

Znaczenie konsultacji społecznych projektów infrastrukturalnych na przykładzie systemu parkowania na osiedlu mieszkaniowym

Dr inż. Józef Włosek, Uniwersytet Zielonogórski

1. Wprowadzenie

Projekty infrastrukturalne są planowane i realizowane przez instytucje rządowe i samorządowe w procesach sterowanych najczęściej odgórnie (*top down*), przy małym udziale lokalnego społeczeństwa. Tak przygotowana inwestycja bez „uciążliwych” konsultacji społecznych, która uwzględnia standardowe potrzeby, często nieaktualne, nieinnovacyjne, bywa krytykowana przez mieszkańców. Rozwiązania takie często generują konflikty, obniżają atrakcyjność inwestycyjną obszaru, pogarszają jakość przestrzeni publicznej oraz nie są akceptowane przez mieszkańców. Złożone inwestycje infrastrukturalne wymagają więc takich metod konsultacji społecznych, które pozwolą na bezkonfliktowe i szybkie sfinalizowanie projektu.

2. Istota konsultacji społecznych w projektowaniu

Ważnym etapem projektowania są konsultacje społeczne wymagane w procedurze studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowego (STeŚ). Istotą tych konsultacji jest przekonanie interesariuszy do planowanych rozwiązań projektowych, ingerujących w ich przestrzeń publiczną. Często duże projekty planowane w sąsiedztwie osiedli nie są zgodne z oczekiwaniami ich mieszkańców. Nie rozumieją oni, dlaczego inwestycje publiczne muszą naruszać ich interes lokalny. Coraz częściej do krytykowania inwestycji infrastrukturalnych włączają się też organizacje ekologiczne. Inwestorzy znając takie postawy, w obawie przed protestami starają się unikać w rozmowach, prezentowania złożonych problemów technicznych. Przedstawiając niepełną informację o przedsięwzięciu, starają się szybko zakończyć ten etap procesu inwestycyjnego. Kiedy na etapie realizacji interesariusze zauważają skalę ingerencji projektu w ich obszar zamieszkania, podejmują drastyczne działania prowadzące czasem do wstrzymania inwestycji, wraz ze wszystkimi tego konsekwencjami.

Z powyższego wynika wniosek, że szybkie, uproszczone manipulowanie społeczeństwem w procesach inwestycyjnych jest nieoptyczne. W artykule przeanalizowano tylko jeden aspekt skutków projektu inwestycyjnego, jakim jest pogorszenie jakości przestrzeni publicznej, spowodowane złym systemem parkowania. Wnioski z analizy systemu parkowania na jednym wybranym osiedlu mieszkaniowym mogą stanowić inspirację dla innych inwestorów.

Jakość przestrzeni publicznej na potrzeby tego opracowania rozumie się jak jakość przestrzeni miejskiej, zdefiniowanej przez zbiór występujących w tej przestrzeni uciążliwości (a wyjątkowo także zagrożeń) i możliwości (szans) dla jego mieszkańców¹. Troskę o jakość środowiska miejskiego wyraża też Unia Europejska [1], [2] i zaleca konsultacje w sprawie kształtowania jakości przestrzeni publicznej. Te trudne rozmowy z ludźmi może ułatwić koncepcja konsultacji oparta na budowaniu oddolnych inicjatyw społecznych zwana „bottom-up”. Alternatywa dla działań odgórnych polega na godzeniu sprzecznych pozornie interesów różnych społeczności, poprzez wspólne wypracowane kompromisowych rozwiązań [3]. W artykule przeanalizowano możliwość poprawy jakości przestrzeni publicznej, z uwzględnieniem spodziewanego oporu mieszkańców przeciwnych takiej inicjatywie. Jakość przestrzeni osiedla pogarsza się w wyniku zajmowania potrzebnych mieszkańcom terenów przez samochody z braku dostatecznej liczby miejsc parkingowych. Dostosowanie podaży miejsc parkingowych na starym osiedlu do potrzeb jego mieszkańców, przy aktualnym poziomie motoryzacji, wymaga weryfikacji projektu zagospodarowania osiedla. Konieczne też jest przyjęcie przy tej weryfikacji nowego priorytetu, jakim jest jakość przestrzeni publicznej. Odwrócenie procesu zagospodarowywania osiedla z priorytetem dla samochodu, na osiedle przeznaczone dla człowieka, wiąże się z koniecznością likwidacji „wygodnych” parkingów pod oknami bloku. Alternatywą jest przeniesienie tych miejsc parkingowych poza teren osiedla. Będzie to kłopotliwe dla właścicieli samochodów, czyli praktycznie wszystkich mieszkańców osiedla. Sposobem na oddanie osiedla człowiekowi jest nakłonienie mieszkańców do podjęcia samodzielnej decyzji o wyprowadzeniu samochodu z osiedla. Taka oddolna decyzja pomimo sprzeczności interesów, wypracowana w gronie interesariuszy jako ich własne rozwiązanie, nie będzie generować konfliktów. Dla takich niepopularnych projektów konieczne jest zastosowanie nowatorskiego narzędzia konsultacji społecznych. Na podstawie doświadczeń duńskich można oczekiwać, że wdrożenie procedur „bottom-up” bardzo ułatwi realizację trudnych projektów infrastrukturalnych w Polsce.

¹ Z. Ziobrowski: Mierniki jakości przestrzeni miejskiej. IGPIK Warszawa 1992.

3. Funkcjonalne warunki parkowania na osiedlu

Zainteresowanie społeczeństwa problemami komunikacyjnymi rozpoczyna się stwierdzeniem, że warunki poruszania się po mieście są złe. Ale też jest źle, kiedy trwa przebudowa złych rozwiązań, ponieważ są dalsze utrudnienia w ruchu. Jeszcze większe emocje budzą propozycje przebudowy, które wymagają zajęcia działek konkretnych właścicieli, lub kiedy nowe koncepcje zakłócają ich spokój. Ludzie nie lubią zmian w swoim otoczeniu i nie godzą się na odgórne działania władz. W problematykę tę wpisuje się próba usprawnienia systemu parkowania na osiedlu, który ma duży wpływ na jakość życia [4]. W ostatnich latach wraz ze wzrostem motoryzacji oczekiwania co do poprawy jakości życia mieszkańców miast stale rosną. Studium przypadku konfliktu człowieka i samochodu na osiedlu Łużyckim w Świebodzinie² wybudowanym w latach 80. ub. wieku pokazuje kluczowe zagadnienia tej problematyki ustalone w trakcie badań przeprowadzonych w 2015 r. w ramach projektu PWP [5] oraz monitoringu tych zjawisk w roku 2017. Dla pełnej diagnozy stwierdzonej sytuacji niezbędne jest nawiązanie do polityki komunikacyjnej i systemu parkowania w miastach.

Zatłoczenie komunikacyjne osiedli mieszkaniowych ujawnia się poprzez zawłaszczenie przez samochody przestrzeni osiedla, łącznie z chodnikami, placami zabaw oraz zieleńcami. Zanikanie funkcji przestrzennych potrzebnych człowiekowi³, na rzecz wzrostu liczby miejsc dla samochodów, znacząco obniża jakości życia. Zjawisko to widać już na osiedlach małych miast, które rozwijały się wg koncepcji budowy blokowisk na każdej „wolnej” powierzchni. W wyniku takiego „dogęszczania” doszło do zaniżenia wskaźników urbanistycznych kształtujących tereny komunikacyjne. Porównanie tych wskaźników z rzeczywistą możliwością parkowania pozwala na przedstawienie w formie analitycznej wygody parkowania, która jest jedną z miar jakości życia.

Na podstawie przeprowadzonych obserwacji warunków parkowania w Świebodzinie postawiono tezę, że obserwowane dzisiaj zajęcie, nawet ponad 50% szerokości dróg osiedlowych na stałe miejsca postojowe, spowodowało zmniejszenie powierzchni terenów komunikacji wewnętrznej. W efekcie skurczyła się o połowę osiedlowa sieć drogowa, zaprojektowana i wykonana w 1991 roku. Na tak ograniczonej powierzchni ma aktualnie przebywać trzykrotnie więcej samochodów, niż przewidywały wskaźniki z 1991 r. Powoduje to zatory na osiedlu, brak wolnych miejsc postojowych, nie można na osiedle swobodnie wjechać ani z niego wyjechać, utrudnione jest korzystanie z chodników.

W okresie PRL-u nie popierano indywidualnej motoryzacji i potrzeb z tym związanych [6]. Ostatnią modyfikacją planu⁴ przeznaczono planowane w pierwszej wersji 186 miejsc postojowych na lokalizację domów jednorodzinnych sąsiedniego osiedla. Spowodowało to przeniesienie parkowania na ulice wewnątrzosiedlowe i wpłynęło na zmianę użytkownictwa terenów osiedla.

2 Miasto w woj. lubuskim – 22 tys. mieszkańców.

3 Wg Karty ateńskiej 1933 są to mieszkanie, praca i rekreacja.

4 Projekt realizacyjny „Budowa osiedla Łużyckiego w Świebodzinie”. Spółdzielnia Mieszkaniowa w Świebodzinie 1991 r.

Tabela 1. Liczba miejsc postojowych (Mp) na osiedlu wg wskaźników urbanistycznych z 1991 roku

Liczba miejsc postojowych (Mp) wg standardów z 1991 roku		
Liczba mieszkań [M]	Stałe miejsca postojowe [0,3/1M]	Czasowe miejsca postojowe [0,1/1M]
380	114	38

Tabela 2. Liczba miejsc postojowych na osiedlu wg wskaźników urbanistycznych z 2014 roku

Liczba miejsc postojowych (Mp) wg standardów z 2014 roku		
Liczba mieszkań [M]	Stałe miejsca postojowe [1,0/1M]	Czasowe miejsca postojowe [0,1/1M]
380	380	38

Wygodę poruszania się i parkowania w bezpośrednim sąsiedztwie budynku na osiedlu mieszkaniowym określają planowane wskaźniki podziału terenu przeznaczonego dla komunikacji wewnętrznej. Są to: ulice osiedlowe, parkingi, garaże, ciągi piesze, stałe i czasowe miejsca postojowe. Po zapełnieniu dostępnych miejsc na parkingach „silniejszy” samochód wypiera człowieka również z innych przestrzeni niezbędnych dla właściwego funkcjonowania osiedla.

Wyliczona liczba miejsc postojowych na osiedlu w 1991 wg ówczesnych wskaźników urbanistycznych wynosiła 114 stałych i 38 czasowych miejsc postojowych (tab. 1). W miarę wzrostu poziomu motoryzacji [7] dysproporcje w tym zakresie się pogłębiają i pogarszają jakość przestrzeni publicznej.

Proces powstawania osiedla bez miejsc dla samochodów, które jednak zdominowały całą przestrzeń, jest też ważnym sygnałem, jak bardzo mieszkańcy tego osiedla polubili samochód. Odstąpili mu swoje tereny i zgodzili się na drastyczne pogorszenie jakości życia oraz obniżenie bezpieczeństwa.

4. Jakość przestrzeni publicznej wg kryteriów inżynierii ruchu

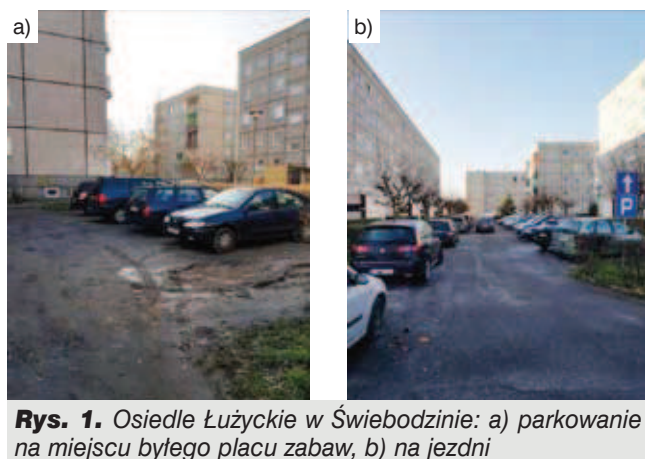
Dysproporcja pomiędzy liczbą mieszkańców i miejsc parkingowych stanowi o jakości przestrzeni publicznej. Skalę tej rozbieżności ustalono na podstawie skróconej analizy organizacji parkowania na osiedlu. Porównanie wyjściowych wskaźników, dotyczących terenów komunikacji wewnętrznej z 1991 r. i norm z 2014 r. oraz stanu faktycznego parkujących pojazdów na osiedlu, pozwala ocenić jakość tej przestrzeni przez wygodę parkowania.

Dane zestawiono w tabelach 1 i 2. Z porównania liczby stałych miejsc postojowych (Mp) z 1991 roku wynika, że liczba 114 Mp określona na podstawie wskaźników (tab. 1), jest niższa niż projektowana liczba w planie realizacyjnym z 1991 roku – 186 Mp. Natomiast obie liczby znacząco odbiegają od wartości obliczonej na poziomie wskaźnika z roku 2014, która wynosi 380 Mp (tab. 2).

W celu ustalenia jakości życia na osiedlu porównano dane o parkowaniu (liczba parkujących samochodów) z danymi o podaży (liczbie) miejsc postojowych na analizowanym obszarze, na podstawie inwentaryzacji stanu faktycznego (tab. 3). Miarodajnym jest wskaźnik napełnienia parkingów w szczycie (Wn). Jako szczyt parkowania przyjęto czas zajmowania

Tabela 3. Parkowanie na wyznaczonych parkingach (Mp) oraz parkowanie niezgodnie z przepisami w sąsiedztwie tych miejsc

L.p.	Nr parkingu	Liczba Mp	Parkowanie nieprawidłowe	Liczba pojazdów
1	„1”	13	a – jezdnia, chodnik	15
2	„2”	23		-
3	„3”	33	b – jezdnia	20
4	„4”	20	c – jezdnia	12
5	„5”	23		-
6	„6”	9	d, e – jezdnia, chodnik	13
7	„7”	24	f – plac zabaw	10
8	„8”	6	g – jezdnia	3
9	„9”	12	h – zieleniec	2
Suma		163	Suma	75



miejsca postojowego przed domem. Wartość W_n wyliczono jako iloraz szczytowej akumulacji (As), tj. liczby wszystkich pojazdów w strefie parkowania⁵ do pojemności parkingowej Mp, tj. liczby wyznaczonych miejsc parkingowych oznakowanych znakiem D-18 „parking” [4]:

$$W_n = \frac{As}{Mp}$$

W praktyce wartości wskaźnika napełnienia parkingów W_n świadczą o warunkach parkowania na terenie osiedla. Dla W_n równego 1,00 liczba miejsc postojowych Mp jest równa liczbie parkujących samochodów w tym rejonie. Mając na uwadze łatwość znalezienia miejsca postojowego, zakłada się, że do W_n równego 0,9 istnieje względna swoboda parkowania. Powyżej tej wartości występują trudności z parkowaniem. Dla W_n powyżej 1,0 kierowcy już nie poszukują wolnego miejsca na oznakowanym parking, tylko zatrzymują samochód w miejscu niedozwolonym w jego sąsiedztwie. W analizowanym przypadku dla As wynoszącej 238 pojazdów i Mp równym 163 obliczony wskaźnik napełnienia wynosi 1,46. Oznacza

⁵ W godzinach popołudniowych po powrocie mieszkańców do domu.



Rys. 2. Osiedle AB Esbjerg Dania: osiedle w dużym mieście jako łąka

przepisowo, ponadto na osiedlu znajduje się 75 pojazdów, które parkują nieprawidłowo.

Ocena warunków parkowania dokonana powyżej, na podstawie uproszczonej analizy wskaźników urbanistycznych i technicznych wskazuje, że system parkowania należy radykalnie zmienić, aby polepszyć jakość przestrzeni publicznej (rys. 1 a i b). Ten wywód o inżynierskich uwarunkowaniach parkowania nie może być w bezpośredni sposób prezentowany mieszkańcom osiedla. Dlatego dla lepszego zrozumienia, konieczne jest pokazanie złożonych technicznych zagadnień w formie popularnej, co umożliwi nowatorska koncepcja „bottom-up”.

5. Koncepcja „bottom-up” jako skuteczne narzędzie wprowadzania zmian funkcji osiedla

Z diagnozy wynika, że na osiedlu zajęтым przez samochód znajdują się interesariusze związani z samochodem, którzy nie są zainteresowani wyprowadzeniem swoich pojazdów z tej przestrzeni. Wdrożenie hasła: „Człowiek wraca na osiedle – miejsce integracji mieszkańców” może odbyć się tylko przy pełnej akceptacji społeczeństwa, które użytkuje zagrożoną przestrzeń publiczną. Zakaz wjazdu samochodu na osiedle wydaje się dzisiaj szokujący, ale są znane przykłady wskazujące, że ten trudny krok może być realnym rozwiązaniem problemu parkowania i jego skutków na pozostałe funkcje przestrzenne osiedla.

Przykładem takim może być zagospodarowanie osiedla AB w Esbjerg w Danii [3]. Wnętrze osiedla AB zamieniono w łąkę niebieską w porze kwitnienia, ale mało kolorową pod koniec lata, między innymi po to, aby z pozostałych po przekwitnieniu owocników nastąpił naturalny wysiew na następny rok. Takie rozwiązania w środku dużego miasta były możliwe po przeprowadzeniu wśród mieszkańców osiedla akcji „bottom up”. W procesie mieszkańcy wspólnie zdecydowali o formie swoich podwórek (rys. 2).

Można zakładać, że mieszkańcy innych osiedli przygotowani wg podobnej procedury zgodzą się na takie odważne rozwiązanie. Również działanie polegające na wyprowadzeniu samochodu z osiedla może się powieść, jeżeli jego mieszkańcy dojdą do wspólnego przekonania, że ten krok oznacza dla nich poprawę jakości warunków życia.

6. Podsumowanie

Uczestnictwo społeczne przy wprowadzeniu nowej wizji w życie można zrealizować za pomocą kilku poniższych narzędzi stanowiących proces facylitacji⁶ wykorzystywany w działaniu „bottom-up” [3].

- **Analiza dostępnych dokumentów.** Wykazanie ludziom na podstawie dokumentacji z okresu budowy, że przez 24 lata pogarszali miejsce swojego zamieszkania, zostawiając samochody na chodnikach.
- **Bezpośrednia obserwacja.** Jak złe warunki do parkowania występują na ich osiedlu mieszkańcy uświadomią sobie podczas przejścia wśród stojących na ulicach samochodów.
- **Wywiady.** Zebranie konkretnych opinii, jak rozwiązać problem samochodu na osiedlu oraz czym go zastąpić w podróżach do śródmieścia i ich pogłębioną analizę.
- **„Burza mózgow”.** Spotkanie mieszkańców osiedla i ekspertów w celu podsumowania zebranej wiedzy o parkowaniu oraz uzgodnienia założeń projektu „wyprowadzenie samochodu z osiedla”. Mogą też wypracować dojrzałą decyzję o budowie parkingów podziemnych lub piętrowych.

6 Proces facylitacji: ustalanie ram poprzez dialog, spotkania oraz planowanie. Znosi formalne progi wyrażające się tzw. rozumieniem liniowym, które sprowadza się do kojarzenia przyczyny i skutku. Wprowadza natomiast rozumienie kołowe oznaczające rozumienie i umiejętność powiązania wydarzeń z szerszym kontekstem. Zamiast o przyczynie i skutku mówimy o związkach tworzonych przez wiele połączeń. W rozumieniu kołowym szukamy wzorców społecznych w relacjach, myśleniu i działaniach.

Konsultacje w stylu „bottom-up” powinny być prowadzone przez doświadczonego inżyniera lub architekta, który przygotuje i przeprowadzi serię warsztatów aktywizujących mieszkańców osiedla, przekonujących ich do nowej wizji wg powyższego scenariusza. W Świebodzinie nie przeprowadzono takiego postępowania, ponieważ społeczeństwo analizowanego osiedla znajduje w pierwszej fazie oceny warunków ruchu w mieście, czyli stwierdzenia: „warunki poruszania się po mieście są złe”.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczącego strategii tematycznej w sprawie środowiska miejskiego COM (2005) 718 wersja ostateczna — SEC (2006) 16 (2006/C 318/15)
- [2] Hanzl. M., Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym w europejskim programie wspólnotowym URBACT, Sosnowiec, 2008
- [3] Teoria i metoda. Dobry proces. Move Arkitektur, 2014
- [4] Datka S., Suchozrewski W., Tracz M., Inżynieria ruchu. WKŁ Warszawa, 1999
- [5] Włosek J., System parkowania na ulicach os. Łużyckiego w Świebodzinie – propozycja porządkowania przestrzeni publicznej. Projekt PWP Nowatorskie narzędzie kształtowania przestrzeni publicznej współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Świebodzin, 2015
- [6] Drzewiecki M., Czynniki inspirujące kształtowanie struktury przestrzennej i kompozycji urbanistycznej Bydgoszczy. IW Świadectwo. Bydgoszcz, 2015
- [7] Transport drogowy w Polsce w latach 2014 i 2015, GUS, Warszawa, 2017



KONFOTEKA Sp. z o.o. i BIM KLASTER zapraszają do udziału w piątej edycji konferencji **Projektowanie Przyszłości**, która odbędzie się **24 kwietnia**, w Centrum Konferencyjnym GOLDEN FLOOR na 32 piętrze **Warsaw Trade Tower (Chłodna 51)**.

Wśród prelegentów uznani specjaliści praktycy, a wśród nich: **Mitch Borystawski** (ECODOMUS), dr **Arto Kiviniemi** (School of Architecture in the University of Liverpool), **Jiri Hietanen** (Datacubist Oy), **Bernhard von Mühlennen** (SENN AG).

Partner Generalny konferencji: **WSC, GRAPHISOFT**

Partnerzy Merytoryczni: **DATACOMP, CONSTRUSOFT, LENOVO, AUTODESK, AEC DESIGN**

Wystawcy: **TPI**

Patronat Honorowy: **RICS**

Patronat Medialny: **BUILDER, EDROGA.pl, PRZEGLĄD BUDOWLANY**

Zapraszamy do rejestracji i uczestnictwa!

Obowiązuje stawka rejestracyjna w wysokości 450 PLN + 23% VAT. Dla Firm Członków BIM KLASTRA zniżka w wysokości 20%. Dla studentów 150 PLN + 23% VAT.

Rejestracja i warunki uczestnictwa: www.bimkonferencja.pl