

DAWID KRYSIŃSKI

Uniwersytet Wrocławski

**KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI
TRANSPORTOWEJ POLSKICH MIAST A SPOŁECZNA
ODPOWIEDZIALNOŚĆ SAMORZĄDÓW.
PROBA KRYTYCZNEJ ANALIZY**

Abstract: Shaping of Commuter Space in Polish Cities and Social Responsibility of Local Government. A Critical Analysis. The idea of social responsibility in state management points out a role of local governments in the process of meeting the needs of the inhabitants in a sustainable way. This means that a compromise between different interests (referring to social and environmental needs) have to be found. In reference to transport, it stresses a necessity to reduce a dominant role of private cars in the cities because of the negative consequences of automotive development, *e.g.* traffic congestion and air pollution. Thus, the idea of transport sustainability – based on social responsibility – tries to popularize alternative ways of traveling (such as walking, cycling or public transport) and shows interests of different groups: not only the drivers but also the users of another types of transport. Moreover, it gives priority to the most effective way of transportation (which allows to carry the greatest number of people in the shortest possible time).

The article tries to describe the transport policy of Polish cities. It compares the transport sustainability model with legal acts or strategies of local states on the one hand, and their real practices on the other. The author presents the examples of two Polish cities: Cracow and Wrocław, and shows a partial success of the investments which are officially carried out according to the idea of sustainable transportation. The text also includes scientific and popular scientific discourse which presents more details about the successes and failures of local transport policy in the cities.

Key words: Public transport, social responsibility of local government, transport policy, transport sustainability.

Wprowadzenie

W ostatnich latach coraz większej wagi w działalności polskich samorządów nabiera kwestia kształtowania polityki transportowej zgodnie z ideą tzw. zrównoważonego transportu. Wyraźnie zmienia się bowiem kontekst, w jakim poruszane

są zagadnienia z tym związane – obok nieustannie podnoszonego problemu niedorozwoju sieci drogowej miast, pojawia się również wątek promowania alternatywnych względem samochodu środków transportu. Powolne przenoszenie akcentu na odmienne sposoby poruszania się po mieście ma swoje źródło nie tylko w odczuwalnych i rosnących trudnościach komunikacyjnych, ale też w doświadczeniach miast Europy Zachodniej, które zetknęły się z konsekwencjami intensywnego rozwoju motoryzacji znacznie wcześniej niż Polska. Wśród negatywnie waloryzowanych zjawisk, za które miałyby odpowiadać w dużej mierze samochód, wymienia się zanieczyszczenie miejskiego środowiska naturalnego, upadek tradycyjnej, wielofunkcyjnej ulicy, gwałtowną suburbanizację, a także niewydolność układów komunikacyjnych, skutkującą nadmiernym zatłoczeniem dróg, a przez to wydłużeniem czasu podróży [Molecki 2010, s. 18–19]. Upřednio stosowany, modernistyczny model zaspokajania miejskich potrzeb transportowych – oparty na rozbudowie infrastruktury drogowej – okazał się zatem tyle nieskuteczny, ile i rodzący nowe trudności. Wobec tego konieczne stało się poszukiwanie nowych rozwiązań, w których zauważono, że kształt korytarzy transportowych nie pozostaje bez wpływu na kondycję otaczającej je przestrzeni. Zwrócono wówczas uwagę na te aspekty relacji między kształtem infrastruktury drogowej a zaspokajaniem potrzeb mieszkańców, które wykraczały poza stwierdzenie, że niedorozwój infrastruktury drogowej może utrudniać rozwój gospodarczy. W tym przypadku wyprowadzano raczej odwrotne wnioski, podkreślając, że bezwzględny priorytet dla rozbudowy dróg może stanowić zagrożenie dla ekosystemu, rozumianego nie tylko jako środowisko naturalne, ale też jako otoczenie człowieka ujmowane całościowo, w skład którego wchodzi m.in. wytwory ludzkiej działalności wpływające na sposób waloryzacji tego otoczenia [Wesołowski 2008, s. 10–11]. Uważano tym samym, że niezbędna jest refleksja nad potencjalnym wpływem korytarzy drogowych na atrakcyjność i sposób zagospodarowania otaczającej je przestrzeni. Podkreślano również konieczność ujmowania tej przestrzeni w sposób kompleksowy, wykraczający poza zagadnienia inżynierii ruchu skupionej tylko na zaspokajaniu potrzeb transportowych. Zaczęto szukać rozwiązań, umożliwiających sprawne poruszanie się po mieście, ale też chroniących to miasto przed negatywnie waloryzowanymi zjawiskami, takimi jak szeroko pojęta dewaluacja form życia ulicy, które wymagają przestrzeni wolnej od dominującej motoryzacji.

Od momentu wyłonienia się idei zrównoważonego transportu, w procesie planowania miejskiego postuluje się zatem uwzględnianie nie tylko kwestii związanej z ochroną środowiska, ale też zagadnienia jakości przestrzeni miejskiej, uzależnianej m.in. od:

- a) walorów krajobrazowych (jakkolwiek jest to kwestia raczej niewymierna i subiektywna),
- b) dostępności terenu pieszym i rowerzystom,
- c) szeroko pojętego bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów,

- d) łatwości przemierzania danej przestrzeni (mierzonej obecnością lub brakiem barier komunikacyjnych i czasem przemierzania danej przestrzeni),
- e) nasycenia przestrzeni funkcjami innymi, niż funkcja transportowa.

Przyjmując, że kształtowanie infrastruktury transportowej jest jednym z podstawowych zadań władz lokalnych, można wobec powyższego powiedzieć, że koncepcja społecznej odpowiedzialności zyskała szczególne znaczenie, jednak w bardzo szczególnym kontekście. Jeżeli bowiem koncepcję tę rozumieć – za ujęciami odnoszącymi ją do biznesu – jako „zobowiązanie przedsiębiorców do przyczyniania się do zrównoważonego rozwoju społeczno-ekonomicznego, w szczególności przez zobowiązania natury społecznej i ekologicznej, oparte o wartości wynikające z obowiązujących norm prawnych, ale wykraczające poza minimum zachowania nimi wyznaczone” [Bernatt 2009, s. 30], to należałoby podkreślić, że to przyczynianie się do rozwoju społecznego, ekonomicznego i ekologicznego jest ustawowo wpisane w zadania samorządów. Tym samym, wspomniane w definicji „wykraczanie poza minimum” oznacza nie tyle dobrowolne przyjmowanie takiego zobowiązania, ile raczej zdolność władz lokalnych do umiejętnego łączenia tych trzech zagadnień, tak aby zaspokajanie jednej potrzeby nie było grą o sumie zerowej, prowadzącą do niezaspokojenia pozostałych. Takie ujęcie dobrze koresponduje z kwestią transportu w miastach. Zgodnie bowiem z koncepcjami zrównoważonego rozwoju, władze lokalne, realizując inwestycje drogowe, stoją przed koniecznością zaspokajania tych potrzeb mieszkańców, które w ujęciu modernistycznym wydawały się niezwiązane z obecnością motoryzacji w przestrzeni miejskiej, a które niejednokrotnie zaczęli artykułować sami mieszkańcy (np. grupy aktywistów). Tego rodzaju postulaty mają zatem związek z koncepcją społecznej odpowiedzialności, i to w trojakim sensie. Po pierwsze, pokazują one, że kształtując przestrzeń transportu, trzeba analizować także jej otoczenie, badając, czy nowe rozwiązania nie prowadzą do obniżenia jakości środowiska naturalnego, poczucia bezpieczeństwa, a nawet satysfakcji mieszkańców z przebywania w danym miejscu. Wymaga to więc integracji działań różnych samorządowych specjalistów. Po drugie, ocena tych zjawisk może być dokonywana nie tylko za pomocą zobiektywizowanych miar, ale również (a może przede wszystkim) przez badanie społecznej percepcji tego, co w przestrzeni miasta zachodzi. Wreszcie po trzecie, stosowanie koncepcji społecznej odpowiedzialności – w świetle powyższej uwagi – powinno również oznaczać włączanie różnych grup mieszkańców w proces planistyczny, tak aby ich potrzeby zostały dobrze rozpoznane, a potencjalna sprzeczność między różnymi interesami – zminimalizowana. Istnieją zatem przynajmniej trzy powody skłaniające do refleksji nad znaczeniem rzeczonyj koncepcji w procesie kształtowania przestrzeni transportowej polskich miast.

