

Przestrzeń życia Polaków

Przestrzeń życia Polaków

Koordynatorzy raportów:

Adam i Elżbieta Czyżewscy
Dorota Leśniak-Rychlak
Aleksander Noworól
Tadeusz Markowski
Andrzej Mizgajski
Zbigniew Paszkowski
Iwona Sagan
Ryszard Wilczyński

Koncepcja i koordynacja całości:

Janusz Sepioł

Niniejszy raport został opracowany przez zespół niezależnych ekspertów z inspiracji Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego.

Powstał dzięki wsparciu Fundacji PZU, współpracy Stowarzyszenia Architektów Polskich SARP, a wydany został dzięki pomocy miesięcznika „Architektura-murator” i wsparciu ZPR Media SA.



Autorzy składają podziękowania Panu Olgierdowi Dziekońskiemu – Sekretarzowi Stanu w Kancelarii Prezydenta RP za ciągły twórczy dialog i wniesienie wielu uwag do „Raportu”, oraz pracownikom Kancelarii za nieustanną pomoc organizacyjną w procesie jego przygotowania. Dziękują także Panu Mariuszowi Ścisło – Prezesowi Stowarzyszenia Architektów Polskich SARP za osobiste zaangażowanie w działania na rzecz powstania i upowszechnienia „Raportu”.

Spis treści

Wprowadzenie – Janusz Sepioł	7
I. Diagnozy	
1. Tendencje w rozwoju polskiej urbanizacji – koordynator: Zbigniew Paszkowski, współpraca: Elżbieta Węclawowicz-Bilska, Grażyna Schneider-Skalska	15
2. Przestrzeń wiejska – koordynator: Ryszard Wilczyński, współpraca: Marek Wiland, Irena Niedźwiecka-Filipiak, Iwona Solisz	37
3. Krajobraz otwarty jako czynnik i odzwierciedlenie jakości życia – koordynator: Andrzej Mizgajski, współpraca: Damian Łowicki.	67
4. Jakość i standardy przestrzeni zamieszkania – koordynator: Aleksander Noworól, zespół: Magdalena Dej, Jarosław Działek, Bolesław Domański, Krzysztof Gwosdz, Paweł Hałat	77
5. Jakość polskiej przestrzeni publicznej – koordynatorzy: Adam Czyżewski, Elżbieta Czyżewska	109
6. Miejska obywatelskość – koordynator: Iwona Sagan, zespół: Alicja Baranowska, Jan Frankowski, Maja Grabkowska	121
7. Ekonomiczny wymiar urbanizacji – koordynator: Tadeusz Markowski	129
8. Promocja wiedzy i kultury architektonicznej – koordynator: Dorota Leśniak-Rychlak, współpraca: Paweł Jaworski, Dorota Jędruch Kacper Kępiński, Anna Komorowska	145

II. Rekomendacje – Janusz Sepioł z zespołem koordynatorów	173
A. Rekomendacje dotyczące planowania w skali regionalnej	
B. Rekomendacje dotyczące planowania	
C. Rekomendacje dotyczące rozwoju obszarów wiejskich	
D. Rekomendacje dotyczące poprawy jakości architektury i jakości kształtowania przestrzeni publicznej	
E. Rekomendacje dotyczące rewitalizacji i odnowy miast	
F. Rekomendacje dotyczące udziału mieszkańców w zarządzaniu przestrzenią	
G. Rekomendacje dotyczące edukacji o przestrzeni i kształtowania kultury architektonicznej	
III. Podsumowanie – Janusz Sepioł	201
IV. Aneksy	
1. Jakość polskiej przestrzeni publicznej – perspektywa prawna – dr Maksymilian Cherka	203
2. Polski Instytut Architektury – charakter i zakres działań – dr Dorota Leśniak-Rychlak	207
V. Glosariusz	214
VI. Nota o autorach	218

Pan z Polski? A tak, pamiętam, brzydki kraj.

Le Corbusier¹

Zacytowana wypowiedź „papieża” nowoczesnej architektury do przybyłego na praktykę do Francji młodego polskiego architekta padła gdzieś w latach sześćdziesiątych. Nie minęło jeszcze nawet 20 lat od wojny, po której cały kraj był po prostu gruzowiskiem.

Od 25 lat cieszymy się wolnością i niepodległym państwem. Przeżywamy, zwłaszcza w ostatniej dekadzie, okres rozwoju gospodarczego, którego rozmach budzi respekt, a czasem i zazdrość zagranicy. Dźwigi i pokryte reklamami składy materiałów budowlanych stały się charakterystycznym elementem polskiego krajobrazu. A jednak po każdym powrocie z podróży po zachodnim świecie zadajemy sobie coraz bardziej dojmujące pytania o kondycję naszego krajobrazu i naszych miast. Zastanawiamy się, czy opinia Le Corbusiera była tylko diagnozą, czy także proroctwem o sile wyroku.

Na porządkiem mamy cały szereg wyjaśnień i usprawiedliwień. Zniszczenia obu wojen światowych, utrata wielkiej części kulturowego dziedzictwa, cywilizacyjna zapaść realnego komunizmu z jego księżycową gospodarką mieszkaniową, wreszcie zwyczajna, długoletnia bieda społeczeństwa i państwa. To wszystko bezsporne fakty. Jednak refleksja, czy cały współczesny wysiłek czyni nasze środowisko zamieszkania bardziej przyjaznym i piękniejszym, przynosi niepokojące wnioski.

Czy rzeczywiście stan polskiej przestrzeni, stan polskiego krajobrazu, stan polskich miast oraz – co ważniejsze – trendy zmian, jakie się na tych obszarach dokonują, są jedynie pochodną niezależnych od nas procesów, czy też konsekwencją naszych wyborów, naszych systemów wartości, wreszcie – naszej polityki?

* * *

W debacie publicznej zderzają się dwa obrazy. Pierwszy tworzą publikacje wyników konkursów w rodzaju „Polska pięknieje” czy „Życie w architekturze”, a także coraz liczniejszych nagród za najlepsze realizacje. Nie ulega wątpliwości, że poziom artystyczny polskiej architektury i poziom technologiczny polskiego budownictwa systematycznie rosną, a pojedyncze obiekty zaczęły nawet otrzymywać międzynarodowe nagrody i pojawiać się w zagranicznych periodykach. Ale jest i obraz drugi, niestety chyba dominujący: obraz kraju zachwaszczonego reklamami, pełnego budowlanej tandety i nieładu urbanistycznego.

¹ Wojciech Leśnikowski: *Corbu i Le Corbusier czyli efektowne dzieło efektywnej współpracy* [w:] „Architektura i Biznes”, nr 7/8 2014.

Jaka zatem jest kondycja „przestrzeni życia Polaków”? Czy mamy do czynienia z postępującą dewastacją kraju, czy też z coraz lepszym wykorzystaniem jego potencjału i walorów? Kto i jak tworzy tę przestrzeń i na podstawie jakich wartości? Czy procedury rządzące tymi procesami są optymalne i efektywne, czy wręcz przeciwnie? Pytań jest wiele i łatwo można je mnożyć, tym bardziej, że pojęcie „przestrzeni życia” dotyka bardzo wielu sfer, tyleż gospodarczych co społecznych.

Przestrzeń życia Polaków to zarówno panorama miasta w otwartym krajobrazie, jak harmonijna zabudowa wiejska i rozłóg pól, to jakość ulicy, przy której mieszkamy, dostępność usług w sąsiedztwie i łatwy dojazd do centrum, to dyscyplina reklam. To jakość architektury, i tej wielkiej – budynków – i miejskiego detalu, jakość miejsca pracy i naszego mieszkania, wygoda transportu publicznego i warunki parkowania, dostępność i poziom urzędzenia parków i terenów sportowych, to obecność przestrzeni uznawanej za miejsce wspólne mieszkańców, to wreszcie obywatelskie prawo wpływu na to, co się dzieje w szeroko rozumianym otoczeniu naszego mieszkania.

* * *

Art. 5 Konstytucji stwierdza: „RP strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Konstytucje innych krajów (np. Portugalii) posługują się pojęciem „prawa do środowiska naturalnego i kulturowego”. Nie ulega wątpliwości, że kształt miasta czy krajobraz jest zasobem kulturowym – pewną częścią zarówno narodowego dziedzictwa, jak i środowiska. To są dobra interesu wspólnego, jednocześnie Konstytucja (art. 21) gwarantuje ochronę własności i prawa dziedziczenia. Podkreśla, że jej ograniczenie może być dokonane tylko w ustawie między innymi ze względu na ochronę środowiska albo wolności i prawa innych osób (art. 31). Planowanie przestrzenne jest właśnie tym obszarem prawa materialnego, gdzie dokonuje się wyważanie interesu publicznego związanego z kształtowaniem środowiska i ochroną dziedzictwa, a interesem prywatnym związanym z wykonywaniem praw własności. Warto mieć świadomość, że każda debata nad reformą systemu planowania przestrzennego nieuchronnie dotyka podstawowych zagadnień konstytucyjnych.

Art. 75 Konstytucji RP stwierdza: „Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”.

Stwierdzenie o potrzebach mieszkaniowych obywateli rozumiane jest z reguły – zwłaszcza w kontekście dalszej części zdania – bardzo zawężająco, w domniemaniu, że prawodawcy chodziło jedynie o lokale mieszkalne. Jest jednak oczywiste, że potrzeby mieszkaniowe nie ograniczają się jedynie do lokali, ale są sumą różnych

elementów współtworzących środowisko mieszkaniowe. Ostatnio popularność zyskał dyskurs o „prawie do miasta”, które można utożsamiać z prawem do dobrej przestrzeni. To prawo oczekuje na uznanie przez analogię do prawa do dobrego środowiska.

„Potrzeby mieszkaniowe” to zarówno prawo do godnego mieszkania, jak i prawo do mieszkania w dobrym środowisku. Potrzeby mieszkaniowe to także potrzeby przestrzeni publicznej jako istotnego aspektu jakości życia i jakości zamieszkania. Prawo do godnego zamieszkania winno być zatem rozumiane jako prawo do dobrego urządzenia przestrzeni nie tylko pod kątem fizycznego dostępu do powietrza, światła i przyrody, ale także do przestrzeni publicznej zorganizowanej w sposób harmonijny i wartościowy estetycznie.

Nie można ignorować faktu, że przestrzeń i kształtowane w niej warunki zamieszkania są przedmiotem gry rynkowej i działań wielu podmiotów o indywidualnych, zróżnicowanych celach. Dlatego warto przytoczyć jeszcze jeden zapis konstytucyjny – Art. 76, mówiący: „władza publiczna chroni konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniem zagrażającym ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi”.

To wszystko tworzy ramy i podstawy do zdecydowanych działań w sferze publicznej i szeroko rozumianej materii zagospodarowania przestrzennego – działań zarówno legislacyjnych i regulacyjnych, jak politycznych i inwestycyjnych. W gospodarce przestrzennej – jak w mało której innej dziedzinie życia społecznego – w sposób szczególny wysuwa się na czoło pojęcie interesu publicznego. Realne prawo do dobrej przestrzeni dotyczyć bowiem musi nie tylko przestrzeni publicznej, ale każdej – czyli także znacznej części przestrzeni prywatnej. W pewnym sensie przy każdej inwestycji w przestrzeni interesariuszami są przecież wszyscy mieszkańcy danego miasta czy wioski.

* * *

Przekonanie, że przestrzeń – każda, a więc i prywatna – jest sprawą publiczną, ma bardzo poważne konsekwencje. Oznacza bowiem, że prawo zabudowy może przysługiwać właścicielowi nieruchomości tylko w takim zakresie, a jego przestrzeń może być urządzona tylko tak, aby uwzględnić wszystkie potrzeby wynikające z interesu publicznego. W gruncie rzeczy polska ustawa planistyczna tak to zapisuje. Rzecz w tym, że „interes publiczny” rozumiany jest niezwykle zawężająco lub jest słabo rozpoznany, a często nie zdefiniowany. W efekcie ukształtowało się przekonanie, że prawo zabudowy jest zwykłą pochodną prawa własności i właściwie niczym nie obciążone. A przecież wartość działki budowlanej w całości zależy od tego, co dzieje się na terenach sąsiednich, a więc żadne działania właściciela nie są oderwane od interesu całej wspólnoty. Muszą być przez tę wspólnotę kontrolowane. Oznacza to nowy sposób myślenia wychodzący od analizy dobra wspólnego, publicznego, w celu równoważenia praw właścicieli i wspólnoty. Dlatego planowanie przestrzenne

nie może być redukowane do tworzenia warunków do sprawnego zabudowywania terenów zgodnie z oczekiwaniami ich właścicieli, ale musi wychodzić od pytania – co najcenniejszego należy chronić, jak minimalizować straty środowiskowe, jak osiągnąć możliwie najwyższe efekty funkcjonalne i estetyczne, jak poprawić jakość przestrzeni życia, czyli warunki funkcjonowania wspólnoty.

Warto sobie uświadomić, że mówiąc o „przestrzeni życia Polaków” dotykamy w pierwszym rzędzie zagadnień gospodarki przestrzennej, która jest częścią gospodarki właśnie, a więc realnego systemu ekonomicznego. Dotyczy polityki regionalnej, czyli szczególnego wymiaru polityki rozwoju państwa, której segmentami są z kolei strategie: miejska i rozwoju terenów wiejskich. Rozważając „przestrzeń życia” zagłębiaamy się w zagadnienia planowania przestrzennego, gospodarki gruntami, podatków i opłat lokalnych, polityki mieszkaniowej, ochrony przyrody, ochrony dziedzictwa kulturowego i krajobrazu, gospodarowania środowiskiem (ekologii), polityki transportowej, zadań samorządu terytorialnego itd. Dotykamy równocześnie wielkich procesów społecznych: urbanizacji, edukacji dla kultury, kształtowania wspólnot i tożsamości lokalnych czy regionalnych, segregacji przestrzennej i związanych z tym wykluczeń.

Walki o dobrą przestrzeń życia Polaków nie da się w związku z tym sprowadzić do szerszej czy węższej korekty jednej czy drugiej ustawy, choć na pewno niektóre obszary legislacji wymagają szczególnie pilnej reformy. Chodzi tu raczej o wszechstronny i pełen rozmachu sposób myślenia o przestrzeni jako elemencie polityki rozwojowej państwa; istotą sprawy jest jakość życia i to nie tylko w tym mierzalnym, czysto ekonomicznym wymiarze, ale także jakość życia społecznego i rodzinnego oraz jakość życia wspólnoty – to zaś wymyka się prostym ocenom ilościowym. Co więcej, w zagospodarowaniu przestrzennym dominują procesy długotrwałe; efekty przychodzą tu nieprędko, za to są nieuniknione, a ich skutki – wręcz nie do usunięcia. Poruszamy się bowiem w obszarze zasobów i wartości nieodtwarzalnych oraz prawie nieodwoływalnych rozstrzygnięć.

Stan krajobrazu i architektury ujawnia bardzo wiele o stanie społeczeństwa. Mówiąc wprost, określa jego poziom cywilizacyjny. Jakość przestrzeni jest bowiem pochodną zarówno możliwości materialnych – technicznych i ekonomicznych, jak i pochodną poziomu kulturowego – wartości i aspiracji. Ta opinia nie jest nowym odkryciem – raczej starą prawdą. Myli się jednak ten, kto uważa, że sprawy krajobrazu czy ładu przestrzennego to domena „pięknoduchów”, że to jakieś imponderabilia. Przeciwnie – stan gospodarki przestrzennej ma bezpośredni wpływ na funkcjonowanie całych działów gospodarki: jest po prostu ważnym czynnikiem budowania konkurencyj-

ności. I wcale nie chodzi tu jedynie o „marketing miejsca”, skądinąd ważny element polityki rozwojowej miast czy regionów, ale także o budowanie przewagi w zakresie standardów dostępności i obsługi, jakości sąsiedztwa, stanu ekologii, sprawności i bezpieczeństwa lokalizacji inwestycji itd. „Przestrzeń życia” nie jest obszarem budowania jakiegoś szczególnego komfortu, ale twardego konkurowania narodów i państw. To nie przypadek, że gospodarka przestrzenną i środowiskiem stała się przedmiotem działań wszystkich rządów, z reguły za pośrednictwem specjalnie powołanych w tym celu ministerstw, a w Unii Europejskiej niewiele jest krajów, które nie prowadzą własnej polityki architektonicznej.

* * *

To niezwykle paradoks, że reforma samorządowa (komunalna) – powszechnie uważana za jedną z najważniejszych reform dwudziestopięciolecia – jako idea zaczęła się rodzić w środowisku urbanistów. To w tej grupie zawodowej narastała frustracja, że choć gospodarka jest planowa i nie ma żadnych ograniczeń związanych na przykład z własnością prywatną, to plany miast właściwie nie są realizowane, zaś kolejne inwestycje tylko pogłębiają chaos. Przyczynę tego stanu rzeczy upatrywano w ściśle branżowym i hierarchicznym zarządzaniu, a co za tym idzie – braku ośrodka władzy zorientowanego na jakość funkcjonowania całej jednostki osadniczej. Mieliliśmy do czynienia z deficytem samorządu terytorialnego. Jednak powstanie samorządu gminnego, któremu przypisano zadania dotyczące gospodarki przestrzennej, wcale nie uzdrowiło sytuacji. Co więcej, zmiany wielu elementów otoczenia prawnego jeszcze tę sytuację pogorszyły. Na przykład uchylene wszystkich dotychczasowych planów zagospodarowania przestrzennego jednym aktem było działaniem zupełnie bez precedensu.

Warto przypomnieć, że jeśli idzie o sam system planowania przestrzennego, to w okresie ostatnich kilku lat podjęto szereg inicjatyw zmierzających do jego przekształcenia, ale żadna z nich nie zakończyła się faktyczną i znaczącą zmianą prawa. Najdalej idącym projektem była dopracowana i uzgodniona w szczegółach (także przez samorządy terytorialne) bardzo głęboka nowelizacja ustawy o planowaniu przestrzennym, opracowana w Ministerstwie Infrastruktury w latach 2007–2011 pod kierunkiem ministra Olgierda Dziekońskiego. Ten obszerny dokument nie został jednak wniesiony pod obrady Sejmu, między innymi ze względu na upływ kadencji parlamentu. Wybrane innowacje tej nowelizacji stały się podstawą inicjatywy senackiej, której jednak też nie nadano biegu proceduralnego

Reforma inspirowana przez komisję „Przyjazne Państwo”, uchwalona przez sejm VII kadencji, dotycząca zresztą głównie prawa budowlanego, została podważona przez Trybunał Konstytucyjny, zaś najambitniejszy projekt obecnej kadencji – „kodeks budowlany”, opracowywany przez specjalną Komisję Kodyfikacyjną, nie został jeszcze nawet przyjęty przez rząd. Innymi słowy – tworzą kolejne projekty, mające reagować na złe tendencje, a choć nie wdrożono ich w życie, niewątpliwie

można już wyodrębnić grupę rozwiązań wspólnych dla dotychczasowych inicjatyw legislacyjnych, wokół których zaczął się kształtować pewien konsensus. Pogarszający się stan gospodarki przestrzennej stał się przedmiotem coraz liczniejszych diagnoz (np. przyjętej przez rząd koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju) i memoriałów. Coraz częściej jest też tematem publicystycznym, źródłem obywatelskich akcji i ruchów. Co charakterystyczne, inicjatywy w tym zakresie przejęli od urbaniistów socjologowie i animatorzy kultury.

Na tym tle należy podkreślić znaczenie prezydenckiej inicjatywy ustawodawczej w postaci projektu ustawy „o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu”. Jest to wyraźny sygnał dany przez głowę państwa, że pewne procesy anarchizujące polski krajobraz poszły za daleko i konieczna jest interwencja. Ustawa daje samorządom lokalnym instrumenty porządkowania sfery reklamy zewnętrznej, a samorządom regionalnym – narzędzia kształtowania zagospodarowania obszarów tzw. krajobrazów wrażliwych. Ustawa pozwala także lepiej kontrolować kreowanie nowych dominant krajobrazowych. Szczególne znaczenie inicjatywy prezydenckiej polega na jej nowej motywacji. Wszystkie dotychczasowe regulacje w gospodarce przestrzennej jako swój cel i uzasadnienie podawały usprawnienie procesów inwestycyjnych. Sporządzanie planów było tradycyjnie rozumiane jako instrument wspierający prawo zabudowy terenu. Charakterystyczne, że pojawiające się w publicystyce argumenty na rzecz nowego Kodeksu Budowlanego także posługują się właśnie tą retoryką – usprawnienia, przyspieszenia i uproszczenia trybu uzyskiwania pozwoleń na budowę, ba, nawet ograniczenia ich zakresu. Inicjatywa prezydencka wychodzi z innych przesłanek: z troski o jakość tego, co wspólne – polskiej przestrzeni zamieszkania, polskiego krajobrazu. Nie koncentruje się na sprawnych procedurach, ale na wartościach – na elementach jakościowych.

Nie sposób nie zauważyć, że takiej zmiany myślenia wymaga cały kompleks ustawodawstwa planistycznego. Niniejszy raport stawia sobie za cel wskazanie kierunku, w którym taka korekta systemu mogłaby pójść. Pomysłodawcom reform musi towarzyszyć świadomość, że dotyczą one bardzo wrażliwej społecznie sfery i bardzo skomplikowanej materii prawa, na dodatek nie regulowanej prawem europejskim. Każdy z zaawansowanych cywilizacyjnie krajów przez lata wypracował własne systemy, głęboko zakorzenione w lokalnej tradycji prawa i praktyce.

Fundamentalne reformy w sferze planistyczno-budowlanej musiałyby oznaczać pewne zahamowanie (pytanie – na ile krótkotrwale?) procesów inwestycyjno-budowlanych, co w naturalny sposób wzmacnia obawy każdej władzy, szczególnie w warunkach wątpliwej czy niepewnej koniunktury gospodarczej. W zbiorowej pamięci zachował się obraz „terapii szokowej” Balcerowicza, która była niezbędną, celową i ostatecznie zakończoną sukcesem, ale jednak spowodowała dwa lata recesji gospodarczej i stała się źródłem kilku zjawisk o długoletnich, negatywnych konsekwencjach.

Raport *Przestrzeń życia Polaków* dotyka jedynie kilku wybranych aspektów jakościowego rozwoju urbanistycznego, czy szerzej – rozwoju urbanistycznego kraju. Podjęto w nim próbę wskazania najbardziej charakterystycznych tendencji rozwojowych naszych miast, dramatycznych – choć rzadko będących przedmiotem refleksji – procesów przemian terenów wiejskich, a także przekształceń krajobrazu otwartego, szczególnie w aspekcie wielkich inwestycji infrastrukturalnych. Jako przedmiot cząstkowych diagnoz wybrano problematykę tworzenia i zarządzania przestrzeniami publicznymi, rolę ruchów obywatelskich w zarządzaniu miastem, wreszcie znaczenie standardów obsługi i wyposażenia miast oraz ekonomicznych aspektów współczesnych procesów urbanistycznych. Przedmiotem analizy stały się także sprawy edukacji urbanistycznej i promocji architektury.

Raporty diagnostyczne, które zamieszczamy tu w ich autorskich wersjach, posłużyły za podstawę do sformułowania rekomendacji, przedstawionych jako dorobek zespołu autorskiego. Charakter rekomendacji jest – co naturalne – nakierowany na wątki legislacyjne, odnoszące się do różnych obszarów prawa materialnego. Jak już bowiem powiedziano, „przestrzeń życia” jest systemem złożonym – wypadkową nakładania się wielu sfer życia gospodarczego i polityki społecznej, nie poddaje się zatem prostym zabiegom korekty jedną czy drugą ustawą. Część rekomendacji, zwłaszcza o charakterze nielegislacyjnym, kierowana jest do rządu, do środowisk zawodowych, a zwłaszcza do samorządów, które swoimi działaniami inwestycyjnymi czy decyzjami strategicznymi mogą być czynnikiem wielkich zmian.

Raport powstawał w szczególnym czasie. Polska przygotowuje się do realizacji kolejnej – trzeciej już – edycji programów operacyjnych wspieranych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, programów bezprecedensowych co do skali zewnętrznego wsparcia finansowego. Nie ma wątpliwości, że inwestycje najbliższej dekady silnie zmienią krajobraz kraju i stan zagospodarowania naszych miast i wsi. Ważne, aby ocenom realizacji programów pod względem technicznym i sprawności ich wdrożenia towarzyszyła ocena ich jakości; abyśmy formułowali cele oraz tworzyli procedury i standardy postępowania, które będą sprzyjać kształtowaniu wyższej jakości przestrzeni życia Polaków, nie tylko w okresie aktualnej perspektywy finansowej, ale i w dalszej przyszłości. Tak aby kiedyś na pytanie o Polskę mogła paść odpowiedź: „Polska? A tak, pamiętam, piękny kraj”.

Janusz Sepiół

Tendencje w rozwoju polskiej urbanizacji

Zbigniew Paszkowski Współpraca: Grażyna Schneider-Skalska,
Elżbieta Węclawowicz-Bilska

I. Wprowadzenie

Współczesny kształt i przestrzeń polskich miast cechuje duża dynamika zmian. Jest to zarówno dynamika wzrostu i rozwoju, przejawiająca się rozrostem obszarów zurbanizowanych i coraz większym zagęszczeniem miast, jak i dynamika destrukcji, wynikająca z likwidacji zakładów przemysłowych, migracji i depopulacji niektórych miast i regionów oraz narastającego chaosu przestrzennego. **Coraz częściej zamiast o „miastach” mówimy o „przestrzeni zurbanizowanej”, gdyż rozmywają się granice między miastem a otaczającymi je obszarami – zurbanizowanymi, lecz pozbawionymi cech miejskości.** Rozwój urbanistyczny zmienił skalę i znaczenie miejskości oraz sposób funkcjonowania miast. Analiza procesów zmian zachodzących w przestrzeni zurbanizowanej powinna wskazać, jak wspierać trendy wartościowe i pozytywne, a jak eliminować te nieprawidłowe, zagrażające funkcjonowaniu miast, generujące nieład przestrzenny i nierównowagę rozwojową.

Obserwowany w polskich miastach chaos przestrzenny i funkcjonalny jest wynikiem słabości systemu planowania i nadmiernego liberalizmu w obszarze gospodarowania. Doprowadziło to do obniżenia sprawności funkcjonalnej miast i ich zdolności prawidłowego planowanego i efektywnego rozwoju, pogorszyło jakość środowiska i wartość estetyczną przestrzeni miejskich. Trzeba dodać, że właściwe gospodarowanie przestrzenią pozytywnie wpływa nie tylko na tworzenie ładu i porządku przestrzennego, ale również na społeczność lokalną i jej stan zdrowia oraz rozwój gospodarczy.

Porządkowanie przestrzeni i przywracanie jej ładu to zadanie trudne – bo złe przyzwyczajenia mają tendencję do utrwalania się – ale nie niewykonalne. Trzeba jak najszybciej wpłynąć na zmiany zachodzących procesów, przekształcić system planistyczny oraz wyznaczyć nowe cele i zasady funkcjonalno-przestrzennego zagospodarowania miast (przestrzeni zurbanizowanych) oraz odpowiednie sposoby realizacji tych zadań. Ze wstępnej analizy wynika, że na szczególną uwagę zasługują zagadnienia:

- > suburbanizacji żywiolowej;
- > kurczenia się miast;
- > rewitalizacji miast;

- > metropolizacji;
- > reurbanizacji;
- > oceny wartości estetycznej architektury i jakości przestrzeni publicznych;
- > dostosowania systemu planowania przestrzennego do współczesnych potrzeb kształtowania przestrzeni życia Polaków.

2. Zjawiska makroprzestrzenne

2.1. Suburbanizacja

Zjawiskiem o największych konsekwencjach dla rozwoju urbanistycznego w Polsce jest suburbanizacja – tendencja występująca paradoksalnie zarówno w okresie stabilizacji i rozwoju gospodarczego, jak i w okresach dla procesu urbanizacji kryzysowych (regresu urbanistycznego).

Suburbanizacja może mieć charakter zorganizowany, gdy na podstawie uchwalonych miejscowych planów zagospodarowania terenu powstają podmiejskie zespoły zabudowy, lub niezorganizowany, chaotyczny, choć najczęściej zgodny z legalnie wydanymi decyzjami administracyjnymi i z istniejącym prawem (np. z decyzjami o warunkach zabudowy). W pobliżu miast natomiast suburbanizacja przyjmuje na ogół charakter zorganizowanych, deweloperskich osiedli mieszkaniowych jedno- i wielorodzinnych lub obszarów przeznaczonych dla różnego rodzaju usług. Dominują wśród nich usługi zagregowane z funkcjami miejskimi (transport, składy, drobna wytwórczość) oraz handel w licznych formach centrów handlowych zawierających m.in. sklepy wielkopowierzchniowe (czyli o powierzchni 2000 m²) i branżowe.

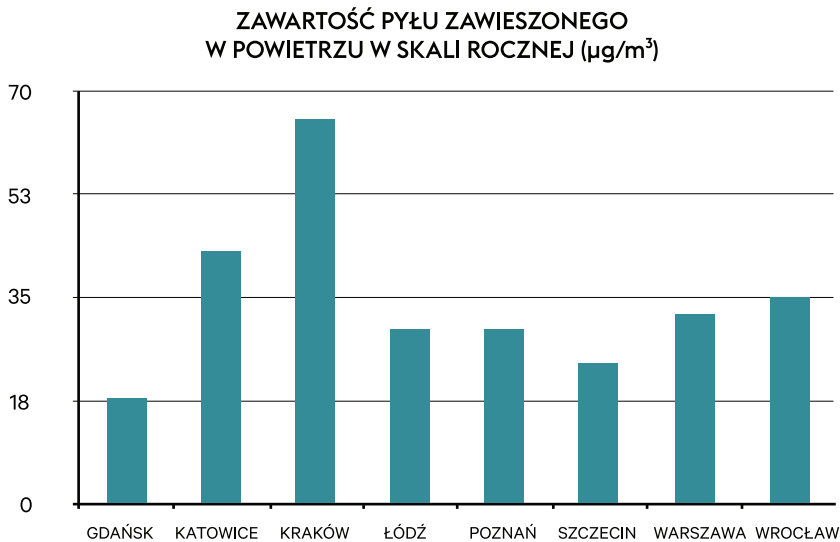
Sukcesywne, niekontrolowane anektowanie coraz to nowych terenów pod zabudowę jednorodziną to zjawisko suburbanizacji żywiłowej. Opiera się ona głównie na podziale terenów rolnych na działki inwestycyjne i uzyskiwaniu pozwoleń na budowę drogą decyzji o warunkach zabudowy opartych na zasadach „dobrego sąsiedztwa” (w sytuacji, gdy nie istnieje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego). W Polsce zjawisko to ma charakter spontaniczny, składający się z dużej liczby małych przedsięwzięć, głównie w rejonach podmiejskich dużych aglomeracji, w wyniku czego miasto centralne zostaje otoczone pierścieniową zabudową jednorodziną, sporadycznie wielorodziną oraz usługową. **Przekształcanie terenów rolnych w budowlane drogą uchwalania planów miejscowych z przeznaczeniem gruntów rolnych pod zabudowę lub wydawania decyzji o warunkach zabudowy stało się łatwym środkiem na generowanie kapitału zarówno przez prywatnych właścicieli gruntów rolnych, jak i gmin** (szczególnie na terenach popegeerowskich Polski Północnej i Zachodniej). Dodatkowym problemem jest budowa tzw. „siedlisk rolniczych” na terenach rolnych i zabudowa powstająca wzdłuż istniejących ciągów drogowych o charakterze „ulicowym”, wykorzystująca istniejącą infrastrukturę i zgodna z przepisami prawa – o samowolach budowlanych nie wspominając. Rozwój przestrzenny dużych ośrodków miejskich prowadzi do wchłaniania mniejszych organizmów osadniczych – miasteczek i wsi. Jest to szczególnie widoczne na obszarach konurbacji śląskiej, aglomeracji Krakowa, Warszawy czy metropolii trójmiejskiej. Z reguły tworzą się w ten sposób nowe przestrzenie zurbanizowane – przypadkowe, fragmentaryczne, nie powiązane w żaden logiczny system; można je nazwać międzymiastem, miastem rozproszonym, miastem sieciowym czy rozmytym układem urbanistycznym.

Generalnie rzecz ujmując, **współczesna suburbanizacja w Polsce charakteryzuje się ekstensywnością, rozproszaniem zabudowy i przypadkowością.**

Te nowe formy urbanizacji peryferyjnej cechuje brak szkieletu kompozycji urbanistycznej i zwartości przestrzennej, co generuje nieład przestrzenny oraz niefunkcjonalność komunikacyjną i infrastrukturalną. W układzie rozproszonym utrudniona jest budowa i utrzymanie infrastruktury technicznej (sieci i dróg) oraz komunikacji publicznej, a ich budowa i utrzymanie wymaga wysokich nakładów. Transport indywidualny, który staje się podstawowym środkiem transportu, prowadzi do zatłoczenia i niedrożności systemu komunikacyjnego łączącego peryferia i miasto centralne. Tereny rolne na obszarach suburbanizacji tracą swą funkcjonalność i stają się nieużytkami – w oczekiwaniu na przekwalifikowanie na tereny budowlane. Istniejące tam wcześniej wsie zmieniają się w zespoły zabudowy mieszkalnej, a ich mieszkańcy porzucają tradycyjne zajęcia rolnicze – uprawy i hodowlę zwierząt.

Rozwojowi suburbanizacji rozproszonej sprzyjają charakterystyczne czynniki organizacyjne procesu inwestycyjnego, które zapewniają inwestorom łatwiejsze przeprowadzenie inwestycji oraz niższe koszty gruntu i lokalnej siły roboczej do prac budowlanych w gminie podmiejskiej niż w dużych ośrodkach miejskich; gminom natomiast ułatwiają poprawę finansów dzięki sprzedaży gruntów pod nową zabudowę.

Czynnikiem sprzyjającym suburbanizacji jest również niezadowalający stan przestrzeni zurbanizowanej miast i chęć ucieczki od uciążliwości warunków życia w mieście – metropolii (hałas, sąsiedzi, zatłoczenie, zanieczyszczenie powietrza i wody).



Ryc. 1. Stopień skażenia środowiska miejskiego mierzony jest zawartością pyłu zawieszonego (PM 10) w powietrzu w skali rocznej. Wartość normatywna zawartości pyłu wynosi 20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Z przebadanych 65 miast w Polsce tylko 6 spełnia tę normę (Gdańsk, Elbląg, Koszalin, Zielona Góra, Wałbrzych, Olsztyn). Kraków jest najbardziej skażonym miastem w Polsce. Dane z roku 2013.

Oprac. własne na podst. danych WHO

Istnieją też przyczyny natury psychologicznej, skłaniające mieszkańców miast do osiedlania się na ich obrzeżach. Jest to chęć podejmowania działań na własną rękę (indywidualizm jako przeciwieństwo PRL-owskiego wymuszonego kolektywizmu) i możliwość kreatywnego działania, siła tradycji zamieszkiwania na obszarach wiejskich, polska tradycja ogrodu, a także poczucie wolności we władaniu własnym terenem. W niewystarczający sposób hamują suburbanizację mankamenty zamieszkiwania w suburbiach związane z gorszą dostępnością do infrastruktury technicznej, społecznej i usługowej, można bowiem korzystać z sieci sklepów internetowych i samochodu. Dzięki telewizji i internetowi łatwiej jest zrezygnować z bezpośredniego i bliskiego dostępu do wydarzeń społecznych i kulturalnych. Także i mniejsza liczba miejsc pracy w obszarach podmiejskich przestaje być argumentem, gdyż zmiany w sposobie jej wykonywania – praca na odległość, praca w ramach wolnego zawodu czy praca okresowa – dają większe możliwości mieszkania i zatrudnienia poza obszarem intensywnej urbanizacji miasta centralnego.

Żywiolowy proces suburbanizacji jest w Polsce faktem przestrzennym, ale także wyrazem wolności budowlanej, rozumianej powszechnie jako prawo do swobodnej zabudowy własnego terenu. Ilustruje sprzeczność między interesem inwestorów (dążeniem do wolności inwestycyjnej), a racjonalnością tzw. dobra społecznego, powoduje nadmierne koszty infrastrukturalne i inne skutki negatywne. Całkowite wyhamowanie procesu suburbanizacji z pewnością nie jest możliwe, lecz pożądane jest jego ograniczenie (zgodnie z uchwalonymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz studiami uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego gmin zaplanowano już tereny budowlane, które mogą pomieścić ponad 70 mln mieszkańców²). Podstawowym motorem nakręcającym suburbanizację jest jednak czynnik ekonomiczny: spekulacja gruntami.

Reasumując, negatywne skutki przestrzenne suburbanizacji żywiolowej to:

- > dysfunkcjonalność obszaru na skutek rozlewania się zabudowy wzdłuż dróg, co powoduje utrudnienia komunikacyjne i podnosi zagrożenie wypadkowością;
- > brak infrastruktury technicznej lub wysokie koszty jej budowy (drogi, media) na obszarze urbanizacji rozproszonej oraz nieekonomiczność organizacji transportu zbiorowego, skutkująca brakiem połączeń komunikacji publicznej (np. linii autobusowych);
- > zajęcie cennych przyrodniczo terenów podmiejskich oraz ograniczanie powierzchni i dostępności terenów rolnych, leśnych i rekreacyjnych;
- > zagrożenie dla wartościowego krajobrazu (naturalnego i kulturowego) – chaos przestrzenny w odbiorze estetycznym i „zachwaszczenie” krajobrazu nieskoordynowanymi formami zabudowy;
- > blokowanie możliwości funkcjonalnego, racjonalnego uporządkowania przestrzeni, w przyszłości umożliwiającego do jej dalszy rozwój i intensyfikację zabudowy;
- > powstawanie chaotycznej, beładnej zabudowy obrzeżnej miast centralnych, która staje się z czasem obszarem zurbanizowanym, trudnym do prawidłowego zagospodarowania funkcjonalnego i zintegrowania z miastem centralnym;
- > zagrożenie dla zharmonizowanego, funkcjonalnego, zrównoważonego rozwoju;

1 J. Koziński, *Doktryna swobody budowlanej. Aspekty ekonomiczne i urbanistyczne* [w:] „Problemy planistyczne”, wiosna 2012, ss. 5-24

- utrudnienia w życiu rodzinnym i realizacji procesów wychowawczych dzieci, utrudnienia w kontaktach z różnymi formami edukacji grupowej dzieci i młodzieży, w rezultacie forma zabudowy niesprzyjająca rozwojowi demograficznemu.
- wyludnianie się śródmieść miast centralnych, a szczególnie wyprowadzka osób najbardziej przedsiębiorczych (klasa średnia, znaczący podatnicy), które osiedlając się na obszarach suburbiów i tam płacąc podatki korzystają jednak z infrastruktury technicznej, usługowej i społecznej miasta centralnego, obniżając jego dochody.

2.2. Depopulacja i „kurczenie się” miast

Nowym zjawiskiem urbanistycznym, związanym głównie z procesami demograficznymi, jest kurczenie się miast, które w pewnej grupie miast przybrało niebezpieczną skalę i stanowi zagrożenie dla utrzymania jakości przestrzeni życia Polaków.

W najbliższych dziesięcioleciach zapewne ponad 70% ogółu mieszkańców naszego globu będzie mieszkać na obszarach zurbanizowanych. Nie będą to już miasta w tradycyjnym ich rozumieniu, a raczej wielkie, zrastające się z sobą aglomeracje miejskie i obszary zurbanizowane. Mimo powszechnego przyrostu liczby mieszkańców miast na świecie, w wielu miejscowościach następują procesy wyludniania (depopulacji), których konsekwencje przestrzenne określane są pojęciem „kurczenia się miast”. Zjawisko to w Europie nie może pozostać niezauważone – od roku 1990 więcej miast europejskich odnotowuje ubytek ludności niż jej wzrost³. Szczególne nasilenie tego zjawiska nastąpiło w Europie Środkowo-Wschodniej, gdzie na ogólne niekorzystne trendy gospodarcze i demograficzne nałożyły się skutki transformacji ustrojowej. Pojęcie to jest stosunkowo nowe i nie zostało jeszcze ściśle zdefiniowane z uwagi na złożone przyczyny tego zjawiska.

Powodem depopulacji⁴ jest niska atrakcyjność miast, brak miejsc pracy i idący z tym w parze ujemny przyrost naturalny, wynikający ze starzenia się społeczeństwa oraz emigracji zarobkowej i migracji w poszukiwaniu lepszej jakości życia. Kurczenie się miast może mieć charakter względny lub bezwzględny. Kurczenie się względne zachodzi wówczas, gdy następuje odpływ ludności z miasta do gmin sąsiadujących, bezwzględne natomiast oznacza odpływ mieszkańców zarówno z miasta, jak i otaczającego obszaru zurbanizowanego. Jest to proces bardzo niekorzystny, w którym ujemny przyrost naturalny nakłada się na emigrację i pogarszanie się struktur funkcjonalno-przestrzennych miasta, co powoduje spiralę destrukcji.

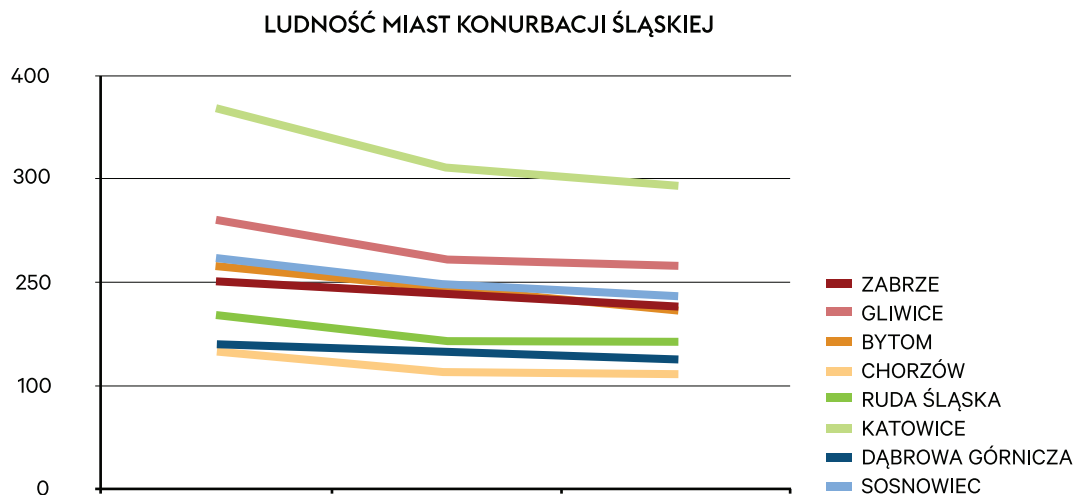
Depopulacja i towarzyszące jej zjawisko kurczenia się miast i całych regionów stanowi poważne wyzwanie dla kształtowania polskiej polityki miejskiej i regionalnej. Prognozy przewidują, że istotne zmiany związane z regresem demograficznym ujawnią się w pełni w roku 2020. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030) zakłada, że największy spadek populacji zaznaczy się na obszarach Sudetów, Wysoczyzny Bielskiej i Białostockiej, Warmii i Mazur przy granicy z Obwodem Kaliningradzkim oraz na Rostoczu Południowym. Przyrost liczby mieszkańców nastąpi w największych miastach Polski Wschodniej, zwłaszcza w Olsztynie, a także w Warszawie czy Krakowie⁵.

³ Turok I., Mykhenko V., *The trajectories of European Cities, 1960–2005*, „Cities”, 24, 3, 2007, s.165-182

⁴ Zagadnieniu kurczenia się miast poświęcona została m.in. akcja CIRES „Cities Regrowing Smaller” organizowana przez COST, w której wziął udział Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu

⁵ Strzelecki Z., *Regionalne konsekwencje spadku liczby mieszkańców w Polsce*, SGH, Warszawa; Bieńkowska E., *Depopulacja jako wyzwanie dla polskiej polityki miejskiej*, Minister Rozwoju Regionalnego

Zjawisko kurczenia się miast występuje głównie w miastach małych, do 100 tys. mieszkańców, i miastach związanych z przestarzałymi monokulturami przemysłowymi, ale daje się też zauważyć w dzielnicach śródmiejskich miast dużych i średnich. Bywa również rezultatem nierównomiernej dystrybucji dóbr i usług doprowadzającej do znacznego zróżnicowania potencjałów i atrakcyjności poszczególnych miast i obszarów. Przy wzrastającej mobilności społeczeństwa, naturalnym zjawiskiem jest migracja w celu poprawy warunków życia lub podjęcia pracy. Kurczenie się miast stanowi poważne zagrożenie dla utrzymania ich zrównoważonego rozwoju, w tym utrzymania jakości życia.



Ryc. 2. Zmiany depopulacyjne w miastach konurbacji śląskiej w latach 1988-2012.

Oprac. własne na podst. danych GUS

Zjawisko kurczenia się miast ma źródło w splocie uwarunkowań ekonomicznych, środowiskowych i społecznych.

Uwarunkowania ekonomiczne to: brak pracy, brak możliwości dalszego rozwoju (kształcenia się), a dla miast małych – także regres wiodących funkcji miasta wynikający najczęściej z procesu dezindustrializacji, gdzie nie pojawiają się w zamian inne funkcje i możliwości przekwalifikowania kadr. W miastach dużych regres w wyniku dezindustrializacji najczęściej kompensuje pojawienie się innych funkcji wiodących, ale wymagających zmian w strukturze zatrudnienia - przekwalifikowania pracowników, doksztalcenia lub nowych kadr.

Uwarunkowania środowiskowe to zanieczyszczenie środowiskowe zurbanizowanego i niska jakość mieszkania w środowisku miejskim, skłaniające do zmiany miejsca zamieszkania.

Uwarunkowania społeczne to zjawiska składające się na depopulację miast, czyli niski przyrost demograficzny wynikający z ogólnych tendencji kulturowych, deprecjacji tradycyjnego modelu rodziny, niewystarczającej polityki prorodzinnej, ale też z trudności w samodzielnym utrzymaniu rodziny przy

jednej osobie pracującej, emigracji zarobkowej za granicę, migracji wewnętrznych w kraju w poszukiwaniu lepszych warunków życia.

Kurczenie się miast oznacza dezintegrację dotychczasowych struktur przestrzennych i funkcjonalnych na ich obszarach, powstawanie pustostanów i nieużytków przemysłowych, a także znaczący dla rozwoju miasta ubytek ludności aktywnej zawodowo. W obszarach miast kurczących się, tracących swą bazę ekonomiczną, pojawia się istotny wątek społeczny związany z degradacją depopulacyjną. Charakteryzuje się ona zbiednieniem dużych grup społecznych, rozwojem marginesu społecznego, subkultur, postaw skrajnych, roszczeniowych i ksenofobicznych.

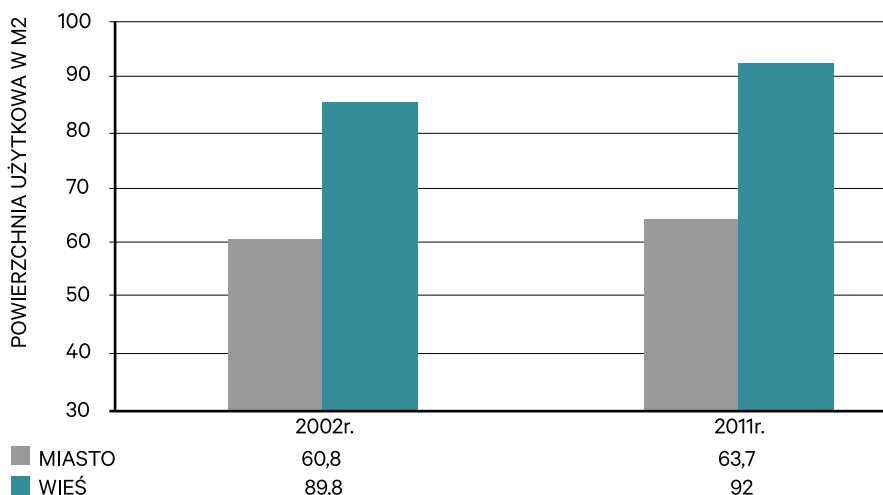
Alarmująca sytuacja demograficzna, przejawiająca się depopulacją i kurczeniem się miast, już dziś w wielu z nich powoduje wyhamowanie możliwości rozwoju. Spirala kumulujących się zjawisk negatywnych może prowadzić nawet do zagłady miasta.

Mimo tych alarmujących informacji o depopulacji miast w Polsce należy przewidywać dalszy ich rozwój urbanistyczny. Wynika to między innymi z niskiego standardu mieszkaniowego Polaków w porównaniu do standardu w innych krajach europejskich. Wskaźnikiem jakości warunków mieszkaniowych jest powierzchnia użytkowa przypadająca na jednego mieszkańca. W roku 2012 wynosiła ona w Polsce przeciętnie 25,9 m²/mk, przy czym w miastach wskaźnik ten wynosił 25,4 m²/mk, a na wsi 26,8 m²/mk. Zaobserwować można też różnice regionalne – w województwie warmińsko-mazurskim jest to 22,9 m²/mk, a w województwie mazowieckim 28,4 m²/mk.

Dla porównania, w Europie najwyższymi wskaźnikami szczył się Dania – 53 m²/mk i Austria – 52,1 m²/mk. W Niemczech ten wskaźnik wynosi 43,4 m²/mk, w Hiszpanii 36,4 m²/mk, a w Bułgarii 31,6 m²/mk. Relacja dostępności powierzchni mieszkaniowej w Niemczech, Hiszpanii i w Polsce dość dokładnie odwzorowuje proporcje wielkości PKB na głowę mieszkańca w tych krajach. Niższe od Polski są wskaźniki na Węgrzech i w Rumunii. Standard powierzchni użytkowej na mieszkańca udaje się podnosić w tempie 1 m² w ciągu średnio 3 lat. To pokazuje skalę dystansu. Jeszcze boleśniesz jest porównanie wskaźnika częściej stosowanego przez Eurostat, a mianowicie liczby pokoi na jednego mieszkańca. W Polsce wynosi on nieco ponad 1, najwyższy zaś jest w Belgii i wynosi 2,3 pokoju na mieszkańca. Średnia europejska to 1,6. Posługując się tym wskaźnikiem należałoby szacować skalę niedoboru mieszkań w Polsce na astronomiczną liczbę 8 mln (w tej chwili liczba zamieszkałych mieszkań jest niższa niż 14 mln). Pokazuje to nawet nie tyle skalę potrzeb, ile rozmiary cywilizacyjnego dystansu.

W dalszej perspektywie trzeba też się liczyć ze wzrostem imigracji do Polski ze Wschodu i Południa, co zwiększy popyt na przestrzeń zurbanizowaną.

ZASOBY MIESZKANIOWE ŚREDNIA POWIERZCHNIA UŻYTKOWA MIESZKANIA W M²



Ryc. 3. Przyrost średniej powierzchni użytkowej mieszkań w latach 2002-2012.

Oprac. własne na podst. Rocznika Statystycznego 2013, tab. 11(226)

2.3. Metropolizacja

Metropolizacja jest procesem rozwoju wiodących ośrodków miejskich, zmierzającym do zwiększenia sieci powiązań zewnętrznych i kontaktów pomiędzy krajowymi i zagranicznymi ośrodkami metropolitalnymi. Proces ten, zachodzący także w Polsce, związany jest z rozbudową powiązań komunikacyjnych (transportowych, w zakresie łączności i technologii teleinformatycznych), a także ze stopniowym włączaniem się polskich miast do sieci wielkich ośrodków metropolitalnych o znaczeniu ponadnarodowym.

Urbanistycznym rezultatem metropolizacji jest rozwój miejskich obszarów funkcjonalnych wokół miasta centralnego, stającego się metropolią (obszarów metropolitalnych). Miejski obszar funkcjonalny (obszar metropolitalny) stanowi jego bezpośrednie zaplecze funkcjonalne, przejmując część funkcji ośrodka centralnego (metropolii). W wielu krajach metropolie, jako bieguny wzrostu gospodarczego, stanowią jeden z filarów kształtowania ładu przestrzennego w skali ponadregionalnej. W zakresie powiązań zewnętrznych funkcjonowanie metropolii obejmuje sfery: polityczną, społeczną, naukową i ekonomiczną. Specyfika struktury funkcjonalnej metropolii sprowadza się do silnego rozwoju sektora usług wyższego rzędu, zwłaszcza takich jak nauka, finanse, ubezpieczenia, usługi dla podmiotów gospodarczych czy kultura. **Metropolie są ośrodkami eksportu innowacji i recepcji innowacji.** Skala tych ponadlokalnych funkcji stanowi istotny czynnik klasyfikacji metropolii.

Mówiąc o metropolizacji trzeba też mieć na uwadze nie tylko zagadnienia rozwoju gospodarczego, ale również rolę metropolii jako miast historycznych, pełniących wiodącą rolę w określeniu polskiej tożsamości oraz wyznaczaniu wartości i kreowaniu wzorców jakości życia. Konsekwencją metropolizacji powinno być zharmonizowanie rozwoju wszystkich metropolii wraz z ich obszarami metropolitalnymi w celu zwiększenie ich konkurencyjności gospodarczej i kulturowej względem innych miast europejskich.

Potrzeba ta szczególnie ostro zarysowała się po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, gdy miasta polskie stały w jednym szeregu z innymi miastami europejskimi do rywalizacji o środki inwestycyjne na rozwój, szkoły wyższe, inwestycje, miejsca pracy, turystykę kulturalną itd. Proces metropolizacji oznacza silniejsze powiązania z innymi ośrodkami metropolitalnymi, to zaś prowadzi do częściowego uniezależnienia się miasta centralnego od regionalnego zaplecza i osłabienia powiązań regionalnych. Metropolie pozostają jednak nadal istotnymi elementami sieci osadniczej i wzajemnych oddziaływań z otoczeniem terytorialnym, a najistotniejszym czynnikiem jest tu rozwój sieci komunikacyjnej i transportowej. Mimo częściowego osłabienia powiązań regionalnych, metropolię wspomaga rozwój całego obszaru. Proces metropolizacji miast wynika z globalizacji gospodarczej, naukowej i politycznej, i stanowi istotny czynnik współczesnego rozwoju cywilizacyjnego kraju.

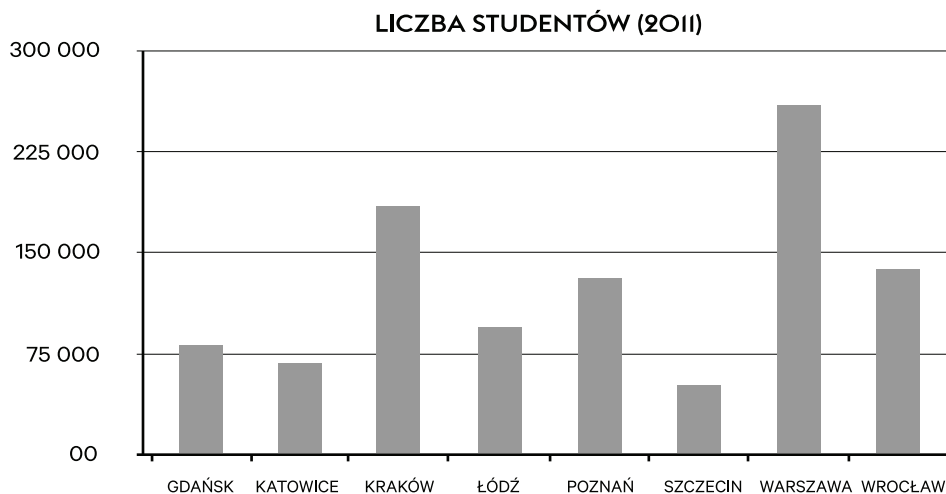
W ramach programu studialnego dotyczącego funkcji miejskich w Europie, ESPON⁶ przeprowadził typologię funkcjonalną obszarów zurbanizowanych, ustalając trzy kategorie:

- europejskie metropolitalne obszary wzrostu, zwane MEGA (ang. Metropolitan European Growth Areas);
- ponadkrajowe i krajowe funkcjonalne obszary zurbanizowane;
- regionalne i lokalne funkcjonalne obszary zurbanizowane.

Zgodnie z tym studium ustalone zostały cztery kategorie metropolii MEGA. ESPON wysoko ocenił policentryczność układu osadniczego Polski (najwyższy wskaźnik policentryczności w Europie). Wśród największych miast w Polsce wyróżniono Warszawę jako „potencjalną metropolię europejską” III rzędu (*potential MEGA*) oraz siedem innych ośrodków metropolitalnych, nadając im kategorię „słabo wykształconej metropolii europejskiej” IV rzędu (*weak MEGA*). Do tych ośrodków zaliczono Kraków, konurbację śląską, Trójmiasto, Poznań, Wrocław, Łódź i Szczecin. Jak widać z tej klasyfikacji, metropolie polskie – poza Warszawą – mają w kontekście europejskiego systemu metropolitalnego niewielkie znaczenie. Wśród wymienionych wyżej ośmiu ośrodków metropolitalnych występuje też zróżnicowanie jakościowe. Poniższe tabele przedstawiają wybrane kryteria charakteryzujące te ośrodki. Szczególnie wyróżnia się w tym zestawieniu metropolia warszawska, która w ostatnim okresie jeszcze zwiększyła dystans w stosunku do innych miast. Fakt ten odzwierciedla niepokojący powrót centralizacji decyzyjno-gospodarczej w Polsce, zauważalnej szczególnie w okresie spowolnienia gospodarczego, gdy większość miast regionalnych rejestruje symptomy regresu. Korzystna policentryczność układu osadniczego Polski z siedmioma potencjalnymi ośrodkami metropolitalnymi poza Warszawą wynika z historycznie uwarunkowanej, równomiernej struktury osadniczej w większej części kraju i sprzyja możliwościom rozwoju metropolii niestołecznych. Niestety statystyki wyraźnie wskazują, że policentryzm w budowaniu systemu metropolitalnego uległ osłabieniu. W niektórych krajach europejskich policentryczne układy osadnicze są trudne do uzyskania, z uwagi na znaczne różnice między nielicznymi miastami dużymi a pozostałymi ośrodkami miejskimi, Polska natomiast ma szansę na wypracowanie takiego układu.

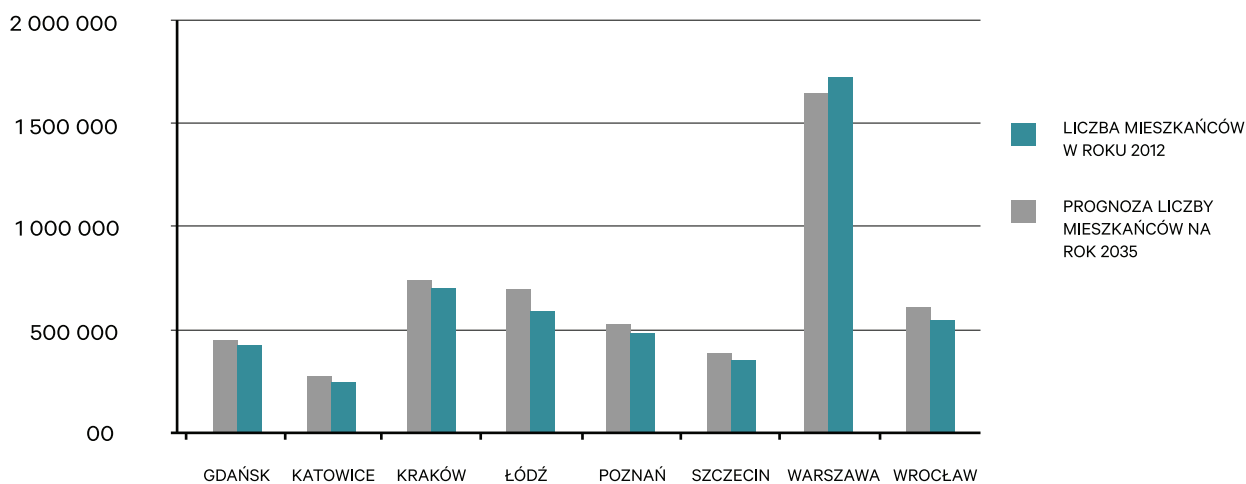
⁶ Europejska Sieć Obserwacyjna Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej, ESPON (ang. *European Observation Network for Territorial Development and Cohesion*), to program badawczy dotyczący badań nad rozwojem przestrzennym Europy. Program jest finansowany ze środków Programu Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III przez państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz Islandię, Norwegię i Szwajcarię. W Polsce koordynację programu ESPON prowadzi Krajowy Punkt Kontaktowy Programu ESPON w Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) na Uniwersytecie Warszawskim.

Obserwowana słabość metropolii niestołecznych w Polsce jest rezultatem centralistycznej polityki Warszawy, skupiającej niemal wszystkie instytucje administracji państwowej, sektora finansowego i ubezpieczeniowego, kultury, mediów publicznych, transportu, a także siedzib firm europejskich i globalnych. Paradoksalnie, wyjątek stanowi brak scentralizowanego systemu autostradowego skupionego na Warszawie; jest to efekt realizacji koncepcji rusztowego układu autostrad północ-południe i wschód-zachód, pochodzącej z założeń opracowanych w ramach Układu Warszawskiego.



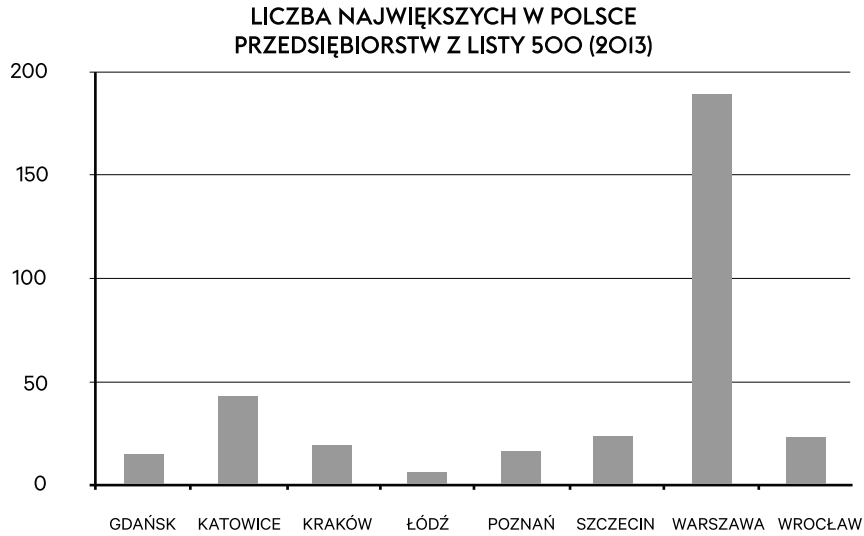
Ryc. 4. Liczba studentów na wszystkich uczelniach w ośrodkach metropolitalnych w roku 2011.

Oprac. własne na podst. danych GUS

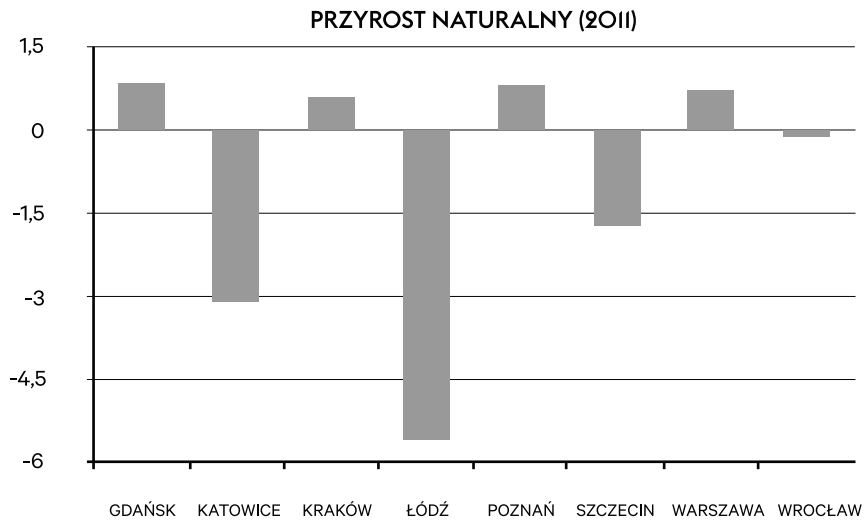


Ryc. 5. Prognoza wzrostu liczby mieszkańców miast metropolitalnych w Polsce do 2035 roku w stosunku do roku 2012.

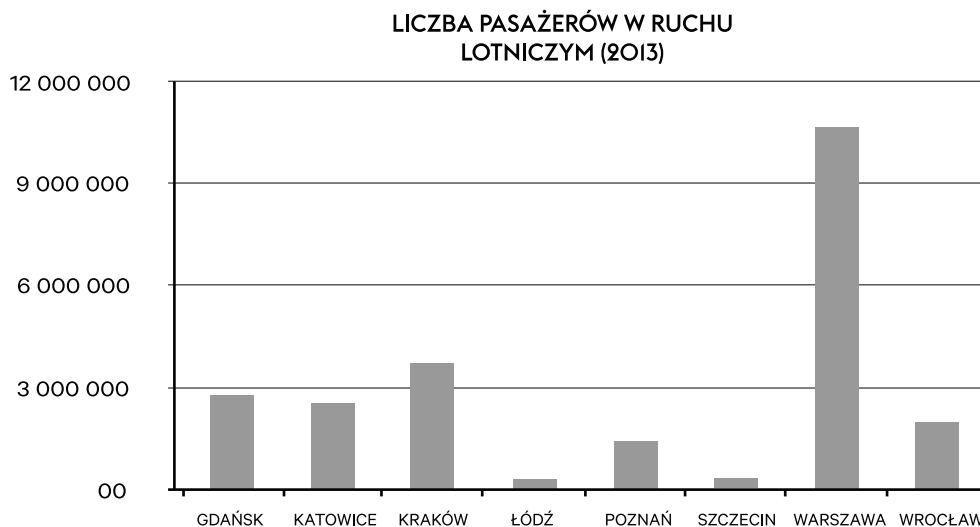
Oprac. własne na podst. danych GUS



Ryc. 6. Liczba największych w Polsce przedsiębiorstw z listy 500 zlokalizowanych w polskich miastach metropolitalnych.
Oprac. własne na podst. danych GUS



Ryc. 7. Przyrost naturalny w ośrodkach metropolitalnych w roku 2011.
Oprac. własne na podst. danych GUS



Ryc. 8. Liczba pasażerów w ruchu lotniczym krajowym i zagranicznym w portach lotniczych polskich miast metropolitalnych.

Oprac. własne na podst. danych GUS

3. Tendencje zmian jakościowych

3.1. Rewitalizacja i gentryfikacja

Podstawowym wyzwaniem rozwojowym, przed którym stoją polskie miasta, są procesy rewitalizacyjne istniejących i zdegradowanych zasobów zabudowy i obszarów. Ich stan jest skutkiem dotychczasowej polityki miejskiej i mieszkaniowej, stanowiącej w znaczącej mierze dziedzictwo gospodarki PRL.

Kształt przestrzeni zurbanizowanej w Polsce podlega przyspieszonym procesom transformacji i globalizacji oraz wynikającym z tych procesów zjawiskom standaryzacji przestrzennej i kulturowej. Towarzyszą im zaniedbania w otoczeniu i zanikanie lokalnej i regionalnej specyfiki obszarów zurbanizowanych. **Uniformizacja architektoniczno-przestrzenna miast i brak efektywnej ochrony dziedzictwa kulturowego prowadzi do zacierania się specyficznego lokalnego charakteru przestrzeni zurbanizowanej.** Proces rewitalizacji ma z założenia przeciwstawić się tym tendencjom i przyczynić się do zachowania dziedzictwa kulturowego, a także do funkcjonalnego wykorzystania pustostanów i obszarów zdegradowanych dla nowych funkcji miejskich i nowych miejsc pracy.

Na zakres, możliwości, formę, przebieg procesu i rezultaty rewitalizacji wpływa szereg czynników, zróżnicowanych w zależności od skali problemów i lokalnej specyfiki. Najistotniejsze z nich to:

- > zużycie funkcjonalne i techniczne obiektów budowlanych i infrastruktury technicznej miasta, szczególnie w wyniku rabunkowej polityki mieszkaniowej z czasów gospodarki socjalistycznej (kwaterunek);
- > zmiany technologiczne w funkcjonowaniu miasta i jego elementów;

- zmiany w strukturze własności terenów i obiektów budowlanych;
- możliwość wykorzystania zasobów budowlanych i terenowych do nowych funkcji, w tym w szczególności funkcji publicznych, kulturotwórczych;
- wskazania wynikające z ochrony konserwatorskiej dziedzictwa;
- kształtowanie przestrzeni identyfikacji z historyczną tożsamością miejsca;
- miejska polityka inwestycyjna i mieszkaniowa;
- zagadnienia społeczne (mieszkania komunalne, socjalne, zastępcze, bezrobocie);
- dążenie do uzyskania wyższych standardów jakościowych miejskiej przestrzeni publicznej, przestrzeni zamieszkania, środowiska pracy.

Polityka rewitalizacyjna jest zadaniem własnym gmin, zadaniem publicznym, realizowanym w celu zapewnienia nowych przestrzeni rozwojowych w obszarach zurbanizowanych, poprawy jakości zamieszkania (doposażenie i modernizacja mieszkań, termorenowacja), promowania wielofunkcyjności użytkowania przestrzeni, lepszego zarządzania zasobami energetycznymi i materiałowymi oraz ugruntowywania tożsamości lokalnej przez rewaloryzację wartości przestrzennych i estetycznych miast. W wielu przypadkach przy zagospodarowaniu zdegradowanych terenów i obiektów mamy do czynienia z tymczasowością zastosowanych rozwiązań przestrzennych. Obserwuje się również stosowanie podobnych, standardowych rozwiązań architektonicznych (inwestycje sieciowe, jak stacje paliw, restauracje, markowe sklepy i galerie handlowe, biurowce itd.). Brak głębszej analizy wartości przestrzeni zdegradowanej i skutecznej ochrony dziedzictwa kulturowego prowadzi przy wielu nowych inwestycjach w obszarach rewitalizacji do zacierania się, czy wręcz zanikania specyficznego lokalnego charakteru miast. **Proces rewitalizacji ma z założenia dążyć do funkcjonalnego wykorzystania pustostanów i obszarów zdegradowanych dla nowych funkcji miejskich i nowych miejsc pracy, ale jednocześnie przeciwdziałać tendencjom zmierzającym do całkowitego wymazywania śladów dziedzictwa kulturowego.**

W ostatnich latach w Polsce zrealizowano bardzo wiele interesujących projektów rewitalizacji, przywracając do życia zaniedbane zespoły zabudowy i parki, a także rekultywując tereny przemysłowe na cele kultury, rekreacji i parki przemysłowe. Skala degradacji społeczno-przestrzennej istniejącej zabudowy w miastach i terenów, jakie utraciły sens swojego poprzedniego użytkowania, jest jednak nadal ogromna.

3.2. Rewitalizacja zabudowy mieszkaniowej

Rewitalizacja może dotyczyć obszaru zabudowanego o wysokim stopniu zużycia technicznego budynków, ich niskiej wartości użytkowej, dysfunkcjonalności lokali mieszkalnych i usługowych. Jeśli nie wymaga zmian w konstrukcji obiektów i sposobu przeznaczenia terenu, ma charakter modernizacyjny. W przypadku występowania większej niespójności struktury przestrzennej, wymagającej gruntowej przebudowy i przeprogramowania obszaru zurbanizowanego tak, aby lepiej odpowiadał potrzebom społecznym i ekonomicznym miasta i gminy, mamy do czynienia z obszarami transformacji.

Zgodnie z intencją opracowywanego obecnie Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego, obszary modernizacji i transformacji powinny być wyznaczane w studium uwarunkowań i rozwoju przestrzennego gminy.

W dotychczasowej praktyce rewitalizacyjnej w odniesieniu do zasobów zabudowy mieszkaniowej stosuje się trzy modele działania:

- > rewitalizacja związana z wymianą społeczną, odzyskaniem wartościowych obiektów w atrakcyjnych lokalizacjach, podniesieniem ich wartości i odsprzedażą osobom lub instytucjom o wyższych dochodach;
- > podniesienie wartości zabudowy poprzez jej kompleksową renowację, z jednoczesnym programem resocjalizującym i zachowaniem mieszkańców w ich miejscu zamieszkania, bez „wymiany społecznej” mieszkańców.
- > model małych ulepszeń – system dofinansowań do działań naprawczych i podnoszących standardy użytkowe lokali.

Z pierwszym modelem procesu rewitalizacji obszarów śródmiejskich, o charakterze deweloperskim, wiąże się zmiana statusu zabudowy mieszkaniowej, podwyższenie jej standardów i kosztów utrzymania – proces znany pod nazwą „gentryfikacji”. W ten sposób w śródmieściach następuje wyraźna poprawa stanu istniejącej zabudowy i ulic oraz stopniowa wymiana społeczna: miejsce mieszkańców lokali komunalnych i kwaterunkowych zajmują osoby o wyższym statusie społecznym i finansowym. W efekcie rewitalizacji następuje wzrost cen nieruchomości w centrum miasta, a lokale zajmowane są na ekskluzywne apartamenty, biura i pracownie przedstawicieli wolnych zawodów, jednostek gospodarczych świadczących usługi specjalistyczne (banki, kancelarie prawne, prywatne gabinety lekarskie itp.) oraz usługi gastronomiczne i pensjonatowe.

Drugi z modeli stosowany jest przede wszystkim na obszarach o silnej tożsamości, gdzie więzi społeczne i tradycje rodzinne definiują sposób zamieszkiwania.

Model trzeci, dotyczący małych ulepszeń, wiąże się głównie z remontami lokali mieszkalnych (budowa łazienki, modernizacja ogrzewania, wymiana okien itd.). Ten model rewitalizacji realizowany jest przy znaczącym udziale mieszkańców. Niewielkie prace modernizacyjne, podejmowane przez wspólnoty lub prywatnych właścicieli, jeśli będą dofinansowywane przez gminy lub fundusze zewnętrzne, mogą w znaczny sposób przyczynić się do poprawy standardów zamieszkania i przestrzeni użytkowanej społecznie („program małych ulepszeń” realizowany był m.in. w Szczecinie już w latach 90. ubiegłego wieku). Istotą tego programu jest uwolnienie inicjatyw i przedsiębiorczości mieszkańców pragnących działać na rzecz własnego środowiska zamieszkania oraz ograniczenie postaw roszczeniowych wobec miasta.

Proces rewitalizacji może prowadzić gmina, spółki z udziałem gminy (np. TBS-y), powołani w tym celu operatorzy, ale także osoby prywatne, inwestorzy, mieszkańcy, członkowie wspólnot mieszkaniowych i lokatorzy. W dotychczasowej formule rozdziału środków na rewitalizację ich przeznaczanie na remonty prywatnych lokali mieszkalnych traktowane było jako zabroniona „pomoc publiczna”.

Znacząca ilość środków przeznaczonych na rewitalizację miast posłużyła do przeprowadzenia remontów elewacji lub centralnych przestrzeni publicznych o charakterze wizerunkowym i estetyzującym, co w wielu przypadkach nie rozwiązało istoty problemu jakości życia Polaków. **Zakładane przez inicjatorów cele rewitalizacji w postaci pobudzenia inicjatyw oddolnych, współpracy „władzy” ze społeczeństwem i kreowania nowych miejsc pracy i aktywności, poza nielicznymi wyjątkami się nie powiodły.** Rewitalizacja jako zbiurokratyzowany proces dystrybucji środków finansowych na przeciwdziałanie degradacji miast jest realizowana nadal w miejskich i gminnych systemach administracyjnych.

3.3. Przestrzeń poprzemysłowa i recykling przestrzeni

Zmiany w sektorze produkcji i zmiany funkcjonalno-przestrzenne dotychczasowych przestrzeni i obiektów przemysłowych stały się istotnym elementem transformacji gospodarczej. Upadek części zakładów przemysłowych, zwłaszcza „przemysłów tradycyjnych”, pozostawił w przestrzeni miast rany i blizny.

Dzięki dużej rozrzutności w szafowaniu terenami w czasach PRL zakłady przemysłowe dysponowały nieomal nieograniczonymi terenami, które w wielu miastach stanowią dziś obszary problemowe. Kumulacja zaniedbań peerelowskich, transformacji systemu gospodarczego, kryzysu finansowego, sytuacji geopolitycznej i negatywnych tendencji urbanizacyjnych doprowadziła do wielowarstwowej degradacji polskich miast, miasteczek i wsi.

Przemianom polityczno-gospodarczym towarzyszą istotne wyzwania związane z procesami transformacji XIX-wiecznej zabudowy industrialnej i wojskowej, której funkcja ulega zmianie. Obiekty o charakterze przemysłowym zostały w wielu przypadkach objęte ochroną konserwatorską z uwagi na konieczność zachowania dziedzictwa architektonicznego i świadectwa industrialnej przeszłości bądź adaptowane do nowych funkcji. Pozostawiona przestrzeń i architektura poprzemysłowa i powojskowa ulega w ten sposób swoistemu procesowi „recyklingu przestrzennego”.

W wielu wypadkach **usunięcie funkcji przemysłowych z obszarów śródmiejskich i wprowadzenie w to miejsce funkcji ogólnomiejskich (mieszkaniowych i usługowych) wykorzystujących zabytkowe, postindustrialne formy zabudowy może przynieść istotne korzyści miastu i jego mieszkańcom.** W obszarach objętych rewitalizacją korzystne jest zwłaszcza tworzenie nowych miejsc pracy, „reindustrializacja”, czyli ponowne użycie terenów poprzemysłowych dla funkcji wciąż produkcyjnych, lecz nowej generacji, respektujących uwarunkowania ochrony środowiska.

Proces adaptacji obiektów i terenów poprzemysłowych i powojskowych jest złożony i obarczony wieloma problemami, jak na przykład skażenie gruntów, uzbrojenie podziemne, istniejące pozostałości fundamentów itd., co powoduje zwiększone koszty dostosowania terenu. Realizację nowych inwestycji utrudnia także brak planów miejscowych. Obszary zdegradowane wypełniają się jednak stopniowo nowymi funkcjami, o nowej logice przestrzennej, w wielu przypadkach formami tymczasowymi. Substancja wartościowych obiektów poprzemysłowych podlega zaawansowanym zabiegom modernizacyjnym i konserwatorskim. Ustawa o ochronie zabytków traktuje obiekty poprzemysłowe w taki sam sposób jak każdą inną architekturę zabytkową, co stwarza poważne problemy i podwyższa koszty ich transformacji i adaptacji.

Szczególne oczekiwania społeczne wiążą się z transformacją poprzemysłowych przestrzeni nadwodnych, te bowiem oferują wyjątkowo atrakcyjne możliwości tworzenia przestrzeni życia Polaków w miastach. Nowe zagospodarowanie (recykling) dużych obszarów przestrzeni poprzemysłowych należy postrzegać jako proces długofalowy (jako przykład długiego okresu niezbędnego na wprowadzenie przekształceń posłużyć może rewitalizacja szczecińskich i gdańskich terenów stoczniowych i portowych, łódzkich manufaktur tekstylnych i wiele innych) i przedmiot specjalnej troski władz. Realizowane w polskich miastach projekty rewitalizacyjne dotyczą głównie obszarów wizerunkowych – centrów miast i konserwacji zabytkowych obiektów (np. modernizacja rynków staromiejskich, konserwacja zespołów sakralnych, iluminacja zabytków) – lub projektów komercyjnych (np. transformacje obiektów poprzemysłowych na centra handlowe). Znacznie rzadziej rewitalizacja służy podstawowym, rzeczywistym potrzebom Polaków – realizacji oddolnych inicjatyw społecznych, kreowaniu nowych miejsc pracy i poprawie jakości i dostępności przestrzeni usługowo-mieszkaniowej. Stosunkowo rzadkie są przykłady przekształcania obszarów zdegradowanych na dostępne publicznie tereny otwarte, przeznaczone na zielen rekreacyjną,

ścieżki rowerowe, tereny sportu i rekreacji mieszkańców. Konwersja na ogół staje się możliwa, gdy pojawia się „inwestor biznesowy”, natomiast samorządy zazwyczaj dość niechętnie podejmują inicjatywę tworzenia gminnych, niedochodowych inwestycji, służących wyłącznie mieszkańcom i podnoszącym jakość przestrzeni miejskiej.

Występujący w wielu miastach brak planów miejscowych utrudnia realizację nowych inwestycji i sprawia, że utrwalają się rozwiązania tymczasowe. Nowy Kodeks Urbanistyczno-Budowlany wprowadza możliwość opracowania tzw. „planu rewitalizacji”, jako aktu prawa miejscowego zastępującego miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zebrane doświadczenia wskazują, że dotychczas nie powiodły się próby pobudzanie inicjatyw oddolnych i rozwoju współpracy władz gminnych z społeczeństwem w celu kreowania nowych miejsc pracy i aktywizacji społeczeństwa do działania na rzecz gminy. Mimo 25 lat demokracji, w polskim społeczeństwie wciąż istnieje swoisty, uwarunkowany historycznie antagonizm „my-oni” pomiędzy „władzą” – reprezentowaną zarówno przez instytucje państwowe, jak i organa gminne i samorządowe – a społeczeństwem. Tam, gdzie udało się nawiązać konstruktywną współpracę, w procesach rewitalizacji osiągnięto pozytywne rezultaty. Generalnie jednak rewitalizacja to zbiurokratyzowany proces dystrybucji środków finansowych ukierunkowany na przeciwdziałanie degradacji miast, realizowany głównie za pośrednictwem miejskich i gminnych systemów administracyjnych. Dlatego też niezwykle ważnym czynnikiem sprzyjającym powodzeniu w procesach rewitalizacji jest utworzenie pośredniczących podmiotów zarządzających tymi procesami – operatorów rewitalizacji. Według projektu Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego operatorem rewitalizacji może być gmina, ale również spółka kapitałowa z udziałem gminy, inna osoba prawna, a nawet inwestor działający w trybie urbanistycznego projektu realizacyjnego.

3.4. Reurbanizacja i model miasta zwarteo

Tendencją przeciwną do opisanego powyżej zjawiska suburbanizacji jest powoli zarysowujący się trend do reurbanizacji – czyli „powrotu do miasta”, do wielkomiejskiej kultury i intensywnego, wielofunkcyjnego sposobu wykorzystania przestrzeni.

Zgodnie z zapisami w Karcie Lipskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich, Zwarta struktura zasiedlenia stanowi ważną podstawę efektywnego i zrównoważonego wykorzystania zasobów. Można ją osiągnąć za pomocą planowania przestrzennego i miejskiego, które poprzez dokładną kontrolę dostępności gruntu i spekulacyjnych inwestycji budowlanych zapobiega bezładnej zabudowie miasta (...).

Poprawa jakości zamieszkiwania w mieście (odnowa obszarów śródmiejskich, infrastruktury, eliminacja uciążliwości środowiskowych itp.) przez tworzenie przyjaznych i dostępnych przestrzeni publicznych zachęca do zamieszkiwania w centrum miasta, stanowiąc alternatywę w stosunku do budowania domku z ogródkiem na jego dalekich peryferiach. Obserwuje się duże zainteresowanie małymi mieszkaniami położonymi blisko centrów miast ze strony przedstawicieli młodego pokolenia, którym miasto oferuje lepsze warunki zamieszkania niż peryferia. Reurbanizacja wskazuje na tendencję do zmiany paradygmatu „dążenia do własności” na paradygmat „udziału w korzystaniu w przestrzeni miejskiej”, życiu miasta i jego „miejskości”.

Warto mieć na uwadze, że **te dzielnice polskich miast, które uważane są za najbardziej interesujące, cechuje bogata historia i duża zwartość zabudowy.** Reprezentują one model miasta europejskiego ukształtowanego w okresach gospodarczego rozwoju miast, o charakterystycznej skali przestrzeni publicznych, ulic i placów, czytelnej kompozycji, zagęszczeniu i przemieszaniu różnych funkcji. Kontynuacja tego

modelu miasta, tak różnego od miasta modernistycznego o szerokich arteriach i blokach mieszkalnych rozrzuconych w zieleni, stanowi niewątpliwą szansę na reorganizację miasta.

Rozwiązywanie kilku istotnych zagadnień, występujących powszechnie w obszarze śródmieść miast polskich, może w znaczący sposób przyczynić się do reurbanizacji miast. Chodzi tu szczególnie o następujące kwestie:

- › **zanieczyszczenie powietrza** – w większości miast polskich mieszkania w starej zabudowie są ogrzewane paliwem stałym w piecach lub lokalnych kotłowniach. Poprawa jakości powietrza możliwa jest po kompleksowo przeprowadzonej zmianie systemu ogrzewania budynków na system centralnego ciepła miejskiego lub system ogrzewania gazowego. Drugim poważnym źródłem zanieczyszczenia jest ruch samochodowy. Eliminacja ruchu tranzytowego, wprowadzenie rozszerzonych stref pieszych i zwiększenie udziału komunikacji publicznej stosującej silniki elektryczne to rozwiązania, które mogą te uciążliwości wyeliminować. Działania takie wymagają jednak decyzji planistycznych i komunikacyjnych w skali miasta i aglomeracji;
- › **trudna dostępność dojazdu samochodem i brak miejsc do parkowania** - w obszarach śródmiejskich dostępność ta jest niewielka z uwagi na wysoką gęstość zabudowy, uwarunkowania konserwatorskie i brak możliwości budowy nowych obiektów garażowych czy parkingowych;
- › **gentryfikacja** – tendencja do „uszlachetnienia przestrzeni zurbanizowanej” w obszarach śródmiejskich, na ogół o historycznym rodowodzie, jest istotnym czynnikiem procesu reurbanizacji i wiąże się z wymianą struktury społecznej w obszarach śródmiejskich. Dotychczasowi lokatorzy są przekwaterowywani do lokali zastępczych w innych częściach miasta, odpowiednich do ich społecznego statusu (lokale komunalne, TBS, mieszkania zastępcze). W wielu przypadkach również właściciele mieszkań uzyskanych w drodze prywatyzacji (na ogół z dużą bonifikatą) nie są w stanie pokrywać kosztów utrzymania mieszkania i je odsprzedają. Gentryfikacja jest przejawem zmian społecznych w mieście i – z jednej strony – miernikiem powodzenia procesu reurbanizacji śródmieść, z drugiej zaś – polem miejskiego konfliktu o przestrzeń pomiędzy grupami mieszkańców o odmiennym statusie majątkowym i władzami miasta;
- › **uporządkowanie struktury usługowej** – w wielu miastach kryzys i zmiany własności i użytkowników lokali handlowo-usługowych doprowadziły do stanu bezładu przestrzennego. Ponieważ zaś o charakterze miasta w dużej mierze świadczy parter jej zabudowy, nieuporządkowanie tej sfery miejskiej, bylejałość sztyldów, wystaw, pustostany itd. sprawiają wrażenie przygnębiające i obniżają wartość dzielnicy;
- › **reprivatyzacja** – wciąż nierozwiązany problem uregulowania roszczeń względem zagarniętego w różny sposób mienia prywatnego powoduje niepewność i niechęć do inwestowania w obszarach i obiektach komunalnych „zagrożonych” możliwością reprivatyzacji.

Dla powodzenia procesu reurbanizacji za najważniejsze uznać należy powstanie społecznego, powszechnego trendu, mody na „powrót do miasta”. Wówczas inne przeszkody będą stopniowo eliminowane przez nacisk społeczny powiększającego się lobby „nowych mieszczan”. Symptomy tego procesu obserwowane są już w większych polskich miastach.

Istnieje poważna rozbieżność pomiędzy prawnymi instrumentami planistycznymi a jakością przestrzeni miast zbudowanej w rezultacie ich zastosowania oraz wyzwaniem, przed którymi stoją polskie miasta w najbliższej i dalszej przyszłości. Dzieje się to w sytuacji relatywnie dobrej dostępności środków finansowych na inwestycje i na rewitalizację miast oraz przy znaczącej dynamice rozwoju gospodarczego.

4.1. Adekwatność instrumentów sterowania rozwojem przestrzennym

Stosowane obecnie formy sterowania rozwojem miasta przez instrumenty planistyczne i inwestycje miejskie coraz mniej przystają do współczesnego tempa przemian, innowacyjności, zmienności i efemeryczności sposobów użytkowania.

Obowiązujący w Polsce od 2003 roku, wprowadzony ustawą system planowania przestrzennego opiera się na założeniu, że istnieje stały i silny trend urbanizacyjny (rozwojowy), którego niepoohamowana kreatywność wymaga stosowania różnego rodzaju zakazów i zaleceń. Dziś w wielu regionach Polski jest inaczej: bardziej przydatne wydaje się być stymulowanie zrównoważonego rozwoju, a nie zakazy zabudowy. Obecna restrykcyjna ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie ma charakteru stymulującego, wspomagającego i tworzącego płaszczyznę współdziałania różnych grup interesów na rzecz przestrzeni objętej planem. Nie stymuluje też postulowanych w ustawie inicjatyw i partycypacji społecznej, których udział w planowaniu przestrzennym jest marginalizowany. Do tego dochodzą kłopoty z realizacją planów miejscowych. **Po 10 latach funkcjonowania nowej ustawy, która obligatoryjnie zdezaktualizowała wszystkie istniejące wcześniej plany zagospodarowania, plany miejscowe obejmują zaledwie 25% obszaru Polski.** A te, które uchwalono, dają przyzwolenie na zabudowę terenów rolnych w niespotykanym dotąd zakresie i dla niebywale dużej liczby mieszkańców.

W wielu wypadkach uchwalenie planu miejscowego pociąga za sobą konieczność budowy infrastruktury, której koszty musi ponosić gmina. Wiąże się to z odszkodowaniami za zajęcie terenu pod urządzenia infrastruktury lub za obniżenie wartości gruntów, nie zachęca zatem gmin do tworzenia planów miejscowych. Z praktyki wynika, że system prawny odnoszący się do kształtowania przestrzeni w Polsce jest zbyt sztywny. **W planowaniu ważne jest uwzględnienie dynamiki zachodzących zmian przestrzennych; sztywny układ planu nie jest adekwatny wobec nieustannie zmieniających się potrzeb i możliwości inwestycyjnych.** Ważnym problemem współczesnego planowania jest wyważenie pomiędzy sprzecznymi interesami właścicieli gruntów a interesami różnych grup społecznych⁷. W okresie PRL prawa jednostki i własności były podporządkowane prawom ogółu – czyli *de facto* państwu. Rewolucja demokratyczna odwróciła tę relację, a możliwość obrony interesów właścicielskich doprowadziła do blokowania niezbędnych procesów rozwoju przestrzennego.

Obecny system planowania przestrzennego nie sprzyja realizowaniu zasad zrównoważonego rozwoju ani też tworzeniu ładu przestrzennego, którego definicja ustawowa jest niezbyt czytelna.

Istota problemu tkwi w przyjętych w tym systemie zasadach:

- zasada równości wszystkich podmiotów wobec prawa, w tym zrównanie interesu publicznego z interesem prywatnym osób fizycznych,

⁷ Nowakowski M., *Sto lat planowania przestrzeni polskich miast (1910-2010)*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2013

- › brak określenia obowiązków właścicieli, jakie wynikają z tytułu prawa własności;
- › powierzenie decyzji o przeznaczeniu terenów do wyłącznej kompetencji samorządu gminnego;
- › nałożenie na gminy obowiązku rekompensowania właścicielom strat wynikających z uchwalenia planu miejscowego i jednocześnie możliwość udziału gminy w zyskach powstałych w wyniku uchwalenia planu (pokusa spekulacji);
- › zobowiązania gminy do prowadzenia jawnego i społecznie kontrolowanego planowania przy niskiej możliwości i skuteczności społecznego śledzenia drogi powstawania planów;
- › wdrażanie założeń polityki państwa wyłącznie przez decyzje planistyczne podejmowane na poziomie gminy.

4.2. Niedostatki obecnego systemu planowania miast

- › Decyzje o warunkach zabudowy wydawane są niezależnie od ich zgodności ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego; nie muszą też być zgodne z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, które są jeszcze w trakcie opracowania.
- › Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego opracowywane są dla terenów wolnych od zabudowy (rolniczych), co stymuluje nadmierny rozwój obszarów zurbanizowanych i generuje nadmierne koszty wynikające z nałożonego na gminy obowiązku zapewnienia realizacji infrastruktury w zaplanowanych przez gminę obszarach funkcjonalnych.
- › Podziały gruntów rolnych na działki budowlane następuje wyprzedzająco, przed opracowaniem projektów urbanistycznych. Nie stosuje się przy tym scaleń i wtórnych podziałów. W wyniku takich podziałów powstają ułomne i przypadkowe kształty działek i budowanej na nich architektury.
- › Prawo przewiduje, że planowanie przestrzenne jest zadaniem gmin i to one są odpowiedzialne za jego realizację. Ponieważ znikł zawód urbanisty, każdy może wykonać opracowanie studium i MPZP. Sytuacja taka spowodowała deprecjację zawodu planisty przestrzennego, urbanisty i architekta – zawodów zaufania publicznego.
- › Brak jest prawnych możliwości kontroli jakości projektowanej architektury, jeśli tylko spełnia ona ogólne warunki MPZP i warunki konserwatorskie. Wojewódzki konserwator zabytków jest jedyną instancją uprawnioną do wydania decyzji negatywnej z uwagi na jakość projektowanej formy architektonicznej, ale jedynie na obszarach objętych ochroną konserwatorską.
- › Planowanie przestrzenne stało się czynnością administracyjno-techniczną, a realizacja udziału społecznego ma charakter formalny i niekonstruktywny.
- › Brakuje koordynacji planowania przestrzennego z planowaniem inwestycyjnym i gospodarczym w gminach.
- › Brak jest wariantowego rozpatrywania problemów przestrzennych poprzez organizowanie warsztatów (*charette*) z udziałem wielu podmiotów zainteresowanych kształtem przestrzeni, konkursów architektoniczno-urbanistycznych, analiz założeń do planów przy udziale społecznym.

- > Opracowywane dokumenty planistyczne są trudno dostępne w BIP, nieczytelne z powodu stosowania hermetycznego języka i nieczytelnego sposobu przedstawiania rysunkowego planów (brak koloru, modelowania przestrzeni w 3D, wariantowania i przykładowych rozwiązań).
- > Brakuje lokalnych przepisów budowlanych, które mogłyby w wielu przypadkach zastępować decyzje o warunkach zabudowy.
- > Biurokratyczny rozrost wymogów uzgodnień, zaświadczeń i oświadczeń usuwa w cień rzeczywiste problemy przestrzenne i dotyczące kształtowania formy architektonicznej.
- > Brakuje zinstytucjonalizowanej oceny jakości dzieła architektonicznego.
- > Brakuje odpowiednio przygotowanych kadr, firm projektowych, zorganizowanych form pamięci instytucjonalnej oraz archiwów dokumentacji planistycznej i projektowej.
- > Brakuje pracy na modelach przestrzennych przy kształtowaniu istotnych elementów przestrzeni miejskiej.
- > Brakuje planów zagospodarowania przestrzeni publicznych, a liczba realizacji gminnych mających na celu poprawę jakości przestrzeni miasta jest niewielka.
- > W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie stosuje się instrumentów pozaplanistycznych, ekonomicznych i prawnych, takich jak:
 - sterowanie ekonomicznie zintegrowanym, wielosektorowym rozwojem przestrzennym;
 - gminne i krajowe przepisy budowlane;
 - planowanie krajobrazowe (Heritage Urban Landscape);
 - standardy urbanistyczne;
 - warsztaty problemowe (*charette*),
 - debaty publiczne dotyczące rozwoju miasta i gminy;
 - wykorzystanie potencjału „kapitału społecznego” w różnych formach działalności,
 - umożliwienie społecznego uczestnictwa w rewitalizacji przestrzeni zurbanizowanej na etapie planów, decyzji i wykonania.

Przestrzeń wiejska

Ryszard Wilczyński

Współpraca: Marek Wiland, Irena Niedźwiecka-Filipiak, Iwona Solisz

I. Wprowadzenie

Wieś w Polsce przeżywa okres największego w dziejach postępu cywilizacyjnego i wzrostu zasobności mieszkańców. Materialny dystans względem miast zatarł się lub zdecydowanie zmniejszył, choć w skali kraju bardzo nierównomiernie. Nowe okazałe domy oraz te wyremontowane i odmalowane, na rozległych i solidnie ogrodzonych posesjach, z podjazdem do garażu i przyszczyżoną zielenią, dominują we współczesnym wizerunku wsi¹, szczególnie jeśli odbiera się go z perspektywy dróg przelotowych. Urządzenie posesji często przewyższa standardy miejskie. Zniknął pył gruntowych ulic i dróg, błoto i bałagan wiejskich podwórek, rozjeżdżone placyki i obskurne pawilony GS.

Dokonany postęp to jednak tylko część drogi do stanu pełnej konkurencyjności wsi względem miast, czyli zdolności do zaoferowania wysokiego standardu życia. Jego ważną składową jest czerpanie z tradycyjnych wiejskich pożytków i korzystanie z piękna i harmonii przestrzeni. To natomiast jest możliwe wyłącznie wówczas, gdy obszary wiejskie będą zmieniać się według zasad zrównoważonego rozwoju, którego naczelną miarą jest ład przestrzenny. Mając to na względzie, poniżej wykazano negatywy stanu przestrzeni wiejskiej, równocześnie nie ujmując nic sukcesowi, jaki w minionym 25-leciu stał się udziałem mieszkańców wsi.

I. Postęp cywilizacyjny i wzrost dobrobytu mieszkańców na obszarach wiejskich wyraził się zdecydowaną poprawą standardu zamieszkania i zagospodarowania działek, zacierając w tym względzie różnice między miastem a wsią. Poprawiło się zależne od samorządów wyposażenie wsi w infrastrukturę techniczną i społeczną. w infrastrukturę techniczną i społeczną.

¹ O wielu wsiach właściwie należy powiedzieć „miejscowości na obszarach wiejskich”, gdyż suma powojennych i współczesnych przekształceń bardzo oddaliła te jednostki osadnicze od wiejskiego pierwowzoru. Zabudowa na niektórych obszarach Polski centralnej, wschodniej i na Podkarpaciu oraz w pobliżu miast uległa wymianie. Obecnie przeważa nowa, ostentacyjnie odcinająca się od regionalnej tradycji budowlanej.

II. Przekształcenia obszarów wiejskich mają charakter żywiłowy i konfliktogenny – przeciwny do modelu zrównoważonego rozwoju.

Zmiany zachodzą według wzorców miejskich i pod dyktando potrzeb miast. Pod presją inwestorów i interesów właścicieli nieruchomości mechanizmy ekonomiczne napędzają przekształcanie gruntów w budowlane. Władze samorządowe, decydujące o zagospodarowaniu przestrzennym i jednocześnie zależne od woli wyborców, nie są zdolne się temu przeciwstawić. W efekcie postępuje:

- utrata materialnego dziedzictwa kulturowego i walorów obszarów wiejskich jako struktur komplementarnych względem miast,
- radykalne uszczuplenie zasobów przestrzeni i szeregu jej walorów istotnych dla jakości życia mieszkańców wsi i całego społeczeństwa,
- zawłaszczanie przestrzeni na użytek prywatny i komercyjny,
- ograniczenie dostępu do otwartej przestrzeni i utrata miejsc widokowych.

III. Jedną z ważnych przyczyn negatywnych tendencji i zmian jest stan mentalności i świadomości społecznej, przedkładający indywidualny zysk nad interes ogólny.

Do najważniejszych czynników, które wpłynęły na ten stan, należała możliwość wzbogacenia się na sprzedaży dotychczasowych gruntów rolnych na cele urbanizacyjne. Ten czynnik wciąż generuje olbrzymią presję na wyznaczanie nowych terenów pod inwestycje pomimo gigantycznych rezerw takich terenów oraz radykalnego spadku zainteresowania ich zakupem.

IV. Sytuacja rozwojowa miejscowości, stan przestrzeni i związana z tym jakość życia uległy spolaryzowaniu.

Czynnikami polaryzacji są:

- zróżnicowanie wielkości i typów wsi oraz zakresu ich wyposażenia,
- presja urbanizacyjna,
- uwarunkowania miejsca (dostępność dużych miast, atrakcyjność środowiskowa i krajobrazowa) i regionalnego położenia,
- zaawansowanie procesu kreowania jakościowo dobrej przestrzeni publicznej,
- kompetencje lokalnego przywództwa,
- stan kapitału ludzkiego i społecznego oraz mentalności społecznej.

W efekcie mieszkańcy wsi mają bardzo nierówny dostęp do zdobyczy postępu cywilizacyjnego, zaopatrzenia, usług oraz funkcjonalnej i jakościowo dobrej przestrzeni.

V. W wielu regionach przemiany obszarów wiejskich determinują czynniki demograficzne; coraz głębsze tendencje zanikowe odnoszą się do dużej grupy wsi.

VI. Zmiany na obszarach wiejskich (umieszczenie, modernizacja, różnicowanie działalności gospodarczej) odbywają się według paradygmatu wzrostu z pominięciem paradygmatu rewitalizacji i rozwoju wewnętrznego miejscowości. Ich głównie ilościowy charakter w dłuższej perspektywie nie gwarantuje trwałości uzyskanych dotychczas pozytywnych wyników. Ograniczy to możliwości dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego całego państwa.

3. Obraz przemian przestrzeni wiejskiej

2.1. Wizerunek wsi, zabudowa

Oglądane pojedynczo, nowe zabudowania prezentują się zazwyczaj pozytywnie. Wrażenie to zakłócają często ogrodzenia; poza tym słabnie ono przy spojrzeniu na większe zespoły zabudowy, ponieważ ujawniają się wówczas dysonanse w zagospodarowaniu przestrzeni oraz kontrasty wynikające ze statusu społecznego i materialnego mieszkańców. Bywa, że ich nagromadzenie tworzy nieznośną kakofonię i przemożne wrażenie brzydoty, nieco tylko łagodzone bujną zielenią. Wiejskie wnętrza krajobrazowe psuje gęstwa słupów i płatanina napowietrznych trakcji oraz byle jak położony asfalt, który na skrzyżowaniach dróg rozlewa się w nudne, przygnębiająco szare place. Niekiedy jedyną enklawą ładu i harmonii jest teren przykościelny.

Zabudowa lokowana przypadkowo na obrzeżach miejscowości lub w otwartym krajobrazie jest chaotyczna i niespójna. Demonstruje mieszkankę wszelkich cech i parametrów, architektury, budulca, detalu i kolorystyki. Indywidualne projekty osobliwych lub nijakich brył powstały z myślą o zaspokojeniu wszelkich zachcianek inwestora, a katalogowe projekty typowe – o możliwej realizacji w każdym kontekście. Posesje często łączą funkcję mieszkalną z produkcją rolną lub z różnego rodzaju działalnością gospodarczą. Wiele przedsięwzięć prywatnych i publicznych nosi piętno minimalizacji kosztów – stąd prymat funkcji nad formą. Klocki piętrowek z pustaków – pamiątki gierkowskiego „dobrobytu” z balkonami na całą szerokość fasady sąsiadują z pseudodworkami i z okraszonymi wieżyczkami „gargamelami”. Gdy powstawały, nie brano pod uwagę umiaru, rytmu, nawiązania do otoczenia, powtórzenia formy z sąsiedztwa. W wielu wsiach współczesny deficyt gustu nakłada się na popeerelewską brzydotę.

Największy nieład przestrzenny występuje w miejscowościach, których lokalne walory lub zasoby pozwalają na nich zarabiać. Zagrody, wolnostojące budynki mieszkalne i ich otoczenie wykorzystuje się do prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Obiekty są dowolnie przebudowywane i rozbudowywane, by mogły pełnić nieprzewidziane pierwotnie funkcje. Przyciągają uwagę potencjalnych klientów wszelkimi środkami wizualnego przekazu i możliwością parkowania. Przewymiarowaniu brył i stłoczeniu zabudowy towarzyszą kolizje z sąsiedztwem oraz upośledzenie funkcji mieszkaniowej. Syndrom ten jaskrawo dotknął wczesne miejscowości turystyczne, szczególnie nadmorskie i górskie. Podobny schemat maksymalizacji korzyści kosztem ładu przestrzennego realizowany jest w „dogodnych” lokalizacjach – blisko miast i przy drogach publicznych o dużym natężeniu ruchu potencjalnych klientów. Mechanizm ten rozciąga miejscowości – pomiędzy zespołami zabudowy rolniczej i mieszkaniowej tworzą się pasma zabudowy przydrożnej z dużym udziałem, a nawet przewagą usług komunikacyjnych. Enklawy takiej zabudowy pojawiają się w „szczerym polu”, korzystając z sąsiedztwa pionierskiej pojedynczej stacji benzynowej, gospody lub motelu. Wielkie zajazdy, budowane z drewnianych bali, w uniregionalnej formie kultury masowej propagują wyobrażenie o wiejskości.

Nielad i brak poszanowania dla dziedzictwa materialnego wsi potęguje się w obrębie starych rdzeni miejscowości. Tam najostrzej widać cenę, jaką płacą obszary wiejskie za lekceważenie uwarunkowań otoczenia, odcięcie się od miejscowego i regionalnego kanonu architektury oraz fakt, że w budownictwie zatarła się różnica między formą wiejską a miejską. Tradycyjna wiejska zagroda uległa dekompozycji. **Narasta proces zanikania wyłączonych z użytku obiektów gospodarskich, w szczególności stodół.** Ich całkowitą destrukcję poprzedza trwanie bez dachu i wrót, co pozwala uniknąć podatku od nieruchomości. Stare budynki mieszkalne są rozbierane lub stoją opuszczone. Za nimi pojawiają się nowe domy – inne, całkowicie dowolne w formie, różnie wykończone. Tam, gdzie brak miejsca, nowy, dużo większy budynek zastępuje poprzednika lub jest wznoszony tuż obok, ściana w ścianę. Odnosi się przykre wrażenie, że nowa bryła bezpardonowo pochłania starą. Podobnie dzieje się z ogrodzeniami – drewniane płoty wypierane są przez betonowe wzorzyste prefabrykaty o krzykliwej kolorystyce. Tworzy się antyestetyczny przeplataniec podkreślający brak rytmu zabudowy.

Bywa, że w starych centrach wsi zaczyna dominować zdekapitalizowana i często opuszczona zabudowa zagrodowa i relikty obiektów handlowych, usługowych lub produkcyjnych z okresu PRL. W wielu miejscach tworzą one enklawy pustostanów – szczególnie dużo przestrzeni zajmują opuszczone obiekty gospodarskie byłych pegeerów. Tereny te są wprost „stworzone” dla projektów rewitalizacji, które jednak zarezerwowano wyłącznie dla miast.

2.2. Przestrzeń publiczna, przestrzeń prywatna

Niedobór przestrzeni publicznej, będący immanentną cechą wsi, jest stopniowo uzupełniany, szczególnie w większych miejscowościach. Wielkim problemem pozostaje jednak jakość realizacji. **Wobec braku na polskiej wsi tradycji i wzorców przestrzeni reprezentacyjnych i rekreacyjnych oraz braku świadomości potrzeby kreacji indywidualnego wizerunku wsi poprzez takie przestrzenie, popełnia się wiele błędów.** Inwestycje lokowane są zwykle tam, gdzie gmina dysponuje działką. W szczególności dotyczy to dużych przedsięwzięć, które z reguły powstają na obrzeżach miejscowości. Rozpraszają się funkcje publiczne – centra wsi nie są wzmacniane, ale wręcz osłabiane. Nader rzadko przy tej okazji kreuje się jakościowo dobre przestrzenie, najczęściej skupiając się na wiodącej funkcji, rezygnując z innych opcji wykorzystania obiektu i miejsca, minimalizując koszty, ograniczając kompozycję do granic działki objętej projektem i pomijając otoczenie. Powoduje to dysonanse i rozwiązania tuzinkowe, wypreparowane z sąsiedztwa, nie odzwierciedlające kontekstów kulturowych. Urządzenie przestrzeni otaczającej obiekty kubaturowe pozostawia się na kolejny etap, a czasem w ogóle nie bierze się pod uwagę potrzeby tworzenia klimatu miejsca czy możliwości relaksu dla osób korzystających z obiektu. Parkingi – bez wysp zieleni dla rozbicia monotonii zabrukowanych powierzchni – umiejscawia się „pod drzwiami” obiektów publicznych, lekceważąc tym samym konieczne strefy przejściowe i podkreślenie funkcji reprezentacyjnych. **Sztandarowymi przykładami „komunalnego funkcjonalizmu” pozostają remizy OSP – bodaj najbrzydsze budynki publiczne na terenach wiejskich – oraz przewymiarowane, pozbawione ambicji architektonicznych gimnazja wznoszone w dużych wsiach od końca lat 90. ubiegłego wieku.**

Często jedyną przestrzenią publiczną bywa system dróg, zredukowany do funkcji komunikacyjnej, choć ciągi skwerów mogłyby podnosić estetykę miejscowości. Symptomatyczne są bruki we wzorki z szarej i czerwonej kostki Bauma i nie wiedzieć czemu służące metalowe barierki. W urządzaniu przestrzeni kopiuje się wzorce bądź miejskie, bądź właściwe dla założeń pałacowych lub wprost zapożyczane ze współczesnych nowobogackich rezydencji. Brakuje prostoty i wiejskiej symboliki. O niekompetencji i całkowitej niepo-

radności w podejściu do specyfiki wiejskiej świadczy stosowanie beztreściowych geometrycznych wzorów i deseni. Są nimi upstrzone placyki i skwery oraz monotonne proste ciągi piesze. „Upiększeniu” służą prefabrykowane „dekory” i klasycyzujące fontanny. Rzędami tui i innych iglaków (na zachodzie Europy nazywanych „zielonym betonem”) obsadza się każdą przestrzeń publiczną, dzieląc ją i często zamykając wgląd w otwarty krajobraz. I tak jest to lepsze rozwiązanie niż ogradzanie każdego obiektu lub placyku metalową siatką – w imię przepisów.

2.3. Przestrzeń otwarta, krajobraz

Krajobraz pól, łąk i lasów na horyzoncie, mozaiki rozłogu gruntów rolnych z uprawami zmieniającymi kolory w trakcie roku, zadrzewień śródpolnych, łąkowych i nadrzecznych jest pierwszoplanowym wyróżnikiem obszarów wiejskich. Ma on niekwestionowaną wartość utrwaloną w świadomości społecznej dzięki literaturze, muzyce i sztuce. Trwająca od Jana Kochanowskiego apoteoza polskiego pejzażu – „kwitnącej lipy, płaczącej wierzby, kwiatów polskich” uczyniła z niego składnik dobra narodowego. Jednocześnie ugruntowało się przeświadczenie o samoistnym, niewzruszonym trwaniu tych obrazów. Stąd **elementem krajowych dokumentów strategicznych traktujących o rozwoju obszarów wiejskich w Polsce jest mit o wyjątkowości i bogactwie ich zasobu kulturowego, krajobrazowego i przyrodniczego**; tymczasem przy porównaniu z przestrzeniami wiejskimi wielu krajów w Europie widać gołym okiem, że sąd ten nie jest przesadny wyłącznie w odniesieniu do składnika przyrodniczego.

Różnorodność krajobrazowa jest pochodną tradycyjnych form gospodarowania; przemysłowe sposoby produkcji rolnej, których zasadniczą cechą jest uprawa dużych połaci gruntu i skoncentrowana hodowla z natury rzeczy ją niweczą². Znikają miedze i „pasiaki” rozdrobnionych pól, a wraz z nimi pasy i remizy drzew i krzewów, owocowe aleje śródpolne, wyorane kamienie i głazy. Dyktowany ekonomią konieczny wzrost wielkości gospodarstw, produkcja towarowa i specjalizacja eliminują tradycyjne gospodarstwa rolne, które przez powiązanie uprawy roli z niewielką hodowlą dają mozaikowość krajobrazu – współistnienie pól, łąk i zagajników, niewielkich oczek wodnych do pojenia bydła oraz ocieniających drzew i ogrodzeń z żerdzi wokół pastwisk. Nikną powiązania krajobrazowe i komunikacji pieszej pomiędzy zabudową z otaczającą przestrzenią – drogi i ścieżki używane przez ludzi pracujących w polu lub przy wypasie. Wieś otacza zwarty areal rolny, a otwarta przestrzeń dostępna jest wyłącznie dla kilku istniejących gospodarstw oraz z dróg wylotowych po opuszczeniu wsi. Tam gdzie – ze względu na rozdrobnienie arealów i zwykłą nieopłacalność wobec dostępu innego sposobu zarobkowania – postępuje dezagraryzacja, zarastają pola, miedze i pastwiska. Grunty stają się nieużytkami – pasami sosnowo-brzozowych zagajników i połaciami nawłoci złocistej. Dotyka to szczególnie obszarów krajobrazowo najcenniejszych, o urozmaiconej, dynamicznej rzeźbie, które odnalazły swe szanse w turystyce.

Ekspansja zabudowy przydrożnej, niekończące się ekrany akustyczne przy drogach ekspresowych, autostradach i obwodnicach, wszechobecne reklamy wielkoformatowe i wszelakie szyldy, lokowane rozmyślnie na gruntach prywatnych poza pasem drogowym, ale w miejscach maksymalnej ekspozycji krajobrazowej (na zakrętach) skutecznie odcięły użytkowników szlaków komunikacyjnych od możliwości obserwacji krajobrazu. Przy nowych drogach nie powstały platformy widokowe. Nie myślano o ekspozycji krajobrazu przy lokalizacji MOP-ów. Odcięte luki ostrych zakrętów dróg – miejsca

2 Wyjątkiem są obszary Natura 2000 i inne objęte rygorystycznymi formami ochrony. Niestety status parku krajobrazowego nie zapobiega przekształceniu łąk w pola orne, które profitują dopłatą bezpośrednią.

pozwalające na postój – zarastają, a regulowanie otaczającej je zieleni nie jest przedmiotem niczyjej troski.

Rozwój i modernizacja kraju wprowadziły na obszary wiejskie nowe linie energetyczne³, stacje przekaznikowe telefonii komórkowej i chaotycznie rozrzucone elektrownie wiatrowe. W pobliżu aglomeracji, przy węzłach autostradowych czy na terenach włączonych do specjalnych stref ekonomicznych powstały hale przedsiębiorstw, centrów handlowych i logistycznych. Przedsiębiorczość i unowocześnione rolnictwo wprowadziły na obszary wiejskie wielkogabarytowe obiekty produkcyjne i magazynowe, obce wiejskiej tradycji budowlanej. Wobec braku wydzielenia stref działalności gospodarczej są one przypadkowo rozsiane w przestrzeni i stały się jej nowymi dominantami. Wraz z presją urbanizacyjną postępuje dekompozycja tradycyjnego wiejskiego krajobrazu, który systematycznie cofa się na peryferyjne obszary wiejskie. Głównym gwarantem jego dalszego istnienia nie są formy ochrony, lecz utrzymywanie się tradycyjnego rolnictwa. Wobec braku efektywnych narzędzi kształtowania i ochrony krajobrazu to zły prognostyk.

Stan myślenia o krajobrazie oddaje naiwna postawa proekologiczna kojarząca ekologię z sadzeniem drzew – gdziekolwiek i jakichkolwiek. Praktyka kształtowania krajobrazu dla uzyskania wartościowych kompozycji jest w powiatakach. W zarządzaniu przestrzenią nie bierze się pod uwagę zachowania lub tworzenia osi krajobrazowych, organizacji miejsc widokowych, kształtowania stref wejściowych. Punkty i wieże widokowe powstają wyłącznie przy tworzeniu tras turystycznych.

2.4. Zawłaszczanie i komercjalizacja przestrzeni wiejskiej

Na tle Europy **współczesna polska wieś wyróżnia się manifestowaniem granic prywatnych gruntów i posesji oraz indywidualizmu ich właścicieli.** Przestrzenną, strukturalną i wizerunkową odmienną bardzo dobitnie widać przy porównaniu ze wsiami niemieckimi i austriackimi o pokrewnej genezie⁴. Przykładowo, kształtowanie stref zabudowy w tych krajach jest wynikiem zaangażowania gmin i włączenia mieszkańców. Brak grodzień posesji i krawężników oddzielających pas jezdni od ciągu pieszego oraz wzajemne przeplatanie się przedogródków, skwerów publicznych oraz wysepek zieleni wydzielających miejsca parkowania pojazdów lub służących spowalnianiu ruchu powodują, że przestrzeń jest otwarta i spójna, kameralna i przyjazna wobec użytkowników oraz sprzyja dobremu sąsiedztwu. Wrażenie harmonii potęguje nieobecność trakcji napowietrznych oraz uzgodniona kolorystyka fasad budynków, jezdni i chodników. Zatarcie granic pomiędzy przestrzenią publiczną i prywatną – „demokratyzacja przestrzeni” – buduje wspólnotę mieszkańców i wyraża jej współdziałanie z samorządem w kształtowaniu dobra wspólnego. W Polsce ten standard jest na razie niedostępny. Przestrzeń jest kształtowana odrębnie w granicach poszczególnych działek – każdy robi to niezależnie, zarządca drogi również. **Pas drogowy nie jest zwornikiem przestrzeni, lecz tnącym ją korytarzem,** podkreślonym rzędami słupów napowietrznych trakcji i ciągami ochronnych barier. Kulturuje się indywidualistyczne podejście do własności oraz bezwzględnie dyskontuje dostęp do przelotowych dróg. Przypomina to schemat organizacji przestrzennej znany z krajów biednych.

Wobec niedoborów jakościowo dobrej przestrzeni ogólnodostępnej wzrasta dążenie, by satysfakcjonującą przestrzeń posiadać na wyłączność. Cel ten często osiąga się poprzez decyzję o zamieszkaniu poza wsią lub na jej uboczu oraz przez nabycie maksymalnie obszernej działki, a następnie wyizolowanie

3 Novum stanowią linie 110 KV wynoszone ponad poziom lasu.

4 Kolonizacje na prawie niemieckim z udziałem osadników głównie z terenu Niemiec.

jej z otoczenia. Tym samym mechanizm rozpraszania zabudowy oraz pielęgnowania postaw indywidualistycznych znajduje niewyczerpane paliwo. Alternatywę dostępu do atrakcyjnej przestrzeni oferuje komercja: tereny przy kompleksach hotelowo–konferencyjnych, gastronomicznych, jazdy konnej, spa, domach weselnych itp., które urząda się w odgradzonych od wsi zrewitalizowanych zespołach pałacowo–parkowych lub oddalonych od wiejskiej zabudowy inwestycjach *greenfield* w przyrodniczo atrakcyjnych miejscach. Szczególnym przypadkiem są parki rozrywki, będące bardziej produktem kultury masowej niż popularną wersją znakomitych „Muzeów Wsi” na wolnym powietrzu.

Jakościowo dobra przestrzeń „omija” zatem wnętrza wsi i „wybiera” jej otwarte otoczenie lub kryje się za ogrodzeniami współczesnych i dawnych rezydencji, a także bywa „do nabycia” w komercyjnym pakiecie tak zwanej turystyki wiejskiej.

2.5. Porażka zarządzania przestrzenią

Omawiane zjawiska są wynikiem postępu i w dużej mierze były nieuchronne, wymagały zatem wyprzedzającej reakcji, tej jednak zabrakło⁵. Wznoszenie obiektów systemem gospodarczym według indywidualnych projektów – w sytuacji, w której plany miejscowe i decyzje o warunkach zabudowy dopuszczają niemal wszelkie opcje, brakuje przepisów architektonicznych i krajobrazowych, lokalizacja inwestycji uzależniona jest od dostępu do infrastruktury drogowej, tereny działalności gospodarczej nie są odseparowane od zabudowy mieszkalnej – przekształciło całe miejscowości lub duże ich części w jednostki dysfunkcyjne, manifestujące różne formy wizualnego zeszpecenia. Wielu mieszkańców ma poczucie, że są zakładnikami interesu rozwijanego przez sąsiada lub stali się ofiarami złudzenia o wiejskiej arkadii, jakie towarzyszyło im przy zakupie gruntu, zanim jeszcze upragniony widok zniknął za rzędami zabudowy. Sprowadzenie kwestii krajobrazu do składowej produktu turystycznego uzmysławia skalę zapóźnienia w zarządzaniu pozamaterialnymi, lecz coraz istotniejszymi – również ekonomicznie – walorami obszarów wiejskich. W pewnym sensie jest to spójne ze stanem ratyfikacji – ale nie implementacji – Europejskiej Konwencji Krajobrazowej przez Polskę.

Plany miejscowe na terenach wiejskich stały się nie tyle dokumentami służącymi do racjonalnego inwestowania zgodnie z ładem przestrzennym, co narzędziami do tworzenia gigantycznych nowych rezerw terenowych na miarę oczekiwań ich właścicieli. Za pomocą decyzji o warunkach zabudowy można we wsi, a częściej poza nią, zbudować niemal dowolny obiekt kolidujący z otoczeniem w sensie przestrzennym, architektonicznym i funkcjonalnym.

Przemieszczając się po obszarach wiejskich nie sposób rozróżnić, gdzie plany miejscowe są, a gdzie ich nie ma – obraz stanu wiejskiej przestrzeni jest dokładnie ten sam. Nie sposób oprzeć się wrażeniu, że imperatyw „wolność Tomku w swoim domku”, idea szlacheckiego dworku, dążenie do wyrażającej status materialny rezydencji, kształtują obszary wiejskie w większym stopniu niż mechanizmy planowania przestrzennego.

2.6. Zagrożenia i szanse

2.6.1. Problemy wynikające z nieładu przestrzennego będą postępować, wzrastać też będzie zróżnicowanie uwarunkowań rozwojowych. Nieuchronny spadek liczby mieszkańców wsi na terenach o trudnej sytuacji

⁵ Przykładowo znikoma była skala prac urządzeniowo–rolnych, scaleniowych i poscaleniowych. Nie prowadzi się niezbędnego planowego kształtowania krajobrazu rolnego (pasy wiatrochronne i antyerozyjne, renaturyzacja rowów, małe zbiorniki wody – mikro- i mała retencja, kształtowanie biotopów).

strukturalnej dotknie wszelkie peryferia. Starzeje się i rozpada zabudowa gospodarska zahibernowanych w okresie realnego socjalizmu rolniczych wsi w Polsce zachodniej i północnej, gabarytami zdecydowanie przewyższająca współczesne potrzeby i możliwości utrzymania, w częściach gospodarskich wykorzystywana w znikomym stopniu. Problemem historycznych centrów wsi są coraz liczniejsze pustostany budynków mieszkalnych i ruiny zabudowań gospodarskich. Lawinowo narasta problem braku nabywców takich posesji.

Kryzys i upadek centrów porolniczych i speryferyzowanych wsi – przypominający problemy wsi południa Europy – jest konsekwencją dotychczasowych regulacji prawnych i polityki przestrzennej. Proces ten, w powiązaniu z jednoczesnym rozpraszaniem zabudowy, pogarsza wskaźniki gęstości zaludnienia. Wobec starzenia się społeczeństwa i ubytku ludzi młodych oznacza to jeszcze ostrzejsze niż na zachodzie Europy (gdzie zachowano zwartość jednostek osadniczych) problemy z utrzymaniem infrastruktury, zabudowy oraz jej mieszkańców rozproszonych na nieracjonalnie dużym obszarze. Zaistniały scenariusz kurczenia się populacji obszarów wiejskich – negatywnej spirali rozwoju⁶ – będzie prowadził do zanikania tysięcy wsi.

Środowiska naukowe i eksperckie oraz publicyści zajmujący się zagadnieniami zagospodarowania przestrzennego głoszą pogląd – znajdujący wyraz także w dokumentach rządowych – iż **wiejska przestrzeń jest w stanie katastrofalnym, a negatywne tego skutki będą obciążeniem dla rozwoju kraju**. Pomimo jednoznacznej opinii i powszechnej świadomości wzrastającej wagi zagadnień, problemy te nie awansowały jednak do rangi priorytetów polityki rozwoju regionalnego ani nie zyskały wsparcia w postaci wykorzystywania środków UE. Wynika to z faktu, że wiodąca narracja o kondycji wsi i rozwoju obszarów wiejskich pochodzi z ośrodków i środowisk stawiających na pierwszym planie zagadnienia wzrostu ekonomicznego oraz rolnictwa, a nie jakości życia. W tym podejściu przestrzeń jest arealem o określonym sposobie użytkowania i produktywności lub odległością mierzoną czasem dojazdu do ośrodka miejskiego. Ten punkt widzenia czerpie z empirycznie i statystycznie mierzalnych oraz obiektywnie poprawiających się wskaźników i jest wzmacniany przez instytucje wdrażające programy operacyjne, których mierniki efektywności są w ten sposób skonstruowane. System ich ewaluacji prowadzi do autoreplikacji podejścia i wzmocnienia narracji wzrostu. Niemniej paradygmat wzrostu, dominujący w publicznych strategiach politycznych, stopniowo się wyczerpuje poprzez konfrontację z uwarunkowaniami demograficznymi oraz wobec odmienności podejść w krajach wysoko rozwiniętych.

2.6.2. Impulsem do kreowania wiejskiej przestrzeni, w tym publicznej o charakterze reprezentacyjnym i rekreacyjnym, stały się regionalne programy odnowy wsi, prowadzone przez samorzady województw (pionierski program opolski funkcjonuje od 1997 roku), a w ślad za nimi – działania dedykowane odnowie wsi w Sektorowym Programie Operacyjnym (SPO 2004–2006), a następnie w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW 2007–2014). Umożliwiły one tworzenie infrastruktury społecznej i turystycznej na obszarach wiejskich, urządzenie centrów wsi i rewitalizację obiektów zabytkowych, w tym sakralnych. Większe projekty były możliwe dzięki programom operacyjnym – ZPORR (2004–2006) i RPO (2007–2014). Odrebne możliwości zaistniały w związku z realizacją programów rządowych: Moje Boisko

⁶ W obszarach depopulacji dochodzi do tzw. spirali negatywnego rozwoju, czyli kurczenia się struktur osadniczych aż do ich upadku w wyniku utraty „masy krytycznej”. Niedobór miejsc pracy jest powodem selektywnego odpływu ludności, zwłaszcza osób młodych i wykształconych. Ubywa młodych kobiet, a więc potencjalnych matek. Prowadzi to do kurczenia się i starzenia populacji, a to z kolei do spadku siły nabywczej gospodarstw domowych i, co za tym idzie, zanikania lokalnego biznesu, handlu i usług. W dalszej kolejności zmniejszają się wpływy finansowe samorządów, a w konsekwencji spadają nakłady inwestycyjne i środki na utrzymanie infrastruktury. Wraz z zanikiem usług i inwestycji następuje zanik życia społecznego. Miejsce staje się coraz mniej atrakcyjną lokalizacją jakichkolwiek przedsięwzięć, traci znaczenie polityczne. Na koniec wzmaga się migracja i uzależnienie mieszkańców od transferów socjalnych. Wieś traci „masę krytyczną” liczby mieszkańców, wyposażenia decydującego o jakości życia i koniecznych potencjałów rozwojowych. Następuje stopniowy zanik miejscowości. Widoczną tego miarą jest wzrastająca liczba pustostanów.

„Orlik 2012”, Przyjazna Szkoła (przyszkolne place zabaw) i Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych. Wprowadzenie w roku 2010 funduszu sołeckiego wzmocniło oddolne działania społeczności wiejskich na rzecz poprawy estetyki wsi i organizacji przestrzeni służących aktywności kulturalnej, fizycznej i rekreacji oraz wszelkim formom życia wspólnotowego.

Pozytywne efekty osiąga się tam, gdzie projekty obejmują całość, a nie jedynie fragment przestrzeni dedykowanej danej funkcji, są spójne z ogólnie dostępnymi przestrzeniami zbiorników wodnych, terenów kościelnych oraz użyteczności publicznej. Prezentują wysoką jakość, jeżeli powstają jako efekt interpretacji tradycji miejsca i z myślą o podkreśleniu specyfiki miejscowości. Obszary wiejskie dysponują już pulą różnorodnych, bardzo dobrych realizacji, które mogą służyć jako wzorce i inspiracje – pod warunkiem, że powstaną metody ich identyfikacji i narzędzia promocji⁷.

Zyskują na znaczeniu głosy wskazujące na potrzebę rozwoju obszarów wiejskich poprzez optymalizację i dopasowanie, czyli, ogólnie rzecz biorąc, parametry jakościowe i innowacyjność. Nie da się utrzymać poziomu nakładów, zasilającego wzrost wskaźników, gdyż wsparcie ze strony UE po roku 2020 będzie mniejsze, zmieniają się też priorytety.

3. Przemiany przestrzeni wiejskiej – Przyczyny, trendy i konsekwencje – ujęcie syntetyczne

3.1 Stan wyjściowy wsi (A.D. 1989), niekorzystny dla transformacji systemowej

- > **Struktura wiejskich jednostek osadniczych niesprzyjająca rozwojowi wielofunkcyjnemu:**
 - zdecydowana przewaga wsi z dominującą funkcją rolniczą, wyróżniających się bardzo znaczącym udziałem zabudowy gospodarczej, nikłym uprzemysłowieniem, niewielką liczbą pozarolniczych miejsc pracy oraz słabością zaopatrzenia i usług;
 - bardzo duże regionalne i wewnątrzregionalne zróżnicowanie co do wielkości jednostek;
 - wielość wsi pegeerowskich;
 - liczebna przewaga wsi małych i o rozproszonej zabudowie nad wsiami o zwartej zabudowie i tradycji wsi węzłowych (wielofunkcyjnych);
 - osłabienie lub degeneracja centrów wsi, w tym dawnych miasteczek żydowskich na skutek zaniku funkcji targowych oraz uspołecznienia handlu i usług;
 - zanik ładu właściwego dla układów hierarchicznych (powojenne niszczenie dworów i pałaców), unikanie lokalizacji urzędów i instytucji publicznych w sąsiedztwie kościołów.
- > **Zapóźnienie cywilizacyjne, zły stan substancji budowlanej:**
 - braki elementarne infrastruktury technicznej i społecznej; konieczność wymiany zabudowy w Polsce centralnej i w pasie województw wschodnich (duży udział zabudowy drewnianej nieadaptowalnej do współczesnych standardów cywilizacyjnych);

⁷ Konkursy w rodzaju „na najlepszy projekt ...”, „cuda funduszy europejskich” oraz publikacje poświęcone „dobrym praktykom wykorzystania środków...” nie mają aspiracji ani kompetencji do oceny wg kryteriów architektonicznych, estetycznych, poprawności kształtowania przestrzeni i doboru materiałów oraz innych środków realizacji.

- dekapitalizacja bardzo dużych zagród na ziemiach odzyskanych (skutek braku zdolności odtworzeniowej i poczucia tymczasowości u repatriantów);
 - bardzo złe właściwości termiczne budynków – wysokie koszty ogrzewania;
 - dekapitalizacja zabudowy przemysłowej i substandardowość (pseudomodernizm) zabudowy z funkcją zaopatrzenia i usług.
- › **Negatywne stereotypy wiejskości i ich konsekwencje** (wieś jako przestrzeń bez wartości materialnych):
- traktowanie obszarów wiejskich jako obszarów głównie produkcyjnych, a jednocześnie o niskiej efektywności gospodarowania;
 - niska ocena wartości ekonomicznej i innych walorów przestrzeni wiejskiej;
 - przekonanie, że mieszkańcy wsi mają mniejsze potrzeby niż mieszkańcy miast.
 - W konsekwencji: niedobór przestrzeni publicznych i nierozdzielanie funkcji mieszkaniowej i rekreacyjnej od funkcji produkcyjnej.
- › **Przestrzeń zawłaszczona przez operatorów infrastruktury energetycznej i telekomunikacyjnej:**
- zaśmiecenie otwartego krajobrazu i wewnątrz krajobrazowych wewnątrz miejscowości liniami przesyłowymi i obiektami towarzyszącymi;
 - lokalizowanie obiektów bez jakiegokolwiek troski o walory otoczenia.

3.2. Trendy cywilizacyjne wzmacniające lub wywołujące negatywne skutki

- › **Unowocześnienie rolnictwa, utrata znaczenia konstytutywnej dla wsi funkcji rolniczej** (najwyżej kilka gospodarstw produkcyjnych we wsi):
- modernizacja gospodarstw, uprzemysłowienie produkcji, zanik gospodarstw tradycyjnych (ekstensywnej uprawy i hodowli);
 - dekompozycja struktur zagrodowych (budowa wielkogabarytowych konstrukcji i obiektów budowlanych, rozbiórki obiektów gospodarskich, likwidacja historycznych układów bramnych (duże gabaryty maszyn rolniczych);
 - zanik tradycyjnych form użytkowania działek siedliskowych (zanik przedogródków, ogrodów warzywnych i sadów przydomowych);
 - rozrost arealów ornych, wzrost wielkości pól oraz zanikanie tradycyjnego rozłogu pól wraz z zielenią śródpolną;
 - zerwanie powiązań miejscowości z bezpośrednim otoczeniem;
 - zarastanie (sukcesja leśna) nieużytkowanych i rozdrobnionych arealów rolnych.
- › **Rozlewanie się miast i podporządkowanie obszarów podmiejskich ich potrzebom – suburbanizacja** (przestrzenie *rururban*):
- nowe osiedla o zawężonej funkcji sypialni miast;
 - dekompozycja struktur osadniczych;

- zniszczenie melioracji szczegółowych i niekorzystna zmiana stosunków wodnych (podtopienia nawet przy przeciętnie intensywnych opadach);
- upośledzenie inwestycyjne starych części miejscowości (konflikt nowi – starzy mieszkańcy).
- **Przyspieszona modernizacja** (dzięki dostępności środków unijnych) z nastawieniem na infrastrukturę techniczną, niski koszt i szybki wynik kwantyfikowany wskaźnikami produktu:
 - przewymiarowane systemy asenizacyjne;
 - konfliktowa lokalizacja obiektów towarzyszących infrastrukturze liniowej, w tym także podziemnej;
 - dowolność lokalizacji, przewymiarowanie i dowolność form architektonicznych obiektów użyteczności publicznej.
- **Depopulacja (emigracja młodych, drastycznie niski wskaźnik urodzin, starzenie się społeczeństwa) i kurczenie się jednostek osadniczych, przekształcenia według negatywnej spirali rozwoju.**
- **Komercjalizacja i racjonalizacja usług publicznych, pocztowych i bankowych:**
 - ograniczenie transportu zbiorowego;
 - masowa likwidacja szkół podstawowych;
 - ograniczenie sieci placówek pocztowych i bankowych.
- **Żywiłowy rozwój energetyki wiatrowej (dyktat inwestora, prawo na straży ptaków nie ludzi)⁸:**
- poczucie zagrożenia i osaczenia (konflikty społeczne) wywołane nadmierną bliskością i liczbą wiatraków oraz ich lokowaniem ze wszystkich stron miejscowości:
 - utrata walorów krajobrazowych;
 - przyspieszenie tendencji zanikowych wsi sąsiadujących z fermami wiatrowymi,
 - konflikty w społecznościach wiejskich⁹.
- **Wzrost cen energii (wysokie koszty ogrzewania starej substancji budowlanej) oraz opłat komunalnych:**
 - zniszczenie detali architektonicznych i podziałów okien w trakcie ocieplania budynków i wymiany stolarki okiennej;

⁸ Obecnie brak przepisów określających m. in. warunki techniczne sytuowania siłowni wiatrowych chroniących interesy osób zamieszkających w sąsiedztwie. Roli tej nie pełnią przepisy ochrony środowiska, bowiem celem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (wymagana przy tego typu inwestycjach) jest przede wszystkim określenie warunków realizacji danego przedsięwzięcia pod względem ochrony środowiska. W przypadku braku planu miejscowego możliwe jest lokalizowanie farm wiatrowych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Zatem ze względu na niezbędną ochronę interesów społeczności lokalnej, dopuszczenie lokalizacji tego typu obiektów winno następować wyłącznie na podstawie planu miejscowego, gdyż społeczność lokalna ma wówczas zagwarantowany udział w procedurach jego sporządzania.

⁹ Nieliczni właściciele gruntów uzyskują znaczące dochody z tytułu posiadania elektrowni, a pozostali mieszkańcy zazwyczaj nie czerpią żadnych korzyści z inwestycji energetycznych, a na dodatek niektóre ich niezabudowane nieruchomości na lata zostają wyłączone spod możliwości zabudowy.

- wycinanie drzew i dzika eksploatacja zadrzewień w sąsiedztwie zabudowy dla pozyskania drewna opałowego;
- gromadzenie odpadów na działkach siedliskowych i zaśmiecanie otoczenia.

3.3. Niesprzyjające uwarunkowania prawne oraz luka kompetencyjna w zarządzaniu rozwojem (stan prawny, niska świadomość mieszkańców i wiedza decydentów)

- > **Marnotrawstwo przestrzeni, utrata spójności jednostek osadniczych oraz konflikty przestrzenne:**
 - rozpraszenie zabudowy (*urban i rural sprawl*);
 - chaotyczność i przypadkowość lokalizacji obiektów i ich form architektonicznych, w tym publicznych, oraz przemieszanie funkcji użytkowych;
 - ostre podziały własnościowe, prymat korzyści właściciela nad interesem publicznym i wymogami wynikającymi z uwarunkowań otoczenia.
- > **Uzależnienie rozwoju stref zabudowy od dostępu do infrastruktury liniowej, głównie drogowej:**
 - rozrost i chaotyczność zabudowy z jednoczesnym przemieszaniem funkcji obiektów i terenów wzdłuż ciągów komunikacyjnych;
 - spowolnienie i uciążliwość ruchu drogowego;
 - zamykanie otwartych przestrzeni i panoram, niszczenie ich walorów przez realizacje z nimi niezharmonizowane, ekspansja reklam.
- > **Przejmowanie przez obszary wiejskie funkcji uciążliwych dla miast:**
 - tereny składowania (odpady, kruszywa, opał, złomowiska pojazdów lub ich części);
 - hurtownie, magazyny oraz centra logistyczne;
 - terenochłonne obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej (m.in. węzły sieci elektroenergetycznych).
- > **Dekomponowanie i zajmowanie przestrzeni przez infrastrukturę drogową:**
 - wycinanie alei przydrożnych;
 - ekspansja ekranów akustycznych;
 - ubytek areałów rolnych.
- > **Złe lub nieskuteczne prawodawstwo i praktyka rozstrzygnięć odwoławczych:**
 - dyktat inwestora, usankcjonowany stan swobody budowlanej;
 - uprawnienie „rolników” do zabudowy działki siedliskowej;
 - właściciele gruntów jedynymi beneficjentami procesu urbanizacji;
 - prymat ochrony habitatowej nad ochroną i kształtowaniem krajobrazu.
- > **Niskie kompetencje planistyczne gmin oraz brak polityki miejskiej:**
 - pozbawione wizji planowanie przestrzenne nastawione na zużywanie przestrzeni

- ... (fikcyjne, wyabstrahowane od realiów demograficznych wyznaczanie gruntów na potrzeby budowlane);
- brak koncepcji urbanistycznych dla nowych stref zabudowy;
- uleganie presji interesariuszy (odrolnienie gruntów).

3.4. Nieskuteczność ochrony wartościowej zabudowy, szczególnie w obrębie historycznych centrów wsi

- > **Unifikacja i utrata zasobów i wartości kulturowych, degradacja historycznych centrów wsi** (nieskuteczność ochrony konserwatorskiej wpisanych do rejestru zabytków układów ruralistycznych oraz ciągów zabudowy wiejskiej o istotnych, historycznych lub regionalnych wartościach):
 - modernizacja i nowe budownictwo kosztem starych, tradycyjnych obiektów;
 - niekontrolowane przekształcanie obiektów o walorach historycznych i architektonicznych, liczne rozbiórki oraz niszczenie (brak możliwości udzielenia ulgi w podatku od nieruchomości dla obiektów zagrody wiejskiej, które nie są już użytkowane rolniczo);
 - zamieranie historycznej tkanki budowlanej w centrach miejscowości;
 - powszechność pustostanów i nieruchomości opuszczonych;
 - niski poziom wiedzy i zrozumienia wartości materialnego dziedzictwa wsi.
- > **Ograniczona skuteczność ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁰:**
 - niejasny status ewidencji zabytków (nie jest jedną z prawnych form ochrony, nie jest też określony sposób jej przyjmowania oraz włączania i wyłączania z gminnej ewidencji zabytków);
 - niemożność egzekwowania wymogów konserwatorskich – opłacalność samowoli;
 - brak możliwości ochrony otoczenia zabytku;
 - skomplikowana procedura dotycząca uzyskania pozwoleń konserwatorskich na wszelkie prace przy zabytkach (brak trybu zgłoszenia);
 - brak kompetencji organów konserwatorskich do uzgadniania prac remontowych, istotnych w przestrzeni publicznej, realizowanych w trybie zgłoszenia robót budowlanych na podstawie art. 30 ust. 2 Prawa budowlanego (docieplenia, pokrycia dachowe, kolorystyka, stolarka).
- > **Niespójność ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z przepisami planowania przestrzennego oraz prawa budowlanego:**
 - brak opracowań zawierających zabrane i uporządkowane informacje o walorach środowiska kulturowego i krajobrazu na etapie sporządzania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz planów miejscowych powoduje, że te walory

¹⁰ Problem odnosi się do pojedynczych obiektów wpisanych do rejestru zabytków oraz dotyczy braku skuteczności w stosunku do obszarów (w tym zespołów ruralistycznych) wpisanych do rejestru oraz obiektów i obszarów ujętych w ewidencji zabytków i jest pogłębianą przez chroniczny brak kadrowy i niedofinansowanie urzędów konserwatorskich.

- ... są pomijane lub w niewystarczającym zakresie uwzględniane w rozstrzygnięciach planistycznych;
- objęcie ochroną obiektu lub obszaru zabytkowego w planie miejscowym nie wiąże się – jak to było jeszcze kilka lat temu – z kompetencją organu konserwatorskiego do uszczegółowienia wymagań w zakresie sposobów ich ochrony oraz zakresu dopuszczalnych przekształceń¹¹,
- nieskuteczne uprawnienie administracji budowlanej do oceny, czy roboty objęte obowiązkiem zgłoszenia spowodują pogorszenie stanu zachowania zabytku (art. 30 ust. 7 Prawa budowlanego), przy jednoczesnej niechęci do wykorzystywania dotychczasowych uprawnień i braku kompetencji merytorycznych.

3.5. Uwarunkowania kulturowe oraz niesprzyjający stan świadomości mieszkańców wsi

- > **Niska kultura kształtowania i użytkowania przestrzeni:**
 - korzyść materialna kryterium rozstrzygającym o przeznaczeniu i sposobie użytkowania obiektów i terenów, lekceważenie dla wartości niematerialnych (estetyka, walory dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego);
 - zawłaszczanie miejsc cennych krajobrazowo lub użytkowo, np. brzegów wód, miejsc z ekspozycją widokową;
 - banał, indywidualizm (makabryły), miejskie oraz pseudo lub uniregionalne formy (nieadekwatne bryły, materiały, detale, krzykliwa kolorystyka), ostentacja i epatowanie statusem materialnym w elementach wykończenia, ogrodzeniach oraz w urządzaniu ogrodów przydomowych;
 - niedemokratyczność przestrzeni – grodzenie i odgradzanie się, wykorzystywanie antyestetycznych prefabrykowanych betonowych ogrodzeń;
 - nieumiejętność komponowania zieleni, sztampowość, unikanie gatunków rodzimych i drzew owocowych, dominacja krzewów zimozielonych (iglaków), eliminowanie drzew liściastych z otoczenia budynków mieszkalnych (uciążliwość usuwania opadłych liści);
 - brak polityki i wzorców całościowego kształtowania przestrzeni publicznych w otoczeniu przestrzeni prywatnych.
- > **Brak komunikacji wzorców, opracowań instruktażowych i fachowego doradztwa, nietrafione działania jednostek i grup mieszkańców naruszające stan przestrzeni i wizerunek wsi:**
 - utrata spójności wnętrza krajobrazowych w procesie inwestowania i modernizacji (nieprawidłowe usytuowanie obiektów oraz nieadekwatne do otoczenia i tradycji budowlanej wielkości i kształty brył, jak również nietrafiony dobór materiałów i kolorystyki;

¹¹ Nastąpiło zerwanie powiązania pomiędzy ochroną zabytku w planie miejscowym, a ujęciem go w ewidencji zabytków. Pierwsze z tych narzędzi umożliwia określenie (w planie miejscowym) zakresu dopuszczalnych przekształceń zabytków, ale gdy nie znane są szczegółowe zamierzenia inwestorskie (a tak jest zazwyczaj w okresie sporządzania planu miejscowego) prawie zawsze regulacje planistyczne są jednocześnie – w różnych zagadnieniach – za sztywne i za liberalne.

- indywidualistyczne i nieprawidłowe kształtowanie posesji własnych („miejskostyl” np. prefabrykowane fontanny i rzeźby i „wiejskostyl” — przysłowiowe krasnale ogrodowe).
- **Ochrona konserwatorska traktowana jest jako zło i utrudnienie (same zakazy, brak zachęt – instrumentów finansowych wspierających konserwację zabytków na wsi) – konserwator „wrogiem publicznym”:**

W Polsce brak systemowej reakcji na niski poziom wiedzy i duże potrzeby edukacji społeczeństwa w zakresie kształtowania świadomości o wartości dziedzictwa kulturowego. Brakuje regionalnie i lokalnie tworzonych poradników, informatorów, programów edukacyjnych i działań na rzecz utrzymania lokalnych wartości i różnicowania regionalnego, wszelkich cennych elementów przestrzeni¹².

4. Zróżnicowanie wsi, zróżnicowanie warunków życia

Bardzo duże regionalne i wewnątrzregionalne zróżnicowanie obszarów wiejskich w Polsce wynika z historycznych dysproporcji cywilizacyjnych. Nadal czytelne są granice zaborów i II Rzeczypospolitej, oddziaływanie (od XIX wieku) industrialnego Górnego Śląska oraz kontur Ziemi Zachodnich. Obraz ten najsilniej zachowują czynniki demograficzne i struktura agrarna. Na tym tle rysuje się rozległy wpływ obecnych aglomeracji i znaczące oddziaływanie wszystkich miast wojewódzkich oraz niektórych większych miast – stolic województw do 1975 roku.

Ludność wiejska w Polsce (GUS, 31.12.2012) to 15 196,9 tys. osób (39,44% ludności kraju) zamieszkujących w 40 571 sołectwach i 2173 gminach. Delimitacja pochodna z programów operacyjnych za obszary wiejskie uznaje 318 miast do 5000 mieszkańców – zamieszkuje je 973,7 tys. osób. W tym ujęciu obszary wiejskie zamieszkuje 41,96% ludności kraju. W systemie TERYT (Krajowy Rejestr Urzędowy Podziału Terytorialnego Kraju) znajduje się 52 543 miejscowości, w tym 43 058 określanych jako wsie.

Wielopostaciowość wsi i regionalne zróżnicowanie ich wielkości, z wyjątkiem obszarów współcześnie suburbanizowanych, ma źródła w czynnikach agrarnych: typach osadnictwa, zapóźnieniu cywilizacyjnym zaboru rosyjskiego, przeludnieniu agrarnym w Małopolsce i na Podkarpaciu, a w okresie PRL – w tworzeniu się agromiast przy kombinatach rolnych na Ziemiach Zachodnich. Olbrzymie piętno wywarła II wojna światowa (zagłada ludności żydowskiej miasteczek, które dziś są w dużej części wsiami, dramat wsi zamojskich oraz łemkowskich i inne) oraz powojenna industrializacja kraju, która przemieściła masy mieszkańców wsi do miast.

Udział ludności wiejskiej w województwach (uwzględniając miasta do 5 tys. mieszkańców) tworzy przedział od 23% i 33% w województwach śląskim i dolnośląskim do 58% i 61 % w województwach

¹² W Europie Zachodniej poradniki władz lokalnych i regionalnych kierowane są przede wszystkim do remontujących substancję budowlaną lub inwestujących w nowe obiekty, np. poradnik dla Hrabstwa Kilkenny w Irlandii (http://www.kilkennycoco.ie/eng/Services/Planning/County_Kilkenny_Rural_Design_Guide.pdf) o przewodniej idei „Chciałbym mieć dom...z którego będę dumny... (I would like a house...to be proud of..). Każdy rozdział zawiera początkowe sentencje pomagające określić potrzeby i upodobania potencjalnego inwestora, przy pomocy czytelnych szkiców naprowadza na rozwiązania zgodne ze specyfiką regionu. Stowarzyszenie HARAH (Anglia) – zajmuje się projektowaniem domów na potrzeby społeczności wiejskich, w internetowym przewodniku z 2013 roku (http://www.hyde-housing.co.uk/client_files/HARAH-Rural-Design-Guide-2013-final-6june13.pdf), pomaga znaleźć rozwiązania godzące uwarunkowania przyrodnicze i specyfikę regionalną zabudowy z potrzebami i możliwościami inwestorów.

świętokrzyskim i podkarpackim. Wielkości wsi pozostają bez związku ze stopniem urbanizacji regionu. Przeciętne sołectwo w Polsce liczy 375 osób, lecz na Podlasiu tylko 145 mieszkańców¹³. Największe sołectwa leżą w województwach: małopolskim – 894, podkarpackim – 804 i śląskim – 973 mieszkańców, a dziesięciopiętrowe bloki w tym ostatnim nie należą do rzadkości (np. Suszec). Wielkość wsi koreluje z wielkością gmin. Największy odsetek gmin dużych (ponad 10 000 mieszkańców) znajduje się właśnie w tych województwach¹⁴. Gminy z ludnością wiejską nie są jednak duże – 62% ma mniej niż 7000 mieszkańców. Wielkość wsi decyduje o charakterze i jakości zaopatrzenia i usług komercyjnych oraz wyposażenia w usługi publiczne. Przykładowo w woj. opolskim presja na likwidację szkół podstawowych maleje dopiero, gdy wieś przekracza liczbę 700 mieszkańców (na wsi w minionych 20 latach zlikwidowano 329 szkół podstawowych, obecnie istnieje 269)¹⁵.

Również morfologia wsi różni się zależnie od genezy osadnictwa, rzeźby terenu i tradycji budowlanej, co ma duże znaczenie np. dla kreowania centrów i możliwości koncentracji elementów obsługi mieszkańców.

Współczesnymi czynnikami różnicowania wsi jest dostępność dużych miast jako rynków pracy oraz głównych dróg jako miejsc lokowania biznesu, bądź przeciwnie – ich niedostępność, skutkująca zmarginalizowaniem najbardziej widocznym w przygranicznych strefach regionów. Jednym z czynników różnicujących jest dochodowość rolnictwa, pochodna strukturze agrarnej i udziałowi rolnictwa wielkoobszarowego (głównie na bazie własności rolnej skarbu państwa). W skali subregionalnej i lokalnej prowadzi to do dywersyfikacji gospodarki z tytułu atrakcyjności turystycznej lub korzyści z położenia innego typu (np. węzły autostradowe), miejscowego profilu gospodarczego bądź dopływu inwestycji (sąsiedztwo terenów specjalnych stref ekonomicznych). Coraz większego znaczenia nabiera struktura demograficzna i zawodowa ludności, która wyraźnie dzieli obszary wiejskie w Polsce na już wyludniające się i takie o dodatnim przyroście naturalnym, gdzie procesy depopulacji rozwiną się już niebawem. Ogół tych czynników w powiązaniu z nieuniknioną wymianą zabudowy drewnianej i murowanej o niskim standardzie decyduje o intensywności ruchu budowlanego; najmniejszy jest w woj. opolskim, które się najbardziej wyludnia. Zachodzą też, nieobecne na zachodzie Europy, procesy rozpraszania zabudowy i tworzenia nowych patologicznych jej typów, określanych mianem zabudowy łąnowej¹⁶ oraz wagonowej¹⁷.

4.1 Typy obszarów wiejskich i wsi

W literaturze spotykamy dziesiątki typologii obszarów wiejskich¹⁸. Rozpatrywane są: relacje przestrzenne (głównie względem ośrodków miejskich) dominujące typy gospodarki rolnej, sposoby użytkowania tere-

13 Na Mazowszu, Warmii i Mazurach oraz w woj. łódzkim sołectwa średnio liczą tylko ok. 260 osób. Przedział 300–400 mieszkańców reprezentuje aż 7 województw (lubelskie, świętokrzyskie, wielkopolskie, kujawsko – pomorskie, zachodniopomorskie, lubuskie i dolnośląskie), nieco powyżej średniej jest woj. opolskie (468 osób) i pomorskie (491 osób).

14 Gmin z ludnością wiejską, liczących do 2000 mieszkańców, jest 30; w przedziale 2000–4999 mieszkańców jest 746 gmin, w przedziale 5000–6999 – 570 gmin, i w przedziale 7000–9999 – 452 gminy. Ponad 10 000 mieszkańców ma 375 gmin. Korzystne są skupione wsie śląskie, tworzone w średniowieczu przez niemieckich kolonizatorów, a niekorzystne ciągnące się kilometrami małopolskie i beskidzkie łańcuchówki lub rozproszone kolonie Podlasia.

15 W przedziale 700–800 mieszkańców nadal istnieje więcej szkół (30) niż ich zlikwidowano (28).

16 Zabudowa wąskich działek ściśle zachowujących układ rozdrobnionych pól, głównie w Małopolsce i na Podkarpaciu.

17 Zabudowa deweloperska lub indywidualna w postaci gęsto upakowanych domów jedno- lub wielorodzinnych na wąskich działkach luźno rozrzuconych w obszarze podmiejskim, żywiołowo tracącym funkcje rolnicze

18 Przykładowo: Stanny M, 2012; *Społeczno-ekonomiczne zróżnicowanie obszarów wiejskich (w:) Polska Wieś 2012, Raport o stanie wsi*, pod red. J. Wilkina i I. Nurzyńskiej; Wyd. naukowe SCHOLAR, W-wa, s. 149 – 174 i opracowanie wymienione w przypisie 18.

nu, wiodące funkcje, struktura demograficzna, struktura zatrudnienia i dochody ludności, wyposażenie w infrastrukturę (techniczną), zasobność gmin i inne cechy empiryczne o jednoznacznym fizykalnym desygnacie. Wspólną cechą tych typologii jest oparcie się na analizie wieloczynnikowej¹⁹. Wyniki prezentowane są w układzie gmin, obrazując poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich²⁰. Biegunowo różnią się gminy zdominowane przez tradycyjne rolnictwo – biedne oraz gminy zurbanizowane (nazywane niekiedy gminami sukcesu) – bogate. **Analizy te, przydatne do określania potencjałów i barier rozwojowych, czym zainteresowane są strategie polityki publicznej, pokazują olbrzymie przestrzenne zróżnicowanie obszarów wiejskich w Polsce.**

Jednym z najbardziej aktualnych i kompleksowych opracowań jest *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich, Etap I, Synteza*²¹. Wyróżnione w opracowaniu typy gmin uszeregowano poniżej wg poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego (najniższy – typ 1, najwyższy – typ 7).

Lp.	Typ gminy	Liczba gmin	% gmin	% ludności wiejskiej kraju
typ 1	dominacja rolnictwa tradycyjnego	490	23	15,6
typ 3*	przewaga funkcji rolniczej, pośrednie (między typem 1 a 2)	466	21	20
typ 2	dominacja rolnictwa wielkoobszarowego	399	18	14,8
typ 4	wielodochodowe, rozdrobnione rolnictwo	187	9	12,6
typ 5	wielofunkcyjne, równowaga sektorów	382	18	19,3
typ 6	zurbanizowane, redukcja funkcji rolniczej	197	9	13,5
typ 7	silnie zurbanizowane	52	2	4,2

* wyróżniony typ 3 ma niższy poziom rozwoju społ.- gosp. niż typ 2

Wymienione typy gmin tworzą asocjacje:

- > pierścienie wokół aglomeracji – typy: 7 (wewnątrz) – 6 – 5 (na zewnątrz pierścienia);
- > województw centralnych i wschodnich²² – typy: 1 + 3, w świętokrzyskim: 1 + 3 + 4;

¹⁹ Dane czerpane są ze statystyki publicznej, rejestrów państwowych lub innych publicznie dostępnych, danych gromadzonych przez urzędy centrale, agencje rządowe, urzędy marszałkowskie, operatorów sieci, itd.

²⁰ Typologie odnoszące się do jakości przestrzeni nie są autorowi znane. Istnieje badanie charakteryzujące jakość życia wykonane dla powiatów.

²¹ Opracowanie powstało we współpracy Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej i IRWiR PAN; dostępne na stronie www.efrwp.pl.

²² Województwa: podlaskie, mazowieckie, lubelskie, łódzkie, świętokrzyskie.

- > województw południowych²³ – typy: 3 + 4 (lokalnie w Bieszczadach 2 i 3);
- > województw północnych i zachodnich²⁴ – typy: 2 + 5.

Bardzo czytelne są granice historyczne – rozbiorowe i II Rzeczypospolitej – co odzwierciedlają asocjacje gmin na rubieżach województw: kujawsko-pomorskiego, wielkopolskiego i śląskiego – przylegających do województw centralnych.

W omawianej typologii różnego rodzaju rolnictwo dominuje w aż 71% gmin (63% ludności wiejskiej). Bardzo niski i niski poziom rozwoju mają wszystkie gminy typu 1 (jednocześnie mają najniższy wskaźnik gęstości zaludnienia), a w typie 3 taki poziom rozwoju ma połowa. Niski i przeciętny poziom rozwoju cechuje dwie trzecie gmin typu 2 i zaledwie 7,5% gmin typu 4.

Gminy uniezależnione od rolnictwa stanowią 29% ogółu, co oznacza 37% ludności obszarów wiejskich. Wysoki i bardzo wysoki poziom rozwoju społeczno-gospodarczego jest udziałem 57,2% gmin typu 4 i aż 96,9% gmin typu 5. Bardzo wysoki poziom rozwoju mają gminy typu 6 (98,5%) i 7 (100%), skorelowany z najwyższymi współczynnikami gęstości zaludnienia.

Analizy wieloczynnikowe niosą niebezpieczeństwo powierzchownego wnioskowania²⁵ lub uznania za analogiczne gmin w istocie niepodobnych²⁶. Typologie gmin abstrahują też od charakteru sieci osadniczej i wielkości wsi, z czym wiąże się wyposażenie wsi – a więc od cech, które przesądzają o zakresie obsługi i zaspokojenia potrzeb ludności w miejscu zamieszkania. Tym samym istnieje bardzo duża trudność przełożenia wyników analiz na wiedzę: co dany typ gminy oznacza pod względem jakości życia mieszkańców, nie wspominając o ustaleniu stopnia funkcjonalności i jakości przestrzeni. Warunki położenia i relacje przestrzenne w sieci osadniczej mogą powodować głębokie wewnętrzne zróżnicowanie sytuacji poszczególnych miejscowości, do tego stopnia, że terytorium jednej gminy może reprezentować więcej niż jeden typ obszaru wiejskiego. Miejscowości w jednej gminie mogą należeć do kilku typów wsi²⁷. W istocie najważniejszą kwestią jest ustalenie sytuacji rozwojowej każdej konkretnej miejscowości: czy utrzymuje żywotność (rozwią się w wymiarze społeczno-gospodarczym), czy też jest na ścieżce zaniku (w „negatywnej spirali rozwoju”) i z jakich przyczyn. Bez tych informacji nie jest możliwe efektywne prowadzenie polityki interwencji, w szczególności społecznej, od szczybla gminnego poczynając (np. tworzenie wspólnej sieci oświatowej przez kilka gmin).

