalne muszą być rozpatrywane niezwykle ostrożnie i indywidualnie. Grożą bowiem doprowadzeniem do przzerwania ciągłości wykorzystania przestrzeni. Ustalenie granic dopuszczalnych przekształceń na zbyt rygorystycznym poziomie może doprowadzić, wobec samoistnego wygaśnięcia dawnych funkcji, do braku możliwości implementacji nowych. Dlatego też w analizie tej grupy uwag trzeba wyraźnie rozróżnić dwa ich podzbiory, podzielone ze względu na charakter procesu sukcesji funkcji.

W pierwszym znajdują się uwagi dotyczące uwzględnienia już dokonujących się zmian w układzie funkcjonalnym. Przykładem takiej sytuacji jest wygaszanie funkcji przemysłowych (Kraków: Zabłocie, Browar Lubicz; Łódź:

² Niekiedy plany takie tworzą odrębną zbiorowość dokumentów, jak np. w Krakowie, gdzie wydzielona została formalnie grupa tzw. planów ochronnych (należy do nich plan dla Starego Miasta).

**Uwagi dotyczące rozszerzenia lub zmiany dopuszczalnych
funkcji i parametrów zagospodarowania nieruchomości
oraz zwiększenia intensywności jej zagospodarowania**

Zgłoszone uwagi
<p>Zmiana przeznaczenia obiektu lub obszaru:</p> <ul style="list-style-type: none"> - z funkcji mieszkaniowej na mieszkaniowo-usługową, - z usług i obiektów infrastruktury na zabudowę mieszkaniową wielorodzinną. <p>Zmiana przeznaczenia działki:</p> <ul style="list-style-type: none"> - z zieleni publicznej na przeznaczoną pod zabudowę, - z zabudowy jednorodzinnej na wielorodzinną.
<p>Rozszerzenie dopuszczalnych parametrów zagospodarowania przez:</p> <ul style="list-style-type: none"> - rozszerzenie zakresu dopuszczalnych usług; - zwiększenie dopuszczalnej powierzchni przeznaczonej pod usługi w lokalu mieszkalnym; - dopuszczenie możliwości ustawiania sezonowych punktów handlu; - dopuszczenie do przeznaczania lokali ujętych w projekcie planu jako mieszkaniowych na lokale usługowe; - dopuszczenie powstawania samodzielnie funkcjonujących parkingów; - zmniejszenie powierzchni publicznej na rzecz rozszerzenia funkcji mieszkaniowej.
<p>Zmiana przeznaczenia działki w celu umożliwienia przywrócenia dawnego wykorzystania obiektu lub obszaru:</p> <ul style="list-style-type: none"> - przywrócenia dawnej funkcji obiektom; - dopuszczenie prowadzenia na działce działalności usługowej (udokumentowanej jako historycznie występująca).
<p>Zwiększenie intensywności wykorzystania nieruchomości przez:</p> <ul style="list-style-type: none"> - zmniejszenie minimalnej powierzchni działek pod zabudowę; - przesunięcie linii zabudowy zwiększające możliwości zabudowy działki; - zwiększenie powierzchni maksymalnej rzutu budynku; - zmniejszenie minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej; - dopuszczenie wysunięcia wykuszy i balkonów przed linię zabudowy; - zniesienie ograniczeń liczby budynków dopuszczonych do posadowienia na nieruchomości; - podwyższenie dopuszczalnej linii zabudowy; - dopuszczenie stosowania dachów płaskich; - zmniejszenie współczynnika liczby miejsc parkingowych; - dopuszczenie do lokalizowania nowych budynków w granicy działki; - wykreślenie wskaźnika minimalnej powierzchni wypoczynkowej na określoną powierzchnię mieszkania;

- wykreślenie zakazu zabudowy wewnątrz kwartału;
- zabudowę istniejącego podcienia budynku;
- dopuszczenie możliwości budowy parkingów podziemnych;
- dopuszczenie zabudowy w drugiej linii.

wszystkie analizowane plany). W tych uwagach planiści muszą rozważyć, czy zmiany proponowane przez rynek będą korzystne dla dzielnicy, jako obszaru tracącego dotychczasowy charakter. Wiadomo bowiem, że zmiany funkcjonalne są konieczne, ponieważ wprowadzają nową jakość w miejską przestrzeń zagrożoną opuszczeniem [Szymańska 2008, s. 142]. Problematiczne jest natomiast ukierunkowanie oraz parametry nowego zagospodarowania. Nie każde z nich w długim czasie jest korzystne dla samej nieruchomości i jej otoczenia. Trzeba jednak dodać, że historycznie cenne założenia urbanistyczne i architektoniczne mogą stracić swoją wartość zarówno przez niewłaściwe nowe zagospodarowanie, jak i przez jego zupełny brak.

Drugi podzbiór proponowanych przez właścicieli zmian w projektach planów stanowią zapotrzebowania na wprowadzenie nowych funkcji połączone z efektem wypychania dotychczasowej, żywej wciąż jeszcze istniejącej. Jest to sukcesja indukowana przez rynek. Klasycznym przykładem takich zmian jest presja na przekształcanie profilu funkcjonalnego obszarów założeń willowych. Odnajdujemy tu przykłady uwag wnoszących o dopuszczanie np. zabudowy wielorodzinnej w obszarach o wyraźnym kodzie założeń o niskiej intensywności. Podobna sytuacja dotyczy zmian przeznaczenia nieruchomości z mieszkaniowej na usługową. Pewien poziom nasycenia obszaru usługami dla mieszkańców jest oczywiście zrozumiały i potrzebny. Dlatego też planiści muszą tak rozpatrywać uwagi, aby umiejętnie zachowywać cechy założeń historycznych, łącząc je z wymaganiami współczesności (w tym np. zwiększoną liczbą osób zamieszkujących obszar). Należy dodać, że planiści muszą zwracać szczególną uwagę także na sam rodzaj dopuszczanych usług. Jeżeli więc przykładowo rozpatrujemy osiedla willowe – powinno się dążyć do wyeliminowania usług uciążliwych. Przykład krakowskiego Osiedla Oficerskiego wskazuje, że już istniejący stan zagospodarowania łamie tę zasadę (przez występujące na jego obszarze warsztaty samochodowe czy wulkanizacyjne). Sytuacja ta jednak dostarcza mocnego argumentu za rozwijaniem w planowaniu przestrzennym różnych form dialogu społecznego, ponieważ to właśnie dzięki złożonym uwagom planiści poprawili listę dopuszczalnych usług na obszarze Osiedla, usuwając z nich te uciążliwe zgłoszone przez mieszkańców.

Inna sytuacja dotyczy założeń urbanistycznych dawnych miast lokacyjnych, stanowiących dziś centra śródmiejskie, podlegające procesom wyludnienia na rzecz rosnącej dominacji funkcji usługowych. Dobrym przykładem jest krakowskie Stare Miasto. Analiza uwag złożonych do projektu planu dla tego obszaru wskazuje twarde stanowisko planistów, konsekwentnie zmierzające do przywrócenia dzielnicy bardziej mieszkaniowego charakteru. W projekcie planu wprowadzono regułę (z nielicznymi wyjątkami), że powyżej pierwszej kondygnacji jedyną dopuszczalną funkcją jest mieszkaniowa. Do projektu planu złożono jednak wiele uwag odnośnie do tego rygorystycznego zapisu. W wielu przypadkach miasto nie uwzględniało ich treści. Jakkolwiek część uwag podnosi, jak sądzę słusznie, że idea wprowadzenia tej reguły powinna zostać nieco uelastyczniona. Takie przypadki to chociażby kamienica, w której obecnie znajduje się urząd, czy kamienica, która w całym okresie swojego istnienia była użytkowana jako dom towarowy. Uwagi dotyczące wymienionych przypadków zostały uwzględnione, co dowodzi słuszności ich złożenia, a tym samym i prawdziwości tezy o niekorzystnym oddziaływaniu zasad, które ignorują uwarunkowania lokalne występujące na poziomie zagospodarowania konkretnej nieruchomości. Przykład powyższego projektu planu miejscowego wskazuje na jeszcze jeden z problemów w projektowanym powrocie funkcji mieszkaniowej do śródmiejskich centrów. Należy zwrócić uwagę na pisma dotyczące urządzenia na Plantach placu zabaw dla dzieci. Urząd miejski odrzucił ponad 250 uwag w tym przedmiocie, zostawiając wprawdzie ewentualność powrotu do tego pomysłu po konsultacjach z konserwatorem zabytków. Sądzę, że jest on wart ponownego rozpatrzenia, jako generujący przyciąganie do centrum młodych ludzi. Forma rozwiązania tej problematycznej kwestii wpłynie na wizerunek samorządu w oczach ewentualnych przyszłych mieszkańców obszaru.

Przy analizie uwag składanych do obszarów śródmiejskich powstaje kolejne pytanie o granice zwiększania intensywności wykorzystania przestrzeni dawnych założeń urbanistycznych. Wiele pism zawiera propozycje rozwiązań mających za cel dostosowanie historycznej przestrzeni do komfortów współczesnej cywilizacji (np. tworzenie podziemnych parkingów). Ten konflikt, który zapewne będzie narastał, jest bardzo trudny do rozwiązania, ponieważ powstanie podziemnej infrastruktury niesie za sobą konieczność przeprowadzania kosztownych, choć koniecznych badań archeologicznych oraz może skutkować naruszeniem substancji zabytkowej naziemnej. Przede wszystkim jednak dopuszczenie do realizacji tego rodzaju infrastruktury przyczyniłoby się do zwiększenia ruchu samochodowego na obszarze zu-

pełnie do takich zmian nie dostosowanym (wąskie ulice, niska przelotowość wjazdów/wyjazdów z terenów staromiejskich). Dlatego też przykładowo planiści przygotowujący projekt planu dla Starego Miasta w Krakowie wprowadzili całkowity zakaz realizacji podziemnych obiektów parkingowych w całym założeniu³. Spowodowało to wniesienie dużej liczby uwag nieakceptujących tego stanu.

W analizowanej grupie należy wyróżnić jeszcze jeden kierunek zmian, które nie są przypadkami rozbudowy istniejącego zagospodarowania działek, ale przez proponowane zagospodarowanie wprowadzają zabudowę na nieruchomości dotąd niezagospodarowane. Są pisma o zmianę przeznaczenia terenu z zieleni nieurządzonej na zabudowę mieszkaniową. Kilkadziesiąt uwag tego typu zgłoszono np. do projektu planu dla Otoczenia Lasu Wolskiego w Krakowie. Przykład tego kierunku wnioskowanych zmian prowadzi do konkluzji o ewentualnej konieczności zaangażowania finansowego gminy w wykup działek, które docelowo mają stanowić obszar zieleni, w szczególności zaś zieleni ogólnodostępnej jako teren zieleni urządzonej. W obecnych uwarunkowaniach finansowych funkcjonowania gmin jest to jednak postulat bez możliwości wdrożenia.

Na odrębną uwagę zasługują inwestycje w terenach przemysłowych. Analizowane obszary skłaniają do konkluzji, że w każdym z obserwowanych przykładów inwestor podejmujący się rewitalizacji terenu przez nadanie mu nowej funkcji, dąży do zwiększenia intensywności wykorzystania powierzchni nieruchomości. Może ono przybierać kilka form, od podwyższania istniejącej zabudowy po budowanie nowych obiektów na istniejących w założeniach przemysłowych terenach zielonych czy placach. Najczęściej proponowane zmiany przyczyniłyby się jednak do zbytniego zagęszczenia zabudowy, przysłaniając widok na odrestaurowany kompleks oraz powodując, że istniejące historyczne obiekty o niższej wysokości traciłyby dostateczne doświetlenie (np. Pałac Göetzów w kompleksie Browaru przy ul. Lubicz w Krakowie). Wizualizacje inwestycji w założeniach przemysłowych wskazują jako zasadę, że obok faktycznych dawnych obiektów fabrycznych (przekształcanych np. na lofty), powstają budynki współczesne, lepiej lub gorzej wpasowane w kontekst otoczenia, oferujące jedynie otoczenie postindustrialne. O dawnej funkcji przypomina w nich „widok z okna”, który wraz z prestiżem lokalizacji tworzy wysoką cenę nieruchomości.

³ W obszarze Starego Miasta w Krakowie powstanie jeden parking podziemny pod kamienicą. Pozwolenie na jego budowę wydano przed uchwaleniem planu miejscowego.

Ostatnia z analizowanych grup uwag dotyczy sytuacji, w których konflikt między wnoszącym uwagę a planistami jest najtrudniejszy do wypracowania kompromisu. Opiera on bowiem swoje podstawy nie na przesłankach merytorycznych, ale raczej wchodzi na poziom oddziaływania emocji, i co jak sądzę jest szczególnie istotne w polskich historycznych realiach, poziom poczucia krzywdy doznanej od szeroko rozumianych organów władzy (w tym przypadku lokalnej). Wydaje się, że kluczowym problemem w tej sytuacji jest brak rozróżnienia przez właścicieli nieruchomości pojęć *wolności* i *dowolności* jej zagospodarowania. Wszystkie uwagi tej grupy pozostały nieuwzględnione. W argumentacji wskazywano zarówno walory historyczne i wynikającą z nich konieczność ochrony dziedzictwa, ale też chęć dostosowania istniejącej infrastruktury do współczesnych parametrów dla niej przewidzianych.

Należy dodać, że obok uwag, które dotyczą bezpośrednio zmian przeznaczenia terenu (z leśnego, zieleni urządzonej lub nieurządzonej na tereny przeznaczone pod mieszkalnictwo), pojawiły się też uwagi, które dotyczyły np. braku zgody na poszerzenie dróg dojazdowych do zabudowanych już nieruchomości. Planiści nanieśli na projekt planu poszerzenia dróg w tych miejscach, w których nie spełniają one parametrów technicznych wynikających z obowiązujących przepisów prawa. Ale to nie tylko wymogi prawne przyczyniały się do takich zmian infrastruktury drogowej. Zabiegi te stanowiły także ukłon w stronę osób, które dokonały lub planują dokonać inwestycji w objętych planami obszarach, czyniąc dojazd do posesji wygodniejszym i bezpieczniejszym. Bardzo często bowiem drogi, z których korzystają mieszkańcy zostały dostosowane do stanu sprzed kilkudziesięciu lat, kiedy to użytkowano je znacznie mniej intensywniej. Dodatkowych trudności dostarcza niejednokrotnie nieuregulowany stan prawny istniejącej infrastruktury czy błędy w jej ewidencji [Hołuj 2012, s. 391].

W badanej grupie nieco odmiennie należy spojrzeć na sprzeciw podparty argumentem „wolności zagospodarowania”, ale dotyczący braku zgody planistów na zmiany użytkowania terenu zielonego na inwestycyjny. Dotykamy innego problemu – przytłaczającej presji deweloperów na zagospodarowanie wolnych przestrzeni w miastach, bez krytycznej analizy skutków tego zagospodarowania. Dodać należy, że w tym konflikcie wyraźnie uwypukla się słabość władz lokalnych, funkcjonujących w niekorzystnym środowisku prawnym. Przykładowo, należy zwrócić uwagę na takie zapisy, jak te dotyczące odrolnienia wszystkich terenów położonych w administracyjnych granicach miast, czy też konstrukcję prawną zaskarżenia uchwał rady miasta do sądu administracyjnego. Wobec tego, że samorządy lokalne nie dysponują

**Uwagi dotyczące ingerencji władz lokalnych
w możliwość dowolnego zagospodarowania nieruchomości**

Zgłoszone uwagi
Brak zgody na poszerzenie ulicy, co wiąże się z koniecznością zmniejszenia szerokości nieruchomości prywatnych położonych przy drodze.
Brak zgody na poszerzenie ulicy połączone z wprowadzaniem wzdłuż drogi szpalerów drzew.
Wniosek o zmianę ustaleń projektu planu drastycznie ograniczających wykonywanie przysługującego prawa własności i uniemożliwiających działania inwestycyjne.
Plan zakłada realizację zbyt wielu i zbyt szerokich dróg.
Rezygnacja z tworzenia strefy niezabudowanej na rzecz wolności dysponowania własnością i możliwością jej zabudowy.

tak dużym budżetem na analizy prawne jak firmy komercyjne zainteresowane potencjalnymi terenami inwestycyjnymi, niekorzystne warunki prawne stawiają ten podmiot publiczny w trudnej strategicznie sytuacji [Kwaśniak, 2011, s. 251-252; Markowski 2007, s. 13].

Powyższe trzy grupy uwag, w których konflikt między wizją użytkowników przestrzeni a władzami miejskimi jest najbardziej widoczny stanowią jednocześnie najliczniejszy zbiór w całej zbiorowości złożonych uwag. Należy jednak dodać, że niekiedy do projektów wnoszone są uwagi, które znajdują się niejako w opozycji do wyżej omówionych. Są to pisma, które podnoszą, że projekty planów w sposób niedostateczny ochronią swoimi zapisami zasoby dziedzictwa architektonicznego i urbanistycznego (wskazuje się w nich, że m.in.: plan zniszczy charakter dzielnicy, przewietrzanie miasta, zwiększy ruch drogowy itp.). W grupie podmiotów składających tego rodzaju uwagi szczególnie zaznacza się obecność różnego rodzaju organizacji *non-profit*. Uwagi te w całej badanej próbie nie są liczne, ale należy o nich wspomnieć dla zachowania całości obrazu sytuacji. Myślę, że nie można ich też sklasyfikować jednoznacznie jako konfliktogennych, natomiast niewątpliwie stanowią one udokumentowanie tezy, że władze miasta powinny wykorzystywać rodzący się w Polsce potencjał oddolnej społecznej odpowiedzialności (społeczeństwa obywatelskiego). Podmioty te należałoby wykorzystać jako ważne źródło informacji o stosunkach

lokalnych, a także jako potencjalny „łącznik” między poszczególnymi mieszkańcami a strukturami urzędów miejskich.

2. Dziedzictwo urbanistyczne i architektoniczne a społeczna odpowiedzialność władz miejskich

W procesie tworzenia planu zagospodarowania przestrzennego „spotykają się” różne pomysły na przestrzeń i jej przyszłe zagospodarowanie. W zróżnicowanym zbiorze podmiotów uczestniczących w kreowaniu i ukierunkowywaniu zmian funkcjonalno-przestrzennych władze lokalne są jednostką szczególną – jedyną, która nie reprezentuje swojego własnego interesu, ale interes ogółu. Wyraźnie jednak widać, że ten interes wyartykułowany w analizowanym przypadku pod postacią ochronnych planów miejscowych bardzo często nie współgra z interesem poszczególnych użytkowników przestrzeni. Przedstawione powyżej pola konfliktów oraz ich przyczyny wskazują jednoznacznie, że właśnie w obszarze planowania przestrzennego rola władz miasta jako kierujących się społeczną odpowiedzialnością w zarządzaniu przestrzenią jest ogromna i wieloaspektowa.

Władze miejskie mają bardzo trudne zadanie. W tworzonych opracowaniach planistycznych muszą one dla danego obszaru ustalić różnorodne formy zabezpieczeń zasobu dziedzictwa na „właściwym” poziomie. Określenie *właściwy* dla każdego z planów będzie oznaczało inny poziom tych zabezpieczeń, nie ma bowiem dwóch identycznych układów osadniczych. Poszukując adekwatnego z punktu widzenia społecznej odpowiedzialności władz poziomu ochrony krajobrazu kulturowego trzeba mieć na względzie, że zbyt niski jej poziom narazi obszar na utratę walorów oryginalności, czy też doprowadzi nawet do zniszczenia zasobu. Z kolei zbyt wysoki, wprowadzający nieprzemyślane ograniczenia, może sparaliżować zmiany funkcjonalne, doprowadzając jednocześnie niepotrzebnie do podwyższenia poziomu społecznego niezadowolenia.

Dodać należy, że władze miasta muszą zwracać uwagę nie tylko na sam obszar objęty planem, ale również na jego bliższe i dalsze otoczenie. Każdy fragment miasta funkcjonuje bowiem jako element złożonego organizmu miejskiego. Postulat uwzględniania sąsiedztwa zyskuje na aktualności, ponieważ plany miejscowe dotyczą coraz to mniejszych obszarów (niekiedy nawet pojedynczej nieruchomości, jak w analizowanych założeniach pofabrycznych).

Wydaje się, że pewną gwarancją rozsądnego, zrównoważonego gospodarowania dziedzictwem kulturowym (w tym architektonicznym i urbanistycznym) jest „dobre” prawodawstwo. Polskie planowanie przestrzeni nie funkcjonuje

jednak w korzystnym środowisku legislacyjnym. Są to uwarunkowania znajdujące się poza katalogiem możliwych ingerencji władz lokalnych, ponieważ stanowią czynniki zewnętrzne ich działania i jako takie nie są analizowane w opracowaniu. Nasuwa się jednak wniosek, że dobre prawo jest warunkiem koniecznym, lecz niewystarczającym dla sprawności zarządzania zmianą w zasobie historycznie cennym.

Warunkiem wystarczającym powinna być: świadomość misji władz samorządowych połączona ze samoświadomością dziedziczących. Przecież nie możemy mówić o dziedzictwie, jeżeli nie ma spadkobierców. Czy zatem można wysnuć ogólny wniosek, że działania degradujące przestrzeń w miastach wynikają z braku uznania cennych zasobów jako dziedzictwa, do którego powinno podchodzić się z należyтым szacunkiem? Być może pojęcie *dziedziczenia* jest traktowane bardzo wąsko – jako suma wartości w wymiarze ekonomicznym (grunt, zabudowa, infrastruktura), bez rozszerzania go na walor historyczny, emocjonalny, który wymusza na dziedziczącym przyjęcie odpowiedzialności za zachowanie tych walorów.

Wobec takich uwarunkowań pierwsza rodząca się myśl dotyczy konieczności edukacji społeczeństwa w zakresie nowoczesnych dróg interpretacji i implementacji dziedzictwa w teraźniejszy rozwój i funkcjonowanie miast. Jakkolwiek w szczególnych uwarunkowaniach historycznych Polski, jest to podwójnie trudne. Problem leży w doświadczeniach poprzednich pokoleń w zakresie polityki czy to władz polskich, czy wcześniej zaborczych, w sprawach związanych z prywatnymi majątkami czy nieruchomościami ziemskimi. Ten swoisty historyczny niedosyt i obawa o własność są bardzo silnymi determinantami kształtowania ładu przestrzennego polskich metropolii. Są to czynniki trudne do neutralizacji, ponieważ nie bazują na racjonalnych argumentach, ale na emocjach. Drugim problemem – już niezależnym od tego czy rozpatrujemy warunki polskie czy kontekst międzynarodowy – jest dochodzenie do głosu doskonale znanego w socjologii miasta mechanizmu NIMBY. Różne zmiany, obowiązki, które mają ochronić wartość otoczenia nieruchomości są akceptowalne, pod warunkiem, że nie ingerują w interesy danego właściciela. Jeżeli natomiast ograniczają jego swobodę zagospodarowania – są już traktowane nieprzychylnie.

Należy więc zastanowić się nad tym, czy i w jaki sposób władze miejskie mają szansę zmieniać te trudne społeczne uwarunkowania tworzenia zasad kształtowania przestrzeni miejskiej. Jedną z odpowiedzi wydaje się być wypracowanie podejścia otwartego na społeczności lokalne zamieszkujące przestrzeń gdzie powstaje plan miejscowy. Miasto musi być przyjazną, i co

najważniejsze, aktywną stroną współpracy, inicjatorem tworzenia relacji oraz dialogu między planistami, urzędnikami oraz użytkownikami przestrzeni. Dialog ten powinien rozpoczynać proces planistyczny, przesuwać siłę ciężkości konsultacji z etapu składania uwag na wnioski kierowane do projektantów planu przed rozpoczęciem prac. O przydatności takiego postępowania może świadczyć słusność treści i sugestii zawartych w niektórych uwagach, gdzie wnoszący zwracali uwagę na błędy czy niedopatrzania planistów (wynikające z niezajomości lokalnych uwarunkowań czy pobieżnej analizy funkcjonalno-przestrzennej obszaru). Zapewne można byłoby ich uniknąć gdyby dialog ze społecznością podjęto na wcześniejszych etapach procedowania. Do tej grupy można zaliczyć chociażby uwagi kwestionujące dopuszczenie w projektach planów dla dzielnic willowych usług uciążliwych dla mieszkańców, czy też działania wewnętrznie sprzeczne we wprowadzaniu do dzielnic śródmiejskich funkcji mieszkaniowej.

Społeczna odpowiedzialność w zarządzaniu przestrzenią powinna się przejawiać przez zdolność do tworzenia takich dokumentów planistycznych, które ustalają jasne zasady „gry o przestrzeń”, pozwalające na zachowanie jej historycznych atutów (przekładających się także na korzyści ekonomiczne), ale i mądrze włączające społeczności lokalne w proces tworzenia tych dokumentów. Uważam, że powinniśmy mieć do czynienia z jasnym podziałem ról. Urzędy miejskie i osoby pracujące na ich zlecenie w procesie planistycznym to z założenia grupy ekspertów z różnych dziedzin. Społeczności lokalne to użytkownicy przestrzeni. Są też ekspertami, ale ich wiedza jest zgoła odmienna. Obejmuje ona znajomość obszaru na poziomie użytkownika, niekiedy wieloletniego. Te dwie zbiorowości powinny mieć możliwość i wzajemne chęci spotkania i wymiany poglądów. Im wcześniej w procesie tworzenia planu – tym korzystniej dla jego jakości. To oczywiście układ idealny i właściwie w pewnym sensie banalny. Tym bardziej jednak może budzić zdumienie, jak trudny jest do zrealizowania w formie dającej dobre efekty w poszukiwaniu niezbędnych kompromisów.

Podsumowując analizowaną tematykę można dodać, że jeżeli w przedmiocie zagospodarowania przestrzeni władze nie będą społecznie odpowiedzialne (przez co rozumie się także i bierność w kreowaniu polityki przestrzennej), to w niedalekiej przyszłości ośrodki miejskie będą zmieniały się w kierunkach zaproponowanych np. w analizowanych uwagach, realizując partykularne interesy właścicieli. Takie negatywne zmiany można obserwować już obecnie w polskich metropoliach, w których inwestycje dokonywane są na bazie decyzji administracyjnej (warunków zabudowy) czy też niskiej jakości planów

miejscowych. Ta niższa jakość wynika m.in. ze stosowania jedynie cenowego kryterium w wyborze projektanta planu, a przecież tradycje (w tym polskie) w planowaniu przestrzeni skłaniają raczej do wyboru procedur o charakterze konkursowym⁴. Nie sposób nie wskazać także w formie sygnałnej kolejnego ważnego czynnika wpływającego na ostateczny kształt planu miejscowego – tj. rady miejskiej. Zbiorowość radnych, którzy w przeważającej części nie są ekspertami w zakresie przestrzennego rozwoju, ma decydujący i ostateczny głos, szczególnie w sprawach konfliktowych. W komentarzach prawniczych do ustawodawstwa z zakresu zagospodarowania przestrzeni mówi się nawet o „*obowiązku dokonania wszechstronnej analizy przedłożonego projektu planu miejscowego*” przez radę gminy [Leoński *et al.* 2012, s. 159]. Powstaje jednak od razu pytanie, na ile ten obowiązek może i chce być przez radnych wypełniany? W praktyce działania samorządów polskich metropolii zauważalne są zarówno przypadki, gdzie próby ingerencji w projekty planów miejscowych obnażają niekompetencję radnych, jak i sytuacje, gdzie planiści rezygnują z prezentacji projektów planów przed głosowaniem ze względu na brak zainteresowania dyskusją⁵, a przecież to właśnie forma takiej podsumowującej dyskusji powinna być tym elementem wieńczącym wieloetapowy proces kształtowania polityki przestrzennej. Konkludując, można więc stwierdzić, że zagospodarowanie przestrzeni na podstawie warunków zabudowy jest zjawiskiem niekorzystnym, ale jednak to plany o niskiej jakości są, jak sędzę szczególnie szkodliwe. Dają one bowiem złudzenie stania na straży ładu przestrzennego, w rzeczywistości zaś dopuszczając w majestacie prawa do psucia jakości np. historycznych układów urbanistycznych.

Zakończenie

Problematyka konfliktogenności planowania przestrzennego jest aktualnym i ważnym tematem dotyczącym funkcjonowania polskich miast, w szczególności tych posiadających cenne zasoby dziedzictwa urbanistycznego. Występujące rozbieżności w celach i oczekiwaniach użytkowników przestrzeni,

⁴ Znakomitym przykładem jest konkurs na plan regulacyjny Wielkiego Krakowa rozpisany w początkach XX w.

⁵ Taka sytuacja miała miejsce w Krakowie, gdzie Biuro Planowania Przestrzennego postanowiło zaniechać przygotowywania prezentacji głosowanych planów ze względu na brak zainteresowania wśród radnych. Informacja pozyskana w trakcie przeprowadzonego przez autorkę wywiadu.

planistów, urzędników, władz lokalnych obrazują trudne procesy adaptacyjne państw „młodych demokracji” do wciąż relatywnie nowych realiów. Wraz z upadkiem systemu socjalistycznego nastąpiło zachłyśnięcie się szeroko rozumianą wolnością. Dlatego też trudnym do zaakceptowania stało się zaakceptowanie norm prawnych ograniczających swobodne zmiany w przestrzeni. W sytuacji występowania na danym obszarze zasobów dziedzictwa urbanistycznego, do ogólnych ograniczeń jej zagospodarowania dodatkowo doszły te związane z koniecznością dbałości o zasób historycznie cennych jej elementów.

Te okoliczności spowodowały, że konieczność prowadzenia polityki przestrzennej, zapewniającej trwały rozwój ośrodków miejskich interpretowana jest jako proces przeciwstawiający się realizacji prawa własności, nie zaś jako „osiągnięcie cywilizacyjne”, gdzie ograniczenie możliwości działania jednostki zwiększa komfort życia społeczności. Społeczeństwo nie potrafi zaakceptować koniecznych ograniczeń, działając na podstawie błędnego wyobrażenia na temat funkcjonowania państwa demokratycznego w warunkach systemu kapitalistycznego.

Rozpatrując temat powstających konfliktów na kanwie tych ograniczeń wskazane zostały ich źródła oraz potencjalne możliwości ich łagodzenia lub rozwiązywania. Szczególną rolę w przeprowadzaniu i inicjowaniu tych procesów należy przypisać władzom lokalnym i pracownikom samorządowym. Od wyżej wymienionych grup oczekuje się odpowiedzialnych postaw i zachowań na różnych płaszczyznach. Jedną z nich jest odpowiedzialność prawna, przed organami kontroli, której podmioty publiczne podlegają z obowiązku. Wyniki takiej kontroli są miarą znajomości prawa, rzetelności i celowości działania. Odpowiedzialność społeczna to jednak zupełnie inna kategoria. To odpowiedzialność przed społecznością lokalną. Różnica między nimi jest zasadnicza. Obowiązkiem władz lokalnych jest wykonywanie, stosowanie przepisów prawa. Względem społeczności lokalnej zaś obowiązkiem jest służba publiczna. Służba ta oczywiście nie może być jednak bezkrytyczna. Wymaga uwzględniania w podejmowanych decyzjach szerokiego spektrum kontekstów (historycznych, społecznych, ekologicznych itp.), generujących zarówno potencjały, jak i ograniczenia rozwojowe. Racjonalne działanie władz lokalnych, oparte na trafnej identyfikacji potencjałów (w analizowanych przypadkach – potencjału dziedzictwa urbanistycznego) jest miarą jakości działania samorządu, która jednak nie zostanie doceniona, czy nawet dostrzeżona, jeżeli użytkownicy przestrzeni nie wykształcą w sobie cech i postaw charakteryzujących społeczność o nastawieniu obywatelskim.

