

SŁAWOMIR GZELL

PODZIAŁ ADMINISTRACYJNY WARSZAWY A PROJEKTOWANIE PRZESTRZENI MIEJSKICH

1. Podział administracyjny Warszawy i propozycje jego zmian

Odpowiedzialność za stan przestrzeni (jej jakość, ład w niej) spoczywa w Polsce na władzach gmin, dlatego że według *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym* z 1994 r. to zarząd gminy sporządza dokumenty, które mają to zapewnić, a rada gminy dokumenty te uchwała. Rada rozpoczyna również proces tworzenia prawa miejscowego w interesującym nas zakresie, podejmując uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Może to być oczywiście jeden plan, obejmujący cały obszar gminy, ale przypadki takie nie są częste. We wstępie powtórzono rzeczy znane, ale jest to konieczne, aby raz jeszcze przypomnieć znaczenie podziałów administracyjnych kraju w gospodarowaniu jego przestrzenią. Rola granic gminnych jest tym istotniejsza, że nie mogą one być zmieniane jak granice powiatów przez wydanie decyzji administracyjnej (rozporządzenie Rady Ministrów), ale wszelkie korekty wymagają przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy (forma konsultacji jest ustalana przez radę gminy). Nie należy się spodziewać, że władze lokalne będą sprzyjać zmianom granic – zmiana może oznaczać uszczuplenie stanu posiadania, a na to żadna władza nie lubi się zgadzać. Dotyczy to zwłaszcza skrajnych przypadków zmiany granic, czyli likwidacji gminy, co może się zdarzyć w Warszawie, najdziwniejszym tworze administracyjno-przestrzennym, jaki istnieje w Rzeczypospolitej Polskiej, jeśli odpowiednia opcja zmiany ustroju Warszawy zostanie przyjęta przez Sejm.

Obecnie ustrój m.st. Warszawy wygląda następująco:

- a) na mocy *Ustawy o ustroju m.st. Warszawy z 25 marca 1994 r.* jest ona związkiem komunalnym, składającym się z 11 gmin warszawskich, z których gmina Warszawa-Centrum jest podzielona na 7 dzielnic;
- b) w Warszawie władze samorządowe, mające wpływ na gospodarowanie przestrzenią (w różnym oczywiście stopniu) funkcjonują w układzie:
 - dzielnice: rady (7 x 25 radnych) i zarządy dzielnic gminy Warszawa-Centrum;
 - gminy: rady (418 radnych w 11 gminach) i zarządy gmin;
 - miasto: rada (68 radnych) i zarząd m.st. Warszawy;
 - powiat: rada (60 radnych) i urząd starosty;
 - województwo: Sejmik Samorządowy Województwa Mazowieckiego (80 osób) i urząd marszałkowski;
- c) warto jeszcze przypomnieć, że zgodnie z ustawą warszawską z 1994 r. prezydenta Warszawy wybierała Rada Gminy Warszawa-Centrum i że był on jednocześnie burmistrzem tej gminy. Nowelizacja *Ustawy z 18 marca 2000 r.* rozdzieliła obie funkcje: prezydenta ma wybierać Rada Warszawy, a Rada Gminy Warszawa-Centrum swojego burmistrza (wybory odbyły się 6 kwietnia 2000 r.);
- d) trzeba też pamiętać o istnieniu i roli Urzędu Wojewody (dziś Mazowieckiego).

Za pozytywny efekt istnienia opisanego ustroju uważa się zwykle wyzwolenie ogromnego potencjału energii społecznej na obszarach, które po 1994 r. stały się samodzielnymi gminami, a przedtem były peryferiami wielkich dzielnic – gmin. Mówi się o wydzieleniu Białoleki i Targówka z Pragi Północ, Rembertowa i Wawra z Pragi Południe, Biełan z Żoliborza, Bemowa z Woli, Włoch i Ursusa z Ochoty oraz Ursynowa i Wilanowa z Mokotowa.

Efektem negatywnym jest to, że aktywność nowych samorządów terytorialnych koncentrowała się na dbałości o swoje (poszczególnych gmin) interesy, z lekceważeniem interesów całego miasta. Za wyjątek uważana jest gmina Warszawa-Centrum, której udział w finansowaniu zadań ogólnomiejskich jest większy niż przewidziana wysokość składki na te cele. Na drugim biegunie lokuje się gmina Warszawa-Wawer, która w swoim czasie uchwaliła składkę w wysokości 0,00 zł. Konflikty między tym co wspólne w mieście a tym co tylko gminne wyraziły się

