

WOJCIECH PĘSKI

WŁADZA LOKALNA A PRZESTRZEŃ PUBLICZNA W ZRÓWNOWAŻONYM ROZWOJU MIASTA

Celem opracowania jest zwrócenie uwagi na negatywne zjawiska występujące w procesie kształtowania przestrzeni publicznej naszych miast. Stan i rola tej przestrzeni w rozwoju miasta zależą w dużym stopniu od prawidłowości procedur decyzyjnych stosowanych w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Przede wszystkim chodzi o decyzje rad i zarządów, które mogą być lub są przyczyną degradacji przestrzeni publicznej.

Wszystkie przekształcenia przestrzenne powinny być analizowane indywidualnie, ale muszą być też rozpatrywane całościowo, dynamicznie, w dłuższym okresie, ponieważ dystans czasowy umożliwia właściwą ocenę konsekwencji o istotnym znaczeniu dla zrównoważonego i trwałego rozwoju naszych miast.

Przestrzeń publiczna jest to układ terenów będących własnością miasta wraz z komunalnymi obiektami architektonicznymi, budowlami ziemnymi i wodnymi, formami rzeźbiarskimi, roślinnością, krajobrazem miejskim, razem z terenami i obiektami prywatnymi o istotnym znaczeniu ogólnospołecznym. Nie jest to zbiór wolnych (nie użytkowanych) nieruchomości rozrzuconych na jakimś obszarze administracyjnym, ale istniejące środowisko kulturowe konkretnej społeczności lokalnej, wymagające wyobraźni i dalekowzrocznej gospodarności władz danego miasta. Trudno jednak nie zauważyć, że w kształtowaniu krajobrazu przestrzeni publicznej ogromny udział mają obszary użytkowane przez różne grupy społeczne lub będące własnością prywatną. Nie jest więc sprawą obojętną, w jaki sposób zagospodarowane są także te dwa rodzaje terenów, ponieważ ich stan rejestruje prawie każdy użytkownik neutralny. Oznacza to potrzebę podporządkowywa-

nia się wszystkich użytkowników i kreatorów przestrzeni publicznej określonym zasadom i normom obowiązującym w tej przestrzeni. Normalizacja zasad może następować w trybie rozmaitych form prawa lokalnego. Najważniejszy z nich jest niewątpliwie plan zagospodarowania przestrzennego.

Ze względu na ogólnospołeczną własność przestrzeni publicznej działanie w tej przestrzeni lub zarządzanie nią obarczone jest dużą odpowiedzialnością i wymaga od decydentów przede wszystkim kompetencji i uczciwości, ale też dużej wyobraźni i umiejętności przewidywania skutków podejmowanych decyzji. Zgodnie z wymogami zrównoważonego rozwoju chodzi o takie zarządzanie przestrzenią publiczną, które umożliwi zaspokojenie obecnych potrzeb mieszkańców bez ograniczania możliwości realizacji dążeń przyszłych pokoleń.

1. Błędne pojmowanie funkcji i znaczenia przestrzeni publicznej

Przyczyn chaosu przestrzennego, jaki powstaje w miastach naszego kraju, jest wiele. Na kształt przestrzeni publicznej wpływają bowiem nie tylko władze lokalne, ale także planiści i architekci, przede wszystkim zaś inwestorzy i deweloperzy. Podstawową przyczyną jest błędne pojmowanie wartości i funkcji przestrzeni publicznej. Grzech niewłaściwego rozumienia i wykorzystania przestrzeni publicznej popełniają na ogół, w mniejszym lub większym stopniu, wszyscy uczestnicy procesu rozwoju miasta.

Polscy inwestorzy i deweloperzy często nie dostrzegają ograniczeń w dążeniu do realizacji swoich zamierzeń, czyli uzyskania maksymalnego zysku z działalności na terenach miejskich. Uważają, że w przeciwieństwie do przestrzeni prywatnej przestrzeń publiczna jest tym dobrem, które powinno być im udostępnione bez żadnych warunków, najlepiej w samym centrum miasta, za darmo lub po możliwie najniższej cenie. Są przecież Polakami, a przedsięwzięcia, które zamierzają realizować, mają służyć zaspokojeniu „ważnych potrzeb społecznych”. Aby tylko osiągnąć swój cel, gotowi są zaryzykować i zaangażować się finansowo w opracowanie projektów i ekspertyz

wstępnych. Następnie z determinacją godną lepszej sprawy zabiegają o uzyskanie zgody na upatrzoną lokalizację, często wbrew obowiązującym przepisom i negatywnym opiniom służb planistycznych. Takie potoczne, często spotykane postępowanie świadczy o zawężaniu i wypaczaniu pojmowania i użytkowania przestrzeni publicznej.