W tym kontekście uzasadnione wydaje się postawienie pytania o to, czy decyzje podejmowane przez samorządy polskich miast można określić mianem odpowiedzialnych społecznie, a jeśli tak, to czy ta społeczna odpowiedzialność jest dostrzegana przez samych mieszkańców? Próba odpowiedzi na tak sformułowaną kwestię

została oparta w niniejszym opracowaniu na krytycznej analizie treści dokumentów planistycznych dwóch wybranych polskich miast – Krakowa i Wrocławia, a także dyskursu publicznego, który zawiera informacje o społecznej percepcji decyzji podejmowanych przez lokalny establishment¹. Rozważania na ten temat poprzedza jednak krótkie wprowadzenie, które nieco dokładniej zarysowuje powiązania między koncepcją społecznej odpowiedzialności a problematyką kształtowania przestrzeni transportowej w miastach, również w polskim kontekście.

1. Od modernizmu do postmodernizmu w transporcie miejskim

Pierwsze sygnały dotyczące konieczności redefinicji tego, czym jest i czym powinien być transport w miastach, pojawiły się w Europie Zachodniej już w latach 60. XX w. Intensywny rozwój motoryzacji doprowadził tam do wspomnianych na wstępie zjawisk, które spotykały się z coraz szerszą krytyką, szczególnie ze strony aktywistów społecznych. „Już od lat 60. coraz bardziej słyszalny był głos nawołujący do zasadniczej rewizji polityki w kwestii transportu. Jacobs, przenikliwa obserwatorka ewolucji miast amerykańskich, ujrzała problem jako dylemat: erozja miast albo »utemperowanie« samochodu” [Wesołowski 2008, s. 17]. Tak ostre postawienie sprawy motoryzacji w przestrzeni miejskiej było w praktyce wezwaniem do radykalnej zmiany myślenia o miejskim transporcie. Od lat 20. XX w. z motoryzacją wiązano bowiem niemałe nadzieje, a modernistyczni architekci i urbaniści wyznaczali dla niej uprzywilejowane miejsce. Praktyka modernistów (szczególnie późnych) wynikała w pewnym stopniu z fascynacji techniką, co było charakterystyczne dla twórców z okresu wczesnego fordyzmu. Jak zauważa Ciastoń, „Maszyna staje się [wówczas] główną inspiracją dla czołowych architektów (...), szczególnie dla Le Corbusiera, w którego wizji architektura miała stać się wielką maszyną do życia. Maszyna nie podlega rygorom otoczenia, to ona determinuje sposób jego zagospodarowania” [Ciastoń 2009, s. 6]. Gutowski dodaje jednak również, że „istotną kwestią stało się [dla modernistów] usunięcie jednej z podstawowych bolączek wielkich miast, a więc problemów z komunikacją (...) Położono duży nacisk na zapewnienie możliwości szybkiego przemieszczania się w mieście, a więc na system transportu oparty na układzie dróg, metra i ścieżek rowerowych” [Gutowski 2006, s. 131-132]. Można zatem powiedzieć, że ta fascynacja nowoczesnymi rozwiązaniami technicznymi miała pragmatyczne podłoże; za pomocą motoryzacji próbowano bowiem uwolnić się od ograniczeń miast przemysłowych, niedostosowanych do gwałtownie

¹ Należy podkreślić, że w niniejszym przypadku analiza została zawężona do dyskursu reprezentantów środowiska aktywistycznego (organizacji pozarządowych) oraz naukowego, których wypowiedzi pojawiły się w (1) krakowskich i wrocławskich mediach lokalnych, (2) przestrzeni Internetu (na stronach organizacji oraz na forum skyscrapercity.com). Analiza objęła wypowiedzi z lat 2010-2012.

wzrastającej liczby ludności. Jak podkreśla Wołodźko, życie w mieście „początku XX wieku stało się koszmarem: brak higieny, ciasne i ciemne mieszkania, brak zieleni fatalnie odbiły się na stanie zdrowia mieszkańców. W tej sytuacji powstało (...) CIAM², które [postulowało] oddzielenie fabryk od kwartałów mieszkalnych, a ścieżek dla pieszych – od ruchu kołowego” [Wołodźko 2005, s. 4]. Znakami rozpoznawczymi modernistycznych przestrzeni stały się m.in. szerokie arterie komunikacyjne, wielopoziomowe węzły drogowe czy też podziemna infrastruktura dla pieszych [Wesołowski 2008, s. 12, 43], jednak w miarę ciągłego rozwoju motoryzacji okazywało się, że proponowane przez modernistów rozwiązania nie są w stanie sprostać narastającym problemom komunikacyjnym. Od lat 60. minionego stulecia badacze coraz częściej podkreślali, że transport oparty na wykorzystywaniu prywatnych pojazdów nie jest i nie będzie efektywny w ograniczonej przestrzeni miejskiej, zaś rozbudowa infrastruktury drogowej według modernistycznych pryncypiów prowadzi nie do rozwiązania problemów komunikacyjnych, lecz do dalszego wzrostu ruchu, pogłębiając tylko trudności w codziennym funkcjonowaniu systemu miejskiego (*ibidem*, s. 16; Gadziński 2010, s. 27). Niemalże znaczenie w odwróceniu od motoryzacji miał również kryzys paliwowy lat 70., który unaoczył problemy, przed jakimi mogą stanąć mieszkańcy obszarów zurbanizowanych [Beim 2011]. Ponadto, coraz bardziej popularyzował się dyskurs ekologiczny, który wskazywał – w mniej lub bardziej uzasadniony sposób – na negatywne oddziaływanie samochodu na środowisko naturalne [Dennis, Urry 2009, s. 3–5; Urry 2004]. Zaczęto także zwracać uwagę, że kształtowanie przestrzeni miejskich w duchu modernistycznym prowadzi do marginalizacji ruchu pieszego, a rolę ulicy sprowadza przede wszystkim do ruchu samochodowego. Na tej podstawie podkreślano, że życie miasta „pomiędzy” celami podróży zaczyna wymierać [Beim *et al.* 2010]. Argumentowano również, że oparcie miejskiego transportu na samochodzie sprzyja suburbanizacji, prowadząc do ekstensywnego rozwoju miasta, które trudno obsłużyć transportem publicznym. To z kolei miałyby sprzyjać wykluczeniu społecznemu osób nie mogących z różnych powodów korzystać z motoryzacji [Węgleński 1988].

W tej sytuacji coraz większą popularność zyskiwał nurt, którego jedną z prekursorów była wspomniana wcześniej Jacobs. Przede wszystkim proponowano w nim powrót do form przestrzennych, charakterystycznych dla wczesnego modernizmu lub wzorujących się na epoce jeszcze wcześniejszej, w opozycji do której wyrósł główny trzon zafascynowanego techniką późnego modernizmu. Jak zauważa Solarek, popularne stało się promowanie „miast zwartych, rozwijających się do wewnątrz (...) o przemieszanej funkcji terenu, przyjaznych pieszym, dostępnych komunikacyjnie” [Solarek 2011, s. 61]. Ta dostępność komunikacyjna oznaczała w tym przypadku stworzenie warunków, które pozwalałyby na zminimalizowanie ruchu samochodowego z jednoczesnym wykreowaniem przestrzeni zachęcających do pieszego

² IV Międzynarodowy Kongres Architektury Nowoczesnej, który odbył się w 1933 r. w Atenach.

ich pokonywania. W tego rodzaju koncepcjach zaczęto także kłaść nacisk na unowocześnianie i promowanie transportu publicznego, traktując go jako efektywny substytut motoryzacji; szczególną popularność zaczął też zdobywać rower. Ta pokrótce zarysowana zmiana perspektywy miała na celu znalezienie nowego sposobu na zaspokajanie potrzeb transportowych ludności, ale w sposób pozbawiony negatywnie waloryzowanych konsekwencji, do których doprowadził rozwój motoryzacji. Głos zwolenników idei zrównoważonego transportu był więc wyrazem troski o te same kwestie, które pobudzały wyobraźnię modernistów, ale też oznaczał próbę zmierzenia się z nowymi problemami, niespotykanymi w czasach, gdy dostęp do samochodu był dużo bardziej ograniczony. Koncepcje doby postmodernizmu stawiały sobie zatem za cel takie kształtowanie polityki transportowej, która uwzględniałaby próbę wyeliminowania niezamierzonych konsekwencji późnomodernistycznego modelowania przestrzeni.

