

Lech Mergler

**Anty —
bezradnik
przestrzenny
— prawo
do miasta
w działaniu**

Kacper Pohocki

Maciej Wudarski

**Anty-
bezradnik
przestrzenny
— prawo
do miasta
w działaniu**

	WSTĘP	4	4	NARZĘDZIA – POJĘCIA I PRZEPISY	136
CZĘŚĆ I	ZROZUMIEĆ MIASTO	12	4.1.	PODSTAWOWE POJĘCIA	142
1	DEMOKRACJA MIEJSKA	16		Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	142
	Kulturowe bezmieście	20		Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego	145
	Ruchy miejskie	22		Warunki zabudowy i zasada „dobrego sąsiedztwa”	149
	Globalna demokracja	26		Procedury dotyczące środowiska przyrodniczego	151
	Obywatelstwo miejskie	29	4.2.	USTAWA O PLANOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM	152
	Prawo do miasta	31		Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r.	153
	Miejskie korzenie demokracji	35		Planowanie przestrzenne w gminie	155
	Narracje konkretne	37		Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu	156
	Polityka skali	39	4.3	KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO	158
2	ANATOMIA CHAOSU	58		Kodeks postępowania administracyjnego z 1960 r.	158
	Myśl lokalnie, działaj globalnie	61		Postępowanie administracyjne o ustalenie warunków zabudowy	159
	Nie-miejsca	64		Cele i warunki uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym	160
	Chaos po polsku	66	4.4	INNE PRZEPISY I REGULACJE	163
	Miasto konfliktów	72		Ustawa o samorządzie gminnym z 1990 r.	163
	Ideologia technokratyzmu	75		Regulacje lokalne	164
	Miasto jako spółka z o.o.	79		Niektóre inne przepisy	165
	Sprzeczność trendów miejskich	82	5	UDZIAŁ MIESZKAŃCÓW W KSZTAŁTOWANIU PRZESTRZENI	176
	Oportunizm planistyczny	86	5.1	PARTYCYPACJA W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM	180
	Horyzonty polityki miejskiej	88		Diagnoza sytuacji planistycznej	181
CZĘŚĆ II	NAPRAWIĆ MIASTO	98		Wywołanie planu miejscowego	185
3	PROBLEMY I KONFLIKTY PRZESTRZENNE	102		Udział społeczny w inicjowaniu opracowania planu	189
3.1	PROBLEMY Z PRZESTRZENIĄ	104		Uczestnictwo w finalizowaniu planu miejscowego	198
	Zabudowa	105	5.2	PARTYCYPACJA W POSTĘPOWANIACH O WARUNKI ZABUDOWY	220
	Komunikacja	112		Okoliczności i warunki wstępne	220
	Infrastruktura i środowisko	112		Znaczenie celów statutowych organizacji społecznej	224
	Problemy społeczne i własnościowe	113		Interes społeczny a uznanie za stronę	229
	Estetyka	115		STUDIA PRZYPADKÓW	45
3.2	ANATOMIA KONFLIKTÓW O PRZESTRZEŃ	117		Park Rataje 46 / Spór o pole golfowe 90 / Plan miejscowy dla Sołacza 128	
	Trójkąt: władza-biznes-mieszkańcy	118		/ Stadion im. E. Szyca 168 / Baza lotnicza F-16 na Krzesinach 213 / Przystanek	
	Podmioty w trójkącie konfliktów	119		Folwarczna 235	
	Strategie i koalicje	121		ZAMIAST ZAKOŃCZENIA	240
	Wojsko, kolej, Kościół, uniwersytet	124		KARTA LIPSKA	242
	Media, eksperci, autorytety	125		BIBLIOGRAFIA	251
				NOTY O AUTORACH	255
				LISTA SKRÓTÓW UŻYWANYCH W KSIĄŻCE	256

—Wstęp

Podstawowym celem *Anty-Bezradnika* przestrzennego jest dostarczenie narzędzi, intelektualnych i prawno-proceduralnych, pomocnych w praktykowaniu w ramach demokracji miejskiej – demokracji przestrzennej.

Narzędzia te mają służyć upodmiotowieniu, na sprawiedliwych zasadach, mieszkańców i innych użytkowników miasta, by mogli mieć wpływ na najważniejszy materialny wymiar miasta – jego przestrzeń. O ile demokracja miejska obejmuje całokształt reguł i praktyk politycznych, poprzez które ogół mieszkańców uczestniczy w decyzjach dotyczących ich miasta, o tyle demokracja przestrzenna odnosi się do tego ich wymiaru, który dotyczy kształtowania miejskiej przestrzeni. Jeśli chcemy być, jako mieszkańcy, gospodarzami swoich miast, realizującymi skutecznie i odpowiedzialnie nasze prawo do miasta, to musimy sobie przyswoić dostępne narzędzia partycypacji w demokracji miejskiej, tu przede wszystkim – demokracji przestrzennej. Z przestrzenią w Polsce, zwłaszcza przestrzenią miast, źle się dzieje od kilkunastu lat. Rozpychający się wszędzie „chaos przestrzenny” jest powszechnie doświadczany, komentowany, opisywany, nie bardzo wiadomo jednak, jak sobie z nim poradzić. To główny powód powstania tej publikacji.

Jako autorzy przyjmujemy, że *Anty-Bezradnik przestrzenny* jest adresowany do odbiorców raczej mniej niż bardziej obeznanymi z problematyką partycypacji społecznej w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w mieście, nawet początkujących – zarówno praktycznie, jak i poznawczo, intelektualnie. Fraza *Anty-Bezradnik* w tytule bierze się z powszechnego i intensywnego poczucia bezradności mieszkańców wobec wyzwań i zagrożeń, które niosą ze sobą zmiany przestrzeni miast w warunkach ekspandującego żywołu rynkowego. Z pełną odpowiedzialnością można stwierdzić, że ta bezradność wcale nierzadko jest także udziałem władz, oraz – znacznie częściej niż się wydaje – sektora biznesowego, inwestorów. Najważniejszą, najkosztowniejszą – zarówno pod względem zysków (głównie partykularnych), jak i strat (głównie społecznych) – miejską grą w Polsce ostatnich kilkunastu lat jest bowiem właśnie gra o przestrzeń i gra przestrzeni. Analiza oraz opis anatomii i dynamiki tej gry wypełniają kolejne rozdziały, tu zaś zależy nam na podkreśleniu, jak silny wpływ gra ta wywiera na warunki i jakość życia w mieście oraz jego rozwój. Niemocy tej sprzyja dość

powszechne przekonanie, po części słuszne, o ekskluzywnym charakterze problematyki planowania i zagospodarowania przestrzennego, dostępnej tylko wtajemniczonym, ekspertom, namaszczonym przez władze, inwestorom, opowiedanej hermetycznym językiem fachowym, niedostępnym dla „zwykłych” ludzi. Względna słuszność tego przekonania wynika z faktycznego skomplikowania i rozległości tej dziedziny. Warto jednak zauważyć, że utrwalanie poglądu, jakoby gra o przestrzeń była tylko dla niektórych, wybranych, sprzyja wykluczeniu z niej całej reszty. Ta publikacja jest po-niekąd reakcją na tę sytuację wykluczenia, spowodowaną nadawaniem jej ponad miarę hermetycznego charakteru, zazdrośnie strzeżonego przez ekspertów, biznes, władze – do swojej dyspozycji. Jeśli jednak przestrzeń miasta jest jego najważniejszym problemem, wyzwaniem, to jest nim również dla mieszkańców – gospodarzy miasta, bo to oni są najważniejszymi beneficjentami albo ofiarami problemów z przestrzenią.

Przyjmujemy również, że publikacja ta adresowana jest do grup mieszkańców miasta zainteresowanych zorganizowanym działaniem na rzecz jakości przestrzeni wspólnej, nie zaś do pojedynczych osób zabiegających o swoje indywidualne sprawy w obszarze zagadnień przestrzennych. Celem opracowania jest wsparcie działań takich grup, środowisk, społeczności – dla wspólnego dobra. Książka nie ma ambicji fachowego kompendium wiedzy dla osób zawodowo zajmujących się gospodarką przestrzenną, profesjonalnego poradnika adresowanego do specjalistów – prawników, inwestorów, urbanistów, urzędników miejskich. Byłoby to zadanie zdecydowanie powyżej naszych kompetencji. Czym więc jest *Anty-Bezradnik*? To przewodnik pisany przystępnym językiem dla tych mieszkańców miast, którzy – dostrzegając chaos przestrzenny za oknem, na osiedlu, w dzielnicy – chcieliby coś zmienić. Zatem, aby nie ulec powszechnej bezradności, potrzebują opisu pierwszych kroków działania w takich sprawach, kroków przez kogoś kiedyś już wykonanych, żeby nie uczyć się na własnych błędach. Jako autorzy nie jesteśmy więc ekspertami, którzy mieliby zastąpić jakiegokolwiek specjalistę którejś spośród licznych profesji kształtujących miejską przestrzeń – urbanistów i architektów, prawników, ekologów, inżynierów budownictwa, specjalistów inżynierii ruchu, plastyków, socjologów miasta itd.

Jesteśmy kompetentni w zakresie organizowania społecznej partycypacji w procesach kształtowania przestrzeni miasta, nasza zdolność nie ma więc charakteru profesjonalnego, lecz społeczny, związany nie z pracą zawodową, lecz ze społecznym zaangażowaniem – tak też wyobrażamy sobie Adresatów tej publikacji. Jako społecznicy, uczestnicy miejskich organizacji społecznych, dzielimy się z innymi społecznikami naszym doświadczeniem z zakresu działań na rzecz jakości przestrzeni miejskiej w naszym mieście – Poznaniu, które wspólnie prowadzimy od sześciu lat. Staramy się ten przekaz uporządkować, nie jest to jednak zbiór gotowych recept czy algorytmów postępowania, które gwarantowałyby powodzenie. Są to raczej



Poznań City Center (po lewej), czyli dworzec kolejowy przerabiany na galerię handlową (fot. Paulina Hryniewiecka)



Rondo Kaponiera, czyli „intuicyjne” centrum współczesnego Poznania (fot. Kacper Pobłocki)



Widok na wieżę Zamku Cesarskiego w Poznaniu – serca centrum miasta wybudowanego w XIX w. Na trzecim planie budynek DS Jowita przy Rondzie Kaponiera – potocznie zwanego „Akumulatorami” (fot. Paulina Hryniewiecka)



Renesansowy ratusz na Starym Rynku w Poznaniu i kamieniczki budynków (fot. Lech Mergler)

ramy działania, logiczne sekwencje czynności ugruntowanych w przepisach, procedurach i praktyce, które w naszym przypadku często prowadziły do zamierzonych efektów, nigdy ich jednak nie gwarantowały. Nasza rola polega w istocie na wspieraniu lub inspirowaniu współpracy rozmaitych podmiotów mogących pozytywnie wpływać na podejmowanie decyzji o zagospodarowaniu przestrzeni miasta w imieniu społeczności jego mieszkańców – alternatywnie, a przynajmniej komplementarnie w stosunku do tego, co w tej dziedzinie robią inne podmioty, przede wszystkim biznes.

Istotną zaletą tej prezentacji jest mocne osadzenie w faktach. To, o czym piszemy, miało miejsce w rzeczywistości, nie jest przypuszczeniem czy projektem, nie jest myśleniem życzeniowym. Stoi za tym nasze uczestnictwo w kilkunastu przewlekłych konfliktach o przestrzeń miejską w Poznaniu. Braliśmy udział w procedurach decydowania o zagospodarowaniu przestrzeni – w części przypadków doprowadziło to do zaniechania rozwiązań społecznie nieakceptowanych, choć forsowanych w imię interesów partycularnych, często przy wsparciu władz. W innych nam się nie udało, ale dość dokładnie wiemy, dlaczego. W jeszcze innych udało się połowicznie.

Inną zaletą *Anty-Bezradnika* jest zakorzenienie w nowoczesnej i aktualnej refleksji nad miastem, także akademickiej, oraz toczącej się na ten temat debacie publicznej. W konsekwencji publikacja ta nie aspiruje do rangi kompletnego opisu, bo nasze doświadczenia są ograniczone. Wielu wątków ani pytań nie

podejmujemy, bo staraliśmy się skoncentrować jedynie na problemach bardzo typowych, powszechnych, przydarzających się często wielu mieszkańcom. Na podstawie doświadczeń, które były naszym udziałem, pokazujemy, jak działają mechanizmy i regulacje powszechne – wspólne dla wszystkich. Mamy nadzieję, że ktoś inny, komu przydarzy się przeprowadzić podobne postępowania i procedury, zechce je opisać i upowszechnić. Może z czasem uda się utworzyć bazę doświadczeń – bank praktyk „dobrych”, bo skutecznych. Pamiętać należy przy tym o przemożnym znaczeniu uwarunkowań lokalnych, układach interesów, tradycji, zwyczajach, uwarunkowaniach geograficznych, od których mogą zależeć hierarchie lokalnych priorytetów. Przepisy, procedury, instytucje ogólnokrajowe są wszędzie takie same, ale ich funkcjonowanie się różni – nie da się z dystansu i *a priori* wziąć tego wszystkiego pod uwagę.

Książka ma dwie płaszczyzny – ogólniejszą, na której przedstawiamy elementy współczesnej refleksji nad miastem i odnosimy ją do aktualnych polskich realiów, co wprowadza w konteksty i szersze, cywilizacyjno-kulturowe i historyczne uwarunkowania gry o przestrzeń w miastach. Druga, dominująca w istocie płaszczyzna, ma charakter poradnikowy, konkretno-praktyczny. Obie płaszczyzny łączy część trzecia – studia przypadków. Są to zwięzłe miniopowieści o kilku poznańskich przewlekłych konfliktach o przestrzeń, wybranych jako poglądowy materiał zdolny ilustrować ogólne mechanizmy gry o przestrzeń, a jednocześnie pozwalający wskazać konkretne procedury i przepisy rządzące logiką ich rozgrywania. Tym, co je łączy, jest idea przełamania bezradności – zarówno intelektualnej, jak i praktycznej. Są one ze sobą nierozłącznie związane, gdyż dostępne narzędzia, którymi posługujemy się w opisie tego, jak działają współczesne polskie miasta, są niewystarczające. Za punkt wyjścia obraliśmy tzw. „chaos przestrzenny” – który, jak pokazujemy w tej książce, wcale nie jest zlepkiem przypadkowych fragmentów, lecz dość spójną – prawnie, politycznie czy społecznie – całością. Jednakże fakt, iż wciąż w Polsce mówi się o „chaosie przestrzennym”, pokazuje naszą intelektualną bezradność wobec procesów, które kształtują nasze otoczenie – chaosem nazywamy wszakże coś, czego logiki nie jesteśmy w stanie zrozumieć. Aby ową bezradność przełamać, pokazujemy zatem, jaki „porządek” kryje się za polskim „chaosem przestrzennym”, i prezentujemy szereg pojęć, które mogą nam posłużyć do lepszego zrozumienia tego, dlaczego polskie miasta wyglądają i funkcjonują tak, a nie inaczej.

Owe pojęcia stanowią narzędzia intelektualne, których przydatność jest dość uniwersalna – mogą one stanowić ważny punkt wyjścia do działalności organizatorów procesu społecznego, do których adresowana jest ta książka. Część z tych pojęć zaczerpnęliśmy z dyskusji akademickich na temat miasta, część urodziła się podczas naszej sześcioletniej działalności obywatelskiej, a część powstała podczas „Społecznej Diagnozy Przestrzeni Poznania”, której dokonaliśmy na przestrzeni kilkunastu ostatnich miesięcy. Udało nam się zlokalizować ponad 2 tysiące „punktów zapalnych” w Poznaniu dzięki



przeprowadzeniu ponad 22 sesji diagnostycznych z ponad setką działaczy rekrutujących się głównie z poznańskich rad osiedli. Szczegółowa prezentacja tych wyników mogłaby jednak być dla Czytelnika dość nużąca, postanowiliśmy więc zaprezentować wyłącznie najogólniejsze wnioski, które wypłynęły z tej diagnozy, a które można odnieść w zasadzie do wszystkich polskich miast. Jednocześnie dla Czytelników dociekliwych i chcących pogłębiać swoją wiedzę na poruszane tu tematy przygotowaliśmy bibliografię, w której zebraliśmy najważniejsze publikacje w tej dziedzinie – zarówno naukowe, jak i popularne, które ukazały się w języku polskim w ostatnich latach. Mamy więc nadzieję, że dla wielu z Was lektura *Anty-Bezradnika* stanie się początkiem wielkiej przygody, jaką może być działalność dla miasta oraz w mieście – czego Czytelnikom jak najgoręcej życzymy.

Autorzy

Chcielibyśmy podziękować za współpracę naszym znakomitym koleżankom i kolegom: Marcie Adamczak, Cezaremu Brudce, Arturowi Celińskiemu, Małgosi Cwiertni, Michałowi Czepkiewiczowi, Paulinie Hryniewiczkiej, Damianowi Kaczmarkowi i Pawłowi Wicie, razem z którymi realizowaliśmy Projekt *Anty-Bezradnik miejski*. Dziękujemy autorom publikowanych zdjęć. Dziękujemy Fundacji im. Stefana Batorego za przychyłość dla naszego Projektu, który ta książka wieńczy, w szczególności zaś Indze Janikowskiej-Lipszyc i Alicji Garlińskiej-Cieślak, które bezpośrednio z nami współpracowały. Fundacji Res Publika im. Henryka Krzeczковского dziękujemy natomiast za wydanie *Anty-Bezradnika przestrzennego* oraz partnerską współpracę.



część I

– Zrozumieć miasto

**Aby zrozumieć, jak bardzo
wykluczone z polskiej
świadomości jest miasto,
wystarczy prześledzić
potoczne użycie tego
słowa**

– Wprowadzenie

Truizmem jest stwierdzenie, że każde miasto jest inne oraz że wszystkie miasta, nawet te niewielkie, są dość złożonym organizmem i zrozumienie, jak działają, nie jest łatwe.

Dlatego w dwóch pierwszych rozdziałach *Anty-Bezradnika* przedstawiamy narzędzia, którymi można posługiwać się do zgłębiania, jak działają miasta. Większość naszych doświadczeń pochodzi z Poznania, jednakże narzędzia, które wypracowaliśmy na przestrzeni ostatnich sześciu lat pracy społecznej, są naszym zdaniem dość uniwersalne. Nie ma jednej teorii, jednego „wytrycha”, którym można by otworzyć drzwi do zrozumienia tego, jak działają współczesne polskie miasta. Ale w trakcie naszej działalności ukuiliśmy sporo pojęć, które odsłaniają poszczególne jego aspekty. I to właśnie przede wszystkim te pojęcia przedstawiamy w tej części książki.

Terminy te tworzą swoistą siatkę, której można używać do uchwycenia specyfiki miasta. Dlatego należy czytać tę część jako rozbudowany słowniczek pojęć, które mogą być przydatne dla miejskich organizatorów procesu społecznego – do nich bowiem adresowana jest ta książka. Należy te pojęcia traktować jak swego rodzaju okna, po których otwarciu ukazuje nam się kawałek miejskiej rzeczywistości. Żadne z nich nie pokaże nam całego krajobrazu miejskiego, tylko jego wycinek. Uważamy, że w chwili obecnej nie istnieje jedna „wielka teoria”, która wyjaśniałaby, jak działa miasto. Dlatego pojęcia tutaj prezentowane należy traktować dość instrumentalnie – jako narzędzia, z których na pewno każdy będzie korzystał w inny sposób. Zarówno przestrzeń, jak i demokracja (oraz jej ramy instytucjonalne i prawne), są bardzo dynamiczne. Dotyczy to nie tylko tego, co się dzieje w Polsce, ale też na świecie – dlatego piszemy również nieco o globalnych kontekstach funkcjonowania miasta i demokracji. Ze względu na to, że rzeczywistość wciąż się zmienia (i to szybko!), potrzebne są nowe pojęcia, które nie tylko opiszą to, jak jest, lecz także pokażą nam, jaka może być przyszłość.

Pojęcia te nie powstawały przy biurku (choć część z nich zaczerpnęliśmy z akademickiej refleksji nad miastem) – są one przede wszystkim efektem naszej pracy i działania na rzecz miasta. Niektóre z nich mogą być pomocne przy próbie zrozumienia, na jakich zasadach funkcjonuje obecnie kształtowanie polskiej przestrzeni. Inne opisują relacje obowiązujące między władzą i biznesem a mieszkańcami. Wiele z nich dotyczy demokracji i tego, w jaki sposób można ją pogłębiać poprzez uspołecznienie procesów związanych

z kształtowaniem przestrzeni. Ale znajdują się tu też pojęcia, które pomagają w pracy na rzecz aktywnej zmiany otaczającej nas rzeczywistości. Inne znów opisują to, jak ona się zmienia i jaka mogłaby być w przyszłości. Bo aby móc aktywnie wpływać na to, jak wygląda nasze miasto, musimy najpierw zrozumieć, jak ono działa, a następnie wyobrazić sobie, jak można byłoby je inaczej zorganizować.

Niektóre z tych pojęć, mimo że jeszcze parę lat temu były w Polsce zupełnie nieznanne, weszły już na stałe do języka. Dopiero od kilku lat mówimy o „mieszczuchach” (czyli współczesnych mieszkańcach miasta), „prawie do miasta” (czyli idei głoszącej, że mieszkańcy mają niezbywalne prawo do współdecydowania o otaczającej ich przestrzeni) czy ruchach miejskich. Tego ostatniego pojęcia zaczęliśmy używać około 2010 roku i dzisiaj jest powszechnie używane przez dziennikarzy, urzędników, polityków czy też samych mieszkańców. Pokazuje to, że słowo może „stać się ciałem” i zacząć funkcjonować jako aktywne narzędzie do wpływania na otaczającą nas rzeczywistość.

Część z tych pojęć doczekała się już swojej literatury – także w języku polskim. Nasz *Anty-Bezradnik* nie jest adresowany do specjalistów. Sporo z prezentowanych przez nas pojęć bywa rozmaicie rozumiana (i stosowana) przez różne osoby – na przykład w ciągu ostatnich kilku lat odbył się szereg debat i dyskusji na temat tego, co dokładnie znaczy „prawo do miasta”. Nie chcemy tutaj ani zabierać głosu w tych debatach, ani tym bardziej ich rozstrzygać. Naszym głównym celem jest wprowadzenie w trudny i obszerny temat, jakim jest współczesne miasto, osób, które są tym żywo zainteresowane, ale nie miały dotychczas styczności z „prawem do miasta” – ani w teorii, ani w praktyce. Jeśli *Anty-Bezradnik* zaostrzy czytelnikom apetyt na lekturę, to zachęcamy do zapoznania się z przygotowaną bibliografią – znajdują się w niej najważniejsze pozycje dotyczące poruszanej przez nas tematyki, które ukazały się w języku polskim.

– Demokracja Miejska



Akcja zbierania podpisów poparcia pod obywatelskim projektem uchwały rady miasta, wstrzymującej podwyżkę cen biletów komunikacji miejskiej – listopad 2012 r. (fot. Lech Mergler)



Praca nad ostateczną redakcją brzmienia 9 Tez Miejskich podczas pierwszego Kongresu Ruchów Miejskich, Poznań, 18-19 czerwca 2011 (fot. Agata Stanisław)

Istotą miasta jest zjawisko centralności. Od początku swojego istnienia miasto pełniło funkcję „centrum dowodzenia” życiem gospodarczym, politycznym, kulturowym czy religijnym społeczeństw wiejskich.

Miasta europejskie rozwijały się przede wszystkim jako ośrodki handlowe – dlatego ich serce stanowił rynek. Niektóre z nich pełniły istotną funkcję militarną, religijną czy polityczną jako stolice danego terytorium – w ich przypadku centralną część zajmował zamek, koszar czy też ośrodek kultury, taki jak kościół, cerkiew czy meczet. Miasta były miejscami, które zamieszkiwały przede wszystkim elity sterujące życiem społeczeństw agrarnych. Miasto i miejskość były swego rodzaju przywilejem, otoczonym nie tylko fizycznym, lecz także społecznym czy kulturowym murem.

Dopiero od niedawna ludzkość z gatunku wiejskiego przeistoczyła się w gatunek miejski. Od mniej więcej 2005 roku (choć istnieją różne szacunki) ponad połowa mieszkańców naszej planety zamieszkuje miasta. Jak bardzo doniosłe jest to wydarzenie, ilustruje fakt, że jeszcze w 1800 roku ludność miast stanowiła około 3 proc. populacji całego globu. Obecnie szacuje się, że w 2050 roku odsetek „mieszczuchów” osiągnie 70 proc. i prawdopodobnie ustabilizuje się na tym poziomie (choć istnieją też prognozy przewidujące spadek populacji naszej planety). Bez względu na prognozy, obecnie w miastach żyje trzy i pół miliarda ludzi. Miasto i miejskość z przywileju stało się czymś powszechnym – naturalnym środowiskiem życia ogromnej większości ludzi. Jako że ta epokowa zmiana dokonała się bardzo niedawno, a w zasadzie wciąż dokonuje się na naszych oczach, większość tego, co myślimy na temat miasta i miejskości, ma się nijak do tego, czym w istocie jest, a raczej staje się, miasto dzisiaj i czym będzie w nawet niedalekiej przyszłości. Miasto i miejskość są dzisiaj wymyślane na nowo, a miasta przyszłości prawdopodobnie będą wyglądać zupełnie inaczej niż te, do których przywykliśmy.

— Kulturowe bezmieście

Proces przekształcania się naszej planety z rolniczej w miejską jest oczywiście nierównomierny: Stany Zjednoczone mają przewagę ludności miejskiej od ponad stu lat, Chiny dopiero niebawem przekroczą „magiczną” granicę 50 proc.

Polska przeistoczyła się z kraju wiejskiego w miejski w drugiej połowie lat 50. ubiegłego wieku. Jednakże ze względu na to, że kultury większości społeczeństw na ziemi przez stulecia były kształtowane przez środowisko wiejskie, miasto i miejskość nie odgrywają wciąż należnej im roli. W USA, jednym z najbardziej zurbanizowanych społeczeństw na świecie (82 proc. Amerykanów mieszka w miastach), wciąż dominują silne sentymenty antymiejskie. Miażdżąca większość Amerykanów woli życie na wsi niż w mieście. W Polsce jest podobnie – przez długie lata ideałem domu była dla Polaków współczesna wersja szlacheckiego dworku na wsi, najlepiej stojącego samotnie przy lesie, z dala od innych ludzi. **Polska kultura jest wybitnie szlachecko-chłopska**, a miasta uznawane były przez stulecia za „obce” (jako zamieszkiwane w dużej części przez Niemców czy Żydów) oraz mało wartościowe. **Kultura miejska**, zwana też „brukową”, była uważana za coś gorszego i mniej szlachetnego niż życie na „wsi spokojnej, wsi wesolej”. Widać to w wielu elementach polskiej kultury narodowej. Na przykład na słynnej wystawie *Polaków Portret Własny* z 1979 roku tylko jedna postać reprezentowała sfery mieszczańsko-burżuazyjne. Polskie miasta, jak pisała ich znawczyni Elżbieta Kaczyńska, przez długie lata pozostawały z „zaściankiem w tle”.

Aby zrozumieć, jak bardzo wykluczone z polskiej świadomości jest miasto, wystarczy prześledzić potoczne użycie tego słowa. Gdy mówimy „miasto”, to najczęściej mamy na myśli następujące rzeczy: albo historyczne śródmieście, takie jak krakowski rynek (na przykład w zdaniu: „idziemy na miasto?”), albo władze samorządowe (na przykład w zdaniu: „miasto daje pieniądze na to czy tamto”). W latach 90. „miastem” określano też struktury zorganizowanej przestępczości (o gangsterach mówiono „ludzie z miasta”). To pokazuje, jak bardzo „miasto” i „miejskość” są wyobcowane z naszej

kultury, świadomości oraz codzienności. Dopiero niedawno zaczęło się to zmieniać. Miasta i miejskość są coraz bliżej centrum uwagi, a do języka polskiego weszło nowe słowo, którego brakowało przez wieki: „**mieszczuch**”. Opisuje ono mieszkańca współczesnego miasta – który nie jest, jak dawniej, wyłącznie reprezentantem jednej klasy (czyli mieszczaninem), ale którego podstawowym środowiskiem życia jest przestrzeń miejska.

Mimo że większość Polaków mieszka w miastach od ponad pół wieku, dopiero w ciągu ostatnich kilku lat można powiedzieć o polskiej kulturze, że się urbanizuje. W wielu polskich miastach pojawiły się **ruchy miejskie**, czyli organizacje nowego typu, niebędące ani częścią tak zwanych „NGO-sów”, ani partiami politycznymi, a przede wszystkim zrzeszające grupy mieszkańców. Ruchy miejskie pojawiły się w dużej mierze dlatego, że mieszkańcy byli pozbawieni swojego „**prawa do miasta**” – to znaczy nie mogli skutecznie współdecydować o kształcie otaczającej ich przestrzeni. Prawo do miasta, co pokazujemy w tej książce, ma wiele wymiarów. Nie chodzi w nim tylko o nieobecność miejskości w naszej świadomości i kulturze, ale również o systematyczne wykluczanie mieszkańców – za pomocą narzędzi prawnych, planistycznych czy politycznych – z procesów decyzyjnych dotyczących ich bezpośredniego otoczenia przestrzennego. To, w jaki sposób „prawa do miasta” jest mieszkańcom odbierane, a także to, jak można się skutecznie o nie upominać, jest przewodnim tematem tej książki.

Jednym z wymiarów dopominania się o „prawa do miasta” jest dążenie do rozumienia tego, jak ono działa. Aby coś odzyskać, należy najpierw zrozumieć, w jakich okolicznościach to coś zostało utracone. Jednakże przez to, że nasze rozumienia miasta pochodzą z czasów, gdy było ono przywilejem, a większość społeczeństwa żyła na wsi, nie mamy dobrych narzędzi do zrozumienia procesów, które w miastach zachodzą. W powszechnym obiegu wciąż dominują stereotypy dotyczące poszczególnych miast, które nijak mają się do rzeczywistości. Na przykład gdy myślimy (i często mówimy) o Krakowie, zakładamy, że jest to „**miasto kultury**”, bo przed oczami mamy obraz krakowskiego Starego Miasta, Plant czy Piwnicy pod Baranami. Gdy słyszymy: „Łódź”, od razu na myśl przychodzi nam *Ziemia Obiecana* Reymonta, fabryki i robotnicy. O dziwo, w Krakowie jest więcej osób zatrudnionych w przemyśle (i budownictwie) niż w Łodzi, więc w pewnym sensie to Kraków bardziej niż Łódź zasługuje na miano „**miasta przemysłowego**”.

Nie dostrzeże tego jednak oko skupione wyłącznie na jednym wycinku miejskiej rzeczywistości (kulturze, przemyśle, transporcie, środowisku) lub na jednym miejscu – nawet jeśli jest ono położone centralnie i przez to wydaje się nam bardzo ważne. Dopiero gdy potraktujemy to zjawisko jako całość, będziemy w stanie zrozumieć, jak ono działa jako naturalne środowisko życia i funkcjonowania człowieka. Dlatego jedną z przyświecających nam idei jest „**holizm miejski**”, czyli traktowanie miasta jako pewnej spójnej

całości – zarówno w procesie analizowania mechanizmów rządzących miastami i przestrzenią we współczesnej Polsce, jak i w działalności publicznej nakierowanej na zmianę tego stanu w taki sposób, by odpowiadał on na potrzeby jak najszerszej rzeszy mieszkańców. I to właśnie idea owego holizmu miejskiego przyświeca tej części książki, poświęconej prezentacji narzędzi teoretycznych, którymi możemy posługiwać się do tego, aby lepiej zrozumieć miasto. A żeby zrozumieć miasto, należy zajrzeć do miejsc często niepozornych, położonych na uboczu i tylko na pierwszy rzut oka nieciekawych.

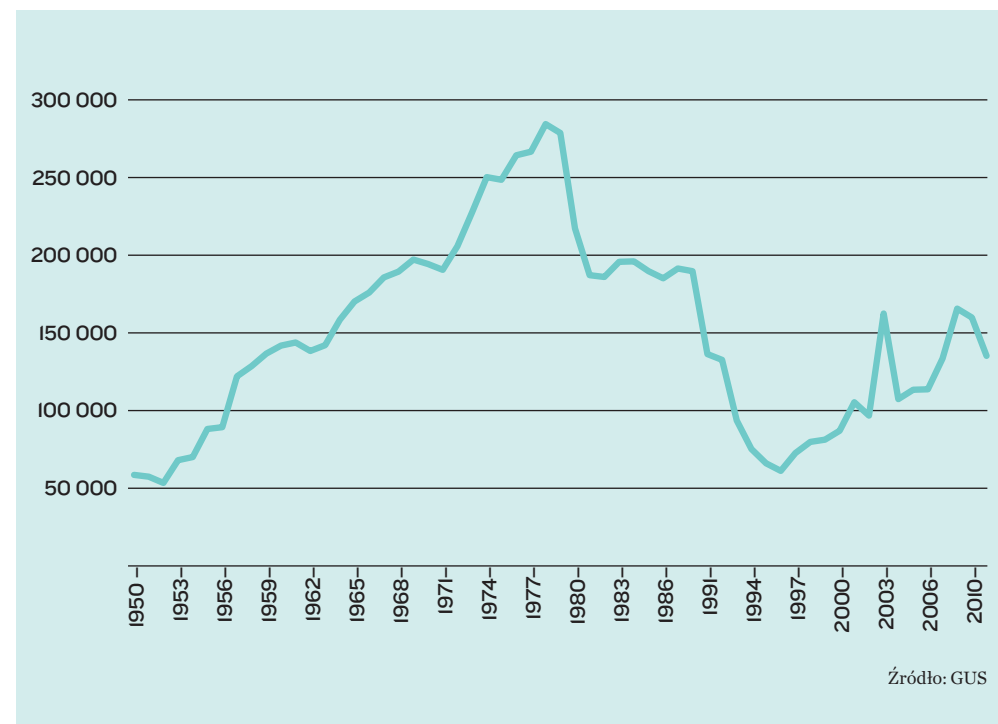
1.2 — Ruchy miejskie

Dlaczego dopiero w ostatniej dekadzie mamy do czynienia ze swoistym renesansem miasta i miejskości?

Związane jest to między innymi z cyklami gospodarczymi. Jeśli spojrzeć na **Ta-blicę 1** przedstawiającą liczbę mieszkań oddanych do użytku w przeciągu ostatniego półwiecza, to można zauważyć, że współczesną historię polskich miast da się podzielić na trzy okresy. Pierwszy to czas żywiołowej urbanizacji kraju w okresie 1956–1979, kiedy to Polska z kraju rolniczego stała się krajem zurbanizowanym. Następnie mieliśmy dwie dekady **kryzysu miejskiego** i zapaści inwestycyjnej. Potem z kolei, mniej więcej po 2004 roku, nastąpił okres ponownego rozwoju. Oczywiście jest to periodyzacja nieco uproszczona, ale chyba można się zgodzić, że powyższa statystyka odróżnia wyraźne okresy, w których w miastach dużo się działo od okresów stagnacji. Ruchy miejskie w całej swej złożoności pojawiły się właśnie jako reakcja na „boom” inwestycyjny ostatniej dekady – a o ich zróżnicowaniu świadczy ich odmienny stosunek do tego fenomenu. Polskie ruchy miejskie pojawiły się na tej fali inwestycyjnej, która naruszyła tkankę miejską i, co za tym idzie, naruszyła także relacje społeczne, które w tej tkance były zawarte. Dlatego pojawiły się organizacje nowego typu, które zrzeszały grupki ludzi zarówno wokół nowych spraw (debaty o przestrzeni miejskiej), jak i w nowy sposób (nie były to ani partie polityczne, ani tak zwane NGO-sy).

Możemy powiedzieć w pewnym uproszczeniu, że jedni byli „za” zrywem urbanizacyjnym lat dwutysięcznych, drudzy byli „przeciw”, a ci ostatni pojawili się „obok” lub „przy okazji”. Pierwsza grupa to tak zwane „**fora rozwoju**” – organizacje, które powstały wokół strony internetowej SkyscaperCity i które skupiały ludzi domagających się inwestycji (bezsprzecznie potrzebnych

TABLICA I. MIESZAKANIA ODDANE DO UŻYTKU W POLSCE





Osiedle mieszkaniowe na poznańskich Naramowicach (fot. Paulina Hryniewiecka)

po dwóch dekadach zapaści) w swoich miastach. W Poznaniu w 2007 roku powstało stowarzyszenie Inwestycje dla Poznania, w Trójmieście Forum Rozwoju Aglomeracji Gdańskiej, podobne organizacje działały i wciąż działają między innymi w Olsztynie, Lublinie lub Warszawie. Z drugiej strony mamy instytucje takie jak My-Poznaniacy (od 2007 roku), często (choć nie zawsze słusznie) nazywane ruchami **NIMBY** (Not In My Backyard – nie na moim podwórku), które wyrosły z ruchów oporu wobec wspomnianych inwestycji. Po trzecie, mamy rozproszone organizacje o różnych profilach działalności, zaangażowane od lat w politykę tożsamości, często zainteresowane ekologią i kulturą czy szeroko pojętymi sprawami miejskimi i w pewnym sensie reprezentujące wykluwającą się w **klubokawiarniach** wielkomiejską młodą klasę średnią. W wielu miastach debaty i projekty, które były częścią starania się o tytuł Europejskiej Stolicy Kultury, stanowiły taki katalizator dla pojawienia się ruchów miejskich. Wreszcie, w tym samym okresie, choć niezależnie, pojawiły się ruchy reprezentujące interesy lokatorów, takie jak Warszawskie Stowarzyszenie Lokatorów (utworzone w 2007 roku) czy Komitet Obrony Lokatorów (powołane w kwietniu 2009 roku), choć niektóre – jak działające w Krakowie Polskie Zrzeszenie Lokatorów – funkcjonują znacznie dłużej (w tym przypadku od 1989 roku).

Przez bardzo długi czas ruchy te działały autonomicznie i nie za bardzo wiedziały nawzajem o swoim istnieniu. Przełom nastąpił w 2009 roku. W maju w Łodzi odbył się zjazd inicjatywy Wspólna przestrzeń która łączyła środowiska „**forów rozwoju**” oraz środowiska zajmujące się „kulturową” stroną miasta. A jednocześnie coraz głośniej było o inicjatywach grupek mieszkańców, działających albo formalnie, albo nieformalnie. W Poznaniu Stowarzyszenie My-Poznaniacy było aktywnie zaangażowane w kolejne kampanie, związane z **Parkiem Rataje** (patrz str. 46) oraz zabudową otuliny **Parku Sołackiego** (patrz str. 128-135). W Warszawie głośnym echem odbiła się sprawa (nieudanej) próby zabudowy Pól Mokotowskich. W Gdańsku-Wrzeszczu wybuchł konflikt o Quatro Towers, w którym lokalna aktywistka została posądzona przez dewelopera o zniesławienie, bo skrytykowała budowę zespołu czterech wieżowców w otoczeniu historycznej zabudowy kilkupiętrowej.

Ponadto, dzięki szerokiej inicjatywie obywatelskiej (zwłaszcza warszawskiego Stowarzyszenia Sąsiedzkie Włochy) udało się skłonić ówczesnego Prezydenta RP do niepodpisywania ustawy przegłosowanej przez Sejm i Senat. Uratowano w ten sposób ostatki planowania przestrzennego w polskim prawie (zapobiegając między innymi likwidacji pozwoleń na budowę). Było to pierwsze tego rodzaju działanie – skoordynowana akcja różnych środowisk pod egidą ruchów miejskich, mająca na celu wpływ na politykę centralną. Jednocześnie w różnych częściach kraju ujawniało się niezadowolenie ze sposobu zarządzania miastem przez władze – pojawiały się oddolne komitety chcące to zmienić. Gdy 1 września 2009 roku z Gliwic zniknęły tramwaje (zastąpiono je autobusami), Obywatelski Komitet Obrony Tram-



wajów zebrał 19 tys. podpisów i zorganizował referendum w sprawie odwołania prezydenta i rady miasta. **Referendum** nie powiodło się, gdyż frekwencja była niewystarczająca, tym niemniej odbiło się ono szerokim echem w Polsce. Było to pod wieloma względami wydarzenie precedensowe. Po raz pierwszy to nie kwestia obyczajowa (jak to było w Olsztynie w 2008 roku) czy korupcyjna (przypadek Sopotu z początku 2009 roku) zmobilizowała mieszkańców przeciwko władzy źle (w ich opinii) wypełniającej swoje obowiązki. Po-

dobnie było w przypadku Częstochowy, gdzie Obywatelski Komitet Referendalny zebrał podpisy pod identycznym wnioskiem i któremu udało się skutecznie odwołać prezydenta w listopadzie 2009 roku. A w styczniu 2010 roku w podobny sposób został odwołany prezydent Łodzi Jerzy Kropiwnicki. Wszystkie te przykłady pokazują, że w wielu miejscach kraju miasto i miejskość zaczynały być coraz mocniej zauważane i powszechniej dyskutowane, a w niektórych z nich wykluwały się organizacje nowego typu, które dzisiaj nazywamy ruchami miejskimi.

1.3

— Globalna demokracja

Mimo że ruchy miejskie są zjawiskiem nowym, to osoby postronne nie do końca to rozumiały i opisywały je za pomocą dostępnych kategorii – a zatem albo jako część sektora pozarządowego (tak zwane NGO-sy), albo jako załączek (lub przyczółek) partii politycznych.

Dopiero po jakimś czasie zrozumiano, że dzieje się coś nowego, i zaczęto mówić o ruchach miejskich jako o autonomicznym zjawisku. Już na początku 2010 roku Marek Beylin – publicysta „Gazety Wyborczej” – zauważył, że zmieniają się w całej Europie zasady demokracji i że ruchy społeczne za-

czynają odgrywać w niej coraz większą rolę. W artykule *Rewolucja z ludzką twarzą* pokazał, jak w całej Europie „władza przesuwa się od partii, rządów i parlamentów do rozmaitych grup obywateli”. Rewolucje z reguły kojarzyły się, pisał, z terrorem oraz przelewem krwi. Ta, której jesteśmy obecnie świadkami, nie stanowi zagrożenia dla demokracji – przeciwnie, jest szansą na jej pogłębienie, ze względu na „narastający napór obywateli na państwo i partie, gdy ludzie czują się zagrożeni albo lekceważeni czy pozbawieni wpływu. Spontanicznie organizują się wtedy poza dotychczasowymi instytucjami politycznymi” – jedną z takich form organizacji stanowią właśnie ruchy miejskie.

Pojawianie się nowych aktorów w sferze publicznej jest w dużej mierze konsekwencją globalizacji urbanizacji. Globalizacja to zjawisko, które można opisać za pomocą pojęcia „skali” – czyli pewnej hierarchicznej formy organizacji przestrzeni. Ludzie oraz instytucje operują na różnych skalach – począwszy od lokalnej poprzez narodową po skalę globalną. Wiek XX był w dużej mierze okresem, gdy większość życia społecznego oscylowała wokół skali narodowej. Państwo narodowe było instytucją, która stanowiła ramy funkcjonowania kultury, gospodarki czy polityki. Od kilkudziesięciu lat mamy do czynienia ze zjawiskiem **globalizacji**, czyli przesuwania się istotnej części życia ludzkiego ze skali narodowej do skali globalnej.

Najlepiej widać to na przykładzie gospodarki i kultury – z jednej strony głównym aktorem gospodarczym na świecie są międzynarodowe korporacje, które działają ponad strukturami narodowymi, a obieg towarów już zupełnie wykracza poza granice państw narodowych. Na sto największych organizacji ekonomicznych na świecie aż czterdzieści cztery to korporacje. Największa korporacja – amerykańska sieć supermarketów Wall Mart – ma obroty pieniężne większe niż budżety wielu państw (między innymi Szwecji, Arabii Saudyjskiej i Wenezueli), zatrudnia 2 miliony pracowników (to więcej niż cała populacja Kataru) i gdyby potraktować ją jak państwo, to pod względem wielkości byłby to 22 kraj na świecie. Żadna gospodarka, może z wyjątkiem Korei Północnej, nie jest w tej chwili niezależna od sił i trendów globalnych. Z drugiej strony, głównie za pomocą internetu, wiele osób korzysta z kultury, która w żaden sposób nie jest zamknięta w granicach państwa narodowego. Czasy, gdy jedynym źródłem informacji oraz kultury były gazety czy magazyny, które kupowało się w kiosku (i które podlegały cenzurze) oraz jeden program w czarno-białej telewizji, odeszły w przeszłość. Dzisiaj uczestnicy kultury w Polsce są w dużej mierze użytkownikami kultury wykraczającej poza granice narodowe.

Życie polityczne przez długi czas jako ostatnie opierało się zjawisku globalizacji i jako bodaj jedyne jest wciąż w dużej mierze organizowane w skali narodowej. Gdy mówimy o demokracji, mamy na myśli zjawiska i instytucje zamykające się w obrębie państwa narodowego – na przykład rząd, parlament, urząd prezydenta. Nawet nowe instytucje, takie jak Unia Eu-



W pierwszym Kongresie Ruchów Miejskich w Poznaniu udział wzięło ponad stu działaczy i działaczek miejskich z blisko 50 organizacji i 17 miast (fot. Agata Stanisław)

ropejska, które są w dużej mierze skutkiem odejścia od skali narodowej jako głównego środka ciężkości organizacji życia ludzkiego, od samego początku cierpią na deficyt demokracji. Życie polityczne w poszczególnych państwach jest zdominowane przez partie polityczne – instytucje *par excellence* dwudziestowieczne i funkcjonujące dziś głównie w obrębie narodów. Z jednej strony ogromna rzesza obywateli znajduje się poza życiem politycznym – ponad połowa Polaków nie uczestniczy w wyborach (stan ten nie zmienił się w żaden radykalny sposób od 1989 roku), z drugiej strony ludzie zaczynają uczestniczyć w życiu politycznym, które wykracza poza granice narodowe.

Coraz więcej wydarzeń politycznych ma globalny charakter. Geograf **David Harvey** na przykład uważa, że dzień 15 lutego 2003 roku to moment, w którym narodziła się „globalna opinia publiczna”. Odbyła się wtedy największa demonstracja w historii ludzkości – kilkadziesiąt milionów osób wyszło na ulice ponad 800 miast, by zaprotestować przeciwko inwazji na Irak. Była to akcja spontaniczna, oddolna i – co najważniejsze – skupiająca ludzi z różnych zakątków świata wokół jednej sprawy. Inne wydarzenie, które pokazuje, że demokracja zaczyna wychodzić poza ciasny obręb państwa narodowego, to 20 i 21 lutego 2013 roku. Wtedy to miał miejsce największy strajk w historii ludzkości – szacuje się, że pracę przerwało wtedy w Indiach ponad 100 mln osób. Nieco później, bo 23 marca 2013 roku na świecie miała miejsce Godzina dla Ziemi – czyli akcja koordynowana przez organizację pozarządową. Wówczas około miliard osób (według organizatorów) na godzinę wyłączyło światła po to, aby pokazać, iż troszczyć się o środowisko. Fakt, iż dzisiaj jesteśmy w stanie zorganizować tak dużą liczbę osób wokół jednego celu, jest absolutnie bez precedensu.

1.4

– Obywatelstwo miejskie

Ramy instytucjonalne funkcjonowania demokracji ulegają fundamentalnej transformacji.

Z jednej strony demokracja i życie publiczne wchodzi szczybel wyżej od skali narodowej – na **skalę globalną**, z drugiej schodzą szczybel niżej – na **skalę lokalną**, która ze względu na urbanizację oplatającą całą planetę, w dużej

mierze jest teraz skalą miejską. Akcja Godzina dla Ziemi została zapoczątkowana nie przez rząd czy państwo, ale właśnie przez miasto – po raz pierwszy światła zgasły w Sydney w 2007 roku, a z roku na rok coraz więcej miast zaczęło przyłączać się do tej akcji. Miasta stają się coraz ważniejszym podmiotem na arenie międzynarodowej. Co więcej, w wielu miejscach na świecie pojawia się idea (oraz praktyka) tego, co nazywa się „obywatelstwem miejskim”. Jesteśmy przyzwyczajeni do tego, że państwo narodowe jest podstawową wspólnotą polityczną, do której należymy. Tymczasem, jeśli spojrzeć w historię, okazuje się, że państwo narodowe jest tworem raczej nowym, mającym mniej więcej dwustuletnią historię, a większość instytucji politycznych w historii ludzkości było zgoła innych: były to albo imperia, albo państwa-miasta, albo takie „dziwolągi” jak Rzeczpospolita Obojga Narodów. Zakładamy, że możemy być obywatelami jedynie państwa narodowego oraz że nasze podstawowe prawa (i obowiązki) polityczne wynikają właśnie z przynależności do któregoś z państw narodowych. Ale to się szybko zmienia.

Na przykład 21 lutego 2013 roku Rada Miasta w Toronto ogłosiła, że Toronto to „miasto-azyl” (*sanctuary city*) i przez to wprowadziła elementy „obywatelstwa miejskiego”. Oznacza to, że nielegalni imigranci, czyli osoby pozbawione obywatelstwa narodowego, mogą korzystać z usług municypalnych na tych samych prawach, co Kanadyjczycy. Nie muszą obawiać się deportacji po zgłoszeniu do urzędowego okienka. Toronto to czwarte co do wielkości miasto w Ameryce Północnej i jedno z najbardziej wielokulturowych miast na świecie – połowa jego ludności urodziła się poza Kanadą. Jego władze podążają za prekursorami takimi, jak San Francisco, które dwa lata temu wprowadziło **miejskie dowody osobiste** (w USA nie ma narodowych dowodów, najczęściej identyfikuje się ludzi za pomocą prawa jazdy). Wiele państw uznało eksperyment z wielokulturowością za porażkę. Miasta tak łatwo się nie poddały. Okazuje się, że struktury municypalne zaczynają rozwiązywać problemy, wobec których skapitulowały państwa. Inny przykład na kiełkowanie różnych form „obywatelstwa miejskiego” to miasta, w których zameldowanie upoważnia do bezpłatnego korzystania z transportu publicznego. Jest tak od stycznia 2013 roku w stolicy Estonii – Tallinnie. Ale przykłady tego zjawiska można znaleźć też bliżej – podwarszawskie Ząbki wprowadziły kartę „Jestem z Ząbek”. Mieszkańcy miasta mogą otrzymać ją w ratuszu; uprawnia ona do darmowych przejazdów komunikacją miejską. Wszystko to wskazuje na fakt, iż dwustuletni okres, w którym to państwo narodowe stanowiło podstawową jednostkę przynależności politycznej, nieuchronnie dobiega końca.