Analizy winny łączyć **typologizację obszarów**, co scharakteryzuje warunki otoczenia poszczególnych wsi i szanse życiowe (np. w zakresie pracy i płacy) oraz **typologizację wsi**, określającą poziom zaspokojenia potrzeb w miejscu zamieszkania oraz subsydiarnie – przez jednostki usytuowane wyżej w hierarchii osadniczej. W tym kontekście należy odczytywać poniższe, autorskie ujęcie obu tych aspektów.

23 Województwa: małopolskie, podkarpackie oraz część śląskiego (Beskid Żywiecki) i lokalnie w woj. łódzkim.

24 Województwa wyżej nie wymienione.

25 Przykładowo: wszystkie gminy – „by być bogate” powinny się zurbanizować.

26 Przykładowo obszar wiejski gminy Namysłów (woj. opolskie) w typologii opracowania przywołanego w poprzednim przypisie został określony jako „wielofunkcyjny, z równowagą sektorów” – tak samo jak leżące po sąsiedzku gminy otaczające Kępno (woj. wielkopolskie). W gminach tych istnieje kilkadziesiąt fabryk mebli, nieraz kilka w jednej wsi, a bezrobocie jest znikome. Tymczasem na terenie wiejskim gminy Namysłów przedsiębiorstw podobnych wielkością i skalą produkcji brak, a bezrobocie jest wysokie.

27 Sytuację tę ilustrują gminy pasa nadmorskiego (np. Choczewo), w powszechnej opinii uchodzące za turystyczne. W istocie turystyczne są tylko wsie blisko plaży, kilka kilometrów w głąb dominuje funkcja rolnicza popegeerowskich wsi. Sytuację tę trafnie rozpoznało opracowanie *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich Etap I Synteza*, przywołane powyżej w przypisach.

4.1.1. Typy obszarów wiejskich

› **Strefy podmiejskie – obszary zależne od aglomeracji i dużych miast**

Ten typ obszaru w Polsce nadal jest traktowany jako wiejski, głównie ze względu na wiejski status gmin, których tereny obejmuje. Ten nowy typ obszaru, będący wynikiem niesterowanej, żywiołowej presji urbanizacyjnej, w literaturze określany jest mianem *rururban* (*rural + urban*). Ma cechy obszarów wiejskich oraz –poprzez proces suburbanizacji – cechy miejskie w ułomnym wydaniu.

› **Obszary wiejskie z dominującym rolnictwem**

Są to obszary poza bezpośrednim wpływem dużych ośrodków miejskich, których terytorium utrzymuje funkcje związane z rolnictwem i/lub gospodarką leśną, choć rolnictwo może nie być najważniejsze pod względem udziału w gospodarce lokalnej. Struktura terenu prezentuje się jako mozaika obrębów geodezyjnych, co czytelnie oddaje rolniczą, ściśle wiejską, genezę tych obszarów i jednostek osadniczych²⁸. O modelu rolnictwa prócz warunków naturalnych decydują struktura własnościowa, ukształtowana kultura rolna i tradycja. Dobre warunki glebowe i środowiskowe skutkują ukierunkowaniem gospodarstw wyłącznie na uprawy roślinne. Trudniejsze warunki wymagają hodowli trzody chlewnej lub bydła mlecznego. Ważne jest sąsiedztwo dużych rynków zbytu, które sprzyja równoczesnemu przekształceniu rolnictwa w specjalistyczne i towarowe. W ten sposób powstają zagłębia sadownicze i warzywnicze, gdzie rozwijające się przetwórstwo sprzyja wielofunkcyjności. Wraz ze wzrostem odległości od ośrodków miejskich i głównych ciągów komunikacyjnych, przy niekorzystnej strukturze agrarnej i osadniczej, obszary te pozostają peryferiami (**peryferyjne obszary wiejskie**), na których kumuluje się szereg barier rozwojowych.

› **Wielofunkcyjne obszary wiejskie**

W miarę ogólnego postępu cywilizacyjnego obszary te wyodrębniają się z tych z dominującym rolnictwem. Utratę dominacji funkcji rolniczej zawdzięczają przedsiębiorczości, rozwijanej dzięki umiejętnościom zdobytym w ośrodkach przemysłowych lub wiodących zakładach produkcyjnych funkcjonujących na danym terenie przez długi okres. Bardziej współcześnie ważną rolę odegrała zagraniczna emigracja czasowa i związany z tym transfer know-how. Do tworzenia się tych obszarów przyczyniła się dostępność linii i węzłów kolejowych. Powstała dzięki nim alternatywa zarobkowania doprowadziła na terenach o słabych warunkach glebowych do porzucania rolnictwa, co rozpoczęło się jeszcze przed rokiem 1939 (Wielkopolska, Pomorze, Śląsk), i wykształcenia się zawodów opartych na umiejętnościach technicznych. Często obszary te mają postać klastrów małych i średnich przedsiębiorstw o podobnym profilu produkcji.

› **Obszary wiejskie z dominującą funkcją turystyczną**

Są to tereny atrakcyjne poprzez swe zróżnicowanie lub istnienie wybitnych walorów przyrodniczo-krajobrazowych i kulturowych²⁹. Od obszarów wielofunkcyjnych różnią się tą specyfiką oraz sezonowym

²⁸ W rozłogu pól miejscowości położone centralnie wyznaczają oś lub są równomiernie rozrzuconymi koloniami. Świadomość rolniczej genezy wsi jest wyjątkowo silnie zakorzeniona, osoby charakteryzujące gminę lub miejscowość zazwyczaj używają sformułowania, że „jest typowo rolnicza”, mimo iż taka kategoria nie istnieje, a charakteryzowana jednostka nie odpowiada już pojęciu „rolniczej” wsi lub gminy.

²⁹ W Polsce dominują obszary nizinne. Centrum kraju, z wyjątkiem wyżyny krakowsko-częstochowskiej i regionu świętokrzyskiego, jest krajobrazowo monotonne. Zróżnicowanie fizjograficzne i związana z tym różnorodność krajobrazowa i kulturowa występuje w częściach zewnętrznych kraju – nadmorskich, pojeziernych i górskich.

wzrostem liczby przebywających tam osób (pobyt typu czasowego). W kraju odsetek miejscowości zdominowanych turystyką jest znaczący. W pasie nadmorskim i w najwyższych partiach masywów górskich dotyczy to właściwie wszystkich miejscowości. Jeżeli atrakcyjność turystyczna jest związana z pojedynczym obiektem fizjograficznym, przyrodniczym lub kompleksem zabytkowym lub pielgrzymkowym, wówczas miejscowości turystycznych jest odpowiednio mniej lub są pojedyncze, mniejsza też bywa intensywność ruchu turystycznego.

4.1.2. Typy wsi (miejscowości)

> **Miejscowości (wsie) submiejskie (A)**

Są to szybko rozrastające się (*urban sprawl*) obszary zabudowy deweloperskiej i indywidualnego ruchu budowlanego oraz terenów inwestycji usługowych dla miast (centra handlowe, hurtownie i inne). Funkcjonalnie są one zależne od miast. Nie są wsiami – jedynie otaczają stary wiejski rdzeń. Miasto stało się powodem ich zaistnienia i w mieście ulokowane jest centrum życiowe mieszkańców. Zatarła się granica między miastem i jego zurbanizowanym otoczeniem. Zabudowa z reguły rozprzestrzenia się daleko poza granice administracyjne miast, wzdłuż dróg przelotowych. Miejscowości zlewają się, tworząc amorficzne pasma całkowicie przemieszanych funkcji.

Podstawowe cechy tych miejscowości to trudności komunikacyjne, niedorozwój infrastruktury technicznej, bytowej i społecznej, brak przestrzeni publicznych w pobliżu zabudowy mieszkaniowej, duże odległości do szkół i przedszkoli, pogłębiające się konflikty wynikające z chaosu przestrzennego. Sytuację pogarsza zaniedbanie urządzeń melioracji wodnych, skutkujące uciążliwymi podtopieniami. Dysfunkcyjny charakter stref złożonych z takich miejscowości tworzy obszary kumulacji barier rozwojowych nowego typu – o licznych, negatywnych oddziaływaniach na miasto (osłabianie centrum) i przyległe obszary wiejskie (buforowanie od miasta i jego centrum).

> **Wsie satelickie miast (B)**

To różnej wielkości wsie w pobliżu miast zachowujące charakter odrębnych jednostek osadniczych. Mają funkcję głównie mieszkaniową, są też miejscem lokalizacji inwestycji wykorzystujących miejskie sąsiedztwo, w tym branży hotelowo-restauratorskiej. Umiarkowanemu ruchowi budowlanemu mogą towarzyszyć braki wyposażenia w infrastrukturę bytową i życia społecznego, kompensowaną jej dostępnością w ośrodku miejskim.

> **Wsie węzłowe – siedziby gmin („wsie gminne”) (C)**

W większości są to największe wsie w gminie obsługujące jej terytorium. W województwach centralnych i Polski wschodniej to często były miasteczka, posiadające rynek. Cechuje je rozwój o charakterze wielofunkcyjnym, różnorakie zaopatrzenie oraz kompletność zasadniczych usług: administracyjnych, bytowych, społecznych, w tym opiekuńczych i edukacyjnych dla dzieci i młodzieży do poziomu gimnazjalnego. Wsie te są wyposażone w infrastrukturę zaspokajającą potrzeby wyższego rzędu związane z życiem kulturalnym, sportem i wypoczynkiem, których poziom systematycznie się poprawia. Rozwojowi infrastruktury technicznej, szczególnie komunikacyjnej, towarzyszy kreacja przestrzeni publicznych. Wsie te nie odbiegają od małych miast; również od miast powiatowych dzieli je niewielki dystans (głów-

nie ilościowy i związany z edukacją na poziomie ponadgimnazjalnym). Ruch budowlany jest zwykle duży o charakterze *rural-sprawł*, co powoduje szereg dysfunkcji przestrzennych, w tym uzależnienia mieszkańców od korzystania z samochodu.

› **Pozostałe wsie węzłowe (D)**

To przeważnie duże wsie, których pozycja wynika z układu komunikacyjnego lub pełnienia roli niewielkiego ośrodka gospodarczego, obsługujące najbliższe miejscowości. Rozległe gminy mogą mieć na swoim terytorium więcej niż jedną taką wieś³⁰. Cechuje je umiarkowany ruch budowlany, lecz podobny charakterem do typu C. Wsie te infrastrukturą i warunkami życia są zbliżone do siedzib gmin, choć zakres usług publicznych jest wyraźnie mniejszy.

› **Wsie powiązane funkcjonalnie (E)**

Zwykle średniej wielkości i małe wsie w strefie oddziaływania wsi C i D, dobrze z nimi powiązane komunikacyjnie i w ramach hierarchicznej sieci osadniczej współtworzące funkcjonalną całość. Pełnią funkcje komplementarne lub wyspecjalizowane. Ich żywotność wynika z rentownego profilu gospodarczego małych i średnich przedsiębiorstw, często też z efektywnego rolnictwa lub utrzymywana jest poprzez obecność dużych przedsiębiorstw lub instytucji.

› **Wsie zanikowe (F)**

Miejscowości będące najsłabszymi elementami sieci osadniczej, bardzo słabo skomunikowane, w obszarach o niskiej gęstości zaludnienia, w sąsiedztwie naturalnych lub administracyjnych granic, odległe od ośrodków dających możliwość zatrudnienia, bez inwestycji, rolniczo monofunkcyjne i z nikłą infrastrukturą społeczną. Szybko tracą mieszkańców, utrzymują się głównie dzięki zabezpieczeniu emerytalnemu i transferom socjalnym.

› **Wsie popegeerowskie, poprzemysłowe (G)**

To miejscowości wewnętrznie niespójne, złożone zwykle z tradycyjnej wiejskiej zabudowy i „miejskiego” osiedla pracowniczych bloków mieszkalnych, lokowanego w sąsiedztwie dawnego PGR (często obok dworu i okalającego parku) lub zakładu przemysłowego. Z racji charakteru zabudowy (bloki wspólnot mieszkaniowych) przestrzeń często bywa zdegradowana sposobem użytkowania (garaże, komórki, działki pracownicze). Najczęściej brak jakościowo dobrej, urządzonej przestrzeni publicznej.

Ten typ wsi jest coraz bardziej kategorią historyczną ze względu na ewolucję w kierunku typów D, E lub F. Miejscowości te, wyjściowo nawet z dużą liczbą mieszkańców, wegetują, podtrzymywane transferami socjalnymi; jeżeli nie znajdują nowego profilu gospodarczego, stają się wsiami zanikowymi.

› **Wsie turystyki masowej (H)**

Miejscowości koncentrujące masowy, pobytowy ruch turystyczny lub pielgrzymkowy. W większości przypadków cechuje je nie zrównoważony, żywiołowy rozwój, podobnie jak w miejscowościach typu A i B.

Charakterystyczną ich cechą jest chaos przestrzenny wywołany komercjalizacją i disneylandyzacją oraz natłok inwestycji obsługi ruchu turystycznego. Dążenie do maksymalnego wykorzystania dostępnej przestrzeni działek skutkuje wznoszeniem zbyt wielkich budynków i wszechobecnością parkingów. Przestrzeń publiczną zawłaszczają punkty handlowe, gastronomia oraz handel uliczny i stragany³¹. Kumuluje się to w sąsiedztwie atrakcyjnych obiektów lub terenów, co wprost prowadzi do pomniejszenia atrakcyjności miejscowości i narusza podstawy dalszego jej funkcjonowania w dotychczasowej roli.

› **Wsie atrakcyjne turystycznie (I)**

Wsie, na których terenie znajduje się jakaś atrakcja turystyczna lub miejsce pielgrzymkowe. Widoczne jest dążenie do zdyskontowania tego faktu. Wsie te mają wiele cech negatywnych wsi typu H, nasilających się w otoczeniu obiektu. Udaną formułą są natomiast **wsie tematyczne**, rozwijające wybrany temat (motywu), często komunikowany jako dopełnienie nazwy wsi³². W miejscowościach tych powstaje zabudowa ilustrująca temat, będąca np. rekonstrukcją historyczną.

› **Wsie wahadłowe (J)**

Wsie ukształtowane zwykle na bazie wsi zanikowych w obszarach lub tylko miejscach z walorami przyrodniczymi i krajobrazowymi. Charakteryzuje je duży udział „drugich domów” aktualnych bądź dawnych mieszkańców miast. Przez znaczną część roku są tylko częściowo zamieszkałe.

4.2 Wyposażenie wsi

Przemiany cywilizacyjne i demograficzne kształtują wyposażenie miejscowości w obiekty, tereny, instytucje i podmioty gospodarcze służące mieszkańcom. Charakter tego wyposażenia, czyli ilość, jakość oraz rozmieszczenie w obrębie wsi przesądzają o możliwościach zaopatrzenia w towary i usługi. Obok charakteru przestrzeni prywatnej i miejsc pracy jest to najważniejsze uwarunkowanie kształtujące jakość życia na wsi. Zakres wyposażenia i jego standard są zależne przede wszystkim od wielkości wsi oraz, zwykle w mniejszym stopniu, od jej szczególnych funkcji lub pozycji zajmowanej w układzie osadniczym. Niedostatek wyposażenia musi być uzupełniany w miejscowościach sąsiednich – wsiach węzłowych, siedzibach gmin lub miastach powiatowych. Wymaga to odpowiedniej sieci dróg i komunikacji. Zaopatrzenie i dostęp do usług nie jest problemem dla osób czynnych zawodowo, z dobrym statusem materialnym (dwa samochody w gospodarstwie domowym) i samodzielnymi dziećmi. Dla każdej innej grupy społecznej: starszych, samotnych, niezamożnych, rodzin z małymi dziećmi niedostępność danego rodzaju zaopatrzenia i usług stanowi istotny problem obniżający jakość życia. Wraz z tym spada ocena atrakcyjności wsi i jej konkurencyjność jako miejsca zamieszkania.

³¹ Przykładowo Dębki, Karwia, Białogóra w woj. pomorskim.

³² Odpowiednio interpretowana przestrzeń publiczna i dziedzictwo kulturowe służy rozwijaniu oferty wsi. Predyspozycje do tworzenia wsi tematycznych mają wsie małe i średnie na obszarach zmarginalizowanych o funkcji rolniczej lub turystyki. Wspólna historia niektórych wsi i podobne dziedzictwo (np. wsie cysterskie) umożliwia kształtowanie się podobnego profilu rozwoju (charakteru oferty i sposobu kształtowania przestrzeni publicznych) oraz prowadzi do współpracy; powiązania szlakiem czy utworzenia **sieci wsi**.

4.2.1. Wyposażenie elementarne – warunkuje zaspokojenie najbardziej podstawowych potrzeb oraz jest konstytutywne dla najmniejszych miejscowości³³. Najbardziej elementarnym wyposażeniem jest sklep ogólnospożywczy, a jego skromnym substytutem jest obwoźna sprzedaż pieczywa i najbardziej podstawowych produktów. Wśród pozostałych usług komercyjnych taki charakter ma bar. Usługi publiczne również zależne od racjonalności ekonomicznej na poziomie elementarnym są podobnie wątle – zaledwie: zaopatrzenie w wodę, odbiór nieczystości płynnych i odpadów, przystanek komunikacji autobusowej oraz fragmentaryczne oświetlenie drogi głównej. Trzeba zauważyć, iż ten zestaw wyposażenia wsi jest w zasadzie typowy dla tysięcy przysiółków i najmniejszych miejscowości w Polsce. Nieznacznie szerszy jest zestaw elementów infrastruktury życia społecznego oraz infrastruktury drogowej.

4.2.2. Wyposażenie podstawowe – przy aktualnym poziomie rozwoju potrzeb społecznych i potencjale ekonomicznym gospodarstw domowych, są to elementy niejako standardowo dostępne w przeciętnej wsi o statusie sołectkim:

Zaopatrzenie: Sklep spożywczy, mięsny, warzywny, Sklep AGD / chemia gospodarcza, Sklep odzieżowy / obuwniczy, Sklep z art. budowlanymi/narzędziami, Sklep motoryzacyjny

Usługi komercyjne (bytowe, gastronomia, rozrywka): Usługi motoryzacyjne, Usługi budowlane, Usługi instalatorskie wod-kan / elektryczne, Usługi noclegowe (miejsca noclegowe, agroturystyka)

Usługi publiczne: Komunikacja autobusowa (dojazd do więcej niż jednego ośrodka miejskiego), Szkoła Podstawowa, Punkt biblioteczny, Salka komputerowa ogólnodostępna, Gabinet stomatologiczny lub lekarski, Odbiór ścieków (kanalizacja), Oświetlenie miejscowości (cała miejscowość),

Infrastruktura życia religijnego, społecznego kulturalnego, sportu i wypoczynku: Kościół parafialny, Dom parafialny (dostępny dla grup parafialnych; Obiekty, przestrzeń modlitewna, kontemplacyjna na terenie kościelnym; dom przedpogrzebowy; cmentarz; świetlica / ogólnodostępna sala spotkań (OSP lub sołeczka) z zapleczem kuchennym i sanitarnym; świetlica środowiskowa / klub (bez personelu); remiza OSP; sala tradycji, ekspozycja historyczna, przyrodnicza, w tym plenerowa; pielęgnowane obiekty dziedzictwa kulturowego; boisko piłkarskie urządzone (np. trybuny); pawilon sportowy; siłownia; plac zabaw dla dzieci urządzone; teren rekreacyjny lub rekreacyjno festynowy urządzone; trasy, ścieżki spacerowe, rowerowe, biegowe nieurządzone; punkt postoju turystów (urządzone).

Infrastruktura drogowa, przestrzeń reprezentacyjna i informacja: droga / ulica główna o nawierzchni trwałej (z chodnikiem jednostronnie); drogi / ulice boczne o nawierzchni trwałej (ok. połowy miejscowości): chodniki przy drogach bocznych (przynajmniej jednostronne – połowa); przystanek komunikacji autobusowej / dowozu dzieci do szkół – z wiatą i z zatoką; parking o nawierzchni trwałej, częściowo urządzone (przy skrzyżowaniu ulic, przy uczęszczanych obiektach); system informacji wizualnej typu kierunkowskazy; skwery (komponowana i utrzymywana zieleń) / kwietniki na terenach przejściowych (fragmentarycznie, wzdłuż drogi głównej); witacze przy wjazdach.

4.2.3. Wyposażenie ponadpodstawowe – to elementy dostępne w sołectwie o wyżej podanej charakterystyce lecz przy odpowiedniej masie krytycznej liczby mieszkańców i ich potrzeb, jak również możliwości

³³ Przesądza o tym, czy obszar zabudowy w istocie ma atrybuty jednostki osadniczej (wspólne funkcje, elementarne więzy społeczne). Brak elementarnego wyposażenia oznacza przekształcenie się miejscowości w luźny zbiór domostw niepowiązanych jakimikolwiek wspólnymi funkcjami.

i gotowości samych mieszkańców oraz gminy do zaspokojenia tych potrzeb, co oznacza wyjście poza powszechny standard i wprowadzenie rozwiązań dostępnych już gdzie indziej (np. w miastach), wyznaczających ów przyszościowy standard:

Zaopatrzenie: market; sklep papieżniczy, art. szkolne; sklep cukierniczy; kwiaciarnia; sklep ogrodniczy; apteka; stacja benzynowa / LPG; zorganizowane targowisko.

Usługi komercyjne (bytowe, gastronomia, rozrywka): usługi fryzjerskie / kosmetyczne / solarium; usługi krawieckie; kawiarnia / pub; restauracja; dom weselny; usługi noclegowe (pensjonat, hotel); dyskoteka; kręgielnia.

Usługi publiczne: Komunikacja kolejowa; żłobek / oddział żłobkowo przedszkolny; przedszkole; gimnazjum, biblioteka; Hot-spot; ośrodek zdrowia; Dom Dziennego Pobytu dla seniorów (z etatowym personelem); stacja Caritas; poczta / agencja pocztowa; bankomat; placówka bankowa.

Infrastruktura życia religijnego, społecznego kulturalnego, sportu i wypoczynku: obiekty, przestrzeń modlitewna, kontemplacyjna poza terenem przykościelnym; świetlica / ogólnodostępna sala spotkań (OSP lub sołecka) – z zapleczem kuchennym i sanitarnym oraz z wyposażeniem dla przedsięwzięć szkoleniowych (Internet, multimedia), Dom Kultury; Centrum Aktywności Wiejskiej / Lokalnej (wsparta personelem etatowym lub wolontariatem); świetlica środowiskowa/klub (z personelem); Pokoje gościnne w obiektach użyteczności publicznej; muzeum wiejskie; obiekty dziedzictwa kulturowego udostępnione do zwiedzania; boisko piłkarskie (urządzone, wymiarowe, oświetlone); kompleks sportowy typu „Orlik”; korty tenisowe; hala sportowa; basen kąpielowy / kąpielisko; plac zabaw dla dzieci tematyczny; teren rekreacyjny lub rekreacyjno-festynowy urządzone z dodatkowym wyposażeniem (oświetlenie, plac / podest do tańca, scena, altana, pawilon); teren z zestawem urządzeń do ćwiczeń dla dorosłych; trasy, ścieżki spacerowe, rowerowe, biegowe, edukacyjne oznakowane z urządzonymi miejscami postoju (kosze, ławki, stoły, wiaty / deszczochrony); informacja turystyczna; publiczna toaleta.

Infrastruktura drogowa, przestrzeń reprezentacyjna i informacja: droga / ulica główna o nawierzchni trwałej (z chodnikami obustronnie lub ze ścieżką rowerowa lub pieszo-rowerową); drogi / ulice boczne o nawierzchni trwałej (większość); chodniki przy drogach bocznych (przynajmniej jednostronne – większość); parking urządzone wraz z zielenią i małą architekturą, itp.; system informacji wizualnej złożony (kierunkowskazy, tablice informacyjne, plany miejscowości, itp.); skwery / kwietniki na terenach przejściowych w wielu miejscach wsi; centrum wsi lub inne miejsce centralne jako urządzone, ogólnodostępna przestrzeń publiczna z: reprezentacyjnymi skwerami, pomnikami, elementami symbolicznymi i upamiętnieniami, reprezentacyjną przestrzenią dla pieszych (spoczynkową, festynową); reprezentacyjne skwery przy wjazdach do wsi; ronda z komponowaną zielenią i małą architekturą.

4.2.4. Wyposażenie wsi warunkujące jakość życia

Dzięki postępowi cywilizacyjnemu dany rodzaj wyposażenia przesuwa się z grupy wyższego poziomu wyposażenia do grupy niższego poziomu wyposażenia. Przykładowo plac zabaw, świetlica wiejska są obecnie wyposażeniem podstawowym, a przed uruchomieniem unijnego wsparcia działań dedykowanych odnowie wsi należały do wyposażenia ponadpodstawowego. Podobnie „ewoluuje” pawilon sportowy. Możliwości inwestycyjne powodują rozbudowę wyposażenia ponadpodstawowego o elementy do niedawna na wsiach nieznanne (boiska typu „Orlik”) lub niedostępne: korty tenisowe, zestawy ćwiczeń siłowych dla dorosłych i inne. Elementów wyposażenia wsi może przybywać np. z racji wysiłku inwestycyjnego gmin i bezpośred-

nich starań mieszkańców lub ubywać np. z przyczyn ekonomicznych (szkoły podstawowe, poczta), organizacyjnych, lub z racji różnej natury przemian cywilizacyjnych (np. zastąpienie świetlic domami weselnymi).

	Rodzaj wyposażenia	Liczba elementów	z tego wyposażenie:		
			elementarne	podstawowe	ponadpodstawowe
I	I. Zaopatrzenie w artykuły (sklepy)	14	1	5	8
II	II. Usługi komercyjne (bytowe, gastronomia, rozrywka)	11	1	2	8
III	III. Usługi publiczne (komunikacja, edukacja, biblioteki, Internet, pomoc społ., zdrowie, usl. bankowe i pocztowe)	22	3	7	12
IV	Infrastruktura życia społecznego, religijnego, kulturalnego, rekreacji i sportu	41	5	17	19
V	Infrastruktura drogowa, przestrzeń reprezentacyjna i informacja	22	6	8	9
	Razem	111	16	39	56

Źródło: opracowanie własne na podstawie bezpośrednich obserwacji terenowych.

Niepokojąco wąty stan wyposażenia elementarnego, liczącego jedynie 16 elementów. Pozostaje to w rażącej dysproporcji względem wyposażenia podstawowego – 39 elementów i ponadpodstawowego – 56 elementów. W grupach I – III agregujących elementy wymagające rentowności lub permanentnych nakładów na bieżące funkcjonowanie, dysproporcja ta jest szczególnie ostra i oznacza przepaść co do warunków życia.

Warto odnotować, że w grupach IV i V, na które składają się elementy trwale obecne w tkance miejscowości (wymagają one jednokrotnego zainwestowania a następnie ponoszenia umiarkowanych kosztów utrzymania), dysproporcje między wyposażeniem elementarnym a podstawowym są mniejsze. Podobnie elementy wyposażenia podstawowego są zbliżone do ponadpodstawowego.

Miejscowości dysponujące jedynie wyposażeniem elementarnym oferują zbyt niski poziom zaspokajania potrzeb bytowych mieszkańców – są oni skazani na lepiej wyposażone ościennie wsie lub miasta. Zapewne jest to jeden z podstawowych czynników wyludniania się i zanikania takich słabo wyposażonych miejscowości. Utrzymanie ich w stanie żywotnym wymaga poprawy dostępności komunikacyjnej, wzmacniania wyposażenia podstawowego oraz zachowania i starannego rozwijania innych walorów miejsca. Jakość zabudowy, wartościowe dziedzictwo, estetyka przestrzeni publicznych, piękno krajobrazu, dostępność otwartych przestrzeni i zasobów przyrodniczych mogą rekompensować braki, szczególnie, gdy uzyskana specyfika zasługiwać będzie na pojęcie *genius loci*.

4.3. Podsumowanie

Należy stwierdzić, że jakość życia i powiązana z nią jakość przestrzeni (funkcjonalność/wyposażenie, ład, walory estetyczne) zależą od charakteru (typu) miejscowości oraz charakteru (typu) otaczającego ją obszaru. Niektóre morfogenetyczne typy gmin (dawne miasteczka, wsie skupione) oraz typy funkcjonalne (wsie węzłowe – siedziby gmin, wsie turystyczne) są uprzywilejowane pod względem warunków przestrzennych, społecznych, gospodarczych, a nawet politycznych i predysponowane do kształtowania się w nich jakościowo dobrej przestrzeni. Generalnie zasadniczy wpływ wywiera poziom rozwoju społeczno-gospodarczego i powiązana z nim zasobność gmin i mieszkańców. Związek ten jest natomiast pochodną przeciwstawnych stanów:

- > dostępność centrum i atrakcyjność miejsca/obszaru vs. niedostępność centrum (peryferyjność) i nieatrakcyjność miejsca/obszaru
- > wysokie kompetencje lokalnego przywództwa / wysokie dochody gmin vs. niskie kompetencje lokalnego przywództwa /niskie dochody gmin

Koincydencja stanów pozytywnych warunkuje dobrą jakość życia i coraz lepszą przestrzeń, a koincydencja stanów negatywnych przeciwnie – oznacza złą jakość życia i zły stan przestrzeni.

Istotne różnice co do warunków życia i stanu wiejskiej przestrzeni nie występują na granicy miasto – wieś, tylko wewnątrz obszarów wiejskich, pomiędzy:

- wieńcem gmin podaglomeracyjnych a przyległym obszarem;
- peryferiami a pozostałymi obszarami wiejskimi
- wsiami węzłowymi a pozostałymi miejscowościami.

Nie można też zapominać o różnicy pomiędzy posesjami zatrudnionych poza rolnictwem lub prowadzących towarowe gospodarstwa rolne a tradycyjną zagrodą gospodarstwa nietowarowego.

5. Pożądan kierunki zmian

5.1. Kompleksowe podejście do rozwoju

Niezadowalający stan wiejskiej przestrzeni i związany z tym wizerunek polskiej wsi jest skutkiem nałożenia się niekorzystnego oddziaływania wielu trendów cywilizacyjnych, uwarunkowań kulturowych i ekonomiczno-prawnych na zły stan wyjściowy oraz powiązanego z tym stanu świadomości społecznej. **Również** wyposażenie dużej części wsi w elementy warunkujące jakość życia jest niewystarczające i wysoce niekonkurencyjne względem ośrodków węzłowych. Przestrzenie o wysokich walorach funkcjonalnych i estetycznych niestety są nadal nieliczne. Poprawie tego stanu nie sprzyja filozofia rozwoju obszarów wiejskich poprzez wzrost ilościowy, której konsekwencją jest rozproszenie zabudowy i nieład przestrzenny, mała efektywność nakładów, niska jakość projektów oraz brak ich lokalnego zintegrowania. Bez zmiany tych uwarunkowań trudno liczyć na znaczące zahamowanie procesów negatywnych. Jeżeli jednak zmienimy uwarunkowania ekonomiczno-prawne, by atrakcyjność finansowa przekształcania gruntów prywatnych właścicieli na cele inwestycyjne radykalnie się zmniejszyła, sporządzanie planu miejscowego może stać się efektywnym narzędziem racjonalizacji inwestycji, skutecznej ochrony przestrzeni, poprawy warunków życia na obszarach wiejskich, a także integracji lokalnych społeczności.

To, że główną funkcją obszarów wiejskich i źródłem utrzymania mieszkańców przestaje być rolnictwo, nie oznacza, że projektowanie ruralistyczne należy automatycznie zastąpić projektowaniem urbanistycznym³⁴. Nadal konieczne jest odmienne traktowanie obszaru miasta i obszarów wiejskich, z jednoczesnym uwzględnieniem powiązań pomiędzy nimi³⁵. Dynamiczne przemiany cywilizacyjne i demograficzne obszarów wiejskich, struktury zawodowej, sposobu życia i potrzeb ich mieszkańców powodują konieczność odrębnego podejścia do kształtowania obszarów wiejskich. Poddane presji depopulacji landy niemieckie i austriackie, w reakcji na „kurczenie się” obszarów wiejskich, wdrażają strategie zastępujące paradygmat wzrostu paradygmatem dopasowania, jednocześnie podtrzymując nacisk na kreowanie nowej tożsamości obszarów wiejskich. Winno temu towarzyszyć poszukiwanie nowych źródeł utrzymania dla mieszkańców i stymulowanie więzi międzyludzkich przy pełnym wykorzystaniu dziedzictwa kulturowego oraz otoczenia przyrodniczego³⁶. Przestrzennym tego wyrazem jest świadome kształtowanie wizerunku wsi podkreślającego odrębność obszarów wiejskich oraz regionalną i lokalną specyfikę.

Kompleksowe podejście do rozwoju (dopasowania obszarów wiejskich do przemian demograficznych) opiera się na wieloszczeblowym planowaniu przestrzennym i całościowym projektowaniu przestrzeni miejscowości. Konsoliduje ono doświadczenie projektantów, wiedzę nauki i oczekiwania społeczności lokalnych, przy jednoczesnym uwzględnieniu aspektów technicznych, przyrodniczych, ekonomicznych i społecznych, gdyż pominięcie jednego z nich powoduje dysharmonię funkcjonalną wsi oraz blokuje wdrażanie efektywnych koncepcji rozwojowych.

W Polsce powyższe kompleksowe podejście się nie przyjęło, a podejmowane działania nie uwzględniają wszystkich wyżej wymienionych aspektów. **Nauka zbyt słabo wykorzystywana jest w praktyce, a praktyka zbyt słabo inspiruje kierunki prac badawczych.** Tematyka wsi traktowana jest albo zbyt teoretycznie i opisowo, często w kontekście przeszłości, albo z naciskiem na rolnictwo, ekonomię lub kwestie środowiskowe. Współdziałanie i praca ze społecznościami lokalnymi zdarza się sporadycznie i w ograniczonym zakresie. Brak zarówno szeroko rozumianego współdziałania różnych specjalistów (architektów, architektów krajobrazu, urbanistów, ekonomistów, socjologów, ekologów itp.), jak i wyartykułowanego zapotrzebowania ze strony władz lokalnych i społeczności wiejskich. Instrumenty ochrony konserwatorskiej są nieskuteczne z powodu zbyt małego nacisku na aspekty społeczne i ekonomiczne oraz

34 Skalę problemów dotyczących prawidłowego kształtowania obszarów wiejskich podkreśla m.in. Dewey Thorbeck (Zob. Thorbeck D., 2012, *Rural Design. A new design discipline*, Routledge Taylor & Francis Group, London and New York). Autor ten – rzecznik nowego projektowania ruralistycznego, jako nowej dyscypliny naukowo-projektowej, stwierdza, że rozwiązywanie problemów kształtowania obszarów wiejskich powinno integrować działania wykorzystujące wiedzę teoretyczną i praktyczną z zakresu zagadnień społecznych, technologicznych i ekonomicznych. Podobnie *Biuro planowania przestrzennego i rozwoju regionalnego „The Southern Tier”* (w regionie Nowego Jorku) w opracowaniu „Rural Design Workbook”, zwraca uwagę specjalistów na konieczność harmonijnego współdziałania z naturą, krajobrazem, a także opłacalność ekonomiczną.

35 W obszarze miasta należy uwzględniać implementację zieleni dla prawidłowego funkcjonowania jego środowiska, natomiast przy projektowaniu na obszarach wiejskich odwrotnie – konieczne jest wyważenie i określenie ich chłonności antropogenicznej, aby jako środowisko głównie przyrodnicze nie ulegało degradacji.

36 Przykładem takiego kompleksowego podejścia z terenu Włoch jest obszar metropolitalny Mediolanu – BioMilano. Celem zachowania rolniczego krajobrazu, na południe od miasta w roku 1990 utworzono Parco Agricolo Sud Milano (61 gmin, ok. 47 000 ha). W tworzeniu parku, którym zarządza prowincja Mediolan, wzięło udział wiele stowarzyszeń i grup wolontariatu oraz intelektualistów, przedstawicieli administracji oraz ponad 1400 stowarzyszonych gospodarstw.

braku innych narzędzi umożliwiających prawidłowe kształtowanie krajobrazu wsi. Stan ten odzwierciedlają różnego rodzaju konkursy organizowane na terenie Polski³⁷.

5.2. Cele

W świetle światowych trendów wiążących jakość życia z jakością przestrzeni i pięknem krajobrazu oraz wobec wzrostu oczekiwań społeczeństwa w tym zakresie, wyzwań demograficznych oraz konieczności zrównoważenia rozwoju, bezwzględnym **priorytetem w rozwoju kraju** staje się:

- powstrzymanie chaotycznego charakteru przekształceń przestrzeni wiejskiej;
- poprawa warunków i jakości życia mieszkańców wsi, m. in. przez adekwatne wzmocnienie wyposażenia wsi oraz kreowanie funkcjonalnej i estetycznej przestrzeni publicznej;
- zachowanie dziedzictwa kulturowego i innych walorów obszarów wiejskich przez ich wykorzystanie w procesach rozwoju społeczno-gospodarczego wsi.

Poza zmianą mechanizmów urbanizacji – w tym na rzecz koordynacji polityki przestrzennej miast i obszarów podmiejskich, o czym była mowa w poprzednich rozdziałach – realizacja powyższych celów winna nastąpić drogą zasadniczej korekty polityki rozwojowej obszarów wiejskich, w powiązaniu z istotnymi zmianami szeregu ustaw. **Niezbędny jest nowy model rozwoju obszarów wiejskich, realnie spełniający postulat rozwoju zrównoważonego.** Rozwój wewnętrzny miejscowości winien stać się podstawowym kierunkiem przemian, przedkładającym rewitalizację nad powiększanie zasięgu przestrzennego miejscowości wiejskich. Wsparcie programów operacyjnych nie może być ukierunkowane na proste zaspokajanie potrzeb zbiorowych; ich celem nadrzędnym winno być wyzwalanie impulsów rozwojowych na rzecz zaspokojenia tych potrzeb, czyli wspieranie procesów, a nie punktowych inwestycji. O wdrożeniu projektu winno przesądzać uzyskanie efektu rewitalizacyjnego poprawiającego konkurencyjność wsi. Niezbędne jest wsparcie eksperckie projektów, instytucjonalne doradztwo oraz wydawnictwa dla samorządów i mieszkańców. Winna to być oferta samorządów województw, których wzmocnienie i przygotowanie do funkcji kreatora polityki regionalnej ma zasadnicze znaczenie dla przemian na obszarach wiejskich.

³⁷ Na przykład coroczny „Konkurs na Najlepiej Zachowany Zabytek Wiejskiego Budownictwa Drewnianego w Województwie Podlaskim” lub jednorazowy konkurs na „Dom Sudecki”.

Najbliższe dekady będą pod silnym wpływem zmian demograficznych, ubytku ludzi młodych i przyrostu grupy osób najstarszych, a najbardziej widoczne będzie to na obszarach wiejskich, w szczególności na peryferiach. Ogromnym wyzwaniem stanie się zapewnienie godziwych warunków życia – zaopatrzenia i usług bytowych, w tym dla grupy osób niemobilnych, która dynamicznie wzrośnie. Zmiany w modelu rozwojowym kraju są nieuniknione. Koniecznością będzie kreowanie przyjaznych przestrzeni oraz stosownego wyposażenia wsi, w którym rolę odgrywać będą elementy wspierające funkcje socjalne, opiekuńcze i pielęgnacyjne na rzecz osób starszych, w tym budownictwo senioralne. Nie wyklucza to rozwoju funkcji mieszkaniowych wsi. W tej roli wieś może konkurować z miastem jakością życia, pod warunkiem jednak, że jej wyposażenie oraz standard przestrzeni publicznej dorównają wzrastającym aspiracjom mieszkańców, których centrum aktywności życiowej z wsią może nie mieć wiele wspólnego.

6. Przestrzeń wiejska jako wyzwanie

O jakości wiejskiej przestrzeni, prócz standardu substancji budowlanej i wyposażenia miejscowości, decyduje obecność i dostępność dóbr dziedzictwa historycznego, kulturowego i środowiskowego, ocenianych w kategoriach funkcjonalności oraz wartości niematerialnych, estetycznych. Otoczenie rolne i przyrodnicze oraz dostępne sąsiedztwo innych miejscowości – komplementarnych bądź kompensujących lokalne deficyty jakości tą współtworzą. Odchodzi w przeszłość zakorzeniony w społecznej świadomości arkadyjski obraz wsi: domostw zatopionych w zieleni pod kościelną wieżą, rzędów stodół, stogów, kop siana i inwentarza na zapłociu, miedz i pasów pól aż po ścianę lasu na horyzoncie. Hierarchiczność i prostotę wiejskiego **świata zastępuje przestrzeń wypełniająca się różnorodnymi emanacjami współczesności i nowoczesności. Opanowanie tego procesu**, stworzenie nowych wartości w miejsce zanikających, staje się wielkim wyzwaniem cywilizacyjnym kraju – egzaminem, którego wynik zdecyduje, czy wiejska przestrzeń będzie satysfakcjonować mieszkańców wsi i ogół Polaków.

Krajobraz otwarty jako czynnik i odzwierciedlenie jakości życia

Andrzej Mizgajski Współpraca: Damian Łowicki

I. Wprowadzenie

W ciągu dwudziestu pięciu lat, które minęły od podjęcia transformacji ustrojowej w Polsce, nastąpił skokowy postęp w dziedzinie jakości środowiska przyrodniczego. Wyraźnie polepszył się stan powietrza, wód, gleb, a w ślad za tym przyrody ożywionej, czego wyraźnym przejawem jest poprawa stanu sanitarnego lasów. Dowodzi to skuteczności polityki ekologicznej, a także wzrostu oczekiwań Polaków co do jakości środowiska życia. Specyficznym elementem środowiska jest krajobraz, który dzięki Europejskiej Konwencji Krajobrazowej uzyskał wreszcie w Polsce wiążącą definicję jako „obszar postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich”. W tym znaczeniu krajobraz odzwierciedla widziany przez nas układ komponentów środowiska, czyli powierzchni ziemi wraz z glebą, wód, powietrza oraz roślin i zwierząt, na które nakładają się wytwory kultury materialnej człowieka. Szeroki zakres tego pojęcia uzasadnia rozróżnienie pomiędzy krajobrazem osiedli ludzkich a krajobrazem otwartym, postrzeganym zwykle z linii komunikacyjnych i punktów widokowych. Warto zauważyć, że w Polsce dominuje krajobraz kulturowy, czyli ukształtowany przez człowieka w wyniku przekształcenia naturalnego pokrycia terenu, zmiany stosunków wodnych oraz zabudowy.

Tak zdefiniowane pojęcie krajobrazu nie jest tożsame z pojęciem środowiska, gdyż z jednej strony wykracza poza jego przyrodnicze części składowe, z drugiej natomiast nie obejmuje niezauważalnych, zachodzących w środowisku procesów, choć odzwierciedla ich widoczne rezultaty. Przedstawiony krótki wywód pokazuje, że lepszą jakość środowiska przyrodniczego nie musi oznaczać poprawy stanu krajobrazu.

W niniejszym raporcie wprost stawiamy tezę, że **ekspansja miernej jakości zabudowy oraz infrastruktury drogowej, energetycznej i telekomunikacyjnej powoduje degradację walorów krajobrazowych kraju**. Autorzy uważają, że wynika to z jednej strony z niskiej wrażliwości społeczeństwa na estetykę krajobrazu, a z drugiej – z braku skutecznych działań ochronnych państwa.

Kształtowanie harmonijnego krajobrazu odwołuje się wprawdzie do wymiaru estetycznego, pociąga jednak za sobą dalsze konsekwencje. Ocena walorów krajobrazowych jest jednym z podstawowych kryteriów atrakcyjności turystyczno-rekreacyjnej terenu, co ma wymiar ekonomiczny, powiązany z rozwojem infrastruktury turystycznej i usług towarzyszących. Odwiedzający Polskę obcokrajowcy wyrabiają sobie pierwsze opinie o naszym kraju na podstawie postrzeganego krajobrazu; jeśli są one negatywne, nie-

zwykle trudno będzie poprawić ukształtowany już wizerunek. Również ten aspekt wiąże się z wymiarem ekonomicznym, wpływa bowiem na dochody z ruchu turystycznego oraz na zaangażowanie zagranicznego kapitału. W wymiarze lokalnym usytuowanie nieruchomości w krajobrazie o wysokich walorach podnosi jej wartość rynkową.

Znaczenie ochrony i kształtowania harmonijnego krajobrazu jest tym istotniejsze, że przedsięwzięcia oszpecające powstają bardzo szybko, podczas gdy rewaloryzacja nie zawsze jest możliwa, a jeśli nawet, to pociąga za sobą wysokie koszty i wymaga działań długookresowych.

2. Czynniki oddziałujące na krajobraz otwarty

Niekorzystne oddziaływanie człowieka na krajobraz można rozpatrywać na poziomie jego przejawów, na poziomie mechanizmów decyzyjnych prowadzących do określonych działań oraz w wymiarze gry interesów skutkującej negatywnymi zmianami w krajobrazie. Najstarszą formą oddziaływania człowieka na krajobraz jest zmiana przebiegu granicy polno-leśnej w wyniku zalesień lub wylesień oraz przekształcanie wielkości i struktury pól na terenach wiejskich. Wiąże się z tym wprowadzanie – a częściej eliminowanie – drobnych elementów urozmaicających krajobraz rolny, takich jak zadrzewienia i zakrzewienia, miedze, mokradła, czy oczka wodne.

Silne przyspieszenie zmian w krajobrazie nastąpiło w wyniku transformacji ustrojowej po roku 1989. Pojawiły się nowe czynniki mające ogromne znaczenie dla ładu przestrzennego kraju. Możemy je podzielić na wewnętrzne i zewnętrzne.

2.1. Wśród czynników wewnętrznych należy wymienić czynniki gospodarcze, administracyjno-prawne oraz społeczne.

2.1.1. Czynniki gospodarcze to prywatyzacja własności państwowej i powstawanie licznych małych i średnich przedsiębiorstw. Ważnym ich aspektem stało się też zmniejszenie subwencji dla rolnictwa i związany z tym wzrost różnic regionalnych oraz różnic między miastem a wsią. Proces ten spowolniły – ale nie zatrzymały – dopłaty bezpośrednie do użytków rolnych po przystąpieniu Polski do UE.

2.1.2. Spośród czynników administracyjno-prawnych najważniejsze w tym okresie było wprowadzenie samorządu terytorialnego w 1990 roku. Trzonem planowania przestrzennego stały się uchwalane przez rady gmin miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego mające charakter prawa miejscowego. Odkąd gminy mogą swobodniej kształtować swoje budżety i nimi dysponować; starają się one wykorzystywać gospodarkę przestrzenną do osiągania korzyści finansowych drogą przeznaczania coraz to nowych terenów pod zainwestowanie.

2.1.3. Czynnikiem społecznym mającym fundamentalne znaczenie dla kształtowania krajobrazu jest osobiste prawo własności oraz wzrost zamożności Polaków. Właściciele nieruchomości chcą je wykorzystywać wedle własnego uznania, co rodzi konflikty z potrzebami społeczności lokalnych, regionalnych, czy nawet całego kraju.

2.2.

Wśród czynników zewnętrznych największe znaczenie dla polskiej przestrzeni miał rozpad ZSSR oraz zjednoczenie Niemiec na początku lat dziewięćdziesiątych i dokonujące się tam przemiany społeczno-gospodarcze. Odbiły się one w krajobrazie przygranicznych miast oraz wzdłuż dróg tranzytowych. Jednym z wyników transformacji, a przede wszystkim przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, jest też zwiększenie mobilności ludzi oraz potoków towarowych i usług, co spowodowało rozbudowę infrastruktury komunikacyjnej.

2.3. Skutki

2.3.1. Najbardziej zmiennym przejawem zmian krajobrazowych wynikającym z przedstawionych przyczyn jest **wzrost powierzchni terenów zabudowanych**, a zwłaszcza ich rozproszenie w przestrzeni. Należy stwierdzić, że o skutkach w krajobrazie często decyduje nie tyle sam fakt wprowadzenia określonej inwestycji, ile jej położenie i cechy zewnętrzne oraz ukształtowanie bezpośredniego otoczenia. Wiele obiektów odznacza się mierną architekturą lub / i usytuowaniem w sposób wyraźnie dysharmonijny wobec przyrodniczego otoczenia, co pogłębia negatywny efekt krajobrazowy.

Problem ten dotyczy przede wszystkim otoczenia dużych ośrodków miejskich, gdzie obserwuje się znaczny przyrost liczby mieszkańców kosztem samych miast. Tylko w roku 2012 ubyło 40,7 tys. mieszkańców miast, a prognoza do roku 2020 przewiduje dalszy odpływ ludności, choć tempo migracji będzie maleć¹. Według badań ankietowych przeprowadzonych wśród osób wyprowadzających się z Poznania, o wyborze nowego miejsca zamieszkania decydowały przede wszystkim walory środowiskowe, w tym krajobrazowe. Przy rozważaniu lokalizacji warunki finansowe zakupu, budowy, bądź wynajmu lokum uznano za mniej istotne. W tym kontekście **istotnym problemem jest luka w obecnym systemie dokumentów planistycznych występująca pomiędzy poziomem wojewódzkim i gminnym**, co wyraźnie utrudnia proces harmonizowania rozwoju przestrzennego w jednostkach większych od gminy. Rozwiązaniem tej sytuacji może być sporządzanie planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów metropolitalnych. Drugim często podkreślanym niedostatkim obowiązujących regulacji prawnych jest możliwość prowadzenia polityki przestrzennej w gminie na podstawie indywidualnych decyzji administracyjnych, bez konieczności przyjmowania planów miejscowych. W 2012 roku pokrycie Polski miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wynosiło 27,9%. Dodatkowym problemem jest **brak powiązania ekspansji zabudowy z należytą rozbudową infrastruktury**, zwłaszcza sieci kanalizacyjnej i dróg lokalnych i dojazdowych.

W konsekwencji następuje chaotyczne rozprzestrzenianie się zabudowy degradujące krajobraz otwarty, a jednocześnie potęgujące presję na środowisko przez coraz większe obciążenie dróg i zwiększony hałas oraz nieuporządkowaną gospodarkę ściekową. Stan taki dodatkowo generuje długookresowe koszty dla samorządu lokalnego, wynikające ze wzrostu kosztów budowy i utrzymania infrastruktury wodno-kanalizacyjnej i drogowej, a także wzrost kosztów usług publicznych, w tym oświatowych i transportowych.

2.3.2. Coraz większym problemem w krajobrazie otwartym stają się stacje bazowe telefonii komórkowej, a od kilku lat także farmy wiatrowe. Traktowanie masztów radiokomunikacyjnych jako inwestycji celu publicznego w powiązaniu z wprowadzoną po 2010 roku liberalizacją przepisów dotyczących ocen oddziaływania na środowisko zwiększyło swobodę lokalizacji masztów, **zabrakło bowiem wymogu oceny**

wpływu tych inwestycji na krajobraz; zmniejszył się także wpływ mieszkańców i administracji na tego typu inwestycje. Stosunkowo prosta i szybka procedura uzyskiwania pozwolenia na budowę prowadzi do częstego sytuowania blisko siebie masztów należących do różnych operatorów zamiast wzniesienia jednej wspólnej budowli. W przypadku farm wiatrowych decydujące znaczenie wydaje się mieć brak wyznaczonych stref dla rozwoju energetyki wiatrowej na poziomie krajowym i wojewódzkim, co przewidują regulacje UE. Delimitacja takich terenów w planie zagospodarowania przestrzennego województwa pozwoliłaby na zmniejszenie rozproszenia farm w przestrzeni, a tym samym zredukowanie zasięgu ich oddziaływania na krajobraz. Napływające z województw informacje dotyczące budowy dużych obiektów wyróżniających się w krajobrazie świadczą, że w zdecydowanej większości województw farmy wiatrowe istnieją – lub planuje się ich budowę – na terenie parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu albo w ich najbliższej okolicy.

3.2.3. Istotnym elementem zakłócającym krajobraz otwarty jest jego zaśmiecenie przez **wielkoformatowe obiekty reklamowe** lokowane wzdłuż głównych szlaków drogowych. Ich agresywna ekspansja wynika z niewystarczających regulacji prawnych, czemu towarzyszy brak należytego egzekwowania przepisów i elementarnej wrażliwości na estetykę krajobrazu.

3.2.4. Zasadniczą częścią krajobrazu otwartego Polski jest krajobraz rolniczy. W ostatnich latach stał się on przedmiotem szczególnych nacisków w wyniku znacznego wzrostu popytu na ziemię pod zainwestowanie; do tego doszła liberalizacja przepisów w zakresie planowania przestrzennego i zmniejszenie restrykcji w wyłączeniu gruntów rolnych z użytkowania rolniczego. W konsekwencji **wzrosła powierzchnia gruntów najlepszych klas wyłączonych z produkcji rolnej**, szczególnie w granicach administracyjnych miast i na terenach podmiejskich. Duże znaczenie ma także zmniejszenie powierzchni łąk i pastwisk na skutek zmniejszonego wypasu bydła oraz znacznego obniżenia pogłowia owiec, zwłaszcza w górach.

3.2.5. Niektóre czynniki negatywnie oddziałujące na krajobraz mają charakter ogólny. Należy do nich **mała wrażliwość na walory estetyczne przy jednoczesnym braku respektu dla wartości ogólnospołecznych** i dążeniu do uzyskania krótkookresowych, indywidualnych korzyści przez realizowanie inwestycji w formie i miejscu uznanym za korzystne. Sytuacje takie wynikają z nakładania się kilku czynników: nierespektowania prawa ze strony inwestorów, nienależytego egzekwowania prawa przez organy administracji, złego prawa miejscowego oraz ułomności regulacji ogólnych dotyczących pozycji ochrony krajobrazu w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

3. Stan i tendencje zmian krajobrazu otwartego w skali kraju

Traktując krajobraz – zgodnie z Europejską Konwencją Krajobrazową – jako obszar, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich można stwierdzić, że jego główne rysy to skutek nakładania się struktury pokrycia terenu i ukształtowania powierzchni. Wychodząc od tych cech, **terytorium Polski da się podzielić na siedem stref krajobrazowo-ekologicznych** opartych na hierarchicznym podziale kraju na jednostki fizyczno-geograficzne. Jest to układ równoleżnikowo

biegnących jednostek, które stanowią: Bałtyk wraz z wybrzeżem, pojezierza, niziny, wyżyny, obniżenia przedgórskie, góry średniowysokie i góry wysokie.

3.1.

Morze Bałtyckie wraz z wybrzeżem trzeba uznać za najmniej przekształconą antropogenicznie jednostkę krajobrazową, mimo że jest to obszar niezwykle intensywnie wykorzystywany dla wypoczynku i rekreacji. Klify i pasy wydmy na zapleczu pól plażowych są na ogół dość skutecznie chronione, choć w miejscowościach wypoczynkowych nie maleje presja zabudowy i urządzeń rekreacyjnych. Dotychczas polski krajobraz morza przybrzeżnego nie jest zakłócony przez dominanty takie jak farmy wiatrowe (*off shore*), czy platformy wydobywcze, jednak spodziewana presja na ich lokalizację będzie niewątpliwie dużym wyzwaniem dla osób podejmujących decyzje.

3.2.

Cechą wyróżniającą **krajobrazy pojezierne** są jeziora polodowcowe; ta część kraju odznacza się wyższym udziałem lasów i mniejszym stopniem zurbanizowania. Dominują więc elementy przyrodnicze krajobrazu, a postępująca koncentracja aktywności gospodarczej w dużych centrach miejskich powoduje wyludnianie peryferii. Specyficznym problemem obszarów peryferyjnych jest zalesianie słabych gleb, co marginalizuje krajobraz otwarty. W efekcie niektóre powiaty mają tak wysoką lesistość, że ogranicza to atrakcyjność terenu dla zamieszkania, aktywności gospodarczej i rekreacji. Głównymi czynnikami wpływającymi na krajobraz otwarty są wielkoobszarowe rolnictwo oraz nieuporządkowana zabudowa w sąsiedztwie jezior stanowiących o potencjale rekreacyjnym tych terenów.

3.3.

Pas nizin to obszar o wyróżniającym się udziale użytków rolnych i mniejszym odsetku lasów niż w innych częściach kraju. Przecinają go doliny głównych rzek, stąd nazywany bywa Krainą Wielkich Dolin. W tym pasie krajobrazowym najwyższymi walorami odznaczają się właśnie fragmenty den dolinnych. Znajdują się tu największe aglomeracje miejskie, przebiegają najważniejsze korytarze transportowe oraz występują ważne regiony wydobywcze (Lubińsko-Głogowski, Konińsko-Turecki, Bełchatowski). Wskazane czynniki wyraźnie obniżają walory estetyczne krajobrazu kulturowego znacznych fragmentów tej części kraju.

3.4.

Wyżyny mają podobny udział obszarów rolnych i leśnych co pas nizin, jednak odznaczają się większym urozmaiceniem rzeźby terenu, a intensywność przekształcenia krajobrazu jest tu bardzo różna. Znajdująca się tu konurbacja Górnego Śląska to region o najsilniej przekształconym antropogenicznie krajobrazie. Na drugim biegunie są krajobrazy ekstensywnych upraw rolnych prowadzonych na bardzo rozdrobnionych polach.

3.5.

Region obniżeń przedgórskich obejmuje tereny w widłach Wisły i Sanu, gdzie przeważa krajobraz silnie rozdrobnionych pól uprawnych. Udział lasów jest wprawdzie zbliżony do średniej, jednak prawie cała ich powierzchnia skoncentrowana jest na Równinie Sandomierskiej. Dla struktury pokrycia terenu charakterystyczny jest również ponadprzeciętny udział terenów zurbanizowanych, ciągnących się wzdłuż dolin

obu rzek. Główny korytarz komunikacyjny Polski Południowej na kierunku wschód-zachód biegnie wzdłuż osi obszarów zabudowanych.

3.6.

Góry średniowysokie rozczłonkowane są na dwa fragmenty: beskidzki i sudecki. Obok urozmaiconej rzeźby terenu charakterystyczną cechą krajobrazu jest duża lesistość koncentrująca się powyżej piętra upraw rolnych. Krajobraz rolniczy ciągle przeważa, jednak współcześnie daje się zauważyć tendencja do odłogowania użytków rolnych na bardziej nachylonych i wyżej położonych stokach, co prowadzi do sukcesji roślinnej i obniżania się dolnej granicy lasu. Typowe – zwłaszcza dla Beskidów – jest silnie rozproszone osadnictwo ciągnące się wzdłuż dróg prowadzonych obniżeniami dolinnymi. Powyżej górnej granicy lasu w Karkonoszach, Beskidzie Wysokim i Bieszczadach występują niezbyt duże, ale bardzo cenne fragmenty krajobrazu otwartego o małej presji człowieka, choć trzeba pamiętać, że na ukształtowanie granicy piętra lasów i muraw górskich silny wpływ wywarł prowadzony tam wypas owiec i bydła.

3.7.

Wydzielenie **gór wysokich o charakterze alpejskim** jako wyodrębnionego obszaru krajobrazowego mimo niewielkiej ich powierzchni wynika nie tylko ze specyfiki ukształtowania i struktury pokrycia terenu, ale w równym stopniu z unikalnego znaczenia kulturowego, społecznego i edukacyjnego Tatr dla Polski. Około połowy ich powierzchni zajmują lasy, a drugą połowę – łąki alpejskie i turnie. U podnóży koncentruje się osadnictwo, które w odpowiedzi na niezwykle atrakcyjność turystyczną tego terenu wykazuje bardzo silną ekspansję przestrzenną.

3.8.

Jak widać z powyższego przeglądu, **tylko marginalna część krajobrazów zachowała naturalny charakter**: krajobrazy strefy brzegowej Bałtyku, fragmenty krajobrazów leśno-jeziornych, krajobrazy puszczańskie oraz krajobrazy wysokogórskie, choć i tam górna granica lasu została ukształtowana w dużej mierze przez wypas owiec.

Trzeba zauważyć, że nawet w parkach narodowych ochronie podlega głównie krajobraz półnaturalny bądź wcześniej ukształtowany przez człowieka i zrenaturalizowany.

4. Ocena skuteczności instrumentów kształtowania krajobrazu otwartego

Dokumentem strategicznym, ukierunkowującym działania Polski w zakresie ochrony przyrody, a pośrednio także krajobrazu, jest ratyfikowana przez Polskę w 1996 roku Konwencja o Różnorodności Biologicznej, przyjęta podczas Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 roku. Dokumentem krajowym wprowadzającym w życie zapisy Konwencji jest Krajowa Strategia Ochrony i Zrównoważonego Użytkowania Różnorodności Biologicznej, w której wśród najważniejszych zagrożeń dla różnorodności biologicznej wymienia się procesy ściśle związane z jakością krajobrazu, takie jak:

- postępująca urbanizacja i zagospodarowanie kraju, realizowane często bez uwzględnienia wymagań ekologicznych (w tym zasad ochrony różnorodności biologicznej), prowadzące m.in.

do likwidacji powierzchni naturalnej i półnaturalnej przyrody, zaburzenia funkcjonowania ekosystemów (w tym ich łączności) oraz dysharmonii krajobrazu;

- › procesy eutrofizacji, odwadniania, zakwaszenia gleb, skażenie toksycznymi związkami chemicznymi bądź zmianami termicznymi oraz wywołaną przez człowieka sukcesją, co powoduje zmiany cech naturalnych siedlisk/biotopów/ekosystemów oraz zmiany walorów przyrodniczych;
- › zmiany sposobów użytkowania ziemi, w tym ograniczenie lub zaniechanie tradycyjnych metod produkcji rolnej, prowadzące do zjawiska sukcesji i powodujące przekształcenia struktury krajobrazu oraz zarówno likwidację i fragmentację siedlisk/ekosystemów, jak i uproszczenie, ujednolicenie i zniszczenie mozaiki siedlisk.

Zobowiązania Polski bezpośrednio ukierunkowane na ochronę krajobrazu wynikają w głównej mierze z ratyfikowania przez nasz kraj Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, której Art. 5 zobowiązuje strony do podejmowania działań na rzecz:

- › prawnego uznania krajobrazów jako istotnego komponentu otoczenia ludzi, wyrazu różnorodności kulturowej i przyrodniczej oraz podstawy tożsamości społeczeństw;
- › ustanowienia i wdrożenia polityki w zakresie krajobrazu, ukierunkowanej na ochronę, gospodarkę i planowanie krajobrazu przede wszystkim przez działania prowadzące do podnoszenia świadomości społecznej, identyfikacji i oceny krajobrazu oraz wprowadzenia instrumentów mających na celu ochronę krajobrazu;
- › ustanowienia procedur udziału ogółu społeczeństwa, organów lokalnych i regionalnych oraz innych stron zainteresowanych zdefiniowaniem i wdrożeniem polityki w zakresie krajobrazu;
- › zintegrowania krajobrazu z własną polityką w zakresie planowania regionalnego i urbanistycznego i własną polityką kulturalną, środowiskową, rolną, społeczną i gospodarczą, jak również z wszelką inną polityką, która bezpośrednio lub pośrednio oddziałuje na krajobraz.

Można stwierdzić, że **Polska podejmuje działania w poszczególnych zakresach, jednak nie są one wystarczająco skuteczne**. Ochrona krajobrazu otwartego jest bardzo trudna ze względu na kompleksowy charakter i wielość czynników decydujących o jego charakterze. O skutecznej ochronie prawnej krajobrazu można mówić tylko w obrębie najbardziej restrykcyjnych form ochrony przyrody, czyli w parkach narodowych i rezerwatach przyrody, jednak zajmują one łącznie zaledwie 1,5% powierzchni kraju. Na mocy Ustawy o ochronie przyrody można ustanawiać również specyficzne formy ochrony krajobrazu, takie jak park krajobrazowy, obszar krajobrazu chronionego i zespół przyrodniczo-krajobrazowy. Zajmują one łącznie około 31% powierzchni kraju, jednak skuteczność tych form ochrony trzeba uznać za mierną.

Na mocy Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, rada gminy może utworzyć park kulturowy w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. W całym kraju istnieje jednak tylko dwadzieścia sześć parków kulturowych, co wskazuje, jak małą wagę do takiej ochrony przykładają tak władze lokalne, jak i społeczności mieszkające na terenach o wysokich walorach krajobrazowych.

Poza przepisami mającymi na celu prawną ochronę krajobrazu możliwość zachowania i podnoszenia walorów krajobrazowych dają także miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Znaczenie tego

instrumentu jest jednak bardzo ograniczone, gdyż obowiązujące plany obejmują mniej niż 30% powierzchni kraju, a zakres i sposób uwzględnienia w nich tematyki ochrony krajobrazu jest dalece niewystarczający.

Inną prawną możliwość ochrony dają indywidualne rozstrzygnięcia dotyczące warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, a także uwzględnienie skutków krajobrazowych przy rozpatrywaniu wniosków dotyczących zgody na prace ziemne trwale zniekształcające rzeźbę terenu, wycinki drzew i krzewów, a także zmiany stosunków wodnych w wyniku sytuowania obiektów budowlanych w sąsiedztwie linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych oraz likwidowania, zasypywania i przekształcania zbiorników wodnych, starorzeczy oraz obszarów wodno-błotnych. Skuteczność tych narzędzi jest bardzo silnie uzależniona od kompetencji i podejścia urzędników, a ci – podobnie jak większość społeczeństwa – nie przykładają do ochrony krajobrazu należytej wagi.

Ogólnie można stwierdzić, że instrumentarium prawne ochrony krajobrazu w Polsce jest dość szerokie, lecz nie w pełni wykorzystywane – co prowadzi do wniosku, iż problematyka ta ma niską pozycję w społecznej hierarchii wartości. Konieczne są więc działania edukacyjne, jednak równolegle należy także rozważyć wzmocnienie regulacji wymuszających większą skuteczność prawnej ochrony krajobrazu.

Dominacja krajobrazów rolniczych każe zwrócić szczególną uwagę na instrumenty wpływające na sposób prowadzenia gospodarki rolnej. Podstawowym narzędziem może być uwzględnienie komponentu krajobrazowego w programach rolno-środowiskowych i innych programach wsparcia rolnictwa. Szansę na podniesienie walorów krajobrazowych daje także popularyzacja rolnictwa ekologicznego. Pośrednie znaczenie dla krajobrazu może mieć wdrażanie programów działań ochronnych na obszarach szczególnie narażonych na odpływ azotu ze źródeł rolniczych do wód.

Bardzo istotnym elementem krajobrazu są lasy. W Polsce następuje powolny, ale systematyczny wzrost lesistości, a Polityka Leśna Państwa oraz Krajowy Program Zwiększania Lesistości zakładają zwiększenie lesistości kraju do 30% w 2020 roku i 33% w połowie XXI wieku. Ma się to łączyć z reorientacją zarządzania lasami w kierunku modelu proekologicznej i zrównoważonej ekonomicznie wielofunkcyjnej gospodarki leśnej. W przeciwieństwie do użytków rolnych, wyłączenia lasów z produkcji leśnej mają charakter incydentalny. Pojawiają się natomiast tendencje przeciwne: w niektórych częściach północno-zachodniej Polski powierzchnia lasów nadmiernie wzrasta, co ogranicza możliwości lokalnego rozwoju i powoduje odpływ ludności.

Niezależnie od działań prawno-administracyjnych i programowych oraz stosowania instrumentów ekonomicznych trzeba podkreślić, że ich skuteczność w zasadniczy sposób zależy od poziomu kadr zajmujących się różnymi aspektami ochrony krajobrazu, a pośrednio – od pozycji tej problematyki w hierarchii wartości całego społeczeństwa.

Jakość i standardy przestrzeni zamieszkania, dostępność usług

Aleksander Noworól z zespołem: Bolesław Domański, Magdalena Dej, Jarosław Działek, Paweł Hałat, Krzysztof Gwosdz

I. Hierarchia systemu osadniczego w Polsce a usługi publiczne i infrastruktura

1.1. Dostępność ośrodków miejskich

Poprawę poziomu życia Polaków oraz ograniczenie zjawiska wykluczenia społecznego można uzyskać przede wszystkim przez większą dostępność ośrodków miejskich stanowiących węzły aktywności gospodarczej i miejsca świadczenia usług różnego rzędu.

Przestrzeń życia Polaków to nie tylko bezpośrednie sąsiedztwo miejsca zamieszkania, nie tylko obszar rodzinnego miasta lub wsi, ale także przestrzeń mobilności zapewniające im dostęp do ośrodków miejskich różnego szczebla. Zmniejszenie nierówności w poziomie życia pomiędzy obszarami centralnymi i peryferyjnymi można osiągnąć przede wszystkim dzięki poprawie dostępności komunikacyjnej i integracji z ośrodkami miejskimi. Miasta odgrywają bowiem podstawową rolę w systemie społeczno-gospodarczym kraju: w nich koncentruje się aktywność gospodarcza, a tym samym miejsca pracy; pełnią też rolę ośrodków usługowych zapewniających obsługę mieszkańców samych miast i otaczających je obszarów. Stają się tym samym węzłami w sieci powiązań o zasięgu lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim, wynikających z pełnionych przez nie funkcji.

System osadniczy Polski ma charakter policentryczny – to wykształcona, kilkustopniowa struktura hierarchiczna ze stosunkowo regularnym rozmieszczeniem miast różnej wielkości oraz względnie niedużą przewagą wielkościową ośrodka stołecznego nad ośrodkami regionalnymi. Układ taki, obejmujący ośrodki metropolitalne, regionalne, subregionalne, ponadlokalne i lokalne, powinien sprzyjać zrównoważonemu rozwojowi społecznemu i gospodarczemu kraju. **Ośrodki miejskie, zwłaszcza metropolitalne i regionalne, mogą pełnić funkcję biegunów wzrostu**, które w większym lub mniejszym stopniu oddziałują na otaczające je regiony. Zasięg rozprzestrzeniania się bodźców rozwojowych z biegunów wzrostu, determinujący spójność terytorialną kraju, zależy w dużej mierze od dostępności przestrzennej tych ośrodków.

Ciągle aktualna jest jednak diagnoza o niewystarczającej sprawności funkcjonalnej systemu osadniczego na różnych szczeblach, m.in. w zakresie powiązań polskich metropolii z ich europejskimi odpowiednikami, powiązań ośrodków subregionalnych z ośrodkami regionalnymi i metropolitalnymi oraz

powiązań małych miast i obszarów wiejskich z ośrodkami powiatowymi i subregionalnymi. Tym samym **podstawowym problemem pozostaje poprawa dostępności transportowej miast**, która sprzyjać powinna lepszemu wykorzystaniu istniejących zasobów tych ośrodków oraz ich dalszemu rozwojowi jako węzłów aktywności gospodarczej i miejsc świadczenia usług¹.

Rozwój sieci powiązań transportowych – zważywszy na dekady zaniedbań, niekorzystne procesy w okresie transformacji (kryzys komunikacji kolejowej i autobusowej, słaba dostępność komunikacyjna i spójność przestrzenna niektórych województw utworzonych w 1999 roku) oraz ciągle niewystarczające w stosunku do potrzeb zasoby finansowe – wymaga odnalezienia odpowiedniej równowagi pomiędzy rozwojem sieci łączących główne ośrodki miejskie a wsparciem rozwoju połączeń pomiędzy obszarami wiejskimi i małymi miastami oraz większymi ośrodkami miejskimi.

Z punktu widzenia przeciętnego Polaka oznacza to umożliwienie mu udziału w zachodzących w kraju procesach rozwojowych oraz poprawę dostępu do różnych usług publicznych (od podstawowych do wyższego rzędu) bez względu na miejsce zamieszkania, co stanowi element kształtowania odpowiedniego poziomu życia mieszkańców oraz walki z wykluczeniem społecznym. Z punktu widzenia rozwoju obszarów peryferyjnych skuteczniejsze jest bowiem inwestowanie w poprawę dostępności do ośrodków oferujących usługi wyższego rzędu, niż podejmowanie prób rozbudowy tych usług w mniejszych ośrodkach². Nie zakłada to rezygnacji ze świadczenia usług publicznych w mniejszych ośrodkach miejskich, zwłaszcza w sytuacji, gdy obserwujemy proces ich zanikania w małych miastach czy w innych centrach, które tracą swoją rolę w systemie osadniczym na skutek restrukturyzacji niektórych usług publicznych. Postulowana w tej części poprawa dostępności ośrodków miejskich powinna być skoordynowana z polityką zapewnienia podstawowych usług publicznych na każdym poziomie hierarchii systemu osadniczego, w tym również na obszarach wiejskich, w szczególności we wsiach będących siedzibami gmin oraz innych wsiach węzłowych.

Poprawę dostępności komunikacyjnej należy rozumieć nie wąsko, jako rozbudowę infrastruktury drogowej na potrzeby indywidualnego transportu samochodowego, ale przede wszystkim jako szereg działań inwestycyjnych i organizacyjnych zmierzających do rozwoju i wzmocnienia publicznego transportu zbiorowego. **Rozwój transportu zbiorowego jest szczególnie istotny w sytuacji rosnących negatywnych skutków uzależnienia się Polaków od samochodu** – zanieczyszczenia powietrza, zwiększenia hałasu, zakorkowania miast, a także występowania innych niedogodności związanych z użytkowaniem samochodów (rosnące ceny paliwa, niedostatek miejsc parkingowych). Stanowi również wyjście naprzeciw potrzebom tej grupy obywateli, która takiego środka lokomocji nie posiada (40% gospodarstw domowych) – czyli m.in. młodzieży szkolnej, osobom starszym, osobom niepełnosprawnym, osobom niezamożnym. Sprzyja zatem zwiększeniu mobilności tych grup, wyrównywaniu szans życiowych dzięki poprawie dostępu do szkolnictwa, ochrony zdrowia, usług czasu wolnego, a także ułatwieniu w poszukiwaniu pracy. Tym samym rozwój transportu publicznego wpisuje się w strategiczne wizje rozwoju Unii Europejskiej w zakresie wzrostu zrównoważonego, jak i wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu (zob. przykład Szwajcarii).

1 Domański B., 2011, Czy regiony słabo rozwinięte potrzebują wyrównywania nierówności regionalnych, [w:] Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 62-70; Domański, B., Noworól, A. (red.), 2010, Małopolskie miasta - funkcje, potencjały i trendy rozwojowe, Kraków: Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju; Guzik R. (red.), 2012, Czynniki i ograniczenia rozwoju miast województwa pomorskiego w świetle relacji przestrzennych i dostępności komunikacyjnej, Gdańsk: Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego.

2 Miszczuk A., Smętkowski M., Płoszaj A., Celińska-Janowicz D., 2011, Aktualne problemy demograficzne Polski Wschodniej, [w:] Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 96-106

Przykład Szwajcarii – dostępność ośrodków miejskich a system transportu publicznego

Szwajcarski system transportu publicznego może być przykładem takiej organizacji przewozów mieszkańców, która zapewnia im wysoką mobilność i możliwość dotarcia do ośrodków usługowych. Priorytetem rozwoju transportu publicznego w Szwajcarii jest nie tylko modernizacja sieci transportowych oraz użytkowanego taboru, a raczej jak najlepsza koordynacja oferty różnych przewoźników. Powołane w 1889 roku stowarzyszenie transportu publicznego VÖV / UTP, zrzeszające 127 przedsiębiorstw przewozowych w kraju, zapewnia sprawne powiązania różnych form transportu: kolejowego, autobusowego, różnych rodzajów komunikacji miejskiej, a także żeglugi śródlądowej i przewozów turystycznych (np. koleje linowe, szynowe). VÖV/UTP (2012) szczerzy się tym, że transport publiczny obsługuje cały kraj, docierając do najbardziej oddalonych regionów i dolin górskich. Przykładowo, w kantonie Zurych każda miejscowość zamieszkała przez co najmniej 300 osób lub gromadząca 300 miejsc pracy lub 300 miejsc w szkołach musi być wyposażona w przystanek i obsługiwana przez transport publiczny z regularnością co najmniej jednego kursu na godzinę.

Szwajcarski system jest zintegrowany; to znaczy, że bilet zakupiony na trasę pomiędzy dwoma miejscowościami pozwala na korzystanie ze wszystkich rodzajów pociągów lub innych środków transportu bez względu na przewoźnika, a dodatkowo jego cena jest niższa niż suma pojedynczych biletów kupowanych na poszczególne odcinki trasy u poszczególnych przedsiębiorstw przewozowych.

Najbardziej istotną cechą organizacji tego systemu jest jego oparcie na zintegrowanym taktowym rozkładzie jazdy. Sieć kolejową tak zmodernizowano, żeby czas przejazdu pomiędzy stacjami węzłowymi stanowił wielokrotność 15 lub 30 minut. Z przyjazdami pociągów skoordynowane są przyjazdy i odjazdy autobusów. Dzięki temu podróżny może dojechać ze wsi do dużego miasta nie tracąc czasu na oczekiwanie w trakcie przesiadek. Koordynacja rozkładów jazdy wszystkich przewoźników w całym kraju jest przedmiotem kilkuletnich konsultacji – ich końcowym rezultatem jest spójny rozkład jazdy, który dostępny jest dla podróżnych pod różnymi postaciami. W systemie nie wprowadza się znaczących zmian, chodzi bowiem też o wzmacnianie zaufania pasażerów do stabilności systemu transportowego, niemniej jednak pewne ewolucyjne zmiany są konieczne (nowe przystanki, zwiększenie częstotliwości kursowania), by odpowiadać na rosnący popyt na konkretnych obszarach.

Zachętą do korzystania z transportu publicznego jest również szeroka gama kart podróżnych i biletów abonamentowych na poziomie krajowym i regionalnym. Powszechną praktyką jest zakup kart sieciowych przez samorządy lokalne, które wypożyczają je mieszkańcom swoich gmin. Innym ciekawym przykładem innowacji w transporcie publicznym jest popularność elastycznych form przewozów, takich jak autobus na telefon. Na koniec warto dodać, że sukces transportu publicznego zależy również od działań w zakresie planowania przestrzennego, np. poprzez ograniczanie dostępności miejsc parkingowych w miastach dla samochodów osobowych.

Guzik R., 2014 (w opracowaniu), *Dostępność i transport publiczny a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ, Kraków.

VÖV/UTP, 2012, *Facts and Arguments in favour of Swiss Public Transport*, Swiss Association of Public Transport, Bern.

W Polsce w dobie transformacji doszło do regresu transportu publicznego, co doprowadziło do podziału na obszary o względnie dobrej obsłudze transportowej w rejonach gęściej zaludnionych i lepiej rozwiniętych (połączenia między dużymi miastami, w ramach obszarów metropolitalnych) oraz o złej dostępności transportem publicznym (obszary peryferyjne, o niskim poziomie zaludnienia). W tych dwóch skrajnych przypadkach zaobserwować można odpowiednio pozytywne i negatywne sprzężenie zwrotne – **obszary dobrze rozwinięte, które stać na rozwój komunikacji zbiorowej, również przy udziale podmiotów prywatnych, rozwijają się jeszcze lepiej i przyciągają nowych mieszkańców kosztem obszarów peryferyjnych**, gdzie odpływ mieszkańców dodatkowo ogranicza opłacalność ekonomiczną transportu publicznego. Mechanizm ten powoduje pogłębienie różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym i poziomie życia.

Warto też zauważyć, że pomimo regresu kolei, ze środków unijnych inwestuje się w modernizację linii kolejowych oraz taboru; równocześnie aktorzy publiczni w dużej mierze wycofali się ze wspierania komunikacji autobusowej poza ośrodkami funkcjonalnymi większych miast.

Rozwój sprawnego transportu publicznego wymaga również powstania systemów intermodalnych łączących regionalną komunikację kolejową i autobusową z systemami komunikacji aglomeracyjnej i miejskiej, a także z indywidualnymi środkami transportu (samochody osobowe, rowery) poprzez budowę parkingów typu „parkuj i jedź”. Niezbędne jest wprowadzenie zachęt finansowych w postaci wspólnych biletów, niskich opłat parkingowych (lub ich braku) w centrach przesiadkowych, wysokich opłat parkingowych w centrach miast. Sprawność i niezawodność systemu komunikacyjnego wymaga koordynacji różnych jego elementów: połączeń lokalnych, subregionalnych i regionalnych, tak by umożliwić łatwy i szybki dojazd z małych miejscowości do stolic regionów. Bolączką komunikacji publicznej w Polsce jest bardzo słaba informacja pasażerska, zarówno na temat rozkładów jazdy, jak również możliwości przesiadek do innych elementów systemu transportowego. Utrudnia to korzystanie z transportu publicznego oraz zmniejsza zaufanie do tej formy mobilności. **Istotnym wyzwaniem organizacyjnym jest stworzenie spójnego systemu informacji pasażerskiej**, zarówno w terenie na poszczególnych przystankach, jak również w postaci elektronicznej: stron internetowych i aplikacji mobilnych.

Wykluczenie mieszkańców obszarów peryferyjnych ma charakter nie tylko gorszej³ dostępności przestrzennej, ale również wykluczenia cyfrowego. Nie chodzi już tylko o brak dostępu do komputera czy internetu w ogóle, czyli tzw. wykluczenia cyfrowego pierwszego stopnia, pod tym względem bowiem w ostatnich latach dystans pomiędzy obszarami wiejskimi a miastami wyraźnie⁴ się zmniejszył. Obecnie istotniejszym wymiarem wykluczenia cyfrowego (tzw. drugiego stopnia) jest ograniczony dostęp⁵ do internetu o wysokiej przepustowości łączy, co, jak wskazują badania, jest również skorelowane z niższymi kompetencjami użytkowników w korzystaniu z nowoczesnych technologii. Tym samym nadal **ważnym postulatem jest wsparcie rozwoju zaawansowanych technologicznie sieci teleinformatycznych w obszarach peryferyjnych ze środków publicznych**, temu zaś towarzyszyć powinny działania miękkie

3 Guzik R. (red.), 2012, *Czynniki i ograniczenia rozwoju miast województwa pomorskiego w świetle relacji przestrzennych i dostępności komunikacyjnej*, Gdańsk: Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego

4 Czerniawska D., 2012, *Wykluczenie cyfrowe. Strukturalne uwarunkowania korzystania z internetu w Polsce i w województwie mazowieckim*, Warszawa: Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych

5 Batorski, D., 2013. Polacy wobec technologii cyfrowych – uwarunkowania dostępności i sposobów korzystania. *Diagnoza Społeczna 2013 Warunki i Jakość Życia Polaków - Raport*. Contemporary Economics, 7, 317-341

dotyczące wzmocnienia kompetencji cyfrowych. Jest to istotne zwłaszcza w sytuacji postępującego rozwoju elektronicznych usług publicznych, tak zwanego e-government. Mieszkańcy obszarów peryferyjnych są podwójnie wykluczeni: mają trudniejszy dostęp fizyczny do usług publicznych oraz mniejsze kompetencje w posługiwaniu się nowoczesnymi technologiami wykorzystywanymi w e-administracji.

1.2. Współdziałanie samorządów w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych

Harmonijny rozwój społeczny, gospodarczy i przestrzenny obszarów miejskich wymaga współdziałania samorządów lokalnych w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych, których znaczenie w przestrzeni kraju systematycznie wzrasta.

W ostatnich dekadach szczególnego znaczenia nabierają tzw. **miejskie obszary funkcjonalne**, w tym obszary metropolitalne, których zasięg wyznaczany jest między innymi przez zasięg dojazdów do pracy i usług. W obszarach intensywnego zagospodarowania wokół miast dużej i średniej wielkości następuje dynamiczny rozwój funkcji pozarolniczych, wzmocnieniu ulegają powiązania z miastem centralnym na rynku pracy, pod względem fizjonomycznym przekształceniu ulegają formy osadnictwa oraz – szerzej – zagospodarowanie przestrzeni, zaś pod względem społecznym upowszechnia się miejski styl życia. Oznacza to **odejście od tradycyjnego podziału struktur osadniczych z wyraźną granicą między miastem a wsią w kierunku kontinuum miejsko-wiejskiego**, tzn. zbioru jednostek o charakterze przejściowym, mających cechy zarówno miejskie, jak i wiejskie o różnym stopniu natężenia.

Dynamiczne procesy przekształceń w funkcjonalnych obszarach miejskich w istotny sposób zmieniają dotychczasowe relacje między wchodzącymi w ich skład jednostkami samorządu terytorialnego. Granice jednostek administracyjnych mają coraz mniejsze znaczenie, jako że główne procesy nie zachodzą wyłącznie w ich ramach, lecz obejmują szerszy obszar lub przenikają się między poszczególnymi obszarami. Rodzi to istotne konsekwencje dla planowania infrastruktury komunikacyjnej, technicznej, a także planowania przestrzennego.

Jeszcze wyraźniej niż w przeszłości widoczna jest współzależność między rozwojem miasta centralnego a rozwojem jego strefy podmiejskiej lub metropolitalnej. Dynamika rozwoju metropolii oraz dużych i średnich miast jest hamowana lub wzmocniana przez siłę lub słabość ich zaplecza. Z drugiej strony duże ośrodki miejskie stanowią lub stanowić powinny bieguny rozwoju zintegrowanych z nimi funkcjonalnie szerszych obszarów. Równocześnie procesy odbywające się w ramach funkcjonalnych obszarów miejskich powodują powstawanie istotnych napięć wewnętrznych, wynikających z nierównomiernego przestrzennie rozmieszczenia korzyści i niekorzyści. W ramach obszarów funkcjonalnych istnieją gminy, które zyskują na obecnych trendach (np. niektóre gminy podmiejskie posiadające wolne tereny pod zabudowę), jak i takie, które tracą. Nieuniknieniem także pojawiają się „pasażerowie na gapę” – korzystający z pozytywnych procesów rozwoju rozszerzających się na obszar metropolitalny, ale nie ponoszący kosztów (przynajmniej w skali krótkoterminowej).

Mimo że powszechnie akceptuje się konieczność integracji jednostek osadniczych w obrębie miejskich obszarów funkcjonalnych drogą powiązań infrastrukturalnych i planowania przestrzennego, a także szerzej – zarządzania tymi obszarami jak jednym organizmem, w dalszym ciągu integracja ta znajduje się w Polsce w fazie początkowej. **Istniejący w Polsce system planowania przestrzennego jest jednak-**

wy dla całego kraju, bez względu⁶ na poziom urbanizacji i rozwoju poszczególnych jego obszarów. Brak jest organu, który spajałby przestrzennie i organizacyjnie region funkcjonalny i odpowiadałby za ⁷ zintegrowane planowanie przestrzenne w skali całego obszaru metropolitalnego.

Jak pokazują liczne przykłady zagraniczne, współpraca ośrodków metropolitalnych z otaczającym obszarem może mieć dwojakie motywy. W miejskim obszarze funkcjonalnym współpraca ta dyktowana jest obiektywnymi korzyściami, jakie odnoszą poszczególne jednostki terytorialne m. in. w postaci bardziej racjonalnego planowania i zagospodarowania przestrzeni, sprawniejszego świadczenia usług publicznych, lepszego zarządzania zasobami naturalnymi, czy wreszcie stymulowania rozwoju gospodarczego. Z kolei współpraca z obszarami peryferyjnymi w krajach wysokorozwiniętych wynika z odpowiedzialności, jaką metropolie, czerpiące korzyści z kumulatywnych efektów aglomeracji, czują wobec obszarów słabiej rozwiniętych.

Tradycja współpracy jednostek terytorialnych jest bogata i realizuje się w wielu formach, od sztywnych form instytucjonalnych ingerujących silnie w istniejący podział administracyjny, osadzonych w tradycji reformy metropolitalnej, aż po luźniejsze formy współpracy mające swe źródła w koncepcji *governance*. Pierwsza z nich opiera się na założeniu, że istnienie w regionie miejskim wielu niezależnych jednostek administracyjnych stanowi przeszkodę w sprawnym zarządzaniu takim obszarem, a najlepszym sposobem na poradzenie sobie z tym problemem jest ustanowienie jednostki metropolitalnej⁸. Takie założenie opiera się na rozumowaniu w kategoriach wspólnych interesów i korzyści wynikających z ustalonej instytucjonalnej współpracy. Doświadczenia z takimi formami zarządzania mają między innymi miasta holenderskie, włoskie, kanadyjskie i amerykańskie, a także niemieckie, choć w tym ostatnim wypadku stopień instytucjonalizacji współpracy w poszczególnych obszarach jest bardzo różny, od najniższego w Dreźnie czy Berlinie po bardzo wysoki w Stuttgarcie i Hanowerze⁹. Z drugiej strony w wielu krajach współpraca w ramach obszarów metropolitalnych odbywa się na zasadzie form półtwardych, które w żaden sposób nie ingerują w istniejący podział administracyjny¹⁰. W ich przypadku podstawowe znaczenie ma dobrowolność podejmowanych działań, które nie są restrykcyjnie regulowane przepisami prawa. Zarządzanie odbywa się poprzez rozmaite formy współpracy gmin w obrębie obszaru metropolitalnego (np. we Francji), bądź też przy wsparciu powoływanych w tym celu, dodatkowych ciał instytucjonalnych. Kooperacja następuje jako wynik nieustających negocjacji i kompromisów pomiędzy różnymi instytucjami. Co istotne, system taki ma charakter otwarty i umożliwia szeroką partycypację różnych aktorów, nie tylko publicznych. Przykłady zarządzania obszarem funkcjonalnym na zasadach *governance* znaleźć można w wielu krajach¹¹ europejskich, m. in. w niektórych miastach w Niemczech, Szwajcarii

6 Lackowska M., 2009, Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce. Między dobrowolnością a imperatywem, Warszawa, Wyd. UW

7 Ziobrowski Z. red., 2010, Założenia polityki rewitalizacji w Polsce, IRM, Kraków

8 Stephans G.R, Wikstrom N., 2000, Metropolitan government and governance, theoretical perspective, empirical analysis and the future, Oxford University Press, New York, Oxford

9 Lackowska M., op. cit., za: Walter-Rogg M., Sojer H.M., 2007, Metropolitan governance reform in Germany, [w:] J.P. Collin, M. Robertson (red.), Metropolitan Governance, Issues and Depictions of Experiments on Four Countries, Les Presses l'Université Laval, Montreal

10 Lackowska M., op. cit

11 Guzik R. (red.), 2012, Czynniki i ograniczenia rozwoju miast województwa pomorskiego w świetle relacji przestrzennych i dostępności komunikacyjnej, Gdańsk: Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego

(z wyjątkiem Zurychu), Wielkiej Brytanii (poza Londynem). Ponadto za wzorcowe przykłady takiej współpracy uznaje się obszary metropolitalne Barcelony i Helsinek.

Przykład Amsterdamu – współpraca miejsko-wiejska w różnych formach i wymiarach przestrzennych¹²

Bogatych przykładów współpracy w obrębie obszarów metropolitalnych dostarcza Holandia. Współpraca ta przybiera twardą, zinstytucjonalizowaną formę, której towarzyszą inicjatywy o charakterze miękkim. Ponadto stolica kraju podejmuje również współpracę z peryferyjnymi obszarami wiejskimi. Istniejący dwuszczeblowy system administracji terytorialnej ustanowiony został jeszcze w XIX wieku. Wysoki poziom urbanizacji kraju oraz luka administracyjna pomiędzy szczeblem prowincjonalnym i gminnym wymuszały współpracę międzygminną. Reforma podjęta w 1994 miała na celu powołanie nowej jednostki – prowincji miejskiej dla siedmiu regionów miejskich. Efektem tej reformy, wprowadzonej jedynie częściowo, było ustanowienie w siedmiu największych miastach władz, którym nadano szersze aniżeli innym stowarzyszeniom gminnym kompetencje w zakresie planowania przestrzennego i planowania ekonomicznego, mieszkalnictwa i infrastruktury technicznej oraz ochrony walorów środowiska i krajobrazu.

W obecnie funkcjonującym systemie obszar metropolitalny Amsterdamu (Metropoolregio Amsterdam – MRA) znajduje się na terenie dwóch z dwunastu holenderskich prowincji. Na MRA składa się 36 gmin i region miejski Amsterdamu. Władze tego szczebla nie są wybierane w wyborach bezpośrednich, lecz przez radnych gmin wchodzących w skład obszaru. Na terenie obszaru metropolitalnego istnieją także inicjatywy o charakterze miękkiej współpracy, z których szczególne znaczenie ma Proeftuin Amsterdam, „amsterdamska strategia żywnościowa” (*Amsterdam Food Strategy*), projekt rozwijany od 2006 roku z inicjatywy miasta centralnego. Łączy on szereg inicjatyw: produkcję zdrowej żywności i jej promocję w szkołach, wspieranie lokalnych łańcuchów żywnościowych i grup producenckich w celu skrócenia odległości, na którą transportuje się produkty rolne, zaopatrywanie stołówek szkolnych w produkty od lokalnych rolników oraz świadczenie usług socjalnych na rzecz gospodarstw rolnych.

Obok współdziałania gmin w obszarze metropolitalnym miasto podejmuje również współpracę z peryferyjnymi gminami wiejskimi, ukierunkowaną na przeciwdziałanie problemom wynikającym z ich depopulacji. W 2011 roku władze Amsterdamu zawiązały partnerstwo z trzema wyludniającymi się gminami Heerlen, Sluis i Delfzijl pod nazwą „Amsterdam: odpowiedzialna stolica”. Wykorzystując własne wcześniejsze doświadczenia depopulacyjne, Amsterdam we współpracy z organizacjami międzynarodowymi prowadzi szkolenia, wymianę kulturalną, współpracę w zakresie drugich domów i domów wakacyjnych, schronisk młodzieżowych i innych.

www.ecomeal.info/documents/eating_city_Amsterdam.pdf, data dostępu: 14.03.2014

Jansen J., 2012, *Benefits of metropolitan and urban-rural cooperation*, Prezentacja z drugiego seminarium projektu URMA, 13 grudnia 2012.

Kaczmarek T., Mikuła Ł., 2007, *Ustroje terytorialno-administracyjne obszarów metropolitalnych w Europie*, Bogucki, Wydawnictwo Naukowe, Poznań.

¹² Guzik R. (red.), 2012, Czynniki i ograniczenia rozwoju miast województwa pomorskiego w świetle relacji przestrzennych i dostępności komunikacyjnej, Gdańsk: Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego

Drugim motywem współpracy jest przyjęcie przez metropolie odpowiedzialności za słabiej rozwinięte wiejskie obszary peryferyjne. Szczególne nasilenie zainteresowania tą formą zaznaczyło się w końcu ubiegłego wieku, a punktem zwrotnym był rok 1999, w którym weszła w życie Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego (ESDP) stanowiąca kamień milowy w promocji współpracy miejsko-wiejskiej w Europie. Na fali zainteresowania tą tematyką powstało w Europie wiele projektów, finansowanych ze środków UE¹³, przy czym część z nich trudno zaklasyfikować jedynie do kategorii współpracy miejsko-wiejskiej (m. in. SPESP, PURPLE, PLUREL, RURBAN, URMA, a także projektów krajowych).

Brak spójnej wizji zarządzania przestrzenią w sąsiedztwie ośrodków miejskich Polski będzie generował wzrost negatywnych zjawisk i procesów (zmniejszenie dostępności komunikacyjnej, chaos przestrzenny, utratę wartości krajobrazowych) w całych funkcjonalnych obszarach miejskich, a w efekcie obniżał poziom życia ich mieszkańców w obecnym i przyszłych pokoleniach. Co więcej, na skutek neoliberalnego modelu rozwoju i sfragmentowanego systemu zarządzania obszarami¹⁴ funkcjonalnymi, w ich obrębie nieuchronnie wystąpią coraz większe kontrasty, co w ostatecznym efekcie okaże się grą o sumie ujemnej dla wszystkich gmin wchodzących w ich skład.

Nową jakością na tym polu okazać się mogą: obowiązek opracowania planów dla obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich w ramach nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, inicjatywa Prezydenta RP dotycząca zmian w ustawie o samorządzie gminnym w zakresie współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego, a także dobrowolne uzgodnienia jednostek objętych zintegrowanymi inwestycjami terytorialnymi (ZIT).

2. Lokalne bariery i potencjał rozwojowy polskich miast

Przegląd lokalnych barier i potencjału rozwojowego polskich miast wymagał dokonania arbitralnego wyboru wskaźników, reprezentujących istniejące trendy, przedstawione w syntetycznych diagnozach. Dokonano tego z podkreśleniem różnicowań występujących pomiędzy miastami różnych kategorii wielkościowych. Przyjęto podział miast na 5 grup w zależności od liczby mieszkańców, uwzględniając: metropolie (powyżej 500 tys.), miasta 200-500 tys., 100-200 tys., 20-100 tys. oraz poniżej 20 tys. mieszkańców.

2.1. Potencjały rozwojowe i zjawiska kryzysowe w miastach jako determinanty rozwoju i jakości życia oraz potrzeba rewitalizacji

Potencjały rozwojowe miast wiążą się z procesem metropolizacji. Największe miasta w Polsce są lokomotywami rozwoju, mają największy wpływ na pozytywne trendy społeczno-gospodarcze. Ogólnie – w polskich miastach żyje się coraz lepiej. Ich najslabszą stroną jest nieład przestrzenny i niekontrolowana suburbanizacja. Nakłada się na to znaczny odsetek obszarów wymagających rewitalizacji.

¹³ Zonnenveld W., Stead D., 2007, European Territorial Cooperation and the Concept of Urban-Rural Relationship, Planning, Practice & Research, 22, 3, s. 349–453

¹⁴ Markowski T., Drzazga D. (red.), 2009, System przyrodniczy w zarządzaniu rozwojem obszarów metropolitalnych, Studia KPZK PAN, CXXIII, Warszawa; Baranowski A., 2001, Sprawność i tożsamość struktur przestrzennych Metropolii Trójmiejskiej (aspekt urbanistyczno-architektoniczny), Biuletyn KPZK PAN, 199, Warszawa

Słabość miejscowego planowania przestrzennego oraz brak przepisów urbanistycznych nie pozwalają na kreowanie wartościowego środowiska życia w miastach.

Najważniejszym potencjałem i kapitałem polskich miast są ich mieszkańcy. W latach 2002–2012 liczba mieszkańców miast w Polsce spadła i według miejsca faktycznego zamieszkania w 2012 roku stanowiła 60,6% ludności ogółem. Spadek ten był nierównomierny i dotyczył głównie miast największych, liczących powyżej 200 tys. mieszkańców. W pozostałych grupach miast liczba ludności nieznacznie wzrastała. Według prognoz, do 2035 roku tylko dwa duże miasta w Polsce – Warszawa i Kraków – zyskają mieszkańców; przewiduje się jednak, że w tym samym czasie liczba ludności obszarów metropolitalnych nie ulegnie znaczącej zmianie. Wobec prognozowanego spadku liczby ludności Polski do 36 mln osób w 2035 roku wzrośnie odsetek ludności zamieszkującej miejskie obszary funkcjonalne.

Tabela 1. Liczba ludności w miastach w latach 2002 i 2012 (ludność faktycznie zamieszkała)

Klasy wielkości miast – liczba mieszkańców:	Liczba ludności		Zmiana liczby ludności 2002-2012	
	2002	2012	ogółem	zmiana w %
powyżej 500 tys.	4 447 142	4 374 741	-72 401	-1,63
200 tys. – 500 tys.	3 814 041	3 502 077	-311 964	-8,18
100 tys. – 200 tys.	2 995 407	2 996 145	738	0,02
20 tys. – 100 tys.	7 410 788	7 497 629	86 841	1,17
poniżej 20 tys.	4 903 847	4 965 800	61 953	1,26
Miasta ogółem	23 571 225	23 336 392	-234 833	-1,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Porównanie danych z Narodowych Spisów Powszechnych (NSP) z lat 2002 i 2011 wskazuje, że w tym okresie znacznie podniósł się poziom wykształcenia ludności miejskiej. Dotyczy to szczególnie istotnego wzrostu odsetka mieszkańców w wieku lat 13 i więcej z wykształceniem wyższym, który w polskich miastach między spisami wyniósł około 8 pkt %. Na szczególną uwagę zasługują różnice w poziomie wykształcenia w poszczególnych grupach miast. W metropoliach odsetek osób powyżej 13 roku życia z wyższym wykształceniem jest niemal dwa razy większy niż w miastach poniżej 100 tys. mieszkańców.

Tabela 2. Poziom wykształcenia ludności w miastach wg Narodowych Spisów Powszechnych 2002 i 2011

Klasy wielkości miast – liczba mieszkańców:	Odsetek osób w miastach z wykształceniem [%]							
	wyższym		średnim i policealnym		zawodowym		podstawowym i bez wykształcenia	
	2002	2011	2002	2011	2002	2011	2002	2011
powyżej 500 tys.	21,2	32,1	43,0	37,3	14,7	11,9	21,1	14,0
200 tys. -500 tys.	16,5	25,1	40,3	35,7	19,1	16,5	24,2	17,0
100 tys. – 200 tys.	12,6	20,3	37,3	34,6	23,0	20,3	27,0	18,6
poniżej 100 tys.	10,2	16,9	36,4	34,7	23,4	21,3	30,0	21,1
Miasta ogółem	13,6	21,4	38,4	35,3	21,0	18,6	27,0	18,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych NSP 2002 i NSP 2011

Badania ujawniają niski poziom kapitału społecznego w Polsce. Warto więc podkreślić, że w latach 2002-2012 znacznie (o ponad 80%) wzrosła w miastach liczba fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych. Największy wzrost nastąpił w miastach małych – poniżej 20 tys. mieszkańców i największych – powyżej 500 tys. mieszkańców (wzrost około 90%). To dobry znak, choć zmiany kapitału społecznego następują bardzo powoli.

Wśród polskich miast główny potencjał i motor rozwojowy stanowią metropolie (Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław i Poznań). W 2011 roku zamieszkiwało je 11,4% ludności kraju, natomiast wytwarzane przez nie łącznie PKB wynosiło około 365 mld zł, czyli 23,9% – niemal jedna czwarta PKB kraju. To metropolie, zajmujące najwyższe miejsce w hierarchii systemu osadniczego, są ośrodkami rozwoju gospodarczego, naukowego, oświatowego i kulturalnego.

Aktywność ekonomiczna ludności i przedsiębiorczość to ważne czynniki rozwoju. W tym kontekście warto odnotować, że w okresie 2002-2012 w miastach wzrastała liczba osób pracujących. Wzrost ten był zauważalny przede wszystkim w metropoliach, a w mniejszym stopniu w miastach małych i średnich. Podobnie kształtowała się dynamika zmian liczby podmiotów gospodarczych

Tabela 3. Pracujący w miastach w latach 2002 i 2012

Klasy wielkości miast – liczba mieszkańców:	Liczba pracujących w miastach					
	ogółem (tys.)			na 100 mieszkańców w wieku produkcyjnym		
	2002	2012.	zmiana (2002=100)	2002	2012.	zmiana (2002=100)
powyżej 500 tys.	1 579	1 791	113	54,3	64,9	120
200 tys. -500 tys.	1 105	1 097	99	44,3	48,9	111
100 tys. – 200 tys.	839	949	113	42,8	49,1	115
20 tys. – 100 tys.	1 850	1 985	107	38,7	41,1	106
poniżej 20 tys.	1 116	1 216	109	36,1	37,8	105
Miasta ogółem	6 489	7 039	108	42,6	47,0	110

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Tabela 4. Podmioty gospodarcze w miastach w latach 2002 i 2012

Klasy wielkości miast – liczba mieszkańców:	Podmioty gospodarki narodowej w miastach					
	ogółem (tys.)			na 10 tys. mieszkańców		
	2002	2012.	zmiana (2002=100)	2002	2012.	zmiana (2002=100)
powyżej 500 tys.	627,8	773,3	123,2	1 412	1 768	125,2
200 tys. -500 tys.	461,3	460,7	99,9	1 209	1 315	108,8
100 tys. – 200 tys.	315,9	346,9	109,8	1 054	1 158	109,8
20 tys. – 100 tys.	765,0	819,2	107,1	1 032	1 093	105,8
poniżej 20 tys.	489,6	533,3	108,9	998	1 074	107,6
Miasta ogółem	2 659,5	2 933,4	110,3	1 128	1 257	111,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Warto odnotować fakt, że pomimo ogólnoświatowego kryzysu gospodarczego, w Polsce w latach 2003-2012 spadła liczba bezrobotnych na 100 mieszkańców w wieku produkcyjnym. Spadek jest znaczny, bo średnio w miastach o 34%, a największy w ośrodkach 100-200 tys., gdzie sięgnął około 38%.

Tabela 5. Poziom bezrobocie w miastach w latach 2003 i 2012

Klasy wielkości gmin – liczba mieszkańców:	Bezrobotni na 100 mieszkańców w wieku produkcyjnym					
	ogółem		mężczyźni		kobiety	
	2003	2012	2003	2012	2003	2012
miasta powyżej 500 tys.	7,4	5,3	7,3	5,3	7,5	5,3
miasta 200 tys. -500 tys.	10,0	7,4	9,6	7,2	10,5	7,6
miasta 100 tys. – 200 tys.	12,1	7,5	11,1	6,8	13,2	8,4
gminy miejskie i miejsko-wiejskie pon. 100 tys.*	14,7	9,4	13,8	8,6	15,7	10,3
Gminy miejskie i miejsko wiejskie ogółem	12,6	8,3	11,9	7,7	13,3	8,9

**Dla gmin miejsko-wiejskich brak danych dotyczących liczby bezrobotnych dla części miejskiej gminy.*

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

W latach 2008-2012 r., we wszystkich kategoriach miast spadła liczba osób w gospodarstwach domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej. Największy spadek dotyczył miast liczących 100-200 tys. mieszkańców. Warto zauważyć, że odsetek korzystających z takiej pomocy bardzo różnicował poszczególne kategorie miast i był w 2012 roku najniższy w metropoliach, a najwyższy w gminach miejskich i miejsko-wiejskich poniżej 100 tys. mieszkańców.

Tabela 6. Korzystający z pomocy społecznej w latach 2008 i 2012

Klasy wielkości gmin – liczba mieszkańców:	Osoby w gospodarstwach domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej					
	w tys. osób		na 10 tys. mieszk		% ogółu osób korzystających z pomocy	
	2008	2012	2008	2012	2008	2012
miasta powyżej 500 tys.	190,3	165,6	432	379	8,8	8,8
miasta 200 tys. -500 tys.	202,0	182,2	574	520	9,4	9,6
miasta 100 tys. – 200 tys.	223,2	183,2	733	611	10,3	9,7
gminy miejskie i miejsko-wiejskie pon. 100 tys.*	1 541,1	1 357,2	941	813	71,5	71,9
gminy miejskie i miejsko wiejskie ogółem	2 156,5	1 888,1	789	685	100,0	100,0

**Dla gmin miejsko-wiejskich brak danych dotyczących liczby bezrobotnych dla części miejskiej gminy.*

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Potencjał rozwojowy polskich miast wzmacnia polityka spójności Unii Europejskiej. W okresie 2002-2012 zanotowano istotny wzrost dochodów miast. Przeciętnie dochody te liczone na mieszkańca wzrosły 2,2-krotnie, a w niektórych ośrodkach wzrost był aż 9-krotny. W konsekwencji, w ciągu 10 lat podniósł się też udział wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach gmin miejskich.

Tabela 7. Dochody miast i gmin miejsko-wiejskich w latach 2002 i 2012.

Kategoria gmin	Dochody budżetu gmin na mieszkańca [zł]							
	średnia		mediana		min		max	
	2002	2012	2002	2012	2002	2012	2002	2012
gminy bez miast na prawach powiatu	1 351	2 932	1 314	2 895	968	1 972	4 749	42 765
miasta na prawach powiatu	2 226	4 870	2 116	4 423	1 440	2 985	3 245	7 111
gminy łącznie z miastami na prawach powiatu	1 766	3 816	1 328	2 935	968	1 972	4 749	42 765

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Tabela 8. Wydatki inwestycyjne miast i gmin miejsko-wiejskich w latach 2002 i 2012.

Kategoria gmin	Udział wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach gmin ogółem [%]							
	średnia		mediana		min		max	
	2002	2012	2002	2012	2002	2012	2002	2012
gminy bez miast na prawach powiatu	15,84	17,08	14,2	14,8	0,0	0,0	60,1	68,2
miasta na prawach powiatu	16,01	18,99	11,2	16,3	2,6	3,5	27,6	38,2
gminy łącznie z miastami na prawach powiatu	15,95	18,21	13,8	15,1	0,0	0,0	60,1	68,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Słabością polskich miast jest stan zagospodarowania przestrzennego. Raporty wskazują na narastający chaos funkcjonalny i wizualny, na pogarszającego warunki życia. Wiąże się to z niespójnym kształtowaniem przestrzeni publicznych, bezładną ekspansją stref podmiejskich oraz rozpraszaniem zabudowy na terenach rolniczych i rekreacyjnych.

Na szczególną uwagę zasługuje¹⁵ wspomniana już niekontrolowana ekspansja stref podmiejskich. Powyżej podkreślono znaczenie metropolii w rozwoju kraju. Rozwój otwartej i globalizującej się gospo-

¹⁵ Guzik R. (red.), 2012, Czynniki i ograniczenia rozwoju miast województwa pomorskiego w świetle relacji przestrzennych i dostępności komunikacyjnej, Gdańsk: Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego

darki opartej na wiedzy jest procesem, który będzie dominował w XXI w. Dla dużych ośrodków miejskich nie widać innej alternatywy niż wejście na ścieżkę wielokierunkowej oraz wielopoziomowej kooperacji w warunkach rosnącej konkurencji terytorialnej. Oznacza to konieczność zwiększania siły oddziaływań egzogenicznych, do czego potrzeba więcej ludzi, zwłaszcza wykształconych, otwartych i kreatywnych, oraz więcej terenów dla działalności gospodarczej i zamieszkania. Stąd wynika zwiększone zapotrzebowanie na tereny mieszkaniowe dla bogacących się społeczności metropolitalnych. Problem tkwi więc nie tyle w samym procesie suburbanizacji, co w fakcie, że jest ona niekontrolowana i bezładna, rodzi negatywne skutki gospodarcze i społeczne. Do skutków ekonomicznych zaliczyć trzeba przede wszystkim wysokie koszty budowy i utrzymania infrastruktury technicznej i społecznej, nadmierne koszty transportu, koszty związane z wyznaczeniem zbyt dużych terenów pod budownictwo mieszkaniowe i ryzyko „bańki spekulacyjnej” na rynku nieruchomości. Wśród kosztów społecznych wymienia się patologie prowadzące do konfliktów związanych z wadliwym zagospodarowaniem terenu lub niemożnością pogodzenia różnych funkcji na tym samym obszarze. Konsekwencjami tego są „zamknięte” osiedla, zanik więzi społecznej i polaryzacja społeczno-przestrzenna. Z suburbanizacją można też wiązać zaobserwowany w latach 2002-2012 spadek ogólnej powierzchni terenów rekreacyjnych w miastach. Trend ten w różnych grupach miast nie był analogiczny, ale ogólnie zmniejszyła się wielkość terenów zielonych na mieszkańca, szczególnie w miastach największych i najmniejszych (w pozostałych kategoriach miast – nieznacznie poprawiła). Można uznać, że jest to kolejna konsekwencja braku efektywności zarządzania przestrzenią miast oraz – w pewnym sensie – suburbanizacji, zmniejszającej presję niektórych grup mieszkańców na rozwój terenów zielonych.

Tabela 9. Tereny rekreacyjne w miastach w latach 2002–2012

Klasy wielkości miast – liczba mieszkańców:	Parki, zieleńce i tereny zieleni osiedlowej				Tereny zieleni ogółem*			
	ha		m2/mieszkańca		tys. ha.		odsetek powierzchni miast [%]	
	2002	2012	2002	2012	2002	2012	2002	2012
powyżej 500 tys.	10 335	8 840	23,2	20,2	18,40	17,29	10,9	10,2
200 tys. -500 tys.	7 575	7 402	19,9	21,1	14,40	14,57	7,2	7,8
100 tys. – 200 tys.	6 029	6 560	20,1	21,9	12,35	13,28	6,6	6,6
20 tys. – 100 tys.	13 776	14 587	18,6	19,5	21,51	24,55	3,6	4,0
poniżej 20 tys.	13 125	10 585	26,8	21,3	24,20	21,76	2,5	2,2
Miasta ogółem	50 840	47 974	21,6	20,6	90,86	91,45	4,3	4,2

* Obejmuje: parki, zieleńce, tereny zieleni osiedlowej, zieleń uliczną i lasy gminne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Niedoskonałość planowania przestrzennego, brak przepisów urbanistycznych, nadmierne stosowanie tzw. zasady sąsiedztwa w procesie budowy nowych zespołów mieszkaniowych¹⁶ rodzą w skali sublokalnej rozwiązania urbanistyczne podporządkowane przede wszystkim rentowności przedsięwzięć deweloperskich. Dla mieszkańców oznacza to takie cechy nowo kreowanych przestrzeni osiedlowych, jak brak ciągłości układów komunikacyjnych, nieoptymalne powiązania terenów (wydłużające dojazdy i dojścia), nieoptymalne lokalizowanie usług publicznych i terenów zielonych (jeśli w ogóle znajdzie się na nie miejsce), wreszcie – zachowywanie minimalnych tylko parametrów odległości między zabudową (niedocenianie nasłonecznienia budynków). Nowe zespoły mieszkaniowe oferują więc wyższy standard mieszkań niż w latach poprzedzających rok 1990, ale niższą jakość przestrzeni osiedlowych.

Zgodnie z analizą przeprowadzoną w 2009 roku przez Instytut Rozwoju Miast, udział obszarów zdegradowanych w terenach zainwestowanych i zurbanizowanych w polskich miastach sięgał około 21%.. Ponad połowa tej wielkości odnosiła się do starych dzielnic śródmiejskich, a 20% do terenów poprzemysłowych. Ogółem tereny zdegradowane zamieszkiwał znaczny odsetek mieszkańców miast, bo aż około 25%, przy czym w przybliżeniu w równych częściach odnosiło to do starych dzielnic i do blokowisk, wymagających rewitalizacji.

Tabela 10. Obszary zdegradowane w miastach

Typ obszaru zdegradowanego	Powierzchnia terenów zdegradowanych w miastach [ha]	Odsetek terenów zdegradowanych [%]	Udział obszarów zdegradowanych w terenach zainwestowanych i zurbanizowanych [%]	Liczba ludności zamieszkującej tereny zdegradowane [tys. os.]	Odsetek ludności zamieszkującej tereny zdegradowane [%]
Stare dzielnice śródmiejskie	62 337,3	51,8	11,0	2 198,3	12,7
Blokowiska	14 883,4	12,4	2,6	2 118,2	12,2
Tereny przemysłowe	24 034,0	20,0	4,2	-	-
Tereny powojkowe	4 000,0	3,3	0,7	-	-
Tereny pokolejowe	15 000,0	12,5	2,6	-	-
Razem	120 254,7	100,0	21,2	4 316,4	24,9

Źródło: Ziobrowski Z., *Założenia polityki rewitalizacji w Polsce*. Kraków 2010

¹⁶ Na podstawie Art. 59 – 67 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

2.2. Wyposażenie w usługi lokalne – standardy usług publicznych i komercyjnych

W ostatniej dekadzie obserwujemy stopniową poprawę wskaźników, charakteryzujących dostępność usług w miastach. Odnosi się to do parametrów opisujących ilościowo zarówno usługi publiczne, jak i komercyjne.

W każdej grupie wielkościowej miast w okresie 2002-2012 odnotowano wzrost gęstości sieci infrastrukturalnych: gazowej, kanalizacyjnej i wodociągowej. Średni wzrost gęstości sieci gazowych to około 9% , sieci kanalizacyjnej 45%, a sieci wodociągowej średnio około 20%.

Wzrósł także odsetek ludności miast korzystającej z wodociągu i kanalizacji, średnio spadł natomiast udział korzystających z sieci gazowej.

Tabela 11. Mieszkańcy miast korzystający z sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i gazowniczej w latach 2002 i 2012

Klasy wielkości miast – liczba mieszkańców:	Odsetek mieszkańców miast [%] korzystających z:					
	wodociągu		kanalizacji		sieci gazowej	
	2002	2012	2002	2012	2002	2011
powyżej 500 tys.	94,3	96,4	88,2	90,8	87,9	83,9
200 tys. -500 tys.	96,2	96,9	89,0	91,5	83,5	83,0
100 tys. – 200 tys.	96,8	97,1	86,0	88,0	82,6	81,9
20 tys. – 100 tys.	94,5	95,5	83,9	87,6	72,1	72,5
poniżej 20 tys.	90,5	92,4	71,1	79,2	47,4	50,5
Miasta ogółem	94,2	95,4	83,1	87,0	73,1	72,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

W latach 2007–2013 znacznie wzrósł odsetek gospodarstw domowych posiadających komputer oraz poprawił się dostęp do internetu, szczególnie w największych miastach. W miastach średnich i małych sytuacja była gorsza (najgorsza w miastach 20-100 tys. mieszkańców), choć wszędzie zanotowano znaczną poprawę w stosunku do 2007 roku.

Tabela 12. Dostęp do komputera i internetu w gospodarstwach domowych w latach 2007 i 2013

Klasy wielkości miast – liczba mieszkańców:	Odsetek gospodarstw z dostępem do:			
	komputera		internetu	
	2007	2013	2007	2013
powyżej 500 tys.	67,4	79,8	57,6	78,3
200 tys. - 500 tys.	60,8	74,4	50,2	72,7
100 tys. – 200 tys.	55,9	74,9	44,3	72,8
20 tys. – 100 tys.	55,7	68,3	44,2	65,5
poniżej 20 tys.	53,3	68,0	40,4	66,1

Źródło: Diagnoza społeczna 2013

W latach 2009-2012 nieznacznie, bo zaledwie o 2%, zwiększyły się przewozy pasażerów transportu publicznego w miastach. Pomimo ogólnego wzrostu przewozów i podobnego ilościowo wzrostu miejsc w autobusach i w tramwajach, niepokojąco zmniejszył się przebieg tramwajów. Miasta nie doceniają znaczenia transportu szynowego, który jest najwygodniejszy dla pasażerów i najbardziej sprzyjający środowisku.

Tabela 13. Transport publiczny w miastach w latach 2009 i 2012

Wskaźnik	Rodzaj pojazdu	Rok	
		2009	2012
miejsca w pojazdach [tys. szt]	autobusowe	1 283,7	1 315,5
	tramwajowe	473,6	483,9
przebieg wozów ogółem [tys. wozó-km]	autobusowe	691 774	709 385
	tramwajowe	193 563	174 967
przewozy pasażerów [mln os.]	ogółem	3 779	3 867,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

W ciągu 10 lat (2002-2012) około trzykrotnie wzrosła liczba przychodni zdrowia na 10 tys. mieszkańców we wszystkich grupach miast, poprawiła się więc dostępność podstawowej opieki medycznej. W latach 2003-2012 zanotowano też wzrost liczby aptek na 10 tys. mieszkańców, przy czym najmniejszy w miastach 200-500 tys. mieszkańców, a największy w miastach do 20 tys. mieszkańców.

Tabela 14. Przychodnie zdrowia w miastach w latach 2002 i 2012 i apteki w miastach w latach 2003 i 2012

Klasy wielkości miast – liczba mieszkańców:	Przychodnie zdrowia				Apteki			
	ogółem		na 10 tys. mieszkańców		ogółem		na 10 tys. mieszkańców	
	2002	2012	2002	2012	2003	2012	2003	2012
powyżej 500 tys.	1061	3127	2,4	7,1	1364	1748	3,1	3,1
200 tys. -500 tys.	855	2200	2,2	6,3	1312	1336	3,5	3,5
100 tys. – 200 tys.	619	1857	2,1	6,2	878	1082	2,9	2,9
20 tys. – 100 tys.	1574	4420	2,1	5,9	2434	3219	3,3	3,3
poniżej 20 tys.	1116	3290	2,3	6,6	1884	2681	3,8	3,8
Miasta ogółem	5225	14 894	2,2	6,4	7872	10 066	3,3	3,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Liczba miejsc w przedszkolach na liczbę dzieci w wieku 3-6 lat w ciągu 10 lat (2002-2012) wzrosła, trzeba jednak zauważyć, że nie było znaczących różnic w liczbie miejsc przypadających na 100 dzieci w różnych kategoriach miast. Poniżej średniej sytuowały się miasta z 200-500 tys. oraz 20-100 tys. mieszkańców. W miastach największych i najmniejszych sytuacja była najlepsza. W tym samym okresie liczba szkół (podstawowych i gimnazjów) na 10 tys. mieszkańców praktycznie się nie zmieniła, natomiast spadła liczba uczniów na oddział szkolny, co oznacza, że poprawił się jeden ze wskaźników kształtujących standard usług oświatowych. W latach 2003-2013 zmieniła się struktura korzystających z usług edukacyjnych, świadczonych w trybie szkolnym i pozaszkolnym. We wszystkich kategoriach miast znacznie wzrósł odsetek dzieci w wieku 0-6 lat korzystających ze żłobka lub przedszkola. Zanotowano też, mniej spektakularny, wzrost odsetka dzieci w wieku 7-15 lat uczących się w szkołach. W badanym okresie we wszystkich grupach miast o kilka punktów procentowych wzrosła również liczba uczących się w wieku od 16-24 lat. Osoby powyżej 24 roku życia ogólnie zmniejszyły swoją aktywność edukacyjną. Nie dotyczy to miast największych i najmniejszych, gdzie utrzymuje się tendencja wzrostowa, podczas gdy w pozostałych ośrodkach obserwujemy spadek liczby uczących się. Oznacza to, że uczenie się przez całe życie (*lifelong learning*) nie zostało wystarczająco upowszechnione w całym kraju.

Tabela 15. Przedszkola oraz szkoły podstawowe i gimnazja w miastach w latach 2002 i 2012

Klasy wielkości miast – liczba mieszkańców:	Liczba miejsc w przedszkolach					Szkoły podstawowe i gimnazja			
	ogółem (tys.)			na 100 dzieci w wieku 3-6 lat		liczba szkół na 10 tys. mieszkańców		liczba uczniów na oddział szkolny	
	2002	2012	2002 =100	2002	2012	2002	2012	2002	2012
powyżej 500 tys.	102,0	138,4	135,7	76,3	79,9	3,1	3,2	22,8	21,3
200 tys. -500 tys.	76,0	93,8	123,4	58,2	69,4	3,2	3,2	23,1	21,1
100 tys. – 200 tys.	68,1	89,5	131,3	62,7	75,3	3,4	3,4	23,8	21,4
20 tys. – 100 tys.	172,7	229,9	133,1	59,0	73,2	3,5	3,5	24,0	21,7
poniżej 20 tys.	131,6	166,9	126,8	63,8	80,0	4,9	5,0	24,0	21,3
Miasta ogółem	550,5	718,5	130,5	63,2	75,7	3,7	3,7	23,7	21,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

W okresie od 2002-2012 nieznacznie spadła liczba bibliotek na 10 000 mieszkańców, przy czym – poza dużymi miastami – spadło też czytelnictwo. Nowe technologie dystrybucji filmów sprawiają, że rośnie liczba miejsc na widowni; znacznie, bo dwukrotnie (w latach 2002-2012) wzrosła liczba seansów kinowych w miastach. Rozkład nie jest jednak równomierny; rozwój nie dotyczy średnich i małych miast, dla których szansą jest cyfryzacja dystrybucji filmów. Według Diagnozy Społecznej 2013, od 2007 roku obserwuje się spadek liczby gospodarstw domowych, w których co najmniej jedna osoba musiała z powodu braku pieniędzy zrezygnować w ostatnim roku z korzystania z usług kultury. Charakterystyczne jest jednak, że skokowy spadek nastąpił pomiędzy 2007 a 2009 rokiem; w latach późniejszych wskaźniki dla poszczególnych usług kultury utrzymywały się mniej więcej na zbliżonym poziomie, raz malejąc (np. w przypadku zakupu prasy), innym razem nieznacznie rosnąc (np. w przypadku teatru).

Tabela 16. Biblioteki w miastach w latach 2002 i 2012

Klasy wielkości miast – liczba mieszkańców:	Biblioteki i filie biblioteczne				Czytelnicy w ciągu roku na 100 mieszk.	
	ogółem		na 10 tys. mieszk.		2002	2012
	2002	2012	2002	2012		
powyżej 500 tys.	473	448	1,06	1,02	20,7	23,5
200 tys. -500 tys.	340	309	0,89	0,88	21,4	19,2
100 tys. – 200 tys.	350	329	1,17	1,10	24,2	19,6
20 tys. – 100 tys.	880	815	1,19	1,09	24,9	19,7
poniżej 20 tys.	901	890	1,84	1,79	25,9	21,6
Miasta ogółem	2 944	2 791	1,25	1,20	23,6	20,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Tabela 17. Kina w miastach w latach 2002 i 2012

Klasy wielkości miast – liczba mieszkańców:	Miejsca na widowni				Seanse na 10 tys. mieszk.	
	ogółem (tys.)		na 10 tys. mieszk.		2002	2012
	2002	2012	2002	2012		
powyżej 500 tys.	61,1	78,5	137	179	832	1321
200 tys. -500 tys.	29,5	51,5	77	147	351	1259
100 tys. – 200 tys.	23,1	39,3	77	131	253	1044
20 tys. – 100 tys.	59,2	52,6	80	70	141	251
poniżej 20 tys.	54,8	33,0	112	66	73	55
Miasta ogółem	227,6	255,0	97	109	305	663

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Zmieniają się formy prowadzenia działalności handlowej i związane z nimi nawyki ludności miejskiej. W latach 2008-2012 zwiększyła się powierzchnia handlowa sklepów wielkopowierzchniowych – hiper-

marketów (o około 20% na 100 tys. mieszkańców) i supermarketów (aż o około 45%). Wzrost dotyczył wszystkich kategorii miast, przy czym największą dynamikę zanotowano w ośrodkach najmniejszych. Wzrostowi liczby sklepów wielkopowierzchniowych towarzyszył w latach 2002–2012 spadek średniej liczby i powierzchni targowisk. Spadek ilościowy targowisk dotyczy wszystkich kategorii miast, ich powierzchnia natomiast spadła drastycznie w największych miastach (niemal o połowę). W pozostałych grupach miast kształtowała się na zbliżonym poziomie, nawet nieznacznie wzrastając.

Tabela 18. Sklepy wielkopowierzchniowe w miastach w latach 2008 i 2012

Klasy wielkości miast – liczba mieszkańców:	hipermarkety*				supermarkety			
	2008	2012	2008	2012	2008	2012	2008	2012
	ogółem		na 100 tys. mieszk.		ogółem		na 100 tys. mieszk.	
powyżej 500 tys.	99	120	2,2	2,7	362	544	8,2	12,4
200 tys. - 500 tys.	100	101	2,8	2,9	413	589	11,7	16,8
100 tys. – 200 tys.	101	112	3,3	3,7	402	566	13,2	18,9
20 tys. – 100 tys.	140	194	1,9	2,6	1335	1827	18,0	24,4
poniżej 20 tys.	5	19	0,1	0,4	967	1534	19,7	30,9
Miasta ogółem	445	546	1,9	2,3	3479	5060	14,9	21,7

* Sklepy o powierzchni sprzedaży powyżej 2,5 tys. m²

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Tabela 19. Targowiska stałe w miastach

Klasy wielkości miast – liczba mieszkańców:	liczba targowisk ogółem		powierzchnia targowisk m ² /1000 mieszk.	
	2002	2012	2002	2012
powyżej 500 tys.	156	142	400	214
200 tys. - 500 tys.	127	101	269	252
100 tys. – 200 tys.	151	119	344	365
20 tys. – 100 tys.	469	455	419	420
poniżej 20 tys.	826	793	954	978
Miasta ogółem	1729	1610	493	468

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

2.3. Rozwój miast a standardy środowiskowe

Stan środowiska przyrodniczego w miastach jest wciąż niezadowolający, pomimo rozwoju infrastruktury komunalnej i ograniczenia liczby dzikich wysypisk. Negatywnie oddziałuje też na środowisko niekontrolowana suburbanizacja. Jak wynika z poniższego opisu, a także z przedstawionych powyżej obserwacji (np. dotyczących sieci gazowej czy transportu publicznego), poprawa stanu środowiska wymaga dalszych działań edukacyjnych, prawnych i inwestycyjnych.

Europejska Agencja Środowiska (EEA) wskazuje Polskę jako jedno z najbardziej zanieczyszczonych państw Europy. Według EEA blisko 80% ludności mieszkającej na terenach zurbanizowanych oddycha powietrzem, które znacznie przekracza granice przyjętych norm. Największe zagrożenie dla zdrowia człowieka niosą pyły. Sześć polskich miast znalazło się w pierwszej dziesiątce tych najbardziej zanieczyszczonych w Europie. Są to: Kraków, Nowy Sącz, Gliwice, Zabrze, Sosnowiec i Katowice. W Krakowie w 2011 roku odnotowano aż 150 dni, w których przekroczone zostały normy zanieczyszczeń¹⁷. Pozytywnym sygnałem jest to, że jednak – wg danych Eurostatu – w podregionach przeważająco miejskich emisja zanieczyszczeń powietrza z zakładów szczególnie uciążliwych powoli spada. W okresie 2010-2012 zanotowano spadek o około 6 procent.

W latach 2002–2012 znacznie wzrósł odsetek ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków – szczególnie w najmniejszych i największych miastach. Co niezmiernie ważne, ogromny postęp dokonał się w rozwoju oczyszczalni z podwyższonym usuwaniem biogenów. Odsetek ludności miast korzystającej z takich oczyszczalni wzrósł niemal dwukrotnie.

Tabela 20. Ludność miast korzystająca z oczyszczalni ścieków w latach 2002 i 2012

Klasy wielkości miast – liczba mieszkańców:	Odsetek ludności korzystający z oczyszczalni [%]			
	ogółem		z podwyższonym usuwaniem biogenów	
	2002	2012	2002	2012
powyżej 500 tys.	77,5	90,5	12,1	85,4
200 tys. - 500 tys.	84,0	94,5	54,1	93,6
100 tys. - 200 tys.	89,5	95,2	50,2	94,3
20 tys. - 100 tys.	87,5	92,7	52,6	84,2
poniżej 20 tys.	77,1	87,4	33,5	52,3
Miasta ogółem	83,2	91,7	40,9	80,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

17 <http://www.egospodarka.pl/102549,Jakosc-powietrza-w-Europie-2013-Polska-w-ogonie,139,1.html> (odczyt: 22.01.2014)

Porównanie danych BDL GUS o dzikich wysypiskach odpadów w miastach za lata 2008 i 2012 pozwala zauważyć, że spadła i ich liczba, i powierzchnia. Trudno w jednak tym wypadku ustalić jednolity trend w poszczególnych kategoriach miast. W dwóch grupach miast powyżej 200 tys. mieszkańców spadała liczba i powierzchnia dzikich wysypisk. W miastach o 100-200 tys. mieszkańców rosła ich liczba, ale spadała powierzchnia. Z kolei miasta o 20-100 tys. mieszkańców charakteryzowały się dwukrotnym spadkiem liczby wysypisk, przy 50% wzroście ich powierzchni. Najmniejsze miasta sprawnie likwidowały dzikie wysypiska, ale ich powierzchnia prawie się nie zmieniła. Należy spodziewać się skokowej poprawy sytuacji w związku z wejściem w życie nowej ustawy o gospodarce odpadami.

Tabela 21. Dzikie wysypiska odpadów w miastach w latach 2008 i 2012

Klasy wielkości miast – liczba mieszkańców:	istniejące w dniu 31 XII				zlikwidowane			
	liczba		powierzchnia ha		liczba		zebrane odpady komunalne [tys. t]	
	2008	2012	2008	2012	2008	2012	2008	2012
powyżej 500 tys.	207	109	51,5	7,0	3389	4009	32,6	52,4
200 tys. - 500 tys.	65	0	3,1	0,0	1053	1327	10,1	8,5
100 tys. – 200 tys.	105	140	26,4	15,1	1110	1123	5,6	4,8
20 tys. – 100 tys.	431	196	12,8	18,8	1412	1545	13,9	9,4
poniżej 20 tys.	282	175	11,8	11,7	720	819	11,1	2,5
Miasta ogółem	1090	620	105,7	52,6	7684	8823	73,4	77,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Warto w tym miejscu przypomnieć negatywny wpływ na standardy środowiskowe, związany z procesami urbanizacji i nieskoordynowanej suburbanizacji. Obserwuje się więc spadek powierzchni biologicznie czynnej, pogorszenie odporności gleb na degradację w sąsiedztwie terenów zabudowanych, postępujące obniżanie się poziomu wód gruntowych, wzrost zagrożenia powodziowego na skutek wzrostu udziału powierzchni nieprzepuszczalnych. Towarzyszy temu zwiększone zużycie wody, materiałów budowlanych i energii na ogrzewanie budynków i na dojazdy. Rosną problemy z gromadzeniem odpadów konsumpcyjnych i ogólnie zanieczyszczenie środowiska – w tym zanieczyszczenie powietrza (ogrzewanie, źródła transportowe), zanieczyszczenie wód powierzchniowych i gruntowych m.in. poprzez słaby rozwój kanalizacji w strefie suburbanizacji.

Warto zaznaczyć, że wspomniane powyżej niedostatki w planowaniu przestrzennym wpływają szczególnie niekorzystnie na tereny zieleni i rekreacji (biologicznie czynne), które powinny być – mo-

delowo – powiązane z ciągami pieszymi, obsługującymi usługi publiczne dla najmłodszych mieszkańców. Dążenie do rentownego wykorzystania każdego fragmentu terenu ogranicza tworzenie nowych parków i terenów sportowo-rekreacyjnych.

2.4. Mieszkalnictwo a potencjał konkurencyjny miast

Kryzys mieszkaniowy w Polsce należy do przeszłości, ale wciąż istnieją w miastach mieszkania substandardowe. Stanowią ogólnie niewielki odsetek, lecz koncentrują się w najmniejszych ośrodkach. Wskaźniki ujawniają, że zapóźnienie miast poniżej 20 tys. mieszkańców w stosunku do metropolii to około 10 lat. Gminy pozbywają się mieszkań komunalnych, co jest poważnym błędem, gdyż ogranicza prowadzenie aktywnej polityki mieszkaniowej. Polityka ta, powinna być nie tylko elementem lokalnej strategii spójności społecznej, ale też winna współtworzyć potencjał konkurencyjny miast, szczególnie kreując zasób mieszkań na wynajem dla migrujących młodych profesjonalistów.

W miastach polskich w latach 2002–2012 poprawiły się wskaźniki opisujące liczbę i powierzchnię użytkową mieszkań. Średni wzrost liczby mieszkań wyniósł około 11%, przy czym najwięcej przybyło w miastach największych. Wzrost powierzchni użytkowej mieszkań był szybszy; średnio w miastach wzrosła też powierzchnia użytkowa przypadająca na 1 mieszkańca. Także i w tym wypadku najwyższy wzrost dotyczył metropolii. Uwzględniając, po NSP 2011, faktyczną liczbę ludności w Polsce, tj. 37 244 tys. osób, zakłada się, że już w 2011 roku mieliśmy do czynienia z końcem deficytu mieszkaniowego i istotną nadwyżką mieszkań¹⁸.

Tabela 22. Liczba i powierzchnia mieszkań w miastach w latach 2002 i 2012

Klasy wielkości miast – liczba mieszkańców:	Mieszkania				Powierzchnia użytkowa mieszkań					
	liczba [tys. szt.]		na 1000 mieszkańców		ogółem [mln m ²]		przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania [m ²]		na mieszkańca [m ²]	
	2002	2012	2002	2012	2002	2012	2002	2012	2002	2012
powyżej 500 tys.	1781,9	2083,0	400,7	476,1	100,2	124,9	56,2	60,0	22,5	28,6
200 tys. - 500 tys.	1390,5	1457,2	364,6	416,1	79,9	87,2	57,5	59,8	21,0	24,9
100 tys. – 200 tys.	1066,5	1194,8	356,0	398,8	61,6	72,6	57,7	60,7	20,6	24,2
20 tys. – 100 tys.	2528,9	2797,7	341,2	373,1	155,8	181,4	61,6	64,8	21,0	24,2
poniżej 20 tys.	1591,5	1720,9	324,5	346,6	109,1	125,5	68,5	73,0	22,2	25,3
Miasta ogółem	8359,2	9253,5	354,6	396,5	506,5	591,7	60,6	63,9	21,5	25,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

W latach 2002-2012 ogólnie poprawiło się wyposażenie mieszkań w instalacje. Wobec niemal pełnego wyposażenia mieszkań w wodociąg, wzrosty w tym obszarze są minimalne, a średnie wyposażenie to 99%. Ogólnie trzeba podkreślić, że wciąż około 3% miejskich mieszkań nie dysponuje WC, a około 5% – łazienką. Tak więc pomimo wzrostów mamy do czynienia z substandardowymi lokalami mieszkalnymi, w najwyższym odsetku w miastach najmniejszych. Miasta te w 2012 roku osiągnęły w przybliżeniu takie wskaźniki, jakie w 2002 roku charakteryzowały miasta powyżej 500 tys. mieszkańców, najlepiej wyposażone w skali kraju. Wzrost odsetka mieszkań wyposażonych w centralne ogrzewanie kształtował się odmiennie: do największego doszło w miastach najmniejszych. Średnio we wszystkich grupach miast powyżej 100 tys. mieszkańców, a szczególnie w miastach największych nieznacznie zmalał odsetek mieszkań wyposażonych w gaz sieciowy.

Tabela 23. Wyposażenie mieszkań w instalacje techniczne w latach 2002 i 2012

Klasy wielkości miast – liczba mieszkańców:	Odsetek mieszkań wyposażonych w instalacje [% ogółu]									
	wodociąg		ustęp splukiwany		łazienka		centralne ogrzewanie		gaz sieciowy	
	2002	2012	2002	2012	2002	2012	2002	2012	2002	2012
powyżej 500 tys.	98,4	99,3	95,3	97,9	92,7	96,4	86,1	89,3	87,6	80,4
100 tys.-500 tys.	98,9	99,4	95,2	97,9	92,6	96,3	85,0	88,3	84,2	82,3
50 tys. – 200 tys.	99,3	99,5	93,5	96,2	90,9	94,7	81,1	83,6	83,2	82,0
20 tys. – 100 tys.	98,1	98,8	94,0	97,1	91,8	95,3	84,4	87,2	71,8	73,1
poniżej 20 tys.	97,2	98,1	91,2	95,9	88,8	93,4	79,1	83,2	46,9	51,1
Miasta ogółem	98,3	99,0	93,9	97,1	91,4	95,3	83,4	86,6	73,9	73,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

W latach 2002-2009 we wszystkich grupach miast samorządy miejskie konsekwentnie ograniczały zasób mieszkań komunalnych. W konsekwencji malała sumaryczna wielkość powierzchni tych mieszkań. Wydaje się, że polityka ta jest krótkowzroczna i nie pozwoli samorządom na aktywną interwencję w sferze mieszkalnictwa, na przykład na przyciąganie młodych ludzi do kurczących się ośrodków miejskich. Warto podkreślić, że GUS przestał monitorować budownictwo komunalne w 2009 roku.

Tabela 24. Komunalny zasób mieszkaniowy w latach 2002 i 2009

Klasy wielkości miast – liczba mieszkańców:	Mieszkania komunalne				Powierzchnia użytkowa mieszkań			
	liczba mieszkań [tys. szt.]		odsetek zasobu mieszkaniowego [%]		mln m ²		odsetek zasobu mieszkaniowego [%]	
	2002	2009	2002	2009	2002	2009	2002	2009
powyżej 500 tys.	302,3	239,2	17,0	12,1	13,6	10,6	13,6	9,2
200 tys. - 500 tys.	194,6	140,7	14,0	10,0	9,2	6,5	11,5	7,8
100 tys. - 200 tys.	218,5	173,2	20,5	14,9	10,5	8,1	17,0	11,7
20 tys. - 100 tys.	359,2	265,2	14,2	9,8	16,6	11,8	10,7	6,8
poniżej 20 tys.	220,5	156,9	13,9	9,2	10,1	6,8	9,2	5,7
Miasta ogółem	1 295,1	975,2	15,5	10,9	60,0	43,8	11,8	7,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

W polskich zasobach mieszkaniowych we wszystkich rodzajach analizowanych miast dominują mieszkania wybudowane w okresie od 1945 do 1988 roku. Trzeba jednak zauważyć, że istnieją znaczne różnice w wielkości odsetka zasobu mieszkaniowego, który powstał po 1988 roku. W metropoliach zasób ten sięga 31% powierzchni użytkowej, podczas gdy w miastach 100-200 tys. mieszk. stanowi zaledwie 22,6%. Obrazuje to poniższa tabela.

Tabela 25. Struktura wiekowa zasobu mieszkaniowego w 2011 r. (NSP)

Jednostka terytorialna	Odsetek mieszkań wybudowanych w latach							
	przed 1918		1918 - 1944		1945 - 1988		1989 -2011 (łącznie z budynkami będącymi w budowie)	
	mieszkania	powierzchnia użytkowa	mieszkania	powierzchnia użytkowa	mieszkania	powierzchnia użytkowa	mieszkania	powierzchnia użytkowa
Polska	8,9	7,7	11,1	10,6	57,2	53,1	19,5	27,0
miasta powyżej 500 tys.	8,0	7,3	9,4	9,3	57,7	50,4	22,6	31,0
miasta 200 tys. -500 tys.	8,7	8,1	7,7	8,1	60,5	55,2	21,0	27,0
miasta 100 tys. - 200 tys.*	10,7	10,1	10,8	11,4	61,0	55,0	16,2	22,6

*bez Wałbrzycha, ponieważ w 2011 r. nie był miastem na prawach powiatu, a dane w BDL dotyczą powiatów

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Opisaną sytuację, różnicującą powstający w ostatnich dekadach zasób mieszkaniowy, widać wyraźnie w badaniu ilości mieszkań oddanych do użytku w latach 2003–2012. Warto zauważyć, że w tym okresie w największych miastach powstawało niemal dwa razy tyle mieszkań na tysiąc mieszkańców co średnio w Polsce (65,8 do 35,8).

Jednostka terytorialna	mieszkania oddane ogółem				przeznaczone na sprzedaż lub wynajem			
	mieszkania		pow. użytkowa		mieszkania		pow. użytkowa	
	ogółem [tys.]	na tys. mieszkańców	ogółem [mln m ²]	na mieszkańca [-m ² /os.]	ogółem [tys.]	na tys. mieszkańców	ogółem [mln m ²]	na mieszkańca [-m ² /os.]
Polska	1378,8	35,8	145,5	3,8	469,7	12,2	30,4	0,8
miasta > 500 tys.	287,8	65,8	21,1	4,8	210,5	48,1	13,4	3,1
miasta 200 tys. - 500 tys.	144,6	41,3	11,5	3,3	86,3	24,6	5,6	1,6
miasta 100 tys. - 200 tys.	89,9	30,0	7,9	2,6	32,7	10,9	2,1	0,7
pozostałe gminy	856,5	31,0	105,0	3,8	140,2	5,1	9,4	0,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Ilościowa dominacja zabudowy z okresu PRL sprawia, że najczęstszym miejscem zamieszkania w polskich miastach jest blokowe osiedle – czyli niesłychanie trudny do poprawy model przestrzeni. Zabudowa jednorodzinna w skali kraju stanowi zaledwie 50% i wskaźnik ten jest przede wszystkim pochodną zabudowy wiejskiej. Typowe formy mieszkalnictwa miejskiego kreującego wysoką jakość życia przy wyższej intensywności wykorzystania przestrzeni (zabudowa szeregowa, bliźniacza, grupowa czy tzw. małe domy mieszkalne) jest w polskich miastach nadal tylko ułamkiem nowo realizowanych kompleksów mieszkaniowych. W efekcie w ciągu ostatniej dekady udział zabudowy jednorodzinnej w ogólnym bilansie mieszkań wzrósł zaledwie o 3%.

Tabela 27. Mieszkania w budynkach jednorodzinnych i wielorodzinnych w 2002 i 2011 r. (NSP)

Jednostka terytorialna	mieszkania ogółem			w budynkach jednorodzinnych				w budynkach wielorodzinnych			
	tys.		zmiana	tys.		odsetek mieszkań ogółem		tys.		odsetek mieszkań ogółem	
	2002	2011	2002 = 100	2002	2011	2002	2011	2002	2011	2002	2011
Polska	11865,8	12960,5	109,2	3961,7	4761,9	33,4	36,7	7904,1	8198,6	66,6	63,3
powyżej 500 tys.	1752,0	2015,5	115,0	130,7	162,8	7,5	8,1	1621,3	1852,7	92,5	91,9
200 tys. - 500 tys.	1298,7	1417,3	109,1	127,1	161,1	9,8	11,4	1171,5	1256,1	90,2	88,6
100 tys. - 200 tys.*	1041,4	1120,2	107,6	107,4	149,0	10,3	13,3	934,0	971,2	89,7	86,7
pozostałe gminy	7773,7	8407,6	108,2	3596,4	4289,0	46,3	51,0	4177,3	4118,6	53,7	49,0

*bez Wałbrzycha

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Powyższe dane obrazują skalę wyzwań stojących zarówno przed polityką mieszkaniową, jak i przestrzenną. Obie powinny poszukiwać możliwości zmian modelu rozwiązywania potrzeb mieszkaniowych Polaków, zwłaszcza jeśli chcemy podnieść jakość przestrzeni życia.

Jakość polskiej przestrzeni publicznej

Elżbieta Czyżewska, Adam Czyżewski

I. Przestrzeń publiczna w Polsce. Uwarunkowania historyczne

1.1 Funkcje symboliczne. Znaki identyfikacji

Ukształtowana w ciągu stuleci przestrzeń miejska oferowała swoim mieszkańcom jednoznaczny i zrozumiały dla wszystkich system miejsc wspólnych – miejskich landmarków, pełniących funkcje sakralne i kommemoratywne, połączonych czytelnym układem komunikacyjnym w jeden zamknięty, zwarty kompozycyjnie układ odniesień symbolicznych, historycznych i religijnych. Matryca symbolicznych relacji i wyraźnie artykułowana granica wyróżniały miasto pośród jego rolniczego otoczenia – podrzędnego i pełniącego funkcje służebne. Wraz z postępem historycznego procesu likwidacji murów miejskich, ekspansji budownictwa mieszkaniowego na terenach podmiejskich i wyludniania się dzielnic centralnych, w kodach symbolicznych miasta i świadomości jego mieszkańców pierwotna antynomia stopniowo się zacierała. Katalizatorem przemian były wojny, przesilenia ustrojowe i następujące po nich zmiany. W różnym tempie, lecz w każdym wypadku nieodwracalnie, stary wzorzec symboliczny ustępował miejsca strukturom heterotopycznym właściwym dla miast wieloośrodkowych, równoległe antynomiczne, o różnorodnych przestrzeniach, postrzeganych wraz ze zmianą punktu widzenia jako odmienne, obce, często też, pomimo zachowania odrębnej dla każdego ośrodka symboliki, przenikające się bez wyraźnego oznaczenia granic. Typowym przykładem miejskiej heterotopii wynikającej z braku jednego, powielanego przez wieki schematu rozwoju, jest Warszawa, miasto w części centralnej składające się z nieprzystających do siebie całości przestrzennych i symbolicznych: Starego Miasta, Traktu Królewskiego, Marszałkowskiej Dzielnicy Mieszkaniowej czy rejonu Placu Defilad. Wojna pozostawiła tu widmowy ślad ogromnej dzielnicy żydowskiej, obecnego Muranowa, którego przestrzeń, już w czasie powojennej odbudowy budząca liczne kontrowersje, dzisiaj staje się obiektem symbolicznych zawłaszczeń i fundamentalnych sporów światopoglądowych o zasady koegzystencji różnych tradycji kulturowych, wrażliwości historycznej i struktur emocjonalnych.

W całej Polsce, również w wielokulturowym pejzażu miejskim na zachodzie, północy, a także wschodzie kraju, postępuje proces akomodacji starych i asymilacji nowych struktur symbolicznych. Odrębne pasmo przeobrażeń objęło polską wieś, w zależności od regionu, szybciej lub wolniej ulegającej depopulacji, a także dekompozycji tradycyjnych struktur osadniczych w obszarach metropolitarnych.. Wobec tak

ogromnej różnorodności, zawarte w raporcie analizy muszą zmierzyć się z problemem braku odpowiednich narzędzi prawnych, procedur i praktyk wytyczających proces planowania przestrzeni publicznej miasta.

1.2. Funkcje społeczne. Tożsamość i kreowanie wspólnoty

W najważniejszych deklaracjach programowych – od Karty Nowej Urbanistyki poczynając, a na projekcie Polskiej Polityki Architektonicznej kończąc – ich sygnatariusze podkreślają, że rozwiązania przestrzenne same w sobie nie są w stanie rozstrzygnąć problemów społecznych i ekonomicznych. Wobec tego sztuka budowania miast powinna obejmować również umiejętność tworzenia społeczności lokalnych, eksponowania lokalnych tradycji osadniczych, dziedzictwa kultury i historii. Nie może wprowadzać obcych tym wspólnotom wartości i zwyczajów wynikających z odmiennej kultury zamieszkiwania. To zaś zakłada znaczący udział przyszłych mieszkańców w procesie projektowania założeń urbanistycznych – przyjaznych, zwartych, dostępnych dla pieszych, dzieci i osób starszych, z dobrze rozwiniętą komunikacją publiczną. Powstające w ten sposób najmniejsze samodzielne jednostki osadnicze, bardziej miasta niż osiedla, powinny różnić się od innych wspólnot poczuciem odrębności i tożsamości mieszkańców, nie jest natomiast pożądane, by różniły się między sobą zdecydowanie odmiennym profilem majątkowym, zawodowym czy społecznym. Warunkowana tym autonomia i względna samowystarczalność lokalnych wspólnot zamieszkiwania, jak przewidują zwolennicy Nowej Urbanistyki, stanie się z kolei najważniejszym czynnikiem stymulującym zrównoważony rozwój obszarów metropolitalnych, oczywiście pod warunkiem, że strategie rozwojowe wdrażane przez regiony metropolitalne będą pobudzały lokalne wspólnoty do wewnętrznego rozwoju, a nie ekspansji w kierunku peryferii. Rozwiązanie tego stałego problemu współczesnej urbanistyki może nastąpić jedynie poprzez rozwijanie edukacji społecznej i praktyk partycypacyjnych, gwarantujących sprawną międzypokoleniową sukcesję zasad sprawowania władzy samorządowej przy jednoczesnym zachowaniu otwartości i tolerancji dla wszelkich przejawów mobilności społecznej. Doświadczenia ostatnich kilkunastu lat dowodzą, że konsekwentne działania na rzecz utrwalania społecznej akceptacji dla wspólnotowego, tradycyjnego modelu zamieszkiwania, mogą skutecznie wpłynąć na zmianę oferty rynku deweloperskiego, zwiększyć jej różnorodność, a przede wszystkim skutecznie zapobiegać powstawaniu monokultury osadniczej, wydzielonych osiedli, wosp zamożności albo biedy.

Tego rodzaju działania wymagają od władz samorządowych, projektantów i innych uczestników procesu planowania stałego poszerzania wiedzy na temat lokalnych uwarunkowań kulturowych.

1.3. Rola dziedzictwa kulturowego w polityce miejskiej

W warunkach zwiększonej mobilności społecznej i swobodnego przepływu idei proces kreowania wspólnoty zamieszkiwania, jej tradycji i tożsamości – coraz częściej tworzonej od nowa lub rekonstruowanej na podstawie reliktowych wzorców kulturowych (także architektonicznych i urbanistycznych) – zakłada intensywne wykorzystywanie zasobów materialnego i niematerialnego dziedzictwa kultury w jej dłuższych rejestrach czasowych. Prowadzić to musi do zwiększenia roli muzeów i pokrewnych instytucji, a także do wykorzystywania miejskiego krajobrazu kulturowego jako samoistnej wartości lokalnego dziedzictwa i zarazem ramy scenograficznej dla rozwijających się przemysłów kultury i turystyki. Celom tym powinna służyć świadomie rozwijana strategia ochrony lub rekonstrukcji ważnych dla wspólnoty lokalnej elementów niematerialnego dziedzictwa kultury oraz jej świadectw materialnych. Rewitalizację historycznych, w tym poprzemysłowych obszarów miejskich (wraz z podtrzymywaniem znajomości starych technik i technologii przemysłowych) należy wspierać odpowiednią działalnością edukacyjną, rozwojem wiedzy

konserwatorskiej i umiejętnością dostosowywania jej doktryn do warunków, tradycji i potrzeb lokalnych. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabierają zadania związane z ochroną, rekultywacją, rekonstrukcją, a wielu wypadkach – świadomym tworzeniem krajobrazu kulturowego od podstaw, często w sytuacji przestrzennego chaosu. Działania te wymagają uruchomienia procedur planistycznych, uzyskania decyzji administracyjnych i zapewnienia konsensu społecznego w drodze konsultacji i partycypacji społecznej. W obecnej sytuacji procesy planistyczne i konsultacyjne przebiegają zbyt szybko, pro forma, bez odpowiedniego nakładu pracy, czasu i materiałów.

1.4. Jakość obiektów publicznych

Problem jakości jest istotny nie tylko ze względu na znaczenie obiektów publicznych dla miejskiego krajobrazu kulturowego, tworzenie wspólnotowego poczucia wartości i szacunku dla instytucji państwa oraz struktur samorządowych, lecz także ze względu na ekonomiczny aspekt procesów inwestycyjnych. Sprawne i oszczędne przeprowadzenie inwestycji w ramach ustalonego budżetu zwiększa popyt, obrót towarowy i liczbę miejsc pracy generowanych w trakcie samego procesu, a po zakończeniu pozwala uzyskać lepszą jakość przestrzeni publicznej, w tym lepsze warunki do ergonomicznej, bezpiecznej i komfortowej pracy oraz innych form jej użytkowania. Warunkiem uzyskania takiego efektu są: umiejętność zarządzania procesem inwestycyjnym, odpowiednie procedury wylaniania najlepszych ofert w trybie przetargu publicznego oraz procedury antykorupcyjne. Inwestor publiczny, bo do niego należą te obowiązki, musi także przygotować pełen program funkcjonalno-przestrzenny budowanego lub rewitalizowanego obiektu, służący jako podstawa do sformułowania wytycznych konkursowych oraz zasad dalszej współpracy z zespołami projektowymi wyłonionymi w wyniku konkursu lub przetargu publicznego. W wypadku bardziej skomplikowanych procedur formalnoprawnych inwestor publiczny powinien mieć szersze kompetencje niż inwestor prywatny, co w sytuacji finansowej i kadrowej instytucji publicznych wydaje się szczególnie trudne do osiągnięcia. Nie ułatwia to też współpracy z najlepszymi pracownikami projektowymi i dużymi firmami budowlanymi, ponieważ wymaga wysokiej jakości, zatem kosztownej obsługi prawnej procesu inwestycyjnego, co na ogół przekracza możliwości publicznego inwestora.

2. Przestrzeń publiczna. Pojęcia analityczne i terminologia prawna

2.1 Przestrzeń publiczna i miejsca wspólne

O jakości przestrzeni publicznej decydują standardy urbanistyczne, służące do określania gabarytów ulic, ciągów pieszych, rodzaju nawierzchni, małej architektury, form dachów, ogrodzeń, nasadzeń i architektury zieleni – tych wszystkich parametrów, które znajdują zastosowanie w powtarzalnych sytuacjach przestrzennych, a powinny być zdefiniowane w odpowiednich zapisach prawa miejscowego. Wśród przyczyn panującego w Polsce chaosu wizualnego na pierwszym miejscu wymienia się zazwyczaj brak właściwej standaryzacji, upatrując w tym główną przeszkodę na drodze do osiągnięcia „ładu przestrzennego”, wartości nadrzędnej i kategorii pojęciowej zdefiniowanej w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku.

Z drugiej strony nie można pominąć faktu, że przestrzeń publiczna zawdzięcza swą jakość również temu wszystkiemu, co jest zaprzeczeniem standaryzacji – szczególnemu charakterowi miejsc o wyróżniającym się programie użytkowym, swoistej etiologii, wyrazistym wizerunku i stylu, o dającej się wyodrębnić

funkcji: sakralnej, administracyjnej, kommemoratywnej, ludycznej, handlowej lub biznesowej, częścią jednak – oryginalnej kombinacji różnych typów użyteczności i zastosowań, które tworzą niepowtarzalną aurę przestrzeni publicznej o węzłowym znaczeniu.

O ile w pierwszym wypadku parametry przestrzenne, a nawet wyraz architektoniczny poddają się standaryzacji, o tyle w drugim postulowanej jakości nie da się opisać językiem prawa i typizacji. Cóż bowiem może łączyć grecką agorę, rzymskie forum czy średniowieczny rynek z tak odmienną formą wnętrza urbanistycznego, jaką w XVIII-wiecznych Włoszech zapoczątkowały słynne Schody Hiszpańskie? Powtarzane w postaci mniejszych lub większych założeń w wielu miastach Italii, od Rzymu po niewielką sycylijską Modikę, zazwyczaj łączyły świątynię wzniesioną u ich szczytu z niższymi partiami miasta, którego zabudowa schodziła skalnymi tarasami, od platformy do platformy.

Jak większość tego rodzaju przestrzeni, schody w Modice odznaczają się nawarstwieniem i spiętrzeniem różnorodnych funkcji miejskich. Można więc przyjąć, że analiza tego szczególnego przypadku wyczerpuje charakterystykę przestrzeni publicznej, rozumianej jako pewien typ idealny. Jednak czy oznacza to również, że taki zespół cech determinuje definicję tego pojęcia? Czy za szczególną postać przestrzeni publicznej nie należałoby uznać także naturalnej formacji skalnej, bazaltowych ostańców u wybrzeży Kornwalii, o charakterystycznej, powtarzalnej formie, na których godzinami przesiadują zjeżdżający z odległych stron turyści? Zdecydowanie tak. Albowiem to ludzie tworzą przestrzeń publiczną; to oni znajdują w miejscu o szczególnej architekturze wystarczający powód do gromadzenia się i wspólnego celebrowania poczucia wspólnoty – *communitas*, jak antropologia społeczna określa ten rodzaj tymczasowej, świątecznej wspólnotowości.

Wszystkie opisane w ten sposób „miejsca wspólne”, *loci communes*, reprezentują szeroką galerię typów przestrzeni wydzielanej z otoczenia za pomocą zróżnicowanych środków formalnych, podporządkowanych różnorodnym interakcjom i formom komunikacji. Niestety, istnienie owych „miejsc wspólnych”, kluczowe dla funkcjonowania przestrzeni publicznej w Polsce, nie znajduje odzwierciedlenia w polskim prawie. Dotyczy to i stosowanych w nim pojęć, i samych aktów prawnych.

Pojęcia kluczowe, jak „ład przestrzenny” i „obszar przestrzeni publicznej”, zostały formalnie zdefiniowane w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 roku. Ład przestrzenny, czytamy w ustawie, to „takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne”, natomiast obszar przestrzeni publicznej to „obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokajania potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”. W tym samym art. 2 Ustawy zdefiniowano również kilka pojęć o znaczeniu tu pomocniczym, jak: „interes publiczny”, „inwestycja celu publicznego” i „dobra kultury współczesnej”. Natomiast w art. 3 Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z 23 lipca 2003 roku znajdujemy definicję pojęcia „krajobrazu kulturowego” – w licznych przypadkach niezmiernie ważnego dla oceny wartości przestrzeni publicznej oraz pojęć precyzujących zakres przestrzenny ochrony zabytków, takich jak „historyczny układ urbanistyczny lub ruralistyczny”, „historyczny zespół budowlany” i „otoczenie”.

W polskim systemie prawnym istnieje ogromna luka pojęciowa. W efekcie nie tylko potencjalne przestrzenie publiczne, lecz także miejsca wspólne już funkcjonujące w świadomości mieszkańców w ogromnej większości nie są objęte ustawową definicją „obszaru przestrzeni publicznej”. Definicja ta po prostu nie stosuje się ani do rzeczywistych „miejsc wspólnych”, ani do miejsc, których kształt powinny określać standardy urbanistyczne. Pilna potrzeba uzupełnienia stosowanej w ustawie terminologii o definicję miejsca wspólnego oraz określenia formalnego trybu prowadzenia inwestycji w zakresie projektowania, realizacji i zarządzania miejscem wspólnym nie wymaga więc zmiany funkcjonujących już aktów prawa miejscowego. Albowiem zarówno w wypadku studium uwarunkowań jak i planu miejscowego celem uregulowań planistycznych są jedynie ogólne dyspozycje przestrzenne i funkcjonalne (przeznaczenie terenu), a nie legislacja procesu inwestycyjnego – przygotowania tego procesu, opracowania projektu, realizacji, a następnie zarządzania istniejącą przestrzenią publiczną – miejscem wspólnym.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zastępowane są decyzjami o pozwoleniu na budowę wydawanymi w trybie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu – dotyczy to w dużej mierze potencjalnych obszarów przestrzeni publicznej, a tam, gdzie istnieją plany miejscowe uchwalone przed 2003 rokiem, w przeważającej mierze nie zostały one jeszcze do tej pory zaktualizowane zgodnie z obowiązującą ustawą, co oznacza, że nie wskazują obszarów przestrzeni publicznej. Dodatkowo samorządy terytorialne unikają wskazywania obszarów przestrzeni publicznej w uchwalanych przez siebie studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, by nie komplikować trwających i planowanych procesów inwestycyjnych.

Pojęcie „miejsca wspólnego” nie ma definicji ustawowej, natomiast ta, którą tu przedstawiamy, jest propozycją autorów raportu: „Miejsce wspólne jest fragmentem przestrzeni publicznej miasta, wsi lub innej jednostki osadniczej, w którym ujawnia się ważny splot interesów publicznych, praktyk społecznych i oczekiwań mieszkańców. Architekturę miejsca wspólnego określa projekt urbanistyczny, uzupełniający na poziomie szczegółowych rozwiązań przestrzennych i funkcjonalnych ogólne zapisy lub brak zapisów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Dokumentacja powykonawcza w części przypisującej miejscu wspólnemu niezbywalne właściwości formalne (architektoniczne, urbanistyczne, wizualne), staje się w wyniku uchwały samorządu elementem prawa miejscowego. Służy ona ochronie ładu przestrzennego, także w zakresie artykulacji granic nieruchomości, nasadzeń zieleni oraz ochrony spójności i ładu wizualnego w przestrzeni publicznej, nie wyłączając z zakresu właściwości chronionych także przestrzeni wizualnej posesji prywatnych tworzących wraz z miejscem wspólnym jedno wnętrze urbanistyczne.”

Reasumując, mimo iż dysponujemy w Polsce podstawowymi narzędziami pojęciowymi z zakresu prawa planistycznego oraz odpowiednim prawem miejscowym, obszary przestrzeni publicznej w Polsce nie są kształtowane i chronione w sposób spójny i zrównoważony, lecz doraźnie, żywiołowo i w sposób arbitralny, a czasem wręcz oderwany od koncepcji przestrzennych wyższego rzędu. I nawet jeśli uznamy,

że znacząca część tych decyzji jest prawidłowa, a nawet korzystna dla kontekstu urbanistycznego, gospodarczego i społecznego, trudno tu mówić o planowym i spójnym kształtowaniu ładu w obszarze przestrzeni publicznej. W praktyce planistycznej samorządów terytorialnych polskich miast i wsi przestrzeń publiczna pozostaje amorficznym, niezdefiniowanym obszarem komunikacji (ulice, place) oraz rekreacji (tereny zielone), przede wszystkim zaś nie posiada odpowiednika w stosowanej siatce pojęć ustawowych.

Przyczyny złej kondycji przestrzeni publicznej w Polsce:

1. Słabo zaawansowany proces emancypacji warstwy mieszczańskiej w Polsce przed 1939 rokiem.
2. Regres kultury miejskiej i zanik etosu mieszczańskiego po 1939 roku w następstwie zmian demograficznych i całkowitej likwidacji mieszczaństwa żydowskiego.
3. Płytką asymilacją modernistycznych i postmodernistycznych doktryn urbanistycznych w obrębie konserwatywnego horyzontu poznawczego, anarchistycznych postaw społecznych, niskich standardów cywilizacyjnych i technicznych.
4. Słabo rozwinięta kultura stowarzyszeniowa, niski stopień zaufania społecznego, niskie kompetencje we współpracy nad definiowaniem i rozwiązywaniem problemów wspólnotowych.
5. Powszechna niechęć do inwestowania w badania podstawowe i anachroniczny, skrajnie utylitarny stosunek do wiedzy także w zakresie badań nad kulturą kształtowania przestrzeni.
6. Powszechny brak szacunku dla prawa i jego instytucji w połączeniu z wysokim stopniem urzędniczego rygoryzmu i niskim poziomem kultury prawnej.
7. Powszechne traktowanie przestrzeni publicznej jako „funkcji prawa własności” w połączeniu z wadliwą interpretacją istniejących uregulowań z zakresu prawa publicznego.
8. Brak powszechnej edukacji publicznej w dziedzinie wartości architektonicznych, urbanistycznych i krajobrazowych.
9. Niedostateczny poziom edukacji średniej i wyższej w zakresie projektowania urbanistycznego i ruralistycznego.

2.2 Partycypacja w procesie tworzenia miejsc wspólnych

Deklaracje programowe i normatywne tworzone przez środowiska projektantów w Polsce i Europie koncentrują się na postulatach ograniczenia arbitralności, a przez to i w dużym stopniu zdolności decyzyjnej organów władzy publicznej – i samorządowej, i administracyjnej – na rzecz kontroli i partycypacji społecznej. Odpowiada to ogólnej tendencji w kształtowaniu aktów prawnych regulujących relacje przestrzenne oraz odpowiednich deklaracji programowych środowisk europejskich planistów, urbanistów i architektów.

„Karta przestrzeni publicznej“ przyjęta przez III Kongres Urbanistyki Polskiej w 2009 roku, a następnie, w czasie Kongresu Budownictwa w 2011 roku włączona w formie Aneksu do deklaracji programowej „Polskiej Polityki Architektonicznej – polityki jakości krajobrazu, przestrzeni publicznej, architektury”, jest w tej mierze kontynuacją aktu przyjętego w 1998 roku przez Europejską Radę Urbanistów (Nowa Karta Ateńska: Karta Miast Europejskich w XXI wieku), a następnie deklaracji ministrów krajów Unii Europejskiej z 2007 roku w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej („Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich”).

Tymczasem ani przewidziane ustawą konsultacje społeczne, ani zaawansowane, etnograficzne metody badania i opisu preferencji „konsumentów przestrzeni publicznej”, nie są w stanie dostarczyć dostatecznej wiedzy o pożądanym charakterze i kształcie projektowanej przestrzeni; wiedzy niezbędnej przecież do sprawnego i skutecznego przeprowadzenia całego procesu inwestycyjnego. Nie chodzi tu zatem o jednostkowe akty gromadzenia oderwanych opinii, lecz o stałą partycypację wielu interesariuszy przestrzeni publicznej, o stałe zaangażowanie w proces inwestycyjny przedstawicieli instytucji i środowisk, które mają coś szczególnego i twórczego do zaproponowania w przestrzeni publicznej – w konkretnej przestrzeni miejsca wspólnego.

Ten odmienny, dodatkowy rodzaj partycypacji powinien być realizowany na podstawie uzusu społecznego oraz „katalogu dobrych praktyk”, zaakceptowanego przez wszystkie strony procesu inwestycyjnego. Natomiast językiem prawa należy opisać przestrzeń dla tego rodzaju wielostronnego dialogu, który obecnie jest fakultatywnym, a powinien stać się stałym elementem procesu inwestycyjnego.

Problem partycypacji instytucjonalnej łączy się z jeszcze bardziej palącą i wciąż nierozwiązaną kwestią zarządzania projektem realizowanym w przyszłej przestrzeni miejsca wspólnego, zwłaszcza na etapie przygotowania programu funkcjonalnego, warunków konkursu, opisu przedmiotu zamówienia w wypadku przetargów, przeprowadzania kolejnych konsultacji społecznych, współpracy z zespołem projektowym, a później, po zakończeniu inwestycji – na etapie tworzenia programów kulturalnych, animacyjnych – ewentualnego nadzoru nad operatorem prywatnym tej przestrzeni lub urzędzeń tam zlokalizowanych. Pytanie, kto ma się tym zajmować, w jakim trybie prawnym i w jakiej przestrzeni prawa, jest według autorów raportu najważniejszą kwestią wymagającą uregulowania.

3. Katalog dobrych praktyk

3.1 Koalicja instytucjonalna w procesie partycypacji społecznej

Jakie zmiany legislacyjne mogą przyczynić się do podniesienia jakości przestrzeni publicznych w Polsce? Wszystkie przeanalizowane poniżej przypadki w mniejszym lub większym stopniu ilustrują potrzebę uregulowań, które powinny sprecyzować niejasne dzisiaj relacje między prawem publicznym a prawem własności – relacje fundamentalne dla procesu planowania, podstawowe dla tworzenia ładu przestrzennego.

Wspólną właściwością analizowanej grupy przypadków jest publiczna własność terenu, na którym ma powstać przestrzeń publiczna – miejsce wspólne. Wbrew pozorom, to nie ułatwia, lecz wręcz przeciwnie – zaciemnia i komplikuje proces definiowania sfery interesu publicznego i wszystkich jego

komponentów funkcjonalnych, społecznych oraz urbanistycznych, które składają się na żywą, chętnie odwiedzaną przestrzeń miejską.

Przestrzeń publiczna, opisana zdefiniowanym ustawowo pojęciem, pojawia się w istniejących studiach uwarunkowań i kierunkach zagospodarowania przestrzennego oraz planach miejscowych rzadko i marginalnie; co więcej, jego stosowanie pomija przypadki przestrzeni publicznych, które uznalibyśmy bez sprzeciwu za klasyczne i najważniejsze dla naszych miast. Można się w tym dopatrzeć pewnej polityki miejskiej, co jest dosyć oczywiste, lepiej jednak zdobyć się na stwierdzenie mniej banalne i uznać, że po prostu studium uwarunkowań i plan miejscowy nie są od tego, by kreować jakości urbanistyczne, takie jak jakość przestrzeni publicznej. Spełniają ważną rolę w planowaniu miejskim, ale do tego akurat nie służą. Zatem z punktu widzenia prawa stosowanego, czyli funkcjonujących aktów prawnych, przestrzeń publiczna jest obecnie pewnym potencjałem, negatywem działań planistycznych na przykład w zakresie miejskiej infrastruktury technicznej. Mimo tego w miastach powstają jednak interesujące przestrzenie publiczne, co oznacza, że życie wypełnia lukę legislacyjną tworząc katalogi mniej lub bardziej dobrych praktyk.

Inwestycje w zakresie przestrzeni faktycznie, a z formalnoprawnego punktu widzenia – quasi-publicznej na terenach prywatnych budzą wiele kontrowersji, są konfliktogenne, dotyczą kwestii finansowych – jak roszczenia odszkodowawcze za nakłady inwestycyjne poniesione w zakresie tworzenia urządzeń publicznych, dróg itd. na terenach odrolnionych i objętych planem miejscowym – dotyczą też istotnych problemów społecznych, jak kontrowersyjne zjawisko ogradzania prywatnych osiedli mieszkaniowych.

Oto kilka przykładów:

W wypadku łódzkiej Manufaktury pojawił się problem funkcjonowania instytucji publicznej – MS2 (Muzeum Sztuki) – na terenie prywatnym, a równocześnie rażącej dysproporcji technicznej i dysonansu społecznego w relacji Manufaktura – miejskie tereny publiczne i zabudowa mieszkaniowa wokół niej.

W wypadku żyrardowskich Loftów Stara Przędzalnia, zrealizowanych na terenie dawniej jedyne-go dużego zakładu przemysłowego miasta, relacje deweloper – miasto jątrzył problem oczekiwanego zaangażowania samorządu we współfinansowanie przestrzeni publicznych w obrębie rewitalizowanych zakładów przędzalniczych.

Bydgoska Przystań natomiast jest bardzo pozytywnym przykładem włączenia efektu prywatnej inwestycji, spektakularnego pod względem architektonicznym i urbanistycznym, w ogólnomiejski proces rewitalizacji nabrzeży Brdy, który rozpoczął się jeszcze w latach 90. od budowy siedziby BRE Banku.

Zapisane w ustawie konsultacje społeczne to niejedyna forma partycypacji społecznej. Są niezbędnym, lecz tylko niewielkim fragmentem działań testujących społeczny rezonans i zakładaną sprawność funkcjonalną projektowanej struktury. Najrzetelniej i najuczciwiej przeprowadzone konsultacje społeczne nie dadzą odpowiedzi na wszystkie pytania, a raczej, jak już wiemy z doświadczenia, odpowiedzą na niewiele z nich. Więcej, choć też stosunkowo niewiele, o faktycznych funkcjach projektowanej przestrzeni, jej powodzeniu bądź nie, może powiedzieć jej faktyczny twórca – architekt czy urbanista, nawet jeśli zgodnie z posiadaną sztuką, talentem, wiedzą i inteligencją wykona swoje zadanie jak najlepiej. Te znakomicie zaprojektowane przestrzenie publiczne, jak aleja Kwiatowa w Szczecinie czy ulica Mariacka w Katowicach, skazane są na sukces już przez sam fakt, że nie sposób ich ominąć – są komunikacyjnymi pasażami. Ich forma przestrzenna, zrealizowane funkcje, są przede wszystkim wynikiem udanego dialogu władz samorządowych i projektanta, przy niewielkim zazwyczaj udziale konsultacji społecznych; w takich wypadkach to najwyraźniej wystarcza dla osiągnięcia dobrego czy wręcz znakomitego efektu. Założenia funkcjonalne

tych miejsc nie są skomplikowane, ich społeczna ocena jest i tak bardzo niejednorodna, a publiczność po prostu głośuje nogami, mniej lub bardziej regularnie spotykając się tu na kawie. Przestrzeni publicznych o tej funkcji mamy już w Polsce wiele. Niektóre, jak tu przywołane, należą do udanych.

Z punktu widzenia praktyk określających stopień niezbędnej partycypacji społecznej, do znacznie bardziej skomplikowanych przypadków należą przestrzenie o wyraźnej funkcji komemoratywnej. Można by wymienić długą listę ewidentnie nietrafionych założeń tego typu. Analiza jednego z tych najbardziej udanych, krakowskiego Placu Bohaterów Getta, dowodzi, że powodzenie projektu zależy od poziomu merytorycznego inicjatywy obywatelskiej, trafnie wskazanego kontekstu miejskiego i wreszcie wartości samej instalacji rzeźbiarskiej. Projekt urbanistyczno-architektoniczny jest tu zatem ważnym, lecz tylko jednym z kilku elementów partnerskiego układu, w którym władze miejskie też oczywiście odgrywają znaczącą rolę. Nie należy sądzić, by były tu niezbędne jakieś szczególnie ważne dla tej sytuacji regulacje prawne.

W przytaczanym katalogu stosowanych praktyk nie można pominąć przestrzeni publicznych, które konstytuują się w wyniku mniej lub bardziej efemerycznych, mniej lub bardziej zorganizowanych działań grup aktywistów miejskich, reprezentujących różne zawody i umiejętności. Wyraźnym wzorem dla tych przedsięwzięć są przestrzenie publiczne powstające spontanicznie, przemieszczające się, o nomadycznym charakterze, powiązane z funkcjonowaniem środowisk młodzieżowych, mody, ale też drobnego, ulicznego handlu. Wybrany przykład reinstalacji bazaru ulicznego – wrocławski projekt Bazaristanu, swoistej unii handlu i działań artystycznych, budowany na podstawie bardzo różnorodnych i zaawansowanych praktyk partycypacyjnych, teorii rynków nieformalnych i, nie ukrywajmy, wyraźnej ideologii – dowodzi rosnącego znaczenia tego rodzaju zjawisk nieformalnych w przestrzeniach publicznych. Należy wątpić jednak, czy wymaga to tworzenia szczególnych regulacji prawnych, poza ogólnymi zapisami – wystarczy po prostu budżet obywatelski i wola władz miejskich, a aktywiści znajdą się sami. Działanie takich grup jak ta powołana przez twórców Bazaristanu jest przykładem dobrych praktyk społecznych o charakterze interwencyjnym, nie zaś działaniem stałym, o trwałych efektach. Wymaga nie instytucjonalizacji w świetle prawa, lecz wsparcia – na przykład w zapisach prawa budowlanego – dla możliwości tworzenia architektury efemerycznej, której żywotność nie przekracza kilku miesięcy. Z drugiej strony nie należy wykluczyć też tego, że projekty takie jak Bazaristan – a ma on formalne cechy trwałej struktury budowlanej – w przyszłości zmienią w jakimś stopniu nasze pojmowanie przestrzeni publicznej.

Nietypowego przykładu inwestycji prowadzonej przez instytucję publiczną dostarcza też parafia rzymsko-katolicka św. Jacka na Rozbarku w Bytomiu, która wykorzystwała środki unijne z Regionalnego Programu Operacyjnego dla odbudowania tożsamości lokalnej o wiejsko-parafialnej genezie przez wykreowanie odpowiedniej jakości przestrzeni publicznej. Ogród Różany, zaprojektowany przez pracownię Medusa Group, stanie się w niedalekiej przyszłości oryginalną formą przestrzeni kontemplacyjnej, znakomicie wpisanej w tradycję religijną i kulturę życia codziennego Górnego Śląska. W podobnych przypadkach samorząd terytorialny powinien być zobligowany do współfinansowania tzw. wkładu własnego, ale też powinien mieć prawo do akceptowania proponowanej przez instytucję publiczną koncepcji zagospodarowania miejsca wspólnego pod rygorem odstąpienia od współfinansowania. Oczywistym warunkiem musiałaby być zgoda właściciela terenu na jego nieograniczoną dostępność, co nie oznacza zakazu ogradzania tej przestrzeni – Ogród Różany jest tego przykładem.

I wreszcie ostatni przykład powstającego samorzutnie katalogu dobrych praktyk. Ten dotyczy działań koalicji instytucji, która pilotuje projekt rewitalizacji Placu Małachowskiego w Warszawie.

W wypadku Placu Małachowskiego odbyły się sprawnie zorganizowane, przeprowadzone w formie warsztatów konsultacje społeczne. Główny ciężar prac konsultacyjnych i koncepcyjnych spoczywał na koalicji trzech instytucji publicznych, które wyszły z tą inicjatywą – Narodowej Galerii Sztuki Zachęta, Parafii Kościoła Ewangelickiego i Państwowego Muzeum Etnograficznego w Warszawie, oraz uczestniczącego w pracach koalicji dewelopera i władz dzielnicy, które – obserwując niesłabnącą determinację koalicjantów – zaangażowały się w przedsięwzięcie. Prace nad uzgodnieniem stanowisk partnerów koalicji w różnych kwestiach trwały dwa lata. Wyobrażenia koalicjantów o różnych formach wykorzystania przestrzeni placu dla działań artystycznych, społecznych i kulturalnych spotkały się i znalazły twórczy konsens z oczekiwaniami dewelopera, który kończył w tym miejscu proces adaptacji kamienicy Raczyńskich na biurowiec wysokiej klasy, jednocześnie przywracając w nim pierwotne funkcje handlowe na poziomie pierwszych dwóch kondygnacji. Doprowadzenie do rozpisania konkursu na koncepcję rewitalizacji placu i jego rozstrzygnięcie to dopiero pierwszy etap prac koalicji. **(w konkursie zwyciężył projekt pracowni ARE, autorstwa Jana Bagińskiego, Filipa Dzimwashy, Adama Kluczki, Karoliny Kuczyńskiej, Grzegorza Stiasnego, Jakuba Waclawka)**. Dwie następne fazy będą wiązały się z nadzorem nad pracami projektowymi i realizacyjnymi oraz sprawowaniem zarządu nad wykorzystaniem, eksploatacją i programem działań społecznych realizowanych w przestrzeni publicznej placu Małachowskiego. W tej chwili plac taką przestrzenią faktycznie nie jest, nie określa go w ten sposób także plan miejscowy powstający dla tej części Śródmieścia. Jeśli powstanie tu przestrzeń publiczna, miejsce wspólne wysokiej jakości – a wszystko wskazuje na to, że jest to realne – będzie ono efektem działań z punktu widzenia prawa przeważnie nieformalnych. Nie ma powodu, by ten i temu podobne procesy przebiegały bez żadnego oparcia w prawie.

3.2 Koalicja instytucjonalna

Analiza wskazanych przykładów i doświadczenia wynikające z osobistego udziału w projekcie rewitalizacji pl. Małachowskiego w Warszawie pozwoliły autorom tej części raportu ująć rekomendacje ustrojowe dotyczące koalicji instytucjonalnej w postaci zwięzłego katalogu dobrych praktyk, w siedemnastu punktach cytowanych w części rekomendacyjnej raportu na s 187.

Po stworzeniu odpowiednich uregulowań prawnych koalicja instytucjonalna może być stałą formą lokalnej reprezentacji interesu publicznego, a także zapewniać kompetencje, które uzupełnią wiedzę i umiejętności władz samorządowych – reprezentacji zinstytucjonalizowanej, a mimo to nie wymagającej tworzenia odrębnych budżetów. Nie będzie to zatem akt sprzyjający biurokratyzacji i etatyzacji życia społecznego, czego należałoby się najbardziej obawiać.

Zdaniem autorów raportu cały proces tworzenia miejsca wspólnego winien być podporządkowany zasadzie inkluzywności w uwzględnianiu inicjatyw wszystkich interesariuszy „miejsca wspólnego”. Sprzyjając tej zasadzie, koalicja instytucjonalna może zarazem skutecznie przeciwdziałać wszelkim próbom zawłaszczania przestrzeni miejsca wspólnego i szerzej – jego przestrzeni wizualnej i akustycznej.

Katalog dobrych praktyk związanych z funkcjonowaniem koalicji instytucjonalnej ujawnia też potrzebę uregulowań prawnych w zakresie projektowania urbanistycznego, w istocie projektowania miejsc wspólnych, co zarazem prowadzić powinno do uruchomienia prawnej możliwości dokonywania zmian w planie miejscowym, właśnie ze względu na interes publiczny, bez powtarzania obecnej, pełnej procedury zmiany tego prawa.

Projekt urbanistyczny stałby się w ten sposób elementem prawodawstwa lokalnego, określającego zbiór relacji przestrzennych, formalnych i estetycznych pożądaných dla danego miasta, wsi, regionu czy po prostu – miejsca, pomiędzy obszarem funkcjonowania prawa własności a prawa publicznego.

Prawo publiczne reprezentowane przez projekt urbanistyczny opracowany dla określonej przestrzeni publicznej powinno być immanentną właściwością prawa własności, między innymi w zakresie dostosowania ogrodzenia lub innej artykulacji granicy nieruchomości, nasadzeń zieleni oraz ochrony spójności i ładu wizualnego w przestrzeni publicznej. Drogę do osiągnięcia tego celu wyznaczają rekomendacje prawne przygotowane przez Maksymiliana Cherkę, członka naszego zespołu, zamieszczone na s 203.

Miejska obywatelskość

Alicja Baranowska, Jan Frankowski, Maja Grabkowska, Iwona Sagan

I. Kultura życia miasta – jakość życia miejskiego

1.1. Przestrzeń publiczna jest istotnym elementem kultury życia miasta, jednak brakuje instrumentów partycypacyjnych i planistycznych do jej właściwego kształtowania.

Przestrzenie publiczne to formy zagospodarowania przestrzeni miast decydujące o ich charakterze. Zarówno wielofunkcyjne przestrzenie śródmiejskie, jak i te bardziej lokalne, których głównymi użytkownikami są mieszkańcy najbliższej okolicy, osiedla czy dzielnicy, stanowią miejsca spędzania wolnego czasu, rozrywki i rekreacji. Pełnią one także funkcje wspólnototwórcze, ponieważ jako obszary, gdzie koncentruje się aktywne życie miejskie i dochodzi do wymiany poglądów przyczyniają się do kształtowania lokalnej tożsamości.

Ze względu na niewystarczającą ilość i niską jakość przestrzeni publicznych mieszkańcy i użytkownicy miast uważają je za mało atrakcyjne jako miejsca spotkań i spędzania czasu. Brak ogólnodostępnych przestrzeni publicznych daje się szczególnie odczuć w nowych osiedlach mieszkaniowych, często sprostowanych jedynie do funkcji sypialni.

O niskiej jakości przestrzeni publicznych decyduje przede wszystkim ich niedostateczne bądź niewłaściwe zagospodarowanie, niedostępność komunikacyjna, częsta dewastacja i brak podstawowych elementów małej architektury lub zaplecza usługowego. Mieszkańcy użytkują te przestrzenie sporadycznie i w ograniczony sposób także dlatego, że nie czują się tam bezpiecznie. Te wady przestrzeni publicznych sprawiają zatem, że nie pełnią one podstawowej funkcji, na potrzeby której są tworzone – a mianowicie egalitarnego miejsca spotkań i dialogu mieszkańców miasta. Dlatego też w dużych miastach za substytut miejskich przestrzeni publicznych nierzadko służą przestrzenie quasi-publiczne, na przykład centra handlowo-usługowe. W mniejszych miastach natomiast przestrzenie ogólnodostępne często zagospodarowano w sposób, który nie zaspokaja potrzeb mieszkańców.

Dostęp do atrakcyjnych przestrzeni publicznych i miejsc rekreacji znacząco podnosi jakość życia w mieście, ponieważ sprzyja zaspokojeniu potrzeb społecznych mieszkańców. Funkcjonowanie przestrzeni miejskich jako forum dialogu między różnymi grupami ich użytkowników prowadzi do niwelowania konfliktów społeczno-przestrzennych, do budowy poczucia wspólnoty mieszkańców i ich identyfikacji z miastem.

Ze względu na przemiany społeczno-demograficzne i zmieniający się wraz z nimi styl życia, ranga przestrzeni publicznych w miastach będzie zdecydowanie wzrastała. Coraz powszechniejszy model

spędzania wolnego czasu poza domem, już nie tylko w okresie urlopu czy weekendów, ale także po pracy w dzień powszedni, oraz rosnąca – szczególnie szybko w miastach – liczba nietradycyjnych gospodarstw domowych przyczyniają się do wzrostu zapotrzebowania na tak zwane miejsce trzecie (po domu i miejscu pracy) – czyli dobrze, ciekawie, atrakcyjnie urządzone przestrzenie publiczne.

1.2. Brakuje instrumentów planistycznych sprzyjających kompleksowemu, partycypacyjnemu kształtowaniu miejskich systemów przestrzeni publicznych.

Obecne zapisy w dokumentach planistycznych dotyczące przestrzeni publicznych i reguł ich kształtowania są bardzo ogólne. Plany miejscowe podają ramowe zasady zagospodarowania tych obszarów, nie określają natomiast szczegółowych sposobów użytkowania, kształtowania i zarządzania przestrzeniami publicznymi. Ponadto istniejące zapisy dotyczą jedynie terenu określonego granicami działek i nie obejmują analizy jego powiązań funkcjonalnych i przestrzennych. Nie praktykuje się kompleksowych działań z wykorzystaniem właściwych instrumentów planistycznych służących tworzeniu wysokiej jakości **systemu przestrzeni publicznych** w miastach. Zagospodarowanie przestrzeni publicznych i ich kształt są często wynikiem wielu inwestycji cząstkowych bądź realizacją indywidualnych konkursów na zagospodarowanie i rozwiązania architektoniczno-urbanistyczne, co oznacza, że wciela się w życie wizje projektantów i miejskich urzędników, nie zawsze tożsame z potrzebami mieszkańców, czyli codziennych użytkowników tych przestrzeni. Przestrzenie publiczne nie funkcjonują jako odrębne formy zagospodarowania, ale jako integralna część przestrzeni miejskiej, dlatego też ich projektowanie (tworzenie lub przekształcanie) powinny poprzedzać szczegółowe badania dotyczące potrzeb mieszkańców i uwarunkowań wynikających ze specyfiki konkretnego miejsca. Alternatywą dla tego typu analiz może być włączenie mieszkańców w procesy planistyczne już na poziomie projektowania.

Równie istotnym problemem jest brak społecznej edukacji i informacji w zakresie planowania przestrzennego, co przekłada się na niski poziom zaangażowania mieszkańców w proces planistyczny. Społeczeństwo najczęściej ma szansę wyrazić swoje poglądy i ewentualny sprzeciw jedynie w przypadku inwestycji dużych, które ze względu na centralną lokalizację bądź zasięg oddziaływania stają się konfliktogenne i są szeroko prezentowane w mediach. Niestety, do interwencji społecznej w tych wypadkach dochodzi zazwyczaj dopiero na etapie realizacji inwestycji, co z reguły wyklucza wprowadzanie dużych zmian, które spełniałyby odmienne potrzeby i oczekiwania mieszkańców. Mieszkańcy nie uczestniczą w procesie tworzenia i przebudowy przestrzeni publicznych, często na skutek niewiedzy i braku informacji o zamierzonych przekształceniach. Należy więc zapewnić im zarówno powszechny dostęp do informacji o stanie przestrzeni publicznych, jak i możliwość partycypacji w planowaniu i zagospodarowywaniu tych obszarów. Tworzenie przestrzeni przyjaznych mieszkańcom przy ich współudziale wpływa bowiem znacząco na podnoszenie jakości życia i stabilizuje kapitał ludzki w miastach.

2. Ruchy i inicjatywy miejskie – uczestnictwo w zarządzaniu

2.1. Rośnie zainteresowanie mieszkańców miast działaniami wpływającymi na kształtowanie przestrzeni i sposób gospodarowania w mieście.

W ostatnich latach w Polsce obserwuje się wzmożoną aktywność obywatelską mieszkańców miast, przejawiającą się oddolnymi działaniami na rzecz poprawy jakości otaczającej ich przestrzeni. Część z tych

działań to przedsięwzięcia realizowane w ramach mniej lub bardziej sformalizowanych ruchów miejskich. W 2011 roku po raz pierwszy zebrał się Kongres Ruchów Miejskich; w trzech dotychczasowych kongresach za każdym razem w uczestniczyło około setki aktywistów z kilkunastu ośrodków miejskich różnej wielkości. Problematyka spotkań obejmuje relatywnie zaniedbywane dotychczas kwestie dotyczące zrównoważonego rozwoju czy realnej partycypacji. Idee wypracowane w kongresowych grupach roboczych są lokalnie wdrażane przez uczestników Kongresu, a także inspirują zapisy w projektach takich rządowych dokumentów jak Krajowa Polityka Miejska.

Zmiana podejścia do zarządzania miastem, uwzględniająca bezpośredni udział mieszkańców, powinna jednak również kreować inne możliwości uczestnictwa, nie tylko miejski aktywizm. Istnieje wiele obszarów, gdzie można włączyć obywateli w działania związane z kształtowaniem przestrzeni zurbanizowanej. Dwa z nich, które wydają się mieć priorytetowe znaczenie, to partycypacja w rewitalizacji oraz partycypacja na poziomie mikrolokalnym. W obu przypadkach **istotnym problemem jest brak narzędzi umożliwiających zaangażowanie kapitału społecznego i finansowego mieszkańców**. Ponadto w pełni inkluzywna partycypacja jest trudna do osiągnięcia i wymaga stosowania narzędzi zapobiegających wykluczeniu niektórych grup.

2.2. Potencjał mieszkańców nie jest optymalnie zagospodarowany

Mieszkańcy polskich miast tworzący społeczności lokalne dysponują kompetencjami i zasobami materialnymi, które obecnie nie są efektywnie wykorzystywane. Odnosi się to zarówno do kolektywnych działań inicjowanych i przeprowadzanych najczęściej przez wspólnoty mieszkaniowe, a skupiających się na odnowie niewielkich fragmentów zdegradowanych dzielnic, jak i do uczestnictwa w procesach decyzyjnych, koordynowanych przez rady jednostek pomocniczych, a dotyczących także innych sfer funkcjonowania dzielnic i osiedli. Obie formy partycypacji nie tylko pozwalają na uruchomienie indywidualnych środków finansowych oraz zasobów czasu i energii, ale sprzyjają także rozwijaniu sąsiedzkiej współpracy i integracji (tzw. społeczny wymiar rewitalizacji oraz przydawanie władzy [*empowerment*] lokalnym społecznościom).

Uczestnictwo mieszkańców w procesach rewitalizacji jest wciąż niewystarczające. Gros podejmowanych obecnie renowacji wielorodzinnych budynków mieszkalnych to wynik oddolnych inicjatyw mieszkańców z wykorzystaniem kapitału prywatnego, jednak liczbę tego typu przedsięwzięć można by zwiększyć, wprowadzając pewne udogodnienia dla wspólnot, które nie są w stanie udźwignąć ciężaru finansowego remontów. Nie chodzi przy tym o bezpośredni transfer środków pieniężnych z sektora publicznego, gdyż w przypadku nieruchomości prywatnych za ich utrzymanie powinni odpowiadać finansowo mieszkańcy, ale o krajowy system pożyczkowy z opcją umorzenia części pożyczonej kwoty w zależności od osiągniętych efektów społecznych i postępów wykonanej pracy, szczególnie jeśli przy realizacji projektu dochodzi do współpracy kilku wspólnot mieszkaniowych..

Ponadto koniecznie trzeba zadbać o to, by metody ułatwiające włączenie mieszkańców w działania rewitalizacyjne nie były skierowane do jednostek, lecz miały ponadindywidualny, wspólnototwórczy charakter.

W kontekście **partycypacji mikrolokalnej** za istotny problem uznać należy **niedostateczne kompetencje rad dzielnic i osiedli**, czyli de facto najniższego szczebla władzy samorządowej. Teoretycznie jednostki pomocnicze mają za zadanie wspierać uczestnictwo mieszkańców w procesach zarządzania miastem, w praktyce jednak gestie rad dzielnic i osiedli, określane w statucie gminy przez jej radę, są

mocno zawężane. W konsekwencji przedstawiciele mieszkańców, potencjalnie mający z nimi najłatwiejszy kontakt, dysponują ograniczonymi tylko możliwościami wspólnego działania.

2.3. Zagrożenie wykluczeniem z partycypacji

Umożliwienie dostępu do wszelkich zasobów, praw i usług niezbędnych do uczestnictwa w życiu społecznym, zapobieganie wykluczeniu, rozwiązywanie tego problemu oraz zwalczanie wszelkich form dyskryminacji prowadzących do wykluczenia to jeden z trzech celów strategii antywykluczeniowej Unii Europejskiej z 2005 roku. Jednakże zwiększenie partycypacji nie oznacza wyeliminowania problemu wykluczenia. Nieodpowiednio stosowane narzędzia partycypacji mogą nawet utrwalać w mieście podział na „lepszych” i „gorszych” według posiadanego kapitału społecznego i społecznych kompetencji, a także stopnia sprawczości, w efekcie czego partycypacja „może stać się powtórzeniem polityki tradycyjnej, odtwarzaniem relacji władzy, hierarchii grup uprzywilejowanych i zmarginalizowanych”¹.

Dlatego istotne jest myślenie o partycypacji w kategoriach jak najbardziej inkluzywnych. W ujęciu ogólnym oznacza to również wyprowadzenie debat publicznych z przestrzeni wirtualnej i wąskiego kręgu dyskutantów oraz organizowanie spotkań mieszkańców w dogodnych dla nich miejscach i czasie. Mogłaby to być jednocześnie odpowiedź na brak we współczesnych miastach agory, rozumianej jako fizyczna przestrzeń wymiany idei, wspólnego wartościowania potrzeb i wypracowywania pomysłów poprawiających jakość życia miejskiego.

3. Mechanizmy w planowaniu i zarządzaniu – społeczny wymiar zarządzania

3.1. Obecny system gromadzenia danych nie pozwala na prowadzenie polityki miejskiej opartej na dowodach w odniesieniu do struktur społeczno-przestrzennych.

Skuteczna interwencja publiczna wymaga oparcia na rzetelnych przesłankach. Idea polityki opartej na dowodach (*evidence-based policy*), o której mowa od lat 90. ubiegłego wieku, bardzo dobrze wpisuje się w to stwierdzenie. Także w Polsce obserwujemy wzrost użytecznych analiz wykorzystujących dane ilościowe i jakościowe, które służą podejmowaniu strategicznych decyzji na szczeblu krajowym i regionalnym. Niestety, brak systemowej informacji o zróżnicowaniu wewnątrzmijskim powoduje, że na poziomie lokalnym jest to niemożliwe.

W odpowiedzi na braki danych w statystyce publicznej oddolnie powstają internetowe portale społeczne, gromadzące informacje z rozproszonych źródeł w układzie terytorialnym, a nawet interaktywna mapa Polski wzbogacana informacjami mieszkańców. Inicjatywy te wskazują na wzrost zainteresowania społeczeństwa zmianami w ujęciu przestrzennym, szczególnie zaś w najbliższej mieszkańcom skali lokalnej. Nadal jednak wiedza gromadzona w ten sposób nie wystarczy, by posłużyć do zarządzania miastem. Zasadnicze problemy to mała liczba badań eksploracyjnych i aplikacyjnych, a także brak koordynacji i publicznego dostępu do istniejących już źródeł wiedzy o mieście. Opisywane zagadnienia częściowo dostrzeżono w projekcie Krajowej Polityki Miejskiej, potrzeba jednak jeszcze odważniejszych zapisów, aby postulowane zmiany stały się realne.

1 Siciarek M. (2014). *Narzędzia partycypacji nie gwarantują partycypacji*. [w:] L. Bukowiecki, M. Obarska, X. Stańczyk (red.), *Miasto na żądanie: aktywizm, polityki miejskie, doświadczenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, ss. 153 – 157.

3.1.1. Brak baz danych koniecznych do prowadzenia polityki miejskiej ukierunkowanej na potrzeby społeczne

Jednym z najbardziej palących problemów prowadzenia przez samorzady polityki opartej na dowodach jest brak zorganizowanego systemu statystyki na poziomie wewnętrzmiejskim. Obecny system zbierania i udostępniania danych uniemożliwia oparcie działań na szczegółowych statystykach, analizach i dowodach naukowych. Brak szczegółowych danych statystycznych i analiz jakościowych umożliwiających przeciwdziałanie niekorzystnym zjawiskom i procesom społecznym oraz właściwe rozpoznawanie aktualnych potrzeb mieszkańców daje się odczuć szczególnie w odniesieniu do dynamicznie zmieniających się miejskich struktur społeczno-przestrzennych.

Sukces prowadzonej przez samorzady polityki rozwoju w dużej mierze będzie wynikać także z inwestycji miejskich. Na ich realizację zarezerwowano środki w programach operacyjnych, niemniej skuteczne ukierunkowanie interwencji również wymaga precyzyjnych informacji. Inaczej dojdzie do powielania błędów ostatnich siedmiu lat, kiedy to koncentrowano się przede wszystkim na pozyskiwaniu funduszy, w mniejszym stopniu zaś na rezultatach końcowych projektów. Przykładem nie zawsze trafionej interwencji są np. Lokalne Programy Rewitalizacji, ponieważ część samorządów zbyt intuicyjnie wyznaczała obszar kryzysowy. Tymczasem nacisk Unii Europejskiej – współfinansującej większość przyszłych inwestycji samorządowych – na wskaźniki rezultatu interwencji będzie jednak silniejszy; dlatego też potrzeba dobrej diagnozy, opartej na rzetelnych danych w przekroju wewnętrzmiejskim, nigdy nie była tak istotna.

3.1.2. Brak studiów jakościowych i oceny skuteczności działań koniecznych do prowadzenia polityki miejskiej ukierunkowanej na potrzeby społeczne

Istotnym elementem prowadzenia polityki opartej na dowodach jest monitoring. Nie pozwala on jednak określić przyczyn i skutków wielowątkowych zjawisk w przestrzeni miejskiej. Studia i analizy miejskie dostarczają wiedzy niezbędnej do prowadzenia polityki społeczno-przestrzennej miast i oceny jakościowej zachodzących procesów, ale obecne badania interdyscyplinarne, których przedmiotem jest miasto, prowadzone są w sposób rozproszony i nieskoordynowany. Liczne ośrodki władzy dysponują niewykorzystywanym potencjałem kapitału ludzkiego, który mógłby przyczynić się do poprawy planowania i zarządzania miastami. Potencjał ten należy uruchomić poprzez koordynację tematów badawczych oraz wsparcie finansowe projektów; pozyskane dzięki temu analizy, wnioski i rekomendacje stanowiłyby podstawę strategii miejskich.

3.1.3. Brak swobodnego dostępu do danych i analiz dotyczących miast.

Współzarządzanie (*governance*) rozwojem miast z udziałem społeczności miejskich oraz aktywnych na scenie miejskiej podmiotów instytucjonalnych i organizacyjnych jest możliwe jedynie jeśli dostęp do zasobów danych miejskich jest publiczny i nieodpłatny. Dopiero w przypadku całościowego udostępnienia zasobów danych publicznych, nie objętych klauzulą ochrony danych osobowych, możliwe jest prowadzenie polityki otwartej na partycypację i współdziałanie szerokiej reprezentacji różnych grup społecznych i zawodowych w procesie zarządzania.

Obecnie dane o miastach są dostępne przede wszystkim w wewnętrznych repozytoriach samorządów miast. Brak swobodnego dostępu do gromadzonych danych niekiedy utrudnia zdobycie wiedzy nie tylko mieszkańcom, ale także innym jednostkom urzędu miasta. Analogiczna sytuacja występuje w przypadku

zlecanych analiz i ekspertyz. Publiczne udostępnianie wszystkich informacji o mieście pozwoliłoby na bardziej rzetelną organizację zamówień publicznych i animowałoby dyskusję o kierunkach zachodzących zmian.

3.2. Budżet obywatelski jest potrzebnym narzędziem partycypacji społecznej oraz szkołą miejskiej obywatelskości

Budżet obywatelski (inaczej: partycypacyjny) to narzędzie demokracji bezpośredniej, definiowane jako „proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta, tym samym współdecydując o dystrybucji określonej puli środków publicznych”². Idea budżetu obywatelskiego narodziła się w brazylijskim Porto Alegre w latach 90. ubiegłego wieku jako inicjatywa oddolna, wprowadzona w życie po uzyskaniu silnego poparcia władz lokalnych. Od tamtego czasu narzędzie to upowszechniło się w kilkudziesięciu miastach na świecie. W Polsce pierwszy budżet obywatelski zaproponowano w 2001 roku w Sopocie, a w kolejnych latach w innych miastach (m.in. w Łodzi, Elblągu, Gorzowie Wielkopolskim, Poznaniu, Zielonej Górze, Warszawie i Gdańsku).

Dotychczasowe doświadczenia pokazują, iż narzędzie to generalnie sprawdza się jako środek pobudzający aktywność obywatelską mieszkańców. Wysoka liczba składanych projektów i rosnąca frekwencja w głosowaniu mają przy tym znaczenie drugorzędne względem innej, znacznie ważniejszej korzyści: zmiany w sposobie myślenia o mieście i zwiększania poczucia współodpowiedzialności za jego rozwój. Podkreśla się też potencjalnie wspólnototwórczy charakter budżetu obywatelskiego – zaangażowani mieszkańcy artykułują wspólne potrzeby oraz łączą siły, by razem opracowywać i promować projekty. Praktyka dowodzi jednak, że zbyt często **idea budżetu obywatelskiego ulega degeneracji** na skutek przyjmowania przez władze samorządowe nieprzemyślanych zasad i/lub wykorzystywania jej do własnych celów.

Nie istnieje jedna formuła budżetu obywatelskiego. Każde miasto tworzy ją samodzielnie, co wynika z autonomii władz lokalnych i specyfiki różnych ośrodków miejskich. Jednakże niekiedy efektem ubocznym jest zatracenie idei kluczowych w pierwotnych założeniach budżetu obywatelskiego. Przykładowo w Sopocie przedstawiciele mieszkańców nie są włączeni w skład zespołu decydującego o zasadach tego budżetu. W Gdańsku problemem jest podział miasta na kilka dużych dzielnic, co utrudnia mieszkańcom zapoznanie się ze wszystkimi projektami i podjęcie świadomej decyzji w głosowaniu. W Gdyni kontrowersję wzbudziła sama organizacja głosowania – do oddania głosu wystarczyło podanie numeru PESEL, co stało się okazją do stosunkowo licznych nadużyć. W tym ostatnim przypadku niepokojące są wyciągnięte przez miejskie władze wnioski z pierwszej edycji, a zasadzające się na błędnym przekonaniu, iż wysoka frekwencja oznacza pełną partycypację.

Tego typu sprzeniewieranie się zasadom ogólnodostępności i inkluzywności narzędzi partycypacji powoduje wypaczenie filozofii budżetu obywatelskiego. Przede wszystkim warto sformułować warunki brzegowe i warunki optymalne tego budżetu. Warunki brzegowe to takie, które trzeba koniecznie spełnić, by dana inicjatywa mogła faktycznie nosić nazwę budżetu obywatelskiego, a wynikają one z jego definicji. Z kolei warunki optymalne to pożądane cechy budżetu partycypacyjnego jako praktyki przekazującej mieszkańcom „prawo do miasta”.

2 Wojciech Kęblowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*. Instytut Obywatelski, Warszawa 2013.

Ekonomiczny wymiar urbanizacji

Tadeusz Markowski

I. Specyfika rynków nieruchomości a potrzeba kontrolowania rozwoju

1.1

Od zarania dziejów rozwój cywilizacji związany był z miastami i intensywną działalnością budowlaną. Działalność tę kontrolowały i regulowały ośrodki władzy, tworząc reguły i zasady nadzoru procesu konstrukcji, by – wobec ryzyka budowlanego i użytkowego – nie dopuszczać do naruszania interesów strony trzeciej. Interwencje i regulacje dotyczyły w szczególności lokalizacji i użytkowania miejsc ważnych dla interesu i porządku publicznego.

Kształtujący się rynek nieruchomości w każdej epoce bywał ułomny i wymuszał różne formy interwencji publicznej, takiej jak nadawanie przywilejów lub narzucanie ograniczeń w zależności od lokalizacji nieruchomości i prowadzonej w niej działalności. Gospodarka rynkowa wygenerowała specyficzne instrumenty, które nie tylko strzegą wspólnych interesów mieszkańców miast, lecz także – ograniczając uboczne skutki funkcjonowania rynków nieruchomości – chronią długookresowe interesy gospodarki. Podstawowym instrumentem służącym opanowaniu żywiołowych procesów rozwoju miast i poprawy warunków bytowych stało się regulacyjne (strefowe) planowanie przestrzenne oraz projektowanie urbanistyczne powierzane uprawnionemu urbanście, wykonującemu zawód zaufania publicznego. Odpowiednio wykształcony urbanista, pracujący w służbach publicznych, musiał zadbać o ochronę podstawowych praw mieszkańców miast, takich jak dostęp do nasłonecznienia, infrastruktury, przestrzeni publicznych, miejsc wypoczynku i rekreacji itp. (Karta Ateńska 1933, Nowa Karta Ateńska 2003).

1.2.

Należy z całą mocą podkreślić, że **ziemia nie jest towarem w powszechnym rozumieniu tego słowa**. Nie jest bowiem produktem „odtworzalnym” w procesie produkcji. Sygnały w postaci ceny ziemi nie alokują działalności optymalnie, czyli zgodnie z klasyczną regułą prawa popytu i podaży, jak to ma miejsce przy relatywnie sprawnych rynkach towarów. Racjonalność ekonomiczna jest tu bardzo ograniczona, a zachowania lokalizacyjne i inwestycyjne są wypadkową silnych bodźców pozarynkowych. Bez regulacji bowiem cena ziemi nie odzwierciedla we właściwy sposób korzyści i kosztów zewnętrznych. Ponadto ziemia jest przedmiotem tezauryzacji i ważną formą inwestycji kapitałowych, nie można więc stosować do niej ogólnych reguł ekonomicznych i prawnych, takich jak do towarów i dóbr prywatnych. Cechy użytkowe

i wartość działki ziemi zależą od (niekontrolowanej przez właściciela) działalności w otoczeniu. Cechy terenów przydatnych do realizacji funkcji użytkowych, w tym budowlanych, determinowane są przede wszystkim czynnikami zewnętrznymi, niezależnymi od właściciela terenu. (Cechy fizyczne terenu mogą czasem wykluczać przydatność budowlaną). Renta budowlana i wartość ziemi są zatem związane z oddziaływaniem otoczenia (pozytywnymi i negatywnymi skutkami prowadzonej działalności produkcyjnej, usługowej i konsumpcyjnej), a w języku prawniczym mówimy o oddziaływaniu tzw. strony trzeciej.

1.3.

Ponieważ otoczenie rozumiane jako sfera ludzkiej aktywności wpływa pozytywnie i negatywnie na użyteczności, jakie mogą być na danej działce realizowane (prowadzone), to właściciele działki powinni mieć prawo, jako współużytkownicy jednostki terytorialnej, do pośredniej kontroli rozmiarów i skutków działalności prowadzonej przez strony trzecie. W zamian jednak muszą się zgodzić, iż także ich działalność bieżąca i zamierzenia inwestycyjne podlegają kontroli w imię ochrony wspólnotowego interesu. Użytkownicy przestrzeni kontrolę pośrednią mogą sprawować przez wybraną przez nich władzę publiczną, władza publiczna natomiast sprawuje tę kontrolę w sposób bezpośredni.

Twierdzenie, że władze samorządowe w Polsce będą się altruistycznie troszczyć o interesy lokalnej zbiorowości, jest czystą hipokryzją. W naszych warunkach ustrój samorządowy wraz z obowiązującym systemem planowania przestrzennego na wszystkich poziomach terytorialnej organizacji kraju ignoruje znane w ekonomii zjawisko, jakim jest wpadanie w pułapki społeczne użytkowników wspólnie eksploatowanych zasobów. Dotyczy to także jednostek samorządu terytorialnego (JST). W tym **przypadku rezultatem wpadania w pułapkę społeczną ze strony JST, kierujących się populistycznymi dążeniami elektoratu, czyli właścicieli terenów i nieruchomości (szukających korzyści z renty budowlanej i je maksymalizujących), jest masowe odrolnianie i odlesianie terenów przez samorządy lokalne pod pozorem uzyskiwania nowych (często nierealnych) możliwości rozwojowych.** Wynika to przede wszystkim z niskiego stanu świadomości społecznej i urzędniczej. Ponadto brak poprawnie działających bodźców ekonomicznych pogłębia „ułomność instytucjonalną” władz publicznych, pozbawiając je zdolności do korygowania ułomnych rynków nieruchomości. W praktyce mamy do czynienia z jeszcze gorszą sytuacją, przez nieadekwatne interwencje pogłębia się bowiem patologia rynków³. Ułomny rynek nieruchomości, przy patologicznym systemie regulacyjnego planowania przestrzennego, negatywnymi skutkami obarcza szczególnie słabsze ekonomicznie grupy osób i mniej rentowne finansowo funkcje gospodarcze oraz wyklucza tereny pod funkcje publiczne ważne z punktów widzenia interesu zbiorowego, prywatnego i trwałego rozwoju. Ze względu na te dwie wyróżnione szczególne grupy społeczne oraz funkcje publiczne, które z natury rzeczy nie mogą uczestniczyć w grze rynkowej o dostęp do terenów, niemożliwy jest zrównoważony i sensowny rozwój ekonomiczny bez regulacyjnego systemu planowania.

Oczywiście cechy ułomności i cechy patologii tworzą realny interaktywny system determinujący funkcjonowanie gospodarki przestrzennej. System ten nie jest łatwy do rozpoznania, jeśli się jednak tego nie uczyni, nie będzie możliwe określenie zależności przyczynowo – skutkowych w gospodarce przestrzennej, a tym samym przygotowanie właściwych rozwiązań systemowych przydatnych do reformowania tej sfery.

3 Nie należy mylić rynków ułomnych z rynkami patologicznymi. Dotyczy to także ułomności instytucji. Hipotetycznie możemy założyć, że coraz wyższemu poziomowi rozwoju cywilizacyjnemu kraju odpowiada określony, ale coraz niższy poziom ułomności rynków i instytucji. Patologia jest odchyleniem in minus od tej teoretycznej normy.

1.4.

Jak udowadnia historia cywilizacji, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego i związane z nim rynki terenów budowlanych i nieruchomości podlegają naciskom spekulacyjnym, które obecnie nabierają charakteru globalnego i są ściśle powiązane z globalnym sektorem finansowym oraz bankowym systemem kredytów hipotecznych. Im bardziej otwarta jest gospodarka, tym ten wpływ może być większy. Niedawne zaburzenia w światowym systemie finansowym uświadomiły politykom skalę i problemy nowego zjawiska. W Polsce społeczeństwo dopiero zaczyna je pojmować. Niestety **stan wiedzy o globalnej gospodarce przestrzennej i wynikających stąd zagrożeniach dla rozwoju kraju nie jest wpisany w wewnętrzny (społeczny) system wartości**. Stąd też skutki funkcjonowania ułomnych rynków, które ujawniają się w dłuższym okresie, są przez polityków ignorowane.

Skutki globalizacji w odniesieniu do przestrzeni przybierają różne formy. W literaturze przedmiotu często opisywane są jako zjawisko metropolizacji. Pod wpływem globalizacji gospodarki zwiększa się presja na rozpraszanie zabudowy, występuje dynamiczna realokacja funkcji gospodarczych i degradacja zagospodarowanej przestrzeni. Nasilają się procesy migracji międzyregionalnej i międzynarodowej. Nakładają się na to procesy starzenia się społeczeństwa, spadek liczby mieszkańców etc. Te czynniki stwarzają bardzo silne bodźce do międzygminnej hiper-konkurencji o przyciąganie użytkowników miast i nasilają dysfunkcyjne skutki działania instytucji publicznych (władz samorządowych) na poziomie lokalnym, a często i regionalnym.

2. Pozaekonomiczne skutki systemu regulującego sferę gospodarki przestrzennej

Rynek nieruchomości w Polsce oraz związany z nim system prawny i podatkowy **przedkładają interesy prywatne nad interes zbiorowy**. Potęguje to zjawiska korupcji władz publicznych i prowadzi do szkodliwych zachowań prywatnych inwestorów, co obciąża społeczności lokalne nadmiernymi kosztami społecznymi. Taki stan ogranicza lub wręcz niweczy szanse na trwały rozwój społeczno-gospodarczy w długim okresie.

Stan naszego systemu politycznego i społecznego nie pozwala na tworzenie prewencyjnego systemu regulacyjnego w sferze gospodarowania przestrzenią. Ta sytuacja zaczyna już mieć swój groźny wyraz w występujących trendach zagospodarowania przestrzennego i podjętych decyzjach (regulacjach), które ujawniają się w niebezpieczny sposób w podstawach finansowych naszej gospodarki.

Obecny system gospodarki przestrzennej sprzyja populistycznej polityce przeznaczania terenów na obszarach rolniczych na cele budowlane oraz ekstensywnemu i bezproduktywnemu użytkowaniu terenów budowlanych, blokuje rozwój terenów, demotywuje gminy do planowania w obszarach zurbanizowanych, stymuluje lokalizację poza decyzjami planu, nie sprzyja parcelacji i reparcelacji gruntów budowlanych, nie motywuje do użytkowania terenów zgodnie z przeznaczeniem, nie pozwala na skuteczną ochronę interesu publicznego, generuje nadmierne koszty i roszczenia wobec budżetu gmin, które planem miejscowym przeznaczyły zbyt duże tereny na cele budowlane, sprzyja spekulacji na rynku nieruchomości w skali globalnej i lokalnej, sprzyja dywersji w grze o przestrzeń, prowadzi do pułapek społecznych blokujących racjonalne użytkowanie terenów, sprzyja korupcji i narastaniu barier biurokratycznych, sprzyja transferowi za granicę zysków z działalności deweloperskiej, polaryzuje lokalne społeczności i wyklucza lokalnych miesz-

kańców z dostępu do usług i tanich mieszkań, marnuje zasoby, etc. Jedną z niedocenianych przyczyn takiego stanu rzeczy jest niewłaściwie uregulowana rola JST w systemie zarządzania przestrzenią kraju jako dobrem wspólnym.

Trzeba mocno podkreślić, że system planowania regulujący sferę zagospodarowania przestrzennego jest tylko drobną częścią całej sfery prawnej współdecydującej o funkcjonowaniu gospodarki przestrzennej.

3. Ekonomiczne skutki chaotycznej urbanizacji

3.1.

Wadliwie pojmowany liberalizm w sferze współczesnej gospodarki przestrzennej, stawiający znak równości między ochroną własności a swobodą zabudowy, jest jedną z głównych przyczyn chaosu przestrzennego. Sprzyja temu **słaby system reguł planowania przestrzennego oraz brak adekwatnych instrumentów ekonomicznych i prawnych ze sfery prawa materialnego do sterowania rozwojem przestrzennym przez jednostki samorządu terytorialnego.** Jeśli nie mamy standardów, nie sterujemy lokalizacją i nie budujemy obiektów usługowych, a budownictwo „nie idzie” za infrastrukturą – to potrzeby i lokalizacje mieszkaniowe są wyznaczone na podstawie krótkookresowych korzyści i specyficznych potrzeb grup ludności, które w momencie podejmowania decyzji o budowie uzyskały zdolność ekonomiczną do wybudowania mieszkania, nie licząc zaś pełnych kosztów utrzymania i realizacji potrzeb bytowych w pełnym cyklu życiowym. Pojawiają się coraz większe rozbieżności między lokalizacją miejsc zamieszkania, dostępem do usług szkolnych i bytowych a liczbą użytkowników. Koszty kongestii narastają niewspółmiernie wysoko w stosunku do liczby użytkowników miast.

Pracujący w 7 miastach stracili w korkach w 2011 r. 13,6 mln PLN dziennie, 299 mln PLN miesięcznie i 3,6 mld PLN rocznie. Jednak w porównaniu z 2010 r. jest to poprawa o prawie 96 mln PLN rocznie! I to pomimo znaczącego wzrostu cen paliwa oraz wynagrodzeń, które stanowią czynnik kosztu alternatywnego. Koszt korków dla statystycznego mieszkańca-kierowcy wyniósł średnio 2 811 PLN rocznie w 2011 r., co stanowiło średnio 64% miesięcznej mediany wynagrodzeń w 7 miastach. W porównaniu z 2010 r. jest to poprawa o 26 PLN rocznie, co nie jest wiele, ale w 2010 r. płaciliśmy rocznie za korki średnio aż 70% miesięcznej mediany wynagrodzeń. W ciągu roku poprawa nastąpiła więc w wyrażeniu i nominalnym, i realnym. Budżet państwa zarobił na korkach z tytułu podatków pośrednich (VAT i akcyza) od zużytej benzyny prawie 500 mln PLN w 2011 r., ale z drugiej strony było to nieco mniej (o 277 tys. PLN) niż w 2010 r. W rezultacie koszt korków dla gospodarki oszacowany na podstawie 7 głównych miast w Polsce wyniósł niecałe 3,1 mld PLN, co stanowiło 0,20% PKB Polski w 2011 roku.

Raport o korkach w 7 największych miastach Polski: Warszawie, Łodzi, Wrocławiu, Krakowie, Katowicach, Poznaniu, Gdańsku. Deloitte, Targeo.pl 2011; www.deloitte.com/assets/Dcom-Poland/Local%20Assets/Documents/Raporty_20badania,%20rankingi/pl_Raport_Korki2011_marzec2012.pdf

3.2.

Pogłębia się degradacja dzielnic w dużych miastach, przyspieszona procesem realokacji mieszkańców o wyższych dochodach w strefy zewnętrzne (pod wpływem motoryzacji). Wykorzystywane są do tego celu przepisy prawa o zabudowie terenów rolnych, zezwalające na dokonywanie podziałów gruntów rolnych na małe gospodarstwa. **Brak obowiązku reparcelacji gruntów w przypadku przeznaczania terenów na cele budowlane utrwala paskowe rolne podziały gruntów w przestrzeni miejskiej i wyklucza możliwości racjonalnego procesu zabudowy.** Koszty budowy i eksploatacji infrastruktury nadmiernie rosną, tak samo jak jej długość; w wielu wypadkach następuje trwale wyłączenie gruntów z możliwości zabudowy. Szacuje się, że w wyniku złych lub niemożliwych do przeprowadzenia podziałów marnujemy około 10–15% przeznaczonych do urbanizacji, częściowo już uzbrojonych gruntów.

Jedną z przyczyn urbanizacji stref podmiejskich jest także upadek rozdrobnionego sektora rolniczego w strefie podmiejskiej, gdzie lokalny elektorat zainteresowany jest transferem gruntów rolnych na tereny budowlane. Brak sformalizowanej polityki wobec specyficznego sektora rolniczego w obszarach podmiejskich, przegrywającego konkurencję z produkcją wielkotowarową i importem, sprawia, że grupa rentierów w wybiórczy sposób (przez zbywanie działek i przeznaczanie środków na cele konsumpcyjne, dyktowane zmieniającymi się potrzebami, lub celem zabezpieczenia finansowego na starość) dąży do zamiany gruntów rolnych na budowlane.

3.3.

W wielu miastach, szczególnie dużych, doszło do wykupywania terenów przemysłowych na cele intensywnego budownictwa mieszkaniowego przy jednoczesnej degradacji przemysłowego dziedzictwa. Tereny te są w wielu przypadkach sferą działań spekulacyjnych powiązanych z zastawami hipotecznymi i oddawaniem bankom terenów mających ujemną wartość hipoteczną. Taki stan rzeczy jest ubocznym rezultatem nadmiaru ofert prywatyzacji terenów i wyprzedaży majątku przez władze publiczne celem sfinansowania bieżących wydatków lub współfinansowania projektów komunalnych realizowanych w ramach środków pomocowych z UE.

3.4.

Problemy życiowe Polaków pogłębia **zjawisko strukturalnego wykluczenia ekonomicznego i społecznego.** W polskich miastach występuje strukturalne niedopasowanie zasobu mieszkań socjalnych i mieszkań tanich do skali wykluczenia społecznego i jego przestrzennego rozłożenia. Stanowi to poważną barierę przy rewitalizacji centrów miast, a jednocześnie sprzyja dewastacji zasobów mieszkaniowych w dużo większej skali niż wynikałoby to tylko z poziomu wykluczenia ekonomicznego. Zwiększyło się zużycie fizyczne i moralne zasobów mieszkaniowych, przyspieszone ucieczką grupy osób o wyższych dochodach do nowego budownictwa. Spółdzielnie mieszkaniowe, przy zaburzonych ekonomicznych podstawach czynszowych, także przeżywają kłopoty finansowe. Polacy rozwiązują kwestie mieszkaniowe przede wszystkim na zasadach „wolnorynkowych” i indywidualnych. Trzeba jednak podkreślić, że nie jest to „wolny” rynek w pełnym tego słowa znaczeniu. Jest to rynek nieruchomości uregulowany wadliwie, który wywołuje specyficzne (negatywne) decyzje lokalizacyjne, zjawiska korupcyjne, zwiększające niewspółmiernie skalę skutków zewnętrznych i kosztów społecznych⁴.

⁴ W 2011 roku wybudowano w trybie indywidualnym 90 500 (55,8%), a w formie deweloperskiej - 64 707 (39,9%) mieszkań przeznaczonych na sprzedaż i wynajem z ogólnej puli 162 000 mieszkań. Spółdzielczych zaledwie 2263, komunalnych 1566, społecznych czynszowych - 2779 (GUS Rocznik Statystyczny Województw 2012, s. 373).]

3.5.

Ze względu na specyfikę ulomnego rynku nieruchomości **właściciele występują w pozycji monopolistycznej**. Wobec braku interwencji publicznej czerpią największe korzyści z rozwoju systemów miejskich, kosztem pozostałych użytkowników. Racjonalną formą udziału samorządu terytorialnego w wygenerowanych korzyściach zewnętrznych jest opodatkowanie działek budowlanych w powiązaniu z wartością ujawnianą na rynku lub przez system wyceny wartości terenów w powiązaniu z systemem ustaleń planistycznych⁵.

3.6.

Potwierdzeniem, i to bardzo kosztownym, nadmiernego chaosu przestrzennego i rozlewania się urbanizacji jest **coraz większa liczba samochodów** w polskich miastach.

Tabela 1. Liczba samochodów przypadających na 1000 mieszkańców w wytypowanych miastach Polski i Niemiec (2010)

Polska	liczba samochodów	Niemcy	liczba samochodów
Warszawa	560,3	Hamburg	402
Poznań	550,8	Kilonia	400
Wrocław	530,4	Drezno	391
Opole	530,1	Hanower	369
Katowice	526,4	Lipsk	368
Gdańsk	505,4	Halle	367
Kraków	499,2	Berlin	319

Źródło: http://citycheck.blox.pl/html_„Das_Bild“; za: W. Zdanowski, „Rozwój czy regres? Przyszłość transportu publicznego w Polsce i na Dolnym Śląsku w perspektywie do 2020, Wrocław 2012Bild”; za: W. Zdanowski, „Rozwój czy regres? Przyszłość transportu publicznego w Polsce i na Dolnym Śląsku w perspektywie do 2020, Wrocław 2012

Porównanie jest jeszcze bardziej szokujące, gdy uwzględnimy fakt, że obywatel niemiecki ma prawie czterokrotnie wyższą siłę nabywczą niż polski (w 2013 Polska miała wskaźnik 5879 euro, Niemcy 20 621 euro) oraz fakt, że relatywne koszty utrzymania samochodu w Niemczech są wielokrotnie niższe niż w Polsce. Rozwój przestrzenny w Polsce przyjmuje formę obudowywania istniejących dróg, które nie spełniają cech ulicy; taka zabudowa staje się źródłem konfliktów w użytkowanej przestrzeni i zwiększa liczbę wypadków drogowych. Warto by podjąć szczegółowe badania i obliczyć, ile osób zginęło w wyniku chaotycznego

⁵ System podatkowy z system reguł prawnych ograniczających negatywne skutki oddziaływania w przestrzeni wspólnie użytkowanej daje większe prawdopodobieństwo uzyskiwania pozytywnego (dodatniego) bilansu efektów zewnętrznych. Pozwala zatem na zwiększenie przewagi konkurencyjnej podmiotów gospodarczych wynikających z cech zagospodarowania przestrzennego, a w konsekwencji przekłada się na ich większe zyski oraz pośrednio także na dochody w jednostce terytorialnej w dłuższym okresie. Trzeba mocno podkreślić, iż naruszenie zdolności interwencyjnej władzy publicznej w sferze funkcjonowania terenów i obiektów budowlanych sprzyja pojawianiu się ujemnego bilansu efektów zewnętrznych na rynkach nieruchomości i prowadzi do głębokich cyklicznych kryzysów gospodarczych.

rozpraszania zabudowy w imię źle pojmowanej wolności budowlanej.

Niskie wskaźniki terenów przeznaczonych pod nowe drogi w porównaniu do przyrostu terenów mieszkaniowych są potwierdzeniem tego groźnego zjawiska (Tab. 2).

Tabela 2. Powierzchnia i struktura użytkowania gruntów zabudowanych i zurbanizowanych w ha

rok	2007		2012		2007–2012
razem tereny zurbanizowane:	1 494 362	100%	1 589 873	100%	106,39
mieszkaniowe	248741	16,6%	296 600	18,7%	119,24
przemysłowe	105 971	7,1%	113 906	7,2%	107,49
inne zabudowane	104 949	7,0%	132 749	8,3%	126,49
zurbanizowane i niezabudowane	52 851	3,5%	54 021	3,4%	102,21
rekreacji i wypoczynku	64 906	4,3%	64 824	4,1%	99,97
Drogi	770 505	51,6%	784 096	49,3%	101,76
kolejowe	103 466	6,9%	102 412	6,4%	98,98
inne	11 680	0,8%	12 690	0,8%	108,65
użytki kopalne	31 294	2,1%	28 575	1,8%	91,31
użytki ekologiczne	30 161	2,0	35 338	2,2	117,16
nieużytki	488 458	32,7	478 800	30,1	98,02
tereny różne	148 586	9,9	93 809	5,9	63,13

Źródło: Opracowanie własne na podstawie RS GUS

Udział gruntów zurbanizowanych i zabudowanych w ogólnej powierzchni kraju zwiększył się z 4,7% w 2007 roku do 5,1% w 2013. W wyniku żywiołowej dezurbanizacji **transport zbiorowy w większości miast oraz transport kolejowy stały się nieekonomiczne**. Nakręca się negatywna spirala redukcji nieekonomicznych połączeń, co stymuluje dalszy wzrost motoryzacji i nasila presję na rozpraszanie zabudowy. Dla porównania, liczbę pasażerów w zbiorowym miejskim transporcie w 1989 roku szacowano na ponad 9 mld pasażerów rocznie, a obecnie sięga 4 miliardów.

Tabela 3. Liczba przewiezionych pasażerów i praca przewozowa

Wyszczególnienie	Liczba przewiezionych pasażerów (tys.)	Praca przewozowa (mln poc/km)
2000	360 687	24 092
2001	332 218	22 469
2002	304 144	20 809
2003	283 359	19 638
2004	270 929	18 301
2005	258 110	18 157
2006	264 047	18 187
2007	279 657	19 859
2008	289 037	20 389
2009	282 729	18 671
2010	261 314	17 921
2011	263 509	18 161

Wg W. Zdanowski, op. cit., s. 5

Najważniejsze przyczyny spadku wielkości przewozów kolejowych i miejskim transportem zbiorowym:

- gwałtowny rozwój motoryzacji indywidualnej oraz powszechny zachwyt społeczeństwa tą formą transportu;
- niekorzystne zjawiska przestrzenne, w szczególności dezurbanizacja i suburbanizacja, powstawanie struktur osadniczych trudnych czy wręcz niemożliwych do obsłużenia transportem zbiorowym;
- zmiany potrzeb transportowych społeczeństwa związane z transformacją gospodarczą;
- ograniczenie oferty i jakości funkcjonowania transportu zbiorowego spowodowane kwestiami finansowymi;
- zachowawczy i mało elastyczny styl zarządzania przewozami ze strony organizatorów i przewoźników, nie zawsze nakierowany na dobro pasażera i efektywne zaspokajanie potrzeb komunikacyjnych mieszkańców.

Zdanowski W., *Rozwój czy regres? Przyszłość transportu publicznego w Polsce i na Dolnym Śląsku w perspektywie do 2020*, Instytut Rozwoju i Promocji Kolei, Wrocław 2012

„Nowa struktura” rozmieszczenia ludzi i funkcji gospodarczych w polskim systemie osadniczym, ukształtowana pod wpływem ułomnych systemów gospodarki przestrzennej i ich patologicznych skutków, będzie w długim okresie negatywnie rzutowała na ekonomikę systemów transportowych. Ekonomizacja i nadanie systemowi transportu szynowego właściwej funkcji sterowania rozwojem przestrzennym wymaga konsekwentnego zintegrowania procesów urbanizacji z rozwojem systemów transportowych. Tego problemu nie uda się rozwiązać, jeśli kompetencje planistyczne odda się wyłącznie gminnym samorządom.

3.7.

Lobby dewelopersko-właścicielskie z terenów wokół dużych miast wywiera presję na polityków, chcąc ich skłonić do tworzenia ułatwień dla procesów budowlanych, a jednocześnie wykorzystuje fragmentarycznie regulowany system dla własnych interesów. Tak się stało z tzw. automatycznym odrodlaniem gruntów na obszarach gmin miejskich. Ta ustawa, przy jednoczesnej fakultatywności planowania miejscowego, zwiększyła zagrożenie chaosem przestrzennym. Wydawanie pozwoleń na postawie patologicznie sformułowanej zasady sąsiedztwa wraz wydawaniem tzw. warunków zabudowy, które mogą być niezgodne (według interpretacji sądów) z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, są źródłem największej spekulacji i chaosu przestrzennego.

Na skutek chaosu przestrzennego i nadmiaru odrodlonych terenów mamy w bankach bezwartościowe zastawy gruntów pseudobudowlanych. Strukturalne niedopasowanie oferty nieruchomości do realnego popytu wytwarza balon spekulacyjny na rynku kredytów hipotecznych, grożąc realnym kryzysem finansowym banków w postaci ujemnej hipoteki o niespotykanej skali.

Skutki wadliwego planowania przestrzennego. Straty gospodarcze.

A. Koszty związane z wyznaczeniem zbyt dużych terenów pod budownictwo mieszkaniowe.

Wiele gmin ponosi lub będzie ponosić koszty wykupu gruntów pod drogi oraz koszty budowy infrastruktury technicznej na terenach, które nigdy nie będą zabudowane, na skutek wielokrotnie przeszacowanego bilansu potrzeb terenowych dla budownictwa mieszkaniowego oraz na terenach zabudowanych ekstensywnie. Według dostępnych szacunków, koszty te wynoszą: **40-59 mld zł** (według szacunku Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN w 2011 r.), **67 mld zł** (według Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej/GUS z ankiet gminnych nt. prognozowanych skutków uchwalenia planów miejscowych według stanu z końca 2012 r.) oraz **129 mld zł** (według tzw. Raportu Kozińskiego i Olbrysa z 2011 r.). Koszty te przekraczają możliwości finansowe wielu samorządów. Ich wielkość, szacowana we wspomnianych niezależnych od siebie źródłach na dziesiątki miliardów złotych, grozi bankrutem wielu gmin i stanowi zagrożenie dla stabilności finansów publicznych w skali całego kraju. Z informacji docierających z niektórych samorządów wiadomo również, że koszty pozwów kierowanych do sądów przez właścicieli nieruchomości, które winny być na mocy ustaw przejęte przez gminy, sięgają setek milionów złotych. Problem ten nie jest jednak monitorowany i ich krajowy wymiar jest trudny do oszacowania.

B. Utrata renty planistycznej.

System planowania uniemożliwia samorządom właściwe wykorzystanie wzrostu wartości terenów wskutek uchwalenia planów miejscowych. Przykładem strat są traczone wpływy z opłat planistycznych, podatków oraz opłat adiacenckich. Te ostatnie, według danych MTBiGM/GUS na koniec 2012 r. są prognozowane przez samorządy zaledwie na poziomie 8,0 mld zł (dane dla około połowy gmin w Polsce; podczas gdy w latach 2004-2012 w planach miejscowych zmieniono przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze dla 545 tys. ha. W efekcie dominująca część renty planistycznej w postaci głównie opłat adiacenckich, jak też podatków od nieruchomości i czynności cywilno-prawnych, nie trafia do kas gmin, ale stanowi dochód właścicieli gruntów, często w wyniku działań spekulacyjnych. Jest to zjawisko niespotykane w krajach rozwiniętych, w których większość dochodów, jakie tworzy renta planistyczna, zasila budżety gmin i służy finansowaniu rozwoju, zwłaszcza przygotowaniu terenów budowlanych.

C. Koszty zniszczeń zabudowy i infrastruktury na terenach nienadających się do tego celu lub przewidzianych pod inne funkcje.

Problem ten dotyczy zwłaszcza terenów zagrożonych powodzią, a także podtopieniami i osuwiskami, które zostały zabudowane w wyniku wadliwych decyzji lokalizacyjnych, podejmowanych nieraz z naruszeniem prawa. Według map zamieszczonych w KPZK 2030, w niektórych powiatach ponad 30% mieszkańców może być zagrożonych powodzią lub podtopieniami, gdyż zabudowa została zrealizowana w dolinach rzek oraz na obszarach podmokłych [...]. Koszty ostatniej wielkiej powodzi przekroczyły 12 mld zł. Jest to między innymi wynik zniszczenia zabudowy na terenach, które nie powinny być zabudowane ze względu na zagrożenie powodzią. Prawo w teorii zabrania zabudowy tej kategorii terenów, jednak według danych zawartych w dokumencie „Program Bezpieczeństwa Powodziowego w Dorzeczu Wisły Środkowej – Założenia”, aż 79% planów miejscowych uchwalonych przez gminy środkowej Polski co najmniej w części przeznaczyło je pod zabudowę. Jest to efekt wadliwego Prawa wodnego oraz słabości planowania przestrzennego.

Innym problemem jest brak systemu rezerwacji terenu pod publiczne inwestycje ponadlokalne, zwłaszcza pod trasy drogowe szybkiego ruchu i korytarze przesyłowe. Realizacja inwestycji na podstawie tzw. specustaw skutkuje często niszczeniem zabudowy i koniecznością wypłaty wysokich odszkodowań. Jest również źródłem konfliktów i protestów społecznych, które prawidłowo prowadzone planowanie przestrzenne skutecznie ogranicza. [...]

H. Koszty ograniczenia napływu inwestorów, czyli utraconych korzyści,

które można byłoby osiągnąć, gdyby zasoby przestrzenne zostały racjonalnie zagospodarowane oraz były właściwie wykorzystane dla zwiększania walorów lokalizacyjnych. Tymczasem obraz niektórych polskich miast i ich przedmieść odstrasza inwestorów zagranicznych. Atrakcyjność zagospodarowania terenu i krajobrazu miasta oraz terenów otwartych, to również wartość, która bez planowania przestrzennego jest tracona. Wskazują na to wyniki wielu badań prowadzonych w innych krajach. Końcowym kosztem i barierą ogólnorozwojową chaosu przestrzennego jest niska konkurencyjność polskiej gospodarki.

Adam Kowalewski, Jeremi Mordasewicz, Jerzy Osiatyński, Jerzy Regulski, Jerzy Stępień, Przemysław Śleszyński, Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce, Warszawa, 29 października 2013 r.

4.1.

Pojęcie rewitalizacji w praktyce, polityce regionalnej i ujęciu medialnym jest w Polsce wieloznacznie, a często wręcz błędnie pojmowane: od ujęć czysto technicznych do czysto społecznych, od poszukiwania nowych funkcji i nowych inwestorów do procesu odpowiednio skoncentrowanego, zintegrowanego i zorganizowanego. W przypadku podejścia zintegrowanego, immanentnym celem (wewnętrznym uwarunkowaniem) interwencji jest wytworzenie „masy krytycznej” pozwalającej na dalszy samodzielny rozwój współzależnych funkcji. Musi więc to być obszar o odpowiedniej skali, na którym da się stworzyć warunki do trwałego generowania i absorpcji różnego typu korzyści aglomeracji, urbanizacji, skali, zakresu, etc. przez inwestorów i mieszkańców. Praktyka pokazuje, że uproszczone podejście rzadko kiedy się sprawdza. Możemy znaleźć wiele takich przykładów, a to, czy dany projekt się powiodł, zależało od wielu czynników, takich jak skala interwencji zewnętrznej, kondycji ekonomicznej całego miasta i gospodarki danego państwa, koniunktury gospodarczej, stopnia wsparcia procesów przez władze publiczne, skali problemów społecznych, typów grup społecznych, poziomu tolerancji, skali ksenofobii, skłonności grup społecznych do integracji itd.

Nowocześnie pojmowana rewitalizacja musi łączyć w sobie rehabilitację techniczną i rehabilitację społeczną oraz rozwój funkcji ekonomicznych, a także dopuszczać częściową wymianę funkcji. Wszystko to powinno się wiązać z całościową koncepcją rozwoju miasta i z uwzględnieniem wpływu jego otoczenia. Uwagi te odnoszą się przede wszystkim do miast dużych, o wielofunkcyjnych układach urbanistycznych. Jednym z problemów w koncepcjach rewitalizacji jest nazbyt uproszczone podejście do tzw. obszaru rewitalizacji. Na przykład przyjmując definicję, że obszarem rewitalizacji jest wyłącznie statystycznie określony obszar kryzysowy, w efekcie prowadzimy do sztucznego (statystycznego) wyznaczania jego granic, z pominięciem problemów tzw. strefy przejściowej czy otulinowej, której wytworzenie jest niezbędne dla zapewnienia trwałego rozwoju rewitalizowanego obszaru.

Rewitalizacja jednostek osadniczych musi być zintegrowanym procesem interwencji publicznej, uwzględniającym szeroko rozumiane aspekty społeczne, gospodarcze, środowiskowe i techniczne. W tym rozumieniu, techniczne remonty budynków czy też budowę nowych obiektów traktujemy jako instrumenty rewitalizacji, a nie jej cele, bowiem oczekujemy, że w wyniku ich użycia dojdzie do ożywienia gospodarczego i społecznego w obszarze rewitalizowanym, otoczeniu tego obszaru lub całej jednostce osadniczej. W podejściu funkcjonalnym – a taka powinna być istota interwencji – rewitalizacja jest zorientowana na uzdrowienie funkcji (rewitalizacja społeczna, rewitalizacja gospodarcza). Publiczna interwencja powinna prowadzić do trwałej zdolności inwestycyjnej wszystkich uczestników i użytkowników obszaru interwencji. W polskiej praktyce rewitalizacyjnej miast i obszarów zdegradowanych dużo złego zrobił bałagan pojęciowy (wspierany przez media), a słowo rewitalizacja powszechnie stosuje się jako zamienne określenie remontu.

4.2.

Podjętą się polityki rewitalizacyjnej obszarów problemowych w miastach należy zdawać sobie sprawę ze związków, jakie zachodzą pomiędzy generowaniem wartości ziemi, jej ceną, rentą, efektami zewnętrznymi a systemem podatków od wartości nieruchomości. **Istotą sukcesu ekonomicznego jest wygenerowanie renty budowlanej jako podstawy zwrotu zaangażowanych środków publicznych.** Korzyści zewnętrz-

ne na obszarze interwencji mogą się pojawić tylko przy dużej skali transformacji, przekształcenie tkanki miejskiej jest bowiem czasochłonne, a na korzyści czeka się długo. Zatem nieskoordynowane w czasie, indywidualne inwestycje na danym terenie nie są w stanie przywrócić możliwości generowania wysokiej renty. Wynika to między innymi z petryfikacji fizycznych cech przestrzeni, dużej inercji w przemianach struktur społecznych miasta i niwelowania potencjalnych korzyści rewitalizacji przez ujawniające się negatywne efekty zewnętrzne w zdegradowanych strukturach, a także negatywne wpływy obszarów sąsiednich.

4.3.

Celem zmniejszenia ryzyka inwestowania na obszarach miejskich podlegających rewitalizacji trzeba doprowadzić do dużego skumulowania inwestorów i zagwarantowania im realności i ekonomiczności zaplanowanych przedsięwzięć. Obiektywnie występujące w krótkim okresie pułapki społeczne i sprzeczności interesów wymagają stabilizacyjnego udziału władzy publicznej. Dodatkową korzyścią wynikającą z zaangażowania się władzy lokalnej w bezpośrednie przekształcenia obszarów może być dyfuzyjny wzrost wartości terenów i nieruchomości przylegających do obszarów poddawanych przekształceniom. Dzięki temu nakłady poniesione na rewitalizację wywołują mnożnikowy efekt rozwojowy, przyczyniając się do rozszerzenia bazy dochodowej władzy samorządowej miasta (przy założeniu, że będzie wprowadzony podatek od wartości nieruchomości).

Niedocenie potrzeby koncentracji wysiłków i podejmowania przeobrażeń o odpowiedniej skali prowadzi do wielu rozczarowań. Aby tego typu programy miały szansę sensownej i zyskowej realizacji, **niezbędna jest współpraca publiczno-prywatna**. Oprócz bezpośredniego zaangażowania kapitału publicznego i prywatnego konieczna jest także pomoc w formie korzystnych długookresowych kredytów, rządowe gwarancje kredytowe, dobra wizja przestrzennego zagospodarowania oraz konsekwentny i czytelny mechanizm zwrotu poniesionych nakładów.

4.4.

Ważnym elementem programów rewitalizacji i ponownego zagospodarowania obszarów problemowych jest **tworzenie korporacji dewelopersko-właścicielskich**, które dzieliłyby dochody z wygenerowanej wartości zrewitalizowanego obszaru proporcjonalnie do wniesionej wartości udziałów, nawet jeśli to były aporty w formie rzeczowej, jak np. tereny. W tego typu porozumieniach niezbędne jest oderwanie prawa do dochodu od miejsca jego generowania – czyli od konkretnie zlokalizowanej działki wniesionej do korporacji jako aport na rzecz podziału zysków wg kryterium wartości wniesionych udziałów. Postulowana tutaj formuła organizacyjna jest tylko jednym z rozwiązań, jakie mogą powstawać dla celów rozwoju. Największym problem w tworzeniu korporacji deweloperskich na obszarach zdegradowanych jest przekonanie właścicieli nieruchomości i potencjalnych inwestorów do podjęcia ryzyka inwestycyjnego łączącego się z długookresowym zwrotem nakładów.

Zgodnie z prawami rynkowymi inwestorzy z reguły zainteresowani są efektami ekonomicznymi w krótkim okresie. Zadaniem władzy publicznej jest wydłużenie horyzontu decyzyjnego inwestorów i obniżenie ryzyka inwestycyjnego. Władze publiczne nie powinny zastępować rynku, ale interweniować przede wszystkim tam, gdzie występowanie efektów zewnętrznych nadmiernie podnosi społeczne koszty rozwoju, lub tam, gdzie bez publicznej interwencji nie doszłoby do oczekiwanego rozwoju – w naszym przypadku procesów rewitalizacji.

4.5.

Odnowa (rewitalizacja) społeczna i gospodarcza powinny być realizowane zgodnie z zasadą partycypacji społecznej i partnerstwa oraz przy dużym zaangażowaniu władzy publicznej jako instytucji zaufania publicznego. Aby wyzwolić współpracę i odwrócić negatywne efekty dywersji niezbędne jest wprowadzenie metody zarządzania przystającej do społeczeństwa obywatelskiego, czyli tzw. koncepcji współwładania (governance) pozwalającej na dzielenie się władzą i odpowiedzialnością z organizacjami pozarządowymi, charytatywnymi i przedsiębiorcami.

Aby zintegrowane programy rewitalizacji były skuteczne, niezbędna jest odpowiednia wiedza na temat różnorodnych potrzeb wszystkich grup zainteresowanych rewitalizacją. Tę wiedzę można uzyskać dzięki badaniom dotyczącym m.in. struktur demograficznych, społecznych systemów wartości, przyczyn wykluczenia, chęci włączenia się do inicjatyw obywatelskich etc. Na tym tle dopiero możliwe jest dobre przygotowanie programów lokalnych uwzględniających rozkład korzyści i kosztów zainteresowanych stron.

4.6.

Władza publiczna musi mieć realne kompetencje i powody do interwencji w procesy rewitalizacji i rozwoju jednostek terytorialnych, czyli określone środki finansowe. W sprawnym systemie oznacza to **prawo władzy publicznej do bezpośredniej kontroli i regulacji skutków zewnętrznych wraz z prawem do adekwatnej partycypacji w generowanej rencie budowlanej.** Realność programu rewitalizacji należy weryfikować przez zbilansowanie nakładów i efektów w czytelnym podziale na wszystkich interesariuszy podejmowanego procesu.

Musimy pamiętać, że przy nasilających się procesach depopulacji – jeśli nie dojdzie do poprawy sytuacji demograficznej – nawet po rewitalizacji trudno będzie uzyskać szybki efekt powrotu do miast i obszarów zdegradowanych. Szansą i zagrożeniem dla naszych miast będą też procesy imigracji. Największe problemy czekają miasta przemysłowe, w których w centrach miast doszło do załamania strukturalnego: Łódź, Lublin, miasta Górnego Śląska (Sosnowiec, Gliwice, Katowice), centrum Gdańska, Szczecin oraz miasta średniej wielkości: Radom. Częstochowa, Bydgoszcz, Włocławek.

5. Bariery i uwarunkowania w procesach rewitalizacji

Na potrzeby tego raportu przyjęto, że uwarunkowania to czynniki, na które – w przyjętym okresie interwencji – nie mamy znaczącego lub żadnego wpływu, a bariery to czynniki prowadzące do degradacji przestrzeni miejskiej i ograniczające możliwości działania władz publicznych i użytkowników na rzecz przywrócenia witalnych funkcji miejskich. Bariery są lub powinny być przedmiotem interwencji systemowej (strategii politycznej) i interwencji lokalnej. W raporcie zajmujemy się tylko barierami powszechnymi występującymi w systemach osadniczych kraju.

Do barier można zaliczyć:

- › bariery wynikające ze specyfiki niesprawnych rynków nieruchomości: tendencje do wpadania w pułapki społeczne przy użytkowaniu dóbr wspólnych i prymat wąsko pojmowanego interesu prywatnego nad długookresowym interesem wspólnotowym (można je pokonać m.in. przez regulacje prawne, takie jak uznanie obszaru rewitalizowanego za inwestycję celu publicznego);

- > bariery strukturalne: społeczne, własnościowe i przestrzenne (fizyczne); w tym wynikające z transformacji ustrojowej i przejścia do gospodarki rynkowej (do tej pory mało rozpoznane), nieuporządkowane stosunki własnościowe, konflikty interesów we wspólnotach mieszkaniowych na tle różnych ekonomicznych i społecznych interesów i potrzeb; brak rezerw mieszkań zamiennych: socjalnych i społecznych;
- > bariery kompetencyjne: nierealność kompetencji (brak lub nieadekwatne instrumenty) oraz niesprawność działania władzy i administracji terytorialnej, np. brak wystarczającej wiedzy w zakresie planowania, niestabilność zatrudnienia, upolitycznienie administracji samorządowej, etc.
- > bariery finansowe: zadłużenie gmin, zbyt małe środki, nieadekwatne do ekonomicznej skali niezbędnych przekształceń, brak zdolności kredytowej mieszkańców i inwestorów w obszarach rewitalizowanych (mieszkańcy powinni mieć możliwość skorzystania z tzw. odwróconej hipoteki gwarantowanej przez państwo lub czasowego systemu dotacji do czynszów dla osób o niskich dochodach – np. emerytów – po rewitalizacji, będącego społeczną dopłatą do zrealizowanego celu publicznego: walki z wykluczeniem społecznym, poprawą ładu przestrzennego, ochroną dziedzictwa kulturowego etc.).
- > bariery prawne: rozumiane jako przeszkody i negatywne skutki działania istniejących aktów prawnych (patrz: Ustawa o gospodarce gruntami, Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym w obecnym kształcie, nieskuteczna Ustawa o partnerstwie publiczno-privatnym itd.), skomplikowane procedury pozyskiwania środków zwrotnych na remonty i podejmowanie działalności gospodarczej w obszarach rewitalizacji przez słabsze ekonomicznie grupy społeczne., a także konfliktogenne przepisy regulujące funkcjonowanie mieszanych wspólnot prywatnych i komunalnych.

Promocja wiedzy i kultury architektonicznej

Dorota Leśniak-Rychlak;

współpraca: **Paweł Jaworski, Dorota Jędruch, Kacper Kępiński, Anna Komorowska**

I. Stan promocji wiedzy i kultury architektonicznej w Polsce

1.1.

Architektura, podobnie jak przestrzeń, nie jest przedmiotem zainteresowania ani przeciętnych Polaków (choć takowe deklarują⁶), ani – poza nielicznymi wyjątkami – wiodących mediów. Mimo że podczas ostatnich dwudziestu pięciu lat przestrzeń życia Polaków zmieniła się diametralnie, procesy, którym podlega, nie są przedmiotem studiów i analiz, które w popularnej formie włączałyby te ważne wątki do debaty publicznej. W zasadzie zainteresowanie architekturą sprowadza się do marzeń o własnym domu – a także często ich realizacji – stąd ogromną popularnością cieszą się czasopisma doradzające w budowie i eksploatacji domów oraz poświęcone urządzaniu wnętrz (skądinąd studia kolejnych roczników np. „Werandy” czy „Dobrego wnętrza” mogą wiele powiedzieć o ewolucji gustów Polaków). Modelowi domu jednorodzinnego jako oznaki statusu materialnego i osiągnięcia życiowego sukcesu nieodłącznie towarzyszy samochód, a co za tym idzie – zindywidualizowany transport związany z suburbanizacją. Procesy te są przedmiotem analiz innych autorów niniejszego raportu, w tym miejscu przyjrzymy się zatem tym modelom, na jakich mieszkańcy Polski wzorują swoje budowane siedziby, a także wartościom estetycznym, jakie one reprezentują. Z racji ograniczonej objętości raportu panorama wiedzy, kultury i edukacji architektonicznej w Polsce nie rości sobie pretensji do obejmowania całości zjawisk i jest siłą rzeczy fragmentaryczna.

Jeśli przyjmiemy, że przestrzeń jest odbiciem naszej tożsamości, to powszechnie widać utożsamienie domu ze szlacheckim dworem, tyle że w mocno strywializowanej formie. Przysłowiowe już kolumny z PCV, garaż łamiący symetrię bryły budynku, dach z poddaszem o proporcjach radykalnie odbiegających od historycznych szlacheckich rezydencji, wreszcie dachy pokryte imitacją dachówki, a elewacje – otynkowanym styropianem dominują w krajobrazie przedmieść i polskiej wsi, a także dzielnic willowych (chodzi

⁶ Zainteresowanie otaczającą przestrzenią w 2010 roku deklarowało 82 procent badanych Polaków. Źródło: Raport CBOS Polacy o architekturze, październik 2010, s. 7.

o realizacji powstałe w ostatnich dwóch dekadach). Oczywiście debaty na temat siły mitu dworu przybliżają nas do nieuświadomianych w pełni tęsknot, projekcji i kompleksów, ale nie wyczerpują faktycznego znaczenia procesów społeczno-urbanistycznych. **To, co przebija z polskiej przestrzeni – obok chaosu i wszechobecnej pleśni reklamy, braku planowania i infrastruktury – to kryzys wspólnoty.** W naszym otoczeniu dominują ogrodzenia – indywidualnych rezydencji, osiedli domów, wreszcie zamkniętych osiedli, które na dużą skalę zapełniły obrzeża polskich miast i przedmieść. Miejscy urzędnicy odpowiedzialni za transport umieszczają jeszcze pomiędzy nimi wszechobecne ekrany akustyczne, niejednokrotnie zajmujące miejsce drzew, wycinanych dla uproszczenia remontów ciągów komunikacyjnych (ostatnie dwa raporty Najwyższej Izby Kontroli pokazują dramatyczne nadużycia i wycinkę drzew w miastach oraz nieprawidłowości przy podejmowaniu decyzji na temat ekranów akustycznych). W obręb starych peerełowskich osiedli, które dramatycznie dogęszcza się stawianymi chaotycznie nowymi budynkami (proces ten zachodzi intensywnie w atrakcyjnych lokalizacjach) wkroczyły szlabany, często w wyniku batalii o deficytowe miejsca parkingowe.

Polska przestrzeń wyraża nasz brak zaufania do współobywateli i brak chęci bycia razem, a także przestrzenną stratyfikację społeczną.

Różnorodność nie jest uważana za wartość, a aspiracje klasy średniej oraz polityka kolejnych rządów wzmacniają przywiązanie do indywidualnie, liberalnie rozumianej własności oraz brak odpowiedzialności za przestrzeń. Postawa taka manifestuje się również stosunkowo niewielką liczbą przedsięwzięć służących ogółowi – nowych parków czy placów zabaw, nie wspominając o miejscach wspólnych – żłobkach, przedszkolach, szkołach, przychodniach w nowych osiedlach – zaniedbanych w szerszej skali przez samorządy.

Istotnym problemem jest też brak koordynacji i współpracy między samorządami a zarządcami niezagospodarowanych obszarów należących do skarbu państwa, np. Agencją Mienia Wojskowego. Instytucja ta, skupiając się głównie na osiągnięciu jak najwyższego zysku ze sprzedaży atrakcyjnie usytuowanych działek, często o znaczeniu strategicznym dla rozwoju miast, ignoruje istniejące dokumenty planistyczne i zamierzenia lokalnych władz.

1.2.

Powyżej wstępnie tylko zarysowałam modele zamieszkiwania, ale przestrzeń naszego życia to również przestrzeń wspólna/publiczna, przestrzeń rekreacji i rozrywki, a także pracy. Coraz trudniej jest nakreślić precyzyjne granice pomiędzy wspomnianymi kategoriami, a ważnym nowym miejscem/nie-miejscem stała się w ostatnim czasie przestrzeń wirtualna. Pojawił się problem równoczesnego – dzięki urządzeniom mobilnym – funkcjonowania w obu rzeczywistościach (ten ostatni czynnik może być niedocenianym wciąż w Polsce, ważnym elementem kształtującym współczesną urbanistykę – np. chodniki z wydzielonym pasem dla osób korzystających ze smartfona). W refleksji nad otaczającą przestrzenią należy wziąć pod uwagę, że przestrzeń życia młodych Polaków z pokolenia „cyfrowych tubylców” (*digital natives*) to przede wszystkim internet, media społecznościowe oraz serwisy udostępniania fotografii i filmów, a także przestrzeń gier komputerowych, której związku z przestrzenią realną i ich wzajemne oddziaływanie również powinny stać się przedmiotem refleksji (o włączaniu gier komputerowych w kulturę świadczą ostatnie zakupy gier dokonywane przez instytucje tak szacowne jak nowojorska MOMA). Działania w przestrzeni wirtualnej mogą też uwrażliwiać na przestrzeń realną i wzbogacać wiedzę na jej temat (np. aplikacja *Urban Augmented Reality*, system informacji na temat architektury istniejącej, historycznej i planowanej w ważniejszych miastach Holandii, przygotowana przez NAI – Holenderski Instytut Architektury w Rotterdamie).

1.3.

Wygląd fizycznych przestrzeni wspólnych i ich kształt jest określony przez sposób życia Polaków – skoncentrowany na konsumpcji (również w odniesieniu do rekreacji i rozrywki), stymulowanej przez korporacje i rozrost galerii handlowych. Przepływ ludzi z przestrzeni publicznych – ulic, placów, skwerów – do centrów handlowych o coraz bardziej hybrydycznym charakterze powoduje zmianę funkcji tych pierwszych. Z jednej strony mamy tutaj do czynienia z ogólną tendencją „upiększania” miejsc wspólnego przebywania (na różnym poziomie) oraz realizacji reprezentacyjnych potrzeb szeroko rozumianej władzy („salony miejskie”), a z drugiej – z coraz częściej wyrażanymi przez mieszkańców potrzebami wspólnej rekreacji w zieleni, a także powrotu do pierwotnych handlowych funkcji miejskich w formie tradycyjnego targu. **Ponieważ podejmujący decyzje urzędnicy zwyczajowo pomijają szerokie i odpowiedzialnie rozumiane konsultacje społeczne, a procesy projektowania partycypacyjnego to wciąż pojedyncze inicjatywy,** po prezentacji przygotowanego na zlecenie projektu (bywa, że konkursy nie są organizowane) działania mieszkańców często przybierają formę protestów. Takie sytuacje, zazwyczaj będące wynikiem zaniechań czy nadużyć ze strony władzy, doprowadzają do ciągnących się latami konfliktów i pogłębiającego się braku zaufania do kompetencji decydentów.

Podobne konflikty budzi również zabudowa terenów zieleni, do czego na ogół dochodzi pod presją deweloperów, którzy – choć w strategiach marketingowych odwołują się do retoryki ogrodów – bezparadonowo wycinają wartościowe i stare drzewa. Przestrzenie zielone powstałe z powodu wymagań ujętych w warunkach zabudowy – powierzchnie biologicznie czynne – to często trawniki nad parkingami lub zielone, ale tylko w chwili oddawania budynków, dachy.

Nie zakłada się nowych parków, nie scala istniejących terenów zielonych, a nowe dzielnice prezentują się jak betonowe pustynie, ozdobione tylko stylizowanymi ogródkami o niewielkiej powierzchni.

Gorące debaty wywołuje przekształcanie działek w budowlane. Podobne kontrowersje dotyczą też zabudowywania terenów po rugowanych z miast ogródkach działkowych. Z tymi procesami wiąże się ogólny kryzys zawodu architekta krajobrazu, którego kompetencje w kształtowaniu ogrodów i parków są rzadko wykorzystywane.

1.4.

Kolejnym ważnym problemem jest **drenowanie historycznych centrów większych miast z funkcji miejskich i mieszkalnych**, ich macdonaldyzacja i disneylandyzacja oraz masowe procesy gentryfikacyjne. Centra obumierają, zmieniając się w parki tematyczne dla klasy średniej, tzw. *cappuccino city*. Ten trend utwierdza jeszcze propagowany przez władze mit miasta kreatywnego jako modelu rozwoju dla polskich miast. Tę doktrynę zakwestionowano w debacie o współczesnym mieście już jakiś czas temu, wskazując, że prowadzi do powstania znacznych zastępów obywateli przynależących do prekariatu; nadal jednak funkcjonuje w słowniku wielu polskich burmistrzów jako właściwy model rozwoju większych i średnich miast. Choć polepsza się estetyka fasad, remontuje się ulice i place, ustawia latarnie, obszary te stają się coraz bardziej monofunkcyjne, służąc wyłącznie konsumpcji i rozrywce. Nie ma tam już miasta – takie głosy rozlegają się powszechnie od Poznania po Kraków czy Warszawę – jest makieta z dużym zapleczem gastronomicznym przemierzana przez meleksy.

Nie dyskutuje się o kwestii kurczenia się miast, częściowo spowodowanego suburbanizacją, a częściowo depopulacją, u źródeł której leży znikanie miejsc zatrudnienia (np. dawnych dużych przedsiębiorstw

państwowych czy kopalni). Strategie dostosowane do warunków takich ośrodków miejskich odbiegają od przyjętego paradygmatu ciągłego wzrostu, umykają więc zazwyczaj z kręgu politycznej refleksji.

1.5.

W kontekście niewątpliwie poprawiającej się estetyki miast i wsi (remontowane ulice, elewacje, place, drogi, place zabaw) największym **problemem jest brak uporządkowania kwestii wielkoformatowej reklamy (chaos billboardów i szyldów) oraz niedostatek budownictwa realizowanego na podstawie sensownych projektów proponujących realizacje zwykłe, ale tworzące tzw. dobry środek**. Jeśli polska urbanistyka jest w głębokim i pogłębiającym się kryzysie, to kryzys ten przejawia się również w skali mikro – upodobaniem do kiczu, wystawności, nieadekwatnością rozwiązań materiałowych, ich tandetą i pstrokacizną, którą nadal próbujemy tłumaczyć odreagowaniem szarzyzny PRL. Zabudowa – każdego rodzaju, ale pewnie w największym stopniu ta jednorodzinna – pokazuje wewnętrzny przymus konstruowania na nowo własnej tożsamości, aspiracji i ambicji, a także kompleksów. Na ten grunt niepewności pada ziarno modeli kreowanych przez polskie seriale telewizyjne, tkwiące w nas poczucie niższości i ciągle porównywanie się z tzw. Zachodem. „Polacy żyją życiem cudzym, wśród pożyczonych dekoracji, stylizując się według wzorów gwiazd filmowych, bohaterów oper mydlanych, «ludzi z sąsiedztwa» i strzępów własnych tradycji”⁷. Często nie akceptujemy naszych własnych, przeważnie chłopskich korzeni, nie asymilujemy pamiątek rodzinnych i mebli, choćby z PRL, nie potrafimy podejść krytycznie do proponowanych nam wzorów; króluje pragmatyczna tandeta, często udająca prestiż. Kwestia indywidualnych gustów i wyborów estetycznych jest z pewnością jedną z głównych przyczyn tego stanu rzeczy.

Polski design i architektura mają dobre tradycje i niezłych twórców, ale wszyscy wiemy, że w naszej przestrzeni publicznej dominuje dzisiaj chaos i kicz. Czy to ma być odzwierciedlenie naszej tożsamości? Czy to ma kształtować wizerunek Polski? To naprawdę ważne pytania dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Radosław Sikorski⁸

Niska kultura architektoniczna Polski niewątpliwie wynika ze złożonych, długotrwałych procesów historycznych, ale także braku podstawowej wiedzy na temat architektury i znaczenia przestrzeni dla społeczności i jednostek. To w pierwszym rządzie brak podstawowej edukacji architektonicznej, która powinna być wprowadzana jako wiedza o otoczeniu i środowisku już od przedszkola, a następnie wzbogacona przez włączanie wątków dotyczących architektury do wychowania plastycznego (które dopiero wraca do postawy programowej po kilku latach nieobecności). Ten niedostatek skutkuje całkowitym brakiem narzędzi do zrozumienia architektury w jej złożoności i uwarunkowaniach, a co za tym idzie, możliwości jej rzetelnej, krytycznej oceny. Poważne zaniechania dotyczą też edukacji zawodowej – w pierwszym rządzie brakuje dobrych podręczników z historii i teorii architektury, szczególnie współczesnej, co sprawia, że w debacie na jej temat mamy do czynienia z płytką i pozbawioną faktycznego znaczenia dyskusją.

Przy pokazywaniu architektonicznych sukcesów i sztandarowych realizacji dochodzi do niebezpiecz-

7 Piotr Winskowski, *Dom u-miarkowany*, w: „Autoportret”, 2 [31] 2010, s. 56

8 www.msz.gov.pl/aktualnosci/msz_w_mediach/sikorski__polska_potrzebuje_wlasnego_stylu__ktory_bedzie_wizytowka_w_swiecie_depesza_pap_24_04_2013

nego przekłamania: propaguje się złudzenie, że jest to model dla wszystkich. Minimalistyczny, precyzyjnie wykonany detal po pierwsze jest opresyjnie niezyciowy, ale przede wszystkim niebotycznie wręcz kosztowny. **Podstawową bolączką w Polsce nie jest brak znakomitej spektakularnej architektury, ale ogromny brak „zwykłości” na dobrym poziomie; architektury, a nawet po prostu budownictwa tworzącego kulturę, niewyrządzającego krzywdy krajobrazowi, stosującego materiały dobrej jakości – czyli obejmującego wszystkie elementy znajdujące się w definicjach ładu przestrzennego – konstruującego ten cały środek, rodzaj przyzwoitej bazy.**

2. Diagnoza

2.1. Architektura poza kulturą

Architektury wciąż nie postrzega się jako części sfery kultury, choć ta sytuacja powoli zaczyna się zmieniać. Zainteresowanie architekturą pozostaje elitarne i w znacznym stopniu ograniczone do związanych z nią grup zawodowych. Debata architektoniczna często sprowadza się do dyskusji o estetyce i stwierdzenia, że wszystko jest kwestią gustu. Racjonalna, mierzalna ocena wartości budynków wynikająca z rozwiązań funkcjonalnych, wpisania w kontekst i lokalne uwarunkowania ustępuje wyraźnemu i niebezpiecznemu przesunięciu aksjologicznemu w stronę wrażenia odbiorcy.

Przyczyny takiego stanu rzeczy są wielorakie. Na poziomie instytucji państwowych wynika to z międzyresortowego statusu architektury. Przynależy ona formalnie do Ministerstwa Infrastruktury, pozostaje jednak – siłą rzeczy – poza głównym nurtem jego działań. Nie podlega Ministerstwu Kultury i Dziedzictwa Narodowego, zatem nie figuruje w programach strategicznych ministerstwa, a w konkursach grantowych znajduje się w obrębie szeroko rozumianych sztuk wizualnych, którą to kategorię w sposób oczywisty rozsadza (symptomatyczne jest nieprzyznawanie odznaczenia Gloria Artis w dziedzinie architektury; w 2014 roku tym odznaczeniem została uhonorowana „Architektura-murator”, jednakże nagrodę przyznano w dziedzinie upowszechniania kultury). O ile jeszcze architektura historyczna ma bezpieczny status dziedzictwa, tak **architektura współczesna – określająca ramy, w których życie toczy się dzisiaj – nie jest przedmiotem troski i systemowych działań.** Sytuacja ta bulwersuje tym bardziej, że – jak mówi wytarta już dość klisza – od architektury nie sposób uciec, a zatem powinna interesować wszystkich.

Powodem takiego stanu rzeczy jest również trudność, którą nastęrcza architektura elitom kulturalnym. Choć malarstwo swobodnie włączane jest w eseistykę i poezję, to architektura, która wymaga wielowarstwowej (ale też często pragmatycznej, czytaj: trywialnej) analizy – funkcji, rozwiązań materiałowych, wpisania w kontekst – budzi zakłopotanie. Z pewnością sytuacja ta jest wynikiem wieloletnich zaniechań edukacji architektonicznej w procesie edukacji przedszkolnej i szkolnej, która powinna dostarczać podstawowych narzędzi refleksji i zapoczątkowywać zainteresowanie wątkami związanymi z historycznym i współczesnym dziedzictwem, a także z procesami powstawania nowych współczesnych budynków.

Działu poświęconego architekturze na próżno szukać w głównych mediach i na ważniejszych portalach – i tu również pojawia się poważny problem z jej kategoryzacją. Jeśli informacja dotyczy wydarzeń o charakterze artystycznym, tekst może pojawić się w dziale „kultura”, jeśli zaś nowych budynków – zazwyczaj włączany jest w szeroki obszar inwestycji lub gospodarki, gdzie znika z pola zainteresowania elit.

2.2. Hermetyczność i specjalizacja

Problemem współczesnej edukacji i wiedzy architektonicznej jest nadmierna specjalizacja i zamknięcie w obrębie poszczególnych dziedzin. Społeczeństwo nie postrzega architektury jako domeny dotyczącej wszystkich, a raczej jako pole działania fachowców. Inne aspekty powstawania architektury (uwarunkowania społeczne, polityczne, ekonomiczne) włączane są w obszar refleksji za mało i niezbyt kompetentnie. Problemem jest również niezrozumiały język – szczególnie urzędowy, ale i ten używany przez architektów – który często blokuje mechanizmy partycypacji mieszkańców i użytkowników w procesach planowania i projektowania poszczególnych inwestycji i terenów.

Taki stan rzeczy ma źródło również w procesach edukacji i dyskursu architektonicznego, koncentrujących się na osiągniętych efektach estetycznych, a nie na analizie kontekstu i skutków społecznych projektowanych obiektów. Poważnym problemem jest cechujący społeczeństwo brak umiejętności różnicowania rozwiązań jakościowych w kontekście życia i wyborów architektury (dyktat estetyczny seriali). Brak też znaczących osobowości proponujących coś więcej niż powielanie wzorców estetycznych. Bolączką jest koncentrowanie się na wizualnych aspektach architektury współczesnej, z wyraźnym podziałem na architekturę tradycyjną i nowoczesną. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest brak osób potrafiących tłumaczyć te wątki na język zrozumiały przez ogół. Również odwoływanie się do dobrych wzorów dokonuje się w obrębie paradygmatu estetycznego, bez analizy kontekstu.

Brak jest osób uprawiających krytykę architektoniczną w sposób kompetentny i merytoryczny, a jednocześnie bezinteresowny. W kręgu profesjonalnym przeważają wzajemne zależności między architektami, a w kręgu popularnym ocena architektury zasadza się właściwie wyłącznie na kategoriach estetycznych. Promowana jest również nowość i nowoczesność rozwiązań, te bowiem znajdują uznanie we współczesnej kulturze. W niebyt odeszła architektura regionalna (choć gdzieś próbuje się ją wskrzesić) oraz materiały pokazujące upływ czasu, starzenie, wspomagające egzystencjalne oparcie, jakie może dać człowiekowi architektura⁹. To wypłukanie z bodźców pozawizualnych oraz estetyka pozbawiona indywidualnego nacechowania (strywializowany styl międzynarodowy, globalny) powodują powstawanie charakterystycznych dla płynnej nowoczesności nie-miejsc¹⁰.

2.3. Brak mechanizmów finansowania

Brakuje mechanizmów gwarantujących dopływ środków i stałą pracę na rzecz promocji i edukacji architektonicznej, szczególnie w aspekcie budowania świadomości społecznej. Architektura tkwi gdzieś pomiędzy dyscyplinami i ministerstwami, nie wchodzi w kompetencje resortów, nie istnieją też konkretne programy nakierowane na podnoszenie świadomości architektonicznej (poza programem Architektura+, którego Narodowe Centrum Kultury ostatecznie nie uruchomiło). Wystarczy przeanalizować sytuację polskiego filmu przed powołaniem Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej i po tym, żeby dobitnie zobaczyć, jak utworzenie stałego źródła dofinansowania ambitnych projektów w ciągu kilku lat diametralnie zmieniło sytuację. Twórcy projektów związanych z architekturą muszą aplikować w ramach programów grantowych o bardzo szerokiej tematyce, a ich plany trzeba gruntownie modyfikować wobec wymagań wnioskodawcy (dotyczy to wszystkich programów MKiDN, w których architekturę się „upycha” w sztukach wizualnych bądź dziedzictwie, mimo że do tych kategorii często nie przystaje). Analogicznie ma się

9 Juhani Pallasmaa, *Oczy skóry. Architektura i zmysły*, przeł. Michał Choptiany, Kraków 2012

10 Marc Augé, *Nie-miejsca. Wprowadzenie do antropologii hipernowoczesności*, przeł. Roman Chymkowski, Warszawa 2010

sytuacja z promocją polskiej architektury za granicą, jak dotąd rzadko realizowanej ze środków Instytutu Adama Mickiewicza. Z całą pewnością brakuje w tym względzie regularnych programów stymulujących rozwój zjawisk, refleksję nad nimi w sposób systemowy, umożliwiający długofalowe działanie (a nie tylko realizację punktowych projektów).

2.4. Brak rzetelnej wiedzy na temat polskiej architektury nowoczesnej i współczesnej

W ośrodkach uniwersyteckich (wydziały architektury na politechnikach) poszerza się wiedzę na temat architektury, ale jej efekty nie są rozpowszechniane. Publikacje politechniczne mają niewielki zasięg. Powszechnie słychać krytyczne głosy na temat ogólnej festiwalizacji kultury, natomiast **architektura nie doczekała się nawet jednego znaczącego ogólnopolskiego festiwalu**, co świadczy o problemie z jej upowszechnianiem. Brakuje cyklicznej imprezy, która pokazywałaby potencjał społeczny tej dyscypliny. Podobnie jest z udziałem architektów w życiu społecznym i wprowadzaniem ważnych problemów i wiedzy do publicznej debaty. Mamy do czynienia z dojmującym brakiem opracowań i świadomości wagi popularyzacji – co skutkuje słabym potencjałem promocyjnym dyscypliny (nie mówiąc o opracowaniach anglojęzycznych). Powoli zapełnia się luka dotycząca klasycznych tekstów teoretycznych, brak jednak edycji współczesnych książek kształtujących debatę o przestrzeni, architekturze i mieście, które mogłyby dostarczyć krytycznych narzędzi do analizy zachodzących w Polsce zjawisk. Nie prowadzi się systematycznych badań nad architekturą i nie popularyzuje ich wyników w skali kraju. Muzeum Architektury we Wrocławiu spełnia tę rolę niewystarczająco, właściwie wyłącznie w skali miasta i dla środowiska architektonicznego.

3. Instytucje promocji architektury

Promocją architektury skierowaną do polskich odbiorców zajmują się głównie organizacje i stowarzyszenia zawodowe (Towarzystwo Urbanistów Polskich TUP, Stowarzyszenie Architektów Polskich SARP i jego poszczególne oddziały, Izba Architektów i jej oddziały), organizacje pozarządowe (m. in. Centrum Architektury, Instytut Architektury, Fundacja Bęc Zmiana) oraz – jako jedną z dziedzin sztuki – instytucje państwowe (Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie, Narodowy Instytut Dziedzictwa oraz sporadycznie inne muzea i galerie). Popularyzację polskiej architektury prowadzą także odpowiednie wydziały uczelni wyższych, na których wykładana jest architektura i urbanistyka, oraz Muzeum Architektury we Wrocławiu, posiadające własną kolekcję oraz organizujące wystawy czasowe.

Promocją poza granicami kraju zajmują się na niewielką skalę Instytuty Polskie, Zachęta – Narodowa Galeria Sztuki (w ramach prowadzenia Pawilonu Polskiego na Biennale Architektury w Wenecji), organizacje pozarządowe (np. wystawa *Na przykład. Dom Polski* Centrum Architektury) oraz sporadycznie podmioty komercyjne (anglojęzyczna wersja książki *101 najciekawszych polskich budynków dekady*, Warszawa: Agora SA, 2011). Inicjatywy promujące współczesną architekturę znajdują również – choć z rzadka – wsparcie Instytutu Adama Mickiewicza (ostatnio ulega to poprawie).

Główne problemy:

- Brak instytucji odpowiedzialnej za promocję architektury na poziomie krajowym.
- Ograniczenie postrzegania architektury do jednej z dziedzin sztuki.
- Brak kompletnych baz danych i informacji o architekturze współczesnej i dawnej.
- Niewystarczająca liczba projektów skierowanych do odbiorców spoza branży (elitarność).
- Brak dobrych wzorców skierowanych do szerokiego grona odbiorców – omawiane przykłady architektury mieszkaniowej często są obiektami drogimi, oderwanymi od przeciętnych możliwości (brak możliwości adaptacji w warunkach „gospodarczych”).

3.1. Stowarzyszenie Architektów Polskich SARP

Grupami docelowymi działań promocyjnych SARP są głównie działający architekci, nauczyciele akademicki oraz studenci architektury i urbanistyki oraz architektury krajobrazu. Część działań – przede wszystkim debaty i wystawy – adresowana jest do szerszego grona odbiorców i dotyczy spraw związanych z przestrzenią i architekturą miasta, w którym działa organizujący wydarzenie oddział stowarzyszenia. Jakość tej działalności i oferta merytoryczna danego oddziału zależy w znacznym stopniu od osób działających w zarządzie i od prężności i siły samego środowiska. Na tym tle w ciągu ostatniej dekady warto wyróżnić oddziały katowicki i wrocławski, a ostatnio także warszawski, w których nastąpiła również znaczna wymiana pokoleniowa wśród członków zarządu.

- **„Arch”** – magazyn architektoniczny poruszający temat architektury w kontekście kulturowym, społecznym i gospodarczym. Każdy numer zawiera prezentacje realizacji architektonicznych w Polsce, informacje dotyczące rozstrzygnięć i bieżących konkursów, wiadomości ze świata. Specjalny dział poświęcony jest młodym architektom. Na łamach czasopisma pojawia się też krytyka architektoniczna.
- **Wystawy** – Kraków: wystawy pokonkursowe, prac studenckich (Stypendium im. B. Lisowskiego), prac architektów (w tym fotografii i rysunków) oraz podsumowujące wyjazdy studialne organizowane przez tutejszy oddział stowarzyszenia. Warszawa: wystawy pokonkursowe, prac członków, dodatkowo wystawy laureatów Honorowej Nagrody SARP, wystawy twórczości wybranych biur i architektów (np. Helmut Jahn. Architektura + Przestrzeń miejska).

W pozostałych miastach wystawy pokonkursowe oraz organizowane w ramach wydarzeń, festiwalu itp.

- **Spotkania / debaty** – m.in. cykle „Spotkania z mistrzami” i „Mistrzowie architektury” odpowiednio w Krakowie i Katowicach, skierowane do studentów i architektów prezentacje prac i projektów czołowych praktykujących polskich i zagranicznych architektów. Debaty dotyczące konkursów organizowanych przez SARP, spotkania wokół wydawnictw o architekturze.

- **Westival Architektury w Szczecinie** – cykliczny festiwal promujący architekturę wśród mieszkańców Szczecina, skupiający się na tematyce miejskiej, w tym debacie o polskiej architekturze w kontekście globalnym, problematyce środowiska zbudowanego, zmianach zachodzących w przestrzeni polskich miast.
- **Śląskie Dni Architektury** – cykle spotkań, warsztatów i wystaw organizowanych przez katowicki oddział SARP, połączone z prezentacją projektów i ogłoszeniem zwycięzców nagrody architektonicznej województwa śląskiego. Program obejmuje prezentacje pracowni i architektów, wystawy poruszają tematykę współczesnej architektury i przestrzeni miejskiej.
- **Dolnośląski Festiwal Architektury** – cykliczne wydarzenie o zasięgu wojewódzkim, którego celem jest promocja architektury i przybliżenie problematyki związanej z przestrzenią publiczną szerokiemu gronu odbiorców, jak również zachęcenie do aktywnego jej współtworzenia. Adresatami wystaw, wykładów i spotkań są także studenci i profesjonaliści.

3.2. Izby Architektów

Działalność promocyjna ograniczona do profesjonalistów, czynnie działających architektów. Promocja dotyczy głównie zagadnień techniczno-organizacyjnych, prawnych i realizacyjnych omawianych projektów i ich twórców, a nie samej jakości architektonicznej. Izby nie zajmują się krytyką architektoniczną.

- **Warsztat Architekta** – portal i baza danych skierowane do czynnych członków Izby Architektów RP. Portal dostarcza podstawowych informacji związanych z codzienną pracą. Zawiera m.in. kompendium wiedzy praktycznej, druki, bazę aktów prawnych, informacje o szkoleniach, bazę architektów i wirtualną galerię prac.
- **„Zawód: Architekt”** – ogólnopolskie czasopismo Izby Architektów RP. Ukazuje się od 2007 roku jako następca wydawanego od 2004 roku Biuletynu Izby Architektów. To praktyczny magazyn zawodowy o charakterze warsztatowo-organizacyjnym z elementami biznesu i prawa. Programowo nie pojawiają się tam prezentacje projektów i realizacji ani krytyka architektoniczna. Nie są przyjmowane także teksty studenckie.

3.3. Towarzystwo Urbanistów Polskich TUP

W zależności od oddziału prowadzona działalność ma charakter bardziej lub mniej otwarty. Konferencje, debaty i wydawnictwa są skierowane głównie do urbanistów i architektów, czasami organizuje się spotkania otwarte dla szerszej publiczności, poświęcone problemom bieżącym. Towarzystwo jest również organizatorem Konkursu na Najlepiej Zagospodarowaną Przestrzeń Publiczną (pod honorowym patronatem prezydenta RP).

- **Konkurs na Najlepiej Zagospodarowaną Przestrzeń Publiczną** – konkurs mający na celu propagowanie najlepszych, utrzymanych na wysokim poziomie przedsięwzięć urbanistyczno-architektonicznych oraz promocję rozwiązań o wysokiej wartości społecznej, tworzących nową jakość polskiej przestrzeni. Przedmiotem konkursu są przestrzenie publiczne zrealizowane przez dowolny podmiot gospodarczy lub administrację publiczną.
- **„Przegląd Urbanistyczny”** – wydawane przez oddział wrocławski jedyne polskie pismo zajmujące się problemami urbanistyki. Prezentuje problemy, doświadczenia i dobre praktyki

- ... w sferze gospodarki przestrzennej, planowania i urbanistyki, występujące w różnych regionach Polski. Autorami tekstów są wybitni specjaliści i eksperci, którzy z perspektywy ogólnopolskiej i międzynarodowej przedstawiają swoje obserwacje i poglądy na temat aktualnych problemów gospodarowania przestrzenią.
- **Spotkania i debaty** – na przykład krakowski oddział TUP włączył się w 2013 roku w debatę publiczną dotyczącą przyszłości modernistycznego Hotelu Cracovia, zorganizowaną na Politechnice Krakowskiej.

3.4. Uczelnie

Działania skierowane do nauczycieli akademickich, teoretyków, praktykujących architektów, branży budowlanej, studentów wydziałów architektury. Przeważnie nie aktywizują lokalnej społeczności, nie promują architektury na zewnątrz (także z powodu braku środków).

- **Warsztaty studenckie** – zróżnicowana oferta warsztatów adresowanych do studentów architektury lub architektury krajobrazu. Pomimo wciąż rozszerzającej się tematyki i formuły tego typu przedsięwzięć (realizacje tymczasowych obiektów, adaptacje lokali wydziałowych; ostatnie warsztaty OSSA w Gdańsku i Wrocławiu, BAZA w Krakowie) zdecydowanie brak warsztatów interdyscyplinarnych angażujących studentów i wykładowców takich dziedzin związanych z architekturą jak socjologia, antropologia, historia sztuki.
- **Konferencje naukowe** – o mocno ograniczonym zasięgu i tematyce związanej z bieżącą działalnością organizatorów (katedr).
- **Wydawnictwa** – nikły zasięg i słaba dostępność, brak promocji, nieobecne w szerszej dystrybucji.

3.5. Narodowy Instytut Dziedzictwa

Promocja dziedzictwa architektonicznego skierowana do szerokiego grona odbiorców w kraju. Prowadzenie debaty publicznej, archiwizacja i udostępnianie zasobów związanych z dokumentacją zabytków architektonicznych na terenie Polski.

- **Portal e-zabytek.nid.pl** – baza danych umożliwiająca przeglądanie różnorodnych informacji o polskich zabytkach architektury. Strona umożliwia analizowanie danych przestrzennych dotyczących zabytków wpisanych do rejestrów, obiektów uznanych za pomniki historii oraz polskich miejsc wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO.
- **Wystawy tematyczne** są elementem działań NID na rzecz upowszechniania wiedzy o polskim dziedzictwie i związanych z nim działaniach konserwatorskich. Do tej pory zorganizowane zostały m.in. : „Drewniane cerkwie w polskim i ukraińskim regionie Karpat”, „Drewniana architektura sakralna w Polsce”, „Polska architektura ceglana na przestrzeni wieków”. NID publikuje również czasopismo „Ochrona zabytków”.

3.6. Muzeum Architektury we Wrocławiu

Muzeum prowadzi działalność skupioną na wystawach czasowych dotyczących historii architektury ze szczególnym uwzględnieniem Wrocławia oraz dodatkowo zajęcia edukacyjne i działalność wydawniczą. Placówka o ważnej historii i dużej renomie, jedyne tego typu muzeum w Polsce. Udostępnia bazę informacji

(archiwum budowlane), którym jednak niełatwo się posługiwać ze względu na archaiczną formę strony internetowej.

- **Wystawy** – muzeum udostępnia trzy wystawy stałe: architektury romańskiej, rzemiosła artystycznego od XII do XX wieku i architektury Wrocławia. Galeria jednego projektu: dziesięć razy w roku prezentowany jest jeden prestiżowy i ważny w skali Polski projekt budynku. Ekspozycje rozpoczynają się od wernisażu, podczas którego autorzy projektów wygłaszają na ich temat wykłady. Muzeum co roku przygotowuje także program wystaw czasowych.
- **Spotkania** – poza wykładami w ramach galerii jednego projektu muzeum prowadzi działalność edukacyjną w formie wykładów i warsztatów dotyczących historii architektury, skierowanych do wszystkich grup odbiorców (w tym do dzieci i seniorów).
- **Działalność wydawnicza** związana jest z prezentowanymi w muzeum wystawami czasowymi oraz jego zbiorami (np. monografia biura JEMS); publikacje cechuje merytoryczna rzeczowość i wysoka jakość edytorska, są one jednak mało dostępne poza muzeum (problem szerszej promocji i dystrybucji).
- **Dokumentacja architektury** – baza materiałów archiwalnych („Archiwum Budowlane”) o ograniczonym zasięgu, dokumentacja bieżącej twórczości architektonicznej.

3.7. Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie

- **Festiwal „Warszawa w budowie”** – tym festiwalem MSN rozpoczęło ważną debatę o mieście, jego przestrzeni i architekturze. Miała to być z założenia (i to się z znacznym stopniem udało) być impreza praktyczna, podczas której wspólnie z uczestnikami tworzy się instrukcję obsługi stolicy. Program zaprojektowano w taki sposób, by nie tylko udostępniać wiedzę, ale też wskazywać sposoby jej wykorzystania oraz podnosić jakość miejskiego życia. Ma zachęcać do aktywnego uczestnictwa w życiu stolicy. Tematy dotychczasowych edycji od 2009 oscylowały wokół różnych żywotnych dla stolicy kwestii, ostatnia dotyczyła zawodu architekta. Nie bez znaczenia jest fakt zamieszczania na stronie muzeum pełnej dokumentacji wideo wykładów i debat. MSN zajmuje się również dokumentacją prac ważnych artystów, w tym architektów – m.in. spuścizną Oskara Hansena (muzeum uzyskało na ten cel grant z Graham Foundation). Ogromnym sukcesem MSN jest wylansowanie mody na architekturę wśród pokolenia obecnych warszawskich dwudziesto- i trzydziestolatków.
- **Działalność wydawnicza** zainicjowana wspólnie z wydawnictwem Karakter dotyczy właśnie postaci świata sztuki, które muzeum świadomie lansuje na niwie międzynarodowej. W wypadku architektury to Zofia i Oskar Hansenowie i głośna książka Filipa Springera *Zaczyn*, która w znacznym stopniu pobudziła zainteresowanie społeczną rolą architektury.

3.8. ZACHĘTA – Narodowa Galeria Sztuki

Institucja, która jest operatorem projektów grantowych finansowanych z budżetu MKiDN, poświęconych sztukom wizualnym, w tym architekturze.

- **Promocja za granicą** – Biennale Architektury w Wenecji, wystawy w Pawilonie Polskim. Projekty realizowane pod egidą Zachęty cieszą się dużym uznaniem weneckiej publiczności

- ... i międzynarodowej krytyki; są także zauważane przez międzynarodowe jury. W 2008 roku wystawa *Hotel Polonia* (kuratorzy: Grzegorz Piątek, Jarosław Trybuś, artyści: Nicolas Groszpiere, Kobas Laksa) została uhonorowana Złotym Lwem, a w 2012 roku pokaz Michała Libery i Katarzyny Krakowiak otrzymał wyróżnienie. Działanie Zachęty cechuje na tym gruncie wysoki profesjonalizm, trzeba jednak zwrócić uwagę, że przyznawane na ekspozycje środki MKiDN (350 tys, w 2014 roku) to kwota wysoce niewystarczająca (wielokrotnie niższa niż budżety większości państw zachodnich). Pawilon Polonia, miejsce w którym realizowane są wystawy, wymaga gruntownego remontu i inwestycji w wystawienniczą infrastrukturę.
- > **Wystawy** – m. in. *Ku formie otwartej* – wystawa retrospektywna Oskara Hansena, *Fundamenty pamięci* – wystawa Daniela Libeskinda, *Monument – Architektura Adolfa Szyszko-Bohusza*, z Instytutem Architektury;
 - > **Wydarzenia** – Spotkania i debaty, promocje książek z udziałem autorów (m.in. *Architektura Polski Niepodległej*; *Coś, które nadchodzi. Architektura XXI wieku*; „Architektura w akcji” – cykl spotkań Fundacji Architektury; Cykl Huberta Trammera; działalność kuratorska Gabrieli Świttek i publikacje, m. in. *Aporie architektury*, wyd. Zachęta

4. Stowarzyszenia i fundacje

4.1. Centrum Architektury

To jedna z pierwszych organizacji, w których architektura znajduje się w samym centrum zainteresowania i działań, a nie jest tylko jedną ze ścieżek.

Fundacja Centrum Architektury zainicjowała krytyczne edycje ważnych pozycji z teorii architektury (ogromny sukces wydania *W stronę architektury Le Corbusiera*, jego kontynuacja w postaci edycji *Kiedy katedry były białe*), publikacje monograficzne (*AR/SP*), atlasy architektury modernistycznej Warszawa (SAS – Saskiej Kępy, ŻOL – Żoliborza, organizowanie problemowych i popularyzatorskich wystaw – *Przekierowanie* na festiwalu Łódź Design, czy *Na przykład. Dom polski* – wystawa objazdowa, mająca na celu popularyzację elitarnej polskiej architektury (pokazana w Berlinie, Wiedniu i Madrycie). Organizator popularyzatorskich wydarzeń o popowym (w dobrym tego słowa znaczeniu) zacięciu. Przykładem może być zorganizowane przez Centrum odtworzenie dwóch wykładów Le Corbusiera, w rolę którego wcielił się fotograf Nicolas Groszpiere.

4.2. Instytut Architektury

Krakowska organizacja pozarządowa, która zajmuje się refleksją nad architekturą w różnych kontekstach.

Kurator i organizator wystawy *Za-mieszkanie 2012. Miasto ogrodów, miasto ogrodzeń* (Muzeum Narodowe w Krakowie, festiwal Łódź Design) ukazującej problemy i stan współczesnej polskiej architektury mieszkaniowej. Organizator wystawy *Reakcja na modernizm. Architektura Adolfa Szyszko-Bohusza* – pierwszej monograficznej wystawy jednego z najważniejszych polskich architektów modernizmu międzywojennego.

Zwycięzca konkursu na pawilon polski na Biennale w Wenecji w 2014 roku – projekt wystawy *Figury niemożliwe* dotyczącej skomplikowanych relacji polityki i modernizmu w odradzającej się Polsce.

Wydawca książek poświęconych architekturze, m.in. głośnej *Oczy skóry* Juhaniego Pallasmy, katalogów wystaw, a ostatnio pierwszej z serii monografii architektów poświęconej Adolfowi Szyszko-Bohuszowi.

4.3. Fundacja Bęc Zmiana

Wydawca „Notesu.na.6.tygodni” i aktywny uczestnik debaty na temat społecznej roli architektury, jeden z niewielu aktorów wychodzących zdecydowanie poza praktykę estetycznego ujmowania architektury. Formy: wywiady z architektami, festiwal Synchronicity organizowany co roku w Warszawie, publikacje (*Coś, które nadchodzi*, *Wynajęcie*, *Koszmar partycypacji*, *Miasto-zdrój*), organizowanie wykładów, debat, wystaw. Architektura jest wprawdzie tylko jedną z ważnych ścieżek, którymi podąża Bęc Zmiana, jednak fakt dobrej znajomości środowiska warszawskiego oraz intensywny udział w wydawaniu publikacji krytycznych na temat współczesnej urbanistyki i budownictwa sprawiły, że fundacja należy do najbardziej opiniotwórczych mediów w tym względzie, szczególnie dla środowisk lewicowych.

4.4. Futuwawa

Organizowany przez Fundację Puszka coroczny konkurs zlokalizowanych w Warszawie projektów architektonicznych oraz z pogranicza architektury i sztuki, planowania przestrzennego, urbanistyki, architektury krajobrazu. Dzięki dużemu zasięgowi i zgromadzonym zasobom inicjatywa ta budzi zainteresowanie internautów, a przez przedstawione projekty zwraca uwagę na problemy przestrzeni miejskiej w stolicy. Angażuje użytkowników do obejrzenia projektów, ich oceny i zgłoszenia na ich zdaniem najlepsze. Brak selekcji z jednej strony pozwala na szersze spojrzenie na projektowanie, z drugiej jednak wprowadza chaos i zaciera granice między dobrymi a kiepskimi lub wręcz szkodliwymi rozwiązaniami.

Powstawało także wiele nowych inicjatyw w obrębie portalu społecznościowego Facebook; są to m. in. *Powojenny modernizm*, *Ratujmy mozaiki*, fanpage architektury modernistycznej poszczególnych miast.

4.5 Organizacje pozarządowe działające na rzecz przestrzeni w poszczególnych miastach

Należy wspomnieć również stowarzyszenia i organizacje działające na rzecz poprawy przestrzeni w poszczególnych ośrodkach miejskich, wśród nich Stowarzyszenie odBlokuj z Warszawy (działające na rzecz poprawy jakości środowiska mieszkaniowego), Napraw Sobie Miasto z Katowic, Przestrzeń – Ludzie – Miasto z Krakowa, Zielony Zakrzówek z Krakowa, Tu było tu stało z Warszawy (organizacja poszerzająca wiedzę na temat architektury, która została zburzona). Początkiem działań tych organizacji zazwyczaj były konkretne akcje na rzecz widocznej zmiany – w wypadku NSM chodziło o umycie dworca w Katowicach–Ligocie, stowarzyszenie odBlokuj realizowało rewitalizację podwórek na warszawskiej Pradze – kontynuowane na szerszą skalę przez akcje artystyczne, procesy partycypacyjne przy projektowaniu konkretnych przestrzeni, zgłaszanie uwag do studiów i planów miejscowych, itp.

W kształceniu polskich architektów brakuje refleksji, a teoria architektury nie zajmuje ważnego miejsca w programie studiów architektonicznych polskich politechnik. Słabość myśli architektonicznej wydaje się mieć przełożenie na jakość powstającej w Polsce architektury, która niejednokrotnie odtwarza modne zachodnie formy, a pomija lub trywializuje lokalny dorobek. Pokutuje pogląd, że „architekci nie czytają”. Powoli zaczynają się jednak pojawiać publikacje architektoniczne skierowane do szerszego grona odbiorców, rośnie popularność książek o architekturze i liczba relacji na ich temat w mediach głównego nurtu.

Architektoniczną niszę wydawniczą odkryły wydawnictwa Karakter, Centrum Architektury, Instytut Architektury, również Fundacja Bęc Zmiana. Ostatnio dołączyło jeszcze wydawnictwo 40 000 malarzy oraz Dodo Editor. Publikowane są jednak przede wszystkim najgłośniejsze książki architektoniczne mające szanse na komercyjny sukces (Peter Zumthor, Rem Koolhaas, Le Corbusier, Robert Venturi – wydawane w wysokich nakładach 6-7 tys. sztuk), powoli dołączają do nich opracowania dotyczące polskiej architektury (realizowane raczej przez podmioty z misją – CA i IA, wyjątkiem są głośny *Zaczyn* i *Żle urodzone* Filipa Springera).

Publikacje ukazujące się na uczelniach politechnicznych nie trafiają raczej do ogólnego obiegu i mają nisko nakłady (rzędu kilkuset sztuk), a poziom edytorski zazwyczaj pozostawia wiele do życzenia.

Interesująco – tak od strony edytorskiej, jak i merytorycznej – prezentują się wydawnictwa Muzeum Architektury we Wrocławiu, w większości jednak niedostępne w ogólnej dystrybucji.

Brakuje tłumaczeń istotnych podręczników architektury czy krytycznej antologii tekstów źródłowych, książek bardziej skomplikowanych w opracowaniu, których przygotowanie wymaga dużych nakładów finansowych. Nie ukazują się też opracowania prezentujące najnowsze badania na temat architektury polskiej XX wieku (wyjątkiem *Architektura postmodernistyczna*, t. I i II pod red. Lidii Klein).

5.1. Czasopisma architektoniczne

W dobie kryzysu mediów papierowych zmiany zachodzą również w polskich czasopismach architektonicznych. Dostęp do informacji o nowych spektakularnych inwestycjach, teraz zapewniany przez internet, spowodował profilowanie, ale też kryzys miesięczników architektonicznych.

Obecnie ukazują się:

- › „Architektura-murator” – czasopismo-instytucja, zasłużony organizator seminariów, konkursów (Życie w Architekturze, ale także np. konkursów dla studentów architektury) wystaw (np. w 2006 roku, we współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, wystawy „Polska. Ikony architektury”, pokazywanej nie tylko w kraju, ale także jako element promocji Polski za granicą) oraz imprez środowiskowych i popularyzatorskich. Ostatnio miesięcznik została uhonorowany nagrodą Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego za wkład w upowszechnianie kultury.
- › „Architektura & Biznes”
- › „Arch” – czasopismo Stowarzyszenia Architektów Polskich
- › „Zawód architekt” – wydawany przez Izbę Architektów
- › Ponadto problematyki przestrzeni dotyczą szerzej:

- › Kwartalnik „Autoportret. Pismo o dobrej przestrzeni” wydawany przez Małopolski Instytut Kultury – zajmuje się antropologią przestrzeni w interdyscyplinarnych kontekstach, publikuje numery tematyczne (ostatnie wydania to: „Ograniczenie”, „Przestrzeń wiedzy”, „Ruch”)
- › Kwartalnik „Miasta” wydawany przez środowisko „Republiki Nowej” – podejmuje tematykę mieszkaniową i społeczniana, miejskich potrzeb seniorów, kultury mobilności.
- › Kwartalnik „Rzut” wydawany przez studentów architektury PW i historii sztuki UW – organizowany tematycznie, koncentruje się na teorii współczesnej architektury.
- › Brakuje publikacji, w których członkowie środowiska zawodowego objaśnialiby problemy architektoniczne i urbanistyczne odbiorcom spoza branży.

6. Architektura w mediach

6.1. Portale internetowe – specjalistyczne i ogólnokulturowe

Pomimo słabej obecności architektury w mediach głównego nurtu, daje się zauważyć wzrost liczby portali o tematyce architektonicznej oraz portali ogólnokulturowych poruszających problematykę związaną z architekturą i urbanistyką.

Obecność architektury w mediach głównego nurtu najczęściej ogranicza się do artykułów dotyczących designu i mody, problemów natury technologicznej, starzenia się budynków (głównie w odniesieniu do wielkiej płyty). Zagadnienia urbanistyczne pojawiają się w kontekście powodzi (planowanie na terenach zalewowych), zjawiska gromadzenia osiedli mieszkaniowych i suburbanizacji. O architekturze jest mowa także przy rozważaniach wyboru kierunku studiów.

W mediach lokalnych przekaz zdominowany jest z jednej strony przez informacje o inwestycjach publicznych (propaganda samorządu, kontrowersje związane z finansowaniem, protesty), a z drugiej przez artykuły sponsorowane (jawnie bądź skrycie). Pojawiają się rzekomo rzetelne analizy lokalnych rynków nieruchomości, informacje o architekturze nowopowstających zespołów mieszkaniowych i apartamentowców, ale w ujęciu całkowicie bezkrytycznym. Słowa kluczowe to: luksus, apartamenty, prestiż, tradycja i nowoczesność, bezpieczeństwo.

Główne problemy:

- › Koncentrowanie się na wizualnych aspektach architektury współczesnej
- › Wyraźny podział na architekturę tradycyjną i nowoczesną
- › Zasypywanie odbiorcy przykładami architektury spektakularnej, nie mającej odniesienia do polskiej rzeczywistości, trendów i realiów inwestycyjnych

6.1.1. Portale specjalistyczne

- > **bryła.pl** – Pojawienie się portalu bryła.pl spowodowało znaczącą zmianę w powszechnym dostępie do informacji na temat nowopowstającej architektury w Polsce (wykorzystanie lokalnych serwisów miejskich „Gazety Wyborczej”). Portal publikuje również dużą liczbę fotografii przedstawiających współczesną architekturę zagraniczną i dizajn oraz stymuluje zainteresowanie przestrzenią poprzez własne konkursy na „makabryłę” i „bryłę roku”.
- > **architektura.muratorplus.pl**
- > **sztuka-architektury.pl**
- > **ronet.pl**
- > **archinea.pl**
- > **architektura.info**

6.1.2. Portale ogólnokulturowe podejmujące tematykę architektoniczną

- > **o.pl**
- > **dwutygodnik.com**
- > **futu.pl**
- > **culture.pl**

6.2. Programy telewizyjne

Zasadniczo temat architektury jest w polskiej telewizji traktowany marginalnie i pojawia się z rzadka, poza programami o charakterze rozrywkowym. Można wyróżnić trzy kategorie programów telewizyjnych o architekturze, dostępnych w polskich stacjach – publicystyczne, edukacyjne i rozrywkowe/lifestylowe.

6.2.1. Programy publicystyczne

Programy publicystyczne dotyczące architektury ograniczają się do telewizji publicznej (w przeszłości) i kanałów tematycznych (polskojęzyczne tylko na DOMO+).

Wrzaski i blaski Piotra Sarzyńskiego, program prowadzony we współpracy z Anną Jurkiszowicz i Jakubem Szczęsnym, nadawany od jesieni 2012 roku do wiosny 2013 roku. Podejmował próbę zderzenia się z problemami polskiej architektury i urbanistyki, czyli arogancją inwestorów, rozlewaniem się miasta, reklamą w przestrzeni publicznej. Każdy odcinek zawierał krytyczne ujęcie aktualnej sytuacji, dobre i złe przykłady oraz próbę wirtualnego „poprawienia” zadanego miejsca lub budynku przez zaproszonych architektów.

„Wspólnie z piosenkarką Anną Jurkiszowicz i architektem Jakubem Szczęsnym wyruszy w Polskę, by tropić to, co brzydkie, podziwiać to, co ładne i odszukiwać to, co niezwykle” – to opis ze strony programu. Każdy program zaczynał się w Warszawie pod gmachem TVP, a omawiane zjawiska pokazywano na przykładzie lokalizacji „na prowincji”. Można powiedzieć, że program stanowił pewnego rodzaju przewodnik turystyczny po najbrzydszych miejscach polski. Produkcja programu była wspierana przez Narodowy Instytut Audiowizualny NINA.

6.2.2. Programy edukacyjne

Nadawane głównie na kanałach tematycznych: lifestylowych, podróżniczych, wnętrzarskich.

Architektura nowoczesnej Polski, DOMO+. Program przedstawia najciekawsze i najlepiej zaprojektowane budynki, które powstały w Polsce na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat. Przedstawiane są z perspektywy architekta – twórcy dzieła, który przybliża widzom złożony proces projektowania.

Jakub Szczęsny prowadził – także na antenie DOMO+ – programy poświęcone wieżowcom (*Drapacze atakują*) oraz stadionom (*Stadiony atakują*), w których przedstawiał nie tylko estetyczne aspekty architektury konkretnych obiektów, ale także ich historię, funkcjonowanie, symbolikę. Do udziału w programie zapraszano socjologów, architektów, przedstawicieli inwestorów i firm z segmentu rynku nieruchomości.

6.2.3. Programy rozrywkowe: reality show i DIY (do it yourself)

Telewizje rozrywkowe oraz wnętrzarskie oferują także bogaty wybór programów pokazujących wnętrza domów lub mieszkań osób znanych ze świata show-biznesu. Część z nich skupia się głównie na współczesnych trendach, drogim wyposażeniu i dizajnie niedostępnym dla przeciętnie zarabiających Polaków (programy emitowane na kanałach tematycznych). Pozostałe, o bardziej rozrywkowym profilu, pokazują wnętrza domów celebrytów, które poza standardem wyposażenia, zgromadzonymi dobrami (kolekcje ubrań, sprzęt muzyczny etc.) lub wielkością nie wyróżniają się ponad przeciętną architekturę polskich mieszkań i domów. (*Dach nad gwiazdami* DOMO+, *MTV Cribs* MTV Polska, serie w programach śniadaniowych)

Odrębną kategorią są programy, w których zaproszeni goście lub wybrani widzowie uczestniczą w przebudowie własnych mieszkań, najczęściej w ekspresowym tempie (*Extreme Makeover Home Edition* Polsat, *Bitwa o dom* TVN, *Dekoratornia* TV4). W tego typu programach kładzie się nacisk na aspekty estetyczne lub emocjonalne. W *Bitwie o dom* rodziny, które stanęły do walki o mieszkanie na ogrodzonym osiedlu oddalonym znacznie od Warszawy miały za zadanie urządzić swoje mieszkania „darowane” im przez dewelopera; najlepsze mieszkanie przechodziło na własność zwycięzców.

Główne problemy:

- > Powierzchność
- > Ograniczona dostępność (kanały tematyczne)
- > Komercjalizacja przekazu
- > Brak oferty uwzględniającej zróżnicowane grupy odbiorców

7. Architektoniczne bazy danych działające w Polsce

- > **Portal e-zabytek.nid.pl** – dokumentacja budynków ujętych w rejestrach zabytków, uznanych za pomniki historii lub wpisanych na listę światowego dziedzictwa UNESCO.
- > **Futu Wawa** – dokumentacja nadesłanych projektów konkursowych, prezentacja w ramach mediów społecznościowych.
- > **Archibaza (Politechnika Krakowska)** – informacje oraz dokumentacja fotograficzna 120 obiektów powojennych wybranych według kryteriów: funkcjonalnego, kubaturowego, czasowego

- ... i jakości. Strona trudna w obsłudze i mało znana, brak osadzenia w kontekście (opracowań dotyczących tła historycznego i architektonicznego, wprowadzenia)
- > **Portal Szlaku Modernizmu w Gdyni** – baza obiektów znajdujących się na szlaku turystycznym gdyńskiego modernizmu zawierająca podstawowe dane, opisy i dokumentację fotograficzną. Udostępniona przez Urząd Miasta.
- > **Szlak Zabytków Techniki woj. śląskiego** – dokumentacja obiektów ujętych w ramach projektu szlaku, wraz z interaktywną mapą i narzędziami skierowanymi do turystów.
- > **Archiwum Budowlane** – prowadzone przez Muzeum Architektury we Wrocławiu, podobnie jak krakowska Archibaza posiada nieatrakcyjną formę i jest trudne w obsłudze.

Główne problemy

- > Ograniczona tematyka (trasy turystyczne, głównie zabytki)
- > Brak narzędzi i materiałów skierowanych do odbiorców spoza branży
- > Fragmentaryczność zgromadzonych materiałów
- > Trudne w obsłudze systemy
- > Brak promocji i koordynacji, ogólnodostępnych informacji o funkcjonujących bazach
- > Zwykle stanowią dodatkowe zadanie w ramach większego projektu

8. Nagrody architektoniczne

Nagrody architektoniczne są z jednej strony zdecydowanie branżowe, z drugiej jednak rośnie popularność rankingów, które wyłaniają najładniejsze (czynnik estetyczny) i najgorsze realizacje roku („makabryla” i „bryła roku”). Te ostatnie listy, choć popularyzują tematykę architektoniczną, to jednak zazwyczaj mocno spłaszczają debatę na temat uwarunkowań powstawania nowych realizacji. Na marginesie warto zauważyć ogromną popularność rankingów prawdziwych architektonicznych koszmarów na Facebooku (np. Polisz Architekt czy Architekt płakał jak projektował), specjalizujących się w wyszukiwaniu ogólnopolskich absurdów, których małomiasteczkowa i wielkomiejska przestrzeń kraju jest pełna.

Wyjątkiem wśród nagród jest nagroda architektoniczna „Polityki”, która próbuje zyskać renomę podobną do przyznawanych przez ten tygodnik „Paszportów”. Organizatorzy, w tym *spiritus movens* przedsięwzięcia i propagator architektury na łamach Polityki Piotr Sarzyński, deklarują, że „celem Nagrody Architektonicznej POLITYKI jest promowanie realizacji stanowiących symbol dobrego smaku, przyjaznych ludziom i w oczywisty sposób poprawiających estetykę otoczenia”. W obręb nagradzanych realizacji włącza inwestycje o mniejszej skali i projekty dotyczące zagospodarowania przestrzeni publicznej; do nominowania redakcja tygodnika zaprasza szerokie grono ogólnopolskich mediów i organizacji pozarządowych oraz biur architektonicznych. Choć deklarowana jest otwartość, to jednak zazwyczaj trofea zdobywają „twarde” realizacje architektoniczne (CNiBA w Katowicach – 2012, przystań w Bydgoszczy – 2013, Służewski Dom Kultury – 2014). Warto być może poddać pod rozagę wprowadzenie dodatkowej „miękkiej” kategorii nagrody, która umożliwiłaby dostrzeżenie przedsięwzięć w mniejszej skali i o innym charakterze.

Polskie nagrody architektoniczne

- › **Honorowa Nagroda SARP** – przyznawana co roku za wybitną twórczość architektoniczną przez Zarząd Główny SARP
- › **Nagroda Roku SARP** – przyznawana za najlepszy obiekt zrealizowany ze środków publicznych w minionym roku
- › **Nagroda Życie w architekturze** – organizowana przez miesięcznik „Architektura-murator”. Cztery kategorie, Grand Prix i nagrody ministrów; przyznawana nieregularnie, ciesząca się dużą renomą w środowisku i powoli zdobywająca też uznanie polityków. Nad ostatnią edycją patronat objął Prezydent RP.
- › **Nagroda Architektoniczna „Polityki”**: dwie kategorie, Grand Prix i nagroda internautów.

Ponadto:

- › Nagrody ministerstwa infrastruktury (np. nagroda Budowa Roku, w której wprawdzie oceniany jest sposób prowadzenia procesu budowy, ale już nie jakość powstałej architektury)
- › Architektura Roku Województwa Śląskiego
- › Nagroda im. Jana Baptysty Quadro (Poznań)
- › Nagroda im. Prof. Janusza Bogdanowskiego (Kraków)
- › Konkursy na najlepszy dyplom
- › Konkurs na najlepszą przestrzeń publiczną

9. Edukacja architektoniczna

Wszystkie dyskusje dotyczące roli społecznej architektury i urbanistyki od lat kończą się narzekaniem na brak kultury architektonicznej Polaków. Zawsze przy tej okazji pojawia się argument o konieczności wprowadzenia w szkołach, od najmłodszych lat, jakiejś formy edukacji związanej z problemami przestrzeni – w przekonaniu, że kształtowanie świadomości przestrzennej i kultury architektonicznej powinno się zacząć jak najwcześniej. Problem edukacji przestrzennej jest niezwykle poważny, ponieważ dotyczy nie tylko takich kwestii, jak zapobieganie powszechnemu przyzwoleniu na brzydotę, chaos przestrzenny oraz obojętność na niszczenie dziedzictwa architektonicznego (jak częste w ostatnich latach burzenie i przebudowy znakomitych przykładów architektonicznego modernizmu lat powojennych), ale przede wszystkim tak ważnych problemów, jak brak poczucia odpowiedzialności za własne otoczenie, brak identyfikacji z własną społecznością i myślenia w jej kategoriach, nieumiejętność zabrania i obronienia własnego stanowiska w sprawach tak istotnych, jak własne środowisko życia, czyli podstawowych problemów polskiej demokracji.

Poziom edukacji architektonicznej w Polsce jest wyjątkowo niski i niewystarczający na właściwie wszystkich poziomach nauki. Nieobecność wątków związanych z przestrzenią zauważyć można już na etapie przedszkola; elementy architektury pojawiają się bardzo sporadycznie w edukacji wczesnoszkolnej, choć

nauka o środowisku w ramach nauczania zintegrowanego daje po temu dobrą okazję. Jaskółki zmiany pojawiły się wraz z pilotażowym programem Izby Architektów RP pt. „Kształtowanie przestrzeni”, który w 2013 roku objął zasięgiem większą liczbę szkół.

Przedmiotem krytyki jest również edukacja na poziomie szkół wyższych politechnicznych. Coraz głośniejsz rozlegają się nieprzychylnie uwagi ze strony studentów, wyjeżdżających na stypendia do wiodących ośrodków w Europie i na świecie; wskazują oni archaiczny sposób prowadzenia zarówno przedmiotów projektowych, jak i teoretycznych. Krytyce poddawany bywa również sposób relacji z nauczycielami akademickimi, budujący dystans (masowy przerób studentów) oraz uniemożliwiający proces edukacji w relacji mistrz–uczeń (system pracowni mistrzowskich). Możliwość wymiany międzynarodowej zdecydowanie podniosła natomiast świadomość wyzwań współczesnej architektury w pokoleniu obecnych dwudziestolatków.

W ciągu ostatnich pięciu lat pojawiła się w Polsce moda na warsztaty architektoniczne dla dzieci, jednak zazwyczaj są to przedsięwzięcia niesystemowe i okazjonalne. Dużo mniej zajęć adresowanych jest do starszych dzieci i dorosłych. Wątki takie proponuje się najczęściej przy okazji tematycznych wystaw architektonicznych, których w skali całego kraju jest niezwykle mało. Pojawiają się też w ofercie różnego rodzaju festiwali, które coraz mocniej eksplorują problemy goszczących je miast, wchodząc z licznymi działaniami w przestrzeń publiczną (ArtBoom w Krakowie, Offfestiwal w Katowicach).

9.1. Programy szkolne

Architektura jest obecna w nowej podstawie programowej, jednak w bardzo niewielkim stopniu. Po realizacji czterech etapów edukacji w ramach wychowania przedszkolnego, nauczania początkowego oraz takich przedmiotów jak plastyka, historia i historia sztuki uczeń powinien wykazywać „zainteresowanie malarstwem, rzeźbą i architekturą (także architekturą zieleni i architekturą wnętrz)”, rozpoznawać „wybrane dzieła architektury i sztuk plastycznych należące do polskiego i europejskiego dziedzictwa kultury, postrzegając je w kontekście miejsca tradycji we współczesnej kulturze”, charakteryzować najważniejsze osiągnięcia kultury materialnej i duchowej, w tym w dziedzinie architektury, w poszczególnych okresach historycznych.

W 2012 powstał program „Kształtowanie przestrzeni” opracowany i realizowany przez Izbę Architektów RP na podstawie materiałów Królewskiego Instytutu Architektów Irlandii. Jest to program edukacyjny złożony z zestawu gotowych scenariuszy lekcji przygotowanych dla nauczycieli o dowolnej specjalizacji. Uczestniczące w programie szkoły nie ponoszą dodatkowych kosztów z tego tytułu, a sam program wypełnia treścią np. obowiązkowe zajęcia w ramach *Projektu* w szkołach gimnazjalnych i *Wiedzy o kulturze* w liceach. Od nauczycieli nie jest wymagana specjalistyczna wiedza w zakresie architektury ani urbanistyki; muszą oni jedynie wziąć udział w tematycznych szkoleniach, przygotowujących do prowadzenia zajęć w trzech wybranych blokach tematycznych. Blok pierwszy, *Mój dom*, dotyczy projektowania, aranżacji wnętrz i architektury budynku; moduł drugi, *Dzielnica*, wieś, metropolia traktuje o przestrzeni publicznej; trzeci, *Historia architektury*, umożliwia młodzieży bliższe poznanie stylów architektonicznych.

W roku 2013 przeprowadzono pilotażową akcję, w której wzięło udział ponad 400 uczniów z 13 szkół ponadpodstawowych. Zajęcia odbywały się w semestrze letnim pod kierunkiem 17 nauczycieli, w placówkach oświatowych zlokalizowanych na terenie pięciu województw. Sukces akcji pilotażowej zachęcił Izbę Architektów RP do organizacji kolejnych edycji. Pierwsza z nich, wzbogacona o wnioski z pilotażu, odbyła się w roku szkolnym 2013/2014. Do programu przystąpiło 65 szkół ponadpodstawowych z całego kraju. W zajęciach prowadzonych pod kierunkiem 78 nauczycieli, odpowiednio przeszkolonych i certyfikowanych przez Izbę Architektów RP, mogących korzystać ze wsparcia architektów koordynatorów, wzięło udział blisko 1800 uczniów.