W przypadku Polski absorpcja idei zrównoważonego transportu (jak i koncepcji społecznej odpowiedzialności w zarysowanym wcześniej rozumieniu) nastąpiła dopiero po 1989 r., a zatem znacznie później niż w krajach Europy Zachodniej. W obliczu umasowienia samochodu w latach 90. doszło bowiem do nawarstwienia problemów komunikacyjnych, a realizowane przez samorządy inwestycje infrastrukturalne nie eliminowały zatłoczenia dróg. Co więcej, dostrzeżono „ekspansję” samochodu w przestrzeń, która nie była dlań przeznaczona. W tej sytuacji zainicjowano dyskusję nad ideą zrównoważonego transportu, wskazując że w Europie Zachodniej już dawno zauważono, że tworzenie nowych korytarzy drogowych nie jest wystarczającym narzędziem do poradzenia sobie z nadmierną ilością samochodów na obszarach zurbanizowanych [Karabon 2009]. Argumentowano przy tym, że władze polskich miast stanęły przed szansą wykorzystania „dobrych praktyk” ośrodków zachodnich, które – ze względu na osiągnięte efekty i większe doświadczenie – mogą stanowić przykład do naśladowania w kwestii kształtowania polityki transportowej. Z powodu znacznie mniejszej (choć nieustannie rosnącej) liczby samochodów względem państw zachodnich, dostrzegano także szanse na zminimalizowanie kosztów wdrażania postmodernistycznych rozwiązań. Zwolennicy koncepcji postmodernistycznych podkreślali więc możliwość relatywnie łatwego zrewidowania planów, które – ich zdaniem – pozostawały często sprzeczne z tendencjami występującymi w zachodnioeuropejskim procesie planistycznym.

Idea zrównoważonego transportu pojawiła się na początku w miejskich strategiach rozwojowych, które miały stanowić pierwszy krok do rozwiązania coraz bardziej odczuwalnych trudności transportowych. Praktycznej realizacji celów zawartych w takich dokumentach sprzyjały zresztą w ostatnich latach unijne fundusze strukturalne, umożliwiające zdobycie środków na projekty związane z unowocześnianiem i rozwojem transportu publicznego. Analizując inwestycje realizowane w polskich miastach w ciągu minionej dekady można zauważyć, że samorządy rzeczywiście korzystały z tej formy wsparcia, realizując wiele projektów pod szyldem promowania idei

zrównoważonego transportu. Przejście od podejścia modernistycznego do koncepcji postmodernistycznych proponowano jednak w momencie, gdy społeczeństwo było jeszcze w fazie fascynacji motoryzacją [Szałkowski 2009], zmianę polityki wobec niedorozwiniętej infrastruktury drogowej trudno było zaakceptować, a oferta przewozowa miejskich przedsiębiorstw komunikacyjnych podlegała ciągłemu ograniczaniu [Rydzkowski, Wojewódzka-Król 1997, s. 66]. Bieżące utrzymywanie komunikacji miejskiej postrzegano bowiem jako znaczne obciążenie budżetowe i zgodnie z dominującym dyskursem neoliberalnym [Billert 2012, s. 74], wymagano od niej przedstawienia się na dochodową działalność wolnorynkową, co w praktyce prowadziło do masowej likwidacji połączeń, które nie były w stanie na siebie zarabiać. Co więcej, przed samorządami wciąż stało zadanie wypełnienia pogłębiającej się luki infrastrukturalnej, powstałej nie tylko na skutek niezadowalającego stanu już istniejącej infrastruktury, ale też z powodu jej ogólnego niedorozwoju [*Informacja o wynikach...*]. W kontekście katastrofalnego stanu technicznego infrastruktury, jak i niedostatku arterii pozwalających wyprowadzić tranzyt poza śródmieście, rozbudowa sieci drogowej jawiła się zatem jako nieodzowne rozwiązanie, szczególnie że wciąż trwał intensywny rozwój motoryzacji indywidualnej i nic nie wskazywało, aby proces ten mógł zostać w jakikolwiek sposób powstrzymany. W praktyce więc, gwałtownie rosnące problemy komunikacyjne w polskich miastach w połączeniu z niemal powszechnym oczekiwaniem poprawy standardu miejskich dróg uzasadniały wielomilionowe inwestycje w infrastrukturę uliczną. Naturalnym rozwiązaniem wydawało się stworzenie bardziej rozwiniętej sieci dróg, nieustannie przy tym podkreślając, że prowadzone inwestycje pozwolą na zmniejszenie zatłoczenia ulic dopiero gdy uda się zrealizować całość od dawna obowiązujących planów rozwojowych.

Wydaje się zatem, że splot tak różnych uwarunkowań utrudniał (i nadal może utrudniać) radykalny zwrot w polityce transportowej polskich miast, który – zgodnie z pojawiającymi się postulatami aktywistów i reprezentantów środowiska naukowego – miałby ją jednoznacznie oprzeć na postmodernistycznych wzorcach. Rozpatrując obecność koncepcji społecznej odpowiedzialności w procesie zarządzania przestrzenią polskich miast, należałoby raczej przyjąć, że towarzyszy ona jedynie wybranym działaniom miejskich samorządów. Idea zrównoważonego transportu, z którą – zgodnie z zaprezentowanymi wcześniej rozważaniami – społeczna odpowiedzialność samorządów jest ściśle związana, faktycznie pojawia się w polityce samorządowej, ale w sposób, który nie powoduje zerwania z dawną tradycją późnomodernistyczną. W praktyce prowadzi to do dualizmu w postępowaniu władz lokalnych: podejmują one bowiem wysiłek promocji alternatywnych środków transportu i próbują ograniczać rolę komunikacji indywidualnej. Przyczyniają się w ten sposób nie tylko do zaspokajania potrzeb uwzględnianych w idei zrównoważonego rozwoju, ale też biorą pod uwagę postulaty jej zwolenników. Jakkolwiek prowadzona przez nie polityka nie odzęgkuje się od strategii, w której zakłada się, że motoryzacja nadal będzie miała charakter dominujący, dlatego kształt infrastruktury powinien stanowić odzwiercie-

dlenie tak poczynione go założenia. Dobrze obrazują to przedsięwzięcia realizowane w ostatnich latach w przestrzeni Krakowa i Wrocławia – miast, które korzystały z funduszy strukturalnych w celu promowania idei zrównoważonego transportu, jednocześnie wprowadzając w przestrzeń rozwiązania spotykające się z krytyką grup promujących postmodernistyczne podejście do miejskiego transportu.

2. Kraków i Wrocław jako miasta (nie) odpowiedzialne społecznie

Wybrane miasta nie są oczywiście jedynymi polskimi ośrodkami, które można poddać analizie z punktu widzenia postawionego w niniejszym opracowaniu problemu. Zachodzące w nich przemiany dobrze jednak obrazują praktyczny wymiar stosowania koncepcji społecznej odpowiedzialności w procesie zarządzania przestrzeniami transportowymi w Polsce. Zarówno Kraków, jak i Wrocław uwzględniają w swoich dokumentach planistycznych konieczność takiego kształtowania polityki transportowej, która będzie otwarta na ideę zrównoważonego transportu, a przez to – na działania odpowiedzialne społecznie [Hebel 2009]. Oznacza to, że – przynajmniej teoretycznie – dostrzegają one, że sieć drogową i jej parametry należy kształtować tak, aby zaspokajając potrzeby transportowe nie utrudniać realizacji innych potrzeb mieszkańców. Jak jednak zauważa Dudek, „w politykach transportowych miast należy rozróżnić dwie sfery. Pierwszą można określić jako deklaratywną. Mianowicie, dokumenty takie jak polityka transportowa, czy polityka parkingowa, uchwalają rady gmin/miast. Z reguły te dokumenty zawierają prawidłowe zapisy, często nawet bardzo nowoczesne w swoich sformułowaniach i postanowieniach. Mówią one o restrykcjach wobec ruchu samochodowego, czyli komunikacji indywidualnej w strefie centralnej oraz o uprzywilejowaniu komunikacji zbiorowej, pieszej czy rowerowej. Druga sfera dotyczy urzeczywistniania tych zapisów (...) „te dokumenty w wielu przypadkach już po uchwaleniu nie są realizowane z żelazną konsekwencją” [Dudek 2010]. Dlatego też analizując kwestię społecznej odpowiedzialności w zaproponowanym tutaj kontekście, konieczne jest przyjrzenie się faktycznie realizowanej polityce samorządowej oraz jej percepcji przez mieszkańców. Oba wyselekcjonowane przypadki – Kraków i Wrocław – zostaną omówione oddzielnie, przy czym (ze względu na konieczność skondensowanego przedstawienia problemu) rozważania będą dotyczyły tylko wybranych działań inwestycyjnych, podejmowanych w latach 2003–2013 (tj. w przeciągu ostatniej dekady). Należy również podkreślić, że analizując percepcję wspomnianej polityki, wybrano tylko te argumenty aktywistów i reprezentantów środowiska akademickiego, w których ujawnia się krytyczny ogląd działań już podjętych przez samorząd, a nie niezadowolającego tempa inicjowanych przezeń przemian. Są to bowiem dwie różne kwestie, spośród których to przede wszystkim pierwsza odsłania kulisy praktycznego stosowania idei zrównoważonego rozwoju oraz społecznej odpowiedzialności. Druga odsyła raczej do kondycji finan-

sowej samorządów, tj. kwestii, która może blokować realizację wspomnianych idei w sposób obiektywny i niezależny od samorządowców, co nie stanowi przedmiotu rozważań w tym opracowaniu.

2.1. Przypadek Krakowa

Szczegółowy zakres celów polityki transportowej zawiera dokument o nazwie *Polityka transportowa dla Miasta Krakowa na lata 2007–2015*. Umieszczone tam założenia odwołują się do idei zrównoważonego transportu, a także uwzględniają konieczność integracji różnych dziedzin działalności samorządowej. Autorzy strategii przewidują bowiem konieczność „zapewnienia sprawności funkcjonowania systemu transportu miasta jako zrównoważonego w sensie gospodarczym, środowiskowym i społecznym”. Uwzględniając zasadność zintegrowanego zarządzania miastem, zakładają oni, że realizacja postawionego celu powinna prowadzić do wzrostu bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego oraz zmniejszenia „uciążliwości transportu dla środowiska”. Jednocześnie cele te, zdaniem autorów dokumentu, mają zostać osiągnięte przez rozwój transportu zbiorowego, szczególnie w wydaniu szynowym; zakładany jest również „rozwój układu dróg rowerowych”. Twórcy strategii podkreślają zatem konieczność podejmowania działań nie tylko w obszarze infrastruktury, ale też w zakresie planowania przestrzennego, ochrony środowiska czy transportu publicznego. Wymiernym efektem tak sformułowanych założeń ma być przede wszystkim „wysoki udział transportu zbiorowego oraz ruchu niezmotoryzowanego (pieszego i rowerowego) w ogólnej liczbie podróży, szczególnie w strefie śródmiejskiej i eliminacji ruchu tranzytowego z tego obszaru”³.

Zgodnie z przyjętymi założeniami, podjęto w Krakowie wiele inwestycji mających na celu dążenie do równoważenia transportu w przestrzeni miasta. Według danych Urzędu Miejskiego, w latach 2003–2013 wybudowano ok. 18 km nowych torowisk tramwajowych (łącznie jest ich 186 km), co pozwoliło na wydłużenie linii tramwajowych ogółem o ok. 56 km (z 285,5 km w 2003 r. na 341 km w 2010 r.). W tym samym czasie o ok. 782 km wzrosła ogólna długość linii autobusowych (z 1386 km w 2003 r. na 2167,8 km w 2010 r.) [por. *Plany rozwoju komunikacji publicznej...*]. W ramach realizowanych w tym okresie projektów udało się wybudować m.in. część Krakowskiego Szybkiego Tramwaju w rejonie stacji Kraków Główny (w ramach Krakowskiego Centrum Komunikacyjnego), a także na osiedle Mały Płaszów. W latach 2010–2012 powstała z kolei trasa tramwajowa na osiedle Ruczaj, której budowie towarzyszyła szersza reorganizacja układu komunikacyjnego, obejmująca również stworzenie infrastruktury rowerowej. Wraz ze wskazanymi inwestycjami, wdrażano

³ Należy przy tym wspomnieć, że wskazane założenia zostały w Polityce rozpisane na wiele celów szczegółowych, które konkretyzują kształt proponowanych rozwiązań, uwzględniając przy tym kontekst planistyczny oraz środowiskowy. Por. *Polityka transportowa dla Miasta Krakowa na lata 2007–2015*.

także elektroniczny System Informacji Pasażerskiej oraz podjęto decyzję o zakupie nowego taboru: nie licząc ciągłej odnowy parku autobusowego, zakupiono w tym czasie 61 fabrycznie nowych, niskopodłogowych wagonów tramwajowych. Na ulicach miasta pojawiło się również 39 sprowadzonych z Europy Zachodniej wagonów używanych, które zostały wyposażone w część niskopodłogową (lub miały ją już w momencie zakupu). Łącznie Kraków posiada 114 wagonów z udziałem niskiej podłogi (co stanowi ok. $\frac{1}{4}$ posiadanego taboru tramwajowego) [<http://www.kmk.krakow.pl> oraz <http://www.komunikacja.krakow.pl/>] [Pobrano: 15.03.2013].

Powstał także nowy dworzec autobusowy przy ul. Wielickiej (czekający na re-marszrutyzację połączeń, która pozwoli wykorzystać jego parametry), jak i punkty przesiadkowe przy nowych lub modernizowanych pętlach tramwajowych (m.in. Czerwone Maki, Krowodrza Górka). Udało się też uruchomić usługę tzw. roweru miejskiego, a magistrat realizuje ciągłą rozbudowę sieci ścieżek rowerowych (w 2005 r. było ich 59 km, a w 2011 ok. 96 km). Przygotowane przez samorząd plany zakładają budowę kolejnych linii tramwajowych – w najbliższym czasie ma powstać kolejny odcinek KST łączący ulice Lipską i Wielicką; zmodernizowane zostanie również torowisko w ciągu ul. Mogilskiej. Pozostałe tego rodzaju inwestycje nie zostały wpisane do Wieloletniego Planu Inwestycyjnego, nie licząc trasy na os. Mistrzejowice [por *Wieloletni Plan*, s. 75-77]. Magistrat zamierza także stworzyć kilkanaście parkingów typu Park&Ride przy głównych węzłach przesiadkowych (pierwszy powstał właśnie na osiedlu Ruczaj, w sąsiedztwie nowej pętli autobusowo-tramwajowej) [por. *Pierwszy Parking...*].

O ile wskazane inwestycje można potraktować jako przykłady realizacji idei zrównoważonego transportu, o tyle łączenie tych przedsięwzięć z koncepcją społecznej odpowiedzialności wymaga niekiedy ostrożności. Polityka inwestycyjna miasta spotyka się bowiem z krytyką środowisk aktywistycznych, podkreślających że budowie nowej infrastruktury dla transportu publicznego (cieszącej się pełną aprobatą) towarzyszy niejednokrotnie nieuzasadniona rozbudowa układów drogowych [Beim 2013]. Do przykładów krytykowanej inwestycji należy wzmiankowana już trasa tramwajowa na osiedle Ruczaj, a także przygotowywana do przebudowy ul. Mogilska. Sprzeciw wobec kształtu wskazanych przedsięwzięć ma dwa źródła. Po pierwsze, dezaprobatę budzi pozorne, zdaniem krytyków, ograniczanie roli transportu indywidualnego. Po drugie, zastrzeżenia powoduje także dominacja infrastruktury samochodowej nad pozostałymi funkcjami wspomnianych korytarzy komunikacyjnych, co miałyby skutkować obniżeniem jakości przestrzeni publicznej. Warto przyjrzeć się tym wątkom nieco bliżej, zapoznając się z charakterem argumentów wysuwanych przez krytyków.