Do przyczyn bezładu przestrzennego trzeba też zaliczyć budzące zastrzeżenia ustawodawstwo w zakresie planowania przestrzennego, w którym brakuje wyraźnego wyartykułowania roli przestrzeni publicznej, w przeciwieństwie do ochrony interesu prywatnego, który wręcz na długi czas może zatrzymać procedurę uchwalenia planu zagospodarowania. Zmiany ustrojowe wprowadzone w 1989 r. w znacznym stopniu zaskoczyły służby planistyczne. Dlatego od początku lat 90. planiści często kierowali się zasadą „co nie jest zabronione jest dozwolone”. Postępowanie zgodnie z tą regułą nie wymaga określania sposobu użytkowania terenów w planach zagospodarowania przestrzennego. Zakłada się, że potencjalni inwestorzy pomogą sprecyzować sposób użytkowania poszczególnych obszarów. Paradoks tego podejścia do planowania, które przyniosło wkrótce opłakane skutki, polegał na tym, że w tym czasie brakowało wielu aktów prawnych niezbędnych w zarządzaniu miastami w warunkach gospodarki rynkowej. W rezultacie w ostatnim dziesięcioleciu pojawiły się w miastach całe nowe ulice i zgrupowania budynków nie podlegające żadnym zasadom kompozycji urbanistycznej ani regułom kształtowania przestrzeni i formy architektonicznej. Na szczęście służby planistyczne bardzo szybko dostrzegły niebezpieczeństwo zaistniałej sytuacji i starają się energicznie zapobiegać wszelkim patologiom rozwoju. Wyrazem tego są słuszne protesty środowisk architektonicznych i urbanistycznych, w tym stowarzyszeń zawodowych, miejskich pracowni urbanistycznych oraz Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, który opracował projekt nowej *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

Dużo groźniejszym problemem dla przestrzeni publicznej jest to, że władza lokalna źle pojmuje swoją rolę. Głównym jej zadaniem powinno być służenie mieszkańcom w sposób kompetentny i uczciwy, umożliwianie im i następnym pokoleniom zaspokajając potrzeby. Tymczasem rady i zarządy miast są znacznie gorzej niż architekci i urba-

niści przygotowani do właściwego zrozumienia roli przestrzeni publicznej i zarządzania nią w nowych warunkach ustrojowych. Przede wszystkim brakuje tradycji, pozytywnych wzorców postępowania i przygotowania zawodowego do działalności w dziedzinie zarządzania miastami. Bardzo nieliczne szkoły wyższe dopiero od niedawna kształcą w tej specjalności. Kto więc zarządza przestrzenią publiczną? Zgodnie z obowiązującą ordynacją wyborczą kadrę samorządową stanowią przede wszystkim przywódcy i członkowie partii politycznych. Nie należy wykluczać, że wśród radnych partyjnych są ludzie uczciwi z dobrymi intencjami, chociaż na ogół bez niezbędnej wiedzy. Niemniej jednak według opinii publicznej przeważają tacy, którzy myślą głównie o własnych korzyściach, karierze politycznej itp. Wyrazem tego są liczne zastrzeżenia dotyczące poszczególnych osób sprawujących władzę i realizowanych przez nie działań, takich jak przetargi z jednym zainteresowanym, czy lokalizowanie inwestycji niezgodnie z planem. Szczególnie podejrzane są liczne sprawy, w których zarządy zmuszają służby architektoniczno-urbanistyczne do działań rażąco niezgodnych z aktami prawnymi o ochronie środowiska, o ochronie zabytków itp. Przypadki tego rodzaju mogą nie mieć nic wspólnego z łapownictwem, o które posądzani są niektórzy członkowie rad i zarządów. Są jednak świadectwem ignorancji, wynikającej nie tylko z niedostatków wiedzy i świadomości przestrzennej, ale również z braku poczucia jakiegokolwiek odpowiedzialności za długofalowy rozwój miasta.

Równie szkodliwe jest pozorowanie oraz nieświadomie szczere przekonanie decydentów o właściwym wypełnianiu swoich obowiązków i o wysokim poziomie własnych kompetencji. Nowi członkowie zarządów i radni po wyborach stają się z dnia na dzień „doskonałymi specjalistami”, szczególnie w zakresie planowania miast. Nieważne jest, że nigdy wcześniej nie zajmowali się tą problematyką, a ukończyli np. tylko szkołę średnią lub chemię na uniwersytecie. Zarządy i rady miast bardzo często podejmują decyzje o lokalizacji, przetargu, kontrakcie, sprzedaży lub dzierżawie bez uprzedniego uzyskania opinii służb planistycznych o uwarunkowaniach lokalizacyjnych, wymaganym sposobie użytkowania terenu, formach i gabarytach zabudowy, wymogach komunikacyjnych, wynikających z planów zagospodarowania przestrzennego. Gdy decyzja jest już podjęta przez zarząd, nastę-

puje wymuszenie na służbach architektoniczno-urbanistycznych wykonania w obowiązującym planie zmian często całkowicie niezgodnych z podstawowymi zasadami współczesnej urbanistyki. Tryb ten jest nagminnie stosowany, ponieważ z jakichś, nie do końca jasnych, względów bardzo odpowiada wielu radnym i zarządowi miasta. Bardzo częste jest łączenie funkcji publicznej w zarządzie i radzie z funkcjami reprezentowania, lub wręcz udział w różnych grupach inwestorskich lub grupach interesu. Nierzadko radni, szczególnie prawnicy, są zatrudnieni u inwestorów ubiegających się o lokalizacje niezgodne z planem zagospodarowania przestrzennego. Radni ci uważają, że postępują zgodnie z prawem, ponieważ wykonują swój wyuczony zawód. Jak w takiej sytuacji można zachować obiektywizm w sprawach zagospodarowania przestrzennego?