— Prawo do miasta

Teza, że państwo narodowe powoli przechodzi w przeszłość, jest oczywiście pewnym uproszczeniem.

O wiele dokładniejsze byłoby stwierdzenie, że państwo narodowe (oraz jego instytucje) adaptują się do nowych warunków i do nacisków zarówno z góry (globalizacja, instytucje transnarodowe, takie jak Unia Europejska), jak i z dołu (rosnące w siłę ruchy miejskie). Coraz więcej państw narodowych adaptuje swoje instytucje (oraz prawo) do nowej sytuacji i ewolucji demokracji. Najlepszym przykładem jest tutaj Brazylia. Jest to pierwsze państwo, które wpisało „prawo do miasta” do konstytucji – a zatem z czystej idei stała się ona prawem, do którego można odwoływać się na przykład w sądach. Doprowadził do tego utworzony w 1986 roku **Ruch na Rzecz Reformy Miejskiej**. W 2001 roku, po kilkunastu latach burzliwych debat i konsultacji, uchwalono osobną ustawę precyzującą pierwotne zapisy. „Prawo do miasta” jest rozumiane w Brazylii w dwójnasób: jako prawo dostępu do środków zbiorowej konsumpcji (mieszkań, wody, transportu, usług, zieleni i tak dalej) oraz prawo do współdecydowania. Oba są ściśle ze sobą powiązane, co widać na przykład w szeroko stosowanej praktyce tak zwanych „**budżetów partycypacyjnych**” (w Polsce często zwanych „obywatelskimi”) – konsultacji społecznych przy decydowaniu o samorządowych wydatkach.



W Brazylii funkcjonuje również **Ministerstwo Miast**. Jest ono odpowiedzialne za spójne zarządzanie miastami. Polska pozostaje jedynym krajem w Unii Europejskiej, w którym nie ma resortu odpowiedzialnego za zintegrowaną politykę miejską. W tej chwili sprawami dotyczącymi bezpośrednio miast wciąż zajmują się aż trzy ministerstwa (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej). Ale jednocześnie sytuacja bardzo mocno zmieniła się w ciągu ostatnich kilku lat. O ile jeszcze w 2009 roku ruchy miejskie były postrzegane

głównie jako „hamulcowi” oraz zagrożenie dla demokracji, a o kwestiach miejskich w ogóle się nie rozmawiało na szczeblu centralnym, o tyle w 2012 roku Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (które coraz bardziej staje się

polskim odpowiednikiem Ministerstwa Miast) opracowało Założenia do Krajowej Polityki Miejskiej. Jednym z efektów działań ruchów miejskich było zorganizowanie Kongresu Ruchów Miejskich, który po raz pierwszy odbył się w Poznaniu w czerwcu 2011 roku. Jego myślą przewodnią była idea, że wiele lokalnych problemów jest niemożliwych do rozwiązania bez zmian legislacyjnych. Tych z kolei można dokonać jedynie na szczeblu centralnym. Jedną z inicjatyw Kongresu było powołanie w marcu 2012 roku Parlamentarnego Zespołu do Spraw Miejskich, którego zadaniem jest właśnie mediacja między grupkami mieszkańców zorganizowanymi w organizacje a parlamentarzystami.

Niestety, wielu polityków wciąż postrzega udział mieszkańców czy obywateli w życiu publicznym jako zagrożenie. W styczniu 2013 roku szerokim echem odbyła się reakcja wielu samorządowców na propozycję ustawy o zwiększeniu udziału mieszkańców w podejmowaniu decyzji kluczowych dla miast i gmin, przygotowywanej przez kancelarię prezydenta RP. Prezydent Gdańska oraz szef Unii Metropolii Polskich Paweł Adamowicz napisał, iż propozycje te to otwieranie furty do władzy „dla piniaczy i osób z zaburzoną psychiką” i że nie należy ulegać naciskom ze strony „niespełnionych polityków”. Adamowicz zapomina, iż nie byłoby współczesnej demokracji bez silnych ruchów społecznych – wystarczy wspomnieć na przykład dziedzictwo polskiej „Solidarności” (której centralą był przecież Gdańsk). W Polsce wciąż pokutuje przekonanie, że silne społeczeństwo obywatelskie jest zagrożeniem, nie zaś szansą na pogłębienie demokracji. Jak zauważył profesor Bronisław Łagowski, w przeciwieństwie do francuskiego, polski lud nie jest świadomy swojej historii, a post-szlacheckie elity dokonały na nim „przemocy strukturalnej”, narzucając mu identyfikację z własną – stanową – historią. To dlatego miasto i miejskość – naturalne środowisko zamieszkania Polaków już od ponad pół wieku – były przed długi czas wykluczone z naszej kultury. I dlatego też polska demokracja przedstawicielska, utworzona po 1989 roku, szybko wytworzyła mechanizmy neutralizacji czy też rozbrojenia oddolnej samorządności i nabrała cech **paternalistycznych**, w którym to ci „na górze” (jak prezydent Adamowicz) zawsze wiedzą lepiej, co jest dobre dla tych „na dole”.

Jednym z przejawów tego faktu jest mitologizowanie trudno wywalzonego aktu wyborczego. Obecnie proces demokratyczny w Polsce, według powszechnie obowiązujących wyobrażeń, obraca się wokół wyborów, po których władza, legitymizowana przez mandat, może robić, co uważa za słuszne. O ile na poziomie narodowym działa to w miarę skutecznie – alienacja większości społeczeństwa z tak pojętego życia politycznego nie zakłóca funkcjonowania tego systemu – o tyle na poziomie lokalnym wciąż dochodzi do spięć. W tych starciach mieszkańcy znajdują się na z góry przegranej pozycji. Na przykład w 2010 roku oddolna inicjatywa Łodzianie Decydują złożyła do rady miasta projekt uchwały, który miał zmniejszyć z 6 tys. do 1 tys. liczbę podpisów wymaganych pod każdą kolejną obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Projekt ten został odrzucony ze względów formalnych,



Praca zespołu ds. problematyki planowania i zagospodarowania przestrzennego podczas I Kongresu Ruchów Miejskich w Poznaniu – czerwiec 2011 (fot. Agata Staniszk)

gdyż zawierał błędne sformułowania – na przykład zamiast „rada miejska w Łodzi” użyto słów „rada miasta”. Zwykle gdy projekty uchwał zgłaszają radni, mają oni możliwość wniesienia autopoprawek korygujących takie pomyłki. W tym przypadku obywatele zostali zmuszeni do ponownego zebrania kolejnych 6 tys. podpisów pod nowym, poprawionym wnioskiem. Władza może się mylić, obywatele – nie.

Z 16 projektów ustaw, złożonych przez obywateli w Sejmie od 1989 roku (za każdym stało co najmniej 100 tys. podpisów), tylko jedna została uchwalona – wprowadzająca dzień wolny od pracy w święto Trzech Króli. Władza w Polsce zwykle boi się bezpośredniego zaangażowania obywateli, wykorzystując swoją przewagę lub formalizując i biurokratyzując tak zwaną „**partycypację społeczną**”. Jednym z formalnych kanałów, dzięki któremu „lud” mógł dotychczas wpływać na decyzje władzy, był tak zwany „trzeci sektor”. Organizacje pozarządowe, niestety, zostały silnie uzależnione od władz lokalnych (na przykład mają swój referat w urzędzie miasta) i często pełnią funkcje mocno dekoracyjne. Na przykład w Poznaniu działa dużo ponad sto organizacji wspierających osoby niepełnosprawne (stanowią one ok. 10 proc. populacji miasta), ale przez 30 lat od zbudowania Ronda Kaponiera nie były one w stanie kategorycznie zażądać stworzenia podjazdów dla wózków inwalidzkich w zlokalizowanych pod nim przejściach podziemnych.

Ruchy miejskie dają szansę na pogłębienie demokracji, a jednocześnie stanowią nowy podmiot reprezentujący obywateli – jako mieszkańców. Demokracja w formie, którą odziedziczyliśmy po wieku XX, to głównie **demokracja przedstawicielska**, to znaczy taka, w której władzę sprawują osoby wybrane w wolnych wyborach przez obywateli. Ze względu na to, że demokracja w Polsce nabrała po 1989 roku wielu elementów paternalistycznych, jednym z postulatów, który może pomóc w jej ożywieniu, jest wprowadzenie nowych elementów **demokracji bezpośredniej**, to znaczy takiej, w której obywatele mogą bezpośrednio podejmować pewne istotne decyzje. Podstawowym postulatem ruchów miejskich jest to, że miasto jest dla mieszkańców, gdyż stanowi podstawowe środowisko ich życia. Dlatego mają oni prawo do korzystania z jego zasobów i współdecydowania o nim jako jego gospodarze. To jest właśnie ich **prawo do miasta**. A biznes, władza czy polityka powinny im w tym pomagać. Jednym z pomysłów wspomnianej ustawy o zwiększeniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu, którą tak skrytykował prezydent Adamowicz, było zastąpienie słowa „obywatel” słowem „mieszkaniec” – gdyż otwierało to furtkę do podmiotowego traktowania cudzoziemców, czyli osób bez obywatelstwa narodowego (polskiego), co pokazuje, w jaki sposób ruchy miejskie zmieniają, a raczej pogłębiają, polską demokrację. Miasto i miejskość nie są już tylko, jak pisał urbanista Krzysztof Nawratek, „ideą polityczną”, lecz stały się praktyką w życiu publicznym. I dlatego pod presją oddolną, która jest w dużej mierze odpowiedzią na globalne procesy, nasza polska demokracja nieuchronnie ewoluje w stronę tego, co my nazywamy „**demokracją miejską**”.

– Miejskie korzenie demokracji

Można powiedzieć, że idea „demokracji miejskiej” jest tautologią, gdyż istnieją silne historyczne związki między demokratyzacją a urbanizacją społeczeństw.

Zmiana organizacji przestrzeni, którą przyniosła rewolucja przemysłowa w XIX wieku, stała się podwaliną współczesnej demokracji. Początkowo urbanizacja była tylko obocznym skutkiem industrializacji – ludzie przenosili się do miast, aby pracować w fabrykach. W ten sposób powstał kluczowy dla zrozumienia polityki ostatnich stu lat układ przestrzenny – oddzielenie miejsca pracy od miejsca zamieszkania. Wcześniej w miastach ludzie mieszkali i pracowali w jednej przestrzeni (na przykład w domach rzemieślniczych czy kupieckich). Nowy system wpłynął na emancypację polityczną mas – to, że pracodawcy (podobnie jak władza) nie interesowali się tym, co robotnicy robią po pracy, jak i gdzie mieszkają, dało impuls do wytworzenia się autonomicznej kultury robotniczej oraz oddolnej organizacji. To właśnie tam narodziło się zjawisko **ruchów społecznych**. Przed 1750 rokiem tylko organizacje takie, jak cechy czy wspólnoty religijne, posiadające określone przywileje prawne (takie jak prawo regularnego spotkania się w jednym miejscu), mogły reprezentować „lud” w rozmowach z władzą. Ruchy społeczne z XIX wieku walczyły o poszerzenie praw politycznych dla zurbanizowanych mas i to im zawdzięczamy zdobycze współczesnej demokracji, takie jak wolność słowa i zgromadzeń, ośmiogodzinny dzień pracy czy możliwość brania udziału w wyborach. Ich spuścizną jest również cały współczesny „repertuar” protestu politycznego: przemarsze ulicami miasta, transparenty i hasła, mobilizacja mediów i opinii publicznej.

Pierwszym okresem, w którym ujawniły się polityczne konsekwencje uprzemysłowienia, była fala rewolucji, jakie wstrząsnęły Europą w 1848 roku. Wymusiła ona na władzach kolejną reorganizację przestrzeni, symbolizowaną przez przebudowę Paryża pod kierunkiem **barona Haussmanna**. Wąskie i kręte uliczki zamieniono w szerokie aleje – na których o wiele trudniej stawiać barykady i prowadzić walki uliczne. Haussmann jako pierwszy zaczął myśleć o mieście jako spójnej całości oraz udoskonalił strefowanie miasta na jednofunkcyjne rejonów (na przykład mieszkalne, handlowe, przemysłowe). Wcześniej biedni i bogaci mieszkali obok siebie,

teraz Haussmann doprowadził do logicznego końca przejście od stratyfikacji pionowej (im wyżej ktoś mieszkał w kamienicy, tym był biedniejszy) do **stratyfikacji poziomej** – stworzenia w mieście homogenicznych obszarów „lepszych” i „gorszych”. W ten sposób zaczęto izolować społeczności, a suburbanizacja – dopełnienie haussmannizacji – doprowadziła ostatecznie do tego, co socjolog Richard Sennett zdiagnozował jako **„upadek człowieka publicznego”**. Wyrugowano doświadczenie miejskości z życia politycznego i zastąpiono tożsamość formowaną w trakcie interakcji z nieznanymi w przestrzeni publicznej miasta identyfikacją z wyobrażoną wspólnotą, między innymi narodową, tylko nominalnie osadzoną w codzienności życia w mieście. To nie przypadek, że polska kultura narodowa, oparta na wzorach romantycznych i szlachecko-chłopskich, została ukształtowana w XIX wieku, czyli okresie najbardziej dynamicznej urbanizacji w Europie. Ten paradoks, to znaczy fakt, że urbanizacja społeczeństw szła w parze ze swoistą „ruralizacją” ich kultury i świadomości, zostaje rozwiązany dopiero teraz, kiedy to swoiste kulturowe „bezmieście” zostaje zagospodarowane przez współczesne ruchy miejskie i nowych **„mieszczuchów”**.

Organizacja przestrzeni à la Haussmann bardziej zapobiegała oddolnej mobilizacji i budowie społecznych koalicji niż im sprzyjała – w pewnym sensie „zamroziła” proces demokratyzacji. Wtedy powstał system opisany przez politologa Irę Katznelsona oparty na **„miejskich zasiękach”** i wyrastający z pogłębionej separacji miejsca zamieszkania od miejsca pracy. O ile w pracy amerykańscy robotnicy identyfikowali się „klasowo”, o tyle w miejscu zamieszkania dominowała tożsamość etniczna. Dualizm ten umożliwił związkom zawodowym, partiom politycznym oraz wspólnotom lokalnym, kierowanym przez „ustawione” już grupy etniczne, stabilizowanie *status quo* i utrzymywanie porządku na poziomie lokalnym poprzez sprawne zarządzanie konfliktem w pracy oraz dystrybucją dóbr (i usług takich jak edukacja) w miejscu zamieszkania. Dopiero **ruchy miejskie** lat 60., wywołane migracjami ludności czarnoskórej z południa do miast północy, rozbiły ten system. Afroamerykanie byli wykluczeni z systemu dystrybucji dóbr opartego na etnicznych enklawach – wytworzyli więc nowe struktury, oparte na budowaniu mostów między „zasięgami”. Identyfikowali się jako „czarni” zarówno w miejscu pracy, jak i zamieszkania, a **koalicje wykluczonych**, którym przewodzili (z dużym udziałem ludności latynoskiej), wychodziły daleko poza etniczne opłotki. Takie oddolne rozsadzanie miejskich enklaw i partykularyzmów z nimi związanych było początkiem pełzającej rewolucji społecznej, którą obecnie obserwujemy na całym świecie.

Dlatego hasło **„prawa do miasta”**, które właśnie po raz pierwszy pojawiło się w latach 60., stanowi szansę na pogłębienie demokracji przedstawicielskiej poprzez wykształcenie nowej przestrzeni publicznej, nowej idei dobra wspólnego oraz budowanie nowych koalicji społecznych. Jak prze-

konuje urbanista Peter Marcuse, i jak robiły to amerykańskie ruchy lat 60., idea prawa do miasta stanowi swoistą wizję nowego dobra wspólnego, która pozwala na pogodzenie tylko pozornie sprzecznych interesów partykularnych. Marcuse twierdzi, że ogólna idea prawa do miasta zawiera w sobie szereg szczegółowych praw: do zatrudnienia, wykształcenia, wolności słowa, zgromadzeń i tak dalej. Hasło „prawa do miasta” jest parasolem, pod którym mogą znaleźć się także jednostkowe postulaty. Dotychczas interes bieżący często przysłaniał interes ogólny: na przykład robotnicy walczyli o utrzymanie pracy w zakładach, które trują środowisko. Brytyjski kulturoznawca Raymond Williams nazwał to **„zaciekłym partykularyzmem”** (*militant particularism*). Sprzecznosc wycinkowych interesów (tutaj: ekologów i robotników) wynika ze sposobu urzędzenia współczesnych miast, która podlega logice **technokratycznej**, rozbijającej organizm miejski na różne, coraz to bardziej odseparowane fragmenty. **Zrównoważone miasto** jednocześnie gwarantuje miejsca pracy oraz chroni środowisko. Zatem prawo do miasta to instrument takiej przebudowy współczesnych aglomeracji, aby były one przyjazne dla jak najszerszej rzeszy osób i umożliwiały łączenie partykularnych postulatów z działalnością na rzecz dobra wspólnego.

1.7

Narracje konkretne

Naszym zdaniem jednym z powodów, dla których większość obywateli czuje się wyalienowana z demokracji i procesu decyzyjnego, jest nadreprezentacja „polityki symbolicznej” oraz kwestii ideologicznych w życiu publicznym.

Podziały na „prawicę” i „lewicę”, ukształtowane głównie w wieku XX, są w dużej mierze przestarzałe i nie odpowiadają realnym podziałom we współczesnym społeczeństwie. Co więcej, dominacja polityki symbolicznej wpływa na to, że ludzie są szufladkowani (oraz sami się szufladkują!) tak, że wydaje im się, że więcej ich dzieli, niż łączy. Odniesienie się do miasta, do przestrzeni oraz do tego, co nazywany **narracją konkretną**, sprawia, że ludzie, traktowani jako obywatele lub mieszkańcy określonego obszaru, zaczynają rozumieć, że mają więcej wspólnego niż tego, co ich różni. Nasze sześciolletnie doświadczenie w pracy społecznej w Poznaniu pokazuje, że można

efektywnie budować koalicję między różnymi grupkami obywateli-mieszkańców wokół „**narracji konkretnych**”. Jak również że ludzie, którym mogło się wydawać, że niewiele ich łączy z perspektywy „dużej polityki” (symbolicznej, opartej na narracjach w skali narodowej), a odkrywają, że łączy ich wspólna przestrzeń, nagle rozumieją, że mogą (oraz chcą!) działać razem właśnie na rzecz „prawa do miasta” jako swoistego ogólnego „parasola”, pod którym kryje się szereg partykularnych postulatów. W ten sposób demokracja jest odbudowywana lub – jak to określił antropolog Arjun Appadurai – „pogłębiana” właśnie „od dołu” i konsolidowana wokół **dobra wspólnego** rozumianego nie abstrakcyjnie, lecz w bardzo konkretny, wymierny sposób – jako przestrzeń publiczna miasta.

Istnieją historycznie trzy **wielkie narracje** ideologiczno-polityczne: socjalizm, liberalizm, konserwatyzm. W różnych wariantach, konfiguracjach i proporcjach rozstrzygają one w swoich opowieściach o tym, kim jest człowiek, społeczeństwo, gospodarka, polityka, władza, wolność i inne podstawowe wartości oraz strategie działania na ich rzecz. Pojawiły się też ostatnio inne perspektywy – na przykład narracja ekologiczna, feministyczna, alterglobalistyczna czy też ruch „piratów”. Narracja konkretna nie wychodzi z generalnych rozstrzygnięć o świecie, człowieku i społeczeństwie, tylko odnosi się do konkretnych sytuacji, faktów, miejsc, problemów w mieście, które naocznie, intuicyjnie wymagają interwencji. W naszych miastach toczy się codzienna walka niemal o każdy krzak i drzewo, skwer, plac, szkołę i przedszkole, przystanek tramwajowy, budynek komunalny, ulicę, nie mówiąc o rzeczach większych – lotniskach, osiedlach, autostradach miejskich, spalarniach, oczyszczalniach, wieżowcach, mostach, parkach, galeriach handlowych i tak dalej. Ruchy miejskie uczestniczą w tym na co dzień, społecznie opracowują alternatywne lub komplementarne projekty, które niejednokrotnie udaje się zrealizować.

Ruchy miejskie korzystają z wielkich narracji, gdy jest to produktywnie dla rozwiązywania takich właśnie wymiernych problemów. Na przykład myśl liberalna bywa pomocna w problemach gospodarczych, lewicowa w sprawach społecznych, ekologiczna w kwestiach zrównoważonego rozwoju. To nie oznacza jednak, że ruchy miejskie są „przezroczyste” dla wartości. Zamiast ideologicznego światopoglądu, tym, co łączy ruchy miejskie, jest swoisty „**miastopogląd**”, częściowo wyrażony w zapisach tak zwanej **Karty Lipskiej** (patrz str. 242-250). „Miastopogląd” ma swoją podstawową aksjologię: sprawiedliwy i demokratyczny rozwój zrównoważony miasta, tradycja praw i wolności człowieka i obywatela, tradycje demokracji. Ruchy miejskie nie skupiają rewolucjonistów, których celem jest obalenie systemu polityczno-społecznego, ale mniej lub bardziej radykalnych reformatorów systemu. Owa reforma nie jest wymyślona czy zaplanowana „odgórnie”, lecz wychodzi od konkretów, w których naocznie stwierdzamy dysfunkcjonalność systemu lub jego fragmentów. Opierają się one na polskim i europejskim prawie, wolnościowej oraz demokratycznej tradycji, które traktuje

się nie jako „dekorację”, lecz bardzo serio. Stąd znaczenie partycypacji społecznej, łączenia form demokracji bezpośredniej i uczestniczącej, których głównym celem jest rzeczywiste współdecydowanie o mieście, czyli egzekwowanie „prawa do miasta”.

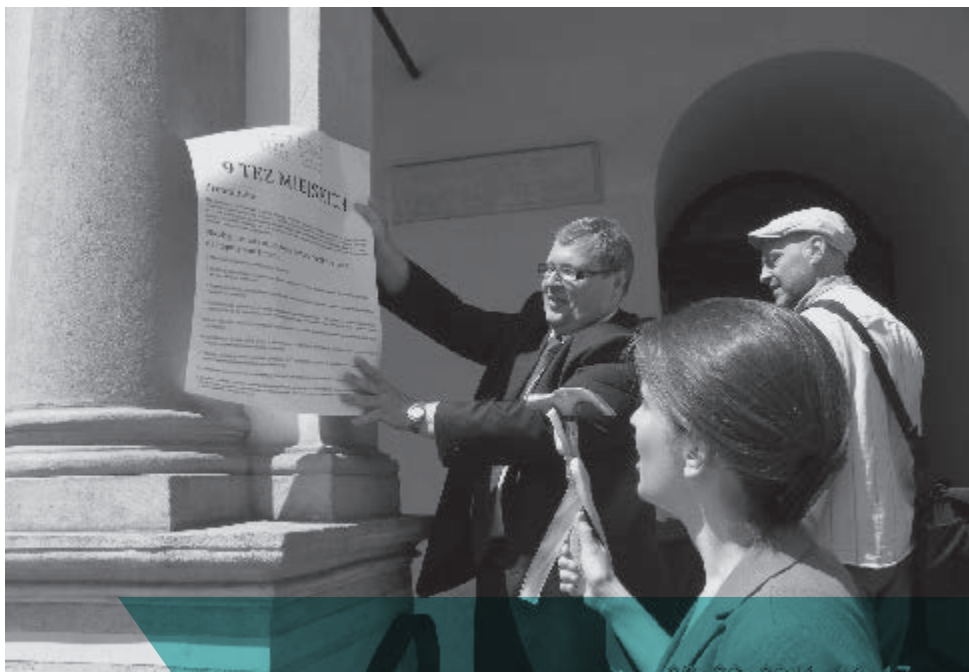
1.8

Polityka skali

Lokalni działacze lub – jak to się obecnie mówi – „aktywiści”, przez długi czas byli postrzegani jako nawiedzone „leśne dziadki”, ludzie, którzy mają zbyt dużo wolnego czasu, bo są już na emeryturach albo rentach, i nie mają co z tym czasem zrobić – dlatego angażują się w sprawy swojej społeczności.

Często też byli postrzegani jako „lokalni patrioci”, których motywację stanowi „zaciekle partykularyzm” i którzy po prostu uważają, że miejscowość, w której żyją, jest „najlepsza na świecie”. W dużej mierze w tym duchu odbywał się renesans „małych ojczyzn”, mający miejsce w Polsce po 1989 roku. Stowarzyszenie My-Poznaniacy, które powstało w 2007 roku jako porozumienie społeczne pomiędzy grupkami aktywistów z różnych miejsc i środowisk Poznania, miało inną genezę i przeszło zgoła odmienną drogę. Jego nazwa jest swoistą próbą uprawiania tego, co nazywa się „**polityką skali**”. Przez długi czas władze miejskie miały w pewnym sensie „monopol” na miasto, a dokładnie na skalę miejską. Świadczy o tym chociażby fakt, że gdy mówiono „miasto”, często rozumiano przez to władze samorządowe. Ale nie tylko. Włodarze miasta często twierdzili, że to oni reprezentują interes wszystkich mieszkańców, a lokalni działacze, którzy często wzniesiając protest w tej czy innej sprawie, bronią swojego partykularnego interesu, zapominając o dobru wspólnym.

Dokładnie takich argumentów używał magistrat podczas debat na temat zabudowy otuliny **Parku Sołackiego** oraz batalii o **Park Rataje**. Idea powołania stowarzyszenia o nazwie „My-Poznaniacy” polegała na tym, że przybierając taką nazwę, aktywiści odbierali władzy monopol na mówienie o dobru całego miasta. Ich przekaz był następujący: to my jesteśmy tymi poznaniakami, w których imieniu rzekomo cały czas mówicie. To nie przypadek zatem, że Stowarzyszenie My-Poznaniacy powstało jako efekt blisko rocznej



„Przybijanie” Tez Miejskich do drzwi ratuszy – Poznań, ratusz (fot. Lechosław Lerczak)

debaty wokół tak zwanego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (SUiKZP) Miasta Poznania (patrz str. 145-148). Jest to swoista „konstytucja” przestrzenna miasta, opisująca ogólnie przeznaczenie terenów miasta. Debata o Studium odbywała się w Ratuszu i to tam właśnie działacze z różnych zakątków Poznania zaczęli się spotykać i zauważyli, że więcej ich łączy, niż dzieli. Nie przestali być działaczami ze Strzeszyna, Ławicy czy Smochowic, ale jednocześnie zaczęli myśleć o dobru całego miasta, nie zaś tylko tej jego części, w której mieszkali.

Proces „**polityki skali**” jest niezmiernie złożony i nie można rozstrzygnąć ostatecznie, kto sprawuje efektywnie władzę nad poszczególną skalą. Tym niemniej można powiedzieć, że Stowarzyszenie My-Poznaniacy zaczęło coraz mocniej działać w skali nie tylko lokalnej (osiedlowej), lecz także w skali ogólnomiejskiej. Ten nowy teren czy zakres działania przełożył się również na inne myślenie o mieście i działalności społecznej czy publicznej. Gdy aktywiści z jednego zakątka bronili interesów mieszkańców z przeciwległej części miasta (jak to było na przykład w przypadku protestów przeciwko lokalizacji bazy wojskowej z samolotami F-16 na poznańskich Krzesinach (patrz str. 213-219), musieli zacząć myśleć bardziej w kategoriach dobra wspólnego niż w kategoriach obrony swego partykularnego interesu. Zaangażowanie w obronę otulin Parku Sołackiego przed zabudową było podyktowane nie tylko chęcią pomocy zaprzyjaźnionym grupkom mieszkańców, lecz także zrozumieniem, iż jest to sprawa, która dotyczy w zasadzie wszystkich mieszkańców Poznania, także tych, którzy nie żyją w bezpośrednim sąsiedztwie parku. Głównym argumentem (i był to jeden z kluczowych argumentów, który ostatecznie przekonał radnych, aby poparli postulaty strony społecznej) było to, że Park Sołacki jest ważnym elementem poznańskich klinów zieleni.

Jednocześnie – na skutek pojawienia się nowego aktora na scenie polityki miejskiej, czyli ruchu miejskiego, oraz w efekcie sporów na temat tego, czym jest miasto i miejskość, kto ma prawo do miejskiego uniwersalizmu, a kto reprezentuje interesy partykularne (mieszkańcy często powtarzali, że to właśnie władza, stojąca na straży interesów biznesowych, broni interesów partykularnych zamiast dobra wspólnego, używając na przykład takich argumentów jak w przypadku batalii o **Park Rataje**: „miasto nasze potrzebuje rozwoju budownictwa mieszkaniowego, więc ten teren pod park musi być zabudowany”) – pojawiły się nowe instytucje, które operują na nowej skali. Mamy tu na myśli **radę osiedli** (w niektórych miastach nazywane też **radami dzielnic**). W Poznaniu zawiązywały się one spontanicznie na początku lat 90. i stanowiły tak zwane „jednostki pomocnicze” samorządu miasta Poznania. Dopiero po pojawieniu się nowego podmiotu na miejskiej scenie politycznej, będącego dowodem na aktywizację obywateli jako mieszkańców, władze postanowiły „usystematyzować” tę instytucję. Dokonano „reformy” **rad osiedli** (RO) – z jednej strony scalono niektóre **rady** (na przykład na Ratajach było ich sporo), co budziło obawy, że w ten sposób

zostaną one „oderwane” od mieszkańców (niektóre rady osiedli w Poznaniu obejmują terytoria zamieszkałe przez na przykład 40 tys. osób) i uznawano to za przejaw uprawiania polityki „dziel i rządź” ze strony magistratu, mającej na celu upartyjnienie tych instytucji. Z drugiej – nadano im nowe uprawnienia, między innymi możliwość decydowania o części wydatków. Istnienie **rad osiedli** w ich obecnym kształcie (a instytucje te stają się coraz ważniejszym „graczem” również w innych miastach) jest bezpośrednią konsekwencją pojawienia się ruchów miejskich oraz pokazuje, że ramy instytucjonalne demokracji mogą podlegać ciągłej modyfikacji. Wszystko po to, aby znaleźć najlepszą formę włączenia obywateli-mieszkańców do współdecydowania o otaczającej ich przestrzeni.

Oczywiście uprawianie polityki (rozumianej jako dbanie o dobro publiczne, a nie w rozumieniu partyjnym) może odbywać się na różnych skalach i taka działalność „wielo-skalowa” nie jest rozłączna. To jest właśnie główna myśl, która kryje się za ideą „prawa do miasta” jako umiejętności godzenia interesów partykularnych z dbaniem o dobro wspólne. Jak pokazaliśmy w Poznaniu wielokrotnie, działalność w skali lokalnej i ogólnomiejskiej jest całkowicie do pogodzenia. Co więcej, coraz częściej tak zwani „okoliczni mieszkańcy” (bo tak z początku media opisywały ruchy miejskie – jako zjawisko o zasięgu wyłącznie lokalnym) zaczęli rozumieć, iż lokalne problemy można będzie rozwiązać jedynie na szczeblu centralnym. Stąd idea zorganizowania **Kongresu Ruchów Miejskich** (patrz też Dziewięć Tez Miejskich, na sąsiedniej stronie), którego celem jest zmiana prawa dotyczącego zagospodarowania przestrzennego oraz zintegrowana polityka miejska na szczeblu centralnym. A zatem współczesne ruchy miejskie operują jednocześnie na wielu poziomach, tutaj nazywanych skalami: lokalnym, czyli dotyczącym bardzo konkretnych spraw (często są to konflikty przestrzenne), ogólnomiejskim, dotyczącym polityki poszczególnego miasta i spraw dotyczących miasta jako całości (na przykład kwestie transportowe) oraz ogólnokrajowej. Demokracją zatem jest coś, co odziedziczyliśmy z przeszłości, ale jest też jednocześnie naszym dobrem wspólnym i czymś dynamicznie zmieniającym się i adaptującym do nowych wyzwań i okoliczności.

9 TEZ MIEJSKICH

Preambuła:

My, uczestnicy i uczestniczki Kongresu Ruchów Miejskich apelujemy do opinii publicznej, do świata polityki i mediów, o zwrócenie uwagi na sytuację i problemy polskich miast. To one są motorem nowoczesnego rozwoju, to w nich jest skupiony główny potencjał cywilizacyjny i kulturalny. Miasta potrzebują mądrej, dalekowzrocznej polityki miejskiej i dobrego prawa, wspierającego ich zrównoważony i sprawiedliwy rozwój, demokrację miejską i społeczeństwo obywatelskie.

Niezbędne jest rozpoczęcie debaty publicznej nad następującymi tezami:

1. Mieszkańcy mają niezbywalne prawo do miasta.
2. Budżet partycypacyjny to tworzenie przez mieszkańców całego budżetu miasta. To nie tylko procedury, ale szeroki ruch społeczny.
3. Zagwarantowanie sprawiedliwości społecznej i przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu jest obowiązkiem wspólnoty miejskiej.
4. Rewitalizacja historycznych obszarów podtrzymuje tożsamość miast i jest warunkiem ich rozwoju. Nie może ograniczać się do remontów, musi być zintegrowanym działaniem wypracowanym wraz z mieszkańcami.
5. Dość chaosu! Kultura przestrzeni zagwarantowana ładem prawnym pozwoli na podniesienie jakości życia w mieście.
6. Demokracja to nie tylko wybory. Mieszkańcy mają prawo do realnego, opartego na wzajemnym szacunku, udziału w podejmowaniu decyzji o mieście.
7. Miasta i obszary metropolitalne powinny być zarządzane zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju i przeciwdziałania procesom suburbanizacji.
8. Lokalizowanie instytucji krajowych w różnych miastach sprzyja rozwojowi całego kraju.
9. Polskie miasta i obszary metropolitalne potrzebują wsparcia w integracji systemów transportu: kolejowego, drogowego, publicznego transportu zbiorowego, rowerowego i pieszego dla osiągnięcia celów Białej Księgi o transporcie i Karty Lipskiej.

MANIFEST MINISTERSTWA MIAST

My, uczestnicy II Kongresu Ruchów Miejskich, powołujemy dzisiaj nowe Ministerstwo Miast. Robimy to sami, ponieważ ani Rząd, ani Parlament nie chcą zająć się naszymi problemami. Chaos przestrzenny, zapaść transportu miejskiego, mieszkalnictwa, kultury i edukacji, gentryfikacja zastępująca rewitalizację, rosnące problemy i rozwarstwienie społeczne, brak słyszalnego głosu mieszkańców, a także głęboki kryzys finansów miast polskich – to przeciwności, z którymi nie poradzimy sobie na szczeblu samorządowym. Potrzebujemy zintegrowanych i mądrych rozwiązań centralnych. Tymczasem Polska to jedyny kraj w Unii Europejskiej, który nie ma żadnego ministerstwa prowadzącego spójną politykę miejską.

Powołując Ministerstwo Miast, apelujemy do opinii publicznej, do świata polityki i mediów o zwrócenie uwagi na te problemy. To miasta są dziś motorem nowoczesnego rozwoju, to w nich jest skupiony główny potencjał cywilizacyjny i kulturalny. Potrzebujemy mądrej, dalekowszereżnej polityki miejskiej i dobrego prawa, wspierającego ich zrównoważony i sprawiedliwy rozwój, demokrację miejską i społeczeństwo obywatelskie.

Ustanawiamy siedzibę Ministerstwa Miast w centrum Łodzi, miejscu, w którym ogniskują się negatywne konsekwencje zaniedbań epoki polskiej transformacji: bezrobocie, rozpad tkanki miejskiej, enklawy ubóstwa, brak współpracy administracji z mieszkańcami, którzy nie korzystają na wielkich inwestycjach będących jedynie drogą wizytówką. Doceniając ogromny pozytywny potencjał rozwojowy polskich miast, domagamy się uwzględnienia w strategiach rozwoju kraju miast i obszarów wykluczonych. Deklarujemy międzymiejską solidarność. Nie zgadzamy się na podsycanie konkurencji między miastami. Mamy wspólne problemy i jesteśmy gotowi wypracowywać wspólne rozwiązania. Chcemy polityki solidarności społecznej – wewnątrz i między miastami.

To my, mieszkańcy, mamy prawo do miasta i aby w pełni z niego korzystać, już dziś potrzebujemy pozytywnej zmiany. W świetle tego prawa Ministerstwo Miast uważamy za ustanowione!

Łódź, 14 października 2012.

–STUDIA PRZYPADKÓW

Czyli gry o przestrzeń miejską w Poznaniu w ilustrowanych przykładach

Wybraliśmy do zaprezentowania kilka z kilkudziesięciu znanych nam bezpośrednio konfliktów o przeznaczenie, zagospodarowanie i sposób „wypełnienia” przestrzeni miejskiej. Jako że konfliktów przestrzennych jest w Poznaniu wiele, dobór studiów przypadku mógł być też zupełnie inny. Nie wszystkie są jednak tak szczegółowo udokumentowane jak te, które wybraliśmy. Ten czynnik miał decydujące znaczenie.

Ponadto najlepiej znamy te gry o przestrzeń miejską, w których bezpośrednio uczestniczyliśmy w różnych trybach i procedurach. Przywołujemy te z nich, które nie mają charakteru incydentalnego, ale są przewlekłe (niektóre ciągną się latami), istotnie angażują społeczność lokalną oraz mają duże znaczenie dla kształtu przestrzeni całego miasta.

Najważniejsze w nich jest jednak to, że ze względu na swoją specyfikę, każdy z przypadków odsłania nieco inny mechanizm czy aspekt gry o przestrzeń we współczesnej Polsce. Jednocześnie na wybranych przez nas przykładach można wyjaśnić sposoby, drogi, procedury, za pomocą których lub w obrębie których mieszkańcy, jeśli się zorganizują, mogą egzekwować swoje „prawo do miasta”.

Studia przypadków mają zatem nie tylko charakter ilustracyjno-poglądowy, ale stanowią również swoisty łącznik między obiema częściami niniejszej książki.

PARK RATAJE

Istota problemu

To zdecydowane dążenie dewelopera, właściciela zwartego, ośmiohektarowego terenu po fabryce domów w Poznaniu, do zabudowania go dużym osiedlem wielorodzinnych bloków z wielkimi parkingami – wbrew woli mieszkańców. Teren znajduje się w centrum rozległego kompleksu osiedli z wielkiej płyty i od dziesiątek lat jest przeznaczony pod park. Nieusuwalna sprzeczność interesów: partykularnego, prywatnego i publicznego, zbiorowego.

W tej sprawie ujawnia się też problem formalno-proceduralny: uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP) blokuje zamierzenia inwestora, które stara się on zrealizować poprzez uzyskanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy (WZ) dla swojego osiedla.

Ten konflikt o przestrzeń publiczną w dużym stopniu przyczynił się do wygenerowania pomysłu na ideę działania Stowarzyszenia My-Poznaniacy.

Charakterystyka miejsca

Na prawym brzegu Warty rozległy teren o powierzchni ponad 2000 ha, przyłączony do Poznania w 1925 roku jako dzielnica Nowe Miasto, jeszcze w pierwszej połowie lat 60. był zajęty przez pola. Kiedyś były tam dwie wsie – Chartowo i Żegrze. Na początku lat pięćdziesiątych, w rezultacie konkursu urbanistycznego, wyłoniono projekt zagospodarowania tego obszaru jako dzielnicy mieszkaniowej, z centralnie położonym czterdziestohektarowym parkiem. Pierwszy blok oddano tam do użytku w 1967 roku. Aby zrealizować całość dzielnicy, zbudowano na Ratajach „fabrykę domów” dokładnie w centrum zaplanowanego parku. Wytwarzała ona prefabrykaty do budowy osiedli z „wielkiej płyty”.

Ogromny kompleks ratajskich osiedli mieszkaniowych był najintensywniej budowany w latach 70. Obecnie **mieszka w nich około około 90–100 tys. osób**. Jest to wysoko oceniane pod względem urbanistycznym, mimo „złego urodzenia” (od tytułu książki Filipa Springera na temat architektury PRL-u *Żle urodzone*), modernistyczne, dość jednorodne pod względem rodzaju zabudowy ogromne blokowisko, wyodrębnione i odseparowane od otoczenia przez bariery fizyczne – rzekę oraz arterie komunikacyjne. Nie ma tam zabudowy sprzed lat 60. – jest tylko zabudowa mieszkaniowa, z usługami takimi, jak edukacja (szkoły, przedszkola), ochrona zdrowia, sport i rekreacja oraz handel. Osiedla składają się z wielorodzinnych bloków, głównie należących do Spółdzielni Mieszkaniowej „Osiedle Młodych”. Nie są one zbyt zróżnicowane, poza będącymi w mniejszości osiedlami budowanymi później, mają pięć lub jedenaście kondygnacji, poza kilkoma osiemnastokondygnacyjnymi punktowcami. Powstał tam naj-

wiekszy budynek w Poznaniu – jedenastokondygnacyjny, o długości 435 metrów, z około 800 mieszkaniami.

Ta część miasta, potocznie nazywana osiedlami ratajskimi, składa się z Rataj – to najstarsze osiedla (potocznie – dolny taras Rataj), położone najbliżej Warty – oraz przylegających do nich ze wschodu – Żegrza i Chartowa, tak zwany taras górny. Te trzy nazwy określają też osiedla rozumiane jako jednostki pomocnicze samorządu miasta, z których każdą zarządza wybierana przez mieszkańców rada osiedla, jest ich w Poznaniu ponad czterdzieści. Chartowo, Żegrze i Rataje składają się z kolei z kilkunastu mniejszych jednostek – osiedli.

Ponad **czterdziestoletnie osiedla swoją „dojrzałość” osiągnęły** w ostatnich kilkunastu latach. Z jednej strony została sfinalizowana infrastruktura usług publicznych. Z drugiej strony zieleni wypełniająca przestrzeń między blokami, zwłaszcza kilkadziesiąt latnie drzewa liściaste, osiągnęła znaczne rozmiary. Można powiedzieć, że zwłaszcza Rataje to zielone osiedla, jakby z corbusierowskiej wizji – luźno stojące w parku budynki mieszkalne. Mimo skromnych standardów mieszkań w blokach z PRL-u dominuje opinia, że warunki zamieszkania na Ratajach są zdecydowanie lepsze niż na przegęszczonych, nowych osiedlach deweloperskich – bez infrastruktury, dobrej komunikacji i zieleni.

Strony konfliktu

To, że osiedla ratajskie są urbanistycznie skończone – czyli, wydawałoby się, zamknięte dla dalszej zabudowy – wiadomo z perspektywy projektu urbanistycznego, według którego tworzą spójną całość. Z innych perspektyw sprawa prezentuje się zgoła inaczej.

Głównym tego powodem jest fakt, że po 1989 roku z dużą mocą zaktywizowały się czynniki, wcześniej jakby „wyłączone” z obiegu, oddziałujące na decyzje o zabudowie i będące odmienne od zasad ładu urbanistycznego. Przede wszystkim **własność (prywatna) i prawo czerpania z niej pożytków** (zysków). W tym przypadku ujawnia się to poprzez dążenie właściciela gruntu, który go zakupił, do dogęszczania starej zabudowy przez wypełnienie atrakcyjnie zlokalizowanej przestrzeni przeznaczonej pod park nowymi budynkami. Dogęszczanie osiedli oraz ekspansja inwestycji w tereny zieleni to bardzo rozpowszechnione, „kanoniczne” grzechy główne przeciw łaadowi przestrzennemu. W tej sprawie sporny teren to obszar centralny zaplanowanego czterdziestohektarowego parku.

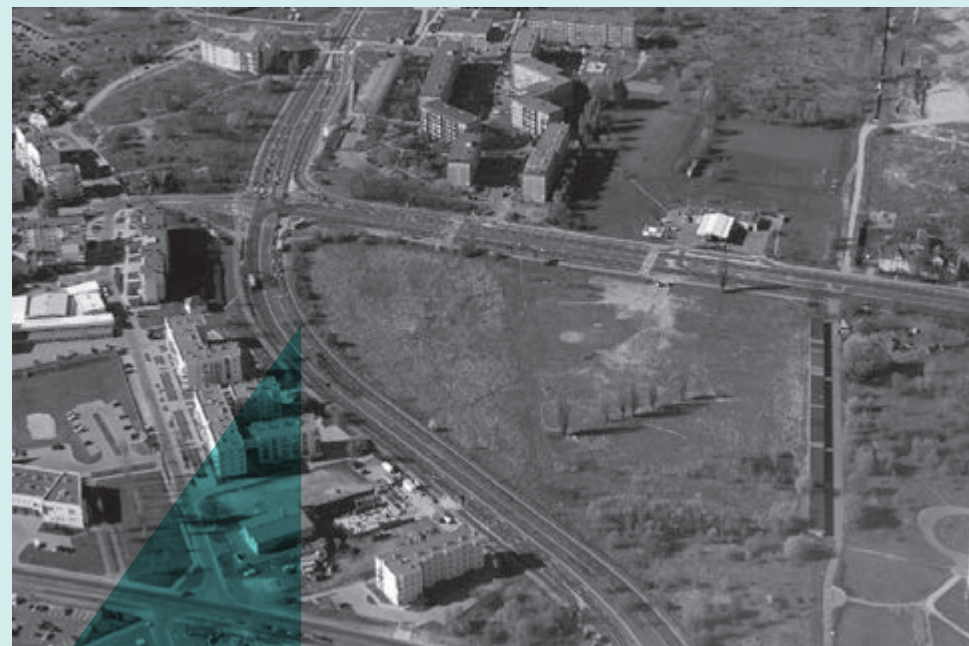
Gra o przestrzeń miejską w tym przypadku toczy się, **pomiędzy właścicielami gruntów** z jednej strony, **mieszkańcami** (użytkownikami miasta) z drugiej i **władzą miejską** z trzeciej. Jest to pewne uproszczenie, gdyż ogromna większość mieszkań na Ratajach to własność prywatna. A zatem granica podziału w konflikcie nie przebiega idealnie według osi własność prywatna – interes publiczny, lecz także leży również między właściciela-

mi – mieszkań i gruntów z nimi sąsiadujących. Właściciele to także niegdyś właściciele terenów rolnych, z których zostali wywłaszczeni z powodu planowanych inwestycji celu publicznego na osiedlach, ale ponieważ nie doszły one do skutku, grunty te odzyskali w postępowaniach zwrotowych. Te tereny wchodzi na rynek odkupione przez deweloperów pod komercyjne inwestycje.

Na Ratajach najważniejszy był (jest?) jednak interes **dewelопера Dariusza Wechty**, występującego samodzielnie jako podmiot gospodarczy lub we wcieleniu którejś ze swoich spółek. Kupił on 7,79 hektara świetnie położonego terenu (jako zdegradowany nieużytek przemysłowy przeznaczony pod parkową zielen) za jedynie 350 tys. złotych (według aktu notarialnego). Stawka wynosiła więc około 4,50 zł za metr kwadratowy. Od kilku lat ogłasza, że grunt ten, ale już jako działka inwestycyjna, wart jest 100 mln złotych (około 280 razy więcej – 1250 zł/m²). Sformułował żądanie odszkodowawcze wobec magistratu na 93 mln złotych, a media miesiącami straszyły władze tą kwotą. Te proporcje ceny kupna do obecnej (rzekomo) wartości określają skalę spekulacji i apetyty dewelopera na zyski z operacji na samym gruncie. Wybudowanie na nim osiedla na około 2400 mieszkań o rynkowej wartości na poziomie wielokrotnie wyższym (ok. 700–800 mln) miały jeszcze te zyski zwielokrotnić. I o to toczy się gra inwestora.

Mieszkańcy, w tym właściciele mieszkań – można ich określić jako użytkowników osiedla (i miasta), nie uczestniczą w konflikcie bezpośrednio formalnie jako strona – z powodu liczebności. W ich interesie występują dwie reprezentacje – Spółdzielnia Mieszkaniowa „Osiedle Młodych” oraz samorządy pomocnicze – rady osiedli. Były to: Zielone Rataje, Rataje nad Wartą, Rataje Południowe, Żegrze i Chartowo, skupione w Ratajskim Porozumieniu Rad Osiedli. Po stronie interesu mieszkańców występowało Stowarzyszenie My-Poznaniacy, jedyne (obok SM „Osiedle Młodych”) dysponujące osobowością prawną i zdolnością do udziału w postępowaniach administracyjnych jako strona. Podstawowym interesem mieszkańców jest dążenie do lepszych warunków i wyższej jakości życia na osiedlach. Ze względu na skończony kształt osiedli, pewnego rodzaju „nasycenie” ich pod względem stopnia zagospodarowania, zainteresowanie mieszkańców skupia się na dostępności atrakcyjnych terenów masowej rekreacji i zieleni. Jednocześnie zdecydowany opór wywołują plany wielkich inwestycji w sąsiedztwie, które pogarszają te warunki życia. Zwłaszcza, że mają zająć tereny „od zawsze” przeznaczone pod park.

Władza miejska to administracja prezydencka (Urząd Miasta i jego agendy, w Poznaniu bezpartyjny) i Rada Miasta jako reprezentacja mieszkańców, z zapleczem (parlamentarzyści, partie polityczne). Rzetelna analiza tematu wymagałaby mnóstwa miejsca. Najważniejsze tutaj jest rozgraniczenie pomiędzy tym, co władza głosi i jak to uzasadnia, a tym, co faktycznie robi i jakie



Opuszczony teren po „fabryce domów” w centralnej części os. Rataje, przeznaczony pod park – widok z lotu ptaka (fot. Lesław Rachwał)



Gra o przestrzeń miejską w tym przypadku toczy się pomiędzy właścicielami gruntów z jednej strony, mieszkańcami (użytkownikami miasta) z drugiej i władzą miejską z trzeciej.

więc one, na przykład, narażać kasy miejskiej na koszty odszkodowań dla dewelopera i muszą ulec jego żądaniom. Jednak o tym, czy ryzyko jest, czy go nie ma, decydują władze. W Poznaniu wierzą one, że to biznes kreuje rozwój miasta, a nie ich własna polityka. Miasto według tej wizji istnieje zatem właściwie wyłącznie dla biznesów. Na tym tle nie dziwi niezwykła skuteczność dewelopera Wechty, widoczna w wielu zakątkach miasta, gdzie znajdują się jego inwestycje i gdzie często dochodzi do konfliktów z mieszkańcami.

Schemat gry o przestrzeń

Jak ta trójstronna gra przekładała się na **działania i procedury urzędowe**?