w tym, że nie powstał ani jeden komunalny związek celowy dla realizacji konkretnego, wspólnego zadania. Powodem jest (pomijając akcentowane przez prasę sprawy personalne i spory międzypartyjne) brak precyzyjnego podziału zadań między zarządcami przestrzeni i jasnych zasad finansowania tych zadań. Wydaje się, że ustawodawca zbyt optymistycznie założył, że gminy warszawskie będą działać same z siebie, jak części wielkiej całości, jaką stanowi m.st. Warszawa. Tymczasem stało się tak, że otrzymując takie same uprawnienia jak wszystkie gminy w kraju, zlekceważyły to, że są tylko częściami funkcjonalno-przestrzennej całości. O trwałości poglądów „odśrodkowych” świadczy to, że na początku 2000 r., gdy w sejmie toczył się proces legislacyjny zmierzający do zmiany ustroju m.st. Warszawy, gmina Warszawa-Bemowo organizowała otwarte seminaria dyskusyjne, na których uczestnicy odpowiadali na pytanie, czy Bemowo może być samodzielnym miastem.

Propozycje zmian ustroju m.st. Warszawy (która, jak chcą dokładnie czytający przepisy prawne, nie jest miastem, co zresztą potwierdzono lokując tu powiat ziemski) idą w dwóch kierunkach. Pierwszy promowany jest przez profesjonalne grona planistów przestrzennych, drugim zajmują się politycy.

Pierwszy zmierza do ustanowienia obszaru metropolitalnego Warszawy (OMW) jako nowej struktury prawno-organizacyjnej zarządzania terytorialnego. W zależności od delimitacji obszar ten liczyłby od 35 do 45 gmin, w tym 11 gmin warszawskich. Jest to propozycja dla tego istotna z punktu widzenia związków między podziałami administracyjnymi a zagospodarowaniem przestrzennym, że dziś opisu OMW można dokonać właśnie głównie w kategoriach relacji przestrzennych, wynikających z rozmieszczenia fizycznych elementów zagospodarowania. Choć wiemy, że OMW wyznaczają przede wszystkim powiązania transportowe, produkcyjne i rynku konsumentów, to są kłopoty z ich identyfikacją i kwantyfikowaniem w istniejącym systemie statystycznym. Warto pamiętać, że mimo ewentualnej administracyjnej jedności OMW nie osiągnie jednolitego standardu w zagospodarowaniu przestrzennym. Składające się nań gminy nie stracą uprawnień w tym zakresie, a różnorodność dotychczasowego stanu zurbanizowania nie zmieni się tylko dlatego, że powoła się do życia administrację metropolitalną.

Drugi kierunek zmian ustroju m.st. Warszawy pomija działania w regionie, skupiając się na upraszczaniu struktur władzy samorządowej. Specjalna komisja sejmowa uznała, że:

- Warszawa w swych obecnych granicach uzyska status gminy,
- dotychczasowe gminy warszawskie staną się dzielnicami, z tym, że gmina Warszawa-Centrum podzieli się na 7 dzielnic (razem będzie dzielnic 17),
- Rada Warszawy i Zarząd uzyskają kompetencje powiatu (co oznacza likwidację osobnych struktur dzisiejszego powiatu warszawskiego).

Inne istniejące propozycje zmian ustrojowych w Warszawie, mieszczące się w kierunku „upraszczanie struktur” i przygotowane przez partie polityczne, w zasadzie nie różnią się od projektu komisji specjalnej, z wyjątkiem projektu Akcji Wyborczej Solidarność zachowującego gminy i dzielnice warszawskie i całej siedemnastce nadającego status gmin. Podobieństwo między projektami wynika z tego, że bez względu na to, jaką rangę będą miały jednostki podstawowego podziału miasta, to w nich ulokowane będą agendy zarządów zajmujące się gospodarką przestrzenną, tak jak to jest dziś w dzielnicach gminy Warszawa-Centrum – tak przynajmniej można sądzić. Jest to zgodne z ogólną zasadą subsydiarności, od której nie należy odstępować. Warto się zastanowić, czy nie można bardziej wzmocnić tego przekazywania podejmowania decyzji co do zagospodarowania przestrzeni (w pewnych zakresach) jeszcze niżej, na szczebel jednostek pomocniczych. Gminy są i będą i obszarowo jeśli chodzi o liczbę mieszkańców jednostkami dużymi i trudno mówić, że mogą spełniać kryteria kształtujące dzielnicową samorządność, co potwierdza krytyka systemu władzy miejskiej w Warszawie i przygotowywanie nowej ustawy. Niestety nie wydaje się, aby istniała wola polityczna budowania drobnoziarnistej struktury, dającej się przekładać na system pomocniczych jednostek administracyjnych. Dowodem było odrzucenie w 1997 r. takich propozycji w konkursie na *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Warszawy*, co już było wyrażeniem polityki władz w stosunku do miejskiej przestrzeni. Przyjęcie propozycji decentralizacji centrów decyzyjnych byłoby zmianą może i kłopotliwą dla rządzących, ale wyrażającą ducha epoki postsocjalistycznych przemian modelu miasta, o duchu wspomnianej zasady subsydiarności nie wspominając.