Ostatnie doświadczenia wskazują, że najbardziej łakomym kąsem dla potencjalnych grup inwestorskich są tereny przeznaczone w planie na tzw. słabe funkcje publiczne, tj. na rekreację, sport i wypoczynek. Różne grupy nacisku zbyt często nie odczuwają żadnych zahamowań w dążeniu do uzyskania maksymalnego zysku z działalności na terenach miejskich, a nawet kreują się na męża opatrznościowego, który rzekomo zaspokoi „ważne potrzeby społeczne i publiczne” i próbują utwierdzać w tym przekonaniu społeczność lokalną. W dyskusjach telewizyjnych i polemikach prasowych najczęściej inwestorzy, ale także decydenci powołują się na nienaruszalne ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego, podczas gdy w rzeczywistości nagminnie wymuszają wprowadzanie istotnych zmian do ustaleń planistycznych. Innym, zupełnie absurdalnym wybiegiem stosowanym przez zarząd miasta jest wmawianie mieszkańcom, że jeśli inwestor czy deweloper spełni wszystkie warunki, to władze nie mają prawa odmówić mu lokalizacji, mimo że jest ona mało korzystna dla miasta. W sprawach przeprowadzania przetargów i zmian w zapisach planu można zaobserwować również zjawisko nieoczekiwanej solidarności urzędujących radnych, byłych radnych, radnych należących do różnych partii politycznych, urzędujących członków zarządu oraz członków poprzedniego zarządu. W rezultacie dość często nieuczciwi inwestorzy i deweloperzy rozdrapują tereny przeznaczone w planie na tzw. pozornie słabe funkcje przestrzeni publicznej, ze świadomą lub nieświadomą pomocą członków zarządów i radnych.

2. Wybrane przypadki „przekształcania” przestrzeni publicznej

W celu ukazania uwarunkowań przestrzennych, procedur decydowania o przestrzeni publicznej i skutków podejmowanych i rozważanych decyzji zostaną omówione wybrane przedsięwzięcia, które ostatnio są podejmowane, a w niektórych przypadkach nawet realizowane wbrew istniejącemu planowi zagospodarowania przestrzennego. Uwaga zostanie skoncentrowana na analizie merytorycznej, pomijając aspekty formalne, nie mające znaczenia dla analizy badawczej, takie jak dane dotyczące inwestorów, deweloperów, projektantów, planistów i decydentów.

2.1. Lokalizacja toru saneczkowego w parku objętym pełną ochroną konserwatorską

Forsowany od dwóch lat pomysł wybudowania letniego toru saneczkowego w Parku Kasprowicza został przeniesiony do Szczecina z innego miasta, gdzie spółka z o.o. wybudowała już taki tor na terenach o funkcji ewidentnie sportowo-rekreacyjnej. Zaproponowana Szczecinowi inwestycja jest znaczącą budowlą ziemną i jednocześnie konstrukcją inżynierską w kształcie rynny, o dość agresywnym układzie przestrzennym, mającą zajmować 15 000 m² wraz z innymi terenami zabaw dzieci, gastronomią i toaletami oraz zapleczem techniczno-socjalnym. Całość musi być wyгородzona, a zajmowana powierzchnia ma wynosić ok. 30% powierzchni parku. Park Kasprowicza, w którym proponuje się zlokalizowanie tej rynny, to wizytówka Szczecina, ponieważ jest głównym elementem najbardziej prestiżowego założenia urbanistyczno-krajobrazowego, kształtowanego przez lata, powszechnie akceptowanego i podziwianego przez społeczność miejską. Cała inwestycja ma zostać wybudowana w poprzek osi założenia, w bezpośrednim sąsiedztwie dwóch najważniejszych pomników w mieście: rzeźby papieża Jana Pawła II oraz wysokiego monументu „Czyn Polaków”, który symbolizuje dorobek mieszkańców całego regionu. Na początku marca 1999 r. ww. spółka zgłosiła władzom Szczecina zamiar realizacji już opracowanego projektu toru. Zarząd miasta polecił miejskim służbom architektoniczno-urbanistycz-

nym opracowanie opinii urbanistycznej o możliwości lokalizacji toru. Opinia wydana pod koniec marca 1999 r. była jednoznacznie negatywna oraz zawierała dwie propozycje lokalizacji toru. Tę zdecydowanie negatywną opinię przekazano spółce w połowie kwietnia 1999 r. Zaproponowane lokalizacje nie odpowiadały spółce. Władze miasta, bardzo sprzyjające spółce, zleciły w tym czasie agencji badań nad zachowaniami społecznymi zbadanie poglądów społeczności lokalnej na temat „niedostatku” przedsięwzięć rozrywkowych w Szczecinie. Spółka, mając poparcie zarządu, nie zaprzestała starań o lokalizację toru w głównym parku miasta i po kilku miesiącach zabiegów w zarządzie miasta w połowie listopada 1999 r. w siedzibie spółki odbyła się wizja lokalna w celu zapoznania się z użytkowanym terenem. Rezultaty okazały się niekorzystne dla spółki; tor saneczkowy wywarł na oglądających nienajlepsze wrażenie, co znalazło wyraz w kolejnej, również negatywnej opinii służb architektoniczno-urbanistycznych, wbrew oczekiwaniom zarządu miasta, który bardzo interesuje się tą sprawą. Konserwator wojewódzki, niezależny od władz miasta i województwa, dowiedziawszy się o całej sprawie, przygotował w styczniu 2000 r. opinię negatywną. Powołał się na *Ustawę o ochronie dóbr kultury* i plan zagospodarowania przestrzennego, a następnie przekazał opinię urzędowi miejskiemu, wydziałowi ochrony środowiska, leśnictwa i rolnictwa oraz wydziałowi rozwoju gospodarczego i promocji. Nie licząc się zupełnie z tą bardzo istotną decyzją zarządu miasta zobowiązał służby architektoniczno-urbanistyczne pod koniec lutego 2000 r. „do opracowania kompleksowego planu zagospodarowania ww. głównego parku akceptując w tym lokalizację toru saneczkowego”. Oznaczało to potrzebę opracowania propozycji zmiany w zapisie sposobu użytkowania obszaru parku w planie zagospodarowania przestrzennego niezgodnie z jego dotychczasową funkcją i zasadami urbanistyki współczesnej.