W odniesieniu do pierwszego ze źródeł, krytycy wskazują, że nowe inwestycje związane z transportem publicznym są nieefektywne, powołując się w swojej argumentacji na kompleksowe badania ruchu. Mimo wielomilionowych (i traktowanych jako w pełni uzasadnione) nakładów na ulepszenie komunikacji tramwajowej

oraz rozbudowę sieci dróg rowerowych, w latach 2006-2011 liczba samochodów w Krakowie (liczona na 1000 mieszkańców) wzrosła o 13%, podczas gdy np. w największych miastach niemieckich tendencja ta była odwrotna (np. w Berlinie w tym samym czasie ubyło 10% pojazdów) [Łaczek 2012]. Również kompleksowe badania ruchu pokazują, że odsetek podróży odbywanych pieszo i przy użyciu transportu publicznego maleje na rzecz transportu indywidualnego: w 2003 r. komunikacja miejska obsługiwała 48% wszystkich podróży po Krakowie, zaś w 2010 r. – 46%. Odsetek podróży pieszych zmalał w tym samym czasie z 30% do 25%, zaś udział samochodu wzrósł z 21% do 28%. Rower miał marginalny udział na poziomie 1%. W przypadku Berlina sytuacja znów rysowała się odwrotnie: tam udział komunikacji publicznej pozostał na niezmiennym poziomie (27%), wzrósł odsetek podróży odbywanych pieszo (z 25% na 28%) i rowerem (z 10% na 13%), natomiast wykorzystanie samochodu zmalało (z 38% do 32%) [Łaczek 2013]. Przyczyn takiego stanu rzeczy krytycy upatrują nie tylko w przyzwyczajeniach polskiego społeczeństwa, lecz również w specyfice projektów infrastrukturalnych. Podkreślają oni bowiem, że obok potrzebnej infrastruktury dla transportu publicznego powstają również wielopasmowe arterie, które zachęcają do użytkowania samochodów. Na tej podstawie formułowany jest zarzut, według którego powstające trasy tramwajowe są tylko dodatkiem do inwestycji utrwalających modernistyczny charakter przestrzeni miejskiej. Zdaniem krytyków, idea zrównoważonego transportu wiedz tam prymat wyłącznie w sferze marketingowej, zaś w praktyce zaznacza się wyraźna dominacja motoryzacji indywidualnej.

Z tym zarzutem wiąże się również drugie źródło krytyki, które dotyczy definiowanego wcześniej obniżania jakości przestrzeni publicznej. Według krytyków, przestrzeń stworzona wokół trasy na Ruczaj nie spełnia większości wskazanych we *Wprowadzeniu* wymogów (podobne obawy są wysuwane pod adresem przebudowy ul. Mogińskiej). Dezaprobatę budzą więc nie tylko parametry techniczne jezdni, ale też otoczenie jej ekranami akustycznymi. Członkowie inicjatywy „Autostrada Skawina”, sprzeciwiającej się kształtowaniu przestrzeni miejskiej według standardów zastosowanych przy budowie trasy na os. Ruczaj, utożsamiają ekrany ze środkiem niszczącym walory krajobrazowe, a w kształcie zaproponowanym na tym osiedlu – także z elementem obniżającym bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów (ze względu na niewidoczne przejścia między obiema stronami ekranów). Tak formułowana krytyka oznacza, że zarzuty dotyczą nie tylko faktycznie realizowanej strategii miejskiej, ale też wybranych założeń teoretycznych polityki transportowej magistratu. We wspomnianym wcześniej dokumencie dopuszczono bowiem stosowanie rozwiązań, które – jak pokazuje praktyka – budzą sprzeciw i są postrzegane jako działania niezgodne z ideą równoważenia transportu w miastach. Chodzi m.in. właśnie o zapis dotyczący możliwości budowy ekranów akustycznych. Jak bowiem stwierdzają autorzy strategii, dopuszczalne jest „stosowanie zabezpieczeń przeciw negatywnemu oddziaływaniu infrastruktury transportowej na środowisko, w tym środków ochro-

ny akustycznej (np. ekrany)” [*Polityka transportowa...*]. Zaproponowana definicja oznacza jednak zawężenie kwestii środowiskowej do aspektu przyrodniczego. Tym samym pomija się tutaj rozumienie środowiska jako zjawiska szerszego, obejmującego również aspekt społeczny, mierzony np. wspomnianą wcześniej atrakcyjnością danego obszaru w oczach jego mieszkańców. Takie ujęcie proponowali reprezentanci socjologicznej szkoły chicagowskiej oraz ekonomii czynnikowej [Krysiński 2012] i, jak się okazuje, jest ono również obecne w dyskursie prezentowanym przez krytyków polityki krakowskiego magistratu.

Dominacja funkcji transportowej (szczególnie w formie transportu samochodowego) miałyby prowadzić do obniżenia jakości przestrzeni publicznej również przez nieatrakcyjność terenów zdominowanych przez transport dla innych funkcji miejskich. Kubicki zwraca uwagę, że zarówno trasa na Ruczaj, jak i planowana do przebudowy ul. Mogilska mogłyby pełnić funkcje centrotwórcze, gdyby zaprojektowano je inaczej. Kubicki uważa, że „ulica Mogilska stanowi dziś bardziej tzw. ciąg komunikacyjny niż ulicę w pełnym tego słowa znaczeniu. Znajduje się ona odpowiednio blisko centrum i można ją zmienić w wielkomiejską reprezentacyjną aleję (...) Uspokojenie ruchu samochodowego na Mogilskiej nie tylko znacznie poprawi komfort życia okolicznych mieszkańców, ale także stworzy dodatkowe miejsca pracy”. Podobne zdanie cytowany autor wyraża na temat ul. Grota-Roweckiego, prowadzącej na osiedle Ruczaj: „kampus nie daje Ruczajowi niczego poza tłokiem w tramwajach i autobusach. Gdyby zaś z Grota-Roweckiego zrobiono ulicę miejską, a nie kanał komunikacyjny, byłaby szansa, że nowe osiedla na Ruczaju i kampus zintegrowałyby się ze sobą”. Według Kubickiego obecny sposób kształtowania infrastruktury nie tylko obniża atrakcyjność wskazanych ciągów komunikacyjnych, ale też sprzyja suburbanizacji oraz zatłoczeniu centrum Krakowa. Jego głos wpisuje się więc w szerszą krytykę władz miasta, które miałyby kształtować miasto według dawnych, modernistycznych pryncypiów. Za przyczynę tego stanu rzeczy wskazuje się brak integracji działań urzędniczych, bowiem według krytyków, siecią drogową zawiadują inżynierowie ruchu uwzględniający wyłącznie przepustowość korytarza drogowego i pomijający w swych praktykach potencjalny wpływ inwestycji na zachowania zbiorowe w otoczeniu budowanych lub rozbudowywanych dróg [Kubicki 2012].

2.2. Przypadek Wrocławia

Wrocław, podobnie jak i Kraków, stworzył dokument planistyczny, który uwzględnia konieczność wdrażania idei zrównoważonego transportu. Autorzy uchwały nazwanej *Polityką Transportową Wrocławia* podkreślają, że priorytetem powinno być „ograniczenie uciążliwości transportu dla środowiska i mieszkańców, w tym zapewnienie bezpieczeństwa ruchu”. Zauważają również, że kształtowanie infrastruktury musi „skutecznie pogodzić sprzeczności między wymaganiami transportu i ochrony środowiska”, a jednym z głównych sposobów osiągnięcia tego celu ma

być promowanie alternatywnych względem samochodu środków transportu. Według twórców strategii, podaż w transporcie publicznym nie powinna spaść poniżej „poziomu zachęcającego do korzystania” z niej, choć w dokumencie brak wskazówek, w jaki sposób poziom ten miałby zostać wyznaczony. Zakładają też, że stosowane rozwiązania infrastrukturalne doprowadzą do przyznania priorytetu środkom komunikacji miejskiej, a także wzrostu udziału ruchu pieszego, rowerowego i realizowanego za pomocą transportu publicznego w ogólnej liczbie wykonywanych podróży. Uchwalony plan zakłada również „wstrzymanie się od powiększania przepustowości tras drogowych wprowadzających ruch do ścisłego centrum ponad chłonność komunikacyjną tego obszaru”, a także stworzenie infrastruktury parkingowej typu „Park&Ride” oraz wykorzystanie Wrocławskiego Węzła Kolejowego, jako podstawy dla kolei miejskiej. Twórcy strategii dostrzegają też konieczność „przekształcania struktur urbanistycznych z monofunkcyjnych w wielofunkcyjne”, co można odczytać jako krok w stronę integracji działalności planistycznej i kształtowania sieci drogowej w sposób nie kolidujący z zaspokajaniem innych potrzeb mieszkańców. Działaniom tym ma towarzyszyć „stymulowanie koncentracji miejsc pracy, nauki i usług w obszarach dobrze obsługiwanych komunikacją zbiorową”, a także „utrzymywanie wysokiej zwartości struktury miasta i hamowanie procesów dekoncentracji osadnictwa na obszary, które nie będą mogły być efektywnie obsługiwane przez transport zbiorowy” [por. *Uchwała* 1999].