Wprowadzenie do szkoły edukacji przestrzennej jest kwestią ważną i dobrze, że Izba Architektów RP taką inicjatywę podjęła. Scenariusze zajęć programu „Kształtowanie przestrzeni” są bardzo dobrze skonstruowane. Nauczanie opiera się na wykonywanych przez uczniów zadaniach, uzupełnianych arkuszach, daje możliwość indywidualnej wypowiedzi, pracy w grupie i dyskusji. Nie ma tu miejsca na przydługawe wykłady nauczyciela. Program jest interdyscyplinarny, pokazuje faktyczny zakres problemów przestrzeni w codziennym życiu, nie zamykając ich w szklanej wieży źle rozumianej „kultury wysokiej”.

Osobną kwestią pozostaje, na ile polska szkoła przygotowana jest do realizowania tego typu programu. Polska szkoła wymaga nie kosmetyki, ale radykalnej zmiany filozofii nauczania i nowego określenia własnych celów w zmieniającym się świecie. Wydaje się, że edukacja przestrzenna powinna być nie odrębnym wątkiem, ale integralnym elementem nauczania w ramach różnych przedmiotów, w które może się doskonale wpisywać – matematyki, fizyki, geografii, wiedzy o społeczeństwie, godziny wychowawczej czy przedmiotów humanistycznych. Można do niej podejść tak jak do kompetencji związanych ze zrozumieniem mechanizmów demokracji i innych wartości (w ramach programu wychowawczego szkoły) – jako do wieloaspektowej, interdyscyplinarnej wiedzy.

9.2. Edukacja zawodowa architektów

Często oderwana od realiów praktyki zawodowej, skoncentrowana na wątkach estetyczno-funkcjonalnych. Szeroki kontekst społeczno-ekonomiczny architektury rzadko włączany jest w obszar zajęć i refleksji na wydziałach architektury. Brakuje stałych kursów z teorii architektury, jak również studiów z jakości materiału i modelu (brak modelarni na uczelniach, prymat modelowania komputerowego). Ponadto brak regularnej i kompetentnej krytyki projektów oraz rzeczowej dyskusji na temat zaproponowanych rozwiązań. Przeważa myślenie kategoriami architektury jako dziedziny zajmującej się dużymi, spektakularnymi inwestycjami. Poważnym problemem jest również przeciwstawianie sobie tradycji i nowoczesności, przy swoistej deprecjacji architektury związanej z przeszłością i historią. Brakuje też wątków związanych z nurtem fenomenologii w architekturze, koncentrującym się na doświadczaniu architektury.

9.3. Najczęściej organizowane zajęcia edukacyjne

Daje się zauważyć wzrost zainteresowania tematyką edukacji architektonicznej najmłodszych. Osoby prywatne, organizacje pozarządowe, instytucje kultury oraz ostatnio również placówki oświaty podejmują działania, których wspólnym mianownikiem jest uwrażliwianie dzieci na jakość otaczającej je przestrzeni.

9.3.1. Warsztaty okazjonalne

Mogą być włączone w system powszechnej edukacji architektonicznej.

Od kilku lat obserwuje się zjawisko masowej „produkcji” warsztatów. Organizatorzy festiwali, festynów, dni otwartych, a nawet właściciele galerii handlowych starają się wplatać w swoją ofertę również tę formę aktywności, jej celem jest jednak przede wszystkim uatrakcyjnienie programu, a nie pogłębienie wiedzy uczestników.

Do warsztatów okazjonalnych możemy zaliczyć również wydarzenia towarzyszące wystawom czy konferencjom. W takim wypadku są to najczęściej działania przemysłane, celowe, stawiające na najwyższą jakość, odpowiednio przygotowane. Przykładem może być program edukacyjny Edukacja, towarzyszący Łódź Design Festival.

Ponadto organizuje się spaceracje po wystawach i opracowuje specjalne materiały edukacyjne.

9.3.2. Warsztaty cykliczne

Organizowane najczęściej przez osoby prywatne, organizacje pozarządowe lub firmy we współpracy z instytucjami kultury (np. Akademia Małego Architekta + Centrum Łowicka w Warszawie), placówkami edukacyjnymi – szkołami, przedszkolami (np. pracownia k. + Kangurowe Przedszkole w Krakowie) lub prywatnymi kawiarniami, bawialniami itp.

9.3.3. Programy edukacyjne

Programy edukacyjne realizują jeden, z góry określony temat. Zajęciom z dziećmi towarzyszą także inne działania, np. tworzenie profesjonalnego projektu na podstawie pomysłów dzieci.

Przykładem może być inicjatywa Design dla Szkół w Poznaniu, która łączy zajęcia warsztatowe z konkursem dla dzieci.

9.3.4. Warsztaty partycypacyjne

Są to konsultacje społeczne z udziałem dzieci, których celem jest konkretna zmiana. Mogą to być warsztaty okazjonalne, gdzie podczas jednego lub dwóch spotkań zbiera się pomysły, a następnie przekłada na projekt (np. plac zabaw w Michałowicach k. Krakowa). Mogą to być również warsztaty cykliczne, podczas których dzieci biorą udział w analizie terenu, pomiarach, wspólnym projektowaniu, a także w realizacji wybranych elementów małej architektury. Niektóre przybierają formę programu edukacyjnego, złożonego z cyklu warsztatów, profesjonalnych projektów architektonicznych opracowywanych na podstawie pomysłów dzieci, zakończonego podsumowującą publikacją (np. Kolorowa Przestrzeń w Krakowie).

10. Partycypacja

Planowanie i projektowanie przestrzeni miejskiej jest ważnym tematem publicznym, coraz częściej omawianym w mediach, co świadczy o wzroście zainteresowania społecznego. Problem stanowi brak narzędzi i dostępu do baz danych o stanie przestrzeni polskich miast. Kwestie miejskie podejmowane są przez wiele inicjatyw nieformalnych i organizacji pozarządowych, specjalizujących się w zagadnieniach ładu przestrzennego, transportu, ekologii itp., które stały się nowymi partnerami dla samorządu. W niektórych miastach wchodzi w skład formalnych ciał opiniotwórczych (Rada Kultury Przestrzeni w Lublinie).

Istnieją mechanizmy prawne, zapewniające włączenie mieszkańców w proces sporządzania dokumentów urbanistycznych i postępowanie dotyczące lokalizowania inwestycji znacząco oddziałujących na środowisko. Najczęściej jednak służą one zaspokajaniu interesów indywidualnych („nie na moim podwórku”, podniesienie wartości nieruchomości), a nie dyskusji o jakości przestrzeni czy krajobrazu. Plany, projekty i analizy zapisane są językiem hermetycznym, więc rozmowa o ich treści wymaga specyficznej pracy „tłumaczy” urbanistycznych, którą wykonuje się bardzo okazjonalnie (pojedyncze wysiłki związane z przygotowaniem wizualizacji, opisów w terminologii niespecjalistycznej, akcje informacyjne NGO).

Konsultacje prowadzone są za późno, gdy opracowano już szczegółowe rozwiązania, a jakkolwiek istotna zmiana decyzji planistycznych jest czasowo- i kosztochłonna. W takiej sytuacji proces partycypacyjny staje się albo fikcyjny, albo podsycy lub wręcz wywołuje konflikty. Najczęściej angażuje wyłącznie grupy protestu lub nacisku. Wszyscy przegrywają.

Projekty przestrzeni publicznej rzadko przygotowywane są z użyciem narzędzi partycypacyjnych – powszechnie obowiązujące akty prawa nie wprowadzają takiego wymogu. Zastąpienie przetargów profesjonalnymi konkursami urbanistycznymi i architektonicznymi może zapewnić wysoką jakość estetyczną projektów, ale nadal nie pozwala dojść do głosu ekspertom od użytkowania przestrzeni. Z tego powodu na etapie planowania i projektowania nie wiemy, czy zaproponowane rozwiązania dobrze dopasowane są do tego, jak dana przestrzeń funkcjonuje i jakie oczekiwania społeczne związane są z przygotowywanymi interwencjami.

Przeciwstawianie mieszkańców miasta specjalistom od rozwoju lub przebudowy przestrzeni i infrastruktury miejskiej jest poglądem archaicznym i niedemokratycznym. Globalna zmiana polityki samorządowej (np. wzmocnienie samorządności na poziomie dzielnicowym, mechanizmy budżetu obywatelskiego oraz inicjatywy lokalnej, zespoły partnerskie) powinna prowadzić do myślenia o nowej, „włączającej” formule polityki przestrzennej miast. Póki co, mamy do czynienia z asymetrią: to, co jest oczywiste w sferze projektów „miękkich”, nadal nie stanowi standardu w pracy nad projektami „twardymi”.

II. Procedury wyboru projektów budynków użyteczności publicznej i przestrzeni publicznych w Polsce

W związku z możliwością wykorzystania funduszy unijnych i środków na rozwój infrastruktury polskie samorządy i instytucje państwowe stały się istotnym graczem na rynku architektonicznym. Dysponując atrakcyjnymi działkami w ważnych urbanistycznie miejscach polskich miejscowości wpływają istotnie na zmianę krajobrazu kraju. Różnice w jakości architektonicznej (i wykonawczej) tych inwestycji często determinowane są już na etapie decyzji o sposobie wyboru projektu czy projektanta. Obiekty powstają na podstawie koncepcji wyłonionych w profesjonalnych konkursach organizowanych przy pomocy SARP, konkursach bez udziału stowarzyszenia, na drodze przetargu na wykonawcę projektu lub w formule „zaprojektuj i zbuduj”.

11.1. Konkursy architektoniczne

Konkursy organizowane przy udziale Stowarzyszenia Architektów RP zapewniają najwyższy poziom architektoniczny realizowanych koncepcji. Członkowie SARP wchodzący w skład sądów konkursowych

mają przeważnie wysokie kompetencje w zakresie projektowania architektonicznego. Skład jury często poszerzany jest o przedstawicieli instytucji-inwestora, co pozwala na urealnienie założeń związanych z budżetem i zakresem inwestycji, a czasami o zaproszonych architektów zagranicznych, co podwyższa prestiż konkursu, a to z kolei powinno przełożyć się na wyższy poziom zgłaszanych projektów.

Z powodów formalnych – lub braku funduszy (konkursy organizowane przez SARP są dla inwestora jedną z najdroższych opcji) – samorządy lub instytucje państwowe decydują się często na samodzielną organizację konkursów. Jury zwykle zdominowane jest wówczas przez przedstawicieli danego urzędu, ponadto trudno jest zapewnić odpowiednią promocję, poziom merytoryczny i przygotowanie formalne. Wciąż jednak taki konkurs pozwala na wyłonienie projektu, który najlepiej odpowiada oczekiwaniom inwestora pod względem wielu kryteriów, z których koszt realizacji nie musi być najważniejszy.

Konkursy pozwalają także na wprowadzenie zapisów wypracowanych podczas procesów partycypacyjnych i konsultacji społecznych do wymagań stawianych zespołom projektowym. Również sam wybór zwycięskiej koncepcji i prezentacje mogą odbywać się przy aktywnym udziale lokalnej społeczności zainteresowanej daną inwestycją.

11.2. Przetargi

To forma wyboru projektu stosowana głównie przez mniejsze samorządy, urzędy, instytucje oświatowe i uczelnie, pozwalająca na wyłonienie najtańszej oferty zaprojektowania danej inwestycji. Zwykle jedynym przyjętym kryterium jest cena; niekiedy dochodzą do tego kryteria techniczne obejmujące preferowane rozwiązania budowlane, wyposażenia itp. Zamawiający ma mniejszy wpływ na projekt końcowy niż w przypadku wyboru koncepcji konkursowej, udział społeczeństwa i przejrzystość procesu są także mniejsze, a poziom skomplikowania procedury i dokumentów (specyfikacji) uniemożliwia społeczną kontrolę przetargów i uzyskanych w nich projektów. Inwestor otrzymuje gotowy do realizacji projekt, często na niskim poziomie architektonicznym, ponieważ drastyczne cięcie kosztów uniemożliwia przeprowadzenie pełnowartościowego procesu projektowego, konsultacji społecznych i analiz, a także wprowadzenie niestandardowych rozwiązań.

11.3. „Zaprojektuj i zbuduj”

To jeszcze tańsza i szybsza w realizacji forma wyboru projektu. Starające się o zlecenie podmioty nie tylko tworzą opracowanie projektowe, ale także później realizują dany projekt i sprawują nadzór autorski nad inwestycją. Jest to zdecydowanie najmniej przejrzysta metoda realizacji inwestycji i najbardziej ograniczająca możliwość zmian w projekcie – podyktowanych chociażby wynikiem konsultacji społecznych – ponieważ wiąże się to często ze zmianą budżetu założonego na etapie ogłaszania przetargu. Wykonawca nie jest zainteresowany wysoką jakością przedstawionych rozwiązań, ponieważ ma pewność realizacji inwestycji niezależnie od wartości architektonicznej i użytkowej projektu.

Zaistnienie dobrej jakości architektury w przestrzeni Polski jest mocno utrudnione. Te budynki, z którymi Polacy stykają się najczęściej – szkoły, przychodnie i szpitale, urzędy gmin, sale gimnastyczne – zwykle realizowane są drogą przetargów, przy założeniu jak najniższych kosztów. Mniejsze miasta i wsie nie dysponują środkami na zorganizowanie profesjonalnego konkursu albo nie są świadome wartości dobrych rozwiązań architektonicznych, realizują więc swoje bieżące potrzeby na najszybszej, sprawdzonej i najtańszej drodze. Konkursy rezerwują głównie dla sztandarowych projektów – np. rewitalizacji centrów, rynków, ważnych obiektów kulturalnych.

Samorządy i instytucje państwowe w dużych miastach (głównie wojewódzkich) częściej stosują instytucję konkursu do wyboru koncepcji architektonicznych i urbanistycznych. Należy jednak wskazać problem, który pojawia się niemal przy wszystkich z nich: brak należytych konsultacji społecznych, często błędne założenia i przeskalowanie inwestycji. W przypadku realizacji działań w zakresie przestrzeni publicznych rzadko zatrudniani są do tego architekci krajobrazu, którzy ze względu na specyfikę zawodu i brak uprawnień do projektowania architektonicznego są wykluczani z samodzielnego udziału w wielu konkursach. Przestrzenie publiczne, w tym parki, skwery czy place są kształtowane przez architektów nieprzygotowanych do tego zadania, co często skutkuje brakiem zakładanego ożywienia, czy wręcz opustoszeniem aktywnych dotąd miejsc. Problem wąskiego spojrzenia organizatorów konkursów na profesje uprawnione do sporządzania projektów dotyczy nie tylko architektów krajobrazu, ale także socjologów, antropologów czy animatorów społecznych. Ich rola w kreowaniu dobrej jakości przestrzeni publicznych powinna być kluczowa – natomiast w Polsce przypadki zaangażowania interdyscyplinarnych zespołów w proces projektowy wciąż są rzadkością. Brak jest również spojrzenia na przestrzenie publiczne jako na system miejsc powiązanych ze sobą w skali miejscowości, a także myślenia o ulicy/drodze w kategoriach przyjaznych przestrzeni miejskich, równorzędnych z placami. Ciągi komunikacyjne wciąż projektują jedynie wyspecjalizowane firmy inżynierskie na podstawie wygranych przetargów. Taka polityka przynosi duże napięcia społeczne i wywołuje kontrowersje podczas konsultacji społecznych związanymi z niemal wszystkimi inwestycjami komunikacyjnymi (drogowymi) w dużych polskich miastach.

O ile dla samorządów architektura dobrej jakości jest także argumentem w wyborach, więc politykom zależy, by tworzyła specyficzną rozumianą „reprezentacyjność” i „metropolitalność” miasta, o tyle instytucje akademickie mające ogromny wpływ na kształt miasta i powstających masowo kampusów często nie decydują się na organizację konkursów. Kompleksy uczelniane powstają na podstawie przestarzałych planów urbanistycznych, a kolejne wydziały projektowane są w wyniku przetargów. Ograniczenia związane z wykorzystaniem funduszy unijnych nie pozwalają na wprowadzenie dodatkowych funkcji komercyjnych, stołówek czy sklepów, ostatecznie prowadząc do powstawania akademickich gett niezwiązanych funkcjonalnie z miastem. Problem ten dotyczy też innych realizacji publicznych – bibliotek, domów kultury, urzędów – i uniemożliwia powstawanie atrakcyjnych, wielofunkcyjnych obiektów.

Kolejną istotną kwestią jest punktowość realizowanych inwestycji i oddzielne traktowanie poszczególnych składających się na nią elementów – budynki realizuje się na podstawie konkursów, układ drogowy wybiera na drodze przetargu, a architekturę krajobrazu realizuje na pozostałych wolnych skrawkach terenu. Taki schemat dotyczy niemal wszystkich sztandarowych inwestycji miejskich. Pozostają one także bez wpływu na swoje najbliższe otoczenie, ponieważ ich budowa nie jest wpisana w szerszą strategię, albo – jeśli taka strategia w ogóle istnieje – nie jest realizowana konsekwentnie. Zbyt łatwo licząc na tzw. „efekt

Bilbao”, władze zaniedbują otoczenie budynków-ikon, co odbija się negatywnie na miejscach, w których one powstają.

Warto podkreślić, że choć ogólna ocena sytuacji wiedzy i promocji architektury w Polsce nie może nie być krytyczna, to jednak daje się już dostrzec początek wielu procesów, które dają nadzieję na realną zmianę nie tylko w tworzeniu architektury, ale i w jej szerszym rozumieniu. Coraz częściej okazuje się, jak dużą zdolność do samoorganizacji przejawiają mieszkańcy miast w obronie przestrzeni wspólnych lub zaangażowanie w tworzenie własnych. Zazwyczaj są to grupy obywateli dobrze przygotowanych do tego, by być partnerami dla samorządów w debacie na temat kształtu polskiej przestrzeni. W okresie ostatniego dwudziestolecia pojawiło się też wiele nowych czynników animujących debatę na temat architektury. Na koniec tego z konieczności wybiórczego przeglądu chciałabym przywołać kilka z nich, których znaczenie dla zmiany postrzegania architektury trudno przecenić:

Kamienie milowe w debacie o architekturze w ostatniej dekadzie:

- > Złote Lwy dla wystawy *Hotel Polonia. The Afterlife of Buildings/Hotel Polonia. Budynków życie po życiu* – Jarosław Trybuś, Grzegorz Piątek, Kobas Laksa, Nicolas Groszpiere (2008); ogromny sukces, który znalazł oddźwięk w kraju w postaci nagród Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego dla twórców pawilonu oraz w reakcjach medialnych;
- > fenomen pisarstwa Filipa Springera, fotografa i reportażysty, autora książek: *Źle urodzone* (Karakter 2012), *Zaczyn. O Zofii i Oskarze Hansenach* (MSN i Karakter 2013), *Wanna z kolumnadą* (Czarne 2013); szczególnie w tej ostatniej publikacji Springer mierzy się z problemami przestrzennymi w Polsce, w sposób wieloaspektowy próbując zweryfikować ich przyczyny;
- > polskie wydanie *W stronę architektury* Le Corbusiera (Centrum Architektury 2012) – ogromny sukces wydawniczy i popularyzacyjny, powodujący wzmocnienie mody na modernizm, ale też zainteresowanie refleksją teoretyczną;
- > wystawa *Za-mieszkanie 2012. Miasto ogrodów, miasto ogrodzeń* – wystawa Instytutu Architektury w Muzeum Narodowym w Krakowie (kolejna edycja na festiwalu Łódź Design w 2013) pokazująca współczesne tendencje w zabudowie mieszkaniowej w Polsce w ujęciu socjologicznym, zwracająca uwagę na przestrzenne rozwarstwianie się polskiego społeczeństwa.

Rekomendacje

Janusz Sepioł

z zespołem koordynatorów

Przedstawiony w poprzedniej części zbiór cząstkowych diagnoz dotyczących różnych aspektów rozwoju przestrzennego Polski i zawarty w nich katalog najważniejszych problemów stał się podstawą do sformułowania szeregu rekomendacji. Mają one charakter legislacyjny lub charakter zaleceń, mogących służyć za podstawę konkretnych programów rozwojowych: centralnych, regionalnych czy lokalnych. Nie stanowią zwartego, zamkniętego systemu i nie roszczą sobie ambicji do rozwiązania wszystkich dylematów. Tezy autorów dotyczą jednak spraw węzłowych, bez rozważenia których osiągnięcie znaczącej poprawy „przeżyci życia Polaków” wydaje się niemożliwe.

Rekomendacje zostały pogrupowane w siedem wątków tematycznych, choć granice pomiędzy nimi nie są ostre – wręcz przeciwnie, niektóre wątki silnie się ze sobą splatają. Grupy rekomendacji są w zasadniczej mierze pochodną struktury diagnoz cząstkowych.

A. Rekomendacje dotyczące planowania rozwoju w skali regionalnej

Planowanie przestrzenne na poziomie regionalnym znalazło się w głębokim kryzysie koncepcyjnym, obejmującym jego przedmiot, cele i instrumenty. Plan regionalny nie spełnia roli koordynacyjnej, gdyż nie może zawierać żadnych wiążących ustaleń w stosunku do planów miejscowych. Nie wskazuje także lokalizacji wielkiej infrastruktury, ta bowiem realizowana jest w Polsce na podstawie całkiem pokaźnego zbioru tzw. specustaw (ustaw poświęconych poszczególnym rodzajom infrastruktury) działających „ponad” systemem planowania przestrzennego.

W krajach UE nikt nie kwestionuje potrzeby zintegrowanego planowania rozwoju i tworzenia dokumentów o charakterze zintegrowanym na wszystkich poziomach działania władz publicznych. Dychotomiczne podejście do planowania publicznego – czyli odrębne planowanie rozwoju i odrębne planowanie związane ze sferą tzw. rozwoju przestrzennego, a zatem planowego rozmieszczenia nowych obiektów – sprawia, że te dwa systemy idą odrębnym trybem procesowym, są pełne sprzeczności, a ich realne skoordynowanie staje się niemożliwe z uwagi na wysoką dynamikę zmian we współczesnej gospodarce. Zintegrowanie polega na uwzględnieniu współzależności sfery gospodarczej, społecznej i przestrzennej. Planowanie przestrzenne staje się częścią planowania zintegrowanego, a pojawiające się na tej podstawie wiążące ustalenia mają charakter prawnych reguł (instrumentów) realizacji zintegrowanych strategii rozwoju.

Proces planowania zintegrowanego będzie wskazywał potencjalne kierunki zmian w przeznaczeniu terenu w subsydiarnym procesie zintegrowanego planowania krajowego i wojewódzkiego, oraz wskazywał, gdzie i w jakim miejscu przestrzeni będą obowiązywały lokalne przepisy urbanistyczne.

Zintegrowane plany wojewódzkie powinny także zawierać wiążące ustalenia dotyczące zagospodarowania terenów, ważne dla wspólnotowego interesu województwa, które właściwe jednostki samorządu terytorialnego muszą respektować w dalszych procesach planistyczno-decyzyjnych.

Brak funkcji koordynacyjnych planowania regionalnego stał się jedną z przyczyn stwierdzonego niedawno ze zdumieniem nadmiaru terenów przewidzianych w planach miejscowych pod zabudowę. Po prostu nikt nie bilansował wyznaczanych lokalnie rezerw ani nie analizował, jakie konsekwencje (np. ekologiczne) pociągnęłaby za sobą jednoczesna realizacja większości gminnych zamierzeń. Jeśli proces narastania powierzchni terenów pod inwestycje ponad wszelką rozsądną potrzebę ma ulec zahamowaniu, to plan regionalny musi zawierać warstwę ustaleń wiążących, wyznaczających limity wzrostu i dokonujących optymalizacji wyznaczania rezerw w planach miejscowych. Zawarte w planie zagospodarowania przestrzennego województwa zapisy docelowej chłonności terenów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe powinny być podstawą stosowania przez województwo samorządowej **zasady warunkowości**, czyli określenia wymagań, jakie muszą spełnić samorządy lokalne, aby otrzymać wsparcie finansowe swoich projektów. Ustawa planistyczna wymaga w szczególności zapisów dotyczących:

- › konieczności zbilansowania potrzeb w zakresie rozwoju mieszkalnictwa, przynajmniej w ramach miejskiego obszaru funkcjonalnego (MOF),
- › trybu uzgadniania w ramach MOF nieprzekraczalnej powierzchni terenów mieszkaniowych w poszczególnych gminach,
- › uchwalania docelowej powierzchni i średniej intensywności zabudowy terenów mieszkaniowych w gminach MOF.

Planowanie regionalne musi także dokonywać ustaleń dotyczących hierarchizacji miast jako ośrodków usług. Hierarchizacja ma sens wtedy, gdy określa się zasady standardu wyposażenia poszczególnych klas (szczebli) ośrodków. Ich standard może być definiowany centralnie lub przez władze wojewódzkie Regionalne programy operacyjne (ROP) powinny zapewniać wyposażenie poszczególnych ośrodków w co najmniej minimalne standardy, a następnie je dążyć do ich podnoszenia. To wdzięczny obszar do ustaleń zarówno ROP jak i kontraktów regionalnych, zwłaszcza że część niezbędnego wyposażenia ośrodków miejskich stanowić będą rzecz jasna usługi świadczone przez struktury państwowe (np. poczta, ZUS itd etc.). Regionalna polityka przestrzenna winna koncentrować się na takich zagadnieniach jak:

- › wzmocnienie powiązań komunikacyjnych między ośrodkami miejskimi na różnych poziomach hierarchii osadniczej: wewnątrz funkcjonalnych obszarów miejskich, pomiędzy metropoliami a ośrodkami subregionalnymi, pomiędzy ośrodkami subregionalnymi i powiatowymi a małymi miastami w ich otoczeniu, poprzez:
 - dalszą modernizację i uzupełnienia sieci kolejowej i drogowej,
 - zdecydowane wsparcie systemów transportu zbiorowego, w szczególności:
 - uwzględnienie transportu publicznego jako standardu wyposażenia w usługi publiczne, zapewniającego regularną obsługę wszystkich większych skupisk ludności, miejsc pracy lub placówek oświatowych,

- rozwój intermodalnych systemów pasażerskich, zapewniających połączenia pomiędzy różnymi systemami transportowymi (połączeniami międzymiastowymi i aglomeracyjnymi oraz wewnątrzmijskimi),
 - integrację i koordynację wszystkich rodzajów przewozów pasażerskich obsługiwanych przez różnych przewoźników (koordynacja rozkładów jazdy, wspólne bilety, centralny system informacji pasażerskiej wszystkich przewoźników),
- > wsparcie krajowej sieci współpracy międzyuczelnianej, a zwłaszcza lokalnych uczelni z wiodącymi uczelniami w ośrodkach metropolitalnych,
 - > wsparcie rozwoju zaawansowanych technologicznie sieci teleinformatycznych,
 - > określenie na szczeblu krajowym (w aktualizacji KPZK 2030?, w aktualizacji SRK 2020?) i wojewódzkim (w PZPW) minimalnych standardów wyposażenia w usługi publiczne ośrodków miejskich na różnych poziomach hierarchii osadniczej,
 - > po zaspokojeniu standardu wyposażenia w usługi publiczne, określonego dla poziomu konkretnego ośrodka w hierarchii osadniczej – ukierunkowanie dalszego wykorzystywania funduszy europejskich przede wszystkim na wzmacnianie zdolności rozwojowych przy wykorzystaniu własnych źródeł i zasobów.

W ten sposób realizowałyby się idea powiązania planowania przestrzennego z programowaniem rozwoju.

Na poziomie regionalnym należy przeprowadzić analizę, do jakiego stopnia zjawisko rozlewania się zabudowy przedmieść da się opanować przez budowę nowych miast. Doświadczenia takich krajów jak Wielka Brytania, Francja czy Niemcy wskazują, że w ramach wielkiej aglomeracji jest to wypróbowana metoda utrzymania ładu przestrzennego, budowania nowej lokalnej tożsamości oraz zapewnienia dobrych warunków dostępu do usług. Przynajmniej w wypadku kilku naszych najważniejszych aglomeracji powinno się rozważyć budowę nowych, przestrzennie samodzielnych dzielnic lub wręcz nowych miast. Kreowanie ich centrów to najbardziej skuteczna metoda tworzenia nowych „miejsc wspólnych” – nowych przestrzeni publicznych w strefie podmiejskiej.

Hierarchizacja ośrodków osadniczych w planach regionalnych winna zawierać zapisy dotyczące ośrodków wiejskich, takie jak:

- > identyfikacja wsi zanikowych,
- > ustalenia dotyczące standardu wyposażenia wsi,
- > priorytetowe obszary inwestycji zmierzających do poprawy wyposażenia.

Plan regionalny winien być także ilustracją przestrzennego wymiaru pewnych programów, na przykład wskazania priorytetowych wsi do rewitalizacji.

Kwestie oceny zasobów krajobrazowych i delimitacja obszarów krajobrazów wrażliwych powinny być rozstrzygane na poziomie regionalnym, choć niekoniecznie w planie zagospodarowania przestrzennego województwa. Sformułowane dla tych obszarów szczegółowe wytyczne mogą także stanowić warstwę ustaleń wiążących dla planów poziomu lokalnego.

Ochrona zasobów krajobrazowych wymaga podjęcia następujących kroków:

- > wdrożenia Konwencji Krajobrazowej poprzez waloryzację krajobrazów w skali krajowej, regionalnej i lokalnej oraz określenie kryteriów oceny jakości krajobrazu otwartego, a na tej podstawie podjęcie działań regulacyjnych na rzecz podniesienia walorów krajobrazowych;
- > uznania studium krajobrazowego za nieodzowne oparcie na każdym z poziomów planowania zagospodarowania przestrzennego;
- > podniesienia kompetencji zawodowych urbanistów i planistów w zakresie wykorzystania wiedzy o przyrodniczych i krajobrazowych uwarunkowaniach planowania przestrzennego;
- > wprowadzenia hierarchizacji ustaleń planowania przestrzennego dotyczących krajobrazu, zwłaszcza co do możliwości lokalizowania antropogenicznych dominant krajobrazowych;
- > kształtowania ładu przestrzennego w jednostkach większych od gminy poprzez sporządzanie planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów funkcjonalnych, zwłaszcza metropolitalnych;
- > skutecznego włączenia komponentu krajobrazowego do sektorowych strategii politycznych, zwłaszcza w dziedzinach:
 - rolnictwa, przez:
 - wykorzystanie instrumentów finansowych UE na rzecz kształtowania rolnictwa przyjaznego środowisku, uwzględniającego stymulowanie różnorodności biologicznej,
 - wspieranie rozwoju rolnictwa ekologicznego,
 - zwiększenie skuteczności działań na rzecz redukcji odpływu azotu trafiającego do środowiska ze źródeł rolniczych,
 - zwiększenie skuteczności ochrony przed nieuzasadnioną wycinką drzew i krzewów;
 - leśnictwa, przez wprowadzanie mechanizmów zachęcających do zwiększania lesistości terenów o najniższym udziale lasów oraz do zachowania krajobrazu otwartego na obszarach o skrajnie dużej lesistości;
 - obszarów zurbanizowanych, poprzez kształtowanie zwartych układów osadniczych i przeciwdziałanie układom silnie rozwidlonym wzdłuż głównych dróg;
 - infrastruktury:
 - drogowej, przez przeciwdziałanie eliminowaniu zadrzewień przydrożnych oraz przez wyznaczenie miejsc atrakcyjnych widokowo i ochronę roztaczających się z nich panoram,
 - telekomunikacyjnej, przez eliminowanie dublowania wież telekomunikacyjnych należących do różnych operatorów oraz kształtowanie cech zewnętrznych obiektów i ich lokalizację w miejscach minimalizujących wielkość dominant krajobrazowych,
 - energetycznej, przez kształtowanie przebiegu linii energetycznych w sposób minimalizujący ich znaczenie jako dominant krajobrazowych;
 - silniejszego zintegrowania działań na rzecz kształtowania wysokiej jakości krajobrazu otwartego z jednoczesną ochroną;

- wartości przyrodniczych, zwłaszcza poprzez wdrożenia układu „zielonej infrastruktury” obejmującego obszary prawnie chronione i łączące je korytarze ekologiczne;
 - zasobów wodnych, zwłaszcza poprzez ochronę wód przed eutrofizacją oraz retencję wody w ekosystemach;
 - walorów rekreacyjnych, zwłaszcza poprzez kształtowanie harmonijnej mozaiki elementów krajobrazowych postrzeganej z tras i turystycznych i punktów widokowych;
- podnoszenia wiedzy i wrażliwości społecznej na społeczno-kulturowe i ekonomiczne znaczenie walorów krajobrazowych.

B. Rekomendacje dotyczące planowania w skali lokalnej

Uwagi dotyczące znaczenia planowania zintegrowanego w skali regionu odnoszą się także do skali lokalnej, gdzie **w wyniku zintegrowanego procesu planowania powinny powstać m.in. wskazania** dla systemowych zmian w sferze regulacyjnej i parametrach ekonomicznych oddziałujących na procesy rynkowej alokacji zasobów, w tym decyzji lokalizacyjnych. Niezbędna jest jednoznaczna decyzja, aby na poziomie wojewódzkim i gminnym integralność planowania strategicznego przejawiała się od strony formalnoprawnej **w jednym (zintegrowanym) dokumencie rozwoju, którego istotną częścią są uwarunkowania związane z zagospodarowaniem przestrzennym**. Zintegrowany plan rozwoju gminy powinien zastąpić lokalną strategię rozwoju i studium. Zintegrowana strategia rozwoju nie rodzi skutków finansowych dopóki nie zostaną uchwalone zmiany przeznaczenia terenu i przepisy lokalne (plany – mapy – regulacyjne) regulujące działalność inwestycyjną.

Wszystkie diagnozy stanu polskich miast krążą wokół problemu ich „rozlewania się”, nadmiernej i nieuporządkowanej suburbanizacji, zaś najnowsze analizy wskazują dodatkowo na aspekt ilościowy – gigantyczny nadmiar terenów przeznaczonych pod zabudowę zgodnie z ustaleniami dokumentów planistycznych. Negatywne skutki tych zjawisk zostały opisane we wcześniejszej części raportu. Dlatego też pierwszą rekomendacją musi być co najmniej ostrzejsza regulacja i powstrzymanie przyrostu nowych terenów pod zabudowę. W drugim kroku należałoby dążyć do wycofania kwalifikacji budowlanej dla części terenów, zwłaszcza odległych od obszarów zainwestowanych, wartościowych rolniczo lub przyrodniczo, odległych od obszarów zainwestowanych.

Osiągnąć to można w następujący sposób:

1.

W opracowaniach planistycznych dotyczących całych jednostek administracyjnych (tzw. studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin) **należy dokonać twardego (o statusie prawa miejscowego) podziału obszarów gminy na „tereny zabudowane”, „tereny rozwojowe” i „tereny bez prawa zabudowy”**. Na tych obszarach obowiązywałyby różnicowane procedury dochodzenia do zgody budowlanej (pozwolenia na budowę).

Wielkość nowo definiowanych „terenów rozwojowych” musi być w opracowaniach planistycznych głęboko uzasadniona szczegółową analizą potencjału i trendów rozwojowych podczas co najmniej ostatniej dekady oraz stale bilansowana na poziomie planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Jednocześnie z powodu pogłębiającej się depopulacji można dziś założyć, że większość polskich miast nie potrzebuje już nowych terenów rozwojowych ponad dotychczas wytyczone. Innymi słowy – miejscem przyszłego rozwoju winny być tereny uwolnione od dotychczasowych funkcji przemysłowych składowych, kolejowych czy wojskowych (tzw. *brownfields*) oraz istniejące struktury o niskiej intensywności użytkowania przestrzeni. Taka zmiana paradygmatu planowania winna stać się wiodącym motywem krajowej polityki miejskiej. Przez długi czas pewnym hamulcem inwestowania w nowe tereny były przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych. Obecnie nie działają już one w granicach miast. Zagospodarowanie *brownfields* mogłyby wspierać granty z funduszy ochrony środowiska, zaś wchodzenie na nowe tereny (rolne) powinno się wiązać z wnoszeniem odpowiedniej opłaty: w miastach i na obszarach metropolitalnych – na Fundusz Ochrony Środowiska, zaś na obszarach wiejskich – na Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych.

Dalej idącym postulatem byłby przegląd zasadności wytyczenia różnych terenów budowlanych na obszarach zagrożenia powodziowego i ustanowienie na poziomie centralnym funduszu odszkodowawczego dla zaspokojenia roszczeń właścicieli nieruchomości, które utraciłyby status terenów budowlanych.

2.

System gospodarowania przestrzenią, na który składa się planowanie zintegrowane, plany regulacyjne, powszechny kataster przeznaczenia gruntów – musi być powiązany z systemem podatków majątkowych od wartości i różnego typu opłat infrastrukturalnych. Jest to warunek konieczny dla zapewnienia publicznej roli władzy w dostarczaniu usług publicznych. Współczesne globalne procesy przepływu dochodów sprawiają, iż coraz trudniej jest opodatkować przychody i zyski, które można z dużą łatwością transferować za granicę i ukrywać w systemie rozliczeniowym (księgowym). Tak więc niezbędne jest powiązanie dochodów budżetowych z wartością gruntów i obiektów budowlanych.

3.

Tereny rolnicze przeznaczone na cele rozwojowe (budowlane), ale wciąż niezabudowane muszą zostać objęte swoistą „opłatą planistyczną”, a więc rodzajem dopłaty (podwyżki) do podatku od nieruchomości – w tym podatku rolnego. Decyzja planistyczna powoduje bowiem wzrost wartości tych terenów, oznacza ułatwienie dalszych podziałów, zastawianie nieruchomości, wnoszenie jako aportów etc., jednocześnie zaś zobowiązuje gminę do podjęcia wysiłku inwestycyjnego w celu ich uzbrojenia. Nawet niewielkie podniesienie opodatkowania takich terenów może – przy kolejnych nowelizacjach planów – prowadzić do ograniczenia skali wniosków o włączenie kolejnych terenów do nieruchomości przeznaczonych pod zabudowę, a nawet można się spodziewać wywołania fali wniosków o zmianę planu polegającą na rezygnacji ze statusu gruntu budowlanego. Przyczyni się to także do podniesienia znaczenia dochodów własnych gmin, tym razem z działalności planistyczno – rozwojowej, ponadto wychodzi naprzeciw postulatam środowisk samorządowych o zwiększenie udziału dochodów własnych w budżetach. Nie ulega wątpliwości, że po zrealizowaniu przewidywanego planu infrastruktury podatki od nieruchomości muszą być ustalone na nowo i to niezależnie od tego, czy nieruchomość została zabudowana, czy nie. Podatek za taką uzbrojoną nieruchomość systematycznie by rósł do czasu zabudowy (np. przez okres pięciu lat).

4.

Wyznaczanie nowych terenów rozwojowych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego musi się wiązać z określeniem zakresu i wyceną zadań inwestycyjnych, do jakich zobowiązuje się gmina w związku z ustaleniami planu. Oznacza to, że **decyzję rady gminy o przyjęciu planu należy zintegrować z odpowiednią zmianą wieloletniego planu inwestycyjnego gminy i prognozą stanu jej finansów**. Chodzi o to, by w systemie finansów publicznych w sposób przejrzysty ująć wszystkie wydatki na zrealizowanie celów planu – w tym przede wszystkim koszt uzbrojenia terenów. Bez takich załączników inwestycyjno-finansowych plan nie mógłby być promulgowany przez wojewodę.

5.

Nadmiar terenów pod zabudowę wyznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego jest pierwszą przyczyną chaosu urbanistycznego, gdyż w ten sposób otwiera się zbyt duże – nie do wypełnienia – pole gry inwestycyjnej. Nie jest to jednak przyczyna jedyna. **Chaos przestrzenny jest pochodną nieuporządkowanej gospodarki gruntami i całkowitego oddzielenia planowania przestrzennego od nowych parcelacji gruntów** objętych planami. Plany zagospodarowania przestrzennego koncentrują się na zmianie przeznaczenia terenów, czemu towarzyszy lekceważenie bądź zaniechanie działań na rzecz ich nowej organizacji. O ile na tzw. terenach zabudowanych plany zagospodarowania przestrzennego mogą lepiej lub gorzej wpisywać się w już istniejące podziały geodezyjne i nie muszą specjalnie w nie ingerować, to na „terenach rozwoju zabudowy” plany winny obligatoryjnie obejmować procedurę reparcelacji terenu, z której wyłoni się nowy, racjonalny podział na działki budowlane, zostaną wydzielone grunty do przejęcia przez gminę na cele komunikacyjne i uzbrojenia terenu, a także pewne zadania publiczne wynikające ze standardów urbanistycznych (omówionych w punkcie 11). Uchwała rady gminy o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenach rozwoju zabudowy musi zatem automatycznie oznaczać decyzję o przystąpieniu do scalenia nieruchomości. Rozerwanie tych procesów, a co gorsza – traktowanie procedury scaleń i nowej parcelacji jako fakultatywnej skutkuje niefunkcjonalnością rozwiązań przestrzennych, fragmentaryzacją przestrzeni zurbanizowanej, a w jej rezultacie chaosem przestrzennym.

6.

Nowe parcelacje służyć mają budowaniu struktur urbanistycznych o wysokiej jakości i zwartej, komponowanej formie urbanistyczno-architektonicznej. Dlatego **sporządzanie planów należy poprzedzać opracowaniami konkursowymi lub seminariami projektowymi**, w tym studiami obejmującymi rozwiązania przedstawione w trzech wymiarach. Oznacza to podniesienie znaczenia tzw. planowania nieformalnego, a więc studiów i koncepcji obejmujących np. szerszy obszar zakresu obszaru niż sam przedmiot planu miejscowego, lub wręcz przeciwnie – szczegółowe rozwiązanie jakiegoś newralgicznego fragmentu miasta, które staje się pretekstem do opracowania planu większej całości itp. Planowanie nieformalne winno także służyć przeprowadzaniu analiz różnych wariantów i pomagać w optymalizacji decyzji inwestycyjnych. Wnioski z tych prac projektowych należy wprowadzić do treści zapisu planów. Użyteczne byłoby ustalenie kategorii obszarów, których plany winny być sporządzane z wykorzystaniem procedury konkursu urbanistycznego. Krajowa polityka miejska powinna preferować takie rozwiązania.

7.

Chaosowi urbanistycznemu należy przeciwdziałać przez **zdecydowane ograniczenie stosowania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu** (zwłaszcza tych sprzecznych z ustaleniami studiów) i ograniczyć zakres ich wydawania tylko do „obszarów zabudowanych”, a także dokonać uściślenia i zawężenia pojęcia „bezpośrednie sąsiedztwo”. Praktyka wyznaczania skali sąsiedztwa, a co za tym idzie – analizy urbanistycznej jest w Polsce zdumiewająco różnorodna, co wydaje się nie do przyjęcia w państwie prawa. Warto w tym kontekście wskazać na negatywne zjawisko rozpowszechniania się modelu rozwoju przestrzennego gmin kreowanego na podstawie indywidualnych decyzji lokalizacyjno-budowlanych. Gminy wybierające ten model (działań ad hoc) nie muszą ponosić kosztów obowiązkowego wykupu terenów i realizacji infrastruktury, podczas gdy te wydatki obciążają budżety gmin prowadzących racjonalną, planową gospodarkę przestrzenną. Działający systemowo są w ten sposób „karani”.

8.

Chaos urbanistyczny wynika także z faktu, że jedynym realnym instrumentem gospodarki przestrzennej w rękach gminy jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Procedury jego sporządzania są złożone, a tryb procedowania długi. Co więcej, można nim objąć stosunkowo niewielką część terenów miasta, zwłaszcza gdy poważnie traktuje się konsekwencje planu w postaci kosztów infrastrukturalnych. Dlatego koniecznie **należy wyposażyć gminy w prawo do uchwalania lokalnych przepisów urbanistycznych, które mogłyby być adresowane do terenu całej gminy lub jej wybranej części**. Nie przesądzałyby one o sposobie użytkowania ziemi, nie rodziłyby skutków finansowych dla gminy, natomiast ułatwiłyby wydawanie indywidualnych decyzji lokalizacyjnych i formułowania ustaleń jakościowych w planach miejscowych. Umożliwiłyby także działania porządkowe i estetyzujące. Przepisy takie, o statusie prawa miejscowego, powinny regulować różne aspekty architektoniczne i estetyczne. Gminne przepisy urbanistyczne między innymi stanowiłyby o:

- > maksymalnym wskaźniku intensywności zabudowy,
- > minimalnym wskaźniku powierzchni biologicznie czynnej,
- > maksymalnej liczbie kondygnacji,
- > minimalnej i maksymalnej liczbie miejsc parkingowych i rodzaju ich nawierzchni,
- > minimalnej wielkości działek budowlanych,
- > maksymalnej i minimalnej wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej budynków,
- > maksymalnym i minimalnym kącie nachylenia dachu,
- > maksymalnej i minimalnej wysokości kalenicy,
- > położeniu kalenicy w stosunku do drogi,
- > usytuowaniu obiektu budowlanego na nieruchomości gruntowej, w tym obowiązującej lub nieprzekraczalnej linii zabudowy,
- > kolorystyce obiektów budowlanych,
- > rodzaju materiałów budowlanych, ogrodzeń, pokryć dachów itp.,
- > rozwiązaniach detali architektonicznych elewacji, w tym kształtowania okien, drzwi, balkonów etc.,

- › różnych aspektach kształtowania zieleni, np. doborze gatunków drzew.

Bez powyższych przepisów wydawanie decyzji WZiZT powinno być zabronione. Lokalne przepisy urbanistyczne powinny być najpełniejszym wyrazem suwerenności gminy jako gospodarza odpowiedzialnego za stan przestrzeni zamieszkiwania.

9.

Zahamowaniu nadmiernego rozpraszania zabudowy powinno służyć także wprowadzenie twardych egzekucji ustawy „Prawo wodne”, a co za tym idzie – **zakaz lokalizacji budynków poza zasięgiem funkcjonujących systemów zaopatrzenia w wodę i odprowadzenia ścieków**, chyba że inwestor taką infrastrukturę zbuduje na własny koszt, na podstawie odrębnej umowy, a następnie przekaze gminie i zobowiąże się płacić raty amortyzacyjne.

10.

Rozproszeniu zabudowy powinny przeciwdziałać również opłaty adiacenckie, czyli części kosztów infrastruktury technicznej realizowanej w konsekwencji uchwalania planu miejscowego, ponoszone przez właścicieli nieruchomości. Zmniejszy to presję na wielkość działek budowlanych i nadmierne rozciąganie systemów infrastruktury wzdłuż ciągów komunikacyjnych, gdyż są to czynniki podnoszące koszty. Opłaty adiacenckie winny bowiem zależeć od długości frontów działek. Obecnie są one praktycznie w całości pokrywane przez gminy ze środków własnych lub ze środków pomocy państwa (w tym ze środków UE). Świadomość nieuchronności budowy infrastruktury na terenach objętych planami, a co za tym idzie – konieczność ponoszenia opłat adiacenckich mogłaby zmniejszyć presję na przekwalifikowywanie gruntów na cele budowlane. Oczywiście, gdyby gmina nie wywiązała się z zadań infrastrukturalnych, opłaty adiacenckie powinny być z upływem czasu zmniejszane.

11.

Lokalne przepisy urbanistyczne winny także regulować sferę reklamy zewnętrznej – jej ilość, jakość, rozmieszczenie i stawki opłat. Gminy, które rezygnowałyby z pobierania opłat za reklamy, a więc obniżyły swoje dochody, muszą ponosić tego konsekwencje w systemie rozdziału dotacji regionalnych lub państwowych. Wspomniane przepisy powinny precyzować zasady wykluczenia, możliwości stosowania reklam np. w pasach drogowych, na tle zieleni, obiektów zabytkowych itp.

12.

W planowaniu miejscowym **konieczne jest przywrócenie instytucji standardów urbanistycznych**, czyli ustalenie minimalnych wymagań co do dostępności (liczby miejsc, promienia obsługi, etc.) żłobków, przedszkoli, szkół, ośrodków zdrowia, a także niezbędnych wielkości publicznych terenów zieleni, terenów i urządzeń sportowych, liczby dostępnych miejsc parkingowych. Rozporządzenie o standardach urbanistycznych powinno określić wymagania w zakresie:

- › infrastruktury społecznej, w tym:
 - wielkości terenów przeznaczonych pod realizację obiektów infrastruktury społecznej,
 - zasady dostępu do podstawowych obiektów tej infrastruktury.

- › infrastruktury technicznej, w tym służącej obsłudze terenu za pomocą różnych środków transportu, w szczególności roweru,
- › zagospodarowania i zabudowy terenu,
- › zasad sporządzania bilansu terenów, a zwłaszcza obliczania chłonności terenów,
- › zasad obliczania dostępności do infrastruktury społecznej terenów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe, przy uwzględnieniu konieczności zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej.

Standardy urbanistyczne należy przyjąć jako rozwiązania ogólnokrajowe, ale regiony i gminy powinny dysponować pewną swobodą ich kształtowania – to znaczy podnoszenia ponad minima określone przez państwo. Okresowe obowiązkowe przeglądy stanu zagospodarowania przestrzennego gminy miałyby na celu sprawdzenie realizacji standardów. Standardy należałyby też do kryteriów ocen każdego nowo przyjmowanego projektu planu zagospodarowania przestrzennego i stanowiłyby podstawę formułowania zaleceń – wytycznych dla deweloperów, zwłaszcza tych realizujących większe zespoły urbanistyczne. Przedsięwzięcia, które obniżałyby jakość życia poniżej standardów (np. wydłużały drogę do przystanku komunikacji zbiorowej lub powodowały przegęszczenie szkoły) nie mogłyby uzyskać pozwolenia na budowę, chyba że deweloper zobowiązałby się do realizacji innych przedsięwzięć pozwalających te standardy utrzymać. Ustalenie standardów urbanistycznych w drodze rozporządzenia oznaczałoby przywrócenie regulacyjnej roli państwa wyznaczającego socjalne minima godnego życia w przestrzeni miejskiej.

C. Rekomendacje dotyczące rozwoju obszarów wiejskich

Raport diagnostyczny wskazał na szereg analogii w dysfunkcjach rozwoju miast i rozwoju wsi, przede wszystkim związanych z mechanizmami rozpraszania zabudowy, dlatego też rekomendacje dla obszarów wiejskich muszą dotyczyć podobnych lub wręcz takich samych zakresów działań. Uwagi zawarte w części B odnoszą się zarówno do zespołów miejskich, jak i planowania rozwoju osiedli wiejskich. Raport wskazał też jednak, że skala i dramatyczny charakter procesów degradujących środowisko wiejskie są niedoceniane i umykają uwadze opinii publicznej. Poważne środki europejskie, przeznaczone na rozwój obszarów wiejskich i na wsparcie rolnictwa oraz ewidentny wzrost zamożności mieszkańców wsi (zwłaszcza rolników) to czynniki, które osłabiają krytyczny obraz trendów rozwojowych dominujących na obszarach wiejskich.

1.

Kluczowe zalecenie w tej sferze dotyczy **wprowadzenia nowego modelu rozwoju obszarów wiejskich i korekty działań programów operacyjnych wspieranych ze środków Unii Europejskiej.**

Wiąże się to z wprowadzeniem następujących zasad:

- › inwestowanie w obrębie istniejącej zabudowy i infrastruktury. Unikanie rozpraszania zabudowy – zahamowanie rozwoju przestrzennego terenów zabudowanych, z wyjątkiem miejscowości, które przekształciły się w przedmieścia miast lub gdzie proces ten jest mocno zaawansowany; wtedy należy stosować zasady właściwe dla rozbudowy miast;

2.

Konieczne jest **analizowanie i planowanie rozwoju obszarów wiejskich w aspekcie jakości życia, warunkowanej wyposażeniem miejscowości i jakością przestrzeni publicznej. Oznacza to:**

- > pilne przeanalizowanie wiejskiej sieci osadniczej kraju pod względem usytuowania i roli ośrodków węzłowych, określenie puli wsi zanikowych i progresji procesu zaniku;
- > zdefiniowanie polityki przeciwdziałania (kontrolowanego kurczenia się) oraz dopasowania wyposażenia miejscowości do zmienionej sytuacji demograficznej;
- > opracowanie i wdrożenie do planowania przestrzennego i strategicznego na poziomie kraju, województwa i gminy zasad delimitacji obszarów problemowych oraz ustalenie standardu wyposażenia miejscowości adekwatnie do jej uwarunkowań demograficznych, społecznych i przestrzennych, w tym usytuowania w sieci osadniczej;
- > opracowanie i wdrożenie rozwiązań alternatywnego/substytutywnego wyposażenia wsi, np.:
 - upowszechnianie i wzrost dostępności e-usług (administracyjnych, bankowych, zakupów),
 - przekształcanie wiejskich świetlic w centra aktywności cyfrowej lub poszerzenie o ten zakres funkcji bibliotek,
 - upowszechnianie zaopatrzenia mobilnego „na kołach” (np. sklepy, biblioteki, urzędy, serwis usług bytowych) kompensującego słabość wyposażenia miejscowości.

3.

Należy zabiegać o upowszechnienie partycypacyjnego modelu rozwoju lokalnego i kształtowania warunków życia w myśl paradygmatu rewitalizacji i rozwoju wewnętrznego miejscowości.

- > Wzmacnianie partycypacji społecznej w działaniach prorozwojowych gmin:
 - kreowanie strategii wsi i moderacja aktywności obywatelskiej (uruchomienie procesów planowania z udziałem mieszkańców winno poprzedzać udzielanie dotacji inwestycyjnych),
 - przystępowanie do formalnej procedury tworzenia planu miejscowego wtedy, gdy jego koncepcja jest już uzgodniona między zainteresowanymi mieszkańcami a władzami gminy;
 - opracowanie i wdrażanie programów rewitalizacji i rozwoju wewnętrznego miejscowości,
 - wykorzystanie funduszu sołeckiego dla poprawy przestrzeni publicznych.
- > Animowanie i wspieranie przez samorządy województw programów i projektów zwiększających walory wiejskiej przestrzeni:
 - realizacja wojewódzkich programów odnowy wsi,
 - promowanie wzorców i rozwiązań w zakresie budownictwa i kształtowania przestrzeni publicznych,
 - kształtowanie – we współdziałaniu z samorządami gmin – praktyk i postaw mieszkańców oraz uczestników procesów inwestycyjnych. Pomoc doradcza dla inwestorów (kompetentne, instytucjonalne doradztwo oraz publikatory), szczególnie we wsiach z niewielkim ruchem budowlanym.

1.

Działania na rzecz jakości architektury rozumiane jako pewien rodzaj czynności administracyjnych budzą zrozumiałe kontrowersje. Trudno sobie wyobrazić, by w warunkach pluralistycznej liberalnej demokracji udało się uzgodnić aksjologiczne podstawy uznawania prawa władzy publicznej do narzucania określonych wzorców estetycznych; estetyka nie może być polityką. Ukształtowało się przekonanie, że oceny estetyczne znajdują się poza sferą administracyjną i nie należy ich brać pod uwagę przy wydawaniu decyzji. W szczególności nie można uzależniać rozstrzygnięcia administracyjnego (a tym jest pozwolenie na budowę) od jednostkowej, subiektywnej oceny jakościowej. Od tej zasady istnieje jednak istotny wyjątek. Konserwator zabytków, a także dyrektor parku krajobrazowego, może na podstawie swojej oceny estetycznej odmówić pozwolenia na budowę, jeśli jego zdaniem projekt jest niedostosowany do otoczenia i potencjalnie grozi degradacją wartościowego środowiska architektonicznego czy przyrodniczego. Między siłą władzy konserwatora zabytków a architekta miejskiego jest prawdziwa przepaść. Warto w tym miejscu przypomnieć, że w wielu krajach – zwłaszcza w tradycji anglosaskiej – istnieją specjalne komitety (komisje) - społeczne i sąsiedzkie - powoływane przez władze lokalne, których zadaniem jest wydawanie wiążących opinii na temat projektów architektonicznych. W świetle fatalnych polskich doświadczeń z jakością projektów architektonicznych skorzystanie z takich wzorców i **wprowadzenie wiążących opinii wydawanych przez architekta miejskiego na podstawie rozprawy przed gminną komisją urbanistyczno-architektoniczną** jest godne rozważenia.

2.

Konieczne jest **wprowadzenie skutecznych rozwiązań ochrony dziedzictwa kulturowego i krajobrazu**, takich jak:

- > Zmiana ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami:
 - uregulowanie statusu ewidencji zabytków,
 - rozszerzenie zapisów art. 81 umożliwiające samorządom udzielanie dotacji na prace remontowe w obiektach włączonych do gminnej ewidencji zabytków,
 - wprowadzenie prawnej możliwości ochrony otoczenia zabytku,
 - rezygnacja ze skomplikowanej procedury uzyskiwania pozwoleń konserwatorskich na wszelkie prace przy zabytkach, poprzez wprowadzenie trybu zgłoszenia w przypadku prac polegających na bieżącej konserwacji zabytku (wzorem prawa budowlanego winny podlegać zgłoszeniu do wojewódzkiego konserwatorowi zabytków przed rozpoczęciem tych prac).
- > Wprowadzenie obowiązku sporządzania studiów krajobrazowych i wartości kulturowych, których weryfikacja winna polegać na uzgodnieniach z wojewódzkim konserwatorem zabytków i regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, **lub**
- > Zastąpienie dotychczasowego opracowania ekofizjograficznego analizą uwarunkowań środowiskowych, która:
 - w zakresie merytorycznym stanowiłaby dokument, w którym problematyka zabytków,

- ... walorów kulturowych i krajobrazu byłaby traktowana równie wnikliwie, jak zagadnienia środowiska przyrodniczego w opracowaniach ekofizjograficznych,
 - obejmowałyby cały obszar gminy,
 - byłyby aktualizowana co 4 lata (raz w okresie kadencji władz gminy),
 - podlegałyby (także jej aktualizacje) uzgodnieniom z organami ochrony środowiska oraz organami ochrony zabytków,
 - byłyby obligatoryjnym opracowaniem, które w przypadku braku terminowego wykonania przez gminę sporządzałyby lub aktualizowały na jej koszt organy ochrony środowiska lub organy ochrony zabytków (ewentualnie wojewodów).
- Wzmocnienie kadrowe służb konserwatorskich i wyposażenie ich – adekwatnie do zakresu zadań – w środki na ochronę zabytków, bądź uruchomienie działań dedykowanych obszarom wiejskim w ramach programów Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.
 - Ustanowienie dla przedsięwzięć i planów miejscowych obowiązku przedstawiania w procedurach OOS wizualizacji projektowanych lub planowanych rozwiązań, co stworzy skuteczną formę ochrony krajobrazu.
 - Tworzenie sieci ukierunkowanych na wykorzystanie dziedzictwa kulturowego i innych walorów wiejskich, np. Sieć Najciekawszych Wsi.

3.

Każda, zwłaszcza wielka inwestycja, a szczególnie inwestycja publiczna dotyczy wszystkich mieszkańców; dlatego też powinni oni mieć możliwość wypowiedzenia się na jej temat sami lub poprzez swoich przedstawicieli, w ramach szeroko pojętego „prawa do miasta”.

Jako rozwiązanie minimum **należy wprowadzić wymóg, by każdy obiekt architektoniczny realizowany z udziałem środków publicznych był projektowany z wykorzystaniem procedury konkursowej**. To absolutny standard działania demokracji jako świadomego inwestora i mecenas. Wymaga to odpowiedniej zmiany zapisów w ustawie o zamówieniach publicznych. Zasady przeprowadzania konkursów, takie jak kwalifikacja uczestników (czyli dostępność), procedury tajności prac, warunki zachowania fachowości jury, pokonkursowe postępowanie w celu udzielenia zamówienia, gwarancje dla nadzoru autorskiego sprawowanego przez laureata konkursu, etc. winny uzyskać uregulowanie co najmniej w formie rozporządzenia ministra infrastruktury.

4.

Realizacje publiczne muszą budować wzorce dobrej architektury, oddziaływać przykładem i podnosić średnie standardy. Szczególna odpowiedzialność spada tu na gminy, które realizują zadania własne z zakresu budownictwa mieszkaniowego (budownictwo komunalne, budownictwo socjalne, ewentualnie budownictwo czynszowe). Realizacje gminne winny stanowić konkurencyjne wyzwanie dla deweloperów, zwłaszcza jeśli idzie o jakość architektoniczną projektów, urządzenie terenu wokół budynków, strefy usług czy przestrzeni publicznych.

W porównaniu z sytuacją panującą u naszych zachodnich czy północnych sąsiadów polskie samorządy w bardzo ograniczonym zakresie występują jako aktywny uczestnik procesów urbanistycznych. W swej przeważającej większości nie tworzą banków ziemi - a więc świadomie kształtowanych rezerw terenów pod przyszły rozwój; nie są inwestorami większych kompleksów zabudowy, a tym samym nie są kreatorami nowych przestrzeni publicznych. Wręcz przeciwnie – raczej pozbywają się nieruchomości, sprzedają mieszkania z zasobu komunalnego i bronią się przed przejmowaniem od deweloperów terenów, które zostały zaprojektowane jako przestrzenie publiczne. Zbywanie nieruchomości traktowane jest jako poprawa dochodów budżetu i pozbywanie się mogących w przyszłości wzrastać kosztów remontów i utrzymania budynków. Siłą sprawczą rozwoju polskich miast są w związku z tym deweloperzy, którzy z natury rzeczy nakierowani są na realizowanie innych celów niż poprawa jakości przestrzeni całego miasta.

5.

Szczególnym rodzajem przedsięwzięć, w których jakość rozwiązań architektonicznych jest absolutnie kluczowa, jest **kształtowanie przestrzeni publicznych**. To właśnie one rozstrzygają o opiniach na temat urbanistycznej i architektonicznej atrakcyjności miast w stopniu nie mniejszym niż sam kształt budynków.

Raport diagnostyczny pokazał, jak złożony i wielowymiarowy jest proces ich powstawania i jak różne funkcje są przez nie wypełniane.

Dotychczas ustawodawca posługuje się pojęciem „obszar przestrzeni publicznej”. Wydaje się ono niewystarczające. Warto byłoby zdefiniować także pojęcie „miejsc wspólnych”. Zarówno studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, jak i plany miejscowe winny wskazywać lokalizację takich „miejsc wspólnych”. Chodzi o to, by przestrzeń publiczna nie pozostała jedynie amorficznym, pozbawionym koncepcji obszarem komunikacji (takim jak na przykład ulica czy plac) lub jedynie otwartym terenem rekreacji.

Tworzenie dobrych przestrzeni publicznych – miejsc wspólnych polegałoby na szczególnym trybie partycypacji społecznej w trakcie ich projektowania. Chodzi o specjalnie zorganizowaną partycypację instytucji środowisk, które mają coś twórczego i szczególnego do zaproponowania w konkretnej przestrzeni miejsca wspólnego. Taką formę współpracy autorzy tej idei, Elżbieta i Adam Czyżewscy, nazywają „koalicją instytucji?”. Zasady funkcjonowania koalicji instytucji można sformułować następująco:

- > Koalicja Instytucji (KI) funkcjonuje niezależnie od trybu konsultacji społecznych.
- > Tworzą ją operatorzy instytucjonalni nieruchomości położonych w bezpośrednim sąsiedztwie przestrzeni publicznej (pp).
- > Powstaje z inicjatywy operatorów, przygotowuje samodzielnie program funkcjonalny pp.
- > Do współpracy nad programem funkcjonalnym pp koalicja instytucjonalna (KI) zaprasza władze samorządowe.
- > Gotowy (uzgodniony i zaakceptowany przez wszystkie podmioty należące do KI) program funkcjonalny jest podstawą do wystąpienia z wnioskiem do władz samorządowych o rozpoczęcie procesu inwestycyjnego.
- > Samorząd wpisuje (lub nie) wniosek w plany inwestycyjne.
- > Członkowie KI mogą partycypować w kosztach inwestycji.

- Działalność KI nie ogranicza praw własnościowych.
- Koszty funkcjonowania KI ponoszą koalicjanci.
- KI wraz z samorządem opracowuje warunki konkursu na projekt urbanistyczny (projekt rewitalizacji) pp lub założenia przetargu publicznego, ew. innej procedury prowadzącej do uzyskania dokumentacji projektowej w formie projektu urbanistycznego.
- Przedstawiciele KI uczestniczą w pracach sądu konkursowego lub komisji przetargowej.
- KI współsprawuje nadzór nad pracami projektowymi.
- KI współsprawuje nadzór nad realizacją projektu.
- KI uczestniczy w radzie programowej nadzorującej eksploatację pp.
- KI może uczestniczyć w zarządzie eksploatacji pp.
- Program eksploatacji pp nie może zaburzać funkcjonowania organizmu miejskiego.
- Koszty konserwacji pp ponosi samorząd, ale członkowie KI mogą współtworzyć budżety celowe realizowane samodzielnie przez poszczególnych członków KI lub w ramach Koalicji.

Po stworzeniu odpowiednich uregulowań prawnych KI może być stałą formą lokalnej reprezentacji interesu publicznego, a także zapewniać kompetencje, które uzupełnią wiedzę i umiejętności władz samorządowych – reprezentacji zinstytucjonalizowanej, a mimo to nie wymagającej tworzenia odrębnych budżetów. Nie byłyby to zatem akt sprzyjający biurokratyzacji i etatyzacji życia społecznego, czego należałoby się najbardziej obawiać.

E. Rekomendacje dotyczące rewitalizacji i odnowy miast i wsi

Skoncentrowanie rozwoju polskich miast i osiedli wiejskich na terenach już zainwestowanych lub przynajmniej na wyznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego sprawia, że w najbliższych dekadach szczególnym wyzwaniem stanie się rewitalizacja miast, a ściślej rzecz biorąc – ich wybranych części. Problemy rewitalizacji mają w Polsce swoją specyfikę, wynikającą z faktu, że w przeciwieństwie do krajów zachodnich doświadczyliśmy socjalistycznej gospodarki mieszkaniowej, która miała charakter całkowicie rabunkowy. Opierała się na systemie kwaterunku i regulowanych czynszów, nie pozwalających na podtrzymanie stanu technicznego budynków. Stare, historyczne dzielnice polskich miast są dziś w mniejszym lub większym stopniu zniszczone, zdekapitalizowane i często zamieszkałe przez szczególnie typ najemców, którzy otrzymywali tu mieszkania w trybie administracyjnym – np. ludzi po wyrokach, kierowanych przez opiekę społeczną, pracowników aparatu bezpieczeństwa itp. Pomijamy w tym momencie zniszczenia śródmieść, będące konsekwencją II wojny światowej. Starsze zasoby budowlane wymagają dziś głębokiej i kompleksowej regeneracji technicznej, zaś utrzymywanie profilu społecznego mieszkańców śródmieść nie wydaje się celem wartym szczególnych nakładów. Innymi słowy, w wielu polskich miastach gentryfikacja będąca efektem działań rewitalizacyjnych - rozumiana jako napływ nowych mieszkańców o wyższym statusie majątkowym - może być postrzegana jako zjawisko pozytywne.

Na drugim biegunie znajdują się stare dzielnice robotnicze bądź zespoły zabudowy tradycyjnej (np. na Górnym Śląsku), gdzie za ważne elementy rewitalizacji należy uznać utrzymanie struktury społecznej i aktywizację mieszkańców. Charakterystyczną cechą polskich miast są potężne zasoby zabudowy blokowej o niskim standardzie estetycznym, ale zadowalającym stanie technicznym; wątpliej ofercie usług i przestrzeni publicznej,

ale niezłym wyposażeniu w usługi socjalne i zieleń. Osiedla blokowe nie były dotychczas brane pod uwagę jako przedmiot działań rewitalizacyjnych finansowanych z funduszy strukturalnych UE.

W granicach miast znajdują się wreszcie wielkie tereny poprzemysłowe (składowe, magazynowe, po-kolejowe), gdyż w gospodarce socjalistycznej, gdzie praktycznie nie istniało pojęcie ceny gruntów, zakłady produkcyjne i przedsiębiorstwa dysponowały wielkimi nadwyżkami terenów. Charakter opisanych powyżej zjawisk, nie mówiąc już o ich skali, nie ma odpowiednika w doświadczeniach krajów Europy Zachodniej. Inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej nie doświadczyły także ani tak ogromnych wojennych strat starej zabudowy, ani tak całkowitej wymiany mieszkańców miast na wielkim obszarze kraju.

Specyfika regionalna polega na tym, że w województwach zachodnich i północnych istnieją potężne zasoby komunalne, które z samorządu lokalnego tworzą najważniejszego operatora rewitalizacji – autentycznego właściciela zasobów. Sytuacja województw południowej i wschodniej, a także centralnej Polski jest odmienna. Tutaj niemal całość zasobów to obiekty prywatne. Te różnice między regionami są także uderzające, gdy chodzi o zasoby zabudowy wiejskiej. Na terenach zachodnich i północnych zachowała się stara zabudowa murowana, podczas gdy na terenach centralnych i wschodnich w latach 70-tych i 80-tych dokonała się niemal całkowita wymiana substancji drewnianej.

Powyższe uwarunkowania sprawiają, że niełatwo jest sformułować uniwersalne recepty budujące polski model rewitalizacji. Nie ulega jednak wątpliwości, że bez zmian ustawodawstwa wielkie środki europejskie przeznaczone na ten cel w latach 2014 – 2020 nie zostaną właściwie wykorzystane. Należy wyciągnąć wnioski z alokacji tych środków w dobiegającej końca, bieżącej perspektywie finansowej – zostały one spożytkowane jedynie na estetyzację przestrzeni publicznych.

Nie sposób tu nie wskazać problemu znacznego ubóstwa terminologicznego, a co za tym idzie – instrumentarium i praktycznych doświadczeń w zakresie odnowy miast. W wielu krajach precyzyjnie odróżnia się programy: „odnowy miast”, „przebudowy miast”, „regeneracji zabudowy”, „ożywiania miast” itd. My natomiast pojęciem „rewitalizacji” obejmujemy wszystkie rodzaje działań na rzecz poprawy stanu istniejących struktur. Z rewitalizacją współgra coraz bardziej zauważalny trend do „reurbanizacji” (powrotu do miasta). W polityce miejskiej należy tworzyć możliwości sprzyjające umacnianiu się tej tendencji.

Na potrzeby rewitalizacji konieczne jest stworzenie podstaw prawnych, umożliwiających wprowadzenie w życie następujących rekomendacji:

1.

Rewitalizacji powinny być poddawane obszary miast i wsi charakteryzujące się:

- > wysoką dysfunkcjonalnością i niespójnością struktury przestrzennej,
- > degradacją substancji budowlanej,
- > skoncentrowaniem problemów społecznych,
- > wartościową strukturą urbanistyczną lub wartościową architekturą.

2.

Obszar rewitalizacji powinien być tak dobrany, aby efekt miał charakter obszarowy (warunek kompletności) i do uzyskania w przewidywalnym czasie za konkretną kwotę (warunek wykonalności).

3.

Rewitalizacja winna uzyskać status inwestycji celu publicznego, dlatego na jej obszarze byłyby wyjątkowo dopuszczone specjalne procedury, a mianowicie możliwość:

- > zamrożenia obrotu nieruchomościami,
- > ustanowienia pierwokupu,
- > zamrożenia wydawania indywidualnych decyzji lokalizacyjnych (tzw. wuzetek),
- > przejmowania zarządu nieruchomościami,
- > wprowadzania szczególnych zasad umowy najmu lokalu mieszkalnego, polegających na możliwości przeniesienia najemcy na czas remontu do lokalu zamiennego,
- > wywłaszczania właścicieli nieruchomości, którzy odmawiają udziału w akcji rewitalizacyjnej lub ustanawiania na ich nieruchomościach przymusowej hipoteki,
- > scalania gruntów i ich nowej parcelacji.

4.

Niezbędnym elementem jest zachęcenie włączenia właścicieli nieruchomości obszaru rewitalizacji do ponoszenia części jej kosztów. Może się to dokonywać w formie udzielania właścicielom:

- > nisko oprocentowanych bądź umarzalnych pożyczek na prace rewitalizacyjne,
- > fachowego doradztwa i pomocy inwestorskiej,
- > odpisów podatków od nieruchomości lub opłat z tytułu użytkowania wieczystego,
- > zniżek i zwolnień z opłat adiacenckich.

Doświadczenia innych krajów dowodzą, że publiczne nakłady na rewitalizację pozwalają wygenerować kilkakrotnie wyższe nakłady ze strony sektora prywatnego.

5.

Istotnym elementem rewitalizacji winna być lokalizacja na obszarze nią objętym pewnych przedsięwzięć, inwestycji publicznych podnoszących standard i prestiż tego terenu.

6.

Dla zapewnienia organizacji skutecznej akcji rewitalizacyjnej konieczne jest powołanie/ustanowienie operatora rewitalizacji i powierzenie mu wszystkich niezbędnych kompetencji. Funkcję tę może na przykład spełniać spółka z udziałem gminy lub/i udziałem właścicieli, a nawet opisana powyżej koalicja instytucji.

7.

Programy rewitalizacji winny być finansowane ze środków znajdujących się w regionalnych programach operacyjnych. Wybór projektów winien mieć charakter konkursowy.

8.

Stworzenie ustawowych podstaw procesów rewitalizacji powinno przewidywać utworzenie centralnych instytucji w rodzaju „powierniczego funduszu rewitalizacji”, który realizowałby w formie finansowej

ewentualne roszczenia. Ważne, aby niewyjaśnione sprawy własnościowe i roszczeniowe wobec majątku zarządzanego przez gminy nie stały się elementem hamującym działania rewitalizacyjne. Postulat, by gminy prowadzące procesy rewitalizacji były uczestnikami takiego funduszu, wydaje się uzasadniony. Jednocześnie należałoby wprowadzić regulacje prawne pozwalające na przejmowanie przez gminy pustoszań i ich zagospodarowywanie, szczególnie na terenach wiejskich.

9.

Dla zapewnienia możliwości czasowego wykwaterowania mieszkańców na okres generalnych remontów, przepisy finansowe powinny pozwolić zaliczać do kwalifikowalnych kosztów rewitalizacji takie elementy, jak koszty organizacji i utrzymania np. magazynów mebli czy hotelowych mieszkań zastępczych.

F. Rekomendacje dotyczące udziału mieszkańców w zarządzaniu przestrzenią

1.

W obecnej procedurze planistycznej, której przebieg określają odpowiednie regulacje ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 11 w odniesieniu do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz art. 17 – do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), obligatoryjny proces zasięgania opinii mieszkańców, właścicieli i użytkowników konkretnego terenu na temat zmian przestrzennych jest dwufazowy. W pierwszej fazie mieszkańcy mają możliwość składania wniosków zaraz po wydanym przez gminę ogłoszeniu o przystąpieniu do sporządzania dokumentu. W drugiej natomiast mogą zapoznać się z projektem, uczestniczyć w dyskusji publicznej nad przyjętymi rozwiązaniami urbanistycznymi oraz składać uwagi, które rozpatruje organ wykonawczy gminy, a następnie – w trakcie uchwalania dokumentu – odnosi się do nich organ stanowiący.

Proponuje się rozbudowę opisanej wyżej procedury sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez wprowadzenie poniższych czynności o charakterze obowiązkowym:

- > Publiczna prezentacja uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego oraz założeń projektu dokumentu planistycznego, która musi odbywać się jeszcze przed upływem terminu składania wniosków, o których mowa powyżej. Powinna zawierać takie informacje jak:
 - obecne zagospodarowanie obszaru planu,
 - przestrzenna lokalizacja i przedmiot wniosków o sporządzenie lub zmianę dokumentu planistycznego dla tego obszaru,
 - lokalizacja nieruchomości położonych w granicach obszaru planu, które stanowią własność Skarbu Państwa lub gminy,
 - ograniczenia w użytkowaniu i zagospodarowaniu nieruchomości położonych w tym miejscu, które wynikają z przepisów odrębnych wobec wspomnianej ustawy,
 - przestrzenna lokalizacja nieruchomości, które są przedmiotem decyzji administracyjnych o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, o ustaleniu warunków zabudowy, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej itp., wraz z treściami tych decyzji,
 - wnioski z analizy dotyczącej zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia

- ... zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium (art. 14 ust. 5 przywołanego aktu prawnego),
 - wyciąg z opracowania ekofizjograficznego, o którym mowa w art. 72 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.
- › Proponowane regulacje ustawowe powinny równocześnie wprowadzać obowiązek publikowania zbiorczego raportu zawierającego powyższe informacje na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej gminy przed terminem wskazanej prezentacji publicznej.
- Spotkanie projektowe o charakterze warsztatowym należy zorganizować w okresie sporządzania projektu dokumentu planistycznego, jeszcze przed przekazaniem go organom i instytucjom właściwym do opiniowania i uzgadniania zawartych w nim ustaleń. W trakcie spotkania powinny być zaprezentowane wariantowe rozwiązania wraz z ich uzasadnieniem. Ze względu na powszechne stosowanie przez urbanistów oprogramowania opartego na systemach informacji geograficznej (GIS), przebieg takiego warsztatu mógłby mieć oczywiście postać testowania układów alternatywnych w czasie rzeczywistym.
- Lepiej, by proponowane zmiany legislacyjne nie narzucały jednak formy takiego działania, a jedynie wymagały, żeby miało publiczny (ogólnodostępny) charakter. Ponadto należy wprowadzić wymóg udostępnienia protokołu z podsumowaniem przebiegu tych czynności na stronach internetowych BIP gminy.
- › Ponadto proponuje się wprowadzić:
- obowiązek wyłożenia do publicznego wglądu projektu planu zaopatrzonego nie tylko w prognozę oddziaływania na środowisko, ale również prognozę skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co zapewni dostęp do szczegółowych informacji o kosztach decyzji planistycznych;
 - obowiązek publikacji na stronie internetowej gminy pełnej dokumentacji analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, oceny postępu w opracowywaniu planów miejscowych i wieloletniego planu ich sporządzania;
 - obowiązek udostępniania zbioru danych przestrzennych dotyczących decyzji o warunkach zabudowy, tzn. rejestru wydanych decyzji oraz rejestru wniosków o ich ustalenie.

2.

Praktycznym poligonem zaangażowania mieszkańców w kształtowanie kultury życia miasta powinny być jednak przede wszystkim działania wokół przestrzeni publicznej. To ona przyczynia się do tworzenia wspólnoty, a dostęp do niej i jej atrakcyjność zasadniczo wpływa na jakość życia w mieście. Przemiany społeczno-demograficzne i zmieniający się wraz z nimi styl życia powodują, że ranga przestrzeni publicznych w miastach będzie zdecydowanie wzrastać. W poniższych rekomendacjach używać będziemy sformułowania „miejsca publiczne”, które jest syntezą dwóch pojęć: „przestrzeń publiczna” i „miejsca wspólne”. Uruchomieniu energii społecznej wokół miejsc publicznych sprzyjałyby następujące działania:

- › włączenie miejsc publicznych do listy inwestycji celu publicznego;
- › stworzenie wymogów planowania i realizacji tego typu inwestycji celu publicznego przy użyciu odpowiednio dobranych narzędzi partycypacji społecznej z wynikiem wiążącym. Przez te

- ... narzędzia rozumie się: projektowanie partycypacyjne, panel obywatelski i wiążące konsultacje społeczne. Ważne, by partycypację społeczną rozpoczynać możliwie wcześniej – od momentu samego przystąpienia do sporządzania miejscowego planu czy opracowywania projektu;
- > wprowadzenie – zarówno w ustawie o planowaniu przestrzennym, jak i projekcie Krajowej Polityki Miejskiej – wymogów tworzenia i wdrażania systemu informowania mieszkańców o wszelkich zmianach stanu i uwarunkowań formalnoprawnych dotyczących miejsc publicznych.