2.2. Centrum handlowe na terenie użytkowanego stadionu i urządzeń sportowych

Zamiar wybudowania dużego centrum handlowo-usługowego na obecnych terenach sportowo-rekreacyjnych z dużym boiskiem lekkoatletycznym przy ul. Potulickiej w Szczecinie jest kolejnym przykładem

propozycji zmiany w zapisie planu pozornie mało istotnej, ale w rzeczywistości mającej bardzo negatywny wpływ na kształt przestrzeni publicznej. Obecnie boiska użytkują zlokalizowane w pobliżu szkoły, w tym zespół szkół ekonomicznych oraz liczni mieszkańcy wysokich budynków z sąsiedztwa. Właściciel terenu (spółka z o.o.) „pozyskał” je w drodze uwłaszczenia klubu sportowego działającego formalnie na tym obszarze o powierzchni 21 ha przeznaczonym w planie zagospodarowania przestrzennego na cele rekreacyjno-sportowe. Po uzyskaniu prawa własności do terenu klub sportowy przeobraził się natychmiast w spółkę deweloperską. Podstawowym warunkiem uwłaszczenia tych terenów było zobowiązanie się klubu do dalszego rozwijania, głównie funkcji sportowo-rekreacyjnej i częściowo funkcji mieszkaniowo-usługowej w formie budynków o wysokości do 5 kondygnacji. Wkrótce po utworzeniu spółki jej właściciele złożyli popierany przez zarząd miasta wniosek o dokonanie zmiany przeznaczenia tego terenu w planie zagospodarowania przestrzennego. Obszar ma być, według projektu spółki, przeznaczony na główne funkcje usługowe. W proponowanym projekcie mowa jest o multikinie, kręgielniach, gastronomii, handlu oraz biurowcu i budynkach mieszkaniowych o wysokości 11 kondygnacji. Zgodnie z projektem obiekty te mają być zlokalizowane na obszarze istniejących boisk i na terenie będącym rezerwą na ich rozwój. Zarząd miasta wyraźnie sprzyja spółce, co ma swój wyraz w ponagłaniu służb architektoniczno-urbanistycznych do wykonania zmiany zapisu w planie. Prawdopodobnie spółka otrzyma zgodę zarządu i rady miasta na zmianę zapisu planu mimo negatywnej opinii służb architektoniczno-urbanistycznych. Degradacja przestrzeni publicznej w tym przypadku będzie polegała na szczelnym zabudowaniu całego obszaru bez pozostawienia skrawka terenu zielonego na rekreację mieszkańców istniejących tu osiedli, nie mówiąc o likwidacji boisk użytkowanych przez szkoły. Wcześniej służby architektoniczno-urbanistyczne urzędu miasta wydały zgodę na budowę zespołów mieszkaniowych na terenie ogródków działkowych sąsiadujących z boiskiem lekkoatletycznym. Zniszczenie przestrzeni publicznej będzie polegało w tym przypadku również i na budowie 11-kondygnacyjnych budynków mieszkalnych, których w Europie Zachodniej już się nie buduje (traktuje się je jako slumsy). Przekazanie następnemu pokoleniu takiego balastu to przykład wyjątkowo niezrównoważonego rozwoju.

2.3. Supermarket zamiast zespołu basenów i terenu rekreacji ogólnomiejskiej

Według publikacji prasowej¹ zarząd miasta bardzo popiera na konferencjach prasowych ideę „lepszego” zagospodarowania obszaru kąpieliska miejskiego „Gontynka”, na którym znajdują się również tereny zielone, miejski dom kultury, amfiteatr i stacja benzynowa. Teren ten był dotychczas bardzo chętnie odwiedzany przez różne grupy mieszkańców Szczecina w ciągu całego roku. Dom kultury prowadzi wiele atrakcyjnych imprez i zajęć dla mieszkańców pobliskich bloków z wielkiej płyty. Na terenie kąpieliska są dwa duże baseny o zróżnicowanej głębokości. Jeden z nich jest wyposażony w urządzenia do wytwarzania sztucznych fal. Rozległe tereny otwarte z różnorodną zielenią stanowią dogodne warunki wypoczynku dla 1500-2000 osób jednocześnie. W lecie kąpielisko jest regularnie wypełnione po brzegi mieszkańcami Szczecina. Cały zespół wymaga kapitalnego remontu, lepszego wyposażenia w najnowsze urządzenia rekreacyjno-sportowe oraz wybudowania basenu krytego. Po realizacji tych prac zespół zacznie przynosić większe zyski. Jednak nie ulega wątpliwości, że w planie zagospodarowania przestrzennego właściwie ustalono funkcję całego obszaru i próba jej zmiany nie ma żadnego uzasadnienia.