W ostatniej dekadzie władze Wrocławia podjęły wiele działań, które miały być praktyczną realizacją założeń przyjętej *Polityki*. W latach 2003-2013 powstało ok. 6 km nowych torowisk (na 199 km ogółem). W ramach realizowanych inwestycji sieć tramwajową doprowadzono do dwóch dużych „sypialni” Wrocławia: osiedla Gaj i Kozanów⁴. Podobnie jak w Krakowie, podjęto decyzję o wprowadzeniu elektronicznego Systemu Informacji Pasażerskiej oraz (nie licząc wymiany parku autobusowego) zakupiono 74 tramwaje z udziałem niskiej podłogi [<http://tabor.we.wroclawiu.net/>, pobrano: 15.03.2013]. W ramach przebudowy infrastruktury drogowej stworzono nowe węzły przesiadkowe m.in. w rejonie dworców PKP/PKS, pl. Grunwaldzkiego (Rondo Ronalda Reagana), pętli autobusowo-tramwajowej przy al. Marcina Kromera oraz przy nowym Stadionie Miejskim. Trwa również proces wydzielania torowisk tramwajowych, które w dużej mierze były dotąd dostępne dla ruchu samochodowego, blokującego niejednokrotnie płynność przejazdu tramwajów. W ostatniej dekadzie udało się stworzyć sieć przystanków autobusowo-tramwajowych, ułatwiających dokonywanie przesiadek. W ciągu dziesięciu lat powstało też ok. 83 km dróg rowerowych (w 2003 r. było ich ok. 115 km, zaś pod koniec 2011 r. ok. 198 km) [<http://www.zdium.wroc.pl/view/index/34>, pobrano: 15.03.2013]; uruchomiono też usługę roweru miejskiego oraz zrealizowano sieć parkingów rowerowych w rejonie

⁴ Choć plany zakładają budowę tras tramwajowych na kolejne wrocławskie osiedla sypialniane (Nowy Dwór, Psie Pole), w najbliższych latach nie przewiduje się realizacji żadnego z tych połączeń.

pętli tramwajowych. Miasto – jako pierwsze w Polsce – rozpoczęło również realizację tzw. służ rowerowych, ułatwiających rowerzystom pokonywanie skrzyżowań i włączanie się do ruchu. Pod koniec 2012 r. oddano do użytku pierwszy parking typu Park&Ride w rejonie dworca kolejowego Wrocław Psie Pole [*Pierwszy Park&Ride we Wrocławiu...*]; budowa kolejnych jest planowana, choć brak w tym względzie skonkretyzowanego harmonogramu działań.

Społeczna percepcja realizowanej przez wrocławski magistrat polityki jest, pod względem oceny praktycznych konsekwencji działań samorządowych, zbliżona do tej w Krakowie. Krytyka dotyczy bowiem nie tyle założeń teoretycznych, ile przede wszystkim faktycznie realizowanych przedsięwzięć. Ponownie ujawnia się tutaj poczucie pozornego ograniczania roli transportu indywidualnego oraz dominacja infrastruktury samochodowej nad pozostałymi funkcjami ulic.

Badacze oraz wrocławscy aktywiści miejscy przywołują – w kontekście pierwszego wątku – badania ruchu, z których wynika, że transport publiczny we Wrocławiu jest coraz mniej atrakcyjny w stosunku do komunikacji indywidualnej. Mimo przeprowadzonych inwestycji, popularność komunikacji miejskiej spadła z 50% w 2006 r. do 45% w 2011 r. Porównywalnie w tym samym czasie o tyle samo wzrosła popularność transportu indywidualnego (z 50% na 55%)⁵. Antagoniści prowadzonej przez magistrat polityki, podobnie jak krakowianie, nie stronią od porównań z miastami zachodnimi, podkreślając nieefektywność wysiłków podejmowanych przez wrocławskich samorządowców. Powołują się oni również na raport Najwyższej Izby Kontroli, według którego działania magistratu na rzecz zwiększania atrakcyjności transportu zbiorowego są nieskuteczne [*NIK: Wrocław kiepsko walczy z korkami...*].

W ślad za zarzutami natury statystycznej podąża również krytyka jakościowa, uwypuklająca błędne – zdaniem krytyków – rozwiązania inżynierskie, które miałyby obniżyć bezpieczeństwo ruchu, a także wspomnianą wcześniej atrakcyjność przestrzeni miejskiej. Krytyka ta dotyczy przede wszystkim inwestycji już zrealizowanych. Wskazuje się bowiem, że powstałe na pl. Grunwaldzkim i przy al. Kromera węzły przesiadkowe nie zapewniają należytej integracji transportu publicznego, uniemożliwiając szybkie i sprawne przesiadki. Przystanki znajdują się tam bowiem w różnych częściach skrzyżowań, co wymaga przekraczania wielu przejść dla pieszych; kilku z nich także brakuje, mimo że zrealizowany projekt umożliwia ich utworzenie. W tym kontekście poruszana jest również kwestia sygnalizacji świetlnej, która zapewnia krótkie (kilkusekundowe) i rzadkie cykle dla rowerzystów oraz pieszych. Dezaprobatę budzi ciągły brak priorytetu dla środków komunikacji publicznej, a szczególnie deklaracje magistratu, według których uprzywilejowane zostaną wyłącznie wybrane linie tramwajowe, co – według aktywistów – prowadzi nie tylko

⁵ Analizowane badania nie pozwalają na dokonanie porównania między 2006 a 2011 r., które uwzględniłoby ruch pieszy i komunikację rowerową, dlatego zestawienie obejmuje wyłącznie transport indywidualny oraz publiczny.

do łamania zapisów polityki transportowej. Z krytyką spotyka się również polityka magistratu względem istniejącej siatki połączeń tramwajowych i autobusowych; w ciągu ostatniej dekady zmniejszono bowiem liczbę wozokilometrów, ograniczając liczbę realizowanych kursów. Tego typu działania podjęto także wraz z otwarciem tzw. Tramwaju Plus (stanowi on odpowiednik KST; w jego skład wchodzi m.in. nowe linie na Gaj i Kozanów), który w jednym z przypadków zastąpił wcześniej istniejącą linię tramwajową, kursującą na dłuższej trasie. Zreorganizowano wówczas także siatkę połączeń autobusowych, co doprowadziło do protestów mieszkańców osiedli: Gądów Mały, Popowice oraz Sępólno. Wskazywano bowiem, że rejony te pozbawiono połączeń, które istniały przed uruchomieniem Tramwaju Plus, mimo że nowe linie tramwajowe tam nie docierają.