3.

Potencjał mieszkańców nie jest optymalnie wykorzystywany – lepsze jego spożytkowanie wymaga zarówno zmian formalnoprawnych, jak i oddolnego zaangażowania. Najważniejsze praktyki rekomendowane w tym zakresie polegałyby na:

- > utworzeniu krajowego programu małych ulepszeń – instytucji finansowej (z opcją umarzania pożyczek w zależności od osiągniętych efektów i postępów prac) dla działań modernizacyjnych i renowacyjnych. Operatorzy funduszu winni zagwarantować profesjonalne doradztwo w zakresie ochrony dóbr mieszkaniowych w procesie budowlanym ze względu na konieczność zachowania dziedzictwa kulturowego. Pożyczkowy charakter instrumentu zapewni posiadanie narzędzia, dzięki któremu będzie można (gromadząc środki przez kilkukrotny obrót) finansować procesy odnowy miast z publicznych środków po roku 2020. Fundusz winien stanowić jedną z kluczowych innowacji Narodowego Programu Rewitalizacji;
- > wzmocnieniu roli i znaczenia rad dzielnicowych, szczególnie w miastach powyżej 50 tysięcy mieszkańców. Wzmocnienie to powinno polegać na przeznaczaniu większej części środków budżetowych do dyspozycji rad dzielnic i osiedli, zapewnieniu, nałożeniu na gminy – jako zadania własnego – obowiązku zapewnienia miejsc na spotkania lokalnej społeczności oraz przeznaczaniu środków na lokalne akcje informacyjne;
- > stworzeniu warunków do inkluzywnego dialogu miejskiego. Rozumie się przez to takie zabiegi, by żadne grupy społeczne nie zostały wykluczone z partycypacji i by wszystkie grupy społeczno-demograficzne były właściwie reprezentowane. Chodzi także o to, aby debata społeczna nie toczyła się jedynie w internecie, ale stała się czynnikiem autentycznych spotkań ludzi.

4.

Podniesienie wagi i jakości społecznego wymiaru zarządzania wymaga zwiększenia wiedzy o mieście i poprawy dostępu do informacji. Dlatego zaleca się:

- > wdrożenie systemu zbierania i monitoringu danych, opartego na jednostkach urbanistycznych, co wymaga obowiązkowej delimitacji takich jednostek przynajmniej dla miast powyżej 50 tys. mieszkańców. Jest to nowe zadanie dla GUS, które powinno stanowić element krajowej polityki miejskiej. Kryteria delimitacji, jak i rodzaje zbieranych danych, należy ustalić w drodze negocjacji pomiędzy ministerstwem infrastruktury i rozwoju, ośrodkiem statystyki miejskiej GUS, samorządami miast, jednostkami naukowymi oraz organizacjami pozarządowymi;
- > zwiększenie finansowania badań miejskich, profesjonalizację studiów miejskich, dla których kluczowe znaczenie ma współpraca pomiędzy środowiskiem naukowym a samorządami

- ... miejskimi i regionalnymi. Powinny temu towarzyszyć działania na rzecz publicznego, nieodpłatnego dostępu do zasobów wiedzy o miastach, w tym otwarty dostęp do danych na poziomie jednostek urbanistycznych.

5.

Ważnym narzędziem partycypacji obywatelskiej oraz szkołą miejskiej obywatelskości jest narzędzie demokracji bezpośredniej w postaci budżetu obywatelskiego. Zaleca się tu:

- > upowszechnienie idei budżetu obywatelskiego;
- > przeciwdziałanie degeneracji podstawowych idei budżetu obywatelskiego. Liczne negatywne doświadczenia w tym zakresie wskazują na potrzebę ustalenia obowiązującego kanonu zasad realizacji budżetu obywatelskiego, a nawet objęcia tego kanonu zapisami ustawowymi w ustawie o samorządzie gminnym i ustawie o finansach publicznych.

G. Rekomendacje dotyczące edukacji o przestrzeni i kształtowania kultury architektonicznej

W świetle diagnozy stanu wiedzy i edukacji architektonicznej w Polsce najbardziej dotkliwy wydaje się brak systemowych działań promocyjnych i edukacyjnych oraz instytucji, która podjęłaby się ich realizacji w skali całego kraju. Taką instytucją mógłby być Polski Instytut Architektury. Szczegółową propozycję charakteru i zakresu działań instytutu zamieszczono w Aneksie 2 na s. 191.

I. Utworzenie Polskiego Instytutu Architektury (PIA)

Polski Instytut Architektury to instytucja, która powinna systemowo upowszechniać wiedzę o znaczeniu architektury i przestrzeni oraz uświadamiać społeczeństwu, że są to kluczowe obszary kultury, dotyczące wszystkich obywateli.

1.1. Założenia PIA

Zmiany w środowisku naturalnym, przemiany społeczne w Europie (ruch Occupy, starzenie się społeczeństw i słaby przyrost demograficzny), a także kryzys z 2008 roku, który zachwiał wzorcem architektury „gwiazdorskiej” (budynki–ikony i światowa grupa *stararchitects*) i zaowocował zwiększonym udziałem użytkowników w projektowaniu budowli i przestrzeni publicznych sprawiły, że w XXI wieku niezbędna jest refleksja nad potencjałem i zadaniami architektury i pokrewnych jej dyscyplin. Fakt, że instytucje europejskie określiły architekturę jako „kulturowy wkład w zrównoważony rozwój” pokazuje wagę tej problematyki. Zaznaczyć również należy przełom technologiczny ostatnich dekad, w wyniku którego użytkownicy przestrzeni przebywają jednocześnie w jej wirtualnej i fizycznej formie. Pokolenie „cyfrowych tubylców” (*digital natives*) inaczej użytkuje zarówno przestrzeń internetu, jak i swe rzeczywiste otoczenie. Niewykluczone, że pozbawienie architektury jej wartości pozawizualnych jest jedną z przyczyn jej kryzysu,

a świadome projektowanie architektury jako doświadczenia wielozmysłowego mogłoby położyć podwaliny pod przewartościowanie potencjału realnej przestrzeni.

Na dynamikę opisanych przemian wpływają również zmiany zachodzące w obrębie samej architektury – żeby wymienić choćby wpływ projektowania parametrycznego i możliwości, które wynikają z eksperymentalnego drukowania budynków za pomocą drukarek 3D oraz ustalenia nauk neurologicznych ze szczególnym uwzględnieniem badań kognitywistycznych (dotyczące m. in. relacji postrzegania przestrzennego i procesów odpowiedzialnych za opanowanie języka i ich umiejscowienia w ośrodkach mózgu).

Na te ogólnoeuropejskie i globalne procesy nakłada się ogromny kryzys polskiej przestrzeni, opisany w diagnostycznej części raportu. W tym kontekście zadania, które stoją przed taką instytucją jak PIA, są niezwykle istotne dla świadomego i zrównoważonego funkcjonowania Polaków w otaczającej przestrzeni i oznaczają konieczność podjęcia kroków na rzecz znaczącej poprawy jej jakości oraz racjonalizowania i uspołeczniania procesów powstawania nowych inwestycji.

Architektura jako przedmiot działań instytutu powinna być ujmowana bardzo szeroko: począwszy od urbanistyki i projektowania przestrzennego przez projektowanie budowli, przestrzeni publicznych i architekturę krajobrazu po projektowanie wnętrz i design. Instytucja ta ma być z założenia interdyscyplinarna – w refleksji nad znaczeniem przestrzeni uwzględniać różne dziedziny nauki – od oczywistych w tym kontekście architektury i urbanistyki przez socjologię czy psychologię środowiskową po fizykę i filozofię.

Naukowo-badawczemu charakterowi instytutu powinien towarzyszyć szeroki wachlarz działań popularyzatorskich i promocyjnych.

1.2. Wizja i misja Polskiego Instytutu Architektury

Polski Instytut Architektury powinien być wyrazem zainteresowania państwa stanem przestrzeni i sposobem świadomego kształtowania polityki architektonicznej. Dzięki wieloaspektowej działalności Instytut tworzyłby merytoryczną bazę dla polityki państwa, a jego ustabilizowane ramy instytucjonalne umożliwiłyby podejmowanie inicjatyw systemowych. W dłuższej perspektywie czasowej, działania programowe mają szansę stworzyć warunki dla realnej poprawy przestrzeni życia Polaków.

Celem PIA powinno być pogłębienie zrozumienia procesów zachodzących w przestrzeni oraz włączenie architektury w obręb kultury. Instytut winien dążyć do stworzenia merytorycznych podstaw poprawy jakości polskiej przestrzeni, prowadzić dokumentację i promocję polskiej architektury.

1.2. Opis głównych obszarów działalności:

Instytut Architektury powinien prowadzić działalność w pięciu pionach merytorycznych:

- > wystawienniczym,
- > badawczym i archiwizującym,
- > wydawniczym,
- > popularyzatorskim i promocyjnym,
- > edukacyjnym.

2. Edukacja przestrzenna

2.1. Zakres

Edukacja dotycząca środowiska architektonicznego i urbanistycznego obejmuje wiele bardzo różnych dziedzin wiedzy i aktywności, m.in. sztuki plastyczne, historię sztuki, estetykę, projektowanie, nauki społeczne, ekonomię, zarządzanie, nauki ścisłe; związana być może z kształtowaniem umiejętności tworzenia własnego środowiska życia (kwestia wyborów estetycznych) jak i świadomego współuczestniczenia w decyzjach dotyczących tego środowiska (edukacja obywatelska). Dlatego też wymaga podjęcia działań interdyscyplinarnych, wychodzących poza tradycyjnie ujmowany obszar zainteresowania architekturą, pojmowaną jako dziedzina twórczości artystycznej lub szerzej – kultury. Można tu wyróżnić kilka pól problemów, które wymagają określenia specyficznych grup odbiorców, celów i metod nauczania:

- wspieranie postaw twórczych poprzez działania związane z problemami przestrzeni (warsztaty twórcze) – cel: kształtowanie umiejętności;
- historia architektury (w tym architektury współczesnej) - uwrażliwienie na problemy estetyczne związane z architekturą – cel: przekazywanie wiedzy;
- edukacja obywatelska i wspieranie postaw partycypacyjnych – cel: kształtowanie postaw.

2.2. Odbiorcy

Odbiorcami działań edukacyjnych są zarówno dzieci i młodzież w ramach nauki szkolnej i edukacji pozaszkolnej, jak i rodziny, dorośli zainteresowani problematyką architektoniczną i miejską, lokalni aktywiści i mieszkańcy. Na wczesnych etapach edukacji najważniejsze wydaje się pole pierwsze – związane z kształtowaniem wrażliwości plastycznej dzieci, umiejętnością samodzielnej twórczej wypowiedzi na temat i w przestrzeni. W późniejszym czasie (III i IV etap edukacji) powinno być ono poparte wiedzą dotyczącą tak sposobów projektowania, jak i historii architektury. Na tym etapie w edukacji dorosłych ważne jest także rozwijanie problematyki związanej z postawami obywatelskimi, poparte nie tylko wiedzą na temat historii architektury, ale także podstawowymi informacjami dotyczącymi polityki przestrzennej i jej aktorów, prawa i procedur demokratycznego podejmowania decyzji.

2.3. Aktorzy

To bardzo istotne, aby treści związane z problemami przestrzeni stały się częścią wiedzy i postaw przekazywanych uczniom w oficjalnych placówkach edukacyjnych. Wpisanie tej tematyki w priorytety szkoły może doprowadzić do jej nobilitacji w oczach opinii publicznej, a dla wielu osób stanowić ważne miejsce pierwszego kontaktu z tymi zagadnieniami i w przyszłości zaowocować większą świadomością znaczenia architektury i przestrzeni. Jedynie szkoła jest w stanie zapewnić powszechny i równy dostęp do tego obszaru wiedzy. Z drugiej strony związek tej tematyki z życiem lokalnych społeczności oraz specyfika pracy w szkole (koncentracja na wiedzy wymaganej w ramach egzaminów zewnętrznych i niewiele miejsca dla dziedzin mniej zdomowionych w praktyce szkolnej) sprawiają, że równie atrakcyjna i skuteczna jest w tej mierze działalność instytucji pozaszkolnych – świetlic, domów kultury, muzeów, a także instytucji miejskich i samorządowych oraz pozarządowych i prywatnych, które dotychczas, wobec znikomej obecności tematyki architektonicznej w szkole, brały na siebie zadanie rozbudzania świadomości architektonicznej.

Nieformalny charakter takich programów, posługiwanie się nowoczesnymi metodami przekazywania wiedzy i bezpośredni związek z życiem lokalnego środowiska czyni je często bardziej atrakcyjnymi dla młodzieży niż ich wpisanie w szkolną rutynę. Dlatego warto zachować ten wielokierunkowy charakter edukacji przestrzennej (wzmacniając jej obecność w nauce szkolnej), prowadząc ją zarówno „odgórnie” – poprzez oficjalne placówki edukacyjne – jak i oddolnie, w efekcie działań lokalnych.

2.4. Programy

2.4.1. W zakresie nauczania szkolnego:

- > Wprowadzenie elementów edukacji przestrzennej w ramach istniejącej podstawy programowej
 - Wiele elementów istniejącej podstawy programowej na wszystkich etapach edukacyjnych pozwala na wprowadzenie omawianych treści w ramach nauczania kilku przedmiotów (plastyki, języka polskiego, historii, geografii, fizyki, matematyki, wiedzy o społeczeństwie, języków obcych, historii sztuki, wiedzy o kulturze, kultury i społeczeństwa, godziny wychowawczej) bez zmiany istniejącego schematu funkcjonowania szkoły. Umożliwia to kształtowanie m.in. takich umiejętności przewidzianych w podstawach programowych, jak:
 - przedszkole: wprowadzenie w świat wartości estetycznych; wspieranie ciekawości, aktywności i samodzielności; zainteresowanie zabytkami i dziełami sztuki oraz tradycjami regionu; wypowiedzi w różnych technikach plastycznych i przy użyciu elementarnych środków wyrazu;
 - szkoła podstawowa: rozwijanie zdolności poznawczych, kształcenie poczucia przynależności kulturowej przez kontakt z dziełami sztuki, rozpoznanie wybranych dzieł architektury i wypowiedź na ich temat, ponadto: wprowadzenie podstawowych pojęć dotyczących architektury (detali, konstrukcji, materiałów) oraz głównych funkcji architektury, omówienie zawodu architekta i urbanisty, wprowadzenie pojęć dotyczących orientacji w przestrzeni, znajomość podstawowej chronologii dziejów architektury;
 - gimnazjum: wyszukiwanie, selekcjonowanie i krytyczna analiza informacji; percepcja sztuki: rozróżnianie stylów i kierunków architektury i sztuk plastycznych; rozpoznawanie cech kultury swojego regionu; tworzenie osobistych wypowiedzi na temat wybranych budynków i trendów;
 - liceum: poznanie dziedzictwa narodowego; cechy epoki; kształtowanie postawy odbiorcy kultury; twórcze działanie za pomocą różnych dostępnych mediów; rozwijanie osobistych zainteresowań;
- > wpisanie edukacji przestrzennej w program wychowawczy szkoły, określony m.in. przez statut szkoły (na równi z edukacją ekologiczną czy kształtowaniem postaw obywatelskich), co stymulowałoby tworzenie interdyscyplinarnych programów związanych z miejscem szkoły w życiu miasta, wymianę doświadczeń, pracę metodą projektu łączącą nauczanie z zakresem kilku przedmiotów;
- > współpraca z władzami lokalnymi, umożliwienie udziału uczniów i obserwacji pracy władz;

- > wspieranie autorskich programów nauczania architektury i problemów przestrzeni architektonicznej;
- > badania naukowe związane z dydaktyką nauczania zagadnień związanych z architekturą i urbanistyką;
- > szkolenia dla nauczycieli i współpraca ze środowiskiem nauczycielskim. Stypendia dla nauczycieli związane z możliwością poznania metod nauczania w innych krajach;
- > międzynarodowa wymiana młodzieży.

2.4.2. W zakresie edukacji pozaszkolnej:

- > wspieranie działalności instytucji prowadzących edukację architektoniczną;
- > organizacja warsztatów edukacyjnych, spacerów, cykli wykładów;
- > stworzenie platformy informacyjnej zawierającej materiały edukacyjne i informacje o działaniach w tej dziedzinie, prowadzonych przez różne instytucje i organizacje;
- > organizacja imprez związanych z promocją architektury (np. „ogólnopolskie dni architektury”, festiwale, konkursy, przeglądy filmów o tematyce architektonicznej);
- > tworzenie edukacyjnych programów międzyresortowych (z udziałem Ministerstwa Edukacji, Ministerstwa Kultury, Ministerstwa Infrastruktury).

Podsumowanie

Janusz Sepioł

Kiedy powstawał ruch Solidarności, ks. Józef Tischner napisał: „Polska praca jest chora. Polska potrzebuje pracy nad pracą”. Jako społeczeństwo i jako naród tę pracę w znaczącym stopniu wykonaliśmy. Ludzie zarabiają realne pieniądze, czeka na nich obfitość towarów i usług. Przywrócono normalność. Parafrazując tamto słynne sformułowanie można by dziś powiedzieć: „Polska przestrzeń jest chora. Potrzebujemy pracy nad polską przestrzenią”. Nie należy się ludzić, że da się to szybko osiągnąć. „Praca nad pracą” wymagała dekad; w tym wypadku będzie podobnie. Nie wystarczą same zabiegi legislacyjne, choć są one konieczne. Wskazujemy ich kierunki w rekomendacjach. Oczywiście kluczowa jest ustawa o planowaniu przestrzennym, ale także nieistniejąca jeszcze ustawa o rewitalizacji czy ustawa o podatkach lokalnych.

Potrzebujemy racjonalnej polityki miejskiej i nowej, aktywniejszej polityki mieszkaniowej. Samo zestawienie liczby mieszkań na tysiąc mieszkańców w Polsce i w krajach, które stanowią dla nas punkt odniesienia, pokazuje, jak wiele jeszcze terenów musimy poddać urbanizacji i jak duża pula inwestycji jest jeszcze przed nami. Z jednej strony to wyzwanie, z drugiej zaś szansa, że pojawi się ta nowa substancja, ta nowa masa krytyczna, która potrafi zmienić, poprawić obraz kraju. Osiągniemy sukces, jeśli te działania „od góry” spotkają się z ruchem „od dołu”. Z ruchem generowanym troską i ambicją właścicieli nieruchomości, członków lokalnych społeczności, wreszcie wspólnot samorządowych o jakość domów, ogrodów, zieleni przyulicznej, stanów placów i ulic, ścieżek rowerowych, terenów rekreacyjnych, parków, alei, całej zieleni publicznej. Tę troskę i ambicję można skutecznie mobilizować zachętami podatkowymi, małymi grantami, a także dobrą promocją.

Twarda egzekucja prawa budowlanego, egzekucja właścicielskich obowiązków utrzymania mieszkań i domów, staranność w wyborze nowych projektów, przestrzeganie procedur lokalizacji inwestycji – to obowiązki władzy publicznej, stanowiące warunki konieczne, ale nie wystarczające do osiągnięcia sukcesu.

Trudno także zwolnić władzę publiczną z pewnego rodzaju odpowiedzialności za to, by starożytna triada pojęć opisujących dobrą architekturę – piękno, trwałość, użyteczność – uzyskiwała w realnym dialogu, w ramach demokracji partycypacyjnej, bardziej konkretną treść.

Potrzebne są systematyczne działania na rzecz kultury architektonicznej. Edukacja w zakresie wiedzy o środowisku zamieszkania konieczna jest na wszystkich poziomach szkoły. Nie da się przecenić wagi promowania dobrych praktyk i dobrych wzorców, a także nagradzania osób i organizacji publicznych, wystaw ukazujących osiągnięcia i kształtujących gusty. Potrzebny jest cały społeczny ruch, który przywróci architekturę kulturze, a urbanistykę uczyni najważniejszym aspektem zarządzania lokalnego i częścią walki o jakość życia. W wielu krajach całe to spektrum zagadnień obejmowane jest specjalnymi programami w formie narodowej polityki architektonicznej. Uczynienie troski o krajobraz, o urodę kraju przedmiotem obywatelskiego zaangażowania będzie przejawem najbardziej świadomego i szlachetnego patriotyzmu.

Jakość polskiej przestrzeni publicznej – perspektywa prawna

Maksymilian Cherka

I. Diagnoza stanu istniejącego

1.1. Reakcja „świętego prawa własności” po okresie PRL

Okres PRL – począwszy przede wszystkim od dekretu z dnia 2 kwietnia 1946 roku o planowanym zagospodarowaniu przestrzennym kraju – przyniósł obostrzenie zasad władania gruntami oraz daleko idącą centralizację procesów planowania przestrzennego. Kierunek ten został utrwalony na początku lat 60., kiedy to weszły w życie: ustawa z 31 stycznia 1961 roku o planowaniu przestrzennym, ustawa z 31 stycznia 1961 roku – Prawo budowlane oraz ustawa z 14 lipca 1961 roku o gospodarce terenami w miastach i osiedlach. Regulacje te statuowały przy tym podstawy prawne dla niespotykanej wcześniej ingerencji w prawo własności, prowadząc do sformułowania tez o „socjalizacji terenów urbanizacyjnych” czy też „publicznoprawnym panowaniu nad nieruchomościami”¹.

Po 1989 roku naturalną reakcją na wskazane zjawisko było ograniczenie publicznoprawnej ingerencji w prawo własności, a kluczowe znaczenie miał tu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym, deklarujący wolność zabudowy terenu każdemu, komu do tego terenu przysługiwał tytuł prawny.

Ta i następujące po niej, również na poziomie konstytucyjnym, zmiany normatywne (interpretowane swoiście, bo pod wpływem doświadczeń minionego okresu) przyniosły – tak w orzecznictwie, jak i doktrynie prawniczej – ukształtowanie się tzw. „wolnościowego prawa zabudowy”, zgodnie z którym z istoty konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności wynika możliwość szerokiego korzystania z nieruchomości gruntowych przez właściciela². Innymi słowy, „prawo zabudowy nieruchomości” czy „prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane” są w myśl tej koncepcji składową „prawa własności”³. W konsekwencji, „reakcja” na okres Polski Ludowej doprowadziła do prymatu prawa własności, zgodnie

1 Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012

2 Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003

3 Zob. wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 roku, Kp 7/09

z którym właściciel ma, co do zasady, prawo do zmiany sposobu jej użytkowania, w tym zabudowy, w każdym czasie, miejscu i dowolnej formie, chyba że co innego wynika z wyraźnego przepisu prawa⁴.

1.2. Przestrzeń jako „funkcja prawa własności”

A zatem, mimo że przestrzeń – jako coś dotyczącego każdego człowieka, coś, z czym mamy styczność na co dzień, coś, w czym jesteśmy bezpośrednio osadzeni – jest jednym z najdonioślejszych społecznie problemów zarówno w wymiarze ogólnym, jak i jednostkowym, w powyższym rozwiązaniu nie staje się „sprawą publiczną”, ale swoistą funkcją prawa własności.

Tezę tę zdaje się potwierdzać również definicja pojęcia „przestrzeni publicznej”, która pojawiła się w polskim systemie prawnym stosunkowo późno, bo dopiero w ustawie z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z treścią art. 2 pkt 6 ustawy, przez „obszar przestrzeni publicznej” należy rozumieć obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Oznacza to, że wymiar publiczny ma jedynie ten obszar, który został ujęty w ten sposób na poziomie studium.

2. Potencjalne kierunki zmian normatywnych

2.1 Zmiana paradygmatu interpretacyjnego treści „prawa własności”

W świetle uregulowań konstytucyjnych – przepisy art. 5 (zasada zrównoważonego rozwoju), czy art. 20 (zasada społecznej gospodarki rynkowej) – możliwe jest przyjęcie odmiennego paradygmatu i stwierdzenie, że **przestrzeń – każda!, a więc również prywatna – jest sprawą publiczną**. Oznacza to nawiązanie do rozpowszechnionych na Zachodzie – również u Anglosasów – koncepcji, zgodnie z którymi prawo własności posiada immanentne ograniczenia (działające niejako „od wewnątrz” tego prawa), wynikające z potrzeb interesu publicznego, a jednym z elementów tego pojęcia są potrzeby z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. W konsekwencji „prawo zabudowy” nie byłoby w tym ujęciu elementem (składnikiem) prawa własności, a przestrzeń powinna być – poprzez akty planistyczne – urządzana tak, by uwzględnić wszystkie potrzeby wynikające z interesu publicznego.

Paradoksem jest, że obowiązujące przepisy w ten właśnie sposób kształtują analizowane zagadnienie. Zgodnie bowiem z art. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym to ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, a każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, **jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz interesów osób trzecich**.

⁴ Zob. H. Izdebski, *Prawo własności w planowaniu zagospodarowania przestrzeni* [w:] I. Zachariasz, red., *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012

Tym samym problemem dla porządkowania otaczającej nas przestrzeni są nie tyle niewłaściwe przepisy, ale raczej ich wątpliwa – choć rozpowszechniona – interpretacja.

2.2. Reinterpretacja kategorii „prawa publicznego”

W świetle powyższych postulatów kluczowe jest wskazanie na klasyczne ujęcie tego, czym jest „prawo publiczne”, skoro ograniczenia wynikające z jego przepisów mają stanowić immanentny element „prawa własności”. Zgodnie bowiem z najstarszą definicją prawa publicznego, dotyczy ono (realizuje ono) nie interes jednostki, ale interes „państwa rzymskiego” (Ulpian, III wiek n.e.). Innymi słowy, prawo publiczne chroni wartości, mające wymiar powszechny (interes ogółu, który nie jest przy tym sumą interesów jednostkowych).

Zarówno na poziomie ustawowym, jak i prawodawstwa lokalnego, powyższe powinno zmuszać prawodawcę do wyraźnego określenia – i w ustawach, i w planach miejscowych (w tym na poziomie uzasadnień) – celów aktu prawnego, a mówiąc inaczej, wskazania wartości, które mają być chronione przez wprowadzenie konkretnej regulacji prawnej. W odniesieniu do przestrzeni – konkretnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pozwoli to na klarowną identyfikację – in casu – treści „interesu publicznego”, a w konsekwencji dopuszczalnego sposobu zagospodarowania i przeznaczenia nieruchomości na danym obszarze. Co więcej, wskazanie w konkretnym przypadku tych interesów ogółu może również ograniczyć obserwowane zjawisko „aktywizmu sędziowskiego”, prowadzącego do reinterpretacji (zmiany) zamierzeń ustawodawcy na poziomie stosowania prawa i kreacji przez sądy prawa w oderwaniu od treści obowiązujących przepisów.

2.3 W stronę „zinstytucjonalizowanej partycypacji społecznej”

Idea Koalicji Instytucjonalnej, omówiona w Rekomendacjach, stawia kwestię jej „wpasowania” w obowiązujące regulacje prawne, dające podstawy dla kształtowania przestrzeni publicznej, w tym zwłaszcza procedury uchwalenia/zmiany planu miejscowego/studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Można postulować rozwiązanie, zgodnie z którym KI uczestniczyłaby w procedurze planistycznej jako podmiot opiniujący w zakresie przestrzeni publicznej, co umożliwiłoby zapewnienie spójności rozwiązań planu miejscowego z programem funkcjonalnym przestrzeni publicznej. Warte rozważenia wydaje się także wprowadzenie na poziomie lokalnym przepisów urbanistycznych dotyczących tylko przestrzeni publicznej (w formie aktu prawa miejscowego), które musiałyby być następnie obligatoryjnie brane pod uwagę przy sporządzaniu planu miejscowego/studium. Uchwalenie przepisów urbanistycznych, których treść różniłaby się od przepisów obowiązującego planu miejscowego, uzasadniałoby zastosowanie tzw. odstępstwa planistycznego – ze względu na ważny interes publiczny. W takim przypadku nie byłoby konieczne przeprowadzenie całej procedury zmiany planu miejscowego; wystarczyłoby, by organ samorządu gminnego wyraził zgodę na realizację odmiennych niż przewidziane planem rozwiązań dotyczących przestrzeni publicznej. Warte rozważenia jest również wprowadzenie inicjatywy prawodawczej dla tego typu podmiotów na poziomie prawodawstwa lokalnego.

Rekomendowane zmiany legislacyjne powinny trafić do Rozdziału 2 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 roku.

Polski Instytut Architektury – charakter i zakres działań⁵

Dorota Leśniak-Rychlak

I. Zadania Polskiego Instytutu Architektury:

- prowadzenie ciągłych badań nad współczesną i historyczną architekturą oraz całościowa dokumentacja twórczości architektonicznej;
- prowadzenie, gromadzenie i aktualizowanie bazy danych dostępnej on-line na temat polskiej architektury (także w angielskiej wersji językowej);
- współpraca przy określaniu priorytetów polityki architektonicznej państwa;
- organizowanie debaty na temat architektury w Polsce, także przez kreowanie wartościowej krytyki architektonicznej;
- promocja pojmowania przestrzeni jako komunikatu kulturowego w możliwie szerokim ujęciu medialnym;
- stymulowanie dyskusji przez organizację problemowych wystaw poświęconych architekturze;
- publikowanie regularnych badań nad polską architekturą nowoczesną, monografii architektów, zespołów urbanistycznych, opracowań krytycznych podsumowujących konkursy, konferencje, debaty; wydawanie wszelkich publikacji w formie e-booków w wersjach na czytniki i i-pady;
- systematyczne publikowanie antologii tekstów źródłowych z teorii architektury i opracowań krytycznych, w tym przekładów na język polski publikacji najważniejszych dla dyskursu współczesnej architektury;

- edycja podręczników akademickich i materiałów dydaktycznych dla wszystkich szczebli edukacji, w tym materiałów dostępnych on-line : kart pracy, scenariuszy zajęć;

⁵ Powstanie Polskiego Instytutu Architektury jest postulowane od lat 90. XX wieku. Informację nt. Instytutu Architektury przygotowała prof. Marta Leśniakowska, opracowanie *Polski Instytut Architektury* dla Stowarzyszenia Architektów Polskich napisali prof. Jeremi Królikowski i Jan S. Wojciechowski. W 2009 roku projekt Polskiego Instytutu Architektury został przygotowany przez SARP pod kierownictwem Dariusza Śmiechowskiego przy współpracy Karola Langie i konsultacji Jerzego Grochulskiego. W niniejszym szkicu korzystano z wymienionych opracowań.

- > aktywny udział w promocji polskiej architektury w kraju i zagranicą przez organizację festiwalu i dni architektury;
- > włączanie użytkowników przestrzeni w procesy projektowania – edukacja ;przez partycypację; stworzenie bazy dobrych praktyk w zakresie narzędzi aktywizujących uczestników (metoda *Project for Public Spaces* i *charette*), wypróbowanych w polskich realiach;
- > wspierania powszechnej edukacji architektonicznej na każdym z jej etapów;
- > wspieranie samorządów lokalnych w podejmowanych inicjatywach przestrzennych, także poprzez zapewnienie bazy danych osób zajmujące się procesami wspólnego projektowania miejsc publicznych lub wspólnych (przez np. dyskusje nad roboczym modelem, zbieranie pomysłów, moderowanie dyskusji na temat rozwiązań itp.);
- > aktywny udział w kształtowaniu edukacji profesjonalnej i procesach doskonalenia zawodowego;
- > działanie w obrębie narodowych i międzynarodowych sieci i partnerstw;
- > włączanie w szerokie działania popularyzatorskie istniejących organizacji pozarządowych, ścisła współpraca przy inicjatywach dotyczących architektury i przestrzeni, a także szerzej – rozwoju miast i wsi;
- > działalność promocyjna w mediach, strategiczne partnerstwo z telewizją publiczną;
- > prowadzenie programów grantowych, w tym wspieranie i promocja młodych architektów;
- > organizacja i promocja ogólnopolskich wydarzeń architektonicznych (np. festiwalu architektury).

2. Odbiorcy działań

Oferta Instytutu Architektury powinna być adresowana do wszystkich użytkowników przestrzeni, z uwzględnieniem bardziej sprofilowanej propozycji dla specjalistów. Szczegółowy program działania takiej instytucji powinien powstać w wyniku konsultacji różnych środowisk. Istotne, by do współpracy z architektami, urbanistami i historykami sztuki włączyć socjologów i psychologów społecznych.

3. Opis głównych obszarów działalności:

Instytut Architektury powinien prowadzić działalność w pięciu pionach merytorycznych:

- > wystawienniczym,
- > badawczym i archiwizującym,
- > wydawniczym,
- > popularyzatorskim i promocyjnym,
- > edukacyjnym.

Powinien także być operatorem programów grantowych Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

3.1. Wystawy architektoniczne

Ogromny potencjał wystaw architektonicznych wydaje się jeszcze w Polsce nie wykorzystany, a umożliwia on doświadczanie przestrzeni czy też podejmowanie palących problemów przestrzennych współczesności. Projekty wystawiennicze powinny pokazywać społeczny wymiar architektury, mówić o tym, że budynki to nie tylko forma, ale i żyjący w nich ludzie. Wystawy architektury mogą okazać się także wspaniałym przeżyciem artystycznym, nie ustępującym rangą ekspozycjom tzw. czystej sztuki, a niejednokrotnie trafiającym do szerszego grona odbiorców. Warto wspomnieć tutaj o Biennale Architektury w Wenecji, które cieszy się ogromną popularnością i udowadnia ekspozycyjny potencjał tej dziedziny.

3.2 Badania i dokumentacja

Funkcjonowanie Instytutu powinno wiązać się również z działalnością badawczą – przede wszystkim nad dziedzictwem architektonicznym kraju. Badaniom powinno towarzyszyć tworzenie archiwum wybitnych architektów działających w Polsce, jak również pozyskiwanie materiałów na temat współczesnej produkcji architektonicznej: materiałów cyfrowych, fotografii, wywiadów-rzek z architektami. Ważne jest prowadzenie projektów międzynarodowych, które wzbogaciłyby doświadczenia krajowe o dorobek najlepszych ośrodków zagranicznych. Działalność badawcza powinna być wieloaspektowa i interdyscyplinarna; naturalne wydaje się zaproszenie do refleksji nad współczesną przestrzenią antropologów, socjologów, psychologów czy filozofów.

3.2.1. Dokumentacja w sieci

Należy utworzyć ogólnopolską internetową bazę danych, zawierającą możliwie kompletną bibliografię, odsyłającą do innych źródeł i archiwów w sieci, w pełni dwujęzyczną. Wersja angielska powinna dodatkowo zawierać informacje o szerszym kontekście polityczno-społecznym dla użytkowników zagranicznych. Na portalach społecznościowych należy prowadzić uzupełnianie i popularyzację treści i zasobów ilustracyjnych (wzorem Narodowe Archiwum Cyfrowe)

Istotne jest funkcjonowanie instytucji i baz danych w internecie (np. na wzór „wiki lubi zabytki”). Kwestią niewątpliwie palącą jest zespolenie refleksji nad współczesnością z wiedzą na temat architektury historycznej (jedną z największych bolączek współczesnej architektury jest jej oderwanie od tradycji i fałszywe przeciwstawienie: tradycja–nowoczesność).

Kolejnym ważnym zadaniem jest digitalizacja zasobów organizacji zawodowych – oddziałów SARP, archiwów budowlanych, muzeów, archiwów żyjących architektów lub spuścizny zmarłych, a także digitalizacja archiwalnych czasopism architektonicznych i udostępnienie zasobów na zasadach Creative Commons.

3.3. Działalność wydawnicza

Działalność wydawniczą należy ściśle skorelować z działalnością badawczą instytutu. Wielkie znaczenie ma publikowanie regularnych badań nad polską architekturą nowoczesną, monografií architektów, zespołów urbanistycznych, opracowań krytycznych podsumowujących konkursy, konferencje i debaty. Wszelkie możliwe pozycje powinny ukazywać się w formie e-booków w wersjach na czytniki i i-pady. Należy również podjąć się edycji podstawowych pozycji z teorii i praktyki architektonicznej (w tym tłumaczeń kluczowych publikacji współczesnych i historycznych wprowadzających do kanonu aktualną i sprawdzoną terminologię). Istotne jest śledzenie i publikowanie rezultatów projektów badawczych. Zadaniem instytutu będzie także wspieranie zainteresowania architekturą za pomocą wsparcia udzielanego wydawcom komercyjnym na wydanie publikacji potrzebnych, ale niedochodowych.

3.4. Popularyzacja i promocja

- > Działania na rzecz zwiększenia obecności architektury i urbanistyki w mediach publicznych, stymulowanie i dotowanie programów o charakterze edukacyjnym;
- > działania na rzecz wprowadzenia elementów krytyki architektonicznej do programów ogólnokulturalnych;
- > działania na rzecz powstawania filmów o architekturze;
- > wspieranie istniejących nagród architektonicznych oraz podejmowanie działań na rzecz wzrostu ich prestiżu pozaśrodowiskowego;
- > organizowanie wydarzeń o charakterze ogólnopolskim – festiwalu architektury z bogatym programem (przy wykorzystaniu i wspieraniu energii ruchów oddolnych – czyli różnych organizacji pozarządowych działających na rzecz poprawy przestrzeni).
- > opracowanie programu popularyzacji dorobku polskiej architektury za granicą w formie przedsięwzięć wydawniczych, wystawienniczych, inspirowania artykułów w światowych mediach;
- > wspieranie międzynarodowej wymiany myśli (programy wymiany studentów, szkolenia architektów, uczestnictwo w sieciach architektonicznych),
- > nagłaśnianie rezultatów konkursów architektonicznych i aktywne uczestnictwo w debacie;
- > działania na rzecz powstania krytyki architektonicznej i jej istnienia w mediach głównego nurtu.

Praca nad przestrzenią to praca nad tożsamością

W działaniach promocyjnych należy wykorzystać potencjał internetu i nowych mediów, np. przygotować aplikacje na smartfony z informacjami na temat wartościowych obiektów architektonicznych (w tym współczesnych), tworzyć szlaki architektury modernistycznej – zarówno przed- jak i powojennej. Niezbędne jest wyjście poza perspektywę zawodową i włączanie różnych grup użytkowników do dyskusji.

W aspekcie osobistej relacji z przestrzenią najważniejsza jest kwestia tożsamości i aspiracji Polaków. Należy zatem zauważać i doceniać społeczności i jednostki zajmujące się tworzeniem relacji z miejscem oraz te dzieła architektury, które dają możliwość doświadczenia wielozmysłowego.

Szczególnie trzeba akcentować nowoczesne metody przyswajania dziedzictwa – nowe media, szlaki architektoniczne ze szczególnym uwzględnieniem modernizmu, podnoszenie świadomości wartości lokalnych, znaczenia jakości materiałów i rozwiązań, potencjału projektantów – ale także wykorzystanie np. potencjału gier komputerowych i możliwości interakcji z architekturą dzięki tabletom.

3.5. Edukacja przestrzenna

Jednym z priorytetów instytutu powinny być działania na rzecz powszechnej edukacji przestrzennej. Warto zainwestować szerzej w edukację dzieci przedszkolnych i szkolnych oraz ich nauczycieli. Będzie to sprzyjać rozwinięciu wrażliwości na otoczenie, co w przyszłości zaowocuje większą dbałością o jakość przestrzeni, ale także pogłębi zrozumienie znaczenia przestrzeni jako miejsca działań społecznych.

Ważna jest forma działań edukacyjnych dla dzieci – prowadzenie aktywnych zajęć, warsztatów, podczas których dzieci mogą pracować z materiałem i same tworzyć.

Przyszła instytucja powinna również podjąć współpracę z uczelniami wyższymi, by zaproponować atrakcyjne formy kształcenia szerokiego grona studentów, którzy w niedalekiej przyszłości będą wpływać na nasze otoczenie. W ramach szczegółowych postulatów należy uwzględnić choćby wprowadzenie pracowni modelarskich na wydziałach architektury (by podtrzymać materialność w świecie zdominowanym przez rzeczywistość wirtualną).

Kluczowym zadaniem będzie przygotowanie osobnego programu edukacyjnego adresowanego do urzędników i polityków na szczeblu samorządowym, który pomoże uwrażliwić ich na jakość i estetykę przestrzeni, ale również zaoferuje dostęp do bazy dobrych praktyk oraz szkolenia prowadzone przez osoby zajmujące się partycypacją przestrzenną z ramienia stowarzyszeń, fundacji, a także na zamówienie niektórych samorządów. W tym celu planuje się wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych, które już taką działalność prowadzą (stowarzyszenie Odblokuj, Napraw Sobie Miasto).

4. Współpraca i partnerstwa strategiczne

Naturalnym partnerem dla działań instytutu jest Stowarzyszenie Architektów Polskich i jego oddziały lokalne oraz Izby Architektów. Instytut powinien również współpracować z jednostkami rządowymi odpowiedzialnymi za opracowanie i realizację polityki przestrzennej państwa (zakres działania kilku ministerstw). Ważne jest także partnerstwo z jednostkami odpowiedzialnymi za realizację polityki kulturalnej Polski w kraju i za granicą (Narodowe Centrum Kultury, Instytut Adama Mickiewicza, Zachęta–Narodowa Galeria Sztuki, Instytuty Polskie w poszczególnych krajach). Należy rozwijać współpracę z uczelniami i instytutami badawczymi oraz centrami architektury w kraju i zagranicą. W wielu działaniach naturalnym partnerem będzie samorząd terytorialny i jego właściwe agendy.

Instytut powinien współpracować z organizacjami międzynarodowymi zajmującymi się architekturą: UIA – Union Internationale d'Architects, ACE – Architects Council of Europe, Docomomo International oraz organizacjami działającymi w sferze polityki architektonicznej (European Forum for Architectural Policies) oraz dziedzictwa kulturowego (UNESCO, Europa Nostra).

5. Forma organizacyjna

Dyrektor instytutu powinien być powoływany przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w wyniku konkursu. Działalność instytutu, plany działań i strategia muszą być opiniowane przez Radę Programową Instytutu, w skład której wejdą przedstawiciele różnych środowisk, autorytety w dziedzinie architektury, a także działacze społeczni. Poszczególne pioniki: wydawniczy, wystawienniczy, edukacyjny, badawczy i promocyjny byłyby prowadzone przez pracowników merytorycznych. Dyrektora wspiera wicedyrektor ds. administracyjnych. Ponadto istnieją działy: księgowy i operowania programami grantowymi (na wzór struktury Instytutów: Państwowego Instytutu Sztuki Filmowej, Instytutu Książki czy Instytutu Teatralnego im. Raszeńskiego).

6. Siedziba

Siedziba PIA powinna być znaczącym dziełem architektonicznym, choć niekoniecznie nowym budynkiem. Z uwagi na postulowaną decentralizację instytucji narodowych należy rozważyć umiejscowienie takiej instytucji poza Warszawą. Można by przeprowadzić modelową w skali kraju rewitalizację ważnego obiektu – zabytku modernizmu czy budowli przemysłowej według projektu pozyskanego drogą międzynarodowego konkursu architektonicznego. Założenia funkcjonalne takiego obiektu muszą przewidzieć działalność poszczególnych pionów merytorycznych i administracyjnych instytutu.

7. Źródła finansowania Polskiego Instytutu Architektury

Polski Instytut Architektury powinien być narodową instytucją kultury, podobnie jak i inne narodowe instytucje finansowaną z budżetu Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Powinien również być operatorem szerokiego wachlarza programów grantowych, dla których środki, w zależności od profilu, mogłyby pochodzić z ministerstw: Infrastruktury, Rozwoju Regionalnego, Edukacji, Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Środowiska, itd.

Funkcjonowanie instytucji częściowo można by finansować z dochodów własnych (sprzedaż wydawnictw) czy środków sponsorskich.

Glosariusz

Brownfields – tereny uwolnione od dotychczasowych funkcji składowych, kolejowych czy wojskowych. (ZP)

Chłonność demograficzna – liczba mieszkańców, których można osiedlić na danym terenie, uwzględniając wskaźniki gęstości zabudowy. (TM)

Depopulacja – zmniejszanie się liczby mieszkańców w miastach. (ZP)

Gentryfikacja – zmiana statusu mieszkań śródmiejskich, podwyższenie ich standardów i kosztów utrzymania; w rezultacie na obszarach śródmiejskich następuje stopniowa wymiana społeczna i opanowanie centrum miasta przez osoby lepiej sytuowane. (ZP)

Globalizacja – główna siła dynamizująca światową ekonomię; proces zagęszczania i intensyfikowania się powiązań i zależności ekonomicznych, finansowych, politycznych, militarnych, kulturowych i ideologicznych między społecznościami ludzkimi, co prowadzi do uniformizacji świata w tych wszystkich dziedzinach i znajduje odzwierciedlenie w więziach społecznych, solidarności i tożsamości w skali ponadlokalnej i ponadnarodowej. (ZP)

Governance (współzarządzanie, współrzędzenie) – sposób realizowania celów i funkcji publicznych przez angażowanie obywateli i „klientów” administracji publicznej w proces decyzyjny związany z kształtowaniem i realizacją polityk i usług publicznych. *Governance* przedkłada podejście zorientowane społecznie i politycznie nad podejście zorientowane rynkowo i ukierunkowane na ekonomiczną efektywność zawiadywania sprawami publicznymi. (AN)

Greenfields – tereny niezagospodarowane, przeznaczone do celów rolniczych, krajobrazowych lub pozostawione w stanie naturalnym.

Komodyfikacja / Komerccjalizacja przestrzeni – zjawisko, w wyniku którego przestrzeń staje się wolnym towarem, co prowadzi do odmiennego niż tradycyjne dysponowania przestrzenią, zarządzania rozwojem miast oraz generuje nowe rodzaje konfliktów. (ZP)

Kurczenie się miast – zjawisko przestrzenne wynikające ze zmian demograficznych, charakteryzujące się odpływem mieszkańców z miasta, zamykaniem sklepów, centrów handlowych, szkół, zakładów pracy, redukcją zabudowy zbędnej i opuszczonej. Jest to proces wyludniania się (depopulacji), a w konsekwencji niskiej atrakcyjności miasta jako miejsca do życia i rozwoju, braku miejsc pracy, ale przede wszystkim – ujemnego przyrostu naturalnego oraz emigracji zarobkowej i migracji związanych z chęcią podwyższania jakości życia. (ZP)

Ład przestrzenny – ukształtowanie przestrzeni, które uwzględniając w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania: funkcjonalne, społeczne, gospodarcze, środowiskowe, kulturowe i estetyczne, tworzy harmonijną całość. (ZP)

Metropolia – duży ośrodek miejski o specyficznych funkcjach i powiązaniach zewnętrznych, obejmujących sferę polityczną, społeczną i ekonomiczną. Specyfika struktury funkcjonalnej metropolii sprowadza się do silnego rozwoju sektora usług wyższego rzędu, zwłaszcza takich jak nauka, finanse, ubezpieczenia, usługi obsługujące podmioty gospodarcze, kultura. Symbolem przestrzennym metropolii jest zabudowa wysoka i wysokościowa, a funkcjonalnym – funkcje biurowe i port lotniczy. Specyfiką struktury funkcjonalnej metropolii jest silny rozwój sektora usług wyższego rzędu, takich jak: nauka, kultura, sport, finanse, ubezpieczenia, obsługa podmiotów gospodarczych itp. oraz transportu (porty lotnicze, morskie, huby transportowe). (ZP)

Metropolizacja – proces wielobiegunowego rozwoju miasta w zakresie usług wyższego rzędu na ponadregionalnych poziomach współpracy z innymi metropoliami, zmierzający do rozwoju sieci powiązań zewnętrznych i kontaktów pomiędzy ośrodkami metropolitalnymi, związany z rozbudową powiązań komunikacyjnych (transportowych i w zakresie łączności), a także proces włączania się miast do sieci wielkich ośrodków pełniących funkcje krajowe a także ponadnarodowe.

Metropolizacja to również rozwój obszaru metropolitalnego, który stanowiąc bezpośrednio zaplecze ośrodka centralnego przejmuje część jego funkcji. (ZP)

Miasto kurczące się – to gęsto zaludniony obszar miejski, w którym z jednej strony występuje znaczny ubytek ludności, a z drugiej strony zachodzi w nim proces transformacji gospodarczej z oznakami strukturalnego kryzysu. (ZP⁶)

Model miasta zwartego – model miasta o intensywnej, wielofunkcyjnej i dobrze zakomponowanej formie urbanistycznej, zawierającej również urządzone formy zieleni rekreacyjnej i charakteryzujące się dobrą dostępnością wszystkich niezbędnych usług publicznych. (ZP)

Obszar metropolitalny – to ciągły przestrzennie wielkomiejski układ osadniczy, złożony z odrębnych administracyjnie jednostek, obejmujący duże miasto lub zwarty obszar miejski stanowiący centrum układu oraz powiązaną z nim funkcjonalnie strefę zurbanizowaną. (ZP)

Obszar przestrzeni publicznej – obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokajania potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia, sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. (Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003)

6 Definicja miasta kurczącego się za: Jaroszevska E., Akcja CIREs „Cities Regrowing Smaller” organizowana przez COST (European Cooperation in Science and Technology), UAM Poznań, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej

Oplata adiacencka – opłata nałożona przez gminę z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek podziału nieruchomości, podziału i scalenia nieruchomości bądź budowy urządzeń infrastruktury technicznej, uiszczana przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości. (TM)

Przestrzeń postindustrialna (poprzemysłowa) – przestrzeń obejmująca tereny po nieczynnych zakładach przemysłowych, składach czy portach, lub tereny powojkowe i pokolejowe, na których dotychczasowe użytkowanie zaniknęło lub zostało zakończone, a tereny zostały przeznaczone pod inną funkcję. (ZP)

Recykling przestrzeni – proces ponownego zagospodarowania terenów postindustrialnych, powojkowych i pokolejowych, na których dotychczasowe użytkowanie zaniknęło lub zostało zakończone, a tereny zostały przeznaczone pod inne funkcje, np. funkcje ogólnomiejskie. (ZP)

Renta budowlana – podkategoria renty gruntowej. Źródłem przychodu (renty) właściciela ziemi jest dochód z pozarolniczej działalności realizowanej na odpowiednio zabudowanej działce z wykorzystaniem w procesach produkcji i konsumpcji korzyści położenia względem innych funkcji i form zagospodarowania. (TM)

Renta gruntowa – ogólna kategoria ekonomiczna oznaczającą przychód należny właścicielowi za wykorzystanie jego ziemi na cele produkcyjne, usługowe, mieszkaniowe lub inne cele konsumpcyjne. (TM)

Renta planistyczna jest dochodem właściciela z tytułu przeznaczenia (zmiany) gruntu – decyzją planu regulacyjnego lub innego przepisu rangi ustawowej – na cele budowlane. (TM)

Renta rolna – szczególna forma (podkategoria) renty gruntowej. Podstawą przychodu właściciela ziemi jest przede wszystkim bezpośrednie wykorzystanie ziemi jako zasobu produkcyjnego do produkcji rolnej. (TM)

Reurbanizacja – tendencja do intensyfikacji funkcji śródmiejskich, w tym funkcji mieszkaniowych w miastach, które doświadczyły odpływu mieszkańców na obrzeża, związana ze wzrostem atrakcyjności i jakości przestrzennej śródmieść, komunikacji publicznej, bliskości miejsc pracy i edukacji, możliwością udziału w wydarzeniach społecznych i kulturowych. Także: zjawisko „powrotu do miasta”, odtwarzania „kultury miejskiej”. Dostosowanie obszarów śródmiejskich jako miejsca zamieszkania, a przestrzeni miejskiej do jej intensywnego, wielofunkcjonalnego wykorzystywania. (ZP)

Rewaloryzacja – podniesienie wartości obiektu, zespołu lub przestrzeni z uwzględnieniem ich wartości pierwotnych. (ZP)

Rewitalizacja – skoordynowany proces planistyczno-inwestycyjny zmierzający do społeczno-gospodarczego ożywienia części lub całej jednostki osadniczej, powiązanego z odbudową zdolności do rozwoju obszarów miejskich zdegradowanych społecznie, ekonomicznie i fizycznie. (ZP)

Rozwój zrównoważony – proces zmian społecznych, gospodarczych i środowiskowych, zapewniający równowagę pomiędzy zyskami i kosztami rozwoju w perspektywie przyszłych pokoleń, czyli będący „odzwierciedleniem polityki i strategii ciągłego rozwoju gospodarczego i społecznego bez szkody dla środowiska i zasobów naturalnych, od których jakości zależy kontynuowanie działalności człowieka i dalszy rozwój” (Lokalna Agenda 2001). To rozwój, w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń. (ZP)

Suburbanizacja – lokowanie części funkcji komplementarnie związanych z miastem poza jego granicami, w strefie aglomeracyjnego oddziaływania. (ZP⁷)

Suburbanizacja żywiłowa – (*urban sprawl*) to suburbanizacja, która wymknęła się spod kontroli, chaotyczna, niszcząca wartości przyrodnicze i kulturowe, nieekonomiczna i niefunkcjonalna. (ZP)

Środowisko mieszkaniowe – to ogół wszystkich czynników ożywionych i nieożywionych, mniej więcej jednolitych na danym terenie, służących realizacji potrzeb wynikających z podstawowej funkcji mieszkania, oddziałujących na mieszkańców i ulegających zmianom pod ich wpływem. Środowisko mieszkaniowe ma istotne znaczenie w zaspokajaniu potrzeb psychofizycznych człowieka miejskiego. Powinno ono spełniać wymagania jednostki w zakresie bezpiecznego schronienia, identyfikacji, komfortu fizycznego i psychicznego, zapewniać poczucie wygody, intymności i izolacji, komfortu bioklimatycznego, bezpieczeństwa i higieny oraz warunki dla wypoczynku psychicznego i fizycznego. (ZP)

Transformacja funkcjonalno-przestrzenna – to zespół przekształceń zmieniających przeznaczenie i wyraz przestrzenny fragmentów istniejącej przestrzeni zurbanizowanej w rezultacie zmian gospodarczych, ustrojowych i kulturowych oraz rozwoju technicznego i moralnej dekapitalizacji infrastruktury przestrzeni zurbanizowanej. (ZP)

Urbanizacja – proces zmian przestrzennych wyrażający się w rozwoju miast, wzroście ich liczby, udziale liczby mieszkańców miast w ogólnej liczbie ludności, powiększaniu się obszarów miast; nabieranie cech miejskich przez osiedla i wsie; wyróżnia się urbanizację przestrzenną, demograficzną, ekonomiczną i społeczną. (ZP)

Zabudowa narolna – zabudowa bardzo wąskich działek (efekt podziału spadkowego gospodarstw rolnych), sięgająca w głąb pól uprawnych (TM)

7 Definicje suburbanizacji i suburbanizacji żywiłowej za: Nowakowski M., Bańkowska B., *Sto lat planowania przestrzeni polskich miast (1910-2010)*, Warszawa 2013

Noty o autorach

prof. dr hab. inż. architekt **Zbigniew Władysław Paszkowski**

prodziekan Wydziału Budownictwa i Architektury Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego w Szczecinie, kierownik Zakładu Teorii Architektury, Historii i Konserwacji Zabytków IAiPP. Założyciel i główny projektant APA Urbicon Spółka z o.o. w Szczecinie (od 1990), autor i współautor wielu zrealizowanych projektów architektonicznych. W latach 2003–2005 Architekt Miasta Szczecina i dyrektor Wydziału Urbanistyki i Administracji Budowlanej Urzędu Miasta w Szczecinie. Autor wielu recenzji i publikacji naukowych w dziedzinie architektury i urbanistyki, m.in. *Miasto idealne i jego związki z urbanistyką współczesną* (Kraków 2011), *Tradycja i innowacja w twórczości architektonicznej* (Szczecin 2001). Członek Zachodniopomorskiej Okręgowej Izby Architektów, SARP, PKN ICOMOS oraz Komitetu Naukowego Architektury i Urbanistyki PAN. Laureat wyróżnienia SARP Życie w Architekturze, nagród Budowa Roku i licznych innych, medali Za Zasługi dla Politechniki Szczecińskiej, Bene Merentibus Politechniki Krakowskiej.

prof. dr hab. inż. arch. **Grażyna Schneider-Skalska**

dyrektor Instytutu Projektowania Urbanistycznego Wydziału Architektury Politechniki Krakowskiej, kierownik Katedry Kształtowania Środowiska Mieszkaniowego. Autorka wielu publikacji i referatów, projektów i realizacji. Zaangażowana w działania popularyzatorskie w ramach ruchu „Architekci w szkołach”. W ramach współpracy europejskiej prowadzi badania dotyczące idei zrównoważonego rozwoju i projektowania zrównoważonego. Współautorka (z A. Palej) książki *Architektura od a, b, c...* (PAN 2008), autorka książek: *Kształtowanie zdrowego środowiska mieszkaniowego. Wybrane zagadnienia* (2004) i *Zrównoważone środowisko mieszkaniowe: społeczne – oszczędne – piękne* (2012). Zaangażowana w podjęty przez Urząd Miasta Krakowa (2012) Pilotażowy Program Rehabilitacji osiedli. Laureatka m.in. zespołowej nagrody I stopnia Ministra Infrastruktury za wybitne osiągnięcia twórcze i naukowe w dziedzinie planowania przestrzennego i urbanistyki, Medalu Komisji Edukacji Narodowej, Złotej Odznaki Politechniki Krakowskiej.

prof. dr hab. inż. arch. **Elżbieta Węclawowicz-Bilska**

dyrektor Instytutu Projektowania Miast i Regionów Wydziału Architektury Politechniki Krakowskiej. Kierownik Katedry Planowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska. Członek Komitetu Urbanistyki i Architektury PAN oddział w Krakowie, Członek Wojewódzkiej Komisji Urbanistycznej Województwa Małopolskiego. W latach 1999–2003 Ekspert Ministerstwa Zdrowia w zakresie problematyki przestrzennej uzdrowisk, której dotyczyły jej doktorat i habilitacja. Autorka trzech książek (m.in. *Uzdrowiska polskie: zagadnienia programowo-przestrzenne*, Kraków 2008), kilkunastu rozdziałów w książkach oraz ponad 80 artykułów naukowych i specjalistycznych dotyczących problematyki kształtowania przestrzeni, zagospodarowania i planowania przestrzennego i regionalnego różnych jednostek osadniczych i ich zespołów.

mgr Ryszard Wilczyński

absolwent geologii Uniwersytetu Wrocławskiego. Od 1990 r. związany z samorządem terytorialnym gminy Namysłów, powiatu namysłowskiego i samorządem woj. opolskiego, od 2007 r. wojewoda opolski. W 1997 r. zainicjował pionierski w Polsce program odnowy wsi i tworzenie sołeckich strategii rozwoju. Jako wojewoda podjął działania na rzecz zachowania dziedzictwa kulturowego wsi i walorów przestrzeni wiejskiej, popierania procesu rewitalizacji i rozwoju wewnętrznego wsi oraz przeciwdziałania procesom depopulacji. Autor licznych publikacji poświęconych problematyce odnowy wsi. Wiceprzewodniczący Europejskiego Stowarzyszenia Odnowy i Rozwoju Wsi ARGE w Wiedniu, organizator VI Europejskiego Kongresu Odnowy Wsi (2007, Kamień Śląski). Inicjator Opolskiego Dezyderatu w Sprawie Przestrzeni Wiejskiej (2011), powstania Polskiej Sieci Odnowy i Rozwoju Wsi (2013) oraz prac nad utworzeniem Sieci Najciekawszych Wsi. Uczestnik i ekspert Forów Debaty Publicznej „Potencjał obszarów wiejskich szansą rozwoju”.

mgr inż. arch. Marek Wiland

urbanista prowadzący własne Biuro Urbanistyczne „Ecoland” we Wrocławiu, wieloletni przewodniczący Zachodniej Okręgowej Izby Urbanistów z siedzibą we Wrocławiu

dr hab. inż. arch. Irena Niedźwiecka-Filipiak

architekt krajobrazu. Dyrektor Instytutu Architektury Krajobrazu Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu

mgr Iwona Solisz

Opolski Wojewódzki Konserwator Zabytków.

prof. dr hab. Andrzej Mizgajski

Instytut Geografii Fizycznej i Kształtowania Środowiska Przyrodniczego Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

dr Damian Łowicki

Instytut Geografii Fizycznej i Kształtowania Środowiska Przyrodniczego Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

dr hab. inż. arch. **Aleksander Noworól**

profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego i Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, autor 4 książek, w tym: *Ku nowemu paradygmatowi planowania terytorialnego* (Warszawa 2013) i *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej* (Kraków 2007) oraz ponad stu artykułów i rozdziałów na temat zarządzania rozwojem terytorialnym, procesów metropolizacji i rewitalizacji obszarów zurbanizowanych. Prowadzi też działalność doradczą związaną ze stymulowaniem rozwoju regionalnego i lokalnego (ponad 90 prac eksperckich i studialnych).

prof. zw. dr hab. **Bolesław Domański**

dyrektor Instytutu Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ, członek Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, autor i współautor 9 książek, w tym *Industrial Control over the Socialist Town: Benevolence or Exploitation?* (Praeger, USA 1997) i *Kapitał zagraniczny w przemyśle Polski* (Kraków 2001), oraz ponad 200 artykułów i publikacji na temat rozwoju lokalnego i regionalnego, inwestycji zagranicznych, restrukturyzacji miast i regionów oraz polityki regionalnej, a także licznych opracowań eksperckich dla instytucji państwowych i samorządowych.

dr **Magdalena Dej**

geograf, pracownik naukowy UJ i Instytutu Rozwoju Miast w Krakowie. Specjalizuje się w problematyce rozwoju lokalnego i regionalnego (szczególnie zagadnienia związane z rozwojem obszarów wiejskich). Autorka lub współautorka kilkudziesięciu artykułów naukowych poświęconych m. in. oddziaływaniu dużych firm na otoczenie lokalne, obszarom wiejskim oraz ich relacjom z ośrodkami metropolitalnymi, lokalnym rynkiem pracy. Kierownik projektów: dotyczącego problematyki relokacji i ekspansji przestrzennej firm w polskich obszarach metropolitalnych oraz mechanizmu Leader w krajach Grupy Wyszehradzkiej i możliwości jego dostosowania do warunków gruzińskich.

dr **Jarosław Działek**

adiunkt w Zakładzie Rozwoju Regionalnego Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ w Krakowie. Zainteresowania badawcze obejmują społeczne i kulturowe uwarunkowania rozwoju lokalnego i regionalnego. Wybrane publikacje: *Kapitał społeczny jako czynnik rozwoju gospodarczego w skali regionalnej i lokalnej w Polsce* (2011), *Kapitał społeczny – ujęcia teoretyczne i praktyka badawcza* (2011) *Cultural Heritage in Building and Enhancing Social Capital* (2013), *Polityka miejska województwa małopolskiego do 2020 roku* (2013), *Is Social Capital Useful for Explaining Economic Development in Polish Regions?* (2014).

dr **Krzysztof Gwosdz**

pracownik Zakładu Rozwoju Regionalnego Instytutu Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ w Krakowie. Zajmuje się problematyką rozwoju lokalnego i regionalnego, w szczególności restrukturyzacją miast i okręgów przemysłowych, efektami specjalnych stref ekonomicznych i uwarunkowaniami bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Jest autorem i współautorem ponad 60 prac naukowych oraz licznych ekspertyz dla administracji samorządowej i rządowej.

mgr **Paweł Hałat**

absolwent IGiGP UJ, doktorant w Instytucie Spraw Publicznych UJ. Autor lub współautor prac z zakresu geografii lub zarządzania rozwojem i rewitalizacji obszarów miejskich (m. in. w: *Założenia polityki rewitalizacji w Polsce*, Kraków 2010, *O budowie metod rewitalizacji w Polsce – aspekty wybrane*, Kraków 2010, *Badanie funkcji, potencjału oraz trendów rozwojowych miast w woj. małopolskim*, Kraków 2010), a także opracowań eksperckich min. programów rewitalizacji miast i strategii rozwoju. Współzałożyciel i prezes Krakowskiego Stowarzyszenia Przestrzeń-Ludzie-Miasto.

prof. zw. dr hab. **Tadeusz Markowski**

kierownik Katedry Zarządzania Miastem i Regionem na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego. Od 2001 roku przewodniczący Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk. W latach 2001–2003 prezydent Europejskiego Stowarzyszenia Szkół Planowania (AESOP). W latach 2008–2012 członek Państwowej Rady Ochrony Zabytków przy Ministrze Kultury. Od września 2006 roku prezes Towarzystwa Urbanistów Polskich. Około 200 publikacji z zakresu rozwoju regionalnego i lokalnego, ekonomiki miasta, planowania przestrzennego. Autor licznych ekspertyz przygotowanych dla potrzeb polityki regionalnej i planowania przestrzennego dla Rządu RP. Członek Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej przy Ministrze Infrastruktury i Rozwoju.

mgr **Elżbieta Czyżewska**

historyk sztuki, wydawca. Autorka tekstów publicystycznych poświęconych architekturze wnętrz i wzornictwu przemysłowemu. Kierowała wydawnictwami prasowymi, działem wydawniczym Muzeum Narodowego w Warszawie, redakcjami, działami marketingu, reklamy i promocji, projektowała, organizowała wystawy i programy telewizyjne. Była autorką i współautorką wielu projektów prasowych. Od 1992 kieruje zespołem autorskim, od 1995 agencją reklamową. Jako właścicielka wydawnictwa Trygon jest wydawcą książek o polskiej architekturze współczesnej, m. in. *Honorowa Nagroda SARP 1966–2006* (2006), *Pasja i Pragmatyzm. Człowiek, architektura, wolność. Stefan Kuryłowicz, Ewa Kuryłowicz, Kuryłowicz & Associates* (2010), *Nowoczesna architektura polska 1966–2010* (2010), *Bulanda i Mucha Architekci 1991–2011* (2011), *Morfologia obrazu* (2012), *Bolesław Stelmach. Poszukiwania struktur* (2013). Od 2009 roku prowadzi autorski projekt cyklicznej konferencji „Między ortodoksją a kreacją. Dialog konserwatorsko – architektoniczny”.

dr **Adam Czyżewski**

doktor nauk humanistycznych, antropolog kultury, autor prac z dziedziny antropologii i historii urbanistyki, kultury wizualnej i antropologii przedmiotu, m. in. książek: *Honorowa Nagroda SARP 1966–2006*, (2006), *Trzewia Lewiatana. Miasta-ogrody i narodziny przedmieścia kulturalnego* (2009), *Morfologia obrazu* (2012), współautor zbioru *Architecture and Avant-Garde in Poland 1918–1939 – Rassegna* (1996). Pod jego redakcją ukazały się: *Zwykłe – niezwykle. Fascynujące kolekcje w zbiorach Państwowego Muzeum Etnograficznego w Warszawie* (2008), *Pasja i Pragmatyzm. Człowiek, architektura, wolność. Stefan Kuryłowicz, Ewa Kuryłowicz,*

Kuryłowicz & Associates (2010), *Czas świętowania w kulturach Polski i Europy* (2013). Od 2009 roku wydawca i redaktor czasopisma „Etnografia Nowa”. Wykładał antropologię miasta i kultury wizualnej na Uniwersytecie Jagiellońskim i Uniwersytecie Warszawskim (MISH, Artes Liberales). Obecnie dyrektor Państwowego Muzeum Etnograficznego w Warszawie i wykładowca Wydziału Sztuki Mediów ASP w Warszawie.

dr **Maksymilian Cherka**

doktor nauk prawnych, radca prawny, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Ekspert w Biurze Analiz Sejmowych oraz biegły Najwyższej Izby Kontroli. Autor prac: *Prawne aspekty procesu inwestycyjnego*, *Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*. Współautor *Komentarza do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, *Komentarza do Kodeksu postępowania administracyjnego*, *Komentarza do ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* oraz tomu szóstego *Systemu prawa administracyjnego*.

prof. nadzw. dr hab. **Iwona Sagan**

kierownik Katedry Geografii Ekonomicznej na Uniwersytecie Gdańskim. Specjalizuje się w badaniach miejskich, którym poświęcone są jej liczne publikacje. Kieruje Centrum Doskonałości RECURSE - Research and Education Centre for Urban Socio-Economic Development, utworzonym przy wsparciu funduszy Unii Europejskiej. Od wielu lat jest członkiem Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Gdańsku, Wojewódzkiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej przy Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego oraz Pomorskiego Forum Terytorialnego, organu opiniodawczo-konsultacyjnego Zarządu Województwa Pomorskiego. Jest badaczem afiliowanym przy Martin Prosperity Institute, Rotman School of Management, University of Toronto.

mgr **Alicja Baranowska**

doktorantka w Katedrze Geografii Ekonomicznej Uniwersytetu Gdańskiego. W działalności naukowej zajmuje się zagadnieniami dialogu miejskiego w przestrzeni publicznej i czynnikami wpływającymi na popularność różnego typu przestrzeni publicznych wśród mieszkańców w miastach polskich. Absolwentka gospodarki przestrzennej na Uniwersytecie Gdańskim oraz studiów podyplomowych z zakresu Geograficznych Systemów Informacyjnych, uczestniczka międzynarodowych warsztatów i kursów planistycznych i urbanistycznych.

mgr **Jan Frankowski**

geograf, absolwent Uniwersytetu Warszawskiego i studiów podyplomowych z zakresu rewitalizacji miast organizowanych przez Uniwersytet Jagielloński oraz Szkołę Główną Handlową. Pracownik naukowo-dydaktyczny Katedry Geografii Ekonomicznej Uniwersytetu Gdańskiego. Specjalizuje się w ocenie polityk regionalnych i miejskich ze szczególnym uwzględnieniem ich wymiaru terytorialnego. Autor publikacji i raportów ewaluacyjnych dla ministerstw i urzędów marszałkowskich. Poprzednio pracował w Mazowieckim Biurze Planowania Regionalnego oraz Instytucie Badań Strukturalnych.

dr Maja Grabkowska

geografka, aktywistka miejska, adiunkt w Katedrze Geografii Ekonomicznej Uniwersytetu Gdańskiego. Stypendystka Fundacji Volkswagena (2006-2009). Laureatka konkursu REVITAE dla studentów i młodych pracowników nauki na prace badawcze dotyczące rewitalizacji terenów zdegradowanych. Specjalizuje się w badaniach miast postsocjalistycznych, ze szczególnym uwzględnieniem problemów rewitalizacji oraz demokracji partycypacyjnej. Autorka *Regeneration of the Post-socialist Inner City: Social Change and Bottom-up Transformations in Gdańsk*. Współzałożycielka Sopotkiej Inicjatywy Rozwojowej.

dr Dorota Leśniak-Rychlak

historyk sztuki, architekt. Redaktorka naczelną kwartalnika „Autoportret” (wyd. Małopolski Instytut Kultury). Założycielka i prezes zarządu Fundacji Instytut Architektury. W latach 2001–2003 sekretarz redakcji miesięcznika „Architektura & Biznes”. Kuratorka i współkuratorka wystaw: *3. 2. 1. Nowa architektura w Japonii i Polsce*, Centrum Sztuki i Techniki Japońskiej manggha w Krakowie; *Za-mieszkanie 2012. Miasto ogrodów, miasto ogrodzeń i Reakcja na modernizm. Architektura Adolfa Szyszko-Bohusza*, Muzeum Narodowe w Krakowie; *Monument. Architektura Adolfa Szyszko-Bohusza*, Zachęta Narodowa Galeria Sztuki; *Figury niemożliwe*, Pawilon Polski na XIV Biennale Architektury w Wenecji. Inicjatorka i redaktorka wydań ważnych pozycji z kanonu teorii i praktyki architektonicznej, m. in.: Peter Zumthor, *Myślenie architekturą* (Kraków 2008), Juhani Pallasmaa *Oczy skóry* (Kraków 2012) oraz Juhani Pallasmaa *Myśląca dłoń* (Kraków, w przygotowaniu).

mgr inż. arch. Paweł Jaworski

filozof i architekt, zawodowo zajmuje się planowaniem przestrzennym (Wydział Planowania Przestrzennego i Urbanistyki Urzędu Miasta Tychy). Współpracuje z Instytucją Kultury Katowice – Miasto Ogródów przy realizacji projektu edukacyjnego „Nowoczesne miasto w budowie. Katowice 1865-2015”. Członek zarządu oddziału Towarzystwa Urbanistów Polskich w Katowicach. Przygotowuje i prowadzi warsztaty projektowe metodami partycypacyjnymi. Członek zarządu Fundacji Napraw Sobie Miasto, w ramach której prowadzi szereg działań i warsztatów partycypacyjnych; członek zarządu kolektywu MIASTOPROJEKT.

mgr Dorota Jędruch

historyczka sztuki, interesuje się aspektem społecznym współczesnej architektury oraz sztuk plastycznych. Przygotowuje pracę doktorską w Instytucie Historii Sztuki Uniwersytetu Jagiellońskiego. Współkuratorka wystaw *Za-mieszkanie 2012. Miasto ogrodów, miasto ogrodzeń i Reakcja na modernizm. Architektura Adolfa Szyszko-Bohusza*, Muzeum Narodowe w Krakowie; *Monument. Architektura Adolfa Szyszko-Bohusza*, Zachęta Narodowa Galeria Sztuki; *Figury niemożliwe*, Pawilon Polski na XIV Biennale Architektury w Wenecji. Członkini zarządu Fundacji Instytut Architektury. Pracuje w Sekcji Edukacji Muzeum Narodowego w Krakowie.

Kacper Kępiński

student Wydziału Architektury Politechniki Krakowskiej (poprzednio Hogeschool van Amsterdam i w Københavns Erhvervsakademi), aktywista miejski, współzałożyciel Krakowskiego Stowarzyszenia Przestrzeń-Ludzie-Miasto działającego na rzecz zrównoważonego rozwoju Krakowa. Uczestnik konsultacji społecznych

dotyczących procesów planistycznych, projektowych i dokumentów strategicznych. Współorganizator warsztatów z mieszkańcami i wydarzeń w przestrzeni miejskiej (tematyka zrównoważonego rozwoju i transportu). Członek rady Fundacji Instytut Architektury. Koordynator projektu Krakowskiego Szlaku Modernizmu.

mgr inż. arch. **Anna Komorowska**

architektka krajobrazu i pedagogka, współzałożycielka edukacyjno-projektowej pracowni. Specjalizuje się w projektowaniu przestrzeni dla dzieci, partycypacji społecznej z udziałem dzieci oraz edukacji architektonicznej dzieci i młodzieży. Autorka kilkudziesięciu artykułów i książki dla dzieci *Przewodnik po architekturze codziennej*. Laureatka konkursu na Lidera Europejskiego Roku Innowacji i Kreatywności za projekt „Oswoić przestrzeń” realizowany w Małopolskim Instytucie Kultury, konkursu im. Józefa Wancera dla przedsiębiorczych kobiet oraz kilku konkursów architektonicznych.

Janusz Sepioł

architekt i historyk sztuki. Projektant – urbanista w Biurze Rozwoju Krakowa, a następnie Architekt Wojewódzki. Dyrektor Departamentu Planowania Przestrzennego w Urzędzie Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Wicemarszałek, a następnie Marszałek Małopolski. Senator VII i VIII kadencji, przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej. Laureat szeregu konkursów urbanistycznych oraz nagród resortowych w dziedzinie planowania przestrzennego. Organizator i sędzia wielu konkursów architektonicznych, członek SARP.

W spotkaniach roboczych i dyskusjach nad raportem „Przestrzeń życia Polaków” udział brali:

Agata Adamaszek, architekt, AIR Jurkowsky-Architekci

Małgorzata Adamowicz-Nowacka, Prezes SARP w Opolu

Katarzyna Baranowska, HOCHTIEF Development Poland

Zbigniew Bomersbach, Przewodniczący Izby Architektów RP – Opolskiej Okręgowej Izby Architektów

Maciej Borsa, dyrektor Instytut Rozwoju Terytorialnego we Wrocławiu

Andrzej Brzozowy, z-ca Dyrektora Departamentu Polityki Przestrzennej,
Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju

Grzegorz Buczek, wiceprezes Towarzystwa Urbanistów Polskich

Andrzej Chołdziński, AMC / Pracownia w Centrum Giełdowym

Jerzy Czajer, kierownik Zespołu Polityki Przestrzennej Województwa Małopolskiego,
Departament Polityki Regionalnej, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego

Krzysztof Domaradzki, architekt, urbanista

Paweł Filipowicz, wiceprzewodniczący Krajowej Komisji Rewizyjnej, Izba Architektów RP

Piotr Gadomski, przewodniczący Komisji Legislacyjnej, Krajowa Izba Architektów RP

Wojciech Gęsiak, przewodniczący Izby Architektów RP

Aleksander Głowczewski, PAP

Jerzy Grochulski, Stowarzyszenie Architektów RP

Krzysztof Heffner, kierownik Katedry Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Olgierd Jagiełło, JEMS Architekci

Andrzej Jajszczyk, dyrektor Narodowego Centrum Nauki

Magdalena Jaśkiewicz, główny projektant Planu Zagospodarowania Przestrzennego
Województwa Małopolskiego

Ryszard Jurkowski, A I R Jurkowsy-Architekci

Maria Kaszyńska, Wydział Budownictwa i Architektury,
Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

Grzegorz Kielpsz, prezes Polskiego Związku Firm Deweloperskich

Mariusz Kistowski, kierownik Katedry Geografii Fizycznej i Kształtowania Środowiska,
Uniwersytet Gdański

Jan Kłysz, z-ca naczelnika Wydziału Budownictwa, Urbanistyki i Architektury, Urząd Miasta Kalisza

Bartłomiej Koliński, Prezes Oddziału Warszawskiego Towarzystwa Urbanistów Polskich

Janusz Korzeń, architekt, urbanista, redaktor naczelny „Przeglądu Urbanistycznego”

Rafał Koziel, prezes kieleckiego oddziału Towarzystwa Urbanistów Polskich

Jeremi Królikowski, architekt, urbanista, Katedra Sztuki Krajobrazu,
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Grzegorz Piotr Kubalski, ekspert Związku Powiatów Polskich

Paweł Majkusiak, JEMS Architekci

Rafał Nadolny, Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków, współzałożyciel
Ogólnopolskiego Forum Plastyków Miejskich

Krzysztof Ozimek, sekretarz generalny SARP

Feliks Pankau, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego

Tomasz Parteka, Wydział Architektury Politechniki Gdańskiej

Konrad Płochocki, dyrektor generalny biura Polskiego Związku Firm Deweloperskich

Marek Poddany, wiceprezes Polskiego Związku Firm Deweloperskich

Ewa P. Porębska, redaktor naczelna miesięcznika „Architektura-murator”

Jolanta Przygońska, przewodnicząca Rady Okręgowej Izby Urbanistów z siedzibą w Warszawie

Józef Racki, poseł, z-ca przewodniczącego sejmowej komisji infrastruktury

Ewa Rykała, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego

Rajmund Ryś, dyrektor Departamentu Polityki Przestrzennej w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju

Piotr Sarzyński, Tygodnik „Polityka”

Elżbieta Sekuła, z-ca dyrektora Instytutu Badań Przestrzeni Publicznej

Michał Skrobot, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego

Michał Socha, współzałożyciel Ogólnopolskiego Forum Plastyków Miejskich,
Prezes Fundacji Instytut Zrównoważonej Przestrzeni

Magdalena Staniszki, urbanista

Bolesław Stelmach, Stelmach i Partnerzy Biuro Architektoniczne

Karolina Wlazło-Malinowska, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego

Zygmunt Ziobrowski, Instytut Rozwoju Miast

Marek Ziółkowski, senator RP

Zbigniew Zuziak, architekt

Redakcja: Barbara Gadomska

Projekt graficzny: www.parastudio.pl

Skład i łamanie: Agnieszka Sowińska, Damian Nowak, Grzegorz Podsiadlik