W czasie konferencji prasowych przedstawiciel zarządu miasta zapewniał, że po zrealizowaniu zamierzeń inwestycyjnych co najmniej 80% powierzchni terenów całego zespołu będą zajmowały nowoczesne obiekty sportowo-rekreacyjne. Tymczasem w rzeczywistości będzie odwrotnie; obiekty te powstaną na terenie o powierzchni ok. 20% dzisiejszego obszaru, a reszta zostanie zajęta przez supermarket. Całym przedsięwzięciem zainteresowana jest popierana przez zarząd firma brytyjska, która już znacznie zaangażowała się finansowo. Dziennikarzom udało się zdobyć i opublikować plan zagospodarowania terenu omawianego obszaru, jaki firma chce zrealizować po wygraniu przetargu. Niestety w planie tym jedynym pozostawionym obiektem jest stacja benzynowa. Zlikwidowano zespół basenów, dom kultury, amfiteatr jak i tereny zielone. Prawie cały obszar zajmuje supermarket z parkingami i dojazdami. W tym samym miejscu, gdzie znajdują się obecnie

¹ „Nowy Kurier” nr 9 (211), 4 marca 2000 r.

dwa duże baseny, ma być wybudowana wielka hala handlowa. Nie można jednak stwierdzić, że firma brytyjska całkowicie zapomniała o funkcji rekreacyjno-sportowej tego obszaru, przewidziała bowiem budowę basenu krytego o wymiarach 50 x 25 m na niewielkim terenie wydzielonym i odgrodzonym w jednym z narożników ww. obszaru. Propozycja firmy brytyjskiej, mającej największe szanse na wygranie przetargu, jest zrozumiała, jeśli się wie, że jest to jeden z największych koncernów handlowych. Nie zależy mu na utrzymywaniu obiektów rekreacyjnych nie zawsze przynoszących duży zysk. Przedstawiciele firmy doskonale znają funkcję terenu według planu zagospodarowania przestrzennego, jednak mimo wszystko są przekonani, że zrealizują niezgodny z nią projekt supermarketu. Świadczy o tym bardzo duże zaangażowanie finansowe firmy. Wydała ona znaczne kwoty na projekty wstępne oraz na ekspertyzę oddziaływania tego supermarketu na środowisko, mimo że przetarg jeszcze się nie odbył. Brytyjczycy są prawdopodobnie bardzo pewni, że mając poparcie zarządu miasta, zaangażowanego w promowanie działalności ich firmy, uzyskają zgodę na dokonanie zmiany w zapisie planu zagospodarowania przestrzennego. Wprawdzie przedstawiona przez firmę koncepcja nie jest ostateczna, ale z całą pewnością jej właściciele nie zdecydują się na rozwinięcie funkcji rekreacyjno-sportowej kosztem funkcji handlowej.

2.4. Supermarket zamiast planowanego osiedla, którego budowę już rozpoczęto

Inny hipermarket Geant-Castorama przy ul. Ku Słońcu w Szczecinie powstał także w wyniku przeprowadzenia specjalnej procedury, podobnej do przedstawionej w poprzednim podpunkcie. W miejscu, w którym stoi obecnie ten ogromny zespół handlowy, miało powstać osiedle mieszkaniowe zgodnie z zapisem aktualnego planu zagospodarowania przestrzennego. Firma deweloperska zamierzająca wybudować osiedle uzyskała pozwolenie na budowę zespołów mieszkaniowych i przystąpiła do prac realizacyjnych. Wówczas pojawił się koncern handlowy z propozycją budowy hipermarketu, którego lokalizacja zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego była w tym miejscu niemożliwa. Służby architektoniczno-urbanistyczne zostały zmuszone

przez władze miasta do zmiany zapisu w planie i wydania zgody na realizację ww. hipermarketu. Firma deweloperska, która rozpoczęła już budowę osiedla, mogła ukończyć tylko jeden z kilkunastu budynków mieszkalnych i musiała zrezygnować z działalności na tym terenie. W Szczecinie brakuje mieszkań, a cena jednego metra kwadratowego powierzchni mieszkalnej jest bardzo wysoka. Na to osiedle czekało wielu mieszkańców, ponieważ zlokalizowane było bardzo atrakcyjnie w dzielnicy Pogodno, w pobliżu terenów zielonych i strefy ochronnej odrębnego ujęcia wody i wodociągów miejskich. Strefa ta nie może być praktycznie nigdy zabudowana. Taka lokalizacja osiedla zapewniała dobre i trwałe warunki ekologiczne oraz wyjątkowo smaczną wodę. W przypadku hipermarketu warunki te nie będą wykorzystane. Przeprowadzona procedura jest przykładem tego, jak władze lokalne są w stanie omijać przepisy prawne ze szkodą dla całych grup mieszkańców, a jednocześnie neutralizować wysiłki urbanistów, mających na względzie osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju miasta.

2.5. Supermarket zrealizowany zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego

Negatywny rezultat analizy czterech powyższych przykładów wadliwego przeprowadzenia procedury lokalizacyjnej w odniesieniu do różnych obiektów komercyjnych nie oznacza, że prawidłowe podejmowanie decyzji dotyczących przestrzeni publicznej nie jest w ogóle możliwe. Może o tym świadczyć prawidłowy przebieg procesu wydawania decyzji o lokalizacji pierwszego supermarketu Makro w Szczecinie przy ul. Południowej. Teren, na którym ten obiekt powstał był nieużytkiem o wyjątkowo złych warunkach ziemnych. Bardzo wysoki poziom wody gruntowej sprawiał, że żaden inwestor nie ubiegał się o lokalizację w tym miejscu. W planie zagospodarowania przestrzennego przewidywano tutaj budowę dużego obiektu przemysłowego lub handlowego przez inwestora, którego będzie stać na poniesienie dodatkowych kosztów związanych z poprawą warunków gruntowych i wzmocnieniem izolacyjnym fundamentów. Firma Makro w bardzo krótkim czasie zrealizowała swój obiekt. Dodatkowo rozwinęła w prawidłowy sposób dojazd drogowe oraz dojścia do przystanków autobusowych. Po dwuletnim okresie eksploatacji parkingi tego supermarketu stają się

z tygodnia na tydzień coraz bardziej puste. Przyczyną mniejszego zainteresowania tym supermarketem jest powstanie innych obiektów tego typu. Niektóre z nich zlokalizowane są jeszcze bliżej centrum miasta.