Podsumowując kwestie odpowiedzialności władz lokalnych trzeba podkreślić, że o ile odpowiedzialność za działania zgodne z prawem są przejawem fachowości działania, o tyle odpowiedzialność społeczna jest miarą wypełniania najważniejszej roli, do jakiej powołano nowoczesny samorząd miejski jako ideę decentralizacji władzy – dbania o szeroko rozumiany i długookresowy interes gminy jako wspólnoty.

Literatura

- Gaczoł A., 2009, *Kraków. Ochrona zabytkowego miasta. Rzeczywistość czy fikcja*. Wyd. WAM, Kraków.
- Hołuj A., 2012, *Problemy i dylematy planowania przestrzennego w różnych typach jednostek terytorialnych*. Studia KPZK PAN, t. CXL, cz. II. A. Harańczyk (red.). Warszawa.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, 2011, MRR, Warszawa.
- Królikowski J. T., Rylke J., 2010, *Spoleczno-kulturowe podstawy gospodarowania przestrzenią*. Wyd. SGGW, Warszawa.
- Kubicki P., 2010, *Miasto w sieci znaczeń. Kraków i jego tożsamości*. Wyd. „Księgarnia Akademicka”, Kraków.
- Kwaśniak P., 2011, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*. Wyd. LexisNexis, Warszawa.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., 2012, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*. LEX Wolters Kluwer, Warszawa.
- Liszewski S., 2012, *Formy i struktury przestrzenne wielkich skupisk miejskich*, [w:] *Geografia urbanistyczna*, S. Liszewski (red.). Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Markowski T., 2007, *Żywiół, rynek i ład*. „Przegląd techniczny”, 24.
- Purchla J., 2000, *Dziedzictwo a rozwój*, [w:] *Dziedzictwo a rozwój. Doświadczenie Krakowa*. MCK i SKOZK, Kraków.
- Szymańska D., 2008, *Urbanizacja na świecie*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Uchwała Nr CVIII/1090/06 Rady Miasta Krakowa z 26.04.2006 (zał. nr 2)*.
- Uchwała Nr CXIII/1156/06 Rady Miasta Krakowa z 28.06.2006 (zał. nr 4)*.
- Uchwała Nr XXIV/292/07 Rady Miasta Krakowa z 24.10.2007 (zał. nr 2)*.
- Uchwała Nr XII/131/11 Rady Miasta Krakowa z 13.04.2011 (zał. nr 5)*.
- Uchwała nr LXII/888/12 Rady Miasta Krakowa z 05.12.2012 (zał. nr 3)*.
- Uchwała Nr XLV/1370/10 Rady Miejskiej Wrocławia z 21.01.2010 (zał. nr 3)*.

Uchwała Nr LVI/1726/10 Rady Miejskiej Wrocławia z 04.11.2010 (zał. nr 3).
Uchwała Nr XXV/567/12 Rady Miejskiej Wrocławia z 19.04.2012 (zał. nr 3).
Uchwała nr XXIX/802/08 Rady Miasta Gdańska z 30.10.2008 (zał. nr 2).
Uchwała nr LIII/1507/10 Rady Miasta Gdańska z 28.10.2010 (zał. nr 2).
Uchwała nr VI/92/11 Rady Miasta Gdyni z 23.03.2011 (zał. nr 2).
Uchwała nr XVIII/334/11 Rady Miejskiej w Łodzi z 24.08.2011 (zał. nr 2).
Uchwała nr XVIII/333/11 Rady Miejskiej w Łodzi z 24.08.2011 (zał. nr 2).
Uchwała nr XIX/347/11 Rady Miejskiej w Łodzi z 31.08.2011 (zał. nr 2).
Uchwała nr XL/804/08 Rady Miejskiej w Łodzi z 24.09.2008 (zał. nr 2).
Uchwała nr XCIII/2736/2010 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 21.10.2010 (zał. nr 2).
Wykaz uwag do projektu planu miejscowego Osiedla Sołacz w Poznaniu wraz z propozycjami rozpatrzenia, 2009, Prezydent Miasta Poznania.