Miejscowy plan ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta Poznania z 1994 roku przeznaczał konfliktowy teren pod zieleni parkową (oznaczony jako II MA1.zp). Jednak zmiana ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (UPZP) w tymże roku zmieniła system planowania przestrzennego i znosiła, w określonym czasie, plany ogólne. Dla terenu pod park Rataje powinien być od nowa opracowany plan zagospodarowania przestrzennego – odrębny, miejscowy, bo ogólny dla całego miasta przestał obowiązywać. Do tego czasu decyzje o sposobie zagospodarowania terenu mogła/musiała podejmować administracja – prezydent Poznania, a wykonawczo jego urzędnicy. To głównie decyzje na wniosek dewelopera o **ustalenie warunków zabudowy** w oparciu o zasadę tzw. **dobrego sąsiedztwa**, bez której nie można dostać **pozwolenia na budowę**. Chodzi w skrócie o to, że gdy dla danego miejsca nie ma planu miejscowego, można starać się o zgodę na wybudowanie czegoś, co jest podobne do już istniejącej w pobliżu zabudowy. To bardzo uproszczony tryb decydowania o wypełnianiu przestrzeni miejskiej, poza społeczną kontrolą i często bez wiedzy kogokolwiek poza urzędem i wnioskodawcą. Ten tryb ma chronić prawo własności terenu i pobierania z niej pożytków – żeby właściciel nie czekał latami z inwestycją na uchwalenie planu miejscowego, który na nią zezwoli, wydaje mu się warunki zabudowy (patrz też str. 149-150).

Można powiedzieć, że **plan miejscowy** strzeże zwykle **szerszego interesu publicznego**, lub przynajmniej powinien go reprezentować, chronić ład

są skutki tego działania. Jedno i drugie, działania i opowieści, są wielowarstwowe. Można wykazać, że władza wykonawcza w tej sprawie nie była bezstronna, to znaczy z większą przychylnością podchodziła do zamierzeń dewelopera niż do sprzeciwu mieszkańców, co widać np. w szybkich i spolegliwych reakcjach na jego wnioski. „Legenda” władz to ich troska o miasto jako całość, nakazująca im równoważyć potrzeby jednej grupy mieszkańców interesem miejskiej wspólnoty samorządowej. Nie mogą

przestrzenny, gwarantować zaspokojenie potrzeb i interesów ogółu mieszkańców. Uchwala go rada miasta z udziałem społecznym, co trwa rok, dwa lata lub więcej. Wydawane w uproszczonym, administracyjnym trybie przez prezydenta **warunki zabudowy mają chronić korzystanie z indywidualnej własności**.

Gra formalno-proceduralna przebiega w ten sposób, że inwestor składa wnioski o warunki zabudowy dla swojego zamierzonego osiedla, a przeciwnicy inwestycji je blokują i jednocześnie lobbują na rzecz uchwalenia planu miejscowego, co zatrzymałoby wydawanie warunków zabudowy. Z kolei inwestor stara się opóźnić uchwalenie planu i pisze odwołania. **To jedna z najbardziej rozpowszechnionych gier o przestrzeń miejską w Polsce.**

Gra wstępna

Prehistoria to początek lat pięćdziesiątych – konkurs urbanistyczny na zagospodarowanie przestrzenne Rataj. Koniec prehistorii – 23 maja 1994 roku, dzień sprzedaży przeznaczonego pod park terenu fabryki domów (7,79 ha), należącego do Kombinatoru Budowlanego Poznań-Centrum w Likwidacji, za (nominalną) równowartość obecnych 210 tys. złotych. W akcie notarialnym zapisany został obowiązek nabywcy rekultywacji tego poprzemysłowego terenu (czyli stworzenie na nim zieleni parkowej), zgodnie z miejscowym planem ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta. Historia właściwa rusza trzy lata później, 5 czerwca 1997 roku, kiedy to **cały teren odkupił Dariusz Wechta** jako Przedsiębiorstwo Handlowo-Produkcyjne Wechta. W akcie notarialnym nie było już obowiązku rekultywacji.

Chociaż przeznaczenie terenu pod zieleni parkową jest określone przez ogólny plan miejscowy, już w maju 1996 roku w Urzędzie Miasta przychylnie rozpatrzony zostaje pierwszy wniosek o wydanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla zabudowy mieszkaniowej. Podstawowy powód to koszty rekultywacji terenu, które musiałoby ponieść miasto, realizując tam park (według inwestora 20 mln złotych, bo w niektórych miejscach pozostawiona warstwa betonu miała sięgać do 5 metrów w głąb). Bez żadnych jeszcze skutków, ale już w styczniu 1998 roku prezydent Poznania wydał nowemu właścicielowi warunki zabudowy na osiedle mieszkaniowe. Zaskarżyła je do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (SKO) prokurator rejonowa jako niezgodne z prawem, czyli ogólnym planem miejscowym, wciąż ważnym. Przegrała. Dopiero Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) uchylił decyzję prezydenta i w czerwcu 2000 roku znikły one z obrotu prawnego. Także nic nie wynikało z kolejnych warunków zabudowy dla osiedla wydanych Wechcie w marcu 2005 roku.

Jednak wtedy sytuacja formalna była już inna: od końca 2003 roku przestały obowiązywać stare, ogólne plany miejscowe, a nowych jeszcze dla Rataj nie było. Nowe plany miejscowe musiały być zgodne z wprowadzonym przez

nową ustawę tzw. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Poznania. To kompleksowy dokument planistyczny dla całego miasta (gminy), określający politykę przestrzenną władz, acz nie tak precyzyjnie i wiążąco, jak zapisy planów miejscowych. W Poznaniu studium dla miasta powstało w 1999 roku, zmienione zostało w 2003 roku i także ustalało zieleń parkową na miejscu fabryki domów na Ratajach. Jednak ustalane w przypadku braku planu miejscowego na wniosek zainteresowanych (inwestorów) **warunki zabudowy terenu nie muszą być zgodne ze studium**. W studium jest zapisany park, ale ponieważ obok terenu pod park są bloki, to w oparciu o zasadę dobrego sąsiedztwa inwestor może w tym miejscu dostać zgodę na budowę kolejnych bloków i je stawiać. I wygra w sądzie, jeśli gmina (miasto) mu tego odmówi.

Główne starcie

Zgodnie z powyższym Dariusz Wechta w styczniu 2006 roku, w odpowiedzi na wniosek z lutego 2004 roku, otrzymał decyzję o ustaleniu warunków zabudowy dla osiedla z 2400 mieszkaniami i 2300 miejscami parkingowymi – na terenie przeznaczonym pod park. To decyzja kluczowa dla dalszych zdarzeń. Okazało się, że **uruchomiła społeczną aktywność** na skalę wcześniej niewystępującą. O tym, że wydano Wechcie warunki zabudowy, społeczność ratajska dowiedziała się kilka miesięcy po ich uprawomocnieniu i wejściu do obrotu prawnego. Mieszkańcy nie wiedzieli o tym postępowaniu – w świetle prawa nie musieli. Złożenie przez Wechtę wniosku o pozwolenie na budowę osiedla nie było jednak jeszcze możliwe, bo brakowało decyzji środowiskowej i przeprowadzenia odrębnego postępowania dla inwestycji celu publicznego – budowy infrastruktury dla osiedla: wodociągów, kanalizacji, sieci gazowej i elektrycznej.

Ta prawomocna decyzja o ustaleniu warunków zabudowy **zamieniała teren z nieużytku przemysłowego w drogocenny grunt inwestycyjny**, wart 200–300 razy więcej (kupiony za 350 tys., był wyceniany na 90–100 mln złotych). Konsekwencje ujawniły się podczas debat nad planem miejscowym, o podjęciu prac nad opracowaniem którego (czyli wywołaniem) zdecydowała w czerwcu 2008 roku Rada Miasta z inicjatywy Ratajskiego Porozumienia Rad Osiedli. Każdy bowiem plan zawiera prognozę skutków finansowych jego uchwalenia – przychylne inwestycji władze ogłosiły więc, że 90–100 mln złotych wyniosłoby odszkodowanie dla dewelopera, gdyby plan uchwalić. Plan musiał być w swoich rozstrzygnięciach zgodny z zapisami studium przestrzennego, które na terenie po fabryce domów zakładało zieleń parkową. Gdyby ustalone dla inwestycji Wechty warunki zabudowy obroniły się w procedurach odwoławczych, a plan przewidujący park nie był gotowy, na jego terenie Wechta mógłby budować osiedle mieszkaniowe. Powstała znana, poniekąd modelowa w konfliktach o miejską przestrzeń sytuacja: **wyścigu w czasie pomiędzy pracami nad uchwalaniem planu**

miejscowego a postępowaniami administracyjnymi, w wyniku których może zostać zrealizowana inwestycja zupełnie niezgodna z planami miasta, ale realizująca prawo własności gruntu.

Istota tej gry o przestrzeń polegała, ze strony inwestora (i jego aliantów), na zabiegach o **przyspieszenie postępowań administracyjnych** oraz **opóźnieniu prac nad planem** miejscowym. Społeczność Rataj, jej przedstawiciele i sojusznicy starali się z kolei **opóźnić postępowania administracyjne** oraz lobbować za **jak najszybszym uchwaleniem planu** miejscowego dla parku.

SM Osiedle Młodych złożyła odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego na tę decyzję już w lutym 2006 roku i po trzech latach (!!!) SKO wydało w maju 2009 roku orzeczenie uchylające tę decyzję. Naruszenia prawa, które ona zawiera, to konkret – **brak dostępu do drogi publicznej** działek, na których Dariusz Wechta chciał stawiać osiedle. Dariusz Wechta złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który ją odrzucił w grudniu 2009 roku. W kwietniu 2010 roku **Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) odrzucił kasację** Wechty na wyrok WSA i warunki zabudowy warte 100 mln złotych ostatecznie i prawomocnie upadły.

Równoległe toczyło się kilka postępowań „służebnych”. Jedno dotyczyło warunków i wymagań budowy infrastruktury dla osiedla. Po kolejnych odwołaniach, w listopadzie 2009 roku Dariusz Wechta je wygrał. Inne postępowanie, skarżone, wstrzymywane i przywracane, dotyczyło decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla rzeczony inwestycji – wniosek odrzucony przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z powodów merytorycznych, w czerwcu 2010 roku, po wyroku NSA i uchwaleniu planu miejscowego dla parku.

Batalia o plan miejscowy

Udział społeczny w grze o park Rataje (realizowany przez rady osiedli i Stowarzyszenie My-Poznaniacy) szedł trzema torami: działań polityczno-medialnych, uczestnictwa w uchwalaniu planu miejscowego w trybie Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz udziału w postępowaniach administracyjnych.

Po zarejestrowaniu się w maju 2008 roku **pierwszy urzędowy wniosek Stowarzyszenia My-Poznaniacy dotyczył uznania za stronę** na podstawie art. 31 par. 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (KPA) w postępowaniu o warunki zabudowy dla osiedla planowanego przez Dariusza Wechtę ze stycznia 2006 roku. Stało się tak na prośbę społeczników z ratajskich rad osiedli. Zostaliśmy stroną w czerwcu 2008 roku i uczestniczyliśmy w całym postępowaniu, składając wnioski, występując o informacje i odwołując się. Dotyczyło to także postępowań towarzyszących (środowiskowego i dotyczącego infrastruktury technicznej). W tych postępowaniach przeszedł

można jednostronną przychylność urzędu, w szybkim tempie reagującego przychylnie na wnioski inwestora, niekiedy obok przepisów. Na przykład zawieszenie postępowania, o które wniósł jego wnioskodawca, może być wydane za zgodą stron. Nas urząd o to nie zapytał, więc złożyliśmy odwołanie. Gdyby nie nasz publiczny i głośny udział, inwestor dostałby szybko wszystko, czego chciał, tak, jak chciał, także obok przepisów – a osiedle już by stało, poza planami urbanistycznymi.

Podstawowym podmiotem społecznych działań na rzecz jak najszybszego uchwalenia planu miejscowego dla parku Rataje było nieformalne **Ratajskie Porozumienie Rad Osiedli**, skupiające rady ówczesnych osiedli „Zielone Rataje”, „Żegrze”, „Rataje Południowe”, „Rataje Nad Wartą” i „Chartowo”. Z jego inicjatywy Rada Miasta w czerwcu 2008 roku, mimo wcześniejszej obstrukcji urzędu, ten plan wywołała. Porozumienie składało do niego wnioski i uwagi, podobnie jak deweloper, ale ogólnie projekt planu był zgodny ze społecznymi oczekiwaniami i studium przestrzennym. Próba sił nastąpiła późnym latem 2009 roku, kiedy to wyszło na jaw, że w czerwcu **prezydent Poznania dyskretnie wstrzymał prace nad niemal gotowym planem** i nie zamierza przedkładać go radzie miasta do uchwalenia. Wstrzymanie miało trwać do zmiany studium przestrzennego (czyli lata całe), która miała uwzględnić warunki zabudowy wydane inwestorowi. W domyśle także te, które po kolejnym cyklu odwołań otrzyma. To faktycznie oznaczało, iż jedyna mocna bariera przed zabudową, czyli plan miejscowy, została zdemonstrowana. Prezydent decyzję uzasadniał konsekwencjami finansowymi uchwalenia planu (93 miliony odszkodowania dla inwestora – za grunt, za który ten zapłacił 350 tys.) i koniecznością uwzględnienia w nich kosztownej rekultywacji terenu.

Przypomnijmy, że w tym czasie w WSA leżała skarga Dariusza Wechty na uchylene przez SKO warunków zabudowy dla osiedla, skargi na inne postępowania leżały w innych instancjach, czas gonił. Krok prezydenta wywołał znaczne wzburzenie opinii publicznej, widoczne także w mediach i w radzie miasta, bo zostało tylko nieco ponad rok do wyborów lokalnych. Pod naciskiem Platformy Obywatelskiej, której kilku czołowych radnych pochodzi z Rataj, prezydent w początkach września zmienił decyzję i plan został przygotowany do publicznego wyłożenia. Zaproponował też układ z deweloperem, wykluczający uchwalenie planu, ale żadna ze stron na to się nie zgodziła. Porozumienie Ratajskie późną jesienią 2009 roku zorganizowało na Ratajach i w całym mieście powszechną zbiórkę podpisów poparcia dla jak najszybszego uchwalenia planu. W ciągu kilku tygodni **zebraliśmy ponad piętnaście tysięcy podpisów**, dostarczonych do rady miasta. W rezultacie podczas swej drugiej sesji w 2010 roku w lutym rada jednogłośnie plan uchwaliła.

Sprawa parku Rataje była w latach 2008–10 jednym z **najgłośniejszych tematów w poznańskich mediach**. Przede wszystkim dzięki społecznemu zaangażowaniu i determinacji ukazało się co najmniej kilkadziesiąt du-



Rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Rataje Park II (Miejska Pracownia Urbanistyczna w Poznaniu)

Fakty 24 | Poznań
Radni planują, ale o zagospodarowaniu przestrzennym decydują deweloperzy

Park na Ratajach utracony przez decyzję urzędniczą

Wycena gruntu 7 mln przeliczeniowa
Kierownik projektu parku na Ratajach w Poznaniu, który ma być największym parkiem w mieście, stracił szansę na realizację. Wynikiem jest decyzja o warunkach zabudowy, która nie pozwala na budowę parku w tym miejscu. Wynikiem jest decyzja o warunkach zabudowy, która nie pozwala na budowę parku w tym miejscu.



Uchwalenie planu kosztować będzie miasto 100 mln zł. Są to tym wiadomo od roku

Wieloletni plan zagospodarowania przestrzennego dla miasta Poznania, który ma być największym planem w historii, został uchwalony przez sejmik miejski. Plan ten, który kosztować będzie miasto 100 mln zł, ma być tym wiadomo od roku. W planie tym przewidziano, że w Ratajach ma być wybudowany park. Jednakże, decyzja o warunkach zabudowy, która nie pozwala na budowę parku w tym miejscu, została wydana przez urząd miasta. Wynikiem jest decyzja o warunkach zabudowy, która nie pozwala na budowę parku w tym miejscu.

Pomóc PKC skompletować wyprawkę dla uczniów

Radni miasta Poznania zdecydowali o pomocy dla uczniów. W tym celu zostanie utworzony fundusz, który pomoże im skompletować wyprawkę. W tym celu zostanie utworzony fundusz, który pomoże im skompletować wyprawkę.

Remont Alei Soli i ul. Górczyzyskiej

W tym celu zostanie utworzony fundusz, który pomoże im skompletować wyprawkę. W tym celu zostanie utworzony fundusz, który pomoże im skompletować wyprawkę.

Fakty 24 | Poznań

Interes społeczny jest mniej ważny?

Rozkład zostaje, ale cięcia będą

W tym celu zostanie utworzony fundusz, który pomoże im skompletować wyprawkę. W tym celu zostanie utworzony fundusz, który pomoże im skompletować wyprawkę.



W wakacji wracają uczniowie, a z nimi być może wirus grypy

W tym celu zostanie utworzony fundusz, który pomoże im skompletować wyprawkę. W tym celu zostanie utworzony fundusz, który pomoże im skompletować wyprawkę.

Tylko jeden blok na Nadolniku

W tym celu zostanie utworzony fundusz, który pomoże im skompletować wyprawkę. W tym celu zostanie utworzony fundusz, który pomoże im skompletować wyprawkę.

zych publikacji prasowych, programów i audycji w mediach elektronicznych na ten temat. Była to też istotna, jeśli nie centralna, kwestia podczas samorządowej kampanii wyborczej do rady miasta i prezydenckiej jesienią 2010 roku.

Co dalej?

Temat Parku Rataje powrócił wiosną 2011 roku. Odbył się oprotestowany konkurs na projekt parku, cały czas trwają próby obejścia uzyskanych rozstrzygnięć, w wyniku których nadzieje dewelopera na zyski rozplynęły się. On sam złożył do prezydenta wniosek z roszczeniem odszkodowawczym na ponad 90 mln złotych. W miejscu przeznaczonym na park nic się nie zmieniło, magistrat zajął się przygotowaniami do Euro 2012, a obecnie pogrąża się w kryzysie.

Deweloper przegrał na obu traktach, na których w Polsce rozstrzyga się o tym, czym ma być wypełniona przestrzeń w mieście. Po 6 latach walki i chodzenia społeczników po instancjach i możnych tego świata, w kwietniu 2010 roku Dariusz Wechta prawomocnie przed NSA przegrał warunki zabudowy wydane z naruszeniem prawa. Sąd uznał, że w tym miejscu i czasie władzom miejskim nie wolno było zgodzić się na taki sposób skorzystania z własności terenu, jaki zaplanował inwestor. Po drugie przegrał w postępowaniu planistycznym – nie udało mu się przekonać nikogo, w tym Rady Miasta, do przeznaczenia terenu na park pod kolejne blokowisko.

Opinia publiczna w postaci redakcji „Gazety Wyborczej” nagrodziła działania społeczników na rzecz parku Rataje „Złotą pyra”, przyznawaną raz do roku. To była **oznaka zmiany stanu świadomości** – słabnięcia w mieście przekonania, że to głównie deweloperzy rozwijają miasto, dlatego zawsze mają rację i należy im ulegać. I to jest może najważniejszy rezultat niematerialny sprawy „Parku Rataje”.

Media przez szereg miesięcy, systematycznie informowały i komentowały przebieg "bitwy o park Rataje" – wybrane nagłówki prasowe ("Głos Wielkopolski", "Gazeta Wyborcza Poznań")

– Anatomia chaosu

rozdział **2**

s: 58-89



Nielegalna reklama na zabytkowej kamienicy w reprezentacyjnym centrum Poznania – skrzyżowanie ulic Św. Marcin i Al. Marcinkowskiego (fot. Lech Mergler)

Myśl lokalnie, działaj globalnie / Nie-miejsca / Chaos po polsku / Miasto konfliktów / Ideologia technokratyzmu / Miasto jako spółka z o.o. / Sprzeczność trendów miejskich / Oportunizm planistyczny / Horyzonty polityki miejskiej

– Myśl lokalnie, działaj globalnie

Jedno z popularnych na całym świecie haseł nakazuje „myśleć globalnie” i „działać lokalnie”.



Sesja w ramach Społecznej Diagnozy Przestrzeni Miasta Anty-bezradnika – z Radą Osiedla Chartowo na Ratajach w Poznaniu w marcu 2012 r. (fot. Kacper Poblöcki)

Kryje się za nim myśl, że należy łączyć świadomość tego, że nasze działania mogą mieć wręcz planetarne konsekwencje, z tą że powinniśmy w swoich codziennych czynnościach i działalności na rzecz naszej bliskiej okolicy być świadomi tego „szerszego” kontekstu. Myślenie takie – z zasady słuszne – ma jednak nieco mankamentów. Po pierwsze zakłada, że obywatele mogą działać wyłącznie lokalnie – często jako okoliczni mieszkańcy, a inne skale aktywności są im niedostępne. Jak już pokazaliśmy, grupki mieszkańców, które zaczęły organizować się w **ruchy miejskie**, dość szybko zrozumiały, że możliwości działania lokalnego są bardzo ograniczone i że – aby móc skutecznie wpływać na kształt otaczającej nas przestrzeni – musimy działać również na innych skalach: narodowej, kontynentalnej, a nawet globalnej.

Jednocześnie idea „myślenia globalnego” ma swoje słabe strony, gdyż jest mało wrażliwa na różnice między poszczególnymi miejscami, a zwłaszcza miastami. W poprzednim rozdziale pisaliśmy o tym, że to, czym jest miasto i miejskość, zmienia się na naszych oczach i że „miasto przyszłości” na pewno będzie wyglądać inaczej niż to obecne, choć dziś nie do końca wiadomo, jak. Dlatego postulujemy, za geografa Neilem Smithem, aby odwrócić to hasło i połączyć **„globalne działanie”** z **„lokalnym myśleniem”**. Takie podejście do problematyki miejskiej jest niezmiernie przydatne, gdyż dopiero, kiedy zrozumiemy, jak nasze miasto „działa” oraz jakie są jego podstawowe problemy, możemy zacząć sensownie na nie wpływać i zmieniać je na lepsze.

To może truizm, że każde miasto jest inne. Niezrozumienie tego pozornie banalnego stwierdzenia może prowadzić do opłakanych skutków. Na przykład dużą popularnością wciąż cieszy się idea **„efektu Bilbao”**. Bilbao było jednym z pierwszych miast poprzemysłowych, które postanowiły „postawić na kulturę” i w centrum wybudowało duże muzeum. Ta inwestycja pomogła miastu wejść na nową ścieżkę rozwoju, przyciągnęła turystów oraz wygenerowała to, co ekonomista Richard Florida nazwał **„klasą kreatywną”**. Wiele miast zaczęło wzorować się na Bilbao i również zaczęło „stawić na kulturę”. Dość szybko okazało się, że większość z nich nie jest w stanie powtórzyć tego sukcesu.

Składało się na to wiele czynników. Po pierwsze – miasto jest bardzo złożonym organizmem i nie można zakładać, że jedna, choćby „flagowa” inwestycja będzie w stanie pociągnąć całe miasto w nowym kierunku. Budowa **Muzeum Guggenheima w Bilbao**, zaprojektowanego przez światowej sławy architekta Franka Gehrego, była wyłącznie jednym z wielu elementów całościowego planu rewitalizacji miasta. Po drugie, takie „cudowne” rozwiązania jak w Bilbao mogą często zadziałać tylko raz – to znaczy siła ich oddziaływania polega na ich innowacyjności i tym, że jest to działanie niekonwencjonalne, nieco pod prąd obowiązujących trendów. W chwili gdy wszyscy zaczynają kopiować to rozwiązanie, traci ono swoją „magiczną” świeżość. Wreszcie, ze względu na lokalne warunki, nawet identyczne inwestycje mogą zupełnie inaczej „działać” w dwóch różnych miejscach. Jednym z podstawowych grzechów modernizmu było właśnie założenie, że ludzie na całym świecie będą zamieszkiwać bloki w taki sam sposób. Szybko okazało się, że tak nie jest. Podobnie jest z inwestycjami – te, które wydają się racjonalne w jednym miejscu, w innym mogą okazać się monumentalnym marnotrawstwem środków i wysiłków. Dlatego postulujemy, aby „**myśleć lokalnie**” o mieście.

Warto być świadomym tego, co dzieje się w innych miastach, ale nie należy bezrefleksyjnie kopiować rozwiązań czy też – jak się je nazywa – „dobrych praktyk”. Jak pisaliśmy wcześniej, Toronto wprowadza elementy „**obywatelstwa miejskiego**” po to, aby poradzić sobie z kwestią nielegalnych imigrantów – w Polsce miasta są wciąż w dużej mierze jednokulturowe i dlatego ten problem w zasadzie nie występuje. Wiele miast na świecie wprowadza wymyślone w brazylijskiej Kurytybie „**nadziemne metro**” w postaci **Szybkich Sieci Autobusów** (*Rapid Bus System*), gdyż jest to rozwiązanie tańsze i często bardziej efektywne niż transport szynowy lub tradycyjne metro. Świetnie się to sprawdza także w Los Angeles – zwłaszcza dla mieszkańców mniej uprzywilejowanych, których praca wymaga, by w ciągu jednego dnia pojechali w kilka często odległych miejsc w mieście. Transport szynowy jest zdecydowanie mniej elastyczny (łatwiej jest zmienić trasę autobusu niż kolejki) i dlatego często gorzej dopasowuje się do potrzeb mieszkańców. Dlatego w Los Angeles najsilniejszym ruchem miejskim jest **Stowarzyszenie Pasażerów Autobusów** (*Bus Riders Union*), które w ciągu ostatnich dwudziestu lat odniosło szereg sukcesów w odzyskiwaniu „**prawa do miasta**” dla mieszkańców. Jednakże trudno sobie wyobrazić podobne rozwiązania na przykład w Nowym Jorku czy też szeregu miast europejskich. Tutaj lepiej funkcjonuje transport szynowy, gdyż Sieć Szybkich Autobusów jest dość „przestrzeniochłonna”, a europejskie miasta, zwłaszcza ich śródmieścia, są stosunkowo zwarte i brakuje tam miejsca na szerokie pasy dla szybkich autobusów.

Jednym z najbardziej dramatycznych problemów miejskich w Nowym Jorku jest kwestia bezdomności – zwłaszcza że na skutek krachu finansowego z 2008 roku wiele osób straciło dach nad głową. Dlatego istotnym elementem odzyskiwania „prawa do miasta” w tym mieście jest walka o prawa

bezdolnych oraz aktywizacja tego środowiska. Organizacją, która się tym zajmuje, jest **Pokazać Bezdolnych** (*Picture the Homeless*). Podobnie jest w Budapeszcie, gdzie bezdomność jest ogromnym problemem, który generuje też spory polityczne. Ostatnio rząd węgierski zdelegalizował bezdomność, to znaczy wydał prawo, według którego spanie na ulicy jest przestępstwem. Dlatego jedna z bardziej prężnych organizacji miejskich na Węgrzech – **Miasto dla Wszystkich** (*A Város Mindenkié*) – zajmuje się właśnie tą kwestią i ma w swoich szeregach coraz większą rzeszę bezdomnych lub byłych bezdomnych. W 2010 roku, kiedy organizacja raczkowała, mniej więcej co piąty jej „aktywista” był osobą bezdomną. Obecnie proporcje te odwróciły się i niemal 80 procent jej działaczy to właśnie osoby, których bezpośrednio dotyczy problem braku dachu nad głową. Na Ukrainie natomiast, to co nazywa się ruchami miejskimi, zajmuje się głównie prawem do protestowania, to znaczy używania przestrzeni publicznej do wyrażania swoich poglądów politycznych i przeprowadzania demonstracji.

Jest rzeczą oczywistą, że w krajach tzw. **Globalnego Południa**, które też często znajdują się w innej strefie klimatycznej, kwestie związane z „prawem do miasta” wyglądają inaczej niż w Polsce. Na przykład zjawisko „**skłotingu**”, które w Polsce jest raczej niszowe (z wyjątkiem takich przypadków jak przejmowanie pustostanów, połączone z dramatycznym strajkiem głodowym, przez grupę kobiet w Wałbrzychu) oraz zarezerwowane dla „środowisk alternatywnych” i głównie młodzieżowych, na całym świecie jest o wiele poważniejsze i dotyczy zdecydowanie szerszych środowisk społecznych. Dlatego ruchy miejskie w Ameryce Łacińskiej, Indiach, np. mumbajski **Sojusz** (*Alliance*), w RPA ruch **Ludzie z Biedadomów** (*Abahlali BaseMjondolo*) to organizacje, które walczą z niszczeniem przez władze ich „tymczasowych” osiedli mieszkalnych.

Często główne problemy miast mogą zaskakiwać. Na przykład w Bejrucie główną kwestią miejską jest brak terenów zieleni i przestrzeni publicznych. W innych miastach Bliskiego Wschodu tereny zieleni są bardzo często wykorzystywane przez mieszkańców – w Teheranie na przykład dość powszechnym widokiem jest grillowanie przez całą rodzinę na pasku trawnika pomiędzy dwoma pasami autostrady. Bejrut jest miastem podzielonym na obszary zdominowane przez określone grupy religijne – na wschodzie mieszkają chrześcijanie, na zachodzie muzułmanie sunniti, a na południu – muzułmanie szyyci, w dużej mierze pod kontrolą Hezbollahu. Pomiędzy tymi trzema obszarami znajduje się duży park – *Horsh Beirut* – który ma kształt trójkąta i który, mimo że został oficjalnie „rewitalizowany” kilka lat temu, pozostaje wciąż zamknięty dla mieszkańców. Władze obawiają się, że gdyby go otworzyć, to te grupy, które są w dużej mierze przestrzennie odseparowane, zaczęłyby się ze sobą mieszać, spotykać, rozmawiać. Trudno przewidzieć, co by z tego mogło wynikać, niemniej władze Bejrutu boją się tego jak ognia. I dlatego aktywiści miejscy w Bejrucie kładą główny nacisk na tworzenie terenów zieleni oraz otwarcie *Horsh Beirut* dla mieszkańców.

— Nie-miejsca

W Poznaniu, podobnie jak w Bejrucie, również „zieleń” była na samym początku kiełkowania „ruchów miejskich” jednym z najważniejszych, jeśli nie najważniejszym tematem, choć tutaj nie chodziło o tworzenie lub otwieranie parków i małych skwerów, lecz o obronę zieleni przed intensywną zabudową deweloperską.

Powyższe przykłady pokazują złożoność i niezwykle różnorodność problematyki miejskiej. Globalne trendy, o których pisaliśmy wcześniej, w każdym mieście manifestują się inaczej. Dlatego należy uważnie „czytać” każde miasto. Doniosłą globalną transformację, to znaczy przemienienie się gatunku ludzkiego z wiejskiego w miejski i zmianę roli miast w społeczeństwach można również zauważyć w Polsce. Jak pisaliśmy wcześniej, idea „centralności” stanowi pod wieloma względami kwintesencję miasta i miejskości. To, jakie jest centrum, dużo mówi nam o tym, czym jest to konkretne miasto i jak działa.

Dobrym tego przykładem jest właśnie Poznań. Jego Stary Rynek jest pozostałością okresu, w którym miasto to pełniło głównie funkcję handlową. Wokół Rynku funkcjonowało miasto, które w dzisiejszych standardach było bardzo małe, ale wtedy spełniało swoje funkcje jako „centrum dowodzenia” społeczeństwem wiejskim. Następny istotny okres rozwoju Poznania to koniec XIX wieku, kiedy to powstało drugie centrum wokół Zamku Cesarzowskiego. Różni się ono od Starego Rynku tym, że jest większe, bardziej monumentalne oraz pełni głównie funkcje „reprezentacyjne”. Jest tam i duży park, i budynek opery, będący, jak w wielu innych europejskich miastach, symbolem wielkomiejskości. Nowe centrum pełniło głównie funkcję polityczną (bardziej niż ekonomiczną, jak to było w przypadku Starego Rynku), a jego „obronny” wygląd był pokłosiem funkcji militarnej, jaką Poznań pełnił w państwie pruskim – słynnej „Festung Posen”. Wokół tego centrum wyrosły trzy historyczne dzielnice tworzące trzon współczesnego śródmieścia Poznania: Wilda, Jeżyce oraz Łazarz.

Gdyby zapytać poznaniaków dzisiaj, gdzie znajduje się realne centrum współczesnego Poznania, większość nie byłaby w stanie wskazać konkretnego miejsca. Ale sporo osób intuicyjnie tak właśnie traktuje Rondo Kaponiera (patrz zdjęcie obok). Jest ono punktem centralnym leżącym na przecięciu głównych



wewnętrznych osi komunikacyjnych miasta: wschód–zachód oraz północ–południe. Wyłoniły się one podczas powojennej urbanizacji i powstawania blokowych przedmieść, takich jak Piątkowo, Rataje czy Osiedle Kopernika. To właśnie ze względu na swoją „centralność” Rondo Kaponiera często stanowi miejsce spotkań – wiele osób umawia się pod tak zwanymi „akumulatorami” (czyli pod budynkiem Domu Studenckiego Jowita, na dachu którego widnieje neon z napisem „Akumulatory”). Rondo Kaponiera stanowi swoiste **intuicyjne centrum** Poznania od kilkunastu, a nawet kilkudziesięciu lat, choć ostatnio zaczęło się to zmieniać. Wiele wskazuje na to, że najnowszym centrum Poznania, które jest budowane obecnie, będzie ogromne centrum handlowe połączone z dworcami kolejowymi i autobusowymi. To zresztą sugeruje jego nazwa: „Poznań City Center”.

To, jak wygląda „centrum” tych czterech fal urbanizacji Poznania – renesansowej, dziewiętnastowiecznej, powojennej oraz z lat dwutysięcznych, mówi nam też coś o ich naturze. Stary Poznań to miasto o charakterze głównie handlowym, a następnie obronno-politycznym. W okresie, gdy Polska z kraju rolniczego stała się krajem miejskim, a zatem miasto przestało być przywilejem, odosobnioną wyspą na morzu rolniczego społeczeństwa, a stała się naturalnym środowiskiem zamieszkania większości społeczeństwa, centrum Poznania przeniosło się właśnie w okolice Ronda Kaponiera i jednocześnie stało się

zdecydowanie bardziej „ulotne”, trudniej uchwytne. Przez to, że jest węzłem komunikacyjnym, Rondo Kaponiera stanowi „**nie-miejsce**” – czyli przestrzeń nieprzyjazną, taką, w której nie chcemy zostać, przebywać, przez którą chcemy jedynie przejść i to jak najszybciej. Mimo że przez Rondo Kaponiera przewija się zdecydowanie więcej osób niż na przykład przez Stary Rynek, to w żadnej mierze nie stanowi ono miejsca spotkań. Ludzie mijają się tam, przechodzą obok siebie, w przejściu podziemnym jedynie się spotykają, ale tam nie zostają. Nikt nie uważa tego miejsca za „swoje” – mimo że pod wieloma względami jest to, jeśli nie najważniejsze, to jedno z ważniejszych miejsc w Poznaniu.

To, że Rondo Kaponiera wydaje nam się być nijakie, pozbawione charakteru, czy *genius loci*, mówi wiele o tym, czym jest współczesne miasto. Dlatego warto dobrze mu się przyjrzeć. Mieszkańcy, aby w nim przebywać, muszą zejść do przejść podziemnych, z których chce się jak najszybciej uciec. Jest to miejsce niczyje – choć tylko pozornie, gdyż realnie jest zdominowane przez samochody, które jeżdżą nad pieszymi, zepchniętymi przez to do podziemi. Fakt, iż to właśnie ono stanowi współczesne centrum Poznania, wraz z tym, że za centrum uznaje się Stary Rynek, pokazuje naszą bezradność i to, że jesteśmy pozbawieni **prawa do miasta** – przestrzeń, którą zamieszkujemy i codziennie użytkujemy, zdaje nam się (i jest) „nienasza”, obca. Jak pokazujemy w tej części *Anty-Bezradnika*, nie wzięło się to znikąd. Rondo Kaponiera w swojej „bylejakości” jest kwintesencją „**chaosu przestrzennego**”. Jak wyliczyła organizacja Stowarzyszenie Inwestycje dla Poznania, znajduje się tam kilkanaście różnych, pod względem wizualnego wzoru, rodzajów miejskich koszy na śmieci. A to tylko wierzchołek góry lodowej.

2.3

— Chaos po polsku

Pisaliśmy w poprzedniej części o zróżnicowaniu polskich ruchów miejskich pod kątem ich „relacji” do „boomu” budowlanego minionej dekady.

Do tej linii podziału dochodzi też szereg podziałów związanych ze specyfiką poszczególnych miast. O ile w Poznaniu zieleni była katalizatorem, który przyczynił się do wyklucenia się ruchów miejskich, o tyle we Wrocławiu – mieście, w którym po 1945 roku nastąpiła niemal całkowita wymiana ludności – taką sprawą był stosunek do dziedzictwa poniemieckiego i kwestie kultury miejskiej. Stąd nazwa najważniejszego wrocławskiego ruchu miej-

skiego – **Towarzystwo Upiększania Miasta Wrocławia**, które nawiązuje do organizacji o tej samej nazwie (tyle że w języku niemieckim), która funkcjonowała tam przed wojną. W Łodzi kwestią palącą był m.in. stosunek do dziedzictwa materialnego miasta przemysłowego – gdyż agresywna polityka inwestorów była tak prowadzona – nie kosztem terenów zieleni, lecz starych fabryk. Inicjatywą, która obudziła w Łodzi ruchy miejskie, były tak zwana **partyzantka miejska** uprawiana przez inicjatywę **Grupa Pewnych Osób**. Organizowali oni spontaniczne akcje sadzenia zieleni, usuwania nielegalnych reklam i plakatów, społecznego sprzątania cmentarzy.

W Katowicach sprawą, która połączyła grupki mieszkańców i aktywistów, było dziedzictwo architektury modernistycznej oraz akcja przeciwko zburzeniu brutalistycznego budynku dworca głównego w Katowicach, a także (nielegalne, gdyż PKP nigdy nie odpowiedziało na pismo z prośbą o zgodę) czyszczenie dworca Katowice Ligota, które dały początek stowarzyszeniu **Napraw Sobie Miasto**. W Krakowie istotne były kwestie zamykania przez magistrat domów kultury oraz walka ze smogiem. Działacze związani z kulturą dość szybko zrozumieli, że ten „wycinek” miejskiej rzeczywistości jest powiązany z innymi aspektami funkcjonowania miasta (choćby budżetem) i zaczęli się nimi również zajmować, powołując w 2013 roku ogólnomiejską koalicję i w ten sposób wychodząc, podobnie jak to było w Poznaniu, na szersze forum działalności. W Warszawie z kolei ruchy miejskie są dość rozproszone. To tutaj silne są ruchy na rzecz eksmitowanych lokatorów, ale też tutaj funkcjonuje **Stowarzyszenie Integracji Społecznej Komunikacji (SISKOM)**, które ujawniło się najpierw jako komitet na rzecz budowy obwodnic. Spora część tzw. aktywistów miejskich gromadzi się również wokół klubokawiarni, z których **Chłodna 25**, założona w grudniu 2004 roku, była prekursorem.

Określając się jako „osiedlowa świetlica”, Chłodna udostępniała swoją przestrzeń (znajdującą się w piwnicy – u „góry” sprzedawano napoje oraz alkohol) każdemu, kto tego chciał. Odbywały się tam między innymi koncerty muzyki alternatywnej, spotkania o teatrze prowadzone przez księdza, opowieści o podróży i pokazy zdjęć studentów geografii, debaty oksfordzkie z udziałem polityków z każdej strony sceny politycznej czy też dyskusje z lokalnymi mieszkańcami dotyczące rewitalizacji dzielnicy. W efekcie, jak pisali Wojciech Kacperski i Joanna Kusiak, „Chłodna jako pierwsza wytworzyła w przestrzeni publicznej model otwartej, zaangażowanej neutralności”. A jej główną wartością było to, co nazywamy „**miastopoglądem**”, czyli „zaangażowanie w życie społeczne i kulturowe, bez względu na wybór nurtu artystycznego czy pozycji politycznej”. Taka „**zadaszona przestrzeń publiczna**” stała się niezwykle ważna dla warszawskich ruchów miejskich działających w sferze kultury. Wreszcie, środowisko „kawiarnianych” ruchów miejskich stoi obok rozlicznych organizacji reprezentujących grupy mieszkańców, takich jak **Stowarzyszenie Sąsiedzkie Włochy**, powołane w 2002 roku, którego działania to głównie walka z „chaosem przestrzennym” oraz niekontrolowaną zabudową deweloperską tej dzielnicy, miasta-ogrodu.

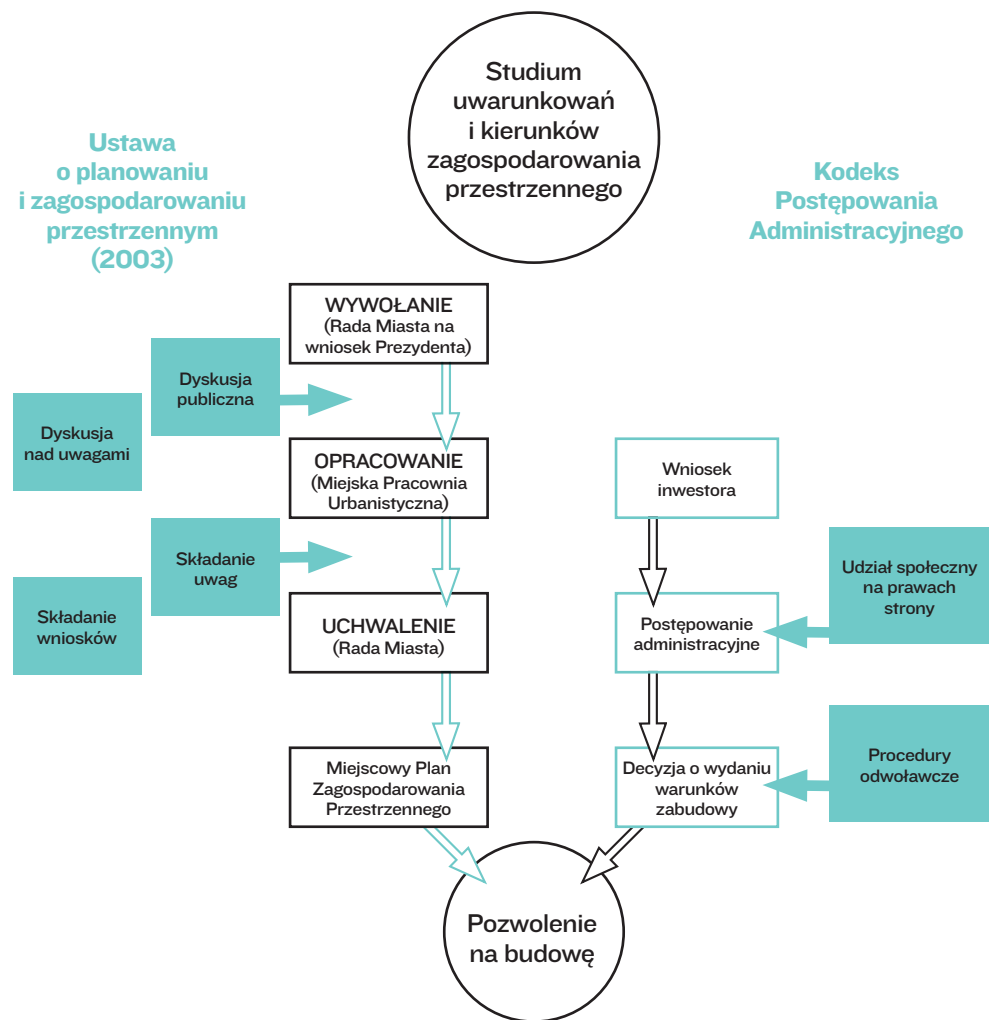


Zabudowany przez dewelopera brzeg Warty, wyłączający dostęp do rzeki z przestrzeni publicznej (fot. Lech Mergler)

Powyższe przykłady pokazują ogromne zróżnicowanie między największymi miastami w Polsce – a przecież do tego dochodzi różnica między obecnymi stolicami województw a miastami średnimi i mniejszymi. Jedną z takich kwestii (a jest ich sporo i niestety nie możemy temu poświęcić zbyt wiele miejsca tutaj) jest sprawa „**drenażu mózgów**” z miast mniejszych na rzecz największych centrów regionalnych – w dużym miastach nie ma problemu braku młodych ludzi. A zatem mamy do czynienia z ogromną różnorodnością kwestii miejskich nawet w obrębie tylko jednego kraju. Tym niemniej można powiedzieć, iż to zróżnicowanie nie jest zwyczajnym, to znaczy przypadkowym chaosem, lecz że stoi za nim pewna logika. Owo zróżnicowanie wynika z tego, jak „wytwarzana” jest przestrzeń we współczesnej Polsce. Jak pisaliśmy wcześniej, rok 2004 był pod wieloma względami bardziej przełomowy niż rok 1989 jeśli chodzi o to, jak działają współczesne polskie miasta. W pewnym skrócie można powiedzieć, że istnieją dwa sposoby na zbudowanie czegoś we współczesnej Polsce. Jak pokazuje Tablica 2, można to zrobić albo poprzez **miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego** albo przez tak zwane **warunki zabudowy** zwane też „wuzetkami”. Szczegółowe różnice dotyczące obu procedur zostaną omówione w następnych rozdziałach, tutaj warto zauważyć, że polskie miasta są bardzo mocno zróżnicowane, jeśli chodzi o te dwie ścieżki. O ile w miastach takich, jak Wrocław czy Gdańsk, większość powierzchni miasta jest pokryta miejscowymi planami, o tyle w miastach takich, jak Kraków czy Łódź tylko znikoma część ma takie plany (a obszary pokryte tymi planami znajdują się często na obrzeżach miast i dotyczą terenów mniej istotnych niż na przykład tereny śródmieścia). Szczegółowy obraz tego zróżnicowania pokazuje **Tablica 3**.

To, że tylko 15 procent powierzchni polskich gmin jest pokryta miejscowymi planami, często jest postrzegane jako efekt opieszałości urzędników. Nie jest to stan w żadnym stopniu naturalny – jest to skutek działania stricte politycznego oraz efekt splotu szeregu interesów oraz działań grup nacisku. W zależności od lokalnego kontekstu i tego, jak silna jest lokalna władza, innymi słowy – w zależności od tego, czy władza jest w stanie wygenerować to, co nazywa się „**koalicją na rzecz wzrostu**” (*growth coalition*), zagospodarowanie przestrzeni realizowane jest albo jedną, albo drugą ścieżką. We Wrocławiu oraz Gdańsku prezydenci miasta mają za sobą duże poparcie – zarówno Rady Miasta, jak i mediów, oraz sporej części mieszkańców. Jednocześnie skala inwestycji w tych miastach jest porównywalnie większa niż na przykład w Łodzi. Dlatego prezydent i elity miejskie są w stanie uchylać miejscowe plany bez większego oporu. Z punktu widzenia inwestora są one lepszym rozwiązaniem (przy założeniu, że są opracowywane „pod niego”), gdyż pozwalają na realizację większych i bardziej złożonych inwestycji. Władze Gdańska same mówią, że Gdańsk to jest „fabryka planów”. Natomiast w miastach, w których władza nie ma tak silnego poparcia – w Łodzi czy Katowicach, gdzie nie ma zintegrowanego środowiska proinwestycyjnego, o wiele łatwiej jest zabezpieczyć interes deweloperów poprzez wydawanie im warunków zabudowy.

TABLICA 2. DWIE ŚCIEŻKI „WYTWARZANIA PRZESTRZENI” W POLSCE



Źródło: opracowanie własne

TABLICA 3. LICZBA WYDANYCH DECYZJI O WARUNKACH ZABUDOWY

MIASTO/ROK	2009	2010	2011
Gdańsk	388	440	543
Wrocław	712	722	707
Lublin	654	702	644
Szczecin	706	706	514
Kraków	2203	2077	2031
Poznań	1674	1271	1215
Białystok	809	816	700
Warszawa	1976	1872	1808
Bydgoszcz	477	482	357
Toruń	322	352	258
Katowice	369	379	421
Rzeszów	801	1030	888
Łódź	2161	1980	1816

Źródło: Mojapolis.pl

TABLICA 4. POWIERZCHNIA MIAST POKRYTA MIEJSCOWYMI PLANAMI ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

MIASTO/ROK	2009	2010	2011
Gdańsk	61%	63%	64%
Wrocław	41%	45%	46%
Lublin	44%	44%	44%
Szczecin	27%	39%	41%
Kraków	17%	29%	36%
Poznań	25%	29%	31%
Białystok	25%	26%	33%
Warszawa	23%	28%	29%
Bydgoszcz	20%	24%	31%
Toruń	30%	35%	43%
Katowice	17%	18%	21%
Rzeszów	10%	9%	12%
Łódź	5%	5%	5%

Źródło: Mojapolis.pl

— Miasto konfliktów

Chaos polskiej przestrzeni ma dwie podstawowe cechy: jest konfliktogenny oraz opiera się na szeregu sprzeczności.

Dlatego odnosimy często wrażenie, iż przestrzeń jest chaotyczna, to znaczy nie podlega żadnym regulacjom bądź prawom. Jak pokażemy później, ów bezład jest generowany właśnie przez regulacje prawne. Najbardziej fundamentalną sprzeczność stanowi fakt, iż **wyjątek tutaj stał się regułą**. Mimo że w myśl autorów zmian legislacyjnych z 2003 roku miejscowe plany miały decydować o większości inwestycji w miastach, tak naprawdę o kształcie zdecydowanej większości polskiej przestrzeni decydują tzw. warunki zabudowy. Szereg konfliktów jest generowanych nie tylko przez procedury, jakie zawiera jedna z tych dwóch ścieżek, lecz także przez tarcia między nimi. Miasta takie jak Poznań czy Warszawa znajdują się „po środku” tego spektrum polskiego chaosu przestrzennego – stosunkowo duża część ich powierzchni pokryta jest miejscowymi planami; choć i tak zdecydowana większość inwestycji przeprowadzana jest ścieżką „warunków zabudowy”. A najbardziej konfliktogenne i kontrowersyjne inwestycje są niemal zawsze przeprowadzane tą ścieżką. **Konflikty przestrzenne**, które można zaobserwować na terenie całego kraju, nabrały szczególnie ostrego wymiaru w Poznaniu. Świadectwem tego są sprawy, które opisujemy w części Studia przypadków, oraz fakt, iż to na terenie Poznania (i okolicznych gmin) wydaje się największą liczbę „wuzetek” (patrz Tablica 4). Poznań jest więc „wyjątkiem, który potwierdza regułę”, to znaczy jest on areną szczególnie ostrej walki między obiema ścieżkami, a także między różnymi aktorami w polskiej „grze o przestrzeń”. Świetnie ilustrował to przypadek Parku Rataje. Dlatego właśnie Poznań nadaje się wręcz idealnie jako „poligon” doświadczalny na opis logiki, która stoi za polskim chaosem przestrzennym.