2. Działalność planistyczna gmin warszawskich

Jak powiedziano, gminy warszawskie realizują gospodarowanie przestrzenią sporządzając studia i plany miejscowe, a także wydając decyzje o warunkach zagospodarowania i zabudowy terenów i pozwoleniach na budowę.

Jeśli chodzi o sporządzanie studiów, to na podstawie rozmów z osobami je wykonującymi można stwierdzić, że z reguły prace zaczynają się w całkowitej izolacji od innych studiów, nawet gmin sąsiednich. Jeżeli osoby wykonujące studia same nie wykażą inicjatywy możliwie wczesnego zapoznania się ze studium gminy sąsiedniej, władze gminy z reguły nie stawiają żadnych wymogów. Studia są prezentowane sąsiadom dopiero na etapie uzyskiwania opinii, czyli w ostatnim terminie wyznaczonym przez ustawę. W tej sytuacji koordynatorami gospodarowania w przestrzeni stają się Zarząd m.st. Warszawy oraz Urząd Wojewody, przypominający o zgodności studium z planem miasta z 1992 r. w ramach składania wniosków do studium. Przy tym tempo sporządzania studiów nie jest szybkie. Na przykład gmina Warszawa-Centrum podjęła uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium 30 listopada 1995 r., a dopiero 27 i 28 stycznia 2000 r. odbyła się publiczna prezentacja i dyskusja dotycząca projektu *Studium*.

Wspomniany wyżej plan z 1992 r. pełni funkcję tzw. ustaleń wiążących gminy warszawskie przy sporządzaniu planów miejscowych (instytucja ustaleń wprowadzona *Ustawą warszawską*, art.8 ust.5, oraz Uchwałą Rady m.st. Warszawy z 27 marca 1995 r. w sprawie przyjęcia statutu miasta, par.9 ust.5; jest zresztą oprotestowywana przez gminy warszawskie). Nie odgrywa roli koordynacyjnej ani żadnej innej *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania m. st. Warszawy*, uchwalone 8 czerwca 1998 r. Studia gmin, w swojej merytorycznej warstwie, swobodnie od niego odbiegają, powołując się sporadycznie na kluczowe dlań zasady kształtowania przestrzeni. W ten sposób polityka zagospodarowania przestrzennego miasta wyrażona w *studium* jego zagospodarowania (faktycznie – rozwoju) nie staje się polityką gmin, z tym że nie zawsze ma to aspekt negatywny. Ta konstatacja wiąże się np. z kwestionowaniem przez *studium* „tożsamości warszawskiej” i jej zamianą na słabo udokumentowany pomysł wskazania „miejsc magicznych” w przestrzeni miasta, pomysł raczej literacki niż planis-

tyczny na poziomie kształtowania polityki przestrzennej. W tej sytuacji słuszne staje się poszukiwanie przez autorów studium gminy Warszawa-Centrum (obecnie wykonywanym) wytycznych architektoniczno-urbanistycznych scalających przestrzeń, niż korzystanie z pomysłów relatywizujących stosunek do przestrzeni w zależności od pory dnia, roku, pogody, humoru itd. Pomysł wskazywania „miejsc magicznych” przez mieszkańców Warszawy, będący swoistym sprawdzianem ich zainteresowania miejską przestrzenią, może być jednak publicznym sprawdzianem trafności dyrektyw planistycznych. Tak rozumiany mógłby wejść do zestawu narzędzi współczesnego planowania i projektowania urbanistycznego, zmierzającego ku zadowoleniu różnicujących się postaw wobec miejskiej przestrzeni. Nie może być jednak używany zamiast analizy morfologicznej i historycznej miasta. Bez nich nie da się wykreować tych elementów obrazu miasta, które tworzą jego tożsamość.