W odniesieniu do drugiego wątku krytyki należy zauważyć, że sprzeciw budzą wybrane propozycje planistyczne władz lokalnych, szczególnie Śródmiejska Trasa Południowa oraz zamiary przebudowy ul. Powstańców Śląskich. ŚTP, mimo że ma obwodowy, a zatem zgodny z założeniami wrocławskiej strategii charakter, wywołuje kontrowersje ze względu na parametry techniczne. Krytycy argumentują, że jej realizacja doprowadzi do dominacji funkcji transportowej na obszarach o charakterze usługowo-mieszkaniowym, utrudniając w ten sposób utrzymanie na przebiegu Trasy wielofunkcyjności przestrzeni, a w konsekwencji zaburzając równowagę rozwojową. Także projekt przebudowy ul. Powstańców Śląskich budzi sprzeciw ze względu na zagrożenia dla alejowego, wielofunkcyjnego charakteru tego obszaru. Ulica ta wiedzie przy tym wprost do historycznego centrum miasta, a przystosowanie jej do nowych parametrów wymagałoby likwidacji istniejącego drzewostanu, co budzi dezaprobatę tych, którzy zwracają uwagę na postulowaną w strategii transportowej miasta ochronę środowiska naturalnego. Podkreśla się też, że tego rodzaju inwestycja skutkowałaby – zgodnie z obecnie obowiązującymi normami hałasu – koniecznością budowy ekranów akustycznych, które (podobnie jak w Krakowie) postrzegane są przez aktywistów jako środek dezintegrujący obszar ulicy (ze względu na tworzenie bariery między samym korytarzem transportowym a jego otoczeniem) oraz obniżający jej walory krajobrazowe. W efekcie, planowanie przestrzenne jest w tym przypadku traktowane jako sprzeczne z założeniami lokalnej polityki transportowej. Postrzega się je bowiem jako element zagrażający wielofunkcyjności przestrzeni miejskiej i ograniczający się do projektowania ciągów komunikacyjnych (również na obszarze śródmiejskim), w których dominuje funkcja transportowa. W przypadku ul. Powstańców Śląskich zarzuty te są zatem zbieżne z oceną obecnego i przyszłego charakteru ul. Mogilskiej w Krakowie.

2.3. Kwestia partycypacji społecznej

Zgodnie z zarysowanym we *Wprowadzeniu* rozróżnieniem, kwestię społecznej odpowiedzialności można rozpatrywać nie tylko w kontekście faktycznie re-

alizowanej polityki samorządowej oraz jej percepcji wśród mieszkańców (czy też grup aktywistów), ale też w odniesieniu do zagadnienia partycypacji społecznej. Rzeczona koncepcja zakłada otwarcie procesu decyzyjnego na postulaty wysuwane przez różnorodnych interesariuszy, co w przypadku samorządu terytorialnego oznacza przede wszystkim konieczność uwzględniania postulatów członków społeczności lokalnych. Biorąc pod uwagę stanowisko uwzględnionych tutaj środowisk aktywistycznych, zarówno w Krakowie, jak i we Wrocławiu zauważalne jest poczucie deficytu mechanizmów partycypacyjnych, które prowadzi do przekonania, że władze lokalne są wyalienowane i nie uwzględniają postulatów wysuwanych przez mieszkańców. Jak podkreślają przedstawiciele Wrocławskiego koła Stowarzyszenia Projekt: Polska, „wiele ważnych rozwiązań szczegółowych budzi wątpliwości (...), dlatego także przed ich przyjęciem powinno się przeprowadzić publiczną dyskusję z udziałem pozaurzędowych ekspertów. Bez niej proces ma cechy «absolutyzmu oświeconego», przez co pozytywne co do zasady zmiany są odbierane jako narzucone i niedopasowane do potrzeb użytkowników. Włączając w proces decyzyjny organizacje tzw. ruchów miejskich (...) zyskuje się pełniejszą analizę zmian, a przede wszystkim likwiduje się szkodliwy antagonizm «urzędnicy–mieszkańcy»”. Twórcy apelu odwołują się w swojej wypowiedzi do przypadku wrocławskiego, podkreślając przy tym wspomnianą już w prezentowanym opracowaniu rozbieżność między założeniami planistycznymi a faktycznie wdrażanymi rozwiązaniami. Zwracają oni również uwagę, że podejmowanie decyzji z pominięciem etapu partycypacyjnej dyskusji zmniejsza szanse na wypracowanie kompromisu, nawet jeśli nie wymaga on istotnych ingerencji w przygotowywany projekt. Według autorów listu, „obecnie zmiany są opracowywane w zamkniętym gronie urzędników, którzy (...) nie są w stanie przewidzieć wszystkich ich następstw. W szczególności są one zbyt szybkie w obliczu braku równoważnych alternatyw dotychczasowych rozwiązań” i nie pozwalają przygotować się do nich mieszkańcom [*Pomysły na wrocławską komunikację są dobre, ale...*].

Przyglądając się przedstawionej argumentacji można stwierdzić, że ostrze krytyki jest wymierzone zarówno w politykę dotyczącą transportu, jak i w ogólniejszy sposób kształtowania przestrzeni. W dezaprobatę wobec postępowania samorządowców wpisują się bowiem opisywane wcześniej zmiany w funkcjonowaniu transportu zbiorowego we Wrocławiu po uruchomieniu tzw. Tramwaju Plus, jak i kształt układu drogowego prowadzącego na os. Ruczaj w Krakowie. W każdym z tych przypadków dostrzegalne jest poczucie braku przestrzeni na dyskusję, w której głos mogliby zabrać interesariusze wyrażający wolę współkreowania przestrzeni razem z miejskimi planistami. Dodatkowym utrudnieniem jest, zdaniem Kubickiego, wyprowadzenie wielu możliwości decyzyjnych poza organy samorządowe. „Mnóstwo kompetencji związanych z funkcjonowaniem miasta znajduje się poza gminami. Urzędy centralne, resorty, mają głos ostateczny przy wielu decyzjach”, co sprawia, że miasto nie może np. zrezygnować z budowy ekranów akustycznych, nie

ograniczając parametrów technicznych drogi [Kubicki 2012]. To zawęża pole dla potencjalnego kompromisu, ograniczając tym samym warunki, które zapewniałyby możliwość skutecznego stosowania idei społecznej odpowiedzialności w jej pełnym wymiarze.

Podsumowanie

Analizując decyzje podejmowane przez lokalnych urzędników oraz towarzyszący temu dyskurs badaczy i reprezentantów grup aktywistycznych, uprawnione wydaje się stwierdzenie, zgodnie z którym idea społecznej odpowiedzialności zaczyna pojawiać się w polityce samorządowej, choć jej realizacja jest wciąż tylko częściowa. Za uważalny jest wpływ koncepcji zrównoważonego rozwoju – ściśle związanej z ideą społecznej odpowiedzialności – nie tylko na treść strategii, ale też na wiele podejmowanych przez władze lokalne decyzji. Wygląda więc na to, że postmodernistyczny sposób myślenia o mieście powoli zakorzenia się w polskich praktykach samorządowych, co niejednokrotnie bywa aprobowane przez środowiska aktywistyczne. Kształtowanie polityki transportowej i przestrzennej odbywa się jednak w sposób, który budzi szeroką krytykę za odizolowanie procesu planistycznego od głosu mieszkańców (mimo instytucji konsultacji społecznych), odczuwane uprzywilejowanie komunikacji indywidualnej, a także niedostateczną integrację infrastruktury transportowej z jej otoczeniem. Według krytyków działań tych nie można określić jako miastotwórczych. Ich zdaniem, pełna realizacja założeń koncepcji społecznej odpowiedzialności będzie więc zależała nie tylko od zdolności samorządów do dalszej absorpcji wyznaczników koncepcji zrównoważonego transportu, ale też od gotowości władz lokalnych do uwzględniania interesów różnych grup mieszkańców. Obszar ten wciąż jest wskazywany jako niedostatecznie ukształtowany oraz wymagający zmiany podejścia samorządowców do potrzeb i opinii mieszkańców.

Mając na względzie ogół krytycznych uwag, należy oczywiście podkreślić, że trudno oczekiwać pełnej zgody co do pożądanego kształtu przestrzeni miejskiej – sprzeczność opinii jest przecież immanentną cechą pluralizmu. Tym bardziej więc niezbędna wydaje się dalsza refleksja nad przemianami przestrzeni miejskiej, tak aby umiejętnie ważyć interesy różnych stron. Ze względu na antagonistyczne na ogół nastawienia między aktorami występującymi na miejskiej scenie, przydatne może być szczegółowe monitorowanie próby oddziaływania społecznych aktywistów na miejski aparat administracyjny, a także sposobu, w jaki aparat ten przetwarza docierające do niego sygnały. Pożądane jest również zaangażowanie w refleksję nad miastem specjalistów niezwiązanych z władzą lokalną w celu wypracowania narzędzi, które pozwoliłyby ocenić słuszność nie tylko faktycznie polityki miejskiej, ale też wysuwanej pod jej adresem krytyki (w tym m.in. zasadność wykorzystywania badań ruchu obejmujących obszar całego miasta do oceny skuteczności inwestycji

o charakterze „punktowym”, jak np. linii tramwajowej obsługującej wyłącznie wybrane osiedle). Pomocne może się też okazać wykorzystanie zaproponowanej przez Toureina koncepcji interwencji socjologicznej, która stara się w systematyczny sposób zbadać podstawy ruchu społecznego oraz doprowadzić, za pomocą specjalnie przygotowanych procedur negocjacyjnych, do kompromisu między stronami konfliktu [Kuczyński 1986]. Dopiero zastosowanie wskazanych narzędzi może pomóc w dokładnym określeniu ewentualnego dystansu, jaki – według omówionego dyskursu – miałyby dzielić polskie samorządy od pełnej realizacji idei społecznej odpowiedzialności, zarówno w odniesieniu do kształtowania przestrzeni transportowej w miastach, jak i w kontekście uwzględniania interesów oraz opinii codziennych jej użytkowników.

Literatura

- Beim M., 2011, *Raport z zakorkowanego miasta*. „Rzeczpospolita”, dodatek „Plus Minus”, 07-08.05, [pobrano: 01.04.2013].
- Beim M., 2013, *Transport i komunikacja w polskich miastach – gdzie leży problem?*, Rozmowę przeprowadził Marcin Herman, <http://rebelya.pl/post/3689/transport-w-polskich-miastach-gdzie-lezy-proble>, 20.03, [pobrano: 01.04.2013].
- Beim M., 2013a, *Im więcej dróg, tym większe korki*. „Gazeta Wyborcza”, Wrocław, 25.02, [pobrano: 01.04.2013].
- Beim M., Modrzewski B., Radzimski A., 2010, *Poznań „miastem sprawiedliwym dla samochodu?”*, „Gazeta Wyborcza”, Poznań, 16.07, [pobrano: 01.04.2013].
- Bernatt M., 2009, *Spoleczna odpowiedzialność biznesu. Wymiar konstytucyjny i międzynarodowy*. Wyd. Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa.
- Billert A., 2012, *Miasta w postindustrialnej Europie i w kleszczach polskiej transformacji*, [w:] *Miasto w działaniu. Zrównoważony rozwój z perspektywy oddolnej*, P. Filar, P. Kubicki (red.). Instytut Obywatelski, Warszawa.
- Ciastoń A., 2009, *Miejskie przestrzenie – modernizm i postmodernizm*. „Kultura Miasta”, nr 2–3.
- Dennis K., Urry J., 2009, *After the Car*. Polity Press, Cambridge.
- Dudek M., 2010, *Miejska polityka transportowa – (I) Konsekwencja i PR*, rozmowę przeprowadziła Agnieszka Serbeńska, http://edroga.pl/inzynieria_ruchu/komunikacja-publiczna/1970-miejska-polityka-transportowa-i-konsekwencja-i-pr, 26.04.2010 [pobrano: 15.03.2013].
- Gadziński J., 2010, *Ocena dostępności komunikacyjnej przestrzeni miejskiej na przykładzie Poznania*. Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- Gutowski B., 2006, *Przestrzeń marzycieli. Miasto jako projekt utopijny*. Warszawa mliczynska.pl/miasto/lektury/przestrzen-marzycieli/[pobrano: 28.02.2013].

- Hebel K., 2009, *Transport Policies in Some Polish Cities*, [w:] *Transbaltica 2009. Proceedings of the 6th International Scientific Conference*. Vilnius Gediminas Technical University Publishing House "Technika", Wilno.
- Informacja o wynikach kontroli koordynacji robót w zakresie przebudowy, modernizacji, remontów dróg i towarzyszącej infrastruktury na terenie wybranych aglomeracji miejskich*, http://nik.gov.pl/docs/inform/030709_remonty_drog_w_duzych_miastach.pdf [pobrano: 28.12.1009].
- Karabon M., 2009, *Kontr-intuicyjne metody ograniczania korków w miastach*, http://www.tnn.pl/k_675_m_3.html [Pobrano: 01.12.2009].
- Knapik B., 2011, *Badania ruchu: coraz więcej aut i rowerów, coraz mniej podróży komunikacją*, <http://www.tuwroclaw.com/wiadomosci,badania-ruchu-coraz-wiecej-aut-i-rowerow-coraz-mniej-podrozy-komunikacja,wia5-3266-7856.html>, 15.07, [pobrano: 15.03.2013].
- Krysiński D., 2012, *Cywilizacja samochodu wobec kwestii ekologicznej. O trudnych relacjach między motoryzacją a ekologią*, [w:] *Socjologia techniki i ekologii*, t. 1, D. Zalewska (red.). Wyd. Instytutu Socjologii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Kubicki P., 2012, *Nie bierzmy przykładu z Walencji*, rozmowę przeprowadził Bartosz Piłat, http://krakow.gazeta.pl/krakow/1,44425,12958606,Socjolog_o_Krakowie__Nie_bierzmy_przykladu_z_Walencji.html?as=2, 01.12, [pobrano: 15.03.2013].
- Kuczyński P., 1986, *Interwencja socjologiczna à la Touraine*. „Studia Socjologiczne, nr 3.
- Łączek A., 2012, *Czy liczba samochodów będzie rosła w nieskończoność?*, <http://ibikekrakow.com/2012/08/01/czy-liczba-samochodow-bedzie-rosla-w-nieskonczonosc/>, 18.12.2012 [pobrano: 15.03.2013].
- Łączek A., 2013, *Czy polityka transportowa Prezydenta Majchrowskiego jest skuteczna?*, <http://infobike.pl/text.php?id=54236>, 12.03.2013 [pobrano: 15.03.2013].
- Molecki B., 2010, *Potrzeby transportowe ludności*, [w:] *Rola samorządu w kształtowaniu transportu regionalnego w Polsce i w Europie*, B. Molecki (red.). Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
- NIK: Wrocław kiepsko walczy z korkami*, <http://www.tuwroclaw.com/wiadomosci,nik-wroclaw-kiepsko-walczy-z-korkami,wia5-3266-3305.html>, 07.07.2010 [pobrano: 15.03.2013].
- Pierwszy parking Park&Ride w Krakowie*, <http://www.wkrakowie.pl/czytaj/pierwszy-parking-park-ride-w-krakowie1>, 16.11.2012 [pobrano: 15.03.2013].
- Pierwszy Park&Ride we Wrocławiu powstanie na Psim Polu*, <http://www.uspro.pl/articles/view/4362/Pierwszy+Park+%26+Ride+we+Wroc%C5%82awiu+powstanie+na+Psim+Polu.html>, 27.09.2011 [pobrano: 15.03.2013].
- Plany rozwoju komunikacji publicznej w Krakowie*, <http://www.sgpm.krakow.pl/newsysn/UserFiles/File/2012-06-12-prez2.pdf> [Pobrano: 15.03.2013].
- Polityka transportowa dla Miasta Krakowa na lata 2007–2015*.
- Pomysły na wrocławską komunikację są dobre, ale...*, http://wroclaw.gazeta.pl/wroclaw/1,35754,11531312,Pomysly_na_wroclawska_komunikacje_sa_dobre_ale_.html, 14.04.2012 [pobrano: 15.03.2013].

- Rydzkowski W., Wojewódzka-Król K., 1997, *Współczesne problemy polityki transportowej*, PWE, Warszawa.
- Solarek K., 2011, *Współczesne koncepcje rozwoju miasta*. „Komitet Architektury i Urbanistyki”, nr 4.
- Szałkowski M., 2009, *Dojrzewanie do ustępstw*, Rozmowę przeprowadziła Agnieszka Serbeńska, <http://edroga.pl/drogi-i-mosty/zarzadzanie/85-dojrzewanie-do-ustepstw>, 05.05.2009 [pobrano: 30.11.2009].
- Urry J., 2004, *The 'System' of Automobility*. “Theory, Culture & Society”, nr 4–5.
- Wesołowski J., 2008, *Miasto w ruchu. Przewodnik po dobrych praktykach w organizowaniu transportu miejskiego*. Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź.
- Węgleński J., 1988, *Metropolitalna Ameryka*. Wyd. Wiedza Powszechna, Warszawa.
- Wieloletni Plan Finansowo-Inwestycyjny Miasta Krakowa na lata 2010–2019*.
- Wołodźko A., 2005, *Niechciana spuścizna. Co dalej z blokami?* „Autoportret”, nr 3.
- Uchwała Nr XII/396/99 Rady Miejskiej Wrocławia z 23 września 1999*.