Tak jak Kraków tylko pozornie jest miastem kultury, a Łódź miastem przemysłowym tylko na pierwszy rzut oka, tak o Poznaniu często mówi się, że jest miastem **klasy średniej** – ze wszystkimi konsekwencjami tego, czyli że jest „porzundny”, rzetelny, czysty i tak dalej. Okazuje się, że to również jest tylko stereotyp. Badania socjologiczne pokazują, że klasa średnia w Poznaniu jest dość wąta, a rozdźwięk między tymi na szczycie drabiny ekonomicznej a tymi na dole jest większy niż w innych polskich ośrodkach. Jednocześnie jest wiele innych sygnałów sugerujących, że współczesny Poznań jest **miastem konfliktów i sprzeczności**. Z jednej strony jest to miasto, w którym bardzo długo funkcjonowała taka postać jak arcybiskup Juliusz Paetz – oso-

ba, co do której istniały istotne podejrzenia, że molestował seksualnie księży i kleryków, czy też funkcjonuje Akademicki Klub Obywatelski im. Prezydenta Lecha Kaczyńskiego, który występuje otwarcie z poparciem dla poseł Pawłowicz i jej krytyki osób o orientacji homoseksualnej. Z drugiej – w Poznaniu tradycyjnie od lat organizowany jest Marsz Równości, domagający się także równych praw dla mniejszości seksualnych, oraz znajduje się jedno z najprężniej działających w Polsce środowisk radykalnie lewicowych skupione wokół skłotu Rozbrat, którym kieruje Federacja Anarchistyczna oraz lewicowy związek zawodowy Inicjatywa Pracownicza. Niewiele jest miejsc w Polsce, w którym tak odmienne środowiska mają tak duży wpływ na „ton” i charakter miasta.

Podstawowym jednakże konfliktem, jaki ujawnił się w Poznaniu w okresie ostatnich 5 lat, był konflikt między grupkami mieszkańców a władzą oraz biznesem, głównie deweloperskim. Okres po wejściu Polski do Unii Europejskiej to czas ożywiania się procesów inwestycyjnych, w tym deweloperskiego budownictwa mieszkaniowego, monopolizującego potrzeby mieszkaniowe. O ile w latach 90. prywatyzowano głównie zasoby przemysłowe (np. państwowe zakłady), o tyle po kryzysie lat 1998–2003 kolejnym obiektem komercjalizacji, oraz w dużej mierze tanim łupem dla „inwestorów” z kraju i ze świata, stała się przestrzeń miejska. Biznes, wspierany przez władze, traktował ją w dużej mierze rabunkowo. Tym bardziej, że polskie prawo rządzące gospodarką przestrzenną, jak to pokażemy dalej, zostało właśnie w tym okresie pod taką swobodną komercjalizację skrojone. Ale owe konflikty były (do niedawna) rzadko opisywane przez media, także dlatego, iż model debaty publicznej, który dominował po 1989, zakładał w pewnym sensie **„liryczną” wizję demokracji** jako sfery praktyki społecznej, w której obowiązkowo musi panować powszechna zgoda. My uważamy, że demokracja to w dużej mierze ucywilizowanie konfliktów oraz wykalibrowanie różnych, często sprzecznych, interesów. Uważamy, że udawanie, iż konfliktów nie ma, nie służy ich rozwiązaniu. Dlatego należy je najpierw opisać, skatalogować, a dopiero potem można przystąpić do ich rozwiązywania.



Niestety obecny **„reżim miejski”**, czyli sposób zarządzania przestrzenią w Polsce, opiera się właśnie na tym, że konflikty pozostają permanentnie nierozwiązane. Geneza niektórych z opisywanych przez nas przypadków sięga wielu lat wstecz (Park Rataje –lat 60.; **konflikt o pole golfowe na Smochowicach-Krzyżownikach** wciąż nie jest rozwiązany i co jakiś czas powraca do debaty publicznej w Poznaniu). Najczęściej występujący sposób radzenia sobie z konfliktami to przeniesienie ich na salę sądową lub do postępowań admi-



Sklep Biedronka w miejscu dawnego Kina Wilda (fot. Paulina Hryniwiecka)

nistracyjnych. W tych przypadkach układ sił i kompetencji wynajętych prawników zawsze ujawniał przewagę dużej prywatnej biznesowej własności z zapleczem w magistracie nad własnością publiczną, społeczną, małą (i średnią), prywatną, niekomercyjną, nie mówiąc już o użytkowaniu bez tytułu własności. Choć, jak pokazują niektóre z naszych studiów przypadku (takie jak Sołacz czy Park Rataje), mieszkańcy nie zawsze muszą przegrywać. Tym niemniej dość oczywiste jest to, że władze publiczne nie dążą do rozwiązania konfliktów, a jedynie albo ich omińnięcia (np. jak w przykładzie rozparcelowania planu Sołacza na cztery części, w tym dwie „niekonfliktowe”, które mają szanse na uchwalenie), albo rozegrania przed sądem. Mamy więc nadzieję, że nasz *Anty-Bezradnik* choć w minimalnym stopniu wyrówna szanse mieszkańców w tej nierównej walce.

2.5

– Ideologia technokratyzmu

Jedną z pozytywnych konsekwencji występowania konfliktów o przestrzeń miejską jest to, że sprawiają one, iż zaangażowani w nie mieszkańcy nabywają coraz to większych umiejętności i wiedzy.

Jednocześnie, jak to było na przykład w sprawie Sołacza, mieszkańcy muszą posiłkować się licznymi ekspertyzami – na przykład środowiskowymi, z zakresu urbanistyki, planowania, transportu, ekonomii czy też spraw społecznych. Nabywają więc wiedzy zarówno na temat miasta, w którym sami żyją i mieszkają, jak i urbanizacji jako procesu w ogóle. Szukają też przykładów z innych miejsc na świecie, aby wzmocnić siłę swojej argumentacji (podczas debat na temat Sołacza, na przykład, jeden z mieszkańców na sesji komisji do spraw polityki przestrzennej przedstawił prezentację, w której porównywał znaczenie Parku Sołackiego dla Poznania do roli Central Parku w Nowym Jorku). Jednym z elementów tego procesu uczenia się jest świadomość, że lokalne problemy często nie mogą być lokalnie rozwiązane i że należy działać na kilku skalach jednocześnie. W ten sposób mieszkańcy przełamują stereotyp, w którym bronią wyłącznie swojego partykularnego interesu i mają tylko roszczenia, natomiast wiedza na temat miasta i tego, jak powinno ono być zorganizowane, jest wyłącznie domeną władz oraz eks-

pertów. Dlatego badanie, które wykonaliśmy podczas tego projektu, i którego wyniki są częściowo materiałem empirycznym, którym się w tej książce posługujemy, opierało się na rozmowach ze „**społecznymi ekspertami**” – lokalnymi działaczami, którzy dzięki często wieloletniej aktywności społecznej na rzecz ich osiedla dysponują ogromną wiedzą na temat procesów przestrzennych zachodzących we współczesnym Poznaniu.

Podstawową ideologią, która zdominowała (oficjalne) myślenie o mieście podczas ostatniej dekady, był **technokratyzm**. O ile scena polityczna w latach 90. była zdominowana w dużej mierze przez podziały symboliczne i historyczne, a główną osią podziału polskiej polityki lat 90. był stosunek do PRL-u, o tyle w latach dwutysięcznych podziały te zaczęły stopniowo odchodzić do lamusa. Od kilku dobrych lat polska scena polityczna nie dzieli się już na postkomunistów i partie związane z „Solidarnością”, lecz przekształca się, na modłę amerykańską, w dwubiegunowy model z liberałami i konserwatystami. Ów technokratyzm opierał się również na zmniejszaniu znaczenia państwa narodowego i, wywołanym polityką decentralizacji, zwiększaniu znaczenia struktur samorządowych i lokalnych. O ile na poziomie ogólnopolskim wciąż odbywała się, coraz bardziej symboliczna, wojna i żadna z partii przez niemal cały okres transformacji ustrojowej nie potrafiła utrzymać władzy dłużej niż jedną kadencję, o tyle na poziomie lokalnym władza coraz bardziej krzepła i rosła w siłę, koncentrując się wokół coraz silniejszego, ale najczęściej nominalnie bezpartyjnego prezydenta – czego najlepszymi przykładami były Gdańsk i Wrocław. Wiele polskich gmin jest rządzonych przez lokalnego „**dobrego gospodarza**” przez ostatnie kilka, czasem kilkanaście lat. Kluczem do ich sukcesu jest właśnie przejście ideologii technokratycznej i ominięcie sporów ideologicznych, które wciąż dominują w życiu politycznym na szczeblu krajowym. Technokratyzm zakłada, że podstawową funkcją polityki jest skuteczne zarządzanie. Miasta, szczególnie te współczesne, są oczywiście niezmiernie złożonym organizmem i bezsporne jest, że zarządzanie nimi wymaga nie lada wysiłku i sprawności. Technokraci z tego banału ukuli całą filozofię. Oczywiście, współczesne miasta wymagają „dobrego gospodarza”, ale sprawne zarządzanie jest tylko warunkiem koniecznym do prawidłowego funkcjonowania miast, nie jest zaś warunkiem wystarczającym.

Jednym z filarów technokratyzmu była **ideologia wolnego rynku**. O ile życie publiczne na szczeblu krajowym znów ograniczało się do sporów często teoretycznych na temat granic (gospodarczej w tym przypadku) wolności i ingerencji państwa, o tyle w tej chwili, gdy przyglądamy się, jak wolny rynek „działa” w mieście, w konkretnej przestrzeni, zaczynamy rozumieć, że jest to czysta abstrakcja czy też ideologia. Innymi słowy, zarzewie zasadniczego konfliktu o miejską przestrzeń leży w samym centrum tego, co było podstawowym sensem transformacji: zastąpienie centralistycznej gospodarki autorytarnie planowanej wolną grą sił (podmiotów) gospodarki rynkowej oraz odzyskanie znaczenia przez własność,

zwłaszcza własność prywatną, z naciskiem na wolność właściciela wykonywania prawa własności, jako jednego z podstawowych praw człowieka zagwarantowanych w konstytucji. Powyższe jak najbardziej odnosi się do przestrzeni i własności tego, co ją tworzy – gruntów i zabudowy. Jednakże wolny rynek w warunkach miejskich działa zupełnie inaczej niż w teorii. Idea wolnego rynku zakłada, że (potencjalnie) nieograniczona liczba graczy na rynku ma do niego równy dostęp. Grę wygrywa ten, kto oferuje najlepszy produkt. W przypadku miasta mamy do czynienia z dobrem, które jest unikalne (nie ma dwóch takich samych działek), a w dodatku silna instytucja publiczna, czyli gmina, ma na ową przestrzeń monopol. Miasto i przestrzeń to ograniczony zasób, a monopolista, który nią zarządza, może za pomocą instrumentów politycznych (takich jak uchwalanie, bądź nie, miejscowego planu, wydawanie pozwoleń na budowę) wpływać w znaczący sposób na wartość ekonomiczną tego dobra.

Jednocześnie mitem pozostaje przeświadczenie o tym, że na wolnym rynku wszyscy gracze są równouprawnieni. W teorii mówi się o „niewidzialnej ręce rynku”, w rzeczywistości mamy raczej do czynienia z „**widzialnymi łókciami**” – w grze sił rynkowych im siła większa, mocniejsze łokcie, tym więcej racji, której inne racje muszą ulec. Nie ma możliwości zapytania o jakość i poziom inwestycji, ich adekwatność w stosunku do potrzeb mieszkańców, środowiska, trwałość, akumulację kapitału w mieście. Przytłaczająca masa komercyjnych inwestycji w mieście po roku 2000, wywołujących konflikty o przestrzeń, to niskiej jakości, ale o wysokiej stopie szybkiego zwrotu deweloperskie budownictwo mieszkaniowe oraz wielkopowierzchniowe obiekty handlowe – hipermarkety. Jedno z drugim w niewielkim stopniu odpowiada na istotne potrzeby mieszkańców, a często wręcz im szkodzi (np. niszczenie drobnego handlu przez wielkie sieci). Trzeba dodać, że za dużymi prywatnymi inwestycjami komercyjnymi, których podstawowym jednostronnym celem jest zysk, a nie optymalizacja publicznego pożytku, idą konieczne, często kosztowne inwestycje publiczne, np. infrastrukturalne, komunikacyjne i inne. Zatem zakres wpływu biznesu na miasto nie ogranicza się tylko do lokowania ich własnych środków.

Jednym z filarów filozofii „widzialnego łokcia” jest przekonanie o nadrzędnym charakterze „**świętego prawa własności**”. Bywa ono potocznie interpretowane jako prawo do swobodnego zagospodarowania przez właściciela, najczęściej zabudowania, własnej działki. Jest to stereotypowy ekstremizm, ale oddaje, rozpowszechnioną zasadę – to właściciel decyduje bez ograniczeń o zagospodarowaniu nieruchomości, a zadaniem władz publicznych jest zrobienie wszystkiego, by nikt mu w tym przeszkadzał. Opiera się to na przekonaniu, iż właściciel dążący do uzyskiwania pożytków z nieruchomości, zysków, to podstawowy potencjał, energia uruchamiająca rozwój miasta. Stąd krok do rozpowszechnionej nobilitacji figury inwestora, najlepiej zagranicznego, globalnego kapitału, często traktowanego jak siła opatrnościowa, która jest najcenniejszym „dobrem”, jakie może spłynąć na miasto.

To bowiem inwestorzy, przede wszystkim wielcy inwestorzy, uosabiają moc sprawczą, od której zależy rozwój i przyszłość miasta. I to właśnie o ich interesy i ich dobro, zamiast o interesy i dobro mieszkańców, coraz mocniej zaczęły dbać władze publiczne. Wynikało to z przeświadczenia, że skoro najcenniejszą wartością rzeczową, którą dysponują nasze raczej biedne i zacofane miasta, jest przestrzeń miejska, jej komercyjne wykorzystanie przez kapitały inwestycyjne stanowi podstawową szansę na rozwój. Zawołanie jednego z gdańskich dygnitarzy miejskich – „musimy budować, budować, budować...”, oddaje w pigułce bardzo schematyczne, rozpowszechnione technokratyczne myślenie władz lokalnych wyłącznie w kategoriach ilościowych („im więcej, tym lepiej”), a nie jakościowych o rozwoju miasta.

Technokratyzm jako **ideologia miejska** ma zatem szereg podstawowych cech: zamiłowanie do wielkiej skali i gigantomanie (czyli wielkie inwestycje, które mają spowodować coś na kształt „efektu Bilbao”), preferowanie interesu zewnętrznego (mitycznych inwestorów czy też turystów) nad wewnętrznym (mieszkańców), założenie o nieuchronności „jedynego i jedynie słusznej ścieżki rozwoju” (takie procesy jak suburbanizacja czy też panujący chaos przestrzenny są definiowane jako naturalne bądź nieuchronne), dymisja polityki na rzecz pozornie neutralnego zarządzania oraz wyrugowanie komunikacji między różnymi aktorami i podmiotami na rzecz pozornie bezosobowych i obiektywnych postępowań i procedur (m.in. administracyjnych czy sądowych), traktowanie miasta i przestrzeni jako zasobu używanego do generowania zysków oraz coraz silniejsza fragmentaryzacja przestrzeni miasta. Technokratyzm polega na wycinkowym rozumieniu i traktowaniu miasta, na zarządzaniu miastem tak, jak zarządza się firmą, lub, jak my to nazywamy, „spółką z ograniczoną odpowiedzialnością”.

– Miasto jako spółka z o.o.

Swoista dymisja polityki na rzecz gry sił rynkowych, stanowiąca negatywny program rozwoju (motto: „rozwój robi biznes, nie polityka”) jest podwójnie pozorna.

Najpierw bowiem, na szczeblu globalnym, krajowym, zapadły w gremiach politycznych decyzje polityczne o uwolnieniu, w dużym stopniu, zagospodarowania przestrzeni od dotychczasowych regulacji i standardów jakościowych, czego dokonano poprzez zmianę ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w 1994 roku. W wyniku jej zastosowania w ciągu kilku lat niemal cała powierzchnia kraju, w tym przestrzeń miejska, została rzucona na żer uznaniowych (w praktyce) decyzji administracyjnych, bo wygasły plany miejscowe ogólnego zagospodarowania dla całych miast, a opracowanie planów nowych, cząstkowych, nie jest obowiązkowe i nadal słabo zaawansowane. Po drugie – realne przeniesienie decyzji o tym, jak i czym ma być wypełniona przestrzeń miejska, w ręce administracji, poza polityczne ciała przedstawicielskie, to oddanie władzy nad przestrzenią decyzjom gabinetowym. Realna **polityka przestrzenna** w mieście rozgrywa się pomiędzy ludźmi prezydenta (burmistrza) a inwestorami. O tej grze społeczność miasta ma słabe pojęcie, a o jej wyniku dowiaduje się najczęściej, kiedy na plac pod oknami wjeżdżają koparki. Dymisja polityki jest więc pozorna i oznacza niejawną, technokratyczną politykę życzliwego otwarcia na partykularne interesy, ogromne pole dla nepotyzmu i korupcji, poza kontrolą społeczną i polityczną, rad miast i mieszkańców.

Idea, że miasto ma funkcjonować jako firma, z jednej strony tłumaczy czysto ekonomiczne czy wręcz merkantylne podejście do zarządzania miastem (w którym dominującą funkcją wielu instytucji publicznych jest to, że mają generować zyski), z drugiej nie pokazuje tego, że ów biznesowy model opiera się na fragmentacji i izolacji poszczególnych instytucji publicznych. Na brak koordynacji działań różnych agend magistratu bardzo często zwraca się uwagę w Poznaniu. Na Starołęce na przykład opowiadano nam o sytuacji, w której dwaj urzędnicy, jeden to szef Aquanetu (odpowiedzialny za kanalizację sanitarną), a drugi to szef Zarządu Dróg Miejskich (odpowiadający za kanalizację deszczową), którzy mieli razem prowadzić inwestycję, spotkali się i zaczęli ze sobą rozmawiać dopiero wtedy, kiedy mieszkańcy

ściągnęli ich na miejsce i posadzili przy jednym stole. Wizja miasta jako spółki z o.o. wydaje nam się dość dobrze opisywać współczesne myślenie o mieście, które dominuje wśród władz samorządowych. Oznacza ona dążenie do coraz większego wycofywania się z odpowiedzialności za świadczenia publiczne, przekształcania ich w płatne usługi oraz postępującej fragmentaryzacji miasta, które staje się jakby **związkiem spółek** z ograniczoną odpowiedzialnością.

Klasycznym argumentem w obrębie myślenia o mieście jako spółce jest np. stwierdzenie, które padło kiedyś z ust jednego z poznańskich urzędników, że przystanki autobusowe albo tramwajowe „mają na siebie zarabiać”, inaczej należy je zlikwidować. Nie chodzi tutaj o to, że transport jako taki ma na siebie zarabiać (a więc „zarabiają” autobusy, a przystanki mogą być „deficytowe”), ale że poszczególne, najmniejsze fragmenty systemu transportowego mają każdy z osobna przynosić zysk – co jest oczywiście absurdalne. A zatem takie podejście nie zakłada, że miasto jako całość ma wygenerować zysk. Gdyby miasto traktować jako całość, **holistycznie**, to wtedy opłaca się utrzymywanie niektórych jego bezpośrednio, nierentownych elementów, takich jak tani i dobrze funkcjonujący transport publiczny, gdyż w pośredni sposób wpływa on na generowanie zysków w innych dziedzinach. To samo dotyczy się edukacji, opieki zdrowotnej czy rekreacji – wykształceni i zdrowi pracownicy są bardziej wydajni, a więc opłaca się utrzymywać tylko pozornie nierentowne szkoły, parki czy szpitale. Dopiero po podliczeniu całości można więc ocenić ogólną (a nie rozumianą bardzo bezpośrednio) rentowność poszczególnych świadczeń publicznych.

Często **polityka skali** związana jest z pozbywaniem się przez gminę odpowiedzialności za przestrzeń miasta. Bardzo dobrze widać to na Dębcu. Choć spora część terenów tego osiedla nominalnie należy do miasta, to istnieje kilku różnych zarządców tych obszarów. Jednym z nich jest Zarząd Komunalnych Zasobów Lokalowych (ZKZL), który zarządza nie tylko lokalami, lecz także działkami, takimi jak place między blokami. Jeden z nich mógłby być trawnikiem, a jest ugiorem i ubikacją dla psów. Żadna z sąsiadujących z tym terenem wspólnot mieszkaniowych nie może przejąć go w zarząd, gdyż wszystkie są zbyt mocno od niego oddalone. Rada osiedla proponowała, że przeznaczy część swoich pieniędzy na odnowienie tego obszaru, ale ZKZL stanowczo odpowiadał, że jeśli Rada Osiedla chce zrewitalizować ten teren, musi też zacząć go utrzymywać. Fragmentację przestrzeni Dębca widać też na zdjęciu obok, które przedstawia trawnik zarządzany przez dwa różne podmioty. Podobnie było z remontami chodników – jak mówili nam przedstawiciele Rady Osiedli, „ostatnio dostaliśmy ostateczne potwierdzenie, że jeśli stawiamy coś nowego, to musimy to sami potem utrzymać”. Powstał impas oraz „doszło do absurdu, że w interesie władz miejskich jest to, żeby się te chodniki w końcu rozpadły, bo wtedy ich nie będzie” i każdy, kto będzie chciał je odbudować, będzie potem musiał przejąć odpowiedzialność za ich utrzymanie.



Postępująca **fragmentaryzacja przestrzeni miejskiej** stanowi fundament miasta zarządzanego jak spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Alternatywa to świadoma i celowa polityka rozwoju miast, w tym rozwoju przestrzennego, w ramach której energia rynku jest wykorzystywana z większym pożytkiem dla szerszego interesu publicznego i ładu urbanistycznego. Na przykład przekonanie, i oparte na nim powszechne praktyki prowadzące do rabunkowej eksploatacji przestrzeni miejskiej, że podstawowym sposobem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jest zakup lokalu na własność od dewelopera dzięki kredytowi hipotecznemu, jest wyrazem pewnej polityki. Ponieważ wyrzuca ona poza nawias rynku mieszkaniowego dużą część populacji pozbawioną zdolności kredytowej, więc rzeczą właśnie polityki, tyle że innej, byłoby znalezienie rozwiązania dla tej sytuacji, z wykorzystaniem potencjału firm deweloperskich i budowlanych. Tymczasem podmioty polityki, władze i administracja, obecnie nie dysponują stosownymi narzędziami prawno-instytucjonalnymi, by rozwiązywać problemy społeczne i realizować postęp cywilizacyjny w obszarach, w obrębie których tzw. wolny rynek więcej problemów stwarza niż rozwiązuje. Dotyczy to jak najbardziej regulacji z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, lecz także innych sfer. Jednym z bardziej znanych jest problem **rewitalizacji** miast, którą blokuje brak ustawy m.in. neutralizującej spekulację nieruchomościami na terenach, które mają być poddane publicznym programom rewitalizacji. To, że takich narzędzi prawno-instytucjonalnych nie ma, to jest właśnie wynik polityki, decyzji ustawodawczych, nie zaś działania mitycznego wolnego rynku.

– Sprzeczność trendów miejskich

Sprzeczności, które w dużej mierze odpowiadają za „wytwarzanie” chaosu przestrzennego w Polsce, to nie tylko dwie odmienne logiki związane z zabudową na podstawie „miejscowych planów” oraz „warunków zabudowy”.

To też poziome konflikty między różnymi grupkami mieszkańców oraz sprzeczne **procesy urbanistyczne** – które są efektem traktowania przestrzeni miejskiej jako czegoś, na czym można zrobić głównie zyski. Owa fragmentaryzacja jest nieuchronnym elementem technokratycznej wizji rozwoju miasta, która opiera się na myśleniu „dziel i rządź” – oraz rozbijaniu przestrzeni (a także grup społecznych ją zamieszkujących) na coraz to mniejsze fragmenty. Erupcja **konfliktów poziomych**, to znaczy nie tych na osi mieszkańcy–władza/biznes, ale pomiędzy różnymi grupkami mieszkańców, jest tego dobrym przykładem.

Mają one różny charakter – na przykład są konflikty dotyczące miejsc parkingowych. Na Piątkowie, Świerczewie i w szeregu innych miejsc w Poznaniu toczył się spór między dwiema grupami mieszkańców – jedni chcieli mieć ścieżkę rowerową, a drudzy – parkingi. Są to też konflikty między mieszkańcami a użytkownikami danej przestrzeni. Te dotyczą często hałasu. Z jednej strony mieszkańcy np. ścisłego śródmieścia narzekają na to, że na skutek hałasu generowanego przez osoby przychodzące do klubów czy pubów nie mogą w nocy spać („mieszkamy w imprezowni”) i naciskają na to, żeby respektować tzw. ciszę nocną, lub na przykład odmawiają dania lub odnowienia koncesji na sprzedaż alkoholu dla danego lokalu (każda decyzja o danie koncesji wymaga zgody osób zamieszkujących w danym budynku). Społeczni eksperci ze Starego Miasta mówili nam: „problemy miasta odbijają się na nas, gdyż tutaj przewijają się wiele osób. Tutaj są urzędy, szpitale, puby, a na samym końcu mieszkańcy – o ile jeszcze tutaj zostali”. Konsultacje społeczne na ulicy Taczaka w Poznaniu jasno pokazały, że mieszkańcy nie do końca zaakceptowali pomysł, aby z tej ulicy zrobić miejsce dla konsumpcji. Ale tego rodzaju konflikty występują też dalej od centrum. Na przykład na Ławicy znajdują się ogródki działkowe, na

które w weekendy przyjeżdżają ich użytkownicy i też generują hałas, który może być uciążliwy dla mieszkańców. Podobnie jest z kibicami, którzy przyjeżdżają na mecze Lecha na Stadion Miejski. Tak samo jest z problemem zatłoczenia śródmieścia przez samochody – spora część ruchu kołowego to ruch generowany przez osoby, które w śródmieściu nie mieszkają. Podobnie jest z nielegalnymi wysypiskami śmieci – na przykład na Strzeszynie mówiono nam, że przez ich osiedle przejeżdżają „wypasione fury” z podpoznańskiego Suchego Lasu i wyrzucają śmieci w ich lesie – ale oczywiście takich informacji (które pojawiały się też w szeregu innych rozmów) oraz ich skali nie da się do końca zweryfikować.

Należy pamiętać, że wiele konfliktów poziomych jest generowanych odgórnie – na przykład konflikty między rowerzystami a pieszymi. Ze względu na to, że rowerzyści są „spychani” przez ruch samochodowy na chodniki, zabierają przestrzeń pieszym. Jeżdżą również po terenach parków i tam zakłócają spacerowanie innym. Gdyby potrzeby ruchu rowerowego zostały odpowiednio uregulowana oraz rozwiązane **holistycznie**, to tych konfliktów można by uniknąć. Natomiast mamy w tej chwili taką sytuację, że na przykład ścieżki rowerowe tworzone są wycinkowo i często urywają się. Rowerzysta, który z nich korzysta, nie może przecież teleportować się z jednego odcinka ścieżki na drugi i musi jakoś tę odległość pokonać – i często robi to na chodniku, w ten sposób zabierając przestrzeń pieszym. Na Starych Winogradach jednym z problemów jest to, że osiedle jest „zdominowane przez Elki” czyli samochody, które są używane do nauki i egzaminów na prawo jazdy, ze względu na bliskość Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego.

Kolejną istotną kwestią jest **fundamentalna sprzeczność** szeregu najważniejszych procesów, które kształtują polską przestrzeń. Jednym z najczęściej pojawiających się problemów przestrzennych o których wspominali nasi rozmówcy było tzw. **„dogęszczanie”** osiedli zamkniętych architektonicznie – zabudowywanie, najczęściej na podstawie „warunków zabudowy”, skwerków, pustych placów czy terenów zieleni pomiędzy istniejącymi już budynkami. Taka polityka generowała szereg problemów – **komunikacyjnych** (nagle przybywali nowi mieszkańcy z nowymi samochodami, które musiały gdzieś parkować i które generowały korki przy wyjazdach i powrotach na osiedle), **środowiskowych** (zaczyna brakować terenów zieleni i rekreacji, po wycince drzew latem nie ma cienia i podnosi się temperatura, na skutek coraz to większego pokrycia powierzchni ziemi betonem i asfaltem zaburzona jest np. polityka wodna i nawet po niewielkich deszczach wybijają studzienki i zalewają okolicę) czy **infrastrukturalnych** (deweloper buduje tylko mieszkania, ale nie zapewnia usług publicznych, takich jak żłobki, szkoły, szpitale; nie inwestuje w infrastrukturę, która już istnieje – ze względu na brak miejsc parkingowych kierowcy stawiają swoje samochody na chodnikach, które nie są do tego przygotowane, przez co ich stan się gwałtownie pogarsza).

Problemy z infrastrukturą to między innymi chodniki dewastowane przez parkujące na nich samochody (fot. Kacper Pobłocki)



Fragmentacja przestrzeni miejskiej widoczna jest też „gołym okiem”. Te chodniki na poznańskim Dębcu zarządzane są przez inne podmioty (fot. Kacper Pobłocki)

Jednocześnie obok „dogęszczania” jednym z fundamentalnych problemów polskich miast jest jego „**rozrzedzanie**” (lub, jak to się częściej mówi, „**rozlewanie**”). Bardzo dobrze widać to na Smochowicach-Krzyżownikach, gdzie z jednej strony dobudowuje się domy wielorodzinne pośród zabudowy jednorodzinnej, a z drugiej strony niektórzy inwestorzy skupują kilka działek i stawiają na nich jedną rezydencję. Miasto również coraz bardziej „rozlewa się” poza swoje granice administracyjne. Ta fundamentalna sprzeczność jest jednym z ważniejszych czynników kształtujących przestrzeń w Polsce. Jednocześnie stanowi ona główny „generator” problemów przestrzennych które niejednokrotnie przeistaczają się w, często dramatyczne i przewlekłe, konflikty społeczne. Wiele z nich opisujemy w studiach przypadku. Dynamikę tego procesu bardziej szczegółowo opisuje również kolejny rozdział *Anty-bezradnika*. Zanim do niego przejdziemy, chcielibyśmy zauważyć, że problemy przestrzenne przemieniają się konflikty społecznymi między innymi dlatego, że w kreowaniu polityki przestrzennej w Polsce dominuje to, co nazywamy „oportunizmem planistycznym”.

2.8

— Oportunizm planistyczny

Chaos przestrzenny w Polsce wynika z tego, że sprzeczne procesy rozwojowe występują w różnym natężeniu i w przypadkowych miejscach.

Dobrym tego przykładem jest osiedle Stefana Batorego, które znajduje się na peryferiach miasta. Jeśli porównać je z sąsiednim osiedlem Sobieskiego, które zostało zbudowane przed 1989 rokiem, to widać, że to pierwsze jest zdecydowanie „gęstsze” urbanistycznie. Bliskość zabudowy w zasadzie przypomina gęstość zabudowy śródmiejskiej – tyle, że jest ona zupełnie nieuzasadniona w tej zupełnie peryferyjnej lokalizacji. To, co tłumaczy ten paradoks, to stale praktykowany przez władze „oportunizm planistyczny”, czyli krótkowzroczna, cząstkowa, wybiórcza i arbitralna polityka przestrzenna. Widać go też w stosunku do terenów zieleni. Jednym z często pojawiających się hasła reklamujących osiedla deweloperskie jest idea „osiedla z widokiem na park” – tak było w sprawie Sołacza (patrz zdjęcie na str. 130), ale nie tylko – mówiono nam też o tym na osiedlu Grunwald-Południe, w kontekście „dogęszczania” okolic Parku Raszyńskiego. Z jednej strony waloryzuje się spokój, bliskość przyrody, zieleni, brak hałasu, z dru-

giej – prowadzi się taką politykę przestrzenną, która te aspekty życia w mieście niszczy. Sprawa Sołacza najlepiej to pokazuje: zabudowa otuliny parku, jak wykazywały ekspertyzy środowiskowe, zniszczyłaby ekosystem i owa zieleni, która była głównym elementem produktu marketingowego zamierzonych tam osiedli, szybko by zniknęła. Jednakże za ową sprzecznością stoi pewna logika – tego, co nazywamy „oportunizmem planistycznym”. Ów oportunizm opiera się na **krótkowzrocznej polityce** – to znaczy inwestora interesuje wyłącznie moment sprzedaży towaru w postaci mieszkania. To, co z tym towarem będzie się działo później – nie leży już w kręgu jego zainteresowań.

Inny aspekt „oportunizmu planistycznego” to arbitralne przestrzeganie i wykorzystywanie przepisów. Jak było to na przykład na Ławicy, miejscowe plany, mówiono nam, „robi się na zapotrzebowanie konkretnego inwestora”, nie za bardzo koordynuje się prace nad poszczególnymi planami, a w chwili, gdy inwestor zmieni zdanie, wprowadza się zmiany w planie zgodnie z jego życzeniami (np. Teren IKEI przy al. Bułgarskiej). Na Sołaczu mówiono nam, że „władze miejskie traktują Studium wybiórczo”. Jeśli tak się składa, że zapisy w Studium pasują do tego, co władze chcą przeprowadzić, to wtedy się nimi podpierają. Jeśli nie – Studium jest ignorowane. Nasi rozmówcy z Naramowic zwracali uwagę na to, że miejscowe plany dla tej dzielnicy nie są ze sobą w żaden przemyślany sposób powiązane.

W kilku rozmowach zwracano nam uwagę, że przestrzeń miasta jest „dzielona” na miejscowe plany tak, aby kwestie sporne, były marginalizowane. Na przykład na Chartowie zwrócono uwagę na to, że duże arterie komunikacyjne, które są sporym problemem dla mieszkańców (gdyż „przecinają” przestrzeń i dzielą ją na coraz to mniejsze fragmenty), są na „krawędziach” miejscowych planów lub niemal między nimi, tak że stają się przez to sprawą, której te miejscowe plany nie regulują. Na Sołaczu, po długiej batalii między mieszkańcami z jednej a władzą i deweloperami z drugiej strony, postanowiono podzielić plan na cztery mniejsze części – dwie konfliktowe i dwie niekonfliktowe. Te drugie zostały już wywołane, a te pierwsze znalazły się w „zamrażarce” planistycznej i na razie niewiele wskazuje na to, żeby prace nad nimi ruszyły. W ten sposób, manipulując „skalą”, władze są w stanie obejść **konflikt przestrzenny**. Podobnie jest w przypadku osiedla Stare Winogrody, na którym znajduje się Cytadela – tutaj strona społeczna postulowała, aby uchwalić jeden plan, który by regulował zagospodarowanie tego terenu w całości, ale władze odmówiły i w efekcie wywołały cztery osobne miejscowe plany, z których żaden nie obejmował terenów Cytadeli. A zabudowa wokół pierścienia Cytadeli powstaje na podstawie warunków zabudowy. **Polityka skali** jest również wykorzystywana do zabudowy według ścieżki „warunków zabudowy”. Jeden z ważniejszych deweloperów działających na terenie Piątkowa, nauczył się już, żeby nie składać wniosków o „wuzetki” dla całych kompleksów mieszkaniowych, jakie tam buduje. Składa osobny wniosek dla osobnych budynków, a nawet składa osobne

wnioski na parkingi – bo wtedy nie obowiązują go oficjalne wytyczne i normatyw ustalający, ile miejsc parkingowych przypada na jedno mieszkanie.

Należy pamiętać, że „dogęszczanie” lub „rozrzedzanie” zabudowy samo w sobie nie jest ani dobre, ani złe. Gdy rozmawialiśmy ze społecznymi ekspertami z dzielnic śródmiejskich, mówili nam, na przykład na Wildzie, że „mamy tu dziki wysyp budownictwa, chodniki, które nie były przystosowane do funkcjonowania jako parkingi do samochodów, są przez nie rozjeżdżane. Ale z drugiej strony cieszymy się, że zabudowywane są luki” – a zatem „**dogęszczanie**” nie zawsze jest procesem negatywnym, zwłaszcza wtedy, kiedy oznacza dopełnianie plombami wyrw w zabudowie. Problem polega na tym, że intensywność zarówno zabudowy, jak i innych aspektów polityki i życia miejskiego (np. natężenia ruchu czy też rozłożenia inwestycji), jest nierównomierna i w zasadzie przypadkowa, to znaczy, podyktowana jest przez oportunistyczne podejście do przestrzeni miasta. W chwili, gdy pojawia się inwestor, gmina przygotowuje mu teren pod inwestycję, ale za chwilę może go już nie być albo może zmienić zdanie. Oportunizm planistyczny to też działanie krótkoterminowe. Zwracano nam wielokrotnie uwagę, że dochodzi do takich sytuacji, gdy remontuje się nawierzchnię ulicy po to tylko, żeby potem ją zedrzyć aby poprowadzić pod nią kanalizację. Brakuje planowania jako działania **holistycznego** oraz skoordynowania prac na różnych odcinkach i działających różnych agend miejskich czy publicznych.

2.9

— Horyzonty polityki miejskiej

Jak twierdzi urbanista Shlomo Angel, planowanie przestrzenne to przede wszystkim sztuka przygotowywania się na przyszłość i mierzenie się z ogromnymi wyzwaniem, które przed nami stoją.

W Polsce niejednokrotnie, jak to mówili nam społeczni eksperci na Piątkowie, „działa się przez zaskoczenie”. Mieszkańcy muszą się wtedy mobilizować, by egzekwować swoje **prawo do miasta**. Często też dochodzi do wyścigu między dwiema ścieżkami zabudowy – poprzez miejscowy plan lub poprzez warunki zabudowy. Często oba postępowania toczą się jednocześnie i wte-

dy od prędkości reagowania zależy, która z nich wygra. Społeczni eksperci na Starych Winogradach opowiadali nam, iż udało im się, poprzez wywołanie miejscowego planu, częściowo zablokować dziką zabudowę wokół Cyta-deli (tzw. kompleks Klubu Sportowego Poznania). Jak bardzo arbitralne są postępowania ścieżką warunków zabudowy, pokazuje przykład z ulicy Zagonowej na Starych Winogradach. W 2007 roku „osoba o słabym przebieciu” wystąpiła o warunki zabudowy i ich nie dostała (wtedy stroną w postępowaniu, jak mówili nam eksperci, byli „wszyscy święci, sąsiedzi, konserwator zabytków”). Cztery lata później o identyczne warunki zabudowy wystąpiła inna osoba i je otrzymała.

Antidotum na opisywany przez nas **oportunizm planistyczny**, praktykę **widzialnego łokcia** i **ideologię technokratyzmu** jest nasz uspołeczniony holizm miejski, który traktuje miasto jako integralną całość, a także patrzy w przyszłość, nie jest skoncentrowany jedynie na tym, co teraz. Na jednym z osiedli mówiono nam, że jedyną inwestycją pomyślaną w ten sposób w tamtych okolicach był wiadukt-widmo nad nieistniejącą autostradą. Jak pisał antropolog Arjun Appadurai, aby ruchy miejskie mogły pogłębić demokrację, muszą nauczyć się łączenia pośpiechu z cierpliwością, to znaczy łączyć działanie codzienne krok po kroku z wyznaczaniem nowych horyzontów myślowych, tak, aby za jakiś czas można było realizować to, co dzisiaj wydaje się niewyobrażalne. W 2009 roku, kiedy to aktywność **ruchów miejskich** przejawiała się głównie poprzez różnego rodzaju formy protestu i oporu (ogłaszanie referendów w sprawie odwołania lokalnych władz, sprzeciw wobec inwestycji i tak dalej), zupełnie niewyobrażalne było to, że w Polsce zaczęły pojawiać się kiedyś takie inicjatywy jak budżety obywatelskie. W tej chwili kilkanaście miast w Polsce wdraża takie projekty – i mimo że można mieć wiele zastrzeżeń co do tego, w jaki sposób jest to robione (w zasadzie we wszystkich przypadkach jest to raczej forma plebiscytu czy też nawet konkursu grantowego niż prawdziwy budżet partycypacyjny, będący pewnym **procesem** i oparty m.in. na szeregu spotkań, a nie tylko samym głosowaniu), to fakt, iż niektóre władze miejskie nauczyły się już poważniej traktować „partnera” społecznego, czyli swoich mieszkańców, jest sporym sukcesem. Innym przykładem jest dyskusja na temat **darmowego transportu publicznego**, która odbyła się na początku kwietnia 2013 roku. Po tym, jak władze śląskich Żor postanowiły być pierwszym większym polskim ośrodkiem miejskim, który wprowadzi darmowy transport, dyskusja na ten temat pojawiła się między wśród gdańskich i krakowskich radnych. Tego rodzaju debaty jeszcze kilka lat temu byłyby niewyobrażalne. Ale są one również pokłosiem rosnącej siły mieszkańców, którzy zaczynają być coraz bardziej wyrazistą siłą oraz słyszalnym głosem w polskim życiu publicznym.

POLE GOLFOWE W ZACHODNIM KLINIE ZIELENI

Istota problemu

W 2002 roku grupa inicjatywna przekształcona następnie w Poznańskie Stowarzyszenie Golfowe (PSG) zgłosiła władzom miasta pomysł utworzenia pola golfowego na terenie osiedla Krzyżowniki, w lasach przylegających od wschodu do jeziora Kierskiego. Pomysł wywołał protest mieszkańców i późniejszą wieloletnią debatę oraz spór prawny. Konflikt ma trzy osie – urbanistyczną, związaną z dostępnością przestrzeni publicznej, przyrodniczo-ekologiczną oraz społeczną. Najostrzej przebiegał w latach 2003–2005, ale nie został rozstrzygnięty do dziś.

Charakterystyka miejsca

Problem dotyczy terenu o powierzchni około 70 ha, jest on położony w zachodnim klinie zieleni w Poznaniu, przy ulicy Słupskiej, kilkaset metrów od największego poznańskiego jeziora – Kierskiego, około 100 metrów od granicy zabudowań na osiedlu. Zachodni klin zieleni to najważniejsza i najlepiej zachowana część zrealizowanej koncepcji urbanistycznej **układu klinowo-pierścieniowego zieleni** autorstwa prof. Władysława Czarneckiego, opracowanej w okresie międzywojennym, kiedy był on Architektem Miejskim. Sporny teren położony jest w lasach miejskich przylegających do dawnej wsi Krzyżowniki, obecnie osiedla domków jednorodzinnych leżących na terenie poznańskich Jeżyc, niegdyś dużej dzielnicy administracyjnej Poznania, obejmującej północno-zachodnią część miasta. Właścicielem spornego terenu jest Miasto Poznań.

Część z tego obszaru to szkółka ogrodnicza, w czasie wybuchu konfliktu działająca, a obecnie już wygaszona, będąca jednostką miejską. To teren o powierzchni 64 ha w całości ogrodzony. Około 6 ha zajmuje nieogrodzony teren, na którym zaprzestano produkcji ogrodniczej 20–30 lat temu. Oba podlegają sukcesji wtórnej, czyli spontanicznej odbudowie naturalnej flory, co czyni to **miejsce cennym przyrodniczo**. Niezależnie od opinii mieszkańców zostało to stwierdzone w różnych ekspertyzach naukowych oraz w opracowaniu ekofizjograficznym (wykonywanym przy opracowywaniu planu miejscowego). W chwili wybuchu konfliktu produkcja szkółkarska odbywała się na ponad dwudziestu hektarach, zapleczem produkcji były budynki gospodarskie usytuowane na terenie szkółki. W latach 2003–2010 produkcja była systematycznie wygaszana, obecnie teren jest już tylko chroniony, prowadzi się także sprzedaż materiału roślinnego, który pozostał po uprawach.

Opis problemu

Najsilniejsze protesty i emocje wywołała możliwość przeznaczenia pod pole golfowe wspomnianych już wcześniej nieogrodzonych sześciu hektarów. W 2002 roku obszar ten nazywany był przez mieszkańców **„halizną”** – była to duża polana, otoczona z trzech stron lasem. W czasie wybuchu konfliktu było wyraźnie widoczne działanie sukcesji wtórnej, spontanicznie rozwijająca się roślinność uczyniła z tego miejsca jeden z ładniejszych fragmentów lasów przylegających do osiedla. Dziś, po dziesięciu latach, nazwa „halizna” jest już znacznie rzadziej używana, polana jest już w dużej części porośnięta drzewami. Niezależnie od wartości przyrodniczych tego terenu ma on także znaczenie „strategiczne” dla mieszkańców osiedla – jego ogrodzenie spowodowałoby znaczne trudności w dostępie do pozostałych obszarów leśnych.

Sam konflikt ma dwie płaszczyzny. Pierwsza została wyartykułowana publicznie – był to **zamiar utworzenia pełnowymiarowego, osiemnastohektowego pola golfowego** na wspomnianym terenie przez Poznańskie Stowarzyszenie Golfowe, wspierane przez władze miasta i ówczesną radę osiedla. Istotnym argumentem podnoszonym przez tę stronę konfliktu, aktualnym zresztą do dziś, był brak pola golfowego w Poznaniu i okolicach. Z drugiej strony konfliktu stanęli mieszkańcy osiedla Krzyżowniki-Smochowice, którzy początkowo spontanicznie, a potem w sposób coraz bardziej zorganizowany sprzeciwili się ewentualnej budowie. Podstawowa argumentacja tej strony konfliktu związana była z **dostępnością do tego terenu oraz ochroną wartości przyrodniczych**, w tym ochroną Jeziora Kierskiego, z którego miała być pobierana woda do nawadniania pola.

Druga płaszczyzna konfliktu interesów nigdy nie została formalnie określona. Wskazywały na nią podejrzenia, opierające się na analogiach do sytuacji o podobnych schematach w innych częściach Poznania. Podejrzenia brały się z obaw mieszkańców, że w razie ewentualnego „niepowodzenia” realizacji projektu budowy pola golfowego może nastąpić degradacja tego bardzo cennego miejsca i próba **przekształcenia publicznego terenu w grunty pod ekskluzywną zabudowę**.

Ramy formalno-proceduralne gry o przestrzeń

Informacja o zamiarze budowy pola golfowego dotarła do mieszkańców osiedla przez „Gazetę Wyborczą”, w której w grudniu 2002 roku ukazał się artykuł Przemysława Poznańskiego. Do tekstu załączono mapkę, która pokazywała obszar mający w przyszłości stać się polem golfowym, ale w błędnym miejscu – w sercu zwartych obszarów leśnych. Pokazana lokalizacja pola golfowego wywołała oburzenie, a nieudane próby wyjaśnienia zawartych w artykule treści spowodowały „pospolite ruszenie” mieszkańców, którzy w ciągu zaledwie kilku dni **zebrali ponad tysiąc podpisów po protestem**

w sprawie budowy pola. Protest został skierowany do prezydenta i pozostał bez odpowiedzi.

Ramy formalno-prawne konfliktu dotyczą czterech obszarów – dyskusji w zakresie opinii i ekspertyz przyrodniczych; wydania warunków zabudowy; procedur związanych z wywołaniem i uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz kwestii dzierżawy tego terenu. Sam konflikt miał także wyraźne odzwierciedlenie w debacie publicznej.

W okresie poprzedzającym przyjęcie przez radę miasta uchwały o wywołaniu MPZP dyskusja koncentrowała się głównie na kwestiach przyrodniczych. Mieszkańcy, którzy na początku 2003 utworzyli Stowarzyszenie Kształtowania i Ochrony Krajobrazu SILVA, przedstawili kilka opinii przygotowanych przez autorytety naukowe z zakresu ochrony przyrody. Wynikało z nich jednoznacznie, że **na terenie szkółki ogrodniczej nie powinno powstawać pole golfowe**, część obszaru powinna nadal być „pozostawiona sama sobie”, a na innej części powinna być prowadzona gospodarka leśna. Z kolei na zlecenie władz miasta zostało przygotowane opracowanie ekofizjograficzne, które co prawda potwierdzało wyjątkowe walory przyrodnicze i krajobrazowe miejsca, dopuszczało jednak ewentualność powstania pola golfowego na fragmencie tego terenu. Stało się ono później głównym argumentem za przyjęciem przez radnych uchwały rozpoczynającej procedurę opracowania planu miejscowego.

W czasie kiedy uwaga opinii publicznej zwrócona była na procedury wywołania planu miejscowego, Wydział Urbanistyki i Architektury Urzędu Miasta (WUiA) wydał dla tego obszaru **warunki zabudowy**. W ocenie Stowarzyszenia SILVA decyzja ta naruszała w rażący sposób Ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zgodnie z jej zapisami zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na inne cele mogła odbyć się wyłącznie poprzez zapis w planie miejscowym. Wydana decyzja była ewidentną drogą na skróty – miała przyspieszyć procedury. WUiA miał dwie opinie – jedną z Miejskiej Pracowni Urbanistycznej (MPU), wykluczającą wydanie takiej decyzji. I drugą, biura prawnego Urzędu Miasta, które zaakceptowało taki tryb postępowania.

Niejasne są kulisy rozstrzygnięcia tej sprawy. Dwa dni po wydaniu decyzji przez WUiA do jednego z radnych osiedlowych, przeciwnika powstania pola golfowego, zadzwonił ówczesny przewodniczący rady osiedla i triumfująco oznajmił, że sprawa została zakończona. Po otrzymaniu tej informacji Stowarzyszenie SILVA złożyło wniosek o dopuszczenie jako strona do postępowania o wydanie warunków zabudowy – możliwe, że był to **pierwszy taki wniosek złożony w Poznaniu** przez organizację społeczną w związku z konfliktem o przestrzeń. Wniosek został przez wydział oddalony, Stowarzyszenie odwołało się do SKO, które w swoim postanowieniu odniosło się do kwestii zakończenia postępowania. Według kolegium Stowarzyszenie złożyło swój wniosek w terminie 14 dni od doręczenia decyzji do ostatniej ze stron postępowania i tym samym decyzja nie stała się ostateczna. SKO

Gra o przestrzeń miejską w tym przypadku toczy się, pomiędzy właścicielami gruntów z jednej strony, mieszkańcami (użytkownikami miasta) z drugiej i władzą miejską z trzeciej.