Jeżeli chodzi o miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, to warto zacząć od statystyki. 18 planów uchwalonych między 1995 a końcem 1998 r. pokryło 445 ha, czyli ok. 0,9% powierzchni miasta. Potem sytuacja zaczęła się poprawiać, choć stale nie jest zadowalająca. Dane zebrane przez Wydział Zagospodarowania Przestrzennego Biura Zarządu Miasta mówią, że do końca stycznia 2000 r. stan przygotowania planów w poszczególnych gminach wyglądał następująco:

Gmina	Przystąpienie do sporządzania planu	Uchwała Rady Warszawy o zgodności	Zatwierdzenie planu przez wojewodę	Zmiany ustaleń wiążących spowodowane przez plan
Bemowo	9	4	-	5
Białołęka	34	20	10	9
Bielany	19	3	-	6
Centrum	54	8	4	13
Rembertów	8	3	1	3
Targówek	7	6	3	1
Ursus	4	-	-	4
Ursynów	9	5	1	2
Wawer	10	-	-	1
Wilanów	16	7	4	6
Włochy	9	2	1	-
razem	179	58	24	55

Statystyka nie jest doskonała, np. gmina Warszawa-Wawer w ogóle nie informuje miasta o swej działalności i liczbie planów w tej gminie ustalana jest na podstawie ogłoszeń w prasie o przystąpieniu do sporządzania planu. Niemniej jednak pamiętając o marginesie błędu, można przeprowadzić analizę powyższej tabeli i stwierdzić, że:

- blisko połowa obszaru Warszawy objęta jest działaniami planistycznymi, co jest dobrym wskaźnikiem, zważywszy na wymagania, jakie stawia się procedurze rozpoczęcia wykonywania planu,

- tylko 13% liczby wykonywanych planów przeszło pełną procedurę wymaganą ustawą, co zmniejsza niestety optymistyczną opinię wyrażoną powyżej,

- jedna trzecia planów apeluje o zmianę ustaleń wiążących, co oznacza, że konieczna jest ich nowa redakcja. Obecnie nowe ustalenia są przygotowane i są w stadium oceny Zarządu przed przedstawieniem ich Radzie Warszawy do uchwalenia.

3. Nowa Polityka Przestrzenna

Według dokumentu zatytułowanego *Nowa Polityka Przestrzenna (NPP)*, zaprezentowanego przez prezydenta Warszawy w grudniu 1999 r., za zasadę naczelną miasto uznaje dążenie do skoordynowania polityki przestrzennej w skali miasta z polityką gminy Warszawa-Centrum. Można się jednak obawiać pewnego nieporozumienia. Politykę miasta w zakresie gospodarki przestrzennej określiło jego *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania*. Według uchwały Rady Warszawy miało być zbiorem merytorycznych wytycznych do stworzenia „planu zagospodarowania”, do czego Rada jest upoważniona. Tymczasem projekt ustaleń wiążących (wykonywane jako ów plan zagospodarowania – ale nie ma definicyjnej jasności) i NPP zmierzają raczej do dopasowania działań w skali miasta do propozycji działań zawartych w studium gminy Warszawa-Centrum. Zważywszy na to, że jest to najważniejsza gmina warszawska, można przyjąć, że jest to słuszne, gdyby nie ujawniające się mankamenty. Należą do nich:

- dominacja dbałości o centrum z brakiem koncepcji dla peryferii, wtedy gdy obserwujemy ucieczkę na zewnątrz miasta w poszukiwaniu miejsc zamieszkania;

- brak koncepcji wiązania przestrzennego i funkcjonalnego z gminami otaczającymi miasto (tam też uciekają warszawiacy ze swymi podatkami – Jabłonna, Wiązowna, Łomianki, Babice, Piaseczno i inne, szykują tereny mogące razem przyjąć ponad ćwierć miliona osób i jest to szacunek raczej ostrożny);

- brak mechanizmów zwalczających rosnący podział na obszary biedy i bogactwa; tego problemu planiści pracujący dla zarządu miasta w ogóle nie widzą;

- sposób sporządzania dokumentów, który kontestuje model „partycypacji społecznej” i jest daleki od dzisiejszej europejskiej (unijnej) rzeczywistości. Jest to sprzeczne z kierunkiem równoważenia rozwoju, którego stałym elementem jest partycypacja społeczna.

W stosunku do studium gminy Warszawa-Centrum podnoszone są też inne zastrzeżenia. Warto się z tymi uwagami zapoznać aby mieć pogląd na to, jaki dokument planistyczny tak bardzo, jak powiedziano wyżej, wpływa na projektowanie przestrzeni całego miasta.

Studium wykonywane było etapami a podsumowaniem każdego był kolejny tom (Raport) składający się na dokumentację *Studium*.