Przedstawione powyżej przypadki świadczą o występowaniu bardzo silnej tendencji do lokalizowania nowych obiektów, przede wszystkim wielkich supermarketów, na terenach śródmieścia nie przeznaczonych na funkcje handlowe w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wprowadzane zmiany w zapisach tego planu są bardzo często niekorzystne dla mieszkańców, ponieważ ograniczają ich możliwości uzyskania lepszych warunków mieszkaniowych, rekreacji i wypoczynku. Lokalizowanie supermarketów w śródmieściach stanowi zagrożenie dla środowiska kulturowego tych terenów, powstałego w innym okresie, w odpowiedzi na inne potrzeby.

3. Rola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego po uchwaleniu staje się prawem lokalnym, które powinno być przestrzegane zarówno przez mieszkańców, jak i przez władze. Tymczasem na ogół taki plan traktowany jest przez zarządy i rady miasta jako główna przeszkoda w podejmowaniu i realizacji przedsięwzięć rozwojowych. Istniejące plany zagospodarowania przestrzennego uchwalane były na ogół przez poprzednie rady miast. Obecne władze bardzo niewielu miast w Polsce doprowadziły do sporządzenia i uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego według obowiązującej *Ustawy*², a czasu na niezbędne prace było dość dużo, prawie sześć lat. Natomiast prawie w każdym mieście przeprowadzono ogromną liczbę zmian w zapisach obowiązujących planów, opracowanych najczęściej jeszcze przed wejściem w życie wspomnianej ustawy.

Każda zmiana wprowadzona do zapisu planu jest odczuwana przez obecne i przyszłe pokolenia. Według jednej ze sławnych definicji „miasto znaczy ludzie”, czyli poszczególni mieszkańcy ze swoimi prob-

² Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz. U. nr 89 poz. 415, dn.25 sierpnia 1994 r.).

lemami, przeszłością, przyzwyczajeniami i marzeniami. Każdy obywatel żyje w mieście, określanym też jako środowisko kulturowe, które oddziałuje na człowieka, na jego zdrowie fizyczne i psychiczne. Mieszkaniec kształtuje swój system wartości w kontakcie z tym środowiskiem. Oddziałują na niego wszystkie elementy kompozycji krajobrazu miejskiego, takie jak przyroda, architektura, ulice, place, pomniki, rzeźby, widoki, oświetlenie, kolory, zapachy itd. Miasto spełnia też wobec swoich mieszkańców różnorodne funkcje, wynikające z określonego użytkowania terenu. Każdy realizuje akceptowaną przez siebie formę pracy, mieszkania i wypoczynku. Wszystkie te procesy zachodzą w czasie, przez lata i dziesięciolecia. Dowolne i gwałtowne przekształcanie istniejącego środowiska kulturowego negatywnie oddziałuje zarówno na jego obecnych, jak i potencjalnych mieszkańców.

Dlaczego tak ważne jest liczenie się z ustaleniami zawartymi przez urbanistów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego? Opracowując plany służby urbanistyczne biorą pod uwagę przede wszystkim całą dotychczasową wiedzę o rozwoju i budowie miast. W XX w. urbaniści odnieśli wiele znacznych sukcesów, ale popełnili również groźne błędy widoczne i odczuwane świadomie i nieświadomie przez mieszkańców. Podstawowym zadaniem autorów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest unikanie błędów i rozprzestrzenianie sprawdzonych rozwiązań. Właściwe zagospodarowanie przestrzeni publicznych należy do kluczowych problemów kształtowania rozwoju przestrzennego. Uwzględniając ogólne doświadczenia w dziedzinie urbanistyki służby architektoniczno-urbanistyczne starają się rozwiązać te problemy na obszarze konkretnego miasta. Robią to zgodnie z zasadami i standardami przewidzianymi w *Ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym*. Istotną cechą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest kompleksowe kształtowanie przestrzeni. Chodzi o uwzględnienie interesów różnych grup społecznych, w odniesieniu do terenów o różnych funkcjach, w krótszych i dłuższych okresach. Podejmowane w planach decyzje dotyczące rozwiązań przestrzennych są wzajemnie powiązane i zmiana jednej decyzji może spowodować konieczność cofnięcia wielu innych postanowień. Rady miast w czasie uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wprowadzają swoje własne ustalenia, będące wynikiem debat i konsultacji ze służbami architektoniczno-urbanistycznymi i zain-

interesowanymi mieszkańcami. Zwiększanie w nieskończoność wymagań stanowi znaczne zagrożenie dla spójności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze względu na konieczność uniknięcia sprzeczności między poszczególnymi rozstrzygnięciami. Dlatego dokonanie licznych zmian w zapisach planów może spowodować dużą degradację obowiązujących opracowań planistycznych.