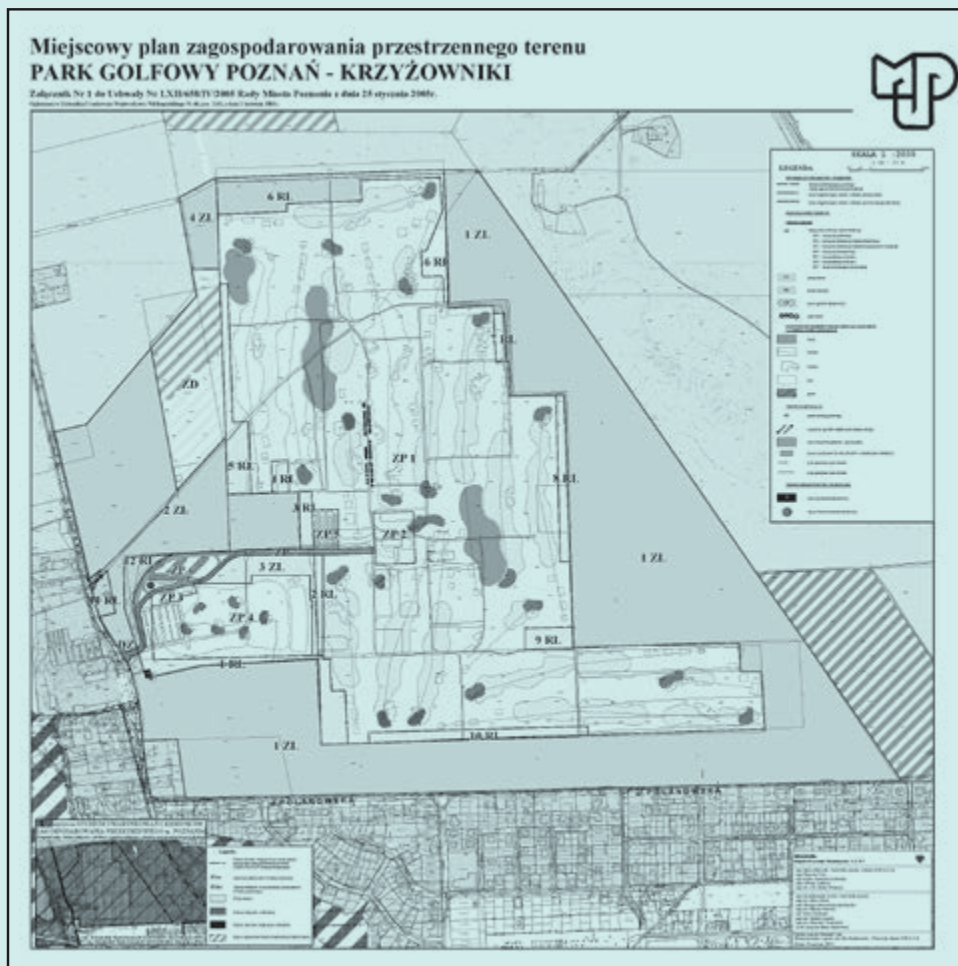
skierowało sprawę do ponownego rozpatrzenia, a ponieważ w tym czasie trwało opracowywanie planu miejscowego, Urząd Miasta zarzucił postępowanie.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego został wywołany w trzecim podejściu Rady Miasta, samą decyzję poprzedziły kilkumiesięczne protesty mieszkańców osiedla wspieranych przez Stowarzyszenie

SILVA. Najistotniejszym elementem działań strony społecznej w procedurze planistycznej był czynny udział formalno-prawny w zakresie art. 17 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dotyczących uzyskania zgody na **zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne**. Cała procedura była prowadzona w oparciu o przepisy Ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych sprzed nowelizacji ustawy w 2008 roku – była prowadzona przed wojewodą, nie marszałkiem województwa. Grunty rolne położone w granicach administracyjnych miast nie były w tamtym okresie wyłączone spod ochrony, jak to jest obecnie. Stowarzyszenie SILVA wzięło udział w postępowaniach administracyjnych na prawach strony i przeszło całą ścieżkę odwoławczą. Efekt tych działań był taki, iż w momencie uchwalenia planu w 2005 roku **brakowało prawomocnych decyzji o odrolnieniu i odlesieniu**.

Po uchwaleniu planu Stowarzyszenie SILVA wezwało Radę Miasta do usunięcia wady prawnej – bezskutecznie. Wtedy zaskarżyło plan do sądu administracyjnego, ale w powodu błędu formalnego w trakcie składania skargi sąd ją odrzucił. W efekcie w obrocie prawnym znajduje się plan miejscowy uchwalony z naruszeniem prawa, co jednak nigdy nie zostało stwierdzone przez sąd.

Po uchwaleniu planu, najprawdopodobniej ze względu na niepewną sytuację prawną, PSG nie podjęło skutecznych działań zmierzających do wydzierżawienia tego terenu. W okresie 2003–2005 sprawa dzierżawy wywoływała duże emocje, strony miały różne oceny potencjalnych kosztów i warunków dzierżawy. Drażliwym tematem był **proponowany okres dzierżawy, na 30 lat – dla protestujących nie do przyjęcia**. Temat powrócił dopiero w 2010 roku, kiedy po przedstawieniu oferty na targach golfowych w Madrycie Magistrat podjął decyzję o organizacji przetargu na dzierżawę nieruchomości z przeznaczeniem na utworzenie pełnowymiarowego pola golfowego. Uruchomienie procedury z oczywistych względów wzbudziło niepokój mieszkańców. W tej sprawie na forum Rady Miasta wypowiedział się poseł Tadeusz Dziuba, a Stowarzyszenie My-Poznaniacy złożyło zapytanie do prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, czy w sprawie dzierżawy nie powinna zostać zastosowana procedura w oparciu o partnerstwo publiczno-prywatne. Do przetargu nikt nie stanął.



Rysunek planu miejscowego "Park golfowy Poznań - Krzyżowniki". Symbol ZP i kolor bładozielony oznacza teren pod planowane pole golfowe (Miejska Pracownia Urbanistyczna w Poznaniu)

Aktorzy

Uczestnikami konfliktu w początkowym okresie byli z jednej strony inicjatorzy projektu budowy pola golfowego (związani z PSG), władze miasta oraz część radnych osiedlowych. Poznańskie Stowarzyszenie Golfowe tworzyły wpływowe osoby z kręgów poznańskiej polityki, biznesu, także urzędnicy oraz rektorzy niektórych wyższych uczelni. Ścisłe współdziałali z władzami Poznania, w tym z głównym orędownikiem budowy pola – prezydentem Ryszardem Grobelnym. Z kręgów Rady Miasta bardzo czynnie uczestniczył w sprawie były przewodniczący Komisji Polityki Przestrzennej Wojciech Kręglewski. Z kolei jednym z członków PSG był brat przewodniczącego rady osiedla.

To środowisko, wywodzące się z poznańskiego establishmentu, stworzyło działającą bezwzględnie grupę nacisku. Publiczne spotkania z mieszkańcami, często przy udziale mediów, odbywały się niejednokrotnie w atmosferze poniżania mieszkańców i stawały się konfliktami samymi w sobie. Ważnym etapem konfliktu był udział przedstawicieli Stowarzyszenia SILVA i radnych osiedlowych przeciwnych budowie pola **w wyborach do rady osiedla** Krzyżowniki-Smochowice w kwietniu 2004. Kampania wyborcza prowadzona pod hasłem „NIE dla pola golfowego” zaktywizowała mieszkańców osiedla (frekwencja ponad 22 proc. przy przeciętnej dla miasta kilka procent) i pozwoliła przeciwnikom budowy pola na wprowadzenie do rady 11 na 15 radnych.

Z drugiej strony konfliktu stało **Stowarzyszenie SILVA**. Utworzyli je mieszkańcy osiedla, którzy jako pierwsi zareagowali na tekst w „Gazecie Wyborczej” i zainicjowali zbieranie podpisów. Członkowie stowarzyszenia w ciągu kilku lat trwania konfliktu posiadli podstawową wiedzę, która pozwalała na rozumienie i skuteczny udział w hermetycznych procedurach formalno-prawnych, uczyli się kontaktów z mediami, podjęli zakończoną sukcesem akcję wyborczą. Stowarzyszenie SILVA było wspierane przez sporą grupę mieszkańców, aktywistów-ekologów działających w Poznaniu oraz grupę anarchistów z Rozbratu. Ogromnej wiedzy i wsparcia moralnego udzielali poznańscy naukowcy przeciwni budowie pola.

Działania podejmowane przez zwolenników budowy pola charakteryzowała pełna synergia, zorganizowanie i umiejętność planowania kolejnych kroków. Strona miejska realizowała konsekwentnie formalne procedury administracyjne i planistyczne, PSG dostarczyło wstępną koncepcję budowy pola, która stała się następnie podstawą planu zagospodarowania przestrzennego. Cały proces był prowadzony przez inicjatorów i wykonawców w taki sposób, że tzw. strona społeczna zawsze pozostawała w tyle i nie posiadała pełnej, aktualnej wiedzy na danym etapie postępowania.

Osoby skupione wokół SILVY działały często spontanicznie i przede wszystkim **społecznie**, poza swoim podstawowym, życiowo-zawodowym zaan-

gażowaniem. I wydawać by się mogło, że urzędniczo-biznesowa maszyna powinna opór społeczny unicestwić bardzo szybko i skutecznie, a jednak udało się utrzymać niepewną równowagę formalno-prawną do dziś. Ważną sprawą jest także to, że obok „oporu” strona społeczna przedstawiła własną koncepcję zagospodarowania terenu – był to pomysł Parku Leśnego, wciąż aktualny.

Co dalej?

Już podczas uruchamiania procedury przetargowej w 2010 roku pojawił się w debacie publicznej **problem opłacalności całej inwestycji**. Nieśmiało artykułowany w okresie wybuchu konfliktu, w zmienionych warunkach ekonomicznych nabrał innego, bardziej wyrazistego i czytelnego dla opinii społecznej wymiaru. W 2012/2013 roku trwa procedura wygaszania pola golfowego w podpoznańskiej Rokietnicy (gmina sąsiednia), jednocześnie coraz wyraźniejsze są szanse na utworzenie pola golfowego w Trzaskowie koło Murowanej Gośliny (kilkanaście kilometrów na północ od Poznania).

Na początku 2013 roku Komisja Polityki Przestrzennej zorganizowała spotkanie, na którym przedstawiono problem braku pola golfowego w Poznaniu i aglomeracji. W trakcie dyskusji przeważały argumenty ekonomiczne, które w zasadzie wykluczają budowę pola w Krzyżownikach – ze względu na wielkość obszaru przeznaczanego w planie pod budowę pola nie może na tym terenie powstać **istotna dla opłacalności inwestycji infrastruktura towarzysząca**. Choć prezydent Grobelny pozostał nieugiętym zwolennikiem pola w Krzyżownikach, jest nadzieja, że Magistrat określi inny kierunek myślenia o tej inwestycji, a co za tym idzie – inną dla niego lokalizację. Mieszkańcy Krzyżownik także zdają sobie sprawę z gorszych warunków ekonomicznych i ambitne plany utworzenia Parku Leśnego odsuwają na przyszłość, postulując włączenie 70 spornych hektarów do lasów miejskich.



Protest mieszkańców Krzyżownik i Smochowic oraz poznańskich organizacji społecznych przeciw lokalizacji pola golfowego na publicznie dostępnym terenie po szkółce leśnej – lato 2005 (fot. Archiwum Stow. Silva)

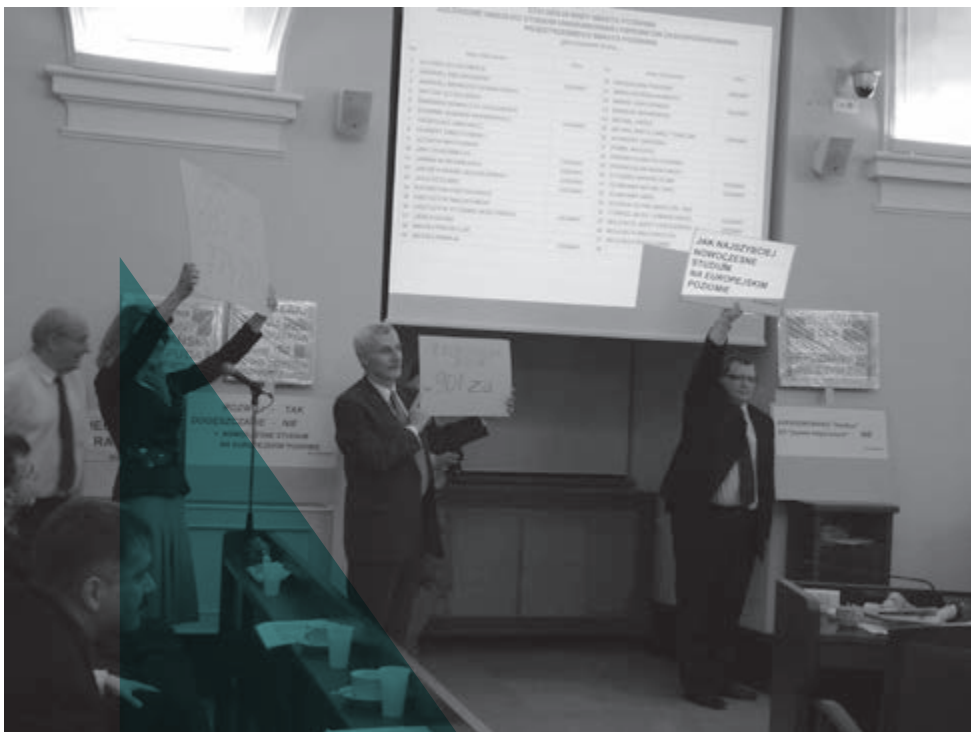


Teren dawnej polany śródleśnej, przeznaczony pod pole golfowe, porośnięty zielenią spontaniczną – stan w maju 2013 r. (fot. Maciej Wudarski)

część II

– Naprawić miasto

Deregulacja zagospodarowania przestrzennego w Polsce nie wiąże się z ograniczeniem czy uproszczeniem procedur – wręcz przeciwnie.



Udział mieszkańców Poznania w sesji rady miasta, podczas której głosowano ok. pięciuset uwag do projektu zmiany studium przestrzennego, odrzuconych przez prezydenta miasta – 18 stycznia 2008 r. (fot. Krzysztof Ulas)

Wprowadzenie

Czas na przybliżenie praktycznych informacji o problemach przestrzennych. Posłużą one opisowi sposobów działania w tej sferze – dostępnych obywatelom narzędzi. To obszar tak skomplikowany, że trzeba poruszać się po nim powoli, krok za krokiem. Spojrzenie na problemy i konflikty przestrzenne poprzez procedury, przepisy, instytucje i mechanizmy jest kluczowe, ponieważ oddziaływanie na ich przebieg, poza tymi regulacjami nie jest w ogóle możliwe. Opisujemy tu podstawowe schematy powstawania problemów przestrzennych oraz charakteryzujemy rodzące się wokół nich konflikty. To właśnie konflikty otwierają mieszkańcom możliwości działania na rzecz rozwiązywania problemów przestrzennych.

–Problemy i konflikty przestrzenne

rozdział **3**

s: 102-126



Publiczna wizja lokalna Komisji Polityki Przestrzennej podczas debaty nad zmianą Studium przestrzennego dla Poznania latem 2007 r. – przew. Rady Osiedla Edwardowo Andrzej Białas uzasadnia dlaczego przez Lasek Marceliński nie powinna przebiegać miejska autostrada, tzw. III rama komunikacyjna (fot. Krzysztof Ulas)

Problemy z przestrzenią / Anatomia konfliktów o przestrzeń

– Problemy z przestrzenią

Była już mowa o problemach z przestrzenią ujętych w ramy ogólniejszej refleksji nad miastem – ten kontekst posłużył zrozumieniu przyczyn i mechanizmów ich powstawania.

Teraz przyjrzyjmy się ich konkretniejszym wyrazom – na czym polega taki problem?

Miasto to koncentracja dużej liczby mieszkańców na ograniczonej przestrzeni. „Współistnienie ludzi z przestrzenią” – a raczej istnienie ludzi w przestrzeni miejskiej – ma charakter trwały i wiąże się z zaspokojeniem w mieście (i przez miasto) podstawowych potrzeb życiowych mieszkańców. Miasto to ludzie i przestrzeń, którą wypełniają oni sami oraz ich wytwory – i tym różni się ono w istocie od obszarów pozamiejskich. To piętrowe wypełnienie przestrzeni jest istotą miasta, a zarazem największym wyzwaniem, przed którym miasto staje.

Ogromna większość problemów w mieście albo znajduje odbicie w przestrzeni, albo po prostu ma charakter przestrzenny – ze względu na zwarty, „upakowany” charakter przestrzeni miejskiej. Widać też, dla kogo to miasto jest przeznaczone, a kto się w nim nie mieści – bo dyskryminacja, wykluczenie, niesprawiedliwość, nierówność też znajdują wyraz w przestrzeni. I na odwrót – **miasto sprawiedliwe** to takie, które przede wszystkim zapewnia sprawiedliwy dostęp do przestrzeni, równe prawa uczestnictwa w przestrzeni, nie tylko publicznej. Na przykład miasto grodzonych, zamkniętych osiedli staje się miastem apartheidu. Getta, slumsy, brak przestrzeni publicznych, dominacja ruchu samochodowego nad pieszym i komunikacją publiczną, bariery dla niepełnosprawnych, zagrożenia dla dzieci – to inne przykłady reglamentacji miasta, służącej głównie potrzebom jego najsilniejszych użytkowników. Takie zjawiska między innymi pozwalają nam mówić o **demokracji przestrzennej**, dzięki której ogół mieszkańców mógłby współdecydować i współtworzyć przestrzeń miasta, która dla nich przecież istnieje.

Problemy przestrzenne da się pogrupować. Można wyróżnić problemy lokalne, związane z określonym miejscem – umiejscowione, które mogą być też rozproszone, identyczne co do zasady, ale powtarzające się w innych miej-

scach miasta (np. ekspansja zabudowy w zieleń) oraz problemy ponadlokalne, obejmujące całe osiedla albo kilka osiedli, dzielnicę czy też całe miasto. Niektóre z problemów ponadlokalnych biorą się z rozprzestrzenienia się problemów umiejscowionych, inne mają charakter strukturalny i są ze swej istoty całościowe – dotyczą m.in. infrastruktury, środowiska, problemów ekonomicznych albo społecznych. Na przykład problemem strukturalnym całej aglomeracji poznańskiej lub Poznania jest hałas samolotów F-16 z bazy na Krzesinach, który słychać wszędzie czy też brak systemowych rozwiązań dla ruchu rowerowego – w układzie budowanych ścieżek nie ma logiki, nie są bowiem ze sobą połączone, nie tworzą funkcjonalnego systemu komunikacji rowerowej w mieście.

Zabudowa

„**Dogęszczanie**” nowymi obiektami istniejącej zabudowy polega na dodawaniu nowych budynków do skończonych, zamkniętych urbanistycznie osiedli głównie z lat 60. i 70. w przestrzeniach wolnych, przeznaczonych w pierwotnych projektach pod funkcje niemieszkalne – zieleń, rekreację, usługi publiczne. Tego rodzaju sytuacji – nie tylko w Poznaniu – jest mnóstwo. Jeden z powszechnych sposobów osiągnięcia tego stanu ilustrują przykłady poznańskich Rataj, Winograd, Górczyna. Deweloperzy odkupują tam działki położone między blokami dawno zbudowanych osiedli od ich pierwotnych właścicieli. Ludzi tych wywłaszczono uprzednio pod inwestycje celu publicznego. Ponieważ inwestycje te nie powstały w założonym czasie, właściciele odzyskali działki w postępowaniu zwrotowym. A że te osiedla nie mają zwykle planów miejscowych, deweloperzy korzystają z zasady „**dobrego sąsiedztwa**” i uzyskują warunki zabudowy dla budynków podobnych do tych, które już istnieją, ewentualnie nieco tylko większych. Jednak ten tryb generuje nowe problemy – wynikające z nadmiernej w stosunku do pierwotnie założonego wypełnienia przestrzeni nowymi mieszkańcami. Warunki zabudowy nie służą bowiem zaspokojeniu ich roszczeń i potrzeb. Przestrzenie te są nie dość dobrze skomunikowane – dróg jest za mało, są zbyt wąskie, komunikacja publiczna jest za daleko, eksterminuje się lokalną zieleń, lokalne usługi publiczne są zbyt skromne itd. Znany jest skandaliczny przypadek, że w jednym z takich miejsc brakowało kanalizacji – dłuższy czas do obsługi sporej wielkości osiedla domów wielorodzinnych używano wielkich szamb.

Problem ten polega również na wbudowywaniu nowych bloków i ich zespołów w wolne przestrzenie, zwykle w otoczenie kameralnej zabudowy jednorodzinnej, albo wieżowców w niskie lub średniowysokie zespoły bloków lub kamienic. Nawet planowanie wysokościowców na obszarze lokalnie niezabudowanym, jak to miało być na poznańskiej Starołęce, gdzie wydano warunki zabudowy dla stupa piętrowego punktowca – w założeniu najwyż-



Przykład generowania chaosu przestrzennego przez "dogęszczanie" – osiedle Górczyn w Poznaniu: pomiędzy wieżowce stanowiące zaprojektowany w latach 70. jako całość zespół urbanistyczny, wbudowano kolejne, o większej kubaturze, wykorzystując tereny zajmowane przez parkingi, place zabaw i boiska, w oparciu o wydane prawomocnie warunki zabudowy (fot. Lech Mergler)



szego w Polsce (inwestor zniknął). By takie praktyki były możliwe, wykorzystuje się rozporządzenie ministerialne określające jedynie minimalny, nie zaś maksymalny promień, w którym bada się warunki „dobrego sąsiedztwa”. Ten zapis teoretycznie pozwala postawić wieżowce na pustym placu w dzielnicy zaprojektowanej jako „**miasto-ogród**” tylko dlatego, że kilometr lub dwa dalej, nawet po drugiej stronie rzeki, stoją jakieś wieżowce. Jednym z bardziej skrajnych przykładów takiej patologii jest dokończane właśnie osiedle na poznańskim Marcelinie: bloki sięgające dziewięciu kondygnacji powstają z poszanowaniem zasady „dobrego sąsiedztwa”, choć sąsiedztwem z jednej strony jest las komunalny, z drugiej tereny przemysłowe, z trzeciej – sady owocowe. Analiza urbanistyczna sięgnęła jednak kilometr dalej, ponad dwujęzdną arterią komunikacyjną. Skutki i koszty jak w akapicie powyżej.

Obok zagrożeń dla „kwalifikowanych” terenów zieleni (parki, skwery, zadrzewienia przyuliczne czy ogrody działkowe), zwłaszcza tych planowanych, chodzi przede wszystkim o bardzo liczne „**zielone nieużytki**” (czy, jak kto woli, „chaszczki”), lasy miejskie, tereny zalewowe, łąki, zieleń wokół fortyfikacji i inne. Podstawowe zagrożenie ma tu charakter mentalny, zarówno po stronie biznesu, władz, jak i mieszkańców – zieleń jako taka, poza pielęgnowanymi ogrodami lub parkami, nie stanowi sama w sobie wartości, lecz jest traktowana jako zasób terenu pod inwestycje, często uciążliwy w utrzymaniu (pielęgnacja, sprzątanie itd.). W zasadzie nie ma przepisów, które chroniłyby taką spontaniczną zieleń – poza wskazaniem nasadzeń kompensacyjnych w przypadku wycinania dorodniejszych drzew i starszych krzewów. Nie chodzi tu bowiem o obszary **Natura 2000** – rezerваты, użytki ekologiczne albo parki narodowe czy lasy komunalne. Nawet poznańskie kliny zieleni, nominalnie chronione, są kawałek po kawałku zabudowywane, ponieważ stanowią atrakcyjne tereny w części położone blisko samego centrum. Głównie w związku z tym procesem została zdefiniowana (roboczo) kategoria planu miejscowego. Określa się go jako „ochronny”, co oznacza, że podstawową jego rolę jest ochronienie cennych przyrodniczo terenów zieleni przed zabudową. Taki plan może bronić na przykład otoczenia rezerwatu przyrody, którego już nie obejmuje Prawo o ochronie przyrody – przykładem jest przypadek Rezerwatu Żurawiniec. Zamierzano zabudować działkę bezpośrednio do niego przylegającą, jednak plan miejscowy temu zapobiegł. To prawo działa w dwie strony – przykładowym kuriozum jego odwrotnego zastosowania jest plan miejscowy dla osiedla Bielniki, „wykrojony” z południowego klina zieleni, uchwalony w 2007 roku specjalnie dla dewelopera, aby jego osiedle mogło pochwalić się atrakcyjnym otoczeniem.

Agresja budowlana wobec zieleni ma też inny wymiar, strukturalny. Na etapie projektowania inwestycji określa się udział zabudowy oraz powierzchni biologicznie czynnej (czyli niezabetonowanej) w powierzchni działki – w MPZP oraz WZ. Cały czas trwa walka o to, by ze względów komercyjnych

pierwszy parametr był jak najwyższy, drugi zaś jak najmniejszy. W efekcie nowe osiedla deweloperskie bardzo przypominają parametrami kamienice czynszowe – każda piędź ziemi jest komercyjnie wykorzystana, za teren zieleni uznaje się zaś np. ażurowe betonowe podjazdy dla samochodów, które w założeniu ma porastać trawa. Dodać do tego trzeba stopniową eksterminację najcenniejszego dla mikroklimatu liściastego drzewostanu wysokiego, który zastępują zwykle niekłopotliwe iglaki, często nawet karłowate.

Problemy z zabudową polegają również na ekspansji komercyjnego budownictwa mieszkaniowego na tereny w Studium przeznaczone pod działalność gospodarczą, przemysł i usługi. W Poznaniu jest szereg takich miejsc, gdzie dzięki warunkom zabudowy całe osiedla powstają na terenach przeznaczonych pod fabryki i wysokie technologie albo tuż obok nich – na Dębcu, Podolanach, Marcelinie, Naramowicach. Stoją za tym inne walory lokalizacyjne tych miejsc, na przykład bliskość centrum, dobra infrastruktura techniczna, sąsiedztwo terenów zieleni. W tle odkryć można założenie, które jest groźbą dla działających na takim terenie, zgodnie z jego przeznaczeniem, zakładów wytwórczych – ich przyszłość jest policzona, bo zdominuje je funkcja mieszkaniowa. Bywa też odwrotnie, jak w przypadku największej w regionie fabryki Volkswagena, którą nierozważną decyzją sprzed lat umieszczono w pobliżu leśnego osiedla, w pasie lasów komunalnych na wschodzie Poznania. Inny rodzaj drastycznego sąsiedztwa przynosi gwałt na wartościach historii i kultury – najbardziej skrajny przykład w Poznaniu to osiedle o dość kiepskiej architekturze, wybudowane nad Wartą na wprost katedry, zasłaniające panoramę Ostrowa Tumskiego (mit początków państwa polskiego) i zagrażające całkowicie dostęp do rzeki (patrz zdjęcia na następnej stronie).

Istotnymi problemami przestrzennymi są **lokalizacje uciążliwych dla otoczenia obiektów**, takich jak lotniska, oczyszczalnie ścieków, elektrociepłownie, spalarnie odpadów, arterie komunikacyjne, linie energetyczne... Wielkim nadużyciem, zwłaszcza władz, jest propagowanie imperatywu karnego znoszenia uciążliwości przez mieszkańców, bo właśnie „tego od nich wymaga życie w mieście”. Chodzi o hałas, odory, zanieczyszczenia, wibracje, nadmierny ruch pojazdów, promieniowanie elektromagnetyczne. Nie żyjemy w miastach XIX-wiecznych i nie ma powodów, żeby mieszkańcy musieli pokornie akceptować radykalne pogorszenie warunków zamieszkania. Zwłaszcza że zbyt często jego przyczyną skrywaną za fasadą hasel o ofiarności *pro publico bono* kryją się partykularne korzyści, zaniedbania, brak kompetencji albo staranności. Niektóre z tych dolegliwości można wykadziwić w postępowaniach środowiskowych i albo w oparciu o oceny środowiskowe blokować lokalizację, albo potem żądać odszkodowania. Inne są „bezkarne” – na przykład odory ze spalarni albo oczyszczalni (brak norm) czy też hałas (patrz studium przypadku dotyczące bazy samolotów **F16 na Krzesinach**, str. 213-219). Lokalizacje centrów handlowych są pochodną politycznej woli władz. Trudno znaleźć metodę weryfikacji trafności tych dążeń – może poza wyborem władz o innej woli politycznej.



Demonstracja w lutym 2007 r. przeciw sprzedaży deweloperowi miejskiego terenu na Jeźcach przy ul. Gajowej z zabytkową zajezdnią tramwajową pod supermarket i apartamenty. Od lewej: przemarsz przez miasto, wiec pod siedzibą Platformy Obywatelskiej, happening pod Urzędem Miasta ze spalaniem makiety supermarketu (fot. Krzysztof Ulas).

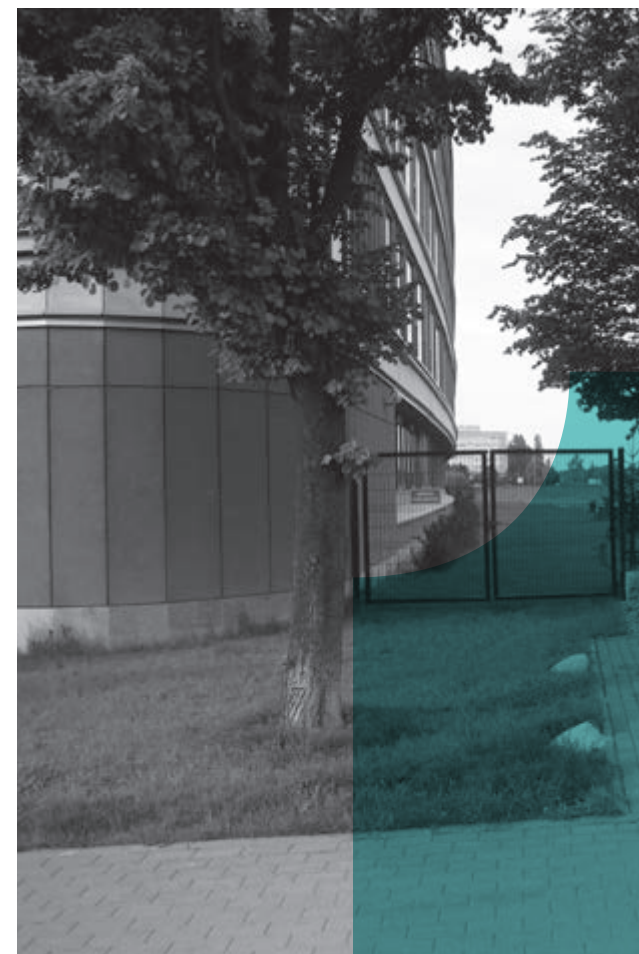
Poniżej – wystąpienie mieszkańców na sesji rady miasta w styczniu 2008 r., poświęconej uchwaleniu zmian w studium przestrzennym dla Poznania (fot. Krzysztof Ulas).



Zabudowany w trybie decyzji o warunkach zabudowy brzeg Warty. Obiekt zasłania panoramę Katedry i Ostrowia Tumskiego od strony Starego Rynku (po lewej), jednocześnie uniemożliwia dostęp do nabrzeża (po prawej). (fot. Lech Mergler)



Degradację centrum miasta ilustruje standard oferty handlowej na do niedawna reprezentacyjnej ulicy Św. Marcin – fotografia po prawej (fot. Lech Mergler)



Komunikacja

Komunikacja, czyli systemy służące przemieszczaniu się ludzi w mieście oraz przewożeniu dóbr materialnych (transport), jest w szczególności sposobem powiązana z przestrzenią i w nią wpisana. Mniej istotna jest w tym momencie czysta „przestrzenność” tego systemu, czyli to, że zajmuje on i na swój sposób wypełnia, przestrzeń w mieście. W Poznaniu powierzchnia zajmowana przez ulice, place i parkingi jest porównywalna z tą, którą zajmuje zabudowa kubaturowa. Ponadto – elementy systemu komunikacyjnego takie jak gigantyczne parkingi (np. przy centrach handlowych) albo miejsca parkingowe wypełniające samochodami każde wolne miejsce, są znaczącym elementem przestrzeni miasta.

„Przestrzenność” systemu komunikacji (głównie dróg) determinuje jego funkcjonalność – po prostu przestrzeń miast, zwłaszcza ciśniejszych dzielnic położonych bliżej centrum, jest tak ograniczona że uniemożliwia zwiększenie przepustowości dróg przez ich poszerzenie. Funkcjonalny transport nie może zatem być budowany przez pożeranie przestrzeni miasta przez beton drogowy. Ten pogląd nie jest jeszcze zbyt popularny i – poza słabo obowiązującymi ideami transportu zrównoważonego – żadne mocne prawa go nie narzucają.

Dobrze zaprojektowane oraz we właściwym czasie zrealizowane rozwiązania komunikacyjne mają ogromną **moc miastotwórczą** i kreatywną wobec ładu przestrzennego – rozwój miasta harmonijnie podąża za dobrze wytyczonymi szlakami komunikacyjnymi. Oznacza to, że rozwiązania komunikacyjne wyznaczają i organizują rozwój, kształt przestrzenny miasta. Można to robić przez plany miejscowe dla odcinków dróg/ulic. Jednocześnie powszechny jest żywioł działający w przeciwną stronę, mający wciąż priorytet polityczny, a mianowicie intensyfikacja ruchu samochodowego, zwłaszcza w obszarach intensywnej, śródmiejskiej zabudowy mieszkaniowej. Koszmar życia w śródmieściu zakorkowanym, zastawionym samochodami – to jeden z powodów ucieczki na peryferie, w jednym rzędzie z odorem spalin, hałasem, tłokiem itd. Transportowy żywioł radykalnie degradowuje przestrzeń miasta i jest jednym z istotniejszych czynników suburbanizacji – procesu polegającego na ucieczce mieszkańców z miast, a zwłaszcza ich centrów, do gmin satelickich. Poznań jest liderem tego procesu w Polsce: w podpoznańskich gminach powiatu ziemskiego zamieszkuje już ok. 300 tys. osób i liczba ta dynamicznie rośnie.

Infrastruktura i środowisko

Nierozwiązane problemy z infrastrukturą, czyli niezaspokojone potrzeby, które ona obsługuje, ujawniają się w postaci problemów w innych sferach, przede wszystkim związanych ze środowiskiem przyrodniczym i w pewnym stopniu także z wykorzystaniem przestrzeni miasta. Oto przykład:

przez szereg lat władze miasta tak interpretowały przepisy, że nie zezwalały na zabudowę, przede wszystkim mieszkaniową, jeśli nie mogły zagwarantować w danym miejscu budowy podstawowej infrastruktury drogowej oraz technicznej. Ponieważ duża część prawobrzeżnego Poznania była pozbawiona kanalizacji sanitarnej, ogromne tereny w rejonie peryferyjnego osiedla Szczepankowo, dość dobrze skomunikowane z resztą miasta (przez tak zwaną trasę katowicką), znakomicie nadające się pod budownictwo jednorodzinne, były pod tym względem przez dwadzieścia lat zablokowane. Władze nie zgadzały się na budowę domostw z szambami. W tym czasie dziesiątki tysięcy ludzi wyprowadziły się z Poznania do sąsiednich gmin, by mieć domek z ogródkiem, na Szczepankowie zaś pozostały setki hektarów niezagospodarowanych ugorów.

Inny charakter, dość typowy, ma problem na Naramowicach: brak środków na nowe drogi i ulice z jednej strony hamuje rozbudowę dzielnicy. Z drugiej strony – zrealizowana już zabudowa tak obciąża istniejące drogi, że wyjazd z Naramowic do centrum bez korków jest niemożliwy. W innych miejscach w Poznaniu brak albo niewystarczająca przepustowość kanalizacji burzowej powoduje stałe podtapianie posesji, zalewanie piwnic i ulic. Wszystko to razem może postawić pytanie o rozwiązanie tego problemu. Z punktu widzenia jakości zagospodarowania przestrzeni infrastruktura i systemy instalacji technicznej powinny wyprzedzać zabudowę dla komfortu zamieszkania, podobnie jak systemy komunikacyjne. Ale brak środków publicznych blokuje ich budowę na długie lata. Czy w takich okolicznościach lepiej wstrzymać zainwestowanie przestrzeni miejskiej i zaryzykować emigracją części mieszkańców? Czy też zezwalać na inwestowanie bez pełnego uzbrojenia, a potem ponieść ekologiczne i społeczne konsekwencje?

Problemy społeczne i własnościowe

Fenomen własności, „odkrytej” jak gdyby na nowo u progu transformacji, jest jednym z głównych generatorów problemów z przestrzenią w mieście. Dużego znaczenia nabral fakt, że jedni obywatele są podmiotami własności, inni nie, a sama własność stała się źródłem dynamiki w przestrzeni miejskiej. Przede wszystkim chodzi o własność prywatną, ale także własność rozmaitych osób prawnych, w tym instytucji i podmiotów publicznych, państwowych i komunalnych. „Nowość” (nowa jakość) polega na autonomii (wolności) właściciela w zakresie dysponowania własnością dla jego własnej korzyści, co jest jednym z jego praw podstawowych. Dla przestrzeni miasta oznacza to, iż na początku transformacji ruszyła bezosobowa gra o tę przestrzeń, w której każdy gracz chciał wygrać jak najwięcej. Przy tym możliwości „odgórnego” harmonizowania wyników tej gry znacznie się zmniejszyły w stosunku do realiów z okresu PRL-u. W Poznaniu ok. 90 proc. zasobów mieszkaniowych (domów, kamienic, mieszkań) znajduje się w prywatnych

rękach. Proste schematy, którymi rządzi się własność – prywatne *versus* publiczne – są nieadekwatne, zwłaszcza w kontekście dynamiki inwestycyjnej, przekształcającej przestrzeń. Obecnie toczące się gry przebiegają raczej według schematu jedna własność *versus* inna własność, przy założeniu neutralności prawa, acz niebezstronności – wieloznaczność przepisów daje bowiem swobodę działania rzeszom prawników.

Konsekwencje tej sytuacji dla przestrzeni miasta są rozmaite. Dzieli się ona coraz wyraźniej na obszary – dzielnice lepsze i gorsze, tzn. atrakcyjniejsze i te coraz bardziej zdegradowane. Kapitał odpływa z obszarów starej zabudowy (śródmiejskiej), prywatny wspierany przez publiczny (konieczne nakłady na infrastrukturę), głównie na peryferie, gdzie powstają osiedla deweloperskie i centra handlowe. Dzielnice centralne, z dominacją prywatnej własności kamienic, degradują się materialnie i społecznie jako obszary biedy, wykluczenia i patologii. A kto może – zarówno mieszkańcy, jak i biznes – je opuszcza. To jest rezultat gry pomiędzy starą własnością, małą i średnią, a nową – dużą. Odbywa się to przy udziale władz. Część nowego kapitału to kapitał spekulacyjny, którego działania także widać głównie w dzielnicach śródmiejskich („czyszczenie kamienic”, spekulacja nieruchomościami przy okazji programów rewitalizacji).

Przejawem dzielenia miasta na obszary lepsze i gorsze jest rozrost grodzonych osiedli, symboli „nowej przestrzeni” – zamkniętej przestrzeni prywatnej. Symbolem z przeciwnego bieguna są „urzędowe getta” – powstające z inicjatywy władz osiedla kontenerów mieszkalnych, mające pełnić funkcję lokali socjalnych dla najuboższych. Do charakterystycznych przejawów hierarchizacji przestrzeni należy dodać kreowanie „czekoladowych fragmentów miasta” (za Andrease Billertem) – czyli fasadową rewitalizację miejsc reprezentacyjnych, zwykle w obszarze historycznego centrum, w ogólności zdegradowanego. W Poznaniu jest to na przykład tak zwany Trakt Cesarsko-Królewski od Katedry do Zamku albo ciąg deptaków od Starego Browaru po Stary Rynek – graniczący z obszarami biedy i degradacji. Do tych rosnących nierówności w przestrzeni należy dodać zaniechanie przez władze potrzeb rozwojowych całych dzielnic, które nie są ani zbyt atrakcyjne dla biznesu, ani reprezentacyjne, więc pozostają skrajnie niedoinwestowane, od poziomu potrzeb podstawowych: gruntowe ulice, oświetlenie, instalacje, szkoły itd. (Dębiec, Morasko, Bałtycka, Zawady, Fabianowo i in.).

Siła własności, nawet tylko publicznej, przynosi przestrzeni miasta mnóstwo problemów. Miasto Poznań, gospodarz, nie potrafi opanować rozproszenia zarządzania swoimi własnymi terenami pomiędzy szeregiem agend i instytucji, by przypomnieć podany wcześniej przykład czterech z nich, spotykających się na jednym trawniku... Bardziej dramatyczne są jednak ciągnące się dziesięciolecia spory o wykorzystanie terenu w mieście między miastem, koleją, skarbem państwa, wojskiem a na dodatek – kościołem. Miejska

wspólnota samorządowa nie dość, że sama nie radzi sobie ze swoimi terenami, to jest też bezsilna wobec tak zwanych terenów wyłączonych z planowania przestrzennego. W Poznaniu największym skandalem urbanistycznym (ponad)dwudziestolecia jest fakt, że w centrum miasta leży odłogiem blisko 100 hektarów ugoru na tak zwanych „wolnych torach”, bo właściciele – miasto i kolej – nie były w stanie prozumić się w sprawie zagospodarowania tego najbardziej atrakcyjnego inwestycyjnie miejsca.

W znacznej mierze jest to funkcją autonomicznej lokalnej polityki miejskiej oraz globalnej polityki krajowej, o czym była już mowa – pole skutecznego działania społeczeństwa obywatelskiego w tym obszarze wydaje się stosunkowo nieduże.

Estetyka

Brzydota, chaos, niechlujstwo, bałagan, bezguście, degradacja – to stosunkowo powszechne zjawiska w przestrzeni miejskiej. Nie ograniczają się jedynie do ukrytych przed okiem gościa albo turysty peryferii, zakamarków czy podwórek. Temat zaczyna być rozpoznawany, pojawia się od jakiegoś czasu w publicystyce, wywołuje też żywiołowe reakcje społeczne. Tym, co najbardziej rzuca się w oczy, jest architektura (nowej zabudowy) i jej bardzo zróżnicowana jakość oraz zalew tzw. **reklamy zewnętrznej** – szyldów, billboardów, citylightów i innych form reklamy wizualnej eksponowanej w miejskiej przestrzeni publicznej. Wielokrotnie przywoływane tu słowo „chaos” jest określeniem trafnie oddającym stan rzeczy. Wydaje się, że w tej sferze najsilniej oddziałującym czynnikiem jest zmiana. Nie tylko wężiej rozumiana transformacja społeczno-ekonomiczna, lecz także jej szerokie konsekwencje kulturalne i kulturowe, obyczajowe i psychologiczne.

Oto bowiem całkiem dobrze widoczne są tereny wprawdzie zarządzane przez władze, ale przewlekłe zaniedbane – jak gdyby nadal obowiązywała niepisana norma z PRL-u, że publiczne znaczy niczyje. Z drugiej strony – kult własności prywatnej generuje domyślne przyzwolenie na samowolę albo niedbalstwo właścicieli nieruchomości, bo u siebie właścicielowi „wszystko wolno”. Wszystko – to znaczy przez szereg lat zaniedbywać ład i porządek na placu oczekującym na zabudowę albo wieszać jakiegokolwiek reklamy na ścianie nieruchomości – często bez zezwolenia. Rozumienie własności, które się rozprzestrzeniło, tłumaczy ją przede wszystkim jako zestaw uprawnień, pomija jednak powinności ciążące na właścicielu. Dziwi publiczne przyzwolenie na taki stan rzeczy – także wśród władz, które kapitulują przed „świętym prawem własności”. Ta sfera pozwala zaobserwować ewolucję kanonów estetyki przestrzeni, również pod wpływem wzorów ze świata. Dobrym przykładem może być temat „mebli miejskich”. Silnymi tendencjami są tradycjonalizm i historycyzm, widoczne w wysypie pomników tradycyjnych w formie, architekturze kościołów



Śródmiejska ulica Poznania, reprezentacyjny Św. Marcin, na całej długości jest w taki sposób "udekorowana" reklamami, wskazującymi także na degradację tej ulicy pod względem standardu oferty handlowo-usługowej... Jest to śródmiejski standard, nie wyjątek. (fot. Lech Mergler)

3.2

– Anatomia konfliktów o przestrzeń

Problemy z przestrzenią mogą, choć nie muszą, stać się konfliktami społecznymi.

Jeśli nie pojawiają się możliwe rozwiązania problemu, który dla kogoś jest szczególnie dolegliwy, może on wejść w fazę przewlekłą, czyli przeciągnąć się w czasie, nabrać autonomicznej dynamiki. Wówczas wokół niego mobilizują się zainteresowane grupy i podejmują samodzielne działania, by wywalczyć rozwiązanie zgodne ze ich potrzebami i wyobrażeniami. Konflikt ma swoją **strategię i dramaturgię**, swoich liderów i swoje autorytety, scenę oraz często widownię, którą bywa społeczność całego miasta.

Konflikty mogą zaistnieć w sposób formalny (np. w postaci skargi, zażalenia, odwołania, pozwu i następującej po nich procedury) albo nieformalny – zbieranie podpisów pod petycją, przez demonstrację. Bez samoorganizacji mieszkańców i podjęcia publicznego działania w sprawie problemu nie można mówić o aktywnym konflikcie. Narzekanie i gadanie to jeszcze nie konflikt. Okazuje się, że większość znaczących konfliktów społecznych w mieście to konflikty o przestrzeń. W dużej części polegają na tym, że mieszkańcy występują w obronie warunków życia w swoim miejscu zamieszkania, których pogorszeniem, w ich przekonaniu, grozi zmiana – planowana czy też przewidywana – w otaczającej przestrzeni. Takie reakcje zostały już sklasyfikowane i opisane w literaturze jako wspomniany syndrom **NIMBY** albo **BANANA** (Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything – nie buduj niczego w pobliżu czegokolwiek) – w sposób deprecjonujący działania mieszkańców. Literatura wskazuje też jednak, że z inicjatyw typu NIMBY wynikają często pozytywne konsekwencje, następuje

integracja lokalnych społeczności i rośnie społeczeństwo obywatelskie – nie tylko protestujące. Zamieszczone tu studia przypadków przytaczają kilka wybranych przykładów dużych i przewlekłych społecznych konfliktów o przestrzeń w Poznaniu, całościowo rozgrywanych, które skończyły się różnie, ale na nich wyrosły istotne inicjatywy społeczne, łącznie ze stowarzyszeniem My-Poznaniacy. Racjonalnie rozgrywany konflikt niesie mnóstwo pozytywnej, społecznej energii, która w innych („łagodniejszych”) okolicznościach pozostaje nieujawniona. A zatem konflikty mogą odgrywać wyzwalającą rolę w społecznej samoorganizacji. Jest to jeden z powodów, dla których poświęcamy im tyle uwagi.

Trójkąt: władza-biznes-mieszkańcy

W ogromnej większości sytuacji formalnych postępowań – przykład administracyjnych o warunki zabudowy, lokalizację inwestycji celu publicznego, środowiskowych, o zgodę na wycięcie drzew, oraz wspierających, a także społecznej partycypacji w pracach nad planami miejscowymi – „**trzecią stroną**” obok władz i mieszkańców jest podmiot biznesowy, najczęściej deweloper. Inwestor jest stroną w sensie formalnym – gdy jest wnioskodawcą w postępowaniu administracyjnym lub autorem wniosku o zmianę planu miejscowego czy jego uchwalenie – albo nieformalnym – kiedy jest beneficjentem postępowania urzędowego, choć nie uczestniczy w nim bezpośrednio jako podmiot.

Każdy z trzech aktorów w tym „trójkącie dramatycznym” ma właściwą sobie charakterystykę i strategię. Jak już wspominaliśmy, układ sił w trójkącie jest taki, że „władza” ma władzę, czyli podejmuje decyzje prawnie wiążące dla pozostałych aktorów i lokalnej społeczności. Nie jest to jednak władza absolutna, więc kancelarie prawne, na które stać biznes, są w stanie podważać te decyzje na płaszczyźnie prawnej. **Strona najsłabsza** to działający społecznie mieszkańcy, zarówno ze względu na brak władztwa, jak i środków umożliwiających zatrudnienie prawników albo niedobór takich zasobów jak profesjonalny, etatowy aparat biurowo-wykonawczy, robiący w ramach pracy to, co my jako społecznicy robimy poza pracą. Nie można też pomijać generalnego społecznego *desinteressementu* wobec spraw publicznych, które objawia się różnorako – począwszy od absencji wyborczej, na braku zorganizowania i uczestnictwa kończąc. To temat powszechnie znany i dobrze opisany. Ale to jeszcze nie wszystko. Nie zawsze potencjały „wymierne” (zasoby i ich aplikacje, poparcie) ostatecznie rozstrzygają o sprawie. Tam, gdzie w grę wchodzi jakiś rodzaj uznaniowości lub decyzja ma wprost polityczny (w sensie polityki lokalnej) charakter, atutem w grze są także argumenty publiczne, opinia społeczna.