Redakcja Raportu Nr.III, pt. *Cele rozwoju przestrzennego* wygląda na nieporozumienie. Po pierwsze, tekst o celach rozwoju musi uwzględniać: a) hierarchizację celów z uwarunkowaniami finansowymi, b) parametryzację celów i c) horyzont czasu dla każdego parametru, określany m.in. po analizie dynamiki otoczenia, dynamiki przemian wewnętrznych, czasu inwestowania, procedur administracyjnych i konsultacyjnych, wydajności administracji publicznej. Bez wymienionych elementów tekst o celach rozwoju jest tylko wymienianiem słusznych życzeń pod nieustalonym adresem.

Po drugie, cele nie powinny być liczne. Już przekroczenie liczby dziesięć powoduje, że są niewyraźnie artykułowane. W Raporcie jest tych celów ok. 200, co pozostawiamy bez komentarza.

Po trzecie, autorzy przygotowali ankietę, która została „skierowana do możliwie szerokiego, lecz wyselekcjonowanego grona respondentów”. Nie wiemy, do ilu osób tak starannie wybranych wysłano ankietę, wiemy jednak, że badanie skończyło się klęską, bo otrzymano 35 odpowiedzi, co stanowi 0,0038% 900-tysięcznej liczby mieszkańców gminy. W analogicznej sytuacji władze Berlina zasypywane są wnioskami. W Warszawie ich brak jest dowodem na to, że opracowywanie

wykonywane jest w całkowitej pustce społecznej. W związku z brakiem koreferatów merytorycznych do kolejnych Raportów, tworzy się wokół *Studium* atmosfera przygotowywania opracowania przez autonomicznie działający zespół ok. trzydziestu osób, które „wiedzą lepiej” ale chętnie piszą o „szerokiej dyskusji”.

Redakcja Raportu Nr. IV, pt. *Wizja rozwoju przestrzennego* też daleka jest od doskonałości. Na początku warto wyjaśnić, co oznacza nazwa *wizja* i z jakimi innymi planistycznymi określeniami wchodzi w związku, w tym zakresie, w jakim autorzy *Studium* chcą jej używać. Przez *wizję* rozwoju miasta określa się z reguły materialną ilustrację celu, która przybiera czasem postać nawet idealistycznych koncepcji. Podczas gdy *wizja* miejska stanowi o kształcie nowych struktur przestrzennych lub kierunkach zmian struktur zastanych, misja rozwoju miasta określa wyrażenie woli uzyskania określonego celu. W teorii zarządzania misja jest więc zapisem głównego celu rozwoju miasta (organizacji) oraz inspiracją dla tych, których mobilizuje do wspólnego działania w wyznaczonym kierunku. W tej sytuacji zapis w *Studium*, że „*wizja* nie jest zapisem stanu docelowego, do którego dochodzi się w określonym czasie jest wyrazem intencji autorów, którzy zakładają, że kształtowanie różnych przestrzeni będzie się dokonywać w różnym czasie zarówno przez dodawanie, przekształcanie, jak i permanentne dostosowywanie do wymogów życia”, uważać trzeba za nieporozumienie. Wynika bowiem z niego, że *wizją* rozwoju miasta, według autorów *Studium*, jest brak *wizji*.

Wizja rozwoju miasta i misja rozwoju, przez swą zwartość (krótka formuła) przypominają o konieczności holistycznego podejścia do zagadnień związanych z rozwojem miasta. Fragmentacja *wizji* (w rozumieniu autorów *Studium*) na poszczególne „podsystemy” i brak na końcu tomu faktycznego ich scalenia, to oczywisty brak merytoryczny opracowania.

Scalającym elementem widzianych odrębnie „podwizji” rozwoju „podsystemów” (różnych funkcji miejskich) ma być podział gminy na strefy nazwane: Dolina Wisły, Miasto Historyczne, Miasto Współczesne, Miasto Przyszłości. Nawet jeśli przyjęte określenia należy rozumieć w sposób symboliczny, to jest to podział z założenia błędny. Wyrasta z modernistycznego modelu świata, w którym dominowała historia widziana deterministycznie, projektu, od którego dziś odcho-

dzi się na rzecz modelu, w którym negocjuje się zmiany cech miejsc określanych geograficznie. Ta teoria rozwoju miasta ma swoją wykładnię praktyczną: każda część miasta, zabudowana lub niezabudowana, jest zarówno i jednocześnie jego częścią historyczną, współczesną, jak i przyszłą. Z tego punktu widzenia w dzisiejszym planowaniu miasta przeważa (powinien przeważać) pogląd o konieczności podziału miasta na tak drobne fragmenty, aby były z nimi w stanie identyfikować się ich mieszkańcy – jeśli faktycznie chcemy zabiegać o udział mieszkańców w procesie planowania miasta. Tak więc zgoda na podział miasta na strefy (jak w opiniowanym *Studium*), ale tylko wtedy, gdy równouprawniony z tym podziałem będzie, prezentowany od samego początku prac nad *Studium*, podział miasta na niewielkie, jednorodne morfologicznie części, zamieszkane przez mogące się z nimi identyfikować społeczności lub choćby grupy ludzi.

Nie znajduje uzasadnienia preferowanie obszaru Portu Praskiego jako pierwszego w czasie do zabudowy, przed Placem Defilad. Jest to sprzeczne z dokonaną przez autorów hierarchizacją celów rozwojowych, a zgodne wyłącznie z partykularnymi interesami grupy kapitałowej chcącej inwestować w Port.

Autorzy *Studium* słusznie oceniają przyczyny bałaganu kompozycyjno-przestrzennego w śródmieściu. Należało jednak bardziej wykorzystać tę ocenę w tworzeniu scenariuszy rozwoju. Pierwszy z nich, nazywany w *Studium* optymistycznym, łączy wprost wzrost popytu na nieruchomości i większy ruch budowlany z możliwością większej ingerencji władz samorządowych „w jakość powstającego zagospodarowania”. Jeśli nawet jest to powiązanie słuszne, to scenariusz rozumiany jako podstawa decyzji rozwoju musi pokazywać te związki. Drugi scenariusz, pesymistyczno-ostrzegawczy, mówi o sytuacji, gdy „atrakcyjność lokalizacyjna Warszawy nie będzie wzrastać” – nie wiemy jednak, jak sobie z tym radzić. Oba scenariusze są więc pasywne i niczego nie wymagają od władz gminy, co w dokumencie mówiącym o rozwoju głównej części stolicy wielkiego europejskiego kraju jest ewenementem wartym odrębnego opisanie.

W raporcie Nr V pt. *Polityka przestrzenna* warto zwrócić uwagę na definicję polityki przestrzennej, którą cytujemy za S. Furmanem i J. Bobińskim: jest to działalność władz publicznych, która zmierza do ukształtowania, użytkowania i zagospodarowania przestrzeni w spo-

sób najbardziej racjonalny z punktu widzenia interesu ogólnego. Zada-
niem tak rozumianej polityki przestrzennej miasta jest zapewnienie,
aby działające w mieście podmioty gospodarcze nie tylko nie naruszały
interesu publicznego w gospodarowaniu przestrzenią zmierzając do
osiągnięcia swoich celów, ale przez umiejscowienie i organizację prze-
strzenną swych działań przyczyniały się do osiągania celów rozwoju
miasta. Polityka przestrzenna ma również zachęcać podmioty gospo-
darcze do podejmowania działań ważnych dla rozwoju miasta przez
tworzenie im dogodnych warunków przestrzennych działania.

Jeśli przyjmujemy tę definicję za prawdziwą (a definicja i *Studium*
mają tych samych autorów), to trzeba stwierdzić, że Raport Nr. V
w żadnym stopniu nie może nosić nazwy *Polityka przestrzenna*,
ponieważ jego treść ma niewiele wspólnego z wymaganiami cytowanej
definicji. *studium* zawęża znacznie rolę władz publicznych do
działalności w przestrzeni, podczas gdy jest to w znacznie większym
stopniu działalność organizacyjna, marketingowa, ekonomiczna, legis-
lacyjna itp.

Niewłaściwe jest przyjęcie zasady lokowania większych partii
nowej zabudowy mieszkaniowej w „strefie zabudowy śródmiejskiej”.
Ma ona zaistnieć m.in. w otoczeniu PKiN, w Porcie Praskim, w otocze-
niu Dworca Gdańskiego. Są to obszary zdecydowanie niemieszka-
niowe. W Porcie Praskim ma być, według tego samego *Studium*, nowe
centrum Pragi. Podobną funkcję ma pełnić Dworzec Gdański, a powi-
nien również Plac Defilad. Brakuje jednocześnie koncepcji kolejności
udostępniania terenów pod „funkcje centralne”, co przy propozycji
wyprowadzania ich poza obszar Centralnego Rejonu Warszawy
utrwała luki w tkance miasta w miejscach, gdzie luki takie raczej trzeba
likwidować (albo przypisywać im funkcje tymczasowe). Brakuje też
wiązań pomysłów lokalizacyjnych ze stanem własności terenów.
Wydaje się, że autorzy stale znajdują się w mieście, którego są dyspo-
nentami. Choć piszą o „grze” z inwestorami, są to jednak zapisy nic nie
znaczące, bo nie przełożone na propozycje zasad tej gry.