Zastrzeżenia rad miast i zarządów względem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego są częściowo uzasadnione. Poziom rozwoju naszych miast jest niezadowolający. Istniejące opóźnienia są szczególnie widoczne przy porównaniu standardów polskich i zachodnioeuropejskich. Niezbędne są pilne działania powstrzymujące dalszą stagnację i przyspieszające procesy rozwoju. Ustawy o samorządzie terytorialnym dają władzom lokalnym duże możliwości kształtowania rozwoju przestrzennego. Tymczasem plany zagospodarowania przestrzennego sporządzane są bardzo wolno lub najczęściej wcale nie są opracowywane. W tej sytuacji trudno się dziwić, że tak duże są potrzeby wprowadzania zmian w zapisach planów.

Niezbędne jest usprawnienie powiązań między planowaniem przedsięwzięć podejmowanych przez rady i zarządy miast w czasie ich kadencji a procedurą sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego. Chodzi przede wszystkim o właściwe rozwiązania organizacyjne w zakresie koordynacji przebiegu prac planistycznych i kontroli zgodności obu rodzajów planów. Ważne jest także uwzględnienie ogólnej strategii rozwoju miasta, Lokalnej Agendy 21 oraz programu tzw. marketingu miasta. Integracja wszystkich form planowania, które jest narzędziem władzy lokalnej, wymaga również wprowadzenia odpowiednich regulacji prawnych.

4. Znaczenie perspektywy czasu w kształtowaniu przestrzeni

W niezbyt odległych czasach PRL-u w dużej mierze nie architekt i nie urbanista byli czynnikami decydującymi o kształcie przestrzeni publicznej. Ogromną rolę w procesie decyzyjnym odgrywały „wyroki” zapadające w gabinetach ówczesnych władz politycznych. Boom budowlany lat 70., przede wszystkim w zakresie budownictwa miesz-

kaniowego miał swoje mocne uwarunkowania polityczne. W efekcie przyniósł fatalne skutki dla przestrzeni publicznej w postaci zunifikowanego budownictwa wielkopłytowego, które nie odpowiada kryteriom współczesnej architektury. Budownictwo to w sposób agresywny próbowało konkurować często ze starą zabudową śródmiejską. Dzisiaj oceniając tamte działania nie można zaprzeczyć, że są to rażące przykłady deformacji miejskiej przestrzeni publicznej. W Szczecinie np. bardzo negatywnie wyróżniają się przykłady rozwiązań przestrzennych obudowy ważnych placów miejskich, gdzie złamana została pierwotna, logiczna kompozycja urbanistyczna. Należy wymienić węzły komunikacyjne placów Żołnierza Polskiego i Zgody, a także ciąg ul. Wojska Polskiego oraz ul. Kardynała Wyszyńskiego stanowiącej jeden z głównych wjazdów do lewobrzeżnej części miasta.

Wydawać by się mogło, że transformacja ustrojowa w naszym kraju spowoduje również pozytywne zjawiska w zakresie zarządzania przestrzenią publiczną. Tak się jednak nie stało. Należy zadać pytanie, dlaczego po bez mała 10 latach budowania nowych zasad i sposobów zarządzania przestrzenią publiczną przez nowe samorządy lokalne Polska Rada Architektury musiała ogłosić w 1996 r. swój dramatyczny apel o właściwą jakość przestrzeni publicznej, uznając stan krajobrazu za wręcz katastrofalny. W apelu pisze się m.in. o gigantomanii niektórych zamierzeń inwestycyjnych, które próbuje się sytuować w najcenniejszych obszarach miast. Wszystkie ważne gospodarczo ośrodki miejskie podlegają ogromnym naciskom sił komercyjnych, które mając na uwadze głównie pomnożenie kapitału odsuwają na bok zagadnienia ładu przestrzennego, a przecież powinno znaleźć się tutaj miejsce na rozsądny kompromis. Wiedzą już o tym wysoko rozwinięte państwa Europy Zachodniej, dla których wysoka jakość miejskiej przestrzeni publicznej jest niekwestionowanym kapitałem dla całego miasta. Kapitał jakości przestrzeni sprawia, że miasto jest przyjazne dla jego mieszkańców, przyjezdnych, ale może być też interesujące dla inwestorów. Miasto o uporządkowanej, zadbanej przestrzeni publicznej ma w rękach ogromny atut w promocji i lansowaniu siebie na zewnątrz jako potencjalnego ośrodka nowych inwestycji miejskich. Autor miał okazję ten problem obserwować zarówno na przykładach opisywanych w literaturze fachowej, jak również bezpośrednio, odbywając liczne podróże zagraniczne. W Monachium np. zaniechano gigantycznych rozwiązań komunikacyjnych

w środku miasta, od dłuższego czasu prowadzi się też permanentne prace przywracające przestrzeniom publicznym wysoką jakość. Polega to m.in. na rewaloryzacji placów miejskich, rugowaniu z nich wszechobecnej funkcji parkingowej na rzecz tworzenia przestrzeni zagospodarowanych zielenią i elementami małej architektury. Społeczność miejska zaakceptowała taką transformację, mimo że dokonane zmiany tworzą pewne niedogodności w łatwym korzystaniu z części obiektów ogólnomiejskich. Ciekawostką jest kształtowanie swoistego logo miasta w postaci ekspresyjnego pejzażu obrazującego niepowtarzalny, jedyny w swoim rodzaju fragment krajobrazu miejskiego z dominującym elementem katedry. Jest to przykład świadczący o tym, jak dbałość o utrzymanie indywidualności miasta, o przywracanie jego przestrzeniom publicznym humanistycznego wymiaru zaowocowała dalszym rozwojem. W Monachium bowiem, jako miejscu o niebanalnych atutach, ulokowały się w ostatnich czasach liczne instytucje światowej gospodarki, które pomnażają dochody miasta.