Na przykład w Poznaniu powszechny jest tradycyjny społeczny respekt wobec władzy, wzmacniany przez retorykę troski o interes miasta jako ca-

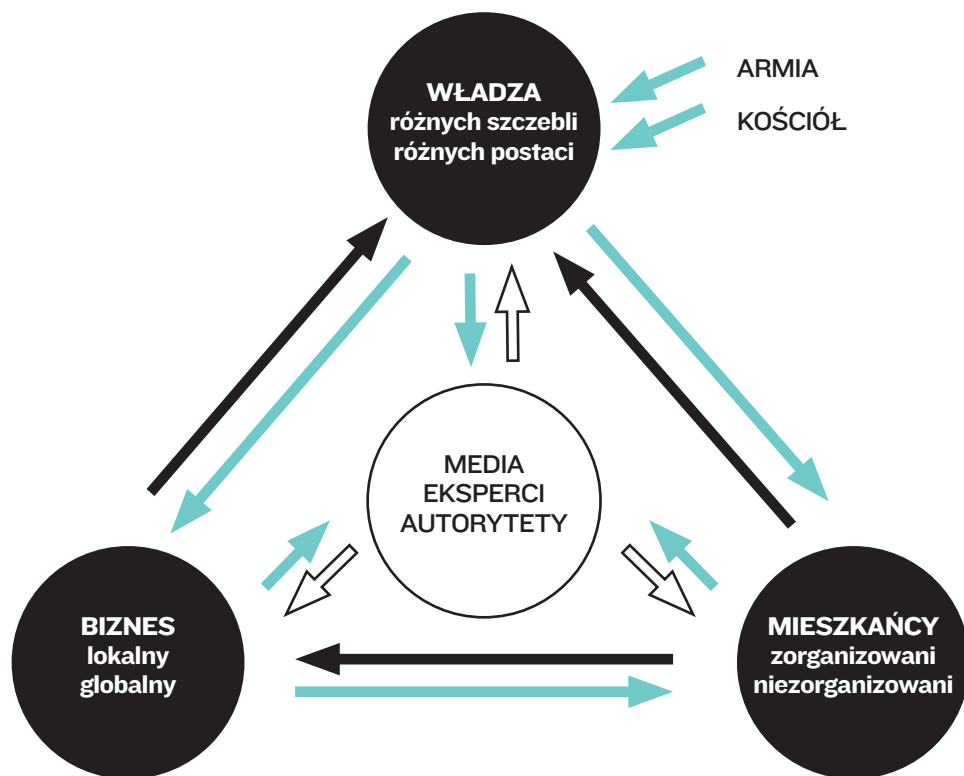
łości i jego rozwój. Przewyciężenie monopolu władzy na jedynie słuszną prawdę o tym, na czym polega interes całego miasta, było dużym osiągnięciem społecznym. Ponadto, w Poznaniu **retoryka konkretności** finansowo-gospodarczego ma silne oddziaływanie – ogłaszane publicznie kalkulacje wymiernych, rzeczowych korzyści (płynących na przykład z komercyjnej inwestycji) mogą liczyć na przychyłność publiczności, nawet jeśli są cząstkowe, nie ma w nich mowy o towarzyszących korzyściom kosztach lub pomija się fakt, że w istocie korzyści odniesie głównie jeden podmiot. Na tym tle od dawna władza i biznes nad Wartą dobrze ze sobą rezonują, ponieważ – według stereotypu – Poznań jest przecież „miastem biznesu”. Praktycznie oznacza to domyślny sojusz tych dwóch aktorów przeciwko „roszczeniom” mieszkańców, nawet bez doszukiwania się podtekstów korupcyjnych czy szemranych koneksji rozpalających emocje i wyobraźnię. Paradoksalnie biznesowo-polityczny sojusz przyczynił się do pewnej skuteczności działań mieszkańców – przez grzech pychy, nadmiernej pewności siebie i lekceważenia innych racji. Najpierw pojawiło się zaskoczenie, że coś takiego jak trzeci wierzchołek trójkąta w ogóle istnieje, bo wcześniej nikt „z zewnątrz” się nie wtrącał do podejmowanych (realnie) w gabinetach decyzji. Potem okazało się, że jakość decyzji, podejmowanych w przekonaniu, iż nikt trzeci i bardzo zainteresowany ich nie sprawdza, jest tak niska, że udawało się je mieszkańcom podważać w instancjach odwoławczych, nawet bez wsparcia drogich kancelarii. Obecnie te decyzje bywają lepsze i nie zawsze są tak jednostronne jak dotąd, co jest istotnym osiągnięciem strony społecznej.

Podmioty w trójkącie konfliktów

Można podać szereg przykładów, które ilustrują powyższe stwierdzenia, niektóre z nich zawierają nasze studia przypadków. Istotne jest, że aktorzy w schematycznym trójkącie nie są monolityczni, mają różne strategie, a ponadto potrafią tworzyć zaskakujące **koalicje**.

Ze strony społecznej początkowo do starcia z władzami podchodziły nieformalne grupy mieszkańców, które z czasem się formalizowały na dwa sposoby. Zakładały lokalne **stowarzyszenia zwykłe**, nierejestrowane, żeby móc występować do władz jako pewien określony podmiot zbiorowy. Można ich wyliczyć w całym mieście kilkadziesiąt, niemal na każdym osiedlu powstało bowiem lokalne stowarzyszenie, skryształizowane wokół konfliktu z władzami o jakiś fragment przestrzeni. Drugi sposób formalizacji to wchodzenie mieszkańców do **rad osiedli**, wzrost ich znaczenia oraz stanowczości. Nadal zdarzają się rady „spolegliwe” wobec władz, głównie te, na których czele stoi radny miejski z klubu prezydenta. Inne znajdują się niejako w stanie uśpienia, jednak standard wyznaczają obecnie rady bardzo aktywne i niepokorne. Nie mają one osobowości prawnej, stąd zapotrzebowanie na takie

TABLICA 5. PODSTAWOWY „TRÓJKĄT KONFLIKTÓW” O PRZESTRZEŃ MIEJSKĄ.



Źródło: opracowanie własne

organizacje jak My-Poznaniacy, które mogą występować formalnie w postępowaniach administracyjnych w imieniu społeczności lokalnych, zwykle na ich prośbę.

Struktura podmiotów po stronie biznesu jest słabo rozpoznana, bo to środowisko dyskretne. Ale nie tylko „ulicy” wiadomo, które firmy w Poznaniu „mogą więcej”, a które najczęściej. Kilkanaście nazw (nazwisk) stale przewija się w mediach, a my znajdujemy je w dokumentach urzędowych. Stosunkowo mało jednorodna jest grupa władz, ale ma to o tyle mniejsze znaczenie, że podział kompetencji i odpowiedzialności w samorządzie, dający wielką przewagę władzy wykonawczej, jednoznacznie rozstrzyga, „kto tu rządzi”. Zdarzało się, choć rzadko, występować spolegliwej zwykle radzie miasta przeciw prezydentowi (np. w sprawie Parku Rataje) albo europosłowi przeciw radnym miejskim ze swojej partii (MPZP dla Sołacza). Bywało, że jeden wydział ma inne zdanie na temat kwestii przestrzennych niż drugi, czasem marszałek czy wojewoda uchylali decyzje prezydenta (według właściwości w sprawie). Trudno jednak mówić, że chodzi o istotne różnice spojrzeń na rozwój przestrzenny, a zwłaszcza regularne konflikty na tym tle, wewnątrz obozu władzy. Dlatego dla społecznych uczestników konfliktów o przestrzeń wewnętrzne tarcia i spory w obozie władzy w Poznaniu (Ryszard Grobelny z zapleczem plus Platforma Obywatelska) nie miały znaczenia, choć personalnie często między nimi iskrzyło, nie tylko dzięki sporom z opozycją.

Strategie i koalicje

Zaskakujące natomiast może się wydać, że z upływem czasu w „trójkącie konfliktów” zaczęły się formować **koalicje wcześniej niewyobrażalne** i nadal dla części „nieprzejednanych” działaczy nie do przyjęcia. Chodzi o nieformalne współdziałanie lub porozumienie podmiotów społecznych z władzami – w konfliktach o przestrzeń toczonych z biznesem, konfliktach zarówno władz, jak i mieszkańców. Chodzi też o mniej krępujące, acz jeszcze śladowe – dogadywanie się mieszkańców z biznesem w jego problemach z władzami. Wszystko to było naszym udziałem i służyło zadbaniu o przestrzeń miasta, zmieniał się tylko partner – na tego, który akurat sprzyjał interesowi mieszkańców.

„Współdziałanie” z władzami nie jest przypadkowe i wynika wprost z istniejących regulacji prawnych oraz statutu organizacji. Aby uchronić jakiś teren przed zagospodarowaniem w sposób niezgodny z jego przeznaczeniem, należy opracować i uchwalić plan miejscowy, co jest czasochłonne. Bywa dość często, zwłaszcza w atrakcyjniejszych lokalizacjach, że planu wprowadzić jeszcze nie ma, ale inwestor już zdążył wystąpić o warunki zabudowy dla inwestycji lukratywnej, gwałcącej jednak ład przestrzenny. W takim przypadku można zawiesić procedurę ich ustalania na 9 miesięcy, jednak czasem to nie wystarcza na uchwalenie planu. Wówczas organizacja społeczna, któ-



Wystąpienie Ewy Staniewskiej z zarządu stow. My-Poznaniacy na sesji rady miasta we wrześniu 2008 r., w ramach dyskusji nad uchwałą o przyjęciu Programu Drogowego na lata 2008-15, deklaratywnie zakładającego priorytety dla transportu zrównoważonego, faktycznie utrwalającego dominację samochodu (fot. Krzysztof Ulas)

ra przystąpi do postępowania o te warunki zabudowy jako strona, jest jak „manna z nieba”. Zdarza się, że jej udział może przeciągnąć postępowanie administracyjne na tyle długo, że władze zdążą uchwalić plan miejscowy, co przerywa procedurę ustalania warunków zabudowy. Warunek – władzom (prezydentowi) musi zależeć na ochronie terenu. Częściej niestety zdarza się tak, że władzom na tym nie zależy i organizacja sama z siebie dokonuje tego, o czym była mowa powyżej, a rada miasta stara się, albo i nie, przyspieszyć przyjęcie planu miejscowego.

Zdarzało nam się występować jako strona postępowania środowiskowego, które dotyczyło inwestycji na terenie przemysłowym. Staraliśmy się ją wesprzeć, bo na to zasługiwała – wbrew obiekcjom władz, które w naszej ocenie starały się wyeliminować inwestora, bo wołałyby innego (sprawa w sądzie administracyjnym).

Poszczególni zbiorowi aktorzy „trójkąta” mają odrębne cele w rozgrywanych konfliktach. Tylko mieszkańcy kierują się w nich strategiami, które długoterminowo sprzyjają jakości przestrzeni miejskiej, ponieważ jest to ich miejsce życia, czują się z nim najmocniej i najtrwalej związani. Mają zatem obiektywny interes w tym, by ich otoczenie miało trwać i wysoką jakość. Inaczej niż biznes, który nie jest związany z miejscem, tylko z zyskiem – interesuje go wysoka stopa szybkiego zwrotu kapitału. Zdarzają się jednak wyjątki – biznes, który wkłada kapitał w inwestycje wysokiej jakości o długim okresie zwrotu, może stać się sojusznikiem mieszkańców i trwalej związać się miastem. Władza ma strategie **oportunistyczne**, średnio-okresowe, związane z długością kadencji, co nie służy kształtowaniu dobrej przestrzeni, która wymaga czasu, nie zaś szybkiego efektu.

To dodatkowo wzmacnia racje mieszkańców w konfliktach o przestrzeń – są jedyną stroną spontanicznie i bezwarunkowo zainteresowaną trwałym rozwojem jakościowym miasta. Propaganda często przedstawia zaangażowanie mieszkańców jako „**hamowanie rozwoju**” (paradoksalnie, bo zależy im na rozwoju, choć inaczej rozumianym), natomiast nie przedstawia bilansu oraz podziału strat i korzyści – pomiędzy inwestorem, miastem i społecznością lokalną. Opinia publiczna ukuła na takie sytuacje slogan: prywatyzacja zysków równa się uspołecznienie kosztów (strat). Czy jest jakiś powód, jakaś racja, dla której mieszkańcy mieliby nie walczyć o swoje warunki zamieszkania? Z jakiego tytułu mają być wyłączeni spod uniwersalnej, liberalnej zasady, iż każdy ma prawo zabiegać o swoje własne, partykularne interesy? Otóż można wykazać nie tylko narzędziami retoryki, lecz także na gruncie zasad prawa cywilnego, że nie ma żadnych powodów, by jedna strona odnosiła partykularne korzyści dzięki stratom innej. Natomiast jeśli interes publiczny wymaga ofiarności, to jej kosztami powinno się sprawiedliwie obciążyć wszystkie podmioty, nie zaś tylko stronę najsłabszą, czyli mieszkańców.

Wojsko, kolej, Kościół, uniwersytet

Z lokalnego doświadczenia oraz obserwacji wynika, że w grze o przestrzeń miejską uczestniczą jeszcze inni, potężni aktorzy instytucjonalni, często skonfliktowani i z miastem, i ze społecznością lokalną. W różnych regionach mogą to być trochę inne podmioty, ale wszędzie mają podobny ciężar gatunkowy. Ich podmiotowość ma charakter ponadlokalny i wpisuje się w konflikt między interesami lokalnymi a globalnymi, w tym wypadku – krajowymi. Ten konflikt wpływa destrukcyjnie na jakość przestrzeni miejskiej. Przestrzeń w tym konflikcie nie stanowi bowiem wartości samej w sobie, jest jedynie okolicznością, w której te podmioty realizują swoją ogólną misję. Ich siła oddziaływania bierze się z przywrócenia znaczenia autonomii własności – także instytucjonalnej – i jej polityczno-prawnej niezależności. Bywa, że podmioty te wchodzi w sojusze z innymi aktorami gry o przestrzeń, ale nie jest to regułą.

Te podmioty to przede wszystkim armia, Kościół, kolej i uniwersytet.

Wojsko jest praktycznie wyłączone z cywilnej jurysdykcji dotyczącej przestrzeni. Najbardziej dramatyczny problem z armią w Poznaniu został opisany w studium przypadku bazy samolotów **F16 na Krzesinach** (patrz str. 213-219). To konflikt wielki, przewlekły, totalny, destrukcyjny i beznadziejny – po kilku latach prób ujawniła się kompletna niemoc wszystkich organów i instancji miejskich oraz wojewódzkich wobec ignorowania miasta i aglomeracji przez wojsko. Pozostają jedynie sądy wydające wyroki odškodowawcze. Ten przykład pokazuje, że nie jest możliwe prowadzenie racjonalnej polityki przestrzennej, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne na skalę miasta i aglomeracji, a nawet województwa, jeśli decyduje tak daleko idących konsekwencjach dla rozwoju przestrzennego zapadają tak wysoko nad społecznością miasta.

Kościół jako historycznie wielki właściciel nieruchomości odzyskuje albo zabiega o uzyskanie nieruchomości zwykle w poprzek potrzeb i interesów miejskiej wspólnoty samorządowej. Nierzadki jest zatem sojusz władz, mieszkańców i nawet biznesu przeciw tym apetytom Kurii. W poznańskich sądach toczy się obecnie wiele spraw z powództwa kościelnego o grunty jakoby tej instytucji należne. Zapadło kilka wyroków. Najgłośniejszy i najbardziej dramatyczny jest konflikt o **budynek VIII Liceum Ogólnokształcącego**, który kuria odbiera miastu wbrew protestującej społeczności szkolnej i mieszkańcom.

Tereny kolejowe również podlegają jurysdykcji przestrzennej magistratu jedynie częściowo. Oznacza to, że na zagospodarowanie istotnych fragmentów miasta władze mają ograniczony wpływ. Blisko 100 ha bardzo atrakcyjnych terenów „**wolnych torów**” w centrum Poznania czeka od ponad 20 lat na zagospodarowanie. Porozumienie się z ich właścicielem, czyli koleją, do tej pory nie było możliwe. Przestrzeń w Poznaniu wkrótce skutecznie zdezor-

ganizuje konieczność zamknięcia licznych przejazdów kolejowych z powodu zwiększenia prędkości pociągów na zmodernizowanych liniach kolejowych. W Poznaniu brakuje ok. 45 wiaduktów nad torami, ale przejazdów jest więcej – to obrazuje skalę możliwych napięć na tym tle.

Uniwersytet jest jednym największych pracodawców w regionie, stanowi podmiot finansowo i politycznie niezależny od miasta i choć nominalnie podlega miejskiej polityce przestrzennej, ma wielką autonomię. Uniwersytet prowadzi niejednokrotnie działalność szkodliwą dla przestrzeni miasta, wyprowadza bowiem obiekty uczelni na peryferyjne Morasko. Spełniająca się dzięki środkom UE i rządowym utopia odizolowanego od miasta kampusu wyłącza społeczność uczelni z życia miasta i generuje problemy: przede wszystkim komunikacyjne, bo kilkadziesiąt tysięcy osób musi codziennie przemieszczać się na peryferie i z powrotem. Uniwersytet nie współpracuje z miastem w rozwiązywaniu tych problemów (np. brak zgody na przedłużenie linii tramwajowej do kampusu), a z okolicznymi mieszkańcami często wchodzi w konflikty z pozycji siły.

Media, eksperci, autorytety

To grupa uczestników konfliktów przestrzennych, którzy nie są dla nich konieczni, jednak ich udział jest istotny – szczególnie dla organizujących się wokół konfliktów mieszkańców. Jako niezainteresowani bezpośrednio, niekiedy bezstronni, ale ważni aktorzy życia publicznego, media wyznaczają warunki i przebieg dyskursu publicznego nad konfliktami. Powszechnie wiadomo, że jeżeli temat nie pojawia się w mediach, to praktycznie nie istnieje. Znaczenie tego faktu doskonale rozumieją politycy, radni, którzy zaczynają zachowywać się inaczej podczas debat na komisjach rady miasta, gdy pojawia się kamera, mikrofon, dyktafon dziennikarza, a on sam trwa na całym posiedzeniu i pilnie notuje. Media transmitują i dokonują translacji (z języka fachowego na „ludzki”) treści, które otrzymują od zainteresowanych stron. Kreowanie atrakcyjnych, komunikatywnych, a jednocześnie przekonujących informacji dla mediów to wielkie wyzwanie dla strony społecznej. W dużym stopniu od tego zależy, jakie i czyje racje media przedstawią opinii publicznej jako „słuszne”, jeśli w ogóle wprowadzą temat na publiczne forum. Mogą bowiem istnieć powody (wszak media żyją z reklam, a wielkim ich zleceniodawcą są podmioty rynku nieruchomości, zwłaszcza deweloperzy), by kontrowersyjny konflikt zamieść pod dywan. Ale może też być odwrotnie – kiedy uda się temat wykreować jako lokalną sensację.

Informacje o przedmiocie konfliktu, zwłaszcza oficjalne i kwalifikowane, mają przede wszystkim władze. Stąd wielkie znaczenie opinii ekspertów niezależnych od władz i biznesu. Trzeba pamiętać, że spora część z nich jest właśnie zawodowo zależna – albo od władz, albo od biznesu, jak choćby architektki czy urbaniści. W naszym doświadczeniu dobrym partnerem

okazały się organizacje branżowe, przede wszystkim oddział poznański Stowarzyszenia Architektów Polskich, zdecydowany i krytyczny w swoich ocenach, ogłaszanych publicznie. Niezależna, przynajmniej nominalnie, jest profesura i w szeregu spraw zabiera głos, jeśli jest do nich przekonana. Swoje znaczenie ma też głos ekspertów społecznych, czyli wyspecjalizowanych organizacji: na przykład ekologicznych, kulturalnych, zajmujących się sprawami społecznymi czy komunikacją. Do przekonania opinii publicznej co do racji strony społecznej konfliktu istotne jest, żeby te głosy ułożyły się we wiarygodną argumentację, którą media mogą chcieć nagłośnić.

Głos autorytetów, ludzi kultury, duchownych, osób zasłużonych, otoczonych publicznym szacunkiem itp. ma charakter uzupełniający, ale ważny, bo dodaje, powagi sporowi, lepiej więc mieć ich po swojej stronie. Władze i biznes rzadko odwołują się do autorytetów, bo najczęściej występują z pozycji siły. Miasto współczesne jest skazane na ciągłe negocjacje, w Polsce utrudnione przez bardzo niski poziom społecznego zaufania, w tym skrajnie niskiego zaufania mieszkańców wobec władz. Można z pewnym uproszczeniem przyjąć, że to brak negocjacji prowadzi do przekształcania się problemów przestrzennych w konflikty. Negocjacje są albo powinny być elementem uspołecznionego procesu planowania przestrzeni, bo po to jest planowanie przestrzenne, żeby minimalizować kolizje w przestrzeni miejskiej. Ponieważ jednak ta przestrzeń jest zagospodarowywana poza trybem planowania, przez jednostronne, ograniczone, gabinetowe decyzje o wydawaniu warunków zabudowy, konflikty przestrzenne są częste i poniekąd zrozumiałe. Zamiast rozmów nad rozwiązaniem problemu uprzedzających konflikt mamy liczne pola walk cywilnych.

Sytuacja w Poznaniu polega na tym, że podmioty społeczne są już dość silne, by blokować nieakceptowane przez mieszkańców działania władz wobec przestrzeni, przynajmniej niektóre, ale nie dość silne, by wymusić na nich realizację własnych projektów. Jednocześnie władze wciąż posiadają dostateczną moc, by zablokować aspiracje mieszkańców w tworzeniu koncepcji zagospodarowania przestrzeni, ale już nie dość silne, by przeforsować własne, w gruncie rzeczy wciąż jeszcze industrialne koncepcje. W rezultacie mamy sytuację jakby przejściową, czyli obustronny kliniec. W Poznaniu jest szereg miejsc przewlekłe „rozgrzebanych”, których już nie da się zagospodarować według pierwotnych, zwykle komercyjnych koncepcji, bo mieszkańcy nie pozwolą, bo jest kryzys, bo nie ma już inwestora. Jednak władze nie są w stanie przyjąć tego do wiadomości i, na przykład, w środku kryzysu finansowego zamrażają grube dziesiątki milionów w budowie wiaduktów nad nieistniejącą i już nierealną miejską autostradą, bo wciąż o niej marzą...

Jedyny sposób na konflikty to negocjacje przy planach przestrzennych – możliwie jak najbardziej uspołecznione.



Demonstracja-happening mieszkańców połączona z blokadą drogi dojazdowej do lotniska, przeciw lokalizacji bazy samolotów F-16 w Poznaniu-Krzesinach w czerwcu 2007 r., w związku z pokazami lotniczymi samolotów bojowych (fot. Katarzyna Jankowska)

PLAN MIEJSCOWY DLA SOŁACZA

Istota problemu

Dążenie biznesu inwestycyjnego do eksploracji walorów urbanistyczno-ekologicznych i historyczno-kulturowych najbardziej ekskluzywnej dzielnicy willowej Poznania, powstałej według koncepcji miasta-ogrodu, przez zabudowę terenów zielonych (ogródki działkowe, nieużytki), w tym otoczenia zabytkowego parku integralnie związanego z dzielnicą.

Ze względu na dwuznaczne zapisy studium zagospodarowania przestrzennego, dopuszczające i zieleni, i zabudowę, forsowany przez administrację plan miejscowy był/jest jedyną drogą uzyskania formalnych warunków koniecznych do uruchomienia komercyjnych inwestycji na tym terenie.

Charakterystyka miejsca

Sołacz to ekskluzywna dzielnica willowa Poznania, położona na północny-zachód od Śródmieścia, do którego bezpośrednio przylega wschodnią granicą osiedla. Zajmuje zbocza i dolinę rzeczki Bogdanki płynącej od zachodu do Warty. Leży w jednym z **kluczowych fragmentów zachodniego klina zieleni** – na obszarze, gdzie zwięza się on stopniowo i jak gdyby klinem wchodzi do Śródmieścia. Ma to wielkie znaczenie dla komfortu życia w centrum, bo przez niego do centrum dociera świeże powietrze z lasów w zachodniej części miasta. Od zachodu Sołacz przylega do lasu, z pozostałych stron jest otoczony intensywną zabudową mieszkaniową.

Dzielnica ta powstała na przełomie pierwszej i drugiej dekady XX wieku, z wsi przyłączonej do Poznania w 1908 roku, po zdemontowaniu pierścienia pruskich fortyfikacji, okalających obecne Śródmieście. Zajmuje dziś około 150 hektarów. Układ urbanistyczny Sołacza opracował prof. Joseph Stübben, znany w Europie architekt niemiecki, działający na przełomie XIX i XX wieku.

Ze względu na unikalne walory historyczne Sołacz jest od 1983 roku chroniony jako zespół urbanistyczno-architektoniczny wpisem do rejestru zabytków.

Zabudowa willowa oraz w mniejszości wielorodzinna dominuje na północnym, względnie wyższym zboczu doliny Bogdanki, natomiast na południowym, niskim i łagodnym, jest jej zdecydowanie mniej. Dominują tu ogródki działkowe i zielone nieużytki porośnięte zielenią spontaniczną. W ogrodach sołackich willi i na ulicach dominuje dorodny, blisko stuletni starodrzew. Nad samą Bogdanką położone są, obok ogródków działkowych, dwa parki. Znacznie większy, starszy i słynny jest **Park Sołacki** (ponad 14,5 hektara), w krajobrazowym stylu angielskim, w centrum którego spiętrzone wody rzeczki Bogdanki od przedwojnia tworzą zalewowy staw z bogatą linią brze-

Ze względu na jej unikalne walory historyczne, jest ona od 1983 roku chroniona jako zespół urbanistyczno-architektoniczny wpisem do rejestru zabytków.

gową. Drugi to **park Wodniczki**, o kilkadziesiąt lat młodszy. Wartościowym elementem Sołacza jest dwujezdniowa, około kilometrowej długości **Aleja Wielkopolska**, obsadzona blisko stuletnimi kasztanowcami. Łączy ona Sołacz ze Śródmieściem. Już przed I wojną światową Sołacz był znakomicie skomunikowany z centrum miasta linią tramwajową.

Schemat gry o przestrzeń

Na Sołaczu miała/ma miejsce sytuacja poniekąd odwrotna do przypadku Parku Rataje. **Plan miejscowy jest bardzo potrzebny posiadaczom gruntów** położonych w sąsiedztwie parków Sołackiego i Wodniczki. W inny bowiem sposób nie są w stanie uzyskać zgody na zabudowę terenu – większość działek nie ma dostępu do drogi publicznej, uzyskanie warunków zabudowy nie jest więc możliwe. Podobnie jak na Ratajach – nabyli oni grunty bardzo tanio. Są to bowiem głównie bagniste i często zalewane, nisko położone nieużytki. Podobnie, przekwalifikowanie ich na grunty inwestycyjne – tutaj, poprzez uchwalenie planu miejscowego – podniosłoby ich wartość **wielokrotnie** – podobnie jak w przypadku ratajskim.

Adres „na Sołaczu” jest dobry, i przekłada się na wysokie ceny budowanych tam oraz w sąsiedztwie lokali. Pospolitym sloganem reklamowym inwestycji w tej okolicy jest hasło „...w pobliżu parku Sołackiego” – nawet jeśli „poblizie” oznacza kilometr dystansu i ośmiometrowy nasyp kolejowy po drodze. Atrakcyjność tej lokalizacji wynika z jej walorów ekologicznych: parki, wody, wysoki starodrzew w dużych ogrodach i przy ulicach, związany z tym mikroklimat, dostępność terenów rekreacyjnych. Jest też stąd blisko do centrum.

Inwestorzy komercyjnej zabudowy mieszkaniowej korzystają z długoterminowej, publicznej polityki urbanistycznej. Jej efektem jest wysoki standard zagospodarowania przestrzeni na Sołaczu w ogóle, a przestrzeni publicznej w szczególności. Ten standard jest wynikiem strategii innych niż biznesowe – jakościowych i długoterminowych. W przeciwnym razie deweloperzy najpierw zakładaliby parki, a potem budowali osiedla. Tymczasem wchodzi bez skrupułów w publiczne tereny zieleni – dla szybkich zysków. Logika „gry o Sołacz” to model rozpowszechniony – jednostronnej eksploatacji walorów lokalizacyjnych miejsca, którego atrakcyjność, przede wszystkim ekologiczną, **biznes dostaje „za darmo” i chce ją spieniężyć**.

Aktorzy

Po stronie społecznej w tej odsłonie gry o przestrzeń na Sołaczu uczestniczyła **szczególność, a dla niektórych egzotyczna, koalicja**. Reprezentacja mieszkańców w postaci Rady Osiedla Sołacz oraz Towarzystwa Przyjaciół



Reklama apartamentów budowanych niemal kilometr od Parku Sołackiego pokazuje komercyjną atrakcyjność terenów położonych wokół Parku, co stanowi dla niego śmiertelne zagrożenie (fot. Krzysztof Ulas)



Publiczność systematycznie uczestnicząca w posiedzeniach Komisji Polityki Przestrzennej Rady Miasta Poznania, poświęconych opiniowaniu oprotestowanego projektu planu miejscowego dla Sołacza (fot. Katarzyna Janowska)

Sołacza – niezależnego od władz miejskich stowarzyszenia wspierającego radę i jej działania, dysponującego osobowością prawną. Mieszkańcami Sołacza są też od 17 lat skłótnicy z Rozbratu, którym przewodzi Federacja Anarchistyczna. Trzeci aktor to Stowarzyszenie My-Poznaniacy. Sołacz zamieszkuje głównie klasa średnia proveniencji inteligenckiej. Współpraca z anarchistami z przeciwległego bieguna ideowego, przy wsparciu znanego polityka PiS, byłego wojewody wielkopolskiego, pokazała, że w sprawach miejskich możliwe są porozumienia i kooperacje ponad podziałami. Potwierdziło się też, że poznański układ władzy (Ryszard Grobelny z drużyną plus PO) „zdradził” klasę średnią, do której należy duża część (większość?) poznaniaków, na pewno z Sołacza – na rzecz oligarchii, biznesowej lub instytucjonalnej.

Po drugiej stronie znajdują się właściciele gruntów, inwestorzy – Nickel Development, firma Echo Investment albo... Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, pragnący sprzedać swój pas gruntu tuż przy Parku Sołackim po przekwalifikowaniu na działki budowlane. Administracja prezydencka opracowała projekt planu bliższy oczekiwaniom inwestorów niż mieszkańców. W radzie miasta układ był bardziej skomplikowany, zbliżyły się wybory, ale w Komisji Polityki Przestrzennej, zdominowanej przez Platformę Obywatelską, **interesy dużych właścicieli zawsze i wszędzie stały mocno.**

Nie sposób pominąć media, z dużym zaangażowaniem relacjonujące temat, i naukowców z poznańskich uczelni, wspierających społecznie mieszkańców ekspertami i autorytetem.

Przebieg gry

Do 2003 roku obowiązywał miejscowy plan ogólnego zagospodarowania przestrzennego Miasta Poznania. Już w 2002 roku Rada Osiedla zaczęła zabiegać u prezydenta o opracowanie odrębnego planu miejscowego dla Sołacza. W lipcu 2004 roku Rada Miasta wywołała plan, do którego mieszkańcy i ich reprezentacje złożyli wnioski. Podkreślały one konieczność ochrony walorów ekologicznych, w tym zahamowanie rosnącego tranzytu samochodowego przez Sołacz.

Z kilku wariantów w grudniu 2006 roku konsultacjom poddano jeden projekt planu, zachowujący tereny zieleni – ale został on wycofany, według informacji nieoficjalnych, w związku ze zmianami własności gruntów na Sołacz. W grudniu 2008 roku przed NSA poległa złożona przez jednego z inwestorów kasacja na odmowę wydania warunków zabudowy dla 25 kilku-rodzinnych budynków przy parku Sołackim. Na początku marca 2009 roku został więc wyłożony do publicznego wglądu proinwestycyjny projekt planu miejscowego, zakładający zabudowę zielonych nieużytków i ogródków działkowych, a także północnej części parku Wodziczki. To otworzyło ogólniejszą fazę ostrego konfliktu o Sołacz.

Podstawowe zarzuty do projektu, obok **trzykrotnego zmniejszenia terenów zieleni** nieparkowej (o 11 hektarów), to to, że nowe inwestycje wymagałyby głębokiej penetracji pobagiennego podłoża, co – obniżając poziom wód gruntowych – zniszczyłoby ekosystem parków i doliny Bogdanki. Nowa zabudowa zaś, jako powierzchnia konwekcyjna, a nie ewaporacyjna zablokowałaby napowietrzanie centrum. Odpowiedzią władz było, że „lepszy taki plan niż żaden”, zieleni przydomowa zrekompensuje straty zieleni publicznej (niezgodne z obliczeniami), zagrożeń ekologicznych nie potwierdzają eksperci urzędu, a deweloperzy zażądają odszkodowań (byłyby małe) oraz, że oryginalny plan zakładał zabudowę otuliny parku, ale wtedy nie było tylu samochodów i Sołacz był wsią nieobudowaną osiedlami mieszkaniowymi dookoła.

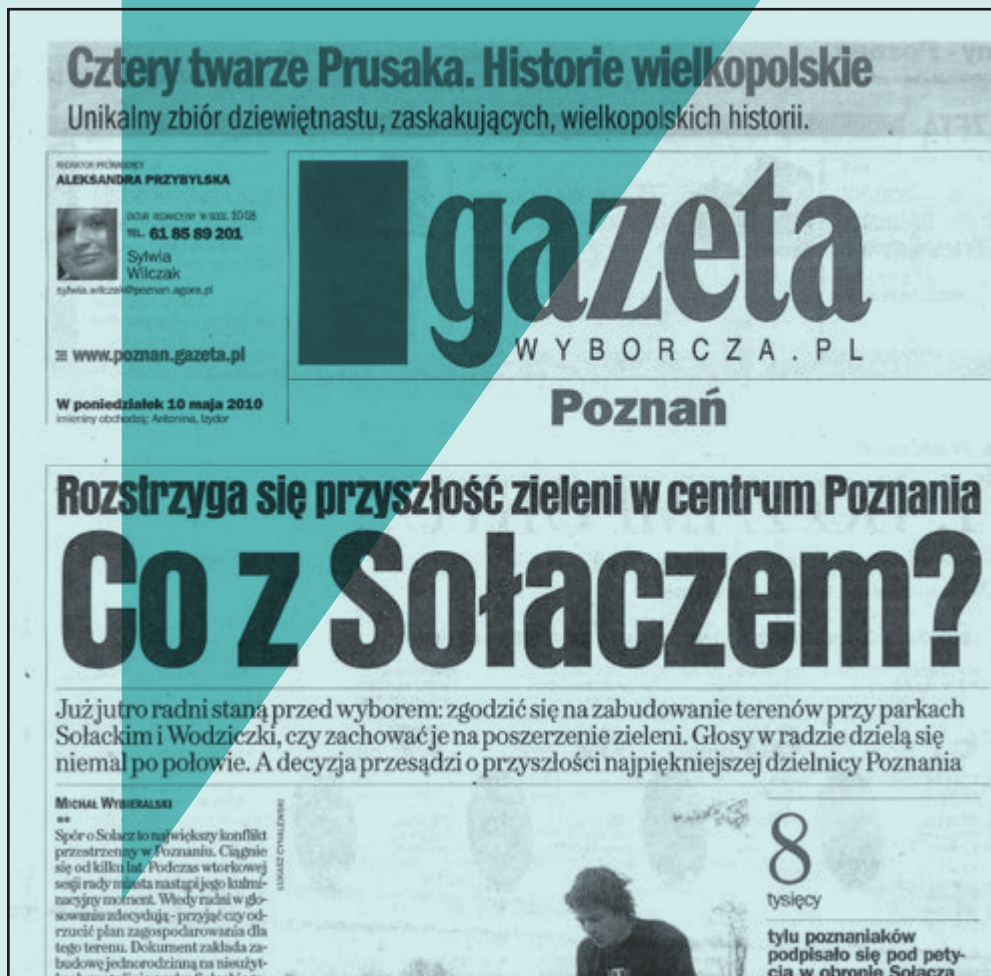
Po wyłożeniu projektu planu temat wszedł do obiegu medialnego, a strony, zgodnie z procedurą, złożyły setki uwag. Ich autorów, w tym zbiorowych, było 60, **prezydent Poznania wszystkie uwagi odrzucił** i skierował projekt do rady miasta, która mogła odrzucone uwagi przyjąć lub nie i plan uchwalić albo i nie, z uwagami lub bez nich. Forum, na którym toczyła się publiczna debata nad planem, były posiedzenia Komisji Polityki Przestrzennej Rady Miasta. Zgodnie ze Statutem Miasta Poznania, każdy mieszkaniec ma prawo uczestniczyć w tych posiedzeniach i zabierać głos. W okresie sierpień 2009 – kwiecień 2010 odbyło się około dziesięciu posiedzeń. Były szczegółowo relacjonowane przez media. Zabierali głos przedstawiciele stron, prezydent, odbywały się prezentacje multimedialne, występowali eksperci społeczni i Miejskiej Pracowni Urbanistycznej, która projekt opracowała. Odbyła się też wizja lokalna. Ostatecznie 28 kwietnia 2010 roku Komisja Polityki Przestrzennej zarekomendowała radzie (głosów 6:4) uchwalenie planu bez uwag, a Komisja Ochrony Środowiska – odrzucenie (głosów 4:3). Na sesji rady miasta 11 maja 2010 roku, po skrupulatnym przygotowaniu medialnym w dniach poprzedzających, łącznie z sondażem telewizji lokalnej, który pokazał brak społecznej akceptacji dla zabudowy Sołacza – po pięciogodzinnej debacie, plan został odrzucony (głosów 20:15), w wyniku zawilej procedury przyjmowania poprawek. Głosowanie przebiegało w poprzek podziałów partyjnych. Było to pół roku przed wyborami samorządowymi.

Procedury i działania społeczne

Jak widać, strona społeczna działała w ramach **procedur Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**. Daje ona gminie (miastu) znaczną autonomię decydowania o przeznaczeniu terenów, pod warunkiem zgodności zapisów planu ze studium oraz dochowania procedur. Nie ma na przykład możliwości skarżenia do sądu administracyjnego decyzji o odrzuceniu uwag do projektu planu. Decyzje dotyczące planu są w istocie polityczne, argumenty merytoryczne mają znaczenie, ale nie rozstrzygają-



Porównanie społecznie akceptowanego projektu planu miejscowego z 2006 r. z forsowanym planem z 2010 r., odrzuconym w wyniku społecznego nacisku (oprac. Arleta Matuszewska)



Jeden z licznych materiałów w mediach ogłoszonych w przeddzień sesji rady miasta rozstrzygającej o losie planu dla Sołacza ("Gazeta Wyborcza Poznań")

ce. Od układu sił w radzie oraz rangi opinii publicznej zależy wynik debaty nad planem. Bliskość wyborów samorządowych sprzyjała więc stronie społecznej.

Podstawowym założeniem jej strategii było przebicie się z przekazem, że miasto to nie korporacja właścicieli terenów pod inwestycje, a sporny projekt planu takie założenie realizuje. Należało publicznie wykazać, że plan jest korzystny głównie dla inwestorów, a nie dla mieszkańców i miasta.

Strategię tę realizowaliśmy poddając szczegółowej, krytycznej analizie prognozę środowiskową do planu, minimalizującą zagrożenia środowiskowe w wyniku jego realizacji. Wskazaliśmy jej sprzeczności, przedstawiliśmy podważające ją ekspertyzy: meteorologiczno-hydrologiczną, urbanistyczną, dendrologiczną i ogólnoprzyrodniczą. Przedstawiliśmy podczas obrad pięć obszernych prezentacji multimedialnych. Lobbowaliśmy u szefa Platformy Obywatelskiej w Poznaniu, europoła Filipa Kaczmarka. Uzyskaliśmy jego poparcie, i pewnie dlatego finalne głosowanie odbyło się bez dyscypliny partyjnej w PO. Mielśmy też sporo wystąpień w mediach i publikacji prasowych.

Anarchiści z Rozbratu także składali pisma i występowali publicznie, ale przede wszystkim byli licznie obecni (15–25 osób) na każdym posiedzeniu Komisji Polityki Przestrzennej, co dyscyplinowało prowadzących pod względem przestrzegania demokratycznych standardów. Niepewność władz prowadziła jednak niekiedy do sytuacji niedopuszczalnych – jak we wrześniu 2009 roku, kiedy to w związku z obecnością anarchistów na komisji pod urzędem pojawiła się licznie policja, gmach opanowała straż miejska, a na sali sesyjnej zasiedli funkcjonariusze ubrani jak cywile.

Co dalej?

Jeszcze w sierpniu 2010 roku władze zrobiły to, co w wielu innych miejscach miasta, gdzie natrafiły na problem – rozczłonkowały teren objęty planem na cztery mniejsze, A, B, C, i D. Części A i D uznały za nieobciążone sposobem zagospodarowania, więc rokujące szybkie uchwalenie planu. W związku z tym już w grudniu... 2012 roku odbyły się pierwsze konsultacje społeczne na temat planów. Części B i C Sołacza, jako generujące konflikt, czekają w „zamrażarce” prezydenta.

– Narzędzia: pojęcia i przepisy

rozdział **4**

s: 136-167



Ogłoszenie na kamienicy na poznańskiej Śródce, sąsiadującej z Ostrowem Tumskim. Pionierski plan rewitalizacji Śródki, wywołał nieprzewidziane procesy gentryfikacji, napływ kapitału spekulacyjnego i odpływ połowy mieszkańców oraz likwidację nielicznych sklepów i usług. Kamienica jest "oczyszczona" z mieszkańców, działka na której stoi ma wydane warunki zabudowy – można inwestować (fot. Kacper Pobłocki).

Podstawowe pojęcia / Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym / Kodeks postępowania administracyjnego / Inne przepisy i regulacje

Wprowadzenie

Ta część *Anty-Bezradnika*, traktuje o tym, jak można próbować radzić sobie z problemami przestrzennymi w mieście, jakie są sposoby działania w konfliktach o przestrzeń, jak można wspólnie, w sposób zorganizowany starać się wpływać na przestrzeń miasta. Bazą są nasze indywidualne doświadczenia oraz doświadczenia naszego stowarzyszenia. Na pewno nie wyczerpiemy wszystkich możliwych sytuacji, ale pokażemy sytuacje typowe, najpowszechniejsze oraz podstawowe sposoby radzenia sobie w nich.

Celem, albo ideałem, do którego możnaby – warto dążyć, a który próbujemy osiągać od pewnego czasu, jest objęcie społecznym monitoringiem całości przestrzeni miasta, swoista działalność „watchdogowa” (strażnicza) w tym zakresie. Początkami mogą być incydentalne, pojedyncze działania sytuacyjne grup mieszkańców związane z lokalnym konfliktem. Jeżeli takich konfliktów zdarzy się więcej, w różnych częściach miasta, i zostaną one rozpoznane, przedstawione w mediach, wywołają jakąś reakcję władz, to mogą powstać więzi wsparcia i współpracy środowisk w nie zaangażowanych. To tworzy warunki wyjściowe do organizowania całościowego monitoringu.

Stosunkowo łatwiej jest monitorować procesy wywoływania, opracowywania i przyjmowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W Poznaniu to już działa, w wymiarze dostępnym aktywnym społecznie środowiskom. Mają w tym swój udział także władze. Natomiast w miarę szerokie monitorowanie decyzji administracyjnych dotyczących przestrzeni jest znacznie trudniejsze. W takim mieście jak Poznań wniosków o nie składanych są nawet tysiące rocznie. Informacje nie są łatwo dostępne. W pewnym stopniu udaje się monitorować postępowania administracyjne w części znanych spraw, odnoszących się do konkretnych miejsc, związanych z już nagłośnionymi konfliktami w mieście.

Typowe są dwa modelowe rodzaje sytuacji, w których grupy mieszkańców aktywizują się, organizują, by zatroszczyć się o fragment przestrzeni miasta. Pierwszy to taki, w którym interesuje ich przyszłość określonego obszaru, miejsca, gdzie nic szczególnego się nie dzieje ani w bliskiej perspektywie nie ma się dziać. Mieszkańcy chcą jak gdyby zabezpieczyć przyszłość tego miejsca, by nie stało się przestrzenią zdegradowaną lub też wykorzystaną w sposób nieakceptowany przez lokalną społeczność. Drugi rodzaj – kiedy toczy się już jakieś postępowanie administracyjne, które ma w trybie uproszczo-

nym i szybkim doprowadzić do zagospodarowania danego miejsca zgodnie z zapotrzebowaniem władającego nim podmiotu. Pierwsza sytuacja wymaga działań na rzecz uruchomienia postępowania planistycznego lub włączenia się w już toczące się, a przynajmniej rozpoczęte postępowanie, mające na celu uchwalenie planu miejscowego. Nierzadko dochodzi do „zamrożenia” rozpoczętych prac nad planem po jego wywołaniu, bo przepisy nie narzucają terminów realizacji. Druga sytuacja wymaga działań na rzecz włączenia się w takie postępowanie jako uczestnik na prawach strony, by móc na nie wpływać. Bywa, że w odniesieniu do tego konkretnego miejsca dzieje się i jedno, i drugie, jak już to sygnalizowaliśmy, i jak egzemplifikują to niektóre z naszych studiów przypadków. Wówczas bardzo wskazany jest udział zarówno w postępowaniu planistycznym, jak i administracyjnym.

Układ dalszych treści otwiera bardziej szczegółowe przedstawienia pojęć najbardziej podstawowych dla dziedziny planowania i zagospodarowania przestrzennego, które wielokrotnie już pojawiały się w tekście. Następnie zaprezentujemy podstawowe przepisy – niezbędne albo przydatne mieszkańcom chcącym podjąć próby partycypacji w rozwiązywaniu problemów przestrzennych. W dalszej kolejności przedstawimy możliwości społecznej partycypacji w procedurach planistycznych dotyczących przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a następnie – w procedurach administracyjnych dotyczących decyzji o ustaleniu warunków zabudowy.

– Podstawowe pojęcia

Doświadczenie wielokrotnie pokazało, iż dziedzina planowania i zagospodarowania przestrzennego jest dla postronnego obserwatora, zwykłego mieszkańca, raczej hermetyczna i niezrozumiała.

Sam jej język pełen jest fachowej terminologii. Dlatego przedstawiamy pojęcia, które stale przewijają się w dyskursie o przestrzeni miasta dotyczącym operacyjnego konkrety, takiego na przykład, jak decyzje o tym, czy wolno, czy nie wolno budować, ewentualnie – co wolno, gdzie, dlaczego.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (MPZP)

Nazywany jest w skrócie „**planem miejscowym**”. W założeniu ma on wyrażać autonomiczną wolę polityczną miejskiej wspólnoty samorządowej, rozstrzygającej poprzez zapisy planu o tym, czym mają być wypełnione poszczególne fragmenty przestrzeni na jej obszarze. Nie ma formalnego obowiązku pokrycia planami miejscowymi całej powierzchni miasta.

Konkretny, pojedynczy plan odnosi się do jednoznacznie określonego terenu w mieście (plan zawiera przedstawienie graficzne granic obszaru nim objętego oraz opis słowny tych granic – na przykład „wzdłuż wschodniego brzegu rzeki”), który może być bardzo rozległy, idący w setki, nawet tysiące hektarów, albo też bardzo mały – w Poznaniu w pobliżu Starego Rynku niektóre plany obejmują pojedyncze kamienice i zmieniają ich wcześniejszą funkcję mieszkaniową na, przykładowo, usługową (hotel). Generalna tendencja jest taka, by dzielić obszary, dla których opracowuje się plany, na coraz mniejsze. Plan miejscowy przede wszystkim określa stosunkowo dokładnie dopuszczalny charakter zagospodarowania terenu oraz jego funkcje. Innymi słowy – w której jego części może być zabudowa mieszkaniowa, jaka to może być zabudowa, gdzie jest jej zakaz zabudowy, gdzie ma być zieleń i jakiego rodzaju (parki, ogródki działkowe), czy i gdzie umieścić handel i usługi, przemysł, sport i rekreację. Opisuje drogi i ich parametry, in-

frastruktury i standardy estetyczne – na przykład wygląd płotów, sztyldów, kształt dachów i linie zabudowy. Uwzględnia zabytki kultury i istotne walory przyrodnicze. Szczegółowy zapis zawiera art. 15 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku. Plany niższego szczebla (gminy, miasta) muszą być zgodne z planami wojewódzkimi, te zaś – z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju.

Art. 15.

1. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.
2. W planie miejscowym określa się obowiązkowo:
 - 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
 - 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;
 - 3) zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego;
 - 4) zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
 - 5) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;
 - 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;
 - 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych;
 - 8) szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;
 - 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;
 - 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
 - 11) sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów;
 - 12) stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4.
3. W planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb:
 - 1) granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości;
 - 2) granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej;
 - 3) granice obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji;
 - 3a) granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a, oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko;
 - 4) granice terenów pod budowę obiektów handlowych, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 8;
 - 4a) granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym;
 - 4b) granice terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, umieszczonych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w ostatecznych decyzjach o lokalizacji drogi krajowej, wojewódzkiej lub powiatowej, linii kolejowej o znaczeniu państwowym, lotniska użytku publicznego, inwestycji w zakresie terminalu lub przedsięwzięcia Euro 2012;
 - 5) granice terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych;
 - 6) granice pomników zglądy oraz ich stref ochronnych, a także ograniczenia dotyczące prowadzenia na ich terenie działalności gospodarczej, określone w ustawie z dnia 7 maja 1999 roku o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zglądy;

- 7) granice terenów zamkniętych, i granice stref ochronnych terenów zamkniętych;
- 8) sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów;
- 9) zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane;
- 10) minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych.

Plan miejscowy zawiera w formie opisu słownego i rysunku ustalenia całościowo i szczegółowo rozstrzygające o zagospodarowaniu terenu. Opisuje i projektuje przestrzeń w taki sposób, że uwzględnione są wszystkie istniejące problemy, uwarunkowania, potrzeby i wymogi zawarte w ustawie. Poszanowane muszą być także normy i standardy zawarte w rozmaitych odrębnych przepisach (od energetyki i ekologii, przez przepisy sanitarno-epidemiologiczne i normy transportowe, drogowo, po regulacje finansowe i przepisy o ochronie zabytków). Plan miejscowy zawiera także szczególnie ważną **prognozę finansową** skutków jego uchwalenia dla budżetu miasta (gminy) oraz prognozę oddziaływania zapisów planu na środowisko przyrodnicze. Uchwalony i opublikowany plan staje się obowiązującym prawem miejscowym (lokalnym) i nie wolno wydać, przykładowo, pozwolenia na budowę z nim niezgodnego – czyli, na przykład, na budowę bloku tam, gdzie plan przewiduje domy jednorodzinne. Zmiana przeznaczenia poszczególnych obszarów czy też budynków (nawet bez zmiany ich kubatury) wymaga uchwalenia nowego planu miejscowego.

Wyraża on swoimi zapisami (a przynajmniej powinien) interes publiczny oraz równoważy rozmaite interesy i partykularne potrzeby obecne na objętym nim terenie. Proces przyjmowania planu to faktycznie wypracowywanie decyzji politycznej (ściślej – jej finalizacja, bo istnieją bardziej podstawowe, szersze regulacje) o tym, realizację których interesów i potrzeb na danym terenie miasto (gmina) uważa za właściwe. Tworzenie planu jest w dużym stopniu procedurą publiczną, jawną, odbywa się na wniosek zainteresowanego podmiotu, którym w sensie formalnym może być każdy. Wiodąca jest w nim formalnie, politycznie rola rady miasta (gminy), a więc organu stanowiącego, politycznie reprezentatywnego, które podejmuje decyzje o rozpoczęciu prac nad planem oraz w drodze uchwały sam plan przyjmuje. Za opracowanie planu miejscowego odpowiada wójt, burmistrz, prezydent, czyli administracja gminy, wykonanie samego projektu natomiast może być zlecone na przykład zewnętrznej firmie. Podstawą tego, jakie zapisy powinny zostać przyjęte w planie, są: wniosek podmiotu, który występuje o wywołanie planu, treść uchwały i uzasadnienia rady gminy (miasta) w tej sprawie, wnioski składane do planu zaraz po uchwale rady gminy (może je złożyć każdy obywatel, nawet nie zamieszkujący w danej gminie i podmioty prawne) oraz uwarunkowania zewnętrzne (prawne i terenowe). Każdy

może ustosunkować się do zapisów opracowanego projektu planu miejscowego, który został wyłożony do publicznego wglądu. W określonym ustawą terminie zainteresowani mogą złożyć spisane uwagi, w tym kwestionujące projekt, podważające go, lub zaproponować rozwiązania alternatywne – ale także zaaprobować rozwiązania przyjęte w planie.