Wyjaśnienia wymaga nazwanie wysokości budynków do 30 m.
n.p.t. „wysokością warszawską”. Brak jest limitu zabudowy w okoli-
cach placów Piłsudskiego i Powstańców. Na Starej Pradze dziwi brak
„zabudowy wytwarzającej pierzeje”. Praga w zasadzie pozbawiona jest
zasad kształtowania krajobrazu miejskiego, za to pojawia się ogranicze-

nie wysokościowe do 12 m wokół Pl. Szembeka, gdzie dziś buduje się wyżej. Jest zaznaczony, przy ważniejszych otwarcjach widokowych, „nakaz regulacji wysokościowej zieleni”. Co do zapisu o nakazie wykonywania studiów i analiz przed wydaniem decyzji o lokalizacji, to prawo nie przewiduje wydawania takich decyzji a wspomniane studia i analizy powinny być częścią *Studium*, ponieważ z reguły wykraczają poza obszar objęty planem miejscowym, a więc i procesem wydawania jakichkolwiek decyzji.

4. Realizacja polityki gospodarowania przestrzenią

Kilka gmin warszawskich przystąpiło do budowy swojego ratusza. Zrealizowano je w gminach: Białoleka, Targówek, Rembertów, Bemowo, szykuje się realizacja na Bielanach i w Wilanowie, kończy się przeciągnięta z powodów prawnych realizacja we Włochach. Pomijając ocenę architektoniczną tych budynków, należy powiedzieć, że żaden z nich nie stworzył (przynajmniej jeszcze) zdefiniowanej przestrzeni publicznej. Lokowane są tuż przy ulicy albo przy skrzyżowaniu ulic, tak że nie ma szansy na wykreowanie w tych miejscach placu miejskiego. W ten sposób pozbawiamy się jednego z istotniejszych miejskich archetypów: rynku ze stojącym przy nim ratuszem. Zbudowane w Warszawie gminne ratusze to po prostu biurowce. Nie tworzą miejsc, z którymi mogłyby się identyfikować lub nawet powstawać w nich społeczności gminne. W sytuacji obrzeżnych gmin warszawskich, których cechą jest raczej amorfia niż postaciowość przestrzeni, ta nieumiejętność kreacji symbolicznych form miejskich jest zastanawiająca. Jedyne ratusz, którego projekt zakładał powstanie placu miejskiego, ratusz Ursynowa, jest oprotestowany z powodów formalnych – kontestuje się wyniki konkursu.

Nie można powiedzieć, że gminy obrzeża Warszawy zupełnie nie myślą o budowie obrazu miasta na swoich terytoriach. Jako pozytywne przykłady można wymienić projekt zabudowy ul. Powstańców Śląskich na Bemowie, konsekwentne kształtowanie śródmieścia Ursynowa przez obudowę Alei Komisji Edukacji Narodowej, porządkowanie otoczenia ul. Żołnierskiej i Wieczorkiewicza w Rembertowie czy ul. Św. Wincentego na Targówku. W skali miasta są to jednak inwestycje

rozproszone i słabo połączone z układem najważniejszych przestrzeni publicznych w Warszawie. Służą lokalnym społecznościom aktywizując lokalnie inwestorów, nie stają się wydarzeniami ogólnomiejskimi.

Osobną sprawą jest lokalizacja w Warszawie dużych inwestycji komercyjnych, głównie centrów handlowych i zgrupowań biurowców, w tym biurowców wysokich. Panuje raczej konkurencja między gminami (dzielnicami) niż współdziałanie w celu uzyskania ładu przestrzennego, do czego w końcu gminy są zobowiązane.

W rezultacie np. zamiast zabudowy wokół Pałacu Kultury i Nauki w dzielnicy Śródmieście powstaje zgrupowanie wysokich budynków biurowych w dzielnicy Wola. Ocena tego nie jest jednoznaczna i to zarówno z organizacyjnego, jak i przestrzennego punktu widzenia. Znajomość faktów mówi, że na Woli było łatwiej budować z trzech głównych powodów:

- władze dzielnicy (przedtem dzielnicy-gminy) były dobrze przygotowane do współpracy z zagranicznymi inwestorami i pełniły funkcję promotora i uczestnika procesów inwestycyjnych;
- istniały rezerwy terenowe o dość dobrej, nawet prestiżowej lokalizacji i nie było niepewności co do stosunków własnościowych;
- spora liczba poważnych inwestorów zagranicznych zdecydowała się na inwestycje i Wola umiała wykorzystać ten moment.

Dzięki wymienionym inwestycjom w dzielnicy Wola, wzdłuż ul. Towarowej, Jana Pawła II, Żelaznej, Grzybowskiej, Prostej, Kasprzaka powstaje całkiem nowa przestrzeń. Wielkie gmachy, będąc katalizatorem zmian, generują przemiany coraz dalszego otoczenia. Jest to nie tylko porządkowanie przestrzeni, ale i powstawanie miejsc obsługujących pracowników biur: sklepów, restauracji, instytucji finansowych, nowego mieszkalnictwa o wysokim standardzie.

Jest charakterystyczne, że zespół wysokościowców „bliskiej Woli” powstał na terenie uważanym przed 1990 r. za mało atrakcyjny dla „dobrych” inwestycji. Podobne zdanie można mieć o innych zgrupowaniach szybko realizowanych inwestycji komercyjnych. Chodzi o korytarze: Al. Jerozolimskich (dzielnica Ochota, gminy Włochy i Ursus), ul. Ostrobramskiej (Praga Południe), ul. Wołoskiej (Mokotów), ul. Powstańców Śląskich (Bemowo), ul. Puławskiej (Ursynów) – żeby nie wspominać o inwestycjach szykujących się na pasach terenów należących do PKP. Z reguły były to obszary położone peryferyjnie do

tw. dobrych dzielnic, należące do zbyt szeroko rozłożonych dzielnic przemysłowych, zdegradowane fizycznie i moralnie. Można powiedzieć, że gminy i dzielnice warszawskie w ciągu 10 lat w znacznym stopniu uporały się z przebudową swej struktury przestrzennej. Jest to głównie rewitalizacja przestrzeni niczych, a dzielnice i gminy, każda w swoich granicach, ograniczyły ich ujemne oddziaływanie na resztę miejskiej przestrzeni.

Kluczowym zagadnieniem w formowaniu konkretnej przestrzeni jest w Warszawie to, czy uzyskamy odpowiedź na pytanie, co tak naprawdę w przyszłości będzie przestrzenią miejską. Co do „dziś” to w zasadzie wiemy: mieszkamy w mieście zbudowanym przez rewolucję przemysłową i dekret komunalizacyjny z 1945 r. Wyodrębnienie przestrzeni publicznych spomiędzy innych jest dość proste. Są nimi zarówno obszary zabudowy historycznej, jak i korytarze ulic i wnętrza placów, czyli tzw. Warszawa tradycyjna.

Jednocześnie żyjemy w mieście, w którym ciągłość jego tradycyjnej budowy zaczyna zanikać. Przyczyny są dwie: nie możemy zwalczyć amorfii wielkich osiedli mieszkaniowych i nie umiemy zapobiec powiększaniu się relatywnie luźno zabudowanej tzw. strefy zurbanizowanej.

Oba zjawiska stoją w opozycji do oczekiwań rozbudzonych przez obiegującą zwartość miasta doktrynę postmodernistyczną i przez nadzieję, jaką niósł przełom lat 80. i 90. na inne życie w innym mieście, nazywanym postsocjalistycznym. Niestety nie należy się spodziewać poprawy sytuacji. Żadne zdarzenia nie wskazują na to, że szybko i w stylu choćby berlińskiego Hellersdorfu dokona się modernizacja osiedli mieszkaniowych. Próba konkursowa z Osiedlem za Żelazną Bramą pozostała w sferze projektów (choć gotowe są dla tego miejsca ustalenia wiążące, zmieniające przestrzeń). Dwie inne próby, jakie mają się odbyć na Bemowie i na Ursynowie, jeśli dojdą do skutku, nieprędko doczekają się następców z powodów ekonomicznych. Rzutuje to na wspomniane powiększanie się strefy zurbanizowanej Warszawy. Im gorsze bowiem będą warunki życia we wspomnianych osiedlach, tym ilościowo wyraźniejsze będzie zajmowanie przez grupy lepiej uposażone i dynamiczniejsze nowych, lepszych terenów do mieszkania. Lepszych, tzn. o lepszych warunkach higienicznych, bezpieczniejszych, ładniejszych, socjalnie homogenicznych i wyposażonych we

wszystkie potrzebne w życiu urządzenia. Należy sądzić, że tak jak odpowiedzią handlu i usług na ten trend jest budowa w pobliżu rozproszonych skupisk jednorodzinnej zabudowy mieszkaniowej wielkich supermarketów, tak odpowiedzią pracodawców będzie alokacja poza tradycyjnym śródmieściem pewnej liczby atrakcyjnych miejsc pracy, nie licząc tych stanowisk pracy, które mogą być przeniesione do domu dzięki elektronicznym środkom komunikacji. Wtedy może nastąpić nowy podział miasta. Być może nowe dzielnice (gminy) utworzą się wokół nowych centrów miejskich, a Centralny Rejon Warszawy pozostanie niestety miejską peryferią.