W przypadku polskich miast szczególnie niebezpieczne jest to, że władze zazwyczaj lekkomyślnie wyprzedają majątek komunalny. Wszystkie nowe rady i zarządy miast chcą dysponować jak największymi funduszami, a dopływ środków rządowych jest nieproporcjonalnie mały w stosunku do ambicji i rzeczywistych potrzeb samorządów. Dlatego zarządy i rady miast zgodnie wyprzedają wszystko, co jest do wyprzedania i na co znajdują się akurat kupcy. Jeśli nikt nie zgłasza się na przetarg, ceny nieruchomości są obniżane, aż ktoś ją wreszcie kupi. Ta krótkowzroczna rabunkowa polityka wyprzedaży gruntów i obiektów komunalnych może doprowadzić do paraliżu całego systemu zarządzania miastem. Najbardziej jaskrawym przykładem może być zupełna utrata skuteczności realizacyjnej planowania i zagospodarowania przestrzennego, ponieważ samorząd miejski nie będzie posiadał nieruchomości komunalnych, przede wszystkim zaś terenów. Władze lokalne w Unii Europejskiej bardzo intensywnie skupują tereny prywatne położone wewnątrz i na zewnątrz granic miast, którymi zarządzają. Nie sprzedają nieruchomości, ale oddają je w dzierżawę, na jak najkrótsze okresy, uzyskując wysokie dochody. Tak pozyskane środki przeznaczają na remonty nieruchomości i skupowanie gruntów prywatnych. W ten sposób tworzą sobie i swoim następcom podstawy do wprowadzania zrównoważonego rozwoju całych zespołów miejskich z myślą o przyszłych pokoleniach.

5. Wnioski

Decyzje przestrzenne władz lokalnych wywołują ostatnio i dość często słusznie oburzenie mieszkańców i przedstawicieli stowarzyszeń zawodowych oraz instytucji naukowych. Nagminne jest zjawisko łączenia funkcji publicznych w zarządach i radach z funkcjami reprezentowania lub udziału w różnych grupach inwestorskich lub grupach interesów.

Każda błędna decyzja przestrzenna, zgodnie z współczesną wiedzą, może być przyczyną znacznej degradacji środowiska kulturowego. Środowisko to powinniśmy przekazać przyszłym pokoleniom w najlepszym stanie. Największym zagrożeniem dla przestrzeni publicznej naszych miast jest obecnie dość częsty proceder lokalizacji inwestycji komercyjnych w parkach i na terenach rekreacyjno-sportowych położonych w śródmieściach, niezgodnie z planami zagospodarowania przestrzennego.

Należy tak udoskonalić obowiązujące przepisy prawne, aby wykluczyć wszelkie możliwości hipotetycznego lub rzeczywistego wykorzystywania w celach prywatnych stanowisk w zarządach i radach miast. Należy stwierdzić, że działalność w samorządach lokalnych jest służbą społeczną, a nie sposobem prowadzenia prywatnych interesów. Pewną nadzieją na poprawę trybu podejmowania decyzji lokalizacyjnych może być idea kontrolowanego marketingu publicznego o zaawansowanej procedurze selekcji inwestorów i deweloperów. Przetarg, w którym uczestniczy tylko jedna firma, nie powinien być uznany za ważny. Jednak najlepszym sposobem na podniesienie stopnia zgodności decyzji lokalizacyjnych z prawem jest weryfikacja zasad ordynacji wyborczej; wprowadzenie wyborów bezpośrednich, zmniejszenie liczby radnych, uwzględnienie kryteriów kompetencji, nieposzlakowanej uczciwości itp.

Niezbędne jest też prowadzenie badań urbanistyczno-menedżerskich nad licznymi i kontrowersyjnymi decyzjami przestrzennymi podejmowanymi przez zarządy i rady miast. Potrzebne są na ten cel fundusze rządowe i lokalne. Badania powinny być realizowane na uczelniach zarówno w formie programów badawczych, jak i w postaci prac dyplomowych.

Stanowiska w zarządach i radach miast, na których podejmowane są decyzje przestrzenne, powinny być zajmowane wyłącznie przez

osoby kompetentne, mające odpowiednie wykształcenie i doświadczenie praktyczne w dziedzinie architektury i urbanistyki. Osoby te powinny regularnie uzupełniać swoją wiedzę na kursach podyplomowych prowadzonych w szkołach wyższych.

Władze miejskie, przed podjęciem każdej decyzji, powinny uzyskać opinię służb architektoniczno-urbanistycznych i konserwatorskich o jej zgodności z obowiązującym prawem. W każdym przypadku mogą wypowiedzieć się wszyscy zainteresowani mieszkańcy, a ich opinie, jeśli są zgodne z prawem i współczesną wiedzą, powinny zostać wzięte pod uwagę. W sprawach kontrowersyjnych niezbędna jest opinia odpowiednich związków, stowarzyszeń zawodowych oraz środowisk naukowych. Szczególnie groźne i deprawujące jest podejmowanie w zarządach i radach miast decyzji lokalizacyjnych niezgodnych z uzyskanymi opiniami, a następnie wymuszanie na służbach architektoniczno-urbanistycznych wykonania zmiany w zapisach planu zagospodarowania przestrzennego.