Ze względów proceduralnych (uzgodnienia zewnętrzne i wewnętrzne) nie ma praktycznie możliwości opracowania planu miejscowego w czasie krótszym niż kilka miesięcy. Termin od roku do półtora w poznańskich realiach uważany jest za krótki. Nie można abstrahować od tego, jak duży i złożony jest to plan, oraz od szeregu innych okoliczności. Dlatego w przypadku niektórych planów minęło nawet dziesięć lat od ich wywołania, a wciąż nie są uchwalone. Istotnym oczekiwaniem wobec planu miejscowego, a jednocześnie jego walorem, jest trwałość zapisów. Ma ona gwarantować poczucie bezpieczeństwa egzystencjalnego (stabilność warunków otoczenia przestrzennego) mieszkańców i użytkowników terenu objętego planem. W dużym stopniu trwałość zależy jednak od jakości i staranności całego procesu opracowywania i uchwalania planu, a także rzetelności społecznych negocjacji nad nim. Zmiana planu lub uchwalenie nowego to skomplikowana i czasochłonna procedura, dlatego podstawą trwałości i ładu jest polityczna zgoda co do charakteru zagospodarowania terenu. Osiągnięcie takiego konsensusu w wielu przypadkach nie jest łatwe i nie zawsze jest celem akceptowanym przez władze.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta/gminy (SUiKZP)

W skrócie nazywa się je po prostu studium przestrzennym miasta/gminy. Jest to dokument strategiczny, wyrażający długoterminowe zamiary społeczności miasta w zakresie kształtu zagospodarowania jego przestrzeni jako całości.

SUiKZP zostało wprowadzone do systemu planowania w 1994 roku przez zmianę Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która zniósła miejscowe plany ogólnego zagospodarowania przestrzennego miast/gmin. Studium swoimi zapisami planistycznie scala miasto w urbanistyczną całość, podobnie jak poprzednio robił to plan ogólny. Bez Studium przestrzeń miasta stawałaby się mozaiką niezależnych od siebie setek obszarów i podobszarów urządzanych według autonomicznych planów miejscowych, bez uwzględniania wzajemnych związków. Jednakże zapisy studium przestrzennego nie mają statusu prawa miejscowego (lokalnego), w przeciwieństwie do zapisów planu miejscowego, a wcześniej planu ogólnego. Nie są



Czy posypią się odszkodowania za hałas naszych F-16

Dobra wiadomość dla sąsiadów bazy polskich F-16 w Krzesinie. Sąd Najwyższy pokazał wczoraj, jak mieszkańcy mogą walczyć o odszkodowania za spadek wartości ich domów



Czerwiec 2007 r. Protest mieszkańców osiedla Marlewo przeciw hałasowi F-16

Beata Woźniak
Korespondentka z Nowego Jorku

W czwartek do Półki doleciały ostatnie trzy z 45 kopii egzemplarzy F-16. Wyglądowały w formatach na Krzesinach. Według wojewody: Jak podaje PAP, "skądś to trzy F-16 trafiły nie na Krzesiny, ale do bazy lotniczej w Łasku. W dniu odzyskania loty odcyfrowano 40-53 samoloty".

Systemy w Krzesinach jest wykwalifikowana, bo - jak czytamy w powieści "Siła lekkości. Potęga X." - "w latach 90-tych zginęła jedna kraina lotnicza wojennego niepodległościowego w granicach administracyjnych miast".

Marlewo pozywa za hałas
Przewoź to obciążenie się odszkodowaniami za trąkające samoloty dla kilkunastu tysiąców mieszkańców Poznania i pobliskich miejscowości w sądzie województwa z 2003 r. Określił w nim "obszar ograniczonego użytkowania" z podziałem na pięć stref w zależności od rodzaju hałasu i natężenia. Na wschodzie obszar ograniczonego użytkowania różnie ograniczenia, łącznie z zakazem budowy budynków mieszkalnych. Dostał dotychczas na składowanie samolotów o odciążeniu od Wojskowego Zarządu Infrastruktury w Poznaniu (WZ).

Według doniesień rozszerzenia objętości hałasu na ponad 500 osób. A w tym samym czasie, 1 w latach 2006-07 według różnych źródeł w wyniku spadku od kilkuset do 3,5 tys. powołań. Do sądu poszli też państwo D z osiedla Marlewo, których dom położony jest blisko kilometr od lotniska startowego. To ich historia trafiła się w Sądzie Najwyższym. Do pierwszej rozprawy w kasacji weszła

żona i odszkodowania za stratę wartości nieruchomości. A sprawa - co przyznał wczoraj sędzia Hubert Wroniarz - nie ma precedensu.

W strefie domy tańsze
Państwo D, dom w Marlewie zbudował w latach 2007-08. Mieszkańcy z osiedla. W Marlewie ceny nieruchomości spadły. A hałas F-16 przestraszył mieszkańców np. do wymiany okien.

W sprawie domagali się 11,2 tys. zł wartości nieruchomości, a w tym 10,5 tys. zł odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości. Powołał się na prawo ochrony środowiska, które w art. 129 przewiduje, że "w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości jej właściciel może żądać odszkodowania za poniesione szkody, obejmujące też zmniejszenie wartości nieruchomości".

WZ na pozwie D odnosił, jak w innych sprawach: w charakterze nie sąga obywateli, ale z odpowiedzialnością państwa i w tym samym czasie, 1 w latach 2006-07 według różnych źródeł w wyniku spadku od kilkuset do 3,5 tys. powołań.

Przewoź to obciążenie się odszkodowaniami za trąkające samoloty dla kilkunastu tysiąców mieszkańców Poznania i pobliskich miejscowości w sądzie województwa z 2003 r. Określił w nim "obszar ograniczonego użytkowania" z podziałem na pięć stref w zależności od rodzaju hałasu i natężenia. Na wschodzie obszar ograniczonego użytkowania różnie ograniczenia, łącznie z zakazem budowy budynków mieszkalnych. Dostał dotychczas na składowanie samolotów o odciążeniu od Wojskowego Zarządu Infrastruktury w Poznaniu (WZ).

Według doniesień rozszerzenia objętości hałasu na ponad 500 osób. A w tym samym czasie, 1 w latach 2006-07 według różnych źródeł w wyniku spadku od kilkuset do 3,5 tys. powołań.

Do sądu poszli też państwo D z osiedla Marlewo, których dom położony jest blisko kilometr od lotniska startowego. To ich historia trafiła się w Sądzie Najwyższym. Do pierwszej rozprawy w kasacji weszła

WOLE WIELKA PŁYTĘ OD OSIEDLI DEWELOPERSKICH

Osiedla deweloperskie na peryferiach Poznania są produktami planowanej jakości niż budownictwo wielkopłytowe. Tymczasem gromadzą zmiany Stadium zagospodarowania przestrzennego przygotowują grunt na inwestycje osiedli deweloperskich

— pisał Andreas Ellert*



Osiadła deweloperska, stanowiąc przykład inwestycji w budownictwo wielkopłytowe.

Za katastrofę obwinia się ofiary

Obecny kryzys jest pierwszym w historii, który ma ściśle miejskie podłoże. To nie przypadek, że rozpoczął się od załamania rynku nieruchomości



Prof. David Harvey

Wieloletnich badań, gdy w pewnym momencie zaczął się on wywracać. A teraz - to jest sprawa międzynarodowa. — W ten sposób za katastrofę obwinia się ofiary. Na oczach problemów bankowej dorywczaj, które przyniosły katastrofę, obwinia się ofiary. — W pewnym momencie zaczął się on wywracać. A teraz - to jest sprawa międzynarodowa. — W ten sposób za katastrofę obwinia się ofiary. Na oczach problemów bankowej dorywczaj, które przyniosły katastrofę, obwinia się ofiary.

Miasto zastąpił fabryki jakie maszyny do robienia pieniędzy.
Niektórzy twierdzą, że obecny kryzys jest pierwszym w historii, który ma ściśle miejskie podłoże. To nie przypadek, że rozpoczął się od załamania rynku nieruchomości

Miasto zastąpił fabryki jakie maszyny do robienia pieniędzy.
Niektórzy twierdzą, że obecny kryzys jest pierwszym w historii, który ma ściśle miejskie podłoże. To nie przypadek, że rozpoczął się od załamania rynku nieruchomości

Miasto zastąpił fabryki jakie maszyny do robienia pieniędzy.
Niektórzy twierdzą, że obecny kryzys jest pierwszym w historii, który ma ściśle miejskie podłoże. To nie przypadek, że rozpoczął się od załamania rynku nieruchomości

Miasto zastąpił fabryki jakie maszyny do robienia pieniędzy.
Niektórzy twierdzą, że obecny kryzys jest pierwszym w historii, który ma ściśle miejskie podłoże. To nie przypadek, że rozpoczął się od załamania rynku nieruchomości

Miasto zastąpił fabryki jakie maszyny do robienia pieniędzy.
Niektórzy twierdzą, że obecny kryzys jest pierwszym w historii, który ma ściśle miejskie podłoże. To nie przypadek, że rozpoczął się od załamania rynku nieruchomości

Miasto zastąpił fabryki jakie maszyny do robienia pieniędzy.
Niektórzy twierdzą, że obecny kryzys jest pierwszym w historii, który ma ściśle miejskie podłoże. To nie przypadek, że rozpoczął się od załamania rynku nieruchomości

Miasto zastąpił fabryki jakie maszyny do robienia pieniędzy.
Niektórzy twierdzą, że obecny kryzys jest pierwszym w historii, który ma ściśle miejskie podłoże. To nie przypadek, że rozpoczął się od załamania rynku nieruchomości

Miasto zastąpił fabryki jakie maszyny do robienia pieniędzy.
Niektórzy twierdzą, że obecny kryzys jest pierwszym w historii, który ma ściśle miejskie podłoże. To nie przypadek, że rozpoczął się od załamania rynku nieruchomości

Miasto zastąpił fabryki jakie maszyny do robienia pieniędzy.
Niektórzy twierdzą, że obecny kryzys jest pierwszym w historii, który ma ściśle miejskie podłoże. To nie przypadek, że rozpoczął się od załamania rynku nieruchomości

Miasto zastąpił fabryki jakie maszyny do robienia pieniędzy.
Niektórzy twierdzą, że obecny kryzys jest pierwszym w historii, który ma ściśle miejskie podłoże. To nie przypadek, że rozpoczął się od załamania rynku nieruchomości

więc powszechnie obowiązujące i są dość swobodnie interpretowane jako wyraz strategicznej polityki przestrzennej miasta/gminy, filozofii rozwoju przestrzennego lub też jako „konstytucja przestrzenna” miasta. Takie sformułowania intuicyjnie wskazują na ograniczone możliwości regulowania przez zapisy studium konkretnych decyzji dotyczących przestrzeni. I jest to stan faktyczny: w przypadku braku planu miejscowego można legalnie zabudować duży kawałek miasta wielkimi obiektami w sprzeczności ze studium przestrzennym, o czym piszemy szerzej – w naszych studiach przypadków.

Według obecnych regulacji same plany miejscowe muszą być spójne z zapisami studium przestrzennego, a przynajmniej z nimi niesprzeczne, co określa jego nadrzędny charakter. Wydaje się to oczywiste, ale nie zawsze tak było. W konsekwencji jedną z pierwszych procedur przy opracowaniu planu miejscowego jest badanie zapisów studium przestrzennego dla obszaru, który ma być objęty nowo wywołanym planem, bo wnioski do planu sprzeczne ze studium muszą być odrzucone. Poziom ogólności i uniwersalności zapisów w studium jest wyższy niż w planach miejscowych, co wydaje się bezdyskusyjne, a precyzyjnie określa to Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Jeśli chodzi o tryb i procedurę przyjmowania studium przestrzennego, jest on generalnie dość zbliżony do uchwalania planu miejscowego, lecz ze względu na o wiele bardziej rozległą materię – przestrzeń całego miasta – trwa znacznie dłużej. Oznacza to często, że o podjęciu prac nad istotną zmianą studium przestrzennego decyduje rada miasta w jednej kadencji, ale przyjmują ją radni następnej kadencji. Dlatego te zmiany powinny być podyktowane uniwersalnym, strategicznym interesem rozwoju miasta, a nie doraźnym **oportunizmem planistycznym**. Procedura opracowywania i przyjmowania zmian w studium, w której głos rozstrzygający ma rada miasta, jest podobnie jawna, polityczna i uspołeczniona jak w przypadku planu miejscowego, ale liczba interesariuszy, a więc liczba wniosków oraz uwag, może być znacznie większa, co wydłuża procedowanie i przysparza sporów, konfliktów, debat „odpryskowych” o rozwoju miasta. Zmiany w studium przeprowadza się nie częściej niż co kilka lat. Natomiast w bieżących postępowaniach dotyczących przestrzeni w mieście zapisy studium są traktowane, a raczej powinny być, jako niewzruszone odniesienie, niepodlegające dyskusji. Bywa jednak, że są nie dość jednoznaczne lub – jeśli okazują się niekorzystne dla interesów silnych podmiotów, zwłaszcza biznesowych – wywołują działania na rzecz częściowej zmiany studium.

Objętość studium przestrzennego dla Miasta Poznania to dwa tomy po kilkaset stron (jeden tom to „uwarunkowania”, drugi to „kierunki”) i setki map, planów, schematów. Całość jest publicznie dostępna w internecie.

Warunki zabudowy i zasada „dobrego sąsiedztwa”

Decyzja o ustaleniu warunków zabudowy dla zamierzonej (planowanej, rozważanej) inwestycji na określonym obszarze jest wydawana w trybie postępowania administracyjnego na wniosek zainteresowanej strony (nie musi to być nawet właściciel ani użytkownik terenu, choć zwykle jest) przez prezydenta miasta/burmistrza lub wójta gminy.

Decyzję taką wydaje się wtedy, kiedy dla obszaru, którego ma ona dotyczyć, nie został uchwalony plan miejscowy, i od jej uzyskania, wraz z możliwymi postępowaniami uzupełniającymi, zależy wydanie pozwolenia na budowę, bez którego żadne prace budowlane ruszyć nie mogą. Treść decyzji o WZ nie jest ograniczona zapisami studium przestrzennego, w przeciwieństwie do przyjmowanych zapisów planu miejscowego. Jest to jeden z najpoważniejszych problemów w regulacjach dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego. Decyzjami o wydaniu (lub nie) warunków zabudowy rządzi tak zwana **zasada „dobrego sąsiedztwa”**, która mówi po prostu o tym, że gdy nie ma planu miejscowego, administracja miejska/gminna może dopuścić zabudowę pod warunkiem, że będzie ona podobna do już istniejącej zabudowy w najbliższej okolicy. Zdrowy rozsądek tak właśnie interpretuje intencje ustawodawcy: skoro gdzieś nie ma planu miejscowego, to w drodze postępowania szczególnego można – w interesie głównie właściciela, który nie jest winien temu, że planu nie ma – sprecyzować warunki dla powstania inwestycji, w sposób oczywisty będącej kontynuacją, uzupełnieniem czy rozszerzeniem zabudowy w pobliżu. Innymi słowy można zgodzić się na domek jednorodzinny pośród albo w sąsiedztwie osiedla domków jednorodzinnych, blok mieszkalny pośród bloków.

To tryb decyzji lokalizacyjnej, poza planem, ale podejmowanej w taki sposób, że – zgodnie z intencją ustawodawcy – nie powinna ona uderzać w ład przestrzenny, bo ten jest zapisany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako jedna z podstawowych wartości. Zwłaszcza że szczegółowe kryteria niezbędne do wydania warunków zabudowy określa w pięciu punktach ta ustawa, a akty wykonawcze precyzują, jak powinna być przeprowadzona analiza urbanistyczna, mająca na celu zweryfikowanie, czy zamysł inwestycyjny wnioskodawcy respektuje zasady „dobrego sąsiedztwa”. Niezależnie jednak od tego, ustalanie warunków zabudowy to, w porównaniu z przyjmowaniem planu miejscowego, procedura znacznie uproszczona oraz wycinkowa, ponieważ ma na celu zabezpieczenie przede wszystkim interesu właściciela lub inwestora, natomiast szerszy interes publiczny, ład urbanistyczny, kwestie komunikacyjne, funkcjonalność wypełnienia przestrzeni w szerszym kontekście znajdują się poza jej uwagą.

Trzeba podkreślić, że o ile procedury planistyczne, jawne i uspołecznione, prowadzone są dla zabezpieczenia interesu publicznego miejskiej (gminnej) wspólnoty samorządowej, o tyle postępowanie o warunki zabudowy ma gwarantować interes partykularny, wykonywanie prawa prywatnej własności nieruchomości. Ze względu na to, że procedury przyjmowania planów miejscowych są dość długotrwałe, przykładowy właściciel działki, na której według logiki otaczającej zabudowy powinien móc postawić sobie dom jednorodzinny, może być przez nie zablokowany w realizacji swoich zamierzeń. Oznacza to, że nie mógłby czerpać pożytków z władania nieruchomością i zamieszkać we własnym domu do czasu, aż gmina uchwali miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, co może zająć nieraz całe lata. Trzeba dodać, że zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego, postępowanie o ustalenie warunków zabudowy to sprawa między wnioskodawcą a prezydentem (burmistrzem), nie jest więc z zasady jawna i publiczna. Dostęp do informacji oraz składanie wniosków i uwag mają tylko strony postępowania. Stroną teoretycznie może być każdy, czyj interes prawny może zależeć od tego postępowania, ale decyduje o tym administracja, zwłaszcza w pierwszym podejściu. W licznych znanych nam, istotnych dla przestrzeni Poznania postępowaniach o wydanie warunków zabudowy nie uczestniczył początkowo nikt, poza wnioskodawcą.

Postępowanie o ustalenie warunków zabudowy, które kiedyś było szczególnie i wyjątkowe, stało się niestety praktyką powszechną. Władze miejskie przestały zawężająco interpretować okoliczności wydawania warunków zabudowy, czyli traktować je jako procedurę nadzwyczajną, od chwili gdy sądy administracyjne zaczęły powszechnie uchylać ich decyzje odmowy wydania „wuzetek” dla inwestycji nadużywających, w ich przekonaniu, tej drogi urzędowej. Ukształtowała się linia orzecznicza w sądownictwie administracyjnym raczej rozszerzająca rozumienie kryteriów pozwalających na wydanie warunków zabudowy. Poprzez decyzję o warunkach zabudowy można w Polsce zbudować niemal wszystko i niemal wszędzie. **To jest proceduralna przyczyna rosnącego od kilkunastu lat chaosu przestrzennego w kraju.** Drugie źródło to powszechny brak planów miejscowych, z których efektywnym opracowywaniem miasta i gminy sobie generalnie nie radzą albo też kalkulują, że im nie są one potrzebne lub się nie opłacają, zwłaszcza ostatnio, w warunkach nasilającego się kryzysu ekonomicznego. Według licznych opinii nie jest to przypadkowe – w ten sposób sprzyjają żywiołowym, komercyjnym inwestycjom, które nie muszą spełniać szerszych i ostrzejszych rygorów planu miejscowego. Zasada „dobrego sąsiedztwa” działa trochę jak domino – każda kolejna inwestycja może być za jej pomocą uzasadniona dzięki poprzedniej, będącej z kolei „dobrym sąsiedztwem” dla jeszcze wcześniejszej.

Procedury dotyczące środowiska przyrodniczego

Jest ich kilka rodzajów, różnych w różnego rodzaju decyzjach i trybach proceduralnych, rządzi nimi kilka ustaw i w dużej części przypadków mają bezpośredni albo pośredni wpływ na decyzje o kształcie zagospodarowania przestrzeni miejskiej. Można wymienić ocenę oddziaływania na środowisko, raport oddziaływania na środowisko, przegląd ekologiczny, prognozę oddziaływania na środowisko, obszar ograniczonego użytkowania i ciągły monitoring hałasu.

Kwestie środowiskowe są istotne, ponieważ stanowią kluczowy element standardów zrównoważonego rozwoju miasta, określonych w **Karcie Lipskiej** z 2007 roku, unijnym dokumencie ukierunkowującym rozwój miast (patrz str. 242-250). Do Polski coraz pełniej wkraczają regulacje Unii Europejskiej, które charakteryzuje duża wrażliwość na problemy środowiska przyrodniczego. Jest to materia skomplikowana i stosunkowo nowa, przynajmniej w niektórych aspektach, ale ważna także dlatego, że stosunkowo otwarta na społeczny, obywatelski udział. W mieście oprócz kwalifikowanych terenów zieleni (parki, skwery, lasy komunalne), otoczonych opieką ogrodników lub służb leśnych, występują zielone nieużytki pokryte zielenią spontaniczną, zadrzewienia przyuliczne, wody i tereny zalewowe, wymagające ochrony przed zakusami inwestycyjnymi. Są to obszary Natura 2000, w Poznaniu w dużej liczbie zlokalizowane na terenie fortyfikacji pruskich, w których znajdują się na przykład zimowiska nietoperzy i użytki ekologiczne. Istnieją też inne niż ekspansja w zieleń zagrożenia ekologiczne – hałas, wibracje, odory, zanieczyszczenia wód, gleby, powietrza, dystrybucja i cyrkulacja odpadów komunalnych, problemy ze ściekami – niemal wszystkie mają znaczący aspekt przestrzenny, głównie związany z ich lokalizacją.

Bardziej szczegółowo warto je rozpatrzyć przy omawianiu konkretnych możliwości działania w określonych sprawach.

Trzeba dodać, że **Kongres Ruchów Miejskich** sformułował postulat uwzględnienia – analogicznie do wpływu decyzji na środowisko przyrodnicze – oddziaływania procedur na środowisko społeczne, poprzez na przykład prognozę konsekwencji społecznych. Ma to jak najbardziej zastosowanie do decyzji odnoszących się do przestrzeni miejskiej. Oto przykład pokazujący sensowność takich propozycji: w Poznaniu dla części peryferyjnego osiedla Świerczewo, która to część w ogromnej większości składa się z baraków pobudowanych w czasie wojny dla robotników przymusowych (w warunkach substandardowych mieszka tam ok. 1000 osób) – wywołano plan miejscowy. Jego realizacja oznacza likwidację slumsu – zgoda, jest to slums, jednak na żadnym etapie przyjmowania planu nie zbadano problemu, jakim dla miasta będzie pozbawienie taniego, choć podłego, dachu nad głową sporej liczby mieszkańców biednych, słabych społecznie, nie radzących sobie na

rynku mieszkaniowym. Ich eksmisja nie rozwiąże problemu, tylko prze-
mieści go w inne miejsce. Teoretycznie ten problem będzie już wtedy poza
uwagą planistyczną, jednak planowanie miasta powinno być zintegrowane.

Środowiska historyków sztuki, urbanistów i architektów wskazują z kolei na
brak analogicznych do środowiskowych procedur postępowania ze spo-
łecznym udziałem, mających na celu ochronę wartości środowiska histo-
ryczno-kulturowego, nie tylko przyrodniczego. Chodzi o wieloaspektową
wartość „środowiska zbudowanego”, którego nie wolno bez reszty trakto-
wać jako ugoru, nabywającego wartości tylko jako „zasób inwestycyjny”,
potencjalny plac budowy.

4.2

– Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

**Dla orientacji w całości problematyki
przedstawiamy skrótowy przegląd wybranych
przepisów, z którymi mieliśmy najczęściej
do czynienia w obszarze spraw dotyczących
planowania i zagospodarowania przestrzennego.**

To bardzo obszerna i skomplikowana materia. Potrzebne jest jednak wstępne
rozeznanie, w jakim obszarze regulacji prawnych należy w razie potrzeby po-
szukiwać szczegółowych informacji i gdzie mogą znajdować się rozwiązania.
Jednocześnie bez elementarnej orientacji w niektórych fragmentach tych
przepisów trudno uczestniczyć w kontaktach z władzami, stronami konfliktów
przestrzennych, osobami zainteresowanymi, czytać ze zrozumieniem pisma
urzędowe, wyjaśniać cokolwiek osobom mniej zorientowanym czy mediom.

Później przedstawiamy dość obszernie ustawę rządzącą planowaniem i zago-
spodarowaniem przestrzennym. Zawiera ona zapisy, które umożliwiają
społeczny udział w urządzaniu przestrzeni miasta. W następnej kolejności
wskazemy też inne istotne przepisy.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 roku

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 roku
to podstawowy akt prawny regulujący kwestie planowania i gospodarowania
przestrzenią w skali kraju, województwa i gminy (w tym miast), a dla działań
społecznych w tej dziedzinie najważniejszy. Chociaż to prawo nie dostrzega
odrębności problemów przestrzennych miast na tle kraju i na poziomie re-
gionów, to tutaj skupiamy się na jego aplikacjach miejskich. Ustawa z 2003
roku jest modyfikacją dokumentu z 1994 roku, który przyniósł rewolucję
w filozofii i praktyce gospodarowania przestrzenią w Polsce w duchu wolno-
rynkowej transformacji. Istotą zmiany było przeniesienie ciężaru odpowie-
dzialności za decyzje planistyczne i realizacyjne dotyczące przestrzeni, czyli
władzy nad jej kształtowaniem, na poziom miasta (gminy), które może swoją
politykę w tym zakresie swobodnie ustalać w ramach istniejących regulacji
prawnych. Centralistyczny, państwowy system dyrektywno-nakazowy zo-
stał uchylony w tej sferze w pierwszych latach transformacji, na rzecz daleko
posuniętej autonomii miasta (gminy). Dla organizowania oddolnych działań
społecznych przeciw degradacji przestrzeni miast jest to bardzo istotne – nie
ma bowiem instancji politycznie nadrzędnej, do której można byłoby się od-
woływać albo skarżyć niesłuszne pod względem merytorycznym rozstrzy-
gnięcia władz miasta dotyczące urządzania jego przestrzeni. Stanowią one
wyraz woli politycznej autonomicznego miasta (gminy), przynajmniej nomi-
nalnie. Przedmiotem takich skarg może być tylko niedotrzymanie procedur,
strona formalna postępowań, nie zaś treść ich rozstrzygnięć. Jak już pisa-
liśmy, wyrazem tego jest m.in. art. 7 tej ustawy mówiący, że rozstrzygnięcia
prezydenta miasta (wójta, burmistrza) o przyjęciu lub odrzuceniu wniosków
albo uwag do studium przestrzennego i planu miejscowego nie podlegają za-
skarżeniu do sądu administracyjnego.

Gospodarka i planowanie przestrzenne znajduje się na samym początku enu-
merowanych zadań własnych gminy w Ustawie o samorządzie gminnym:

Art. 7.1. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy:

1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomości, ochrony środowiska i przyrody oraz gospo-
darki wodnej (...)

Jeśli uwzględnić także inne zadania własne gminy, bezpośrednio związane
z gospodarką przestrzenną, to okazuje się, że dotyczy jej lub do niej odnosi
6 z 20 wymienionych w ustawie zadań. Jest to zatem jedna z podstawowych
dziedzin władztwa miasta (gminy) z punktu widzenia ustawy o samorzą-
dzie gminy (miasta).

Osiedla deweloperskie w Poznaniu agresywnie wchodzące w tereny zieleni, powstałe dzięki decyzjom o ustaleniu warunków zabudowy, bez planu miejscowego, w każdym przypadku wywołując poważny konflikt przestrzenny, z sądownym włącznie: 1-2. Wielopiętrowe bloki przy Łasku Marcelińskim. 3. Zagrodzone osiedle wielopiętrowych bloków w sąsiedztwie Cytadeli od jej strony południowej. 4. Kompleks apartamentowców bezpośrednio przylegających do terenu Cytadeli od strony zachodniej, w otoczeniu wyłącznej zabudowy jednorodzinnej osiedla Stare Winogrody (fot. Paulina Hryniwiecka)



Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest umiarkowanie obszerna, liczy 89 artykułów i 40 stron. Jako dokument całościowy opisuje cele, dla których została uchwalona, zawiera zestawienie pojęć, określenie kompetencji poszczególnych podmiotów w zakresie jej funkcji. Z praktycznego punktu widzenia społecznika najistotniejsze wydaje się to, jakie są podstawowe decyzje ustawowe dotyczące przestrzeni w gminie (mieście), podmioty je wydające, procedury, za pomocą których się je podejmuje oraz możliwe miejsce dla aktywności społeczeństwa obywatelskiego w tych procedurach. Rozdziały 2, 3 i 4 ustawy dotyczą planowania przestrzennego, przy czym najobszerniejszy i pierwszy w kolejności jest rozdział 2 *Planowanie przestrzenne w gminie*, art. 9–37, co potwierdza rangę i samodzielność gminy w tej dziedzinie, a rozdz. 3 i 4 dotyczą odpowiednio planowania na szczeblu województwa samorządowego oraz kraju. Rozdz. 5 (art. 50–67) traktuje o decyzjach dotyczących przestrzeni podejmowanych poza systemem planowania – „Lokalizacja inwestycji celu publicznego i ustalanie warunków zabudowy w odniesieniu do innych inwestycji” – w sytuacji, gdy dla terenu, na którym może być zamierzona inwestycja, nie został przyjęty plan miejscowy. Reszta ustawy zawiera zmiany w przepisach oraz przepisy przejściowe i końcowe.

Planowanie przestrzenne w gminie

Część dotycząca planowania w gminie (mieście) traktuje o omówionym wcześniej miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta. W obu przypadkach odpowiedzialnością za opracowanie dokumentu ustawa obciąża prezydenta miasta (burmistrza, wójta), ale ostateczny jego kształt i decyzję o przyjęciu albo odrzuceniu podejmuje rada miasta (gminy) w drodze uchwały. Bez większego uszczerbku dla meritum możemy dalej odnosić się jedynie do planu miejscowego, nie tylko dlatego, że procedura przyjęcia studium przestrzennego, kompetencje organów i uprawnienia społeczeństwa są prawie takie same. Jest tak także dlatego, że zmiany w studium uchwała się co kilka lat, a chlebem powszednim planowania przestrzennego w gminie są przede wszystkim plany miejscowe. Ustawa szczegółowo wymienia w odrębnych artykułach (art. 10 oraz art. 15) rozstrzygnięcia, które musi zawierać Studium oraz musi lub może zawierać plan miejscowy – jest to rozróżnienie godne uwagi. Przydaje się zwłaszcza do zrozumienia wymiernej różnicy pomiędzy tymi dwoma dokumentami.

Nie sposób tu szerzej przedstawiać samego tylko rozdziału 2 ustawy. Koniecznie jednak trzeba zwrócić uwagę na art. 17–20, szczegółowo określające poszczególne kroki procedury tworzenia planu – od jego wywołania uchwałą rady miasta z inicjatywy samej rady albo prezydenta (część) do uchwalenia przez radę. Podstawowa rola wykonawcza w tej procedurze

przypada prezydentowi miasta, jego administracji, co w praktyce oznacza miejskie służby urbanistyczne (w Poznaniu zajmuje się tym agenda Urzędu Miasta – **Miejska Pracownia Urbanistyczna**). Rola prezydenta formalnie kończy się wtedy, kiedy przekazuje on radzie miasta zamknięty projekt planu miejscowego ze wszystkimi opiniami i uzgodnieniami, z prognozą skutków finansowych i oddziaływania na środowisko oraz listę uwag złożonych do projektu planu i odrzuconych przez prezydenta (może je złożyć każdy, osoba prawna i fizyczna, bez względu na miejsce zamieszkania). W warunkach poznańskich taki dokument jest najpierw opiniowany przez Komisję Polityki Przestrzennej Rady Miasta, Komisja decyduje, czy rekomenduje przyjęcie uwag do projektu planu oraz uchwalenie planu przez radę, która na sesji plenarnej w drodze uchwały podejmuje ostateczną decyzję.

Warto jeszcze raz bardziej szczegółowo wskazać „obszary” procedury ustawowej, które pozwalają na społeczny udział w tworzeniu planu miejscowego, nawet jeśli okazać się może, że ma on tylko formalny charakter. Jak wspomnieliśmy, każdy może złożyć wniosek do władz o wywołanie lub zmianę planu miejscowego. Oczywiście im wniosek lepiej uzasadniony, a „ranga” wnioskodawcy wyższa, tym większe szanse, iż władze się nad nim pochylią i wniosek zrealizują. I na odwrót. Według naszych doświadczeń, które potwierdzają liczne przykłady, wniosek biznesu ma szanse wielkie, zwykłego pojedynczego mieszkańca raczej nieduże, nieco większe organizacji społecznej. Zdarza się też, że wnioski rad osiedli są uwzględniane. Po ogłoszeniu do publicznej wiadomości informacji o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego (czyli „wywołania” planu), każdy może przez 3 tygodnie składać na ręce prezydenta wnioski do planu, czyli postulaty, żądania, wyobrażenia o przyszłym zagospodarowaniu terenu objętego planem. Po opracowaniu projektu planu jest on wykładany do publicznego wglądu. Wtedy odbywa się debata publiczna, w której każdy może brać udział. I każdy może w ciągu 21 dni złożyć uwagi krytyczne do już opracowanego projektu. Oprócz tego możliwe są społeczne działania pozaustawowe dotyczące tworzonego planu miejscowego, o czym dalej.

Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu

Część ustawy – rozdział 5 Lokalizacja inwestycji celu publicznego i ustalenie warunków zabudowy w odniesieniu do innych inwestycji – jest nie mniej ważna, jako że odnosi się do terenów nieobjętych uchwalonymi planami miejscowymi. Jak nazwa wskazuje, chodzi o dwa rodzaje decyzji – o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz ustaleniu warunków zabudowy dla pozostałych przedsięwzięć.

Inwestycje celu publicznego definiuje Ustawa o gospodarce nieruchomościami z 21 sierpnia 1997 roku i zgodnie z intuicją obejmują one liczny zbiór obiektów komunikacyjnych, drogowych, służących obronności, korzystania z dóbr kultury, administracji, ochrony środowiska, edukacji, ochrony zdrowia, poczty itd. Nasze poznańskie doświadczenia z problemami przestrzennymi tam, gdzie nie ma prawomocnie uchwalonego planu miejscowego, w ogromnej większości dotyczyły innych inwestycji niż inwestycje celu publicznego – zwykle komercyjnych: mieszkaniowych, handlowych, hotelowych, biurowych, sportowych itd. W świetle wcześniejszych analiz wydaje się to nieprzypadkowe, zgodnie bowiem z panującą w czasie transformacji doktryną, to przede wszystkim biznes ze swoich środków rozwija miasto, więc w mieście dominują prywatne inwestycje komercyjne, lokalizowane najczęściej przez decyzje o ustaleniu warunków zabudowy. Aktualne doświadczenia z próbą usytuowania lądowiska dla helikopterów ratownictwa medycznego w parku miejskim na poznańskiej Wildzie nieco zmieniają i rozszerzają ten obraz sytuacji – jednak, jeśli sprawie przyjrzeć się uważniej – lokalizuje się ona na styku biznesu i interesu publicznego.

Krytyczne objaśnienie sensu decyzji o warunkach zabudowy oraz tego, jak ona działa, przedstawiliśmy wcześniej, tutaj skupiamy się na konkretach, które przynoszą zapisy ustawowe. Art. 61 ustawy w pięciu punktach precyzuje, jakie warunki musi spełniać zamierzona inwestycja, by miała zastosowanie przywołana wcześniej tak zwana **zasada „dobrego sąsiedztwa”**. Jest to słynne pięć punktów, z których zwłaszcza trzy można zweryfikować naocznie. Chodzi o minimum ładu przestrzennego w pobliżu, by można było przez określenie parametrów i cech sąsiedniej zabudowy określić „dobre sąsiedztwo”. Ponadto inwestycja musi mieć dostęp do drogi publicznej, a istniejąca infrastruktura techniczna musi być wystarczająca dla jej obsługi. Ustawa daje odpowiedniemu ministrowi delegację do określenia w odrębnym rozporządzeniu szczegółowych wymagań co do nowej zabudowy oraz sposobu zagospodarowania terenu, który nie jest objęty planem miejscowym. Wymagania ustawowe wobec tego rozporządzenia dotyczą parametrów architektoniczno-urbanistycznych nowej zabudowy, takich jak wysokość budynków, geometria dachów, linia zabudowy, szerokość elewacji frontowej, intensywność zabudowy działek – czyli stosunek powierzchni zabudowy do powierzchni całej działki.

Powyższe zapisy nie są jednoznaczne, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę treść ministerialnego rozporządzenia, które na przykład nie wyznacza maksymalnej odległości, do jakiej ma obowiązywać zasada dobrego sąsiedztwa. Omówimy ten problem szczegółowiej na przykładzie, tu warto jedynie wskazać, że w konsekwencji te zapisy przysparzają mnóstwa pracy Samorządowym Kolegiom Odwoławczym oraz sądom administracyjnym, a sprawy niekiedy ciągną się latami. Ponieważ decyzja o warunkach zabudowy zapada w trybie postępowania administracyjnego, czyli podejmuje ją prezydent na wniosek zainteresowanej strony, **udział społeczny** jest w nim bardzo utrudniony i ograniczony, co ma negatywne skutki dla przestrzeni miast. W dalszej

części omówimy, jak dzięki regulacjom kodeksu postępowania administracyjnego taki udział jest możliwy, chociaż problem braku informacji o już podjętych postępowaniach jest trudny do rozwiązania. W Poznaniu rocznie wydaje się ich tysiące, zdarza się, że inwestorzy składają kilka lub kilkanaście nieco odmiennych wniosków dotyczących tego samego zamierzenia inwestycyjnego w tym samym miejscu.

Trudno przecenić znaczenie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, chociaż zawiera zapisy bardzo krytykowane przez środowiska fachowe i zaangażowanych działaczy **ruchów miejskich** – choćby brak wymogu zgodności (czy niesprzeczności) z zapisami studium przestrzennego decyzji o warunkach zabudowy. Istnieje lista postulatów konkretnych zmian, które nie naruszyłyby struktury całości ustawy, a uczyniły ją przyjaźniejszą dla przestrzeni, zwłaszcza miast, jednak od lat odbijają się one od kompetentnych w sprawie organów władzy.

4.3

— Kodeks postępowania administracyjnego

Kodeks postępowania administracyjnego – Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku ze zmianami

Jest to jedna z najczęściej stosowanych ustaw, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, gminnym i miejskim, gdyż reguluje powszechne postępowania przed organami administracji publicznej, rządowej i samorządowej w wielu codziennych sprawach obywateli. Reguluje rozpatrywanie składanych w trybie ogólnym skarg, wniosków, zażaleń obywateli i organizacji, także dotyczących problemów przestrzennych. Jak już pisaliśmy, ze względu na kształt ustawodawstwa i utrwaloną praktykę orzecniczą sądów administracyjnych znaczna część decyzji kształtujących przestrzeń miejską podejmowana jest poprzez ustalanie warunków zabudowy dla konkretnych inwestycji, poza planami miejscowymi i studium przestrzennym – czyli w trybie administracyjnym. KPA jednak, mimo że normuje postępowanie pomiędzy ściśle określonymi stronami – podmiot-urząd lub urząd-urząd, stwarza pewne możliwości społecznego uczestnictwa w procedurze podejmowania

takich decyzji, co ze względu na skalę zagrożeń dla przestrzeni miejskiej, płynących z tej strony, jest nie mniej istotne niż społeczny udział w procedurach planistycznych. Z tego powodu przywołujemy tu Kodeks postępowania administracyjnego.

Postępowanie administracyjne o ustalenie warunków zabudowy

Postępowanie administracyjne o ustalenie warunków zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego wszczynane jest na wniosek zainteresowanego podmiotu, właściciela, użytkownika gruntu, inwestora czy potencjalnego inwestora. Toczy się pomiędzy wnioskodawcą a organem administracji publicznej, czyli prezydentem, burmistrzem lub wójtem. Udział innych podmiotów w charakterze stron postępowania przedstawia się różnie. Generalnie reguluje to art. 28 KPA: „Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”. Interesu prawnego nie może wykazać na przykład rada osiedla przeciwstawiająca się inwestycji (Rada Miasta też nie), bo nie jest osobą prawną, dlatego uwagi Ro do postępowania o warunki zabudowy albo odwołania do SKO są odrzucane. Dotyczy to często także nieformalnej grupy mieszkańców-sąsiadów inwestycji, którzy mogą wykazać się tylko interesem faktycznym, ale nie prawnym, wobec postępowania o wydanie WZ. Często lista podmiotów uznanych przez administrację za stronę takiego postępowania jest bardzo krótka, a nikt poza nimi nie jest o tym poinformowany – także na przykład sąsiad dużej inwestycji, ale zamieszkujący po drugiej stronie ulicy.

Art. 31 KPA, który w całości mówi o wszczynaniu postępowania na wniosek organizacji społecznej (OS) lub też o udziale organizacji w postępowaniu administracyjnym. Tutaj skupimy się na drugim przypadku – uczestnictwa os w postępowaniu, bo jest on powszechny w sprawach o warunki zabudowy.

Art. 31.

- § 1. Organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem:
- 1) wszczęcia postępowania,
 - 2) dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu,
- jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.**
- § 2. Organ administracji publicznej, uznając żądanie organizacji społecznej za uzasadnione, postanawia o wszczęciu postępowania z urzędu lub o dopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu. Na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej służy zażalenie.
- § 3. Organizacja społeczna uczestniczy w postępowaniu na prawach strony.
- § 4. Organ administracji publicznej, wszczynając postępowanie w sprawie dotyczącej innej osoby, zawia-

damia o tym organizację społeczną, jeżeli uzna, że może ona być zainteresowana udziałem w tym postępowaniu ze względu na swoje cele statutowe, i gdy przemawia za tym interes społeczny.

§ 5. Organizacja społeczna, która nie uczestniczy w postępowaniu na prawach strony, może za zgodą organu administracji publicznej przedstawić temu organowi swój pogląd w sprawie, wyrażony w uchwale lub oświadczeniu jej organu statutowego.

To jest kluczowy zapis, który umożliwia występowanie os w charakterze „protezy” reprezentanta (przedstawiciela) interesu społecznego (czyli, według literatury, grupowego) albo i publicznego, czyli interesu powszechnego. Kolejne cztery paragrafy artykułu 31 doprecyzowują okoliczności tego, jak os może być obecna w postępowaniu administracyjnym. W szczególności określa to uczestnictwo jako „udział na prawach strony”, co nie zrównuje z innymi stronami, oznacza na przykład mniej niż uprawniony Ustawą udział prokuratora albo Rzecznika Praw Obywatelskich, ale daje bardzo mocną pozycję w postępowaniu. Najpierw przedstawimy korzyści i precyzyjniej opiszemy warunki uznania os uczestnikiem na prawach strony. Dalej zaprezentujemy praktyczne przykłady i aplikacje.

Cele i warunki uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym

Dlaczego warto zabiegać, by organizacja, którą reprezentujemy, została uznana za uczestnika na prawach strony postępowania administracyjnego o ustalenie warunków zabudowy? Musimy założyć, że mamy wiedzę o wszczęciu samego postępowania, co nie jest oczywiste i bywa problemem, bo jest to postępowanie z założenia służące partykularnemu interesowi wnioskodawcy, który nie ma powodu upubliczniać o nim informacji. W tym przypadku (postępowania o WZ) udział organizacji społecznej ma równoważyć ten jego partykularny charakter. – Inaczej dzieje się podczas opracowywania planu miejscowego, gdzie interes publiczny i równoważenie rozmaitych interesów partykularnych jest założone w samej konstrukcji postępowania. Tu organizacja musi domagać się uczestnictwa.

Uznanie uczestnikiem postępowania na prawach strony uprawnia os do czynnego w nim udziału. Nie jest ona wtedy tylko obserwatorem, który „patrzy na ręce” procedującemu organowi administracji. Uzyskuje bardzo doniosłe uprawnienia. Może przedkładać **środki dowodowe**, w postaci na przykład dokumentów, nagrań, fotografii itd. Może także brać udział w czynnościach dowodowych, takich jak przesłuchanie świadków, wizje lokalne, rozprawa administracyjna i inne. Dalej – może zapoznawać się z aktami sprawy, kopiować je, robić notatki. Jeśli zapadnie rozstrzygnięcie, może wnieść o jego uzupełnienie lub sprostowanie pomyłek. Ponadto, co ma ogromne znaczenie – może decyzję organu skarżyć do instancji wyższej: Samorządowego Kolegium odwoławczego, a potem sądu administracyjnego. Innymi

słowy uczestnicząc w postępowaniu przed pierwszą instancją, organizacja społeczna może mieć wpływ na jakość i wartość materiału dowodowego, który w ewentualnym postępowaniu odwoławczym zostanie przekazany do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, a dalej do sądów administracyjnych. Ma to często kluczowe znaczenie dla dalszego biegu sprawy. Skuteczność uczestnictwa organizacji społecznej w postępowaniu przy takich uprawnieniach może być bardzo wysoka. Zwłaszcza jeśli oceniamy, iż podejmowane w tym trybie liczne inwestycje to często, niestety, działalność rabunkowa wobec przestrzeni miasta.

Dopuszczenie do postępowania w roli uczestnika następuje z mocy prawa, nie ma charakteru uznaniowego, czyli po spełnieniu wymogów ustawowych os powinna zostać do niego dopuszczona. Wymogi są dwa i muszą zachodzić łącznie: 1) wniosek w tej sprawie muszą uzasadniać **cele statutowe** organizacji oraz 2) musi za nim przemawiać **interes społeczny**. Zadaniem organizacji jest zatem skuteczne wykazanie, iż jej żądanie spełnia oba warunki. To, jak wniosek organizacji zostanie przygotowany, może być bardzo ważne dla efektu. W razie odmowy przysługuje jej prawo do zażalenia do instancji wyższej – mówi o tym § 2. Art. 31, z którego to paragrafu zdarzało nam się szereg razy, niestety, korzystać.

Organ administracji publicznej, w tym przypadku prezydent miasta (burmistrz), wobec wniosku organizacji społecznej o dopuszczenie do postępowania, musi przeprowadzić analizę składającą się z kilku kroków. Najpierw musi ustalić, jakie są podstawowe cele statutowe organizacji i ewentualnie sposoby działania służące ich realizacji. Organ będzie dążył do ich konkretyzacji, więc im bardziej jednoznacznie sformułowania, tym łatwiejsze będzie właściwe rozpoznanie celów statutowych. Następnym krokiem jest sprawdzenie, czy istnieją powiązania tych celów z konkretną sprawą, której dotyczy żądanie. Nie jest do końca jednoznacznie rozstrzygnięte, jakiego charakteru ma być to powiązanie. Ta niejednoznaczność stanowi okoliczność wpływającą na warunki podejmowania decyzji przez organ – czyli ułatwia odmowę, i na odwrót, w zależności od (nieoficjalnej) intencji organu. Generalnie wskazuje się w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, że to powiązanie powinno mieć charakter faktyczny oraz prawny – z celów organizacji może wynikać charakter prawnego rozstrzygnięcia sprawy. Oto przykład: jeśli mamy w statucie stowarzyszenia zapisane jako cel „**zachowanie ładu przestrzennego w mieście**”, a postępowanie dotyczy ustalenia warunków zabudowy dla osiedla domów wielorodzinnych, to pomiędzy celem a przedmiotem zachodzi merytoryczny związek o charakterze prawnym. Co nie znaczy, że urzędnik w magistracie nie znajdzie powodów, by ten związek wykluczyć lub go podważyć.

Kolejne kroki dotyczą drugiego warunku ustawowego: istnienia interesu społecznego w tym, by organizację dopuścić do postępowania. W mniejszym stopniu zależą one od samej organizacji, a w znacznie większym od organu

administracji, czyli od tego, jak on rozpozna i zinterpretuje wskazany we wniosku interes społeczny. Podstawową przesłanką jest tu stwierdzenie przez ten organ, iż decyzja w postępowaniu, do którego chce przystąpić organizacja, wpływać będzie także na sytuację innych podmiotów społecznych i ich otoczenia, a nie tylko wnioskodawcy. Istnienie takiego wpływu oznacza, że nie tylko wnioskodawca ma interes w rozstrzygnięciu. Może go mieć także ktoś inny, kogo najprawdopodobniej dotkną konsekwencje rozstrzygnięcia, zamierzone, ale zwłaszcza niezamierzone, może ukrywane, a może jeszcze nierozpoznane. W rozpoczętym przykładzie, interes społeczny, który organizacja chce reprezentować, to warunki zamieszkania osiedla domów jednorodzinnych, pośrodku którego na pustym, żywiłowo zarośniętym placu ma stać osiedle domów wielorodzinnych. Prezydent musi rozpoznać, czy faktycznie istnieje taki interes, w sytuacji obiektywnie stwierdzonej: jest planowana inwestycja o określonych parametrach zlokalizowana na osiedlu o znanej charakterystyce, oraz czy udział organizacji będzie sprzyjał wyrażaniu i chronieniu tego interesu. Rozpoznanie organu nie musi pokrywać się z oceną organizacji, zależy tylko od niego, jakkolwiek organizacja dysponuje pewnym zakresem możliwości uprawdopodobnienia swojego punktu widzenia, przede wszystkim przez klarowne i wyczerpujące jego wyłożenie we wniosku.

W komentarzach podkreśla się, iż ani możliwe przedłużenie postępowania z powodu dopuszczenia do niego organizacji, ani fakt, iż interes, który ona reprezentuje, nie jest zgodny, a nawet może być sprzeczny z interesem wnioskodawcy nie może być powodem do odmówienia organizacji udziału w postępowaniu. Podobnie nie może nim być udział kilku organizacji odwołujących się do odmiennych, a nawet sprzecznych interesów społecznych, co może się zdarzyć. Organ administracji nie ma obowiązku mechanicznego ulegania żądaniom organizacji, ale musi rzetelnie rozpatrzyć wniosek i gruntownie zbadać całość okoliczności sprawy. Postanowienie o dopuszczeniu lub niedopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu dotyczącym innej osoby podlega zaskarżeniu do instancji wyższej. Może to zrobić nie tylko organizacja o dopuszczenie się ubiegająca, lecz także sam podmiot – wnioskodawca. Ich intencje mogą być przeciwstawne. Wszystko to nakłada na decydujący w sprawie organ obowiązek szczególnej staranności podczas jej rozstrzygnięcia.

