

SZYMON FIEREK

dr inż., Politechnika Poznańska,
Wydział Inżynierii Transportu, Zakład
Systemów Transportowych, pl.
Marii Skłodowskiej-Curie 5, 60-965
Poznań, tel.: 61 665 2716, e-mail:
szymon.fierek@put.poznan.pl

PAWEŁ ZMUDA-TRZEBIATOWSKI

dr inż., Politechnika Poznańska,
Wydział Inżynierii Transportu, Zakład
Systemów Transportowych, pl.
Marii Skłodowskiej-Curie 5, 60-965
Poznań, tel.: 61 665 2716, e-mail:
pawel.zmuda-trzebiatowski@put.
poznan.pl

MACIEJ BIEŃCZAK

dr inż., Politechnika Poznańska,
Wydział Inżynierii Transportu, Zakład
Systemów Transportowych, pl.
Marii Skłodowskiej-Curie 5, 60-965
Poznań, tel.: 61 665 2716, e-mail:
maciej.bieniczak@put.poznan.pl

Wpływ konsultacji społecznych na ostateczny kształt koncepcji organizacji ruchu na przykładzie Osiedla Święty Łazarz w Poznaniu¹

Streszczenie: Autorzy artykułu koncentrują się na zagadnieniach związanych z prowadzeniem konsultacji społecznych i ich wpływem na rozwiązania transportowe – w szczególności dotyczące uspokojenia ruchu na obszarach miejskich o historycznej zabudowie. W pracy przedstawione zostały trzy warianty koncepcji organizacji ruchu, które zostały zaproponowane na Osiedlu Święty Łazarz w Poznaniu. Propozycje te zostały poddane społecznej weryfikacji podczas konsultacji prowadzonych, zarówno w tradycyjnej postaci – spotkań i warsztatów, jak również przez Internet. W ich efekcie, po uwzględnieniu części uwag, zaproponowane zostało rozwiązanie, które nazwano kompromisowym. Autorzy artykułu poddali weryfikacji postać finalnego rozwiązania, a następnie podjęli się próby oceny, czy pierwotne założenia towarzyszące opracowaniu koncepcji organizacji ruchu na rozważanym obszarze uda się zrealizować, wprowadzając wyłonione rozwiązanie kompromisowe. Artykuł kończą wnioski z przebiegu całego procesu – od przygotowania wielowariantowej koncepcji do wyłonienia rozwiązania końcowego.

Słowa kluczowe: konsultacje społeczne, uspokojenie ruchu, organizacja ruchu.

Wprowadzenie

Liczne negatywne oddziaływania transportu, zarówno ekonomiczne, jak i środowiskowe czy społeczne, spowodowały wzrost zainteresowania koncepcjami zrównoważenia jego rozwoju. Jednym z technicznych narzędzi równoważenia transportu w miastach jest uspokajanie ruchu samochodów. Podstawowym celem uspokajania ruchu jest minimalizacja liczby wypadków na drogach (głównie przez zmniejszenie prędkości ruchu pojazdów), a co za tym idzie zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych oraz rannych, co jest postrzegane jako jedno z istotniejszych negatywnych oddziaływań społecznych transportu. Wpływ uspokojenia ruchu na redukcję innych oddziaływań, jak zanieczyszczenie powietrza, hałasu czy na promocję ruchu pieszego i rowerowego, jest mniej jednoznaczny. Wskazuje się, że stosowanie pewnych rozwiązań, takich jak progi zwalniające, może spowodować wręcz zwiększenie poziomu hałasu i zanieczyszczenia po-

wietrza, a stosowanie przewężeń czy rond zwiększyć obawy rowerzystów o własne bezpieczeństwo, a zatem zmniejszyć atrakcyjność tej gałęzi transportu [1]. Stąd plany uspokojenia ruchu w określonych obszarach powinny być analizowane także pod kątem występowania, bądź też nie, zmian podziału modalnego podróży – por. np. [2].

Ponadto wskazuje się, że jednym z warunków tworzenia bardziej zrównoważonych systemów transportowych jest zapewnienie partycypacji obywateli w procesach decyzyjnych związanych z kształtowaniem polityki transportowej, szczególnie w sytuacjach, gdy planowane zmiany mają lokalny charakter i dotyczą bezpośredniego sąsiedztwa miejsc ich zamieszkania [3]. W niniejszym artykule podjęto zagadnienie wpływu konsultacji społecznych na ostateczny kształt koncepcji organizacji ruchu na Osiedlu Święty Łazarz w Poznaniu.

Partycypacja mieszkańców w procesie podejmowania decyzji o zmianach układu drogowego w ich sąsiedztwie

Partycypację w procesie podejmowania decyzji można rozumieć jako udział obywateli w aktywnościach dotyczących formowania polityki z wykorzystaniem różnych mechanizmów stworzonych do tego celu [4]. Jednym z mechanizmów partycypacji są konsultacje społeczne. Można je zdefiniować jako „proces, w którym przedstawiciele władz każdego szczebla przedstawiają obywatelom swoje plany dotyczące aktów prawnych, inwestycji lub innych przedsięwzięć, które będą miały wpływ na życie codzienne i pracę obywateli” [5]. Owo przedstawienie planów ma na celu osiągnięcie opinii interesariuszy. Opinie te są następnie przez władze uwzględniane bądź uzasadnia się ich odrzucenie. Proces kończy się poinformowaniem o ostatecznej decyzji [5, 6], przy czym może być to nawet całościowa rezygnacja z pierwotnych planów.

Ramy prawne prowadzenia konsultacji społecznych w Polsce są określone przez konstytucyjną zasadę dialogu społecznego, a także ustawy: o działach administracji rządowej, Radzie Ministrów, samorządzie (gminnym, powiatowym, wojewódzkim), działalności pożytku publicznego

¹ ©Transport Miejski i Regionalny, 2018. Wkład autorów w publikację: Sz. Fierek 35%, P. Zmuda-Trzebiatowski 35%, M. Bieńczak 30%.

i wolontariacie, związkach zawodowych, organizacjach pracodawców, a także ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ustawie o rewitalizacji czy ustawie o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko [5, 6].

W procesie konsultacji społecznych wykorzystywane mogą być różne narzędzia, jak np. panele mieszkańców, które pozwalają zrealizować poszczególne etapy konsultacji. Narzędzia te mogą wykorzystywać różnego rodzaju media, jak np. Internet [3].

Jako zalety partycypacyjnego podejmowania decyzji wskazuje się m.in. na [3]: polepszenie jakości i transparentności podejmowanych decyzji, większą ich legitymację, zwiększenie poziomu zaufania pomiędzy uczestnikami procesu oraz redukcję występujących między nimi konfliktów czy też pokonywanie barier społecznych i politycznych, które stoją na drodze zmian mających na celu zwiększenie zrównowżenia.

Z drugiej strony zwraca się też uwagę na problemy i wady procesów partycypacyjnych. Wskazuje się tu na takie kwestie, jak [3]:

- asymetria posiadanej wiedzy (w tym dostępu do danych prywatnych i poufnych), kompetencji oraz doświadczeń pomiędzy uczestnikami procesu konsultacyjnego, która utrudnia wzajemną komunikację i może zmniejszać poziom wzajemnego zaufania, a także prowadzić do odchylenia zarówno w kierunku technokratycznym, jak i nadmiernego uproszczenia konsultowanego zagadnienia;
- możliwa niewystarczająca reprezentatywność procesu partycypacyjnego wynikająca z braku uczestnictwa w nim części interesariuszy, co jest związane z jednej strony z dużą zasobochłonnością po stronie organizacyjnej, która może ograniczać dostępność czasową i przestrzenną do konsultacji, a z drugiej strony z ograniczeniami czasowymi i budżetowymi potencjalnych uczestników;
- zagrożenie przejęcia procesu partycypacyjnego przez zorganizowane grupy interesu;
- możliwość pojawienia się wątpliwości co do niezależności i neutralności podmiotów organizujących konsultacje, co negatywnie wpływa na poziom zaufania do całości procesu partycypacyjnego.

W przypadku oceny projektów transportowych wskazuje się [7] też, że niektóre sformalizowane procedury tej oceny, jak powszechnie stosowana analiza kosztów-korzyści, są problematyczne w integracji w procesie partycypacyjnym. Oprócz wspomnianej wcześniej możliwości wystąpienia bariery komunikacyjnej związanej ze specjalistycznym językiem stosowanym w tego typu opracowaniach, jako problematyczną wskazuje się samą konstrukcję takiej analizy, która zakłada, że wyniki będą obejmować wskazanie „najlepszego” rozwiązania, nie pozostawiając przestrzeni do demokratycznej deliberacji, która jest istotą konsultacji.

Wskazane problemy i wady mogą przyczynić się do zakwestionowania zarówno jakości, jak i wyników procesu partycypacji [8]. Pomimo tych problemów podejście partycypacyjne jest stosowane w ocenie różnego rodzaju projektów transportowych w wielu krajach na świecie [3].

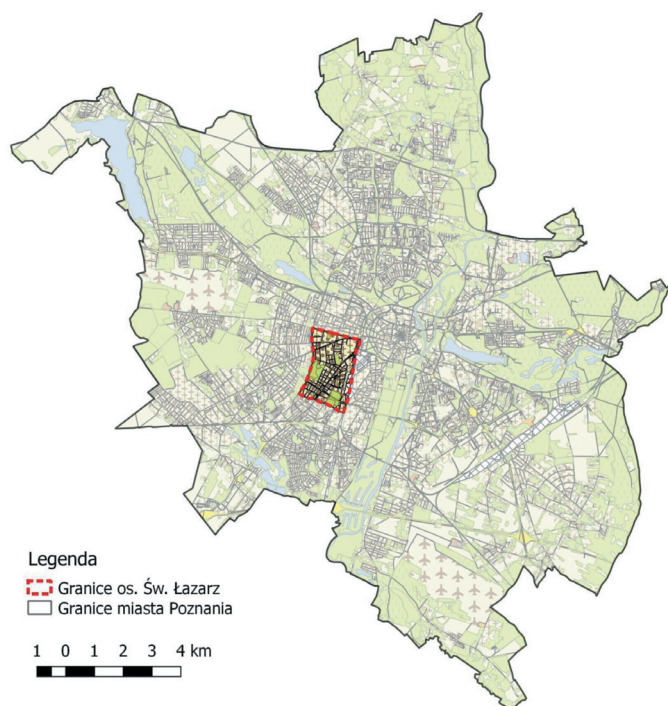
Sytuacja w Poznaniu ze wskazaniem Osiedla Święty Łazarz jako obszaru o zabudowie historycznej z typowymi problemami

Osiedle Święty Łazarz jest jedną z jednostek pomocniczych miasta Poznania. Jest ono zlokalizowane w centrum miasta (por. rys. 1). Jego powierzchnia wynosi 3,7 km², a zaludnienie 36 tysięcy mieszkańców. Święty Łazarz cechuje się w dużym stopniu zabudową historyczną powstałą w XIX oraz na początku XX wieku. Dlatego też zespół urbanistyczno-architektoniczny części osiedla jest wpisany do rejestru zabytków, włączając w to niektóre ulice, które są wybrukowane. Ponadto w ulicy Szczanieckiej znajduje się historyczne torowisko tramwajowe zakończone trójkątem torowym.

Granice osiedla wyznaczają (por. rys. 2):

- ulica Bukowska od północy;
- ulice Arciszewskiego, Reymonta i Przybyszewskiego od zachodu;
- ulice Krauthofera i Palacza od południa;
- torowisko Poznańskiego Węzła Kolejowego od zachodu.

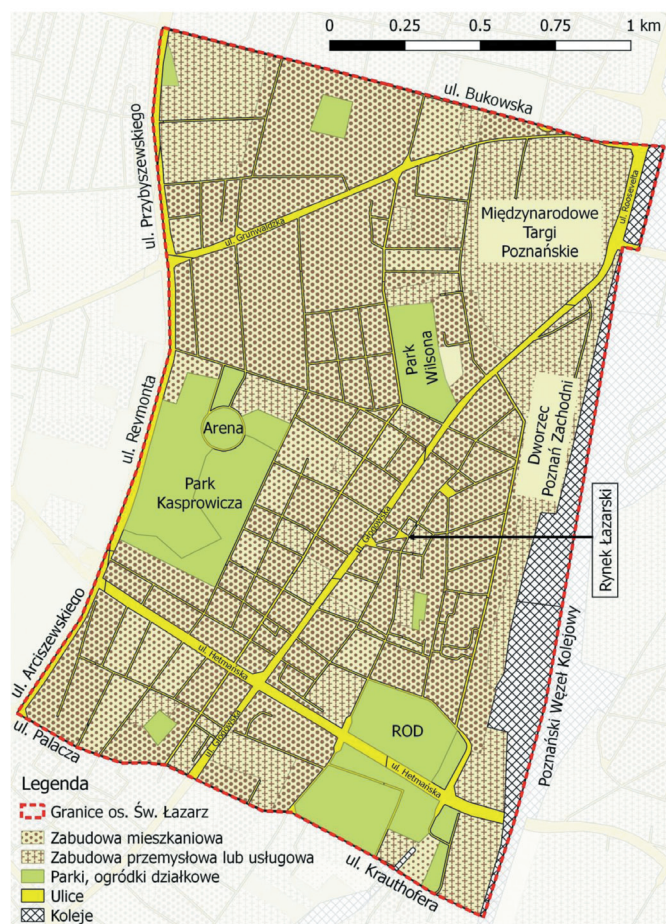
Głównymi arteriami komunikacyjnymi osiedla są: ulica Arciszewskiego (przekrój 2x2, ciąg DW196), ulica Reymonta (2x2, ciąg DW433, element II Ramy Komunikacyjnej Poznania), ulica Hetmańska (2x2, ciąg DW196, II Rama Komunikacyjna Poznania), ulica Roosevelta (3x3, I Rama Komunikacyjna Poznania), ulica



Rys. 1. Położenie Osiedla Święty Łazarz w Poznaniu
Źródło: opracowanie własne na podstawie [9, 10]

Grunwaldzka (2x2), ulica Głogowska (1x4) oraz ulica Bukowska (1x2+buspas). Pozostałe ulice mają zazwyczaj przekrój 1x2 lub 1x1 i nie są wyposażone w buspasy czy urządzenia uspokajania ruchu, poza wspomnianą wcześniej nawierzchnią brukową lub niewielką szerokością jezdni niektórych ulic.

Osiedle posiada dość dobrą dostępność do publicznego transportu zbiorowego, poza fragmentem zabudowy w jego zachodniej części (ulica Kolejowa). Dostęp do blisko 30 linii tramwajowych i autobusowych (zarówno dziennych, jak i nocnych) jest zapewniony przez blisko 70 przystanków, a przeciętna odległość do przystanku (mierzona w metryce euklidesowej) wynosi 160 metrów [11].



Rys. 2. Zabudowa Osiedla Święty Łazarz wraz ze wskazaniem kluczowych ulic i obiektów
Źródło: opracowanie własne na podstawie [10]

Proponowane rozwiązania – od prostych po bardziej rewolucyjne – skrzyżowania bezkolizyjne.

W pierwszej fazie projektu, po wykonaniu inwentaryzacji i przeprowadzeniu analiz ruchowych, zebrano opinie wśród różnych jednostek miejskich, Rady Osiedla Święty Łazarz i organizacji społecznych. Opierając się na tych informacjach, zaproponowano trzy warianty koncepcji uspokojenia ruchu – od najmniej ingerujących w układ transportowy (wariant I) po bardziej rewolucyjne (wariant III). Warianty te przedstawiono graficznie na rysunku 3. Obok celu w postaci uspokojenia ruchu drugim ważnym aspektem planowania zmian była potrzeba wyeliminowania tranzytu mię-

dzdzielnicowego, który towarzyszy mieszkańcom Łazarza w dosyć dużym stopniu. W związku z powyższym proponowane rozwiązania zakładały:

- ograniczenie ruchu do jednego kierunku na wybranych ulicach/odcinkach ulic;
- zwężenia ulic, w szczególności ulicy Głogowskiej i przywrócenie jej pierwotnego, wielofunkcyjnego charakteru (obecnie głównie tranzytowy);
- wprowadzenie buspasów;
- wprowadzenie kontrapasów rowerowych zgodnie z wcześniej przygotowanymi opracowaniami w tym zakresie;
- wprowadzenie kontrarurowego na ulicach, na których zostały wprowadzone ograniczenia ruchu samochodowego do jednego kierunku;
- przebudowę Rynku Łazarzkiego zgodnie z rewitalizacją tego obszaru procedowaną w ramach oddzielnego projektu (likwidacja odcinków zaznaczonych kolorem zielonym na rys. 3).

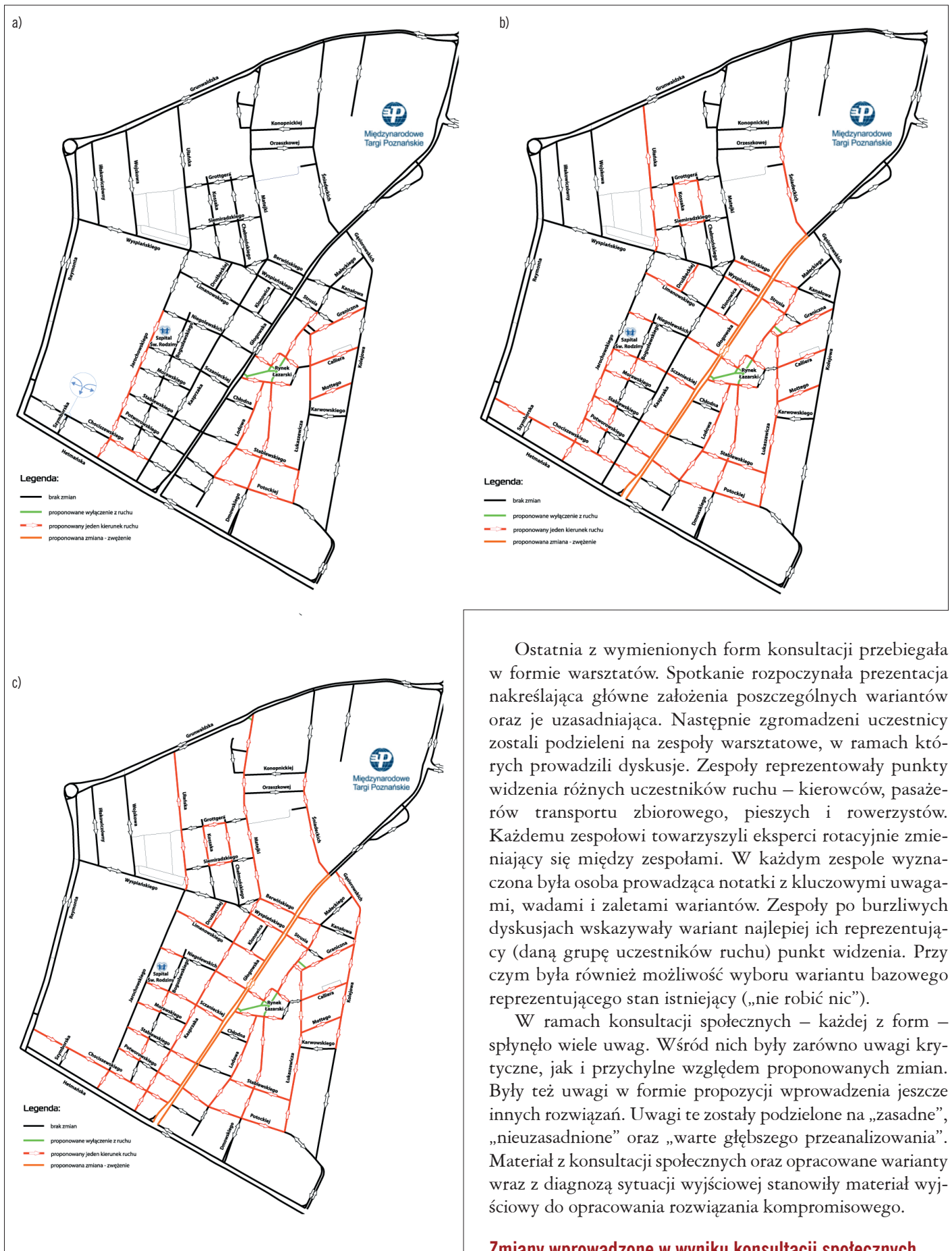
Rozwiązania te zaznaczono na rysunkach 3a-c kolorem czerwonym i pomarańczowym. Jak widać, szczególnie w wariantcie III, propozycje zmian są duże, i mogą się wydawać wręcz kontrowersyjne. W szczególności dotyczy to może w ulic Kaspzaka i Matejki, na których przewidziano w tym wariantcie wprowadzenie ruchu jednokierunkowego. W związku z tym, że wymienionymi ulicami przebiega linia autobusowa, zaproponowano na nich wprowadzenie podzielonego na wiele sekcji kontra-buspasa, dzięki któremu ruch autobusów mógłby odbywać się w sposób niezakłócony. Rozwiązanie takie znalazło wstępną akceptację organizatora publicznego transportu zbiorowego.

Należy wspomnieć, że idea uspokojenia ruchu skojarzona była z planami rozszerzenia strefy płatnego parkowania na obszar „Łazarza”. W związku z tym zaistniała potrzeba „uporządkowania” miejsc parkingowych. Na większości ulic na rozważanym obszarze nie było wyznaczonych miejsc postojowych, co sprzyjało nagminnemu łamaniu przepisów przez parkujących kierowców. Dlatego, w miejsce zwolnione po zamknięciu ruchu w jednym kierunku, przewidziano zaprojektowanie miejsc postojowych.

Przebieg konsultacji społecznych – metoda warsztatowa, wyniki

Warianty koncepcji organizacji ruchu na Osiedlu Święty Łazarz w Poznaniu zostały poddane szerokim konsultacjom społecznym, które obejmowały:

- kolportaż gazetki osiedlowej zawierającej kluczowe informacje dotyczące proponowanych zmian i terminów spotkań;
- publikację materiałów na stronie internetowej Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu;
- spotkania konsultacyjne z gronem ekspertów Urzędu Miasta, Wydziału Transportu i Zieleni, Zarządu Dróg Miejskich, Miejskiej Pracowni Urbanistycznej oraz autorów koncepcji.



Rys. 3. Pierwotne warianty koncepcji uspokojenia ruchu na Osiedlu Święty Łazarz w Poznaniu – a) wariant I, b) wariant II, c) wariant III

Źródło: opracowanie własne

Ostatnia z wymienionych form konsultacji przebiegała w formie warsztatów. Spotkanie rozpoczynała prezentacja nakreślająca główne założenia poszczególnych wariantów oraz je uzasadniająca. Następnie zgromadzeni uczestnicy zostali podzieleni na zespoły warsztatowe, w ramach których prowadzili dyskusje. Zespoły reprezentowały punkty widzenia różnych uczestników ruchu – kierowców, pasażerów transportu zbiorowego, pieszych i rowerzystów. Każdemu zespołowi towarzyszyli eksperci rotacyjnie zmieniający się między zespołami. W każdym zespole wyznaczona była osoba prowadząca notatki z kluczowymi uwagami, wadami i zaletami wariantów. Zespoły po burzliwych dyskusjach wskazywały wariant najlepiej ich reprezentujący (daną grupę uczestników ruchu) punkt widzenia. Przy czym była również możliwość wyboru wariantu bazowego reprezentującego stan istniejący („nie robić nic”).

W ramach konsultacji społecznych – każdej z form – spłynęło wiele uwag. Wśród nich były zarówno uwagi krytyczne, jak i przychylne względem proponowanych zmian. Były też uwagi w formie propozycji wprowadzenia jeszcze innych rozwiązań. Uwagi te zostały podzielone na „zasadne”, „nieuzasadnione” oraz „warte głębszego przeanalizowania”. Materiał z konsultacji społecznych oraz opracowane warianty wraz z diagnozą sytuacji wyjściowej stanowiły materiał wyjściowy do opracowania rozwiązania kompromisowego.

Zmiany wprowadzone w wyniku konsultacji społecznych

W efekcie uwag zgłoszonych podczas konsultacji opracowany został, zaprezentowany na rysunku 4, tzw. wariant kompromisowy. Oparty jest na założeniach wariantu I