Istnieją rodzaje uczestnictwa w postępowaniach administracyjnych mających znaczenie dla kształtowania przestrzeni w mieście, mianowicie dotyczących środowiska przyrodniczego, których podstawa jest inna niż art. 31 KPA, o czym będzie kilka słów dalej, przy omawianiu kolejnych przepisów.

– Inne przepisy i regulacje

Ograniczamy się tu tylko do dokumentów najczęściej przywoływanych.

Nie trzeba ich znać w całości, zwykle bezpośrednio potrzebne są tylko niektóre ich postanowienia. Trzeba jednak wiedzieć, że istnieją, i w razie potrzeby móc poszukać kolejnych przepisów. Te regulacje generalnie wyznaczają okoliczności, niektóre warunki działania w sprawach dotyczących przestrzeni, niekiedy bardzo istotne – i wtedy mogą być bardzo pomocne. Zwłaszcza gdy trzeba do określonej sprawy podejść w sposób kompleksowy i skorzystać ze wszystkich dostępnych narzędzi, w tym prawno-proceduralnych. Na przykład, w sprawie miejsca zagrożonego degradacją przestrzenną trzeba zaangażować się w plan miejscowy, postępowania o warunki zabudowy dotyczące tego miejsca (jeśli się toczą), ale także w postępowania środowiskowe, wydobyć z urzędu informacje w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz postarać się, żeby możliwa była uchwała rady miasta w naszej sprawie. Może trzeba będzie przeprowadzić inicjatywę uchwałodawczą. Każde z tych działań ma za podstawę inne regulacje, ale wszystkie naraz mogą być potrzebne. Każda z osobna też. Nie można pominąć też aktów prawa miejscowego, bo bardzo konkretnie mogą determinować możliwości działania.

Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku (ze zmianami)

Zapewne każdy społecznik zajmujący się lokalnymi sprawami miejskimi wie o istnieniu takiego dokumentu, stopień zaś szczegółowej jego znajomości zależy od potrzeb. Ustawa zrównuje werbalnie miasto i gminę, gdyby były w tej sprawie niejasności. Niewątpliwie trzeba mieć wiedzę podstawową o ustroju samorządu miejskiego (gminnego), o tym, kto w nim rządzi i na jakiej podstawie, co może, co musi itd. Najważniejszy jest artykuł 1, głoszący, że *1. Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową.*

Zatem ilekroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Wiadomo więc, że gmina jest organizacją powszechną. W art. 2. jest zdefiniowana wspomniana już podmiotowość i samodzielność gminy (miasta), podlegająca ochronie

sądowej, art. 3 każe jej mieć statut określający szczegółowo ustrój, a art. 11 mówi o jawności działania organów gminy. Warto przytoczyć jego pkt 2, bo wskazuje, co na mocy ustawy wolno nam robić i jakie mamy prawa: „Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy”. Ten zapis ma istotne znaczenie praktyczne i bywa często nie w pełni przestrzegany, zwłaszcza w zakresie dostępu do informacji, a przy najmniej takie informacje płyną do nas z różnych gmin i powiatów.

Wcześniej przytoczyliśmy artykuł 7, mówiący o zadaniach własnych gminy, który w podpunkcie 1 punktu 1 wskazuje na **ład przestrzenny** jako pierwsze takie zadanie, czyli zbiorową potrzebę wspólnoty samorządowej, której gmina w ramach zadań własnych ma zaspokajać. Z kolei cały rozdział 4 traktuje o władztwie gminy upoważniającym do stanowienia prawa miejscowego, co w zakresie kwestii przestrzennych ma istotne znaczenie.

Najobszerniejszy jest rozdział 3 pt. *Władze gminy*. Jego szczegółowe studiowanie i w całości nie ma chyba większego sensu bez odniesienia do konkretów we własnej gminie, które stopniowo się rozpoznaje, a ustawa to rodzaj najbardziej generalnego przewodnika. W sprawach przestrzennych to Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz inne przepisy szczegółowo określają kompetencje i procedury na szczeblu gminy. A często duże znaczenie praktyczne w naszym działaniu mają ustalenia niektórych aktów prawa miejscowego.

Regulacje lokalne

Te przepisy wraz z lokalnymi obyczajami i tradycjami wyznaczają w dużym stopniu pole działania w mieście. Na przykład przez jakiś czas w poprzedniej kadencji ukształtował się w Poznaniu zwyczaj, iż każdy radny mógł udostępnić swój głos na sesji plenarnej Rady Miasta dowolnemu mieszkańcowi. Nie ma o tym mowy w lokalnych regulacjach, ale wszyscy tę regułę szanowali.

Zapewne w różnych miastach różne miejskie przepisy zawierać będą różne zapisy istotne z punktu widzenia społecznej partycypacji w kształtowaniu miejskiej przestrzeni, jak również będą różne instytucje działające w tym obszarze. Przywołamy cztery z nich, by pokazać, jak takie lokalne regulacje mogą wyglądać (choć na pewno są też, albo mogłyby być, liczne inne): statut miasta, statut rady osiedla, uchwała Rady Miasta o konsultacjach społecznych oraz Komisja Dialogu Społecznego.

Najbardziej wyspecjalizowane w kwestiach przestrzennych są w Poznaniu pozaustawowe konsultacje społeczne dotyczące miejscowych planów za-

gospodarowania przestrzennego. Na podstawie uchwały Rady Miasta z listopada 2010 roku opracowana została koncepcja i procedura publicznych spotkań z mieszkańcami na temat MPZP na dwóch etapach opracowywania: po wywołaniu planu, ale przed składaniem wniosków do niego i przed jego opracowaniem, oraz drugi raz – po opracowaniu projektu planu, ale przed konsultacjami i uzgodnieniami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Istotne, żeby wiedzieć o tego rodzaju praktyce lokalnej lub podobnej, znać jej status i szczegółowe kroki, a po drugie – monitorować ją i uczestniczyć w niej.

Z kolei Statut Miasta Poznania zawiera zapis umożliwiający wystąpienie grupie mieszkańców (pod warunkiem zebrania 5 tys. kwalifikowanych podpisów) lub radzie osiedla z inicjatywą uchwałodawczą do Rady Miasta. Nie mamy jeszcze pewności, bo to zapis stosunkowo nowy, czy można z niego skorzystać, by nakłonić radę do wywołania planu miejscowego – bez ryzyka uchylecia przez wojewodę. Natomiast w ostatnich miesiącach już jest wykorzystywany do rozwiązania innego problemu przestrzennego – zainicjowania działania władz w sprawie skomunikowania osiedli mieszkaniowych przy ul. Folwarcznej z resztą miasta (patrz str. 235-239).

Być może najważniejsze dla demokracji przestrzennej jest włączenie – w wyniku reformy sprzed dwóch lat – rad osiedli do obiegu informacji, opiniowania i konsultowania planów miejscowych na równych prawach z innymi jednostkami urzędu miasta. Dzięki temu najbliżsi reprezentanci mieszkańców mają znacznie szersze możliwości udziału w procedowaniu nad planem niż publiczność.

Są jeszcze komisje dialogu społecznego (w Poznaniu – obywatelskiego) działające przy prezydencie miasta. W Poznaniu nie ma jeszcze komisji do spraw przestrzennych, bo jej utworzenie wymagałoby współpracy dziesięciu różnych organizacji mających w swoich celach ład przestrzenny, zatem po przykład musimy sięgnąć nieco dalej – do działającej przy prezydencie m.st. Warszawy Komisji Dialogu Społecznego do spraw Architektury i Planowania Przestrzennego.

Niektóre inne przepisy

Trzeba wiedzieć przede wszystkim o istnieniu ustawy Prawo budowlane z 7 lipca 1994 roku (ze zmianami). Reguluje ona m.in. procedury bezpośrednio prowadzące do rozpoczęcia prac budowlanych, co w polskich warunkach oznacza stwarzanie praktycznie nieodwracalnych faktów w przestrzeni. Ze społecznego punktu widzenia bardzo ważny jest art. 28 tej ustawy – określa bowiem, kto może uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym dotyczącym wydania pozwolenia na budowę. Z jednej strony określa się w nim, raczej wąsko, kto może być uczestnikiem postępowania (najbliżsi sąsiedzi –

właściciele). Z drugiej wyklucza zastosowanie art. 31 KPA (powyżej) umożliwiającego udział organizacji społecznych. Z trzeciej jednak – wskazuje na możliwość udziału w tym procesie organizacji ekologicznych – w oparciu o Ustawę o udostępnianiu informacji o środowisku – wszelako jedynie pod warunkiem, że dane postępowanie wymaga udziału społeczeństwa, co reguluje ta właśnie, ostatnia omawiana przez nas ustawa.

Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko i informacji o środowisku z 3 października 2008 roku jest stosunkowo nową jakością. Jej przyjęcie zostało wymuszone przez unijne standardy z zakresu ochrony środowiska i stwarza niespotykane dotąd możliwości partycypacji społecznej w kwestiach ekologicznych i części przestrzennych. To trzeci, obok Ustawy o ochronie przyrody i ustawy Prawo ochrony środowiska, podstawowy akt prawny o największym znaczeniu dla wpływu społeczeństwa na sprawy ochrony środowiska. Dokument jest stosunkowo obszerny i skomplikowany, tutaj interesujący o tyle, że ochrona środowiska może mieć aspekt przestrzenny. W mieście bardzo często miewa albo mieć może, zatem trzeba tę ustawę mieć na względzie. Każdy plan miejscowy, każde studium przestrzenne, warunki zabudowy, lokalizacja inwestycji celu publicznego, pozwolenie na budowę i in. ma w procedurze uchwalania/przyjmowania/udzielania punkt dotyczący aspektu środowiskowego, sprecyzowany w tej ustawie. Zieleń i powierzchnie biologicznie czynne są w mieście bezcenne, zatem stosunkowo rzadko dochodzi do tego, że znacząca inwestycja nie wywołuje kontrowersji z powodu jej możliwego bądź przewidywanego oddziaływania na środowisko przyrodnicze.

Dla nas bardzo istotny jest fakt, że ta ustawa wprowadza pojęcie „**organizacji ekologicznej**” jako takiej, której celem statutowym jest ochrona środowiska przyrodniczego (mogą być też inne cele statutowe). Taka organizacja w licznych postępowaniach środowiskowych ma z mocy prawa przymiot uczestnika na prawach strony i nie obowiązuje w nich szeroko omówiony już artykuł 31 KPA o dopuszczaniu organizacji do postępowania administracyjnego (art. 44, ust. 1–4).

Ustawa wprowadza także stosunkowo szerokie, acz nieproste w opisie aplikacyjnym, pojęcie postępowania wymagającego udziału społeczeństwa – Artykuł 29. głosi, że „*każdy ma prawo składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa*” – co podpowiada, by rozeznaczyć, czy w konkretnej sprawie taka okoliczność zachodzi. Ten zapis jest równie otwarty, jak zapisy z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdzie jest mowa o tym, iż każdy może składać uwagi i wnioski do planu albo studium przestrzennego.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej z 6 września 2001 roku ma tu charakter pomocniczy. Skorzystanie z niej bywa konieczne albo przydatne do podjęcia trafnych czy bardziej korzystnych działań w sprawach przestrzeni

miejskiej, którymi rządzą inne przepisy. Standardowe pytanie, które stawialiśmy często władzom, dotyczyło informacji o postępowaniach o warunki zabudowy dla danego terenu: wnioskowanych, toczących się i zakończonych ostatecznymi decyzjami. Ponieważ są to postępowania w trybie administracyjnym, więc pełny dostęp do informacji o ich przebiegu i treściach ma tylko wnioskodawca i strony postępowania. Zatem informacja publiczna na ten temat może być jedynie fragmentaryczna, administracja nie może udostępnić jej osobom trzecim. Ale już te dostępne dzięki ustawie informacje wystarczają, by na przykład zdecydować, czy sensowne i możliwe jest staranie się o uznanie stroną w postępowaniu o warunki zabudowy.

Przykładem pewnego paradoksu w związku z dostępem do informacji publicznej może być sytuacja sprzed około dwóch lat z posiedzenia Komisji Rewizyjnej Rady Miasta, która jest ustawowym organem kontroli wewnętrznej Rady. Komisja badała, w wyniku skargi przeciw prezydentowi jednej z rad osiedli, sprawę decyzji dotyczącej przestrzeni miasta i terenów zieleni, podjętej w trybie postępowania administracyjnego, w którym jako stowarzyszenie byliśmy uczestnikiem na prawach strony. Urzędnicy prezydenta odmówili radnym i całej komisji dostępu do dokumentów. Uznali, że radni mają wystąpić z zapytaniem o informację publiczną i wtedy okaże się, co może zostać im udostępnione, oraz, że my – jako strona – podczas postępowania otrzymalibyśmy wszystkie te dokumenty z mocy prawa. A zatem niejednokrotnie władza stanowiąca ma mniejszą moc sprawczą niż skuteczna organizacja społeczna.

Zapewne sensowne byłoby przedstawienie jeszcze bardziej szczegółowo organów miejskich oraz działających na terenie miasta rządowych i wojewódzkich samorządowych, w których gestii znajdują się poszczególne rodzaje decyzji i postępowań dotyczących przestrzeni. Wydaje się jednak, że wiedząc o generalnej linii podziału ról: rada – prezydent, dobrze jest lokalnie rozpoznać, jakie wydziały urzędu i komisje rady miasta za co odpowiada, kto nimi kieruje, kto sprawuje nadzór itd. Wszystko to można znaleźć w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP).

STADION IM. EDMUNDA SZYCA

Istota problemu

Zrujnowany stadion ziemny w centrum miasta, w południowym, chronionym klinie zieleni, znajduje się w wieczystym użytkowaniu firmy deweloperskiej. Dąży ona do intensywnej zabudowy tego terenu, wbrew jego przeznaczeniu do celów sportowych i rekreacyjnych, wbrew nominalnym intencjom władz, mieszkańcom sąsiedniej przemysłowej dzielnicy Wilda i opinii publicznej.

Charakterystyka i dzieje miejsca

Stadion imienia Edmunda Szyca leży około 200 metrów na południe od ul. Królowej Jadwigi, arterii wyznaczającej granicę ścisłego centrum Poznania, kilkanaście minut marszu od Starego Rynku. Jest położony w dolinie Warty, na jej lewym brzegu, około 400 metrów na zachód. Cały teren lewo-brzeżnej doliny Warty stanowi na tym odcinku **południowy klin zieleni, ciągnący się wzdłuż rzeki przez około 6 kilometrów na południe do granicy miasta**. Dalej ciągnie się nad Wartą do Wielkopolskiego Parku Narodowego. Od zachodu ogranicza go ulica Dolna Wilda, biegnąca skrajem przemysłowo-mieszkaniowej dzielnicy Wilda i dalej Dębiec. W osi wschód–zachód szerokość klina nie przekracza kilometra. W południowej jego części znajdują się leśne tereny wodonośne, lasy komunalne, a na północy, bliżej centrum – parki, ogródki działkowe, przechodzące w tereny rekreacyjno-sportowe, ze stadionem Szyca włącznie.

Stadion oddziela od centrum, w kierunku północnym, zabudowa – Multikino z obszernym parkingiem, zespół bloków mieszkalnych przy ul. Maratońskiej/Olimpijskiej, w kierunku północno-wschodnim i wschodnim – budynki i obiekty sportowe Akademii Wychowania Fizycznego, a dalej – Klubu Sportowego „Warta”. Na południe znajduje się kompleks pływalni przy ul. Chwiałkowskiego, a od strony zachodniej od prawie 24 lat funkcjonuje targowisko w długim na 300 metrów namiocie, w którym działa 700 stoisk. Niemal nad stadionem na zboczu doliny Warty wznosi się zabudowa kamienic dzielnicy Wilda, kojarzonej z przemysłem ciężkim (ZNTK, Hipolit Cegielski).

Obiekt powstał w 1929 roku dla Klubu Sportowego „Warta” z okazji Powszechnej Wystawy Krajowej, ale z powodu błędów technicznych został rozebrany. Odbudowa ruszyła w 1938 roku, jednak dopiero w latach 1950–57 stadion – imienia 22 Lipca – został gruntownie przebudowany dla 60 tysięcy widzów. Odbyło się na nim szereg imprez ogólnopolskich, setki regionalnych i lokalnych, zwłaszcza mecze o rekordowej frekwencji.

W 1995 roku Klub Sportowy „Warta” uzyskał nieodpłatnie od zakładów imienia Hipolita Cegielskiego prawo wieczystego użytkowania terenu stadionu,

W 1995 roku Klub Sportowy „Warta” uzyskał nieodpłatnie od zakładów imienia Hipolita Cegielskiego prawo wieczystego użytkowania terenu stadionu, pod notarialnym warunkiem przeznaczenia go na cele niezarobkowe, sport i rekreację.

pod notarialnym warunkiem przeznaczenia go na cele niezarobkowe, sport i rekreację. Mimo to, z powodu problemów finansowych, klub zaczął szukać kupca na stadion. W sierpniu 1999 roku miała miejsce próba przejęcia stadionu przez Miasto Poznań, powstrzymana przez prezydenta, zainteresowanego bardziej Lechem niż Wartą. W marcu 2001 roku Warta sprzedała stadion firmie TK Development za około 4 miliony dolarów, płatne po uzyskaniu niezbędnych pozwoleń na budowę obiektów kubaturowych. Z tej umowy wynika, że to KS Warta miał „załatwić” pozytywne

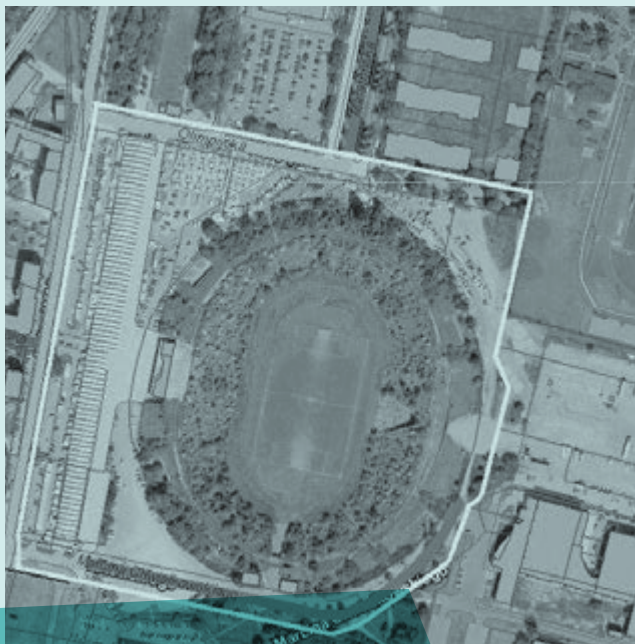
decyzje władz, ale do dziś tego nie zrobił. Od kilkunastu lat stadion popada w ruinę, bo istnieje tylko jako potencjalny teren inwestycyjny.

Problemy i procedury

Południowy klin zieleni w dokumentach planistycznych miasta przeznaczony jest, w skrócie mówiąc, pod zielen, sport i rekreację, co z zasady **wyklucza na przykład zabudowę mieszkaniową**. Dla większości tego obszaru, na południe od ulicy Hetmańskiej, zostały prawomocnie uchwalone ochronne plany miejscowe, część B i C. Dla części A, leżącej najbliżej centrum Poznania, na północ od ulicy Hetmańskiej do ulicy Królowej Jadwigi, gdzie znajduje się stadion im. E. Szyca, planu jeszcze nie ma.

Plan miejscowy dla południowego klina zieleni część A został wywołany w kwietniu 2006 roku, wnioski zbierane były we wrześniu/październiku tego roku, ale plan nie został sfinalizowany z powodu konfliktów interesów między podmiotami działającymi na tym obszarze. W sierpniu 2010 roku Rada Miasta podjęła próbę podziału terenu na 5 mniejszych obszarów, żeby obejść konflikty, co dokonało się na przełomie 2010/2011 roku. W lutym 2011 roku wywołano pięć odrębnych planów miejscowych, z nowymi nazwami, bez „klina zieleni” – dla stadionu im. E. Szyca plan nazywa się „w rejonie ul. Dolna Wilda”. Wnioski do tych planów składano w czerwcu 2011 roku. Stowarzyszenie My-Poznaniacy we wnioskach zaproponowało Miejski Park Kultury „Stadion” dla stadionu im. Szyca, bez potrzeby usuwania tysięcy ton ziemi z trybun.

Główna gra o przestrzeń w tym rejonie napędzana jest przez **presję inwestycyjną na zabudowę najatrakcyjniejszej, północnej części południowego klina zieleni** (część A), dochodzącego bezpośrednio do centrum miasta. Jeszcze w pierwszej połowie lat 90. wzdłuż ul. Królowej Jadwigi po jej południowej stronie była zielen, bez żadnej niemal zabudowy. Obecnie jest odwrotnie.



Teren, obejmujący stadion im. E. Szyca i targowisko, dla którego inwestor wystąpił o warunki zabudowy (Miejska Pracownia Urbanistyczna w Poznaniu)

Stadion im. E.Szyca w południowym klinie zieleni w 1994 r., kiedy plan ogólny nie pozwalał na żadną zabudowę (fot. archiwum) – poniżej, oraz stan obecny – po prawej (fot. Lechosław Lerczak)



Presja inwestycyjna realizuje się proceduralnie zarówno poprzez precedensowe działania planistyczne, przychylne deweloperom – przykład to małe osiedle mieszkaniowe Bielniki, dla którego Rada Miasta specjalnie uchwałała plan miejscowy – jedyny w południowym klinie zieleni – jak i przez wydawanie w trybie administracyjnym warunków zabudowy w oparciu o zasadę „dobrego sąsiedztwa”. Nie można także wykluczyć proinwestycyjnych zmian studium przestrzennego – taką decyzję dotyczącą stadionu im. E. Szyca prezydent Poznania podjął w sierpniu 2010 roku, choć nie wprowadził jej w życie.

Działania i aktorzy społeczni

Główni aktorzy społeczni w tej grze to nasze Stowarzyszenie, Rada Osiedla Wilda, na terenie którego znajduje się ta część południowego klina zieleni, kupcy z targowiska przy ul. Dolna Wilda oraz organizacje eksperckie, przede wszystkim oddział Stowarzyszenia Architektów Polskich w Poznaniu.

Zaangażowaliśmy się w działania planistyczne, złożyliśmy wnioski do wszystkich pięciu planów miejscowych dla południowego klina zieleni. Wzięliśmy także udział w postępowaniu o warunki zabudowy stadionu osiedlem mieszkaniowych, który uzyskaliśmy dopiero w lutym 2012 roku, w wyniku wyroku WSA w Poznaniu. W chwili oddania tej książki do druku **wnioski do planu miejscowego czekają na decyzję prezydenta ponad półtora roku**. Procedura dotycząca warunków zabudowy wciąż toczy się w kolejnych instancjach odwoławczych – pod koniec lutego 2013 roku SKO w Poznaniu podtrzymało odmowę ich wydania.

Stosunkowo aktywni byli kupcy – założyli Stowarzyszenie Kupców Poznańskich (SKP), zlecili opracowanie wyjściowego projektu inwestycji obiektu handlowego, który miałby zastąpić ich namiot, a następnie złożyli go do planu miejscowego. Ponieważ ich podstawowym dążeniem było – i jest nadal – pozostać w dotychczasowym miejscu, wbrew władzom (zgodnie z wolą dewelopera), SKP podjęło kilka akcji politycznych, z których najbardziej spektakularną było **zorganizowanie publicznego spotkania-debaty z premierem** we wrześniu 2011 roku – podczas kampanii wyborczej do parlamentu.

SARP występował kilka razy publicznie, na przykład w formie listów otwartych ogłaszanych w mediach, by mocą swojego autorytetu uświadomić władzom, iż jakiegokolwiek próby zabudowy południowego klina zieleni są szkodliwe i powinny być zaniechane. SARP wypowiadał się także przeciw istnieniu targowiska w dotychczasowym miejscu.

Rada Osiedla Wilda podobnie – nieprzychylna zabudowie klina zieleni, w tym stadionu, jak i utrzymaniu targowiska, choć niejednoznacznie, występowała przede wszystkim jako podmiot konsultacji społecznych w tej sprawie.

Sondaż opinii społecznej

Na początku 2012 roku z przyczyn, których nie udało się nam precyzyjnie zidentyfikować, prezydent Ryszard Grobelny wystąpił z inicjatywą przeprowadzenia sondażu, którego wynik miał wskazać dalsze kierunki działania władz miasta w sprawie stadionu.

Jako zainteresowane stowarzyszenie zostaliśmy włączeni w dyskusję już na wstępnym etapie przygotowywania sondażu. Mieliśmy możliwość wypowiedzenia się zarówno w zakresie proponowanych alternatywnych rozwiązań przestrzennych, jak i przebiegu oraz uczestników samego sondażu. Tak pomysł, jak i cała późniejsza procedura, wywołały naszą dużą nieufność – głównie obawę przed ewentualnymi manipulacjami.

Wyniki sondażu nie miały być, i nie mogły być, dla władz prawnie wiążące – miały stanowić rekomendację dla ewentualnych podejmowanych kroków planistycznych. Chodziło głównie o zmiany studium przestrzennego, które nie dopuszcza dla tego obszaru zabudowy mieszkaniowej, oraz o założenia dla opracowania planu miejscowego. Ewentualna zmiana studium dla wprowadzenia zabudowy mieszkaniowej do klina zieleni została bardzo silnie zakwestionowana przez środowiska eksperckie – architektów, budowniczych, historyków sztuki. Ich organizacje branżowe – SARP, Izba Architektów, Stowarzyszenie Historyków Sztuki – podniosły kwestię **prawa do prowadzenia takich rozwiązań w ogóle** i nie uczestniczyły w debacie jako czynni interesariusze – ograniczając się do przedstawienia swojego pisemnego stanowiska uczestnikom sondażu.

Sondaż został przez organizatorów z Urzędu Miasta przedstawiony jako **forma dialogu społecznego będącego połączeniem debaty publicznej z badaniami społecznymi**. Miał dwa etapy – pierwszym był „pomiar” badawczy w ramach badań ankietowych, przeprowadzony na reprezentatywnej grupie 550 mieszkańców Poznania i 250 mieszkańców dzielnicy Wilda. Do drugiego etapu zostało z nich wytypowanych 120 osób. Podczas niego ankietowani, przed ostatecznym wskazaniem preferowanej przez siebie formy zagospodarowania terenu stadionu, mieli możliwość zapoznania się z opiniami wszystkich interesariuszy oraz zadawania pytań.

Uczestnikom sondażu zostały zaprezentowane cztery rozwiązania. Dwa z nich, zgodne z zapisami studium przestrzennego, zakładały na tym obszarze powstanie parku z niewielką zabudową kubaturową lub opcjonalnie – istotną zabudową, jednak zgodną z funkcjami rekreacyjno-sportowymi klina zieleni. Za przyjęciem tych rozwiązań spośród interesariuszy wypowiedziały się rady osiedli Stare Miasto oraz Wilda, a także Stowarzyszenie My-Poznańcy. Dwa kolejne rozwiązania dopuszczały zabudowę usługowo-mieszkaniową lub mieszkaniową. Wprowadzenie tych rozwiązań wymagało zmian w studium oraz rozpoczęcia od początku procedury opracowywania planu miejscowego. Ich zwolennikami byli prezydent Ryszard Grobelny oraz

przedstawiciel dewelopera. Stowarzyszenie Kupców Poznańskich, których „obecność przestrzenna” została całkowicie zignorowana w proponowanych rozwiązaniach, domagało się wprowadzenia innych modeli zagospodarowania, zarówno na etapie przygotowywania sondażu, jak i w trakcie samej debaty. Postulaty stowarzyszenia nie zostały jednak wzięte pod uwagę.

Wyniki sondażu po przeprowadzonej debacie zaskoczyły wszystkich – 76% uczestników uznało, że w tym miejscu powinien powstać park, 22% było za powstaniem obiektu sportowego. Choć suma osób deklarujących utrzymanie w rejonie stadionu Szyca funkcji klina zieleni zmieniła się nieistotnie pomiędzy pierwszym a drugim etapem sondażu – zdecydowanie wzrosła liczba zwolenników utworzenia otwartych terenów parkowych (z 42% do 76%). Nieśmiało uznajemy, że przyczyniła się do tego nasza pozytywna narracja prowadzona w czasie debaty. Dopuszczaliśmy w niej powstanie obiektu sportowego, preferowaliśmy jednak utworzenie na tym obszarze parku. Zgodnie ze złożoną deklaracją Prezydent Miasta Poznania i Miejska Pracownia Urbanistyczna jak na razie prowadzą działania planistyczne respektujące wyniki debaty – władze otrzymały wyrazisty i trudny do podważenia przekaz od mieszkańców, w jaki sposób powinny myśleć o zielonej przestrzeni miejskiej.

Media obszernie relacjonowały konfrontację między deweloperem a mieszkańcami i ekspertami w sprawie zabudowy stadionu im. E. Szyca i jego okolic



Fragment rysunku studium przestrzennego, obejmujący stadion im. E.Szyca z opisem funkcji poszczególnych terenów (Miejska Pracownia Urbanistyczna w Poznaniu)

– Udział mieszkańców w kształtowaniu przestrzeni



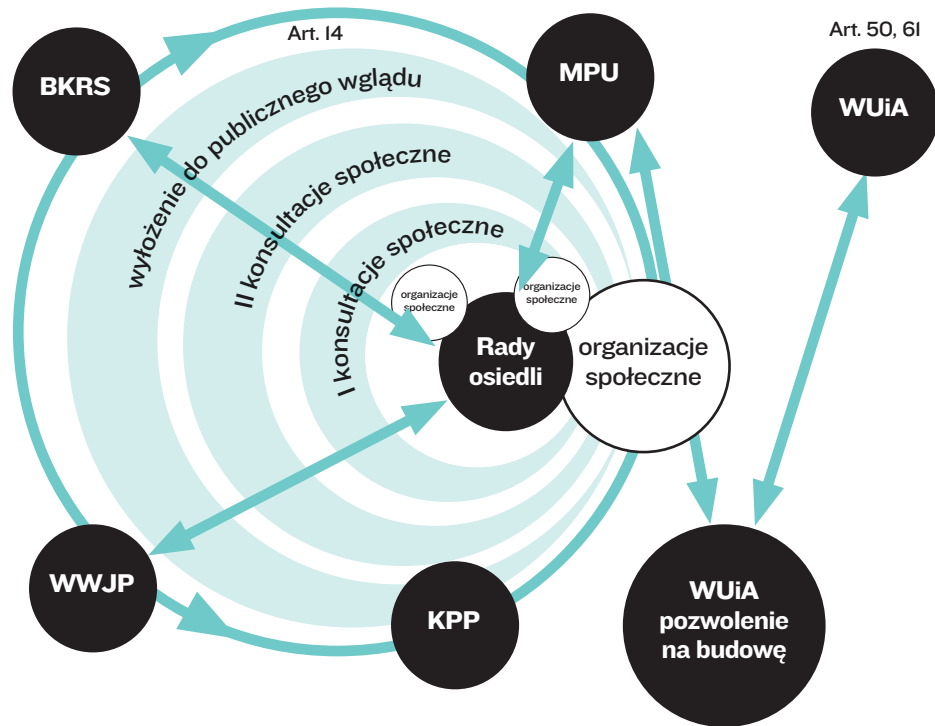
Demonstracja na rzecz uwzględnienia społecznych uwag do projektu zmian studium przestrzennego dla Poznania podczas sesji rady miasta 18. stycznia 2008 r., na której zmiany w studium były głosowane (fot. Krzysztof Ulas)

rozdział **5**

s: 176–239

Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym / Partycypacja w postępowaniach o warunki zabudowy

TABLICA 6. USTAWA O PLANOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM



Jak już pisaliśmy, na planowanie przestrzenne można spojrzeć w taki sposób, który wskazuje, że podstawową jego funkcją jest przeciwdziałanie konfliktom o przestrzeń.

Miasto – jako system przestrzennie ograniczony i wypełniony – z natury nie-jako jest obszarem wielostronnie kolizyjnym. Przeciwdziałanie konfliktom polega na rozpoznawaniu i antycypowaniu problemów, zanim przerodzą się w konflikty. Dla prostoty obrazowania przyjmijmy takie oto idealizujące założenie: jeśli na danym obszarze konfliktów o przestrzeń jeszcze nie ma, to żeby nie było ich w przyszłości, obszar ten powinien zostać objęty formalnym postępowaniem planistycznym. W przeciwnym wypadku zwykle toczy się już postępowanie administracyjne o warunki zabudowy. Dwa najbliższe rozdziały traktują o możliwościach i warunkach udziału mieszkańców w pierwszym i drugim.

Schemat części procedur przyjmowania planu miejscowego ze społecznym udziałem, na którym wyeksponowane zostały I i II konsultacje społeczne – przyjęte w Poznaniu praktyki partycypacyjne, których nie ma w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Bardzo istotna jest tu rola rad osiedli, w części sfomalizowana, obok organizacji społecznych. Skróty oznaczają jednostki miejskiej administracji publicznej oraz Komisję Polityki Przestrzennej rady miasta (oprac. Maciej Wudarski)

– Partycypacja w planowaniu przestrzennym

Przyjmijmy zatem, że miejsce – teren w mieście, na którym nam zależy i o który chcemy się zatroszczyć – nie jest (myślimy sobie, że *jeszcze nie jest*) przedmiotem żadnej aktywności (choćby tylko zamierzonej), która mogłaby go zdegradować pod względem przestrzennym albo radykalnie zmienić jego charakter bez społecznej akceptacji.

Zdegradować, to znaczy zagospodarować w sposób niezgodny z optymalnym przeznaczeniem terenu. Na poziomie ogólnym, kierunkowym przeznaczeniu to powinno być zapisane w studium przestrzennym. Jak najbardziej może się zdarzyć i zdarza się, także w Poznaniu, że społeczność lokalna, wyspecjalizowane organizacje społeczne albo eksperci z różnych powodów nie akceptują istniejących zapisów studium. Przegląd stosunkowo najbardziej rozpowszechnionych problemów i zagrożeń dla przestrzeni przedstawiłmy nieco wcześniej – właśnie przed nimi należy uchronić to nasze wyróżnione miejsce. Bywa, że same władze z czasem odkrywają nietrafność zapisów w studium i rewidują stanowisko, którego te zapisy były przejawem. Droga naprawy takiego stanu rzeczy jest w zasadzie jedna – zmiana studium przestrzennego. Nie jest ona ani łatwa, ani szybka. Wyjściem doraźnym, acz ryzykownym, jest blokowanie planów miejscowych do czasu zmiany studium. Niezależnie od tego, czy jego zapisy są społecznie akceptowane, czy też nie, plany miejscowe muszą być z nimi niesprzeczne. Ryzykownym, bo obszar nieobjęty prawomocnie uchwalonym planem miejscowym może być „bezbronny” wobec agresji inwestycyjnej realizowanej dzięki procedurom administracyjnym, przez warunki zabudowy.

Diagnoza sytuacji planistycznej

Większy komfort i możliwości działania otwierają się wtedy, kiedy zapisy studium nie budzą kontrowersji. Wówczas najlepszą drogą zadbania o miejsce, o które profilaktycznie się troszczymy, jest działanie na rzecz przyjęcia dla niego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z którego zapisami chcielibyśmy się zgodzić. Możliwe są **cztery sytuacje**: nie ma w ogóle planu dla tego miejsca i nie jest on opracowywany; plan został uchwalony, ale jego zapisy nie są społecznie, powszechnie akceptowane; plan jest w opracowaniu, czyli „gdzieś pomiędzy” wywołaniem a uchwaleniem; plan jest zgodny ze studium i powszechnie akceptowany. W tym ostatnim przypadku pozostaje pilnować przestrzegania zapisów planu w praktyce, co jest odrębne od zabiegów o jego uchwalenie lub zmianę. Monitorowanie to polegać może na systematycznym wystosowywaniu do władz miasta zapytania o tę sprawę. W razie konieczności także formalnie – na przykład powołując się na ustawę o dostępie do informacji publicznej, o to, czy i jakie wnioski o pozwolenie na budowę dotyczące tego terenu zostały do władz złożone lub są procedowane, oraz czy i jakie postępowania środowiskowe zostały zainicjowane. Do tych drugich można starać się włączyć, w różnym trybie. Pierwsze można poddawać publicznej dyskusji oraz ewentualnie szukać innych niż wnioskodawca uczestników postępowania o wydanie pozwolenia na budowę, którzy mogliby być zainteresowani wpływem na kształt inwestycji. Taka grupa to na przykład sąsiedzi.

Z powyższego wynika, że pierwszym krokiem zadbania o przyszłość ładu przestrzennego w miejscu, na którym nam zależy, jest **diagnoza planistycznego status quo**. Polega ona, z jednej strony, na przeanalizowaniu zapisów studium przestrzennego dla tego obszaru, bo opracowany od zera lub zmieniony plan musi być z nim zgodny. Z drugiej strony, na sprawdzeniu, czy taki plan jest uchwalony, a jeśli jest – zbadanie, czy jego zapisy są akceptowane społecznie. Jeśli zaś planu nie ma, to sprawdzenie, czy został w ogóle wywołany, a jeśli tak, to rozpoznanie, na jakim etapie znajduje się jego opracowanie. To ostatnie ma spore znaczenie, bo plan może całymi latami oczekiwać w „zamrażarce” u prezydenta na dalszy ciąg prac. Prezydent nie jest bowiem związany jakimikolwiek terminami – opracowanie planu może zostać sfinalizowane i przekazane radzie miasta do uchwalenia w dowolnym momencie.

Gmina (miasto) ma ustawowy obowiązek udostępniania mieszkańcom uchwalonych przez radę dokumentów planistycznych, w tym studium przestrzennego i planów miejscowych (UPZP Art. 30.1.: „*Każdy ma prawo wglądu do studium lub planu miejscowego oraz otrzymania z nich wypisów i wrysów*”). W warunkach poznańskich i studium, i plany są dostępne na stronie internetowej Miejskiej Pracowni Urbanistycznej, co pozwala stosunkowo szybko i łatwo zorientować się w podstawowej sytuacji planistycznej danego miejsca.



Przyjmijmy, że sytuacja z planem miejscowym dla naszego miejsca jest taka, iż chcemy/powinniśmy zaangażować się w prace nad nim – czyli w wywołanie prac nad planem albo włączenie się w już toczące się prace, ewentualnie zmianę planu istniejącego. Powinniśmy najpierw rozpoznać zapisy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta odnoszące się do tego miejsca. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa, o czym studium rozstrzyga. Ono samo jako całość, o czym już była mowa, określa generalny model przestrzenny miasta jako jego „konstytucja przestrzenna”. Chodzi o to, żeby zidentyfikować, gdzie w tym modelu znajduje się miejsce/obszar, o który się troszczymy – czym jest, jaka jest/ma być jego funkcja, jakie są jego ograniczenia i wskazania, zamierzenia wobec niego.

Studium reguluje łącznie około trzydziestu parametrów zagospodarowania terenu (art. 10 UPZP). Nie rozstrzygają one konkretnie, co ma się na danym terenie dziać, ale przesądzają o jego funkcji i charakterze, a także określają preferowane kierunki przekształceń. W części ogólnej studium zarysowane są zasady i kierunki kształtowania przestrzeni całego miasta. Z kolei w części szczegółowej obszar miasta jest podzielony na strefy, te z kolei na podstrefy – każda z nich jest opisana osobno. Taki opis charakteryzuje podstrefę pod względem parametrów wymienionych w ustawie, które mają zastosowanie do tej podstrefy. Podstrefa nie jest jednorodna pod względem charakteru zagospodarowania terenu – istniejącego i przewidywanego w przyszłości. Z punktu widzenia mieszkańca/użytkownika miasta albo społecznika najważniejsze wydają się zwykle takie oto pytania: jaka jest/ma być podstawowa funkcja danego terenu? Czy na danym obszarze dopuszczona jest zabudowa, czy jest on wyłączony spod zabudowy? Jeżeli zabudowa jest dopuszczona, to jakiego rodzaju: mieszkaniowa – jednorodzinna (szeregowa, wolnostojąca, rezydencjalna), wielorodzinna, niska, średniowysoka, wysoka? Albo przemysłowa, usługowa, mieszana? Jaki rodzaj zagospodarowania terenu jest możliwy, jeśli jest on wyłączony z zabudowy – zieleń parkowa, tereny rekreacyjne, specjalne zagospodarowanie – na przykład ogródki działkowe, parkingi? Czy na tym terenie albo w pobliżu przewidziane są nowe arterie komunikacyjne i ewentualnie jakiej klasy (klasa ulicy praktycznie oznacza, jak intensywny ruch będzie się na niej odbywał)? Bardzo ważne jest przy tym, by nie sugerować się jedynie aktualnym stanem interesującego nas terenu i jego otoczenia i nie traktować go jako definitywnego, lecz odczytać ze studium zamierzone ewentualne zmiany funkcji terenu i struktury przestrzennej oraz jej rozmaitych elementów – na przykład nowo wytyczane ulice, zmiana klasy ulic, przestrzenie publiczne czy dopuszczalne obiekty handlu wielkopowierzchniowego.

Przykładowy opis ze Studium podstrefy E5, dla Świerczewa (poznańskie osiedle z dominującą zabudową jednorodzinna)

I. KIERUNKI ZMIAN W PRZEZNACZENIU I ZAGOSPODAROWANIU TERENÓW

I.1. Podstawowe funkcje terenów

1.1.1 Tereny wyłączone z zabudowy:

ZOR tereny otwarte położone poza klinowo-pierścieniowym systemem zieleni – tereny rolnicze;

ZP tereny parków.

1.1.2 Tereny o specjalnym sposobie zagospodarowania i zabudowy:

ZC cmentarz;

UF usługi w fortach;

ZD tereny ogrodów działkowych.

1.1.3 Tereny przeznaczone pod zabudowę:

M2n tereny zabudowy niskiej, mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami podstawowymi. Utrzymuje się istniejące funkcje ogólnomiejskie;

M1sw tereny zabudowy średniowysokiej, mieszkaniowej wielorodzinnej, blokowej i kwartałowej z usługami podstawowymi. Utrzymuje się istniejące funkcje ogólnomiejskie;

M1sw/M2n tereny zabudowy średniowysokiej, mieszkaniowej wielorodzinnej, blokowej i kwartałowej/ z dopuszczeniem terenów zabudowy niskiej, mieszkaniowej jednorodzinnej. Uzupełnienie funkcji stanowią usługi podstawowe. Utrzymuje się istniejące funkcje ogólnomiejskie;

U2n/M2n tereny zabudowy niskiej, w zieleni, o funkcji usługowej/z dopuszczeniem terenów zabudowy niskiej, mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami podstawowymi. Utrzymuje się istniejące funkcje ogólnomiejskie;

U1n/P2n tereny zabudowy niskiej, o funkcji usługowej/ z dopuszczeniem terenów zabudowy niskiej: zakładów przemysłowych, w tym wysokich technologii, baz, składów, hurtowni, półhurtowni i innej działalności gospodarczej oraz zakładów recyklingu i baz technicznych;

U1sw tereny zabudowy średniowysokiej o funkcji usługowej;

U1sw/ P2sw tereny zabudowy średniowysokiej, o funkcji usługowej/ z dopuszczeniem terenów zabudowy średniowysokiej: zakładów przemysłowych, w tym wysokich technologii, baz, składów, hurtowni, półhurtowni i innej działalności gospodarczej oraz zakładów recyklingu i baz technicznych;

P2sw/U1sw tereny zabudowy średniowysokiej: zakładów przemysłowych (w tym wysokich technologii), baz, składów, hurtowni, półhurtowni i innej działalności gospodarczej, zakładów recyklingu i baz technicznych/ z dopuszczeniem terenów zabudowy średniowysokiej o funkcji usługowej.

1.2. Kierunki zmian w zagospodarowaniu przestrzennym

1.2.1 Zasady ogólne

– Podstrefa intensywnego zagospodarowania.

– Zasadnicze przekształcenia powinny objąć tereny położone w sąsiedztwie III ramy komunikacyjnej. Tereny te powinny przekształcać się na tereny o funkcjach usługowo-przemysłowych.

– Południowy fragment podstrefy znajduje się w obszarze ograniczonego użytkowania lotniska Krzesiny.

– Na terenach **M2n** położonych w „Strefie B obszaru ograniczonego użytkowania dla lotniska Krzesiny”, uzupełnienie zabudowy mieszkaniowej może nastąpić w miejscach wskazanych wyłącznie na etapie sporządzania planu miejscowego

Gdy wiadomo, na co pozwala, co wyklucza, a co przewiduje studium przestrzenne w danym miejscu, można dokonać rozpoznania treści planu miejscowego, o ile już został przyjęty. Wydaje się też sensowne przeanalizowanie, jak miejskie służby urbanistyczne odczytały zapisy studium dla potrzeb opracowania planu miejscowego i porównanie tego z naszym własnym ich zrozumieniem. Studium jest dość ogólne, ponadto bywają zapisy nie dość jednoznaczne oraz rozmaite intencje odczytywania. Dalej będziemy podążać za sytuacją polegającą na tym, iż planu miejscowego dla interesującego nas miejsca nie ma: nie tylko nie został uchwalony, ale w ogóle nie został wywołany; lub też plan jest, ale jego istotne zapisy wzbudzają społeczny sprzeciw na tyle zdecydowany, że trzeba go zmienić. Jeżeli w rzeczywistości jest inaczej, to po prostu należy opuścić pewien fragment tego opracowania – do miejsca, w którym wątek opisu partycypacji w procedurze przyjmowania planu dochodzi do etapu, w jakim znajduje się opracowanie planu miejscowego w znanej czytelnikowi sytuacji rzeczywistej.

Wywołanie planu miejscowego

Plan miejscowy jest w obecnych warunkach optymalnym sposobem zadbania o przestrzeń w mieście. Oficjalne, formalne rozpoczęcie prac nad nim, czyli wywołanie planu albo też podjęcie prac nad zmianą planu leży w gestii rady miasta. Decyzja w tej sprawie zapada z inicjatywy samej rady albo na wniosek prezydenta (częściej). Mówi o tym art. 14 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Natomiast ustawa nie precyzuje ani z jakiego powodu, ani z czyjej inicjatywy rada miasta lub prezydent podejmuje zamiar wywołania planu lub jego zmiany. Nie ma tu żadnego automatyzmu ani gotowej ścieżki proceduralnej. Plan miejscowy i jego zapisy to wyraz pewnej woli politycznej. Można zatem przyjąć, że zabieganie o podjęcie prac nad zmianą lub wywołaniem nowego planu odbywa się w trybie „politycznym”. Jeśli komuś na tym zależy, to musi przekonać decydentów, radę, prezydenta, że jest to inicjatywa słuszna, korzystna dla miasta i jego mieszkańców, niepodjęcie jej zaś to strata lub źródło problemu. Miasto (gmina) poza określonymi przypadkami nie ma obowiązku przyjmowania planów miejscowych. Prowadzi więc politykę przestrzenną, której niejako równorzędnymi narzędziami, przynajmniej w sensie operacyjnym, są plany miejscowe i decyzje o warunkach zabudowy. Opracowanie i uchwalenie planu miejscowego jest czasochłonne i kosztowne. Jest też dostatecznych powodów, by na tę nieoczywistą drogę wkroczyły.

Tak przedstawia się pewien ogólny model sytuacji, w ramach której toczy się realna miejska gra o przestrzeń, z rozmaitymi jej uwarunkowaniami, w ramach których swoje znaczenie mają też koneksje, wspólne interesy, sympatie, przeszłość itd. Jest to cały szereg czynników – występują one zresz-

tą w każdej rozgrywce o coś, co stanowi wartość reglamentowaną. Zatem z jednej strony trzeba mieć dobre, „prawdziwe” argumenty merytoryczne za uchwaleniem planu, z drugiej strony – trzeba być „przekonującym” w oczach tych, którzy w tej sprawie podejmują decyzję. Nie jest łatwe. Niezależnie od powodu zasadniczego, czyli kalkulacji politycznej – czy uchwalenie planu miejscowego dla określonego obszaru dobrze posłuży interesowi miasta tak, jak go w danym okresie widzą władze – można wskazać szereg mniej pryncypialnych powodów, dla których władze mogą się wzbraniać. Najprostszy ma charakter organizacyjny: oto na przykład w kolejce czeka już ileś innych planów wcześniej zatwierdzonych do uchwalenia, kolejny musi więc poczekać. Dość często przystąpienie do opracowywania planu ujawnia opinii publicznej istniejące konflikty interesów, co samo w sobie nie jest mile widziane i może je zaostrzać. Plan może oznaczać zbliżanie się wymuszonych rozstrzygnięć tych konfliktów, co uruchamia walkę stron.

Duże znaczenie, a ostatnio, z powodu kryzysu finansowego dużych miast, coraz większe, mają dla władz koszty uchwalania planów miejscowych. Składają się na nie rozmaite elementy, z których sam bezpośredni – koszt prac nad planem – nie jest najważniejszy. Istotnym kosztem są odszkodowania dla właścicieli i użytkowników terenów, przysługujące im z tytułu możliwej zmiany ich przeznaczenia w wyniku przyjęcia planu. W Poznaniu media ogłaszają coraz to wyższą kwotę aktualnych roszczeń z tego tytułu. Zaczęło się od 700 mln zł, obecnie kwota ma być bliższa 1 mld zł. Nie rozwijając tego tematu – znaczna część tych roszczeń to pobożne życzenia wobec władz, bez mocnych podstaw formalnych. Jest to jednak rodzaj presji niektórych środowisk biznesowych na władze, by ograniczyły uchwalanie planów – łatwiej jest bowiem przeprowadzać inwestycje na podstawie samych warunków zabudowy. Na mniejszą kwotę, ale także znaczącą, opiewają koszty związane z wykupem gruntów pod elementy infrastruktury i nowe drogi, które muszą być w planie uwzględnione. Trzeba je faktycznie zbudować, co rodzi kolejne koszty. Jak bardzo względne są priorytety w tym obszarze, pokazuje następujący przykład: kilka miesięcy temu Komisja Polityki Przestrzennej opiniowała projekt planu dla obszaru peryferyjnej zabudowy mieszkaniowej w terenie pozbawionym uzbrojenia, dróg itd. Prognoza finansowa kosztów przyjęcia planu wydała się radnym bardzo oszczędna, co w połączeniu ze skrywaniem przez służby miejskie danych inwestorów zainteresowanych planem (właścicieli i użytkowników terenów) spowodowało podejrzliwość, a potem małe śledztwo radnych. Po kilku miesiącach okazało się, że konieczne nakłady obciążające miasto zostały początkowo kilkakrotnie zaniżone – w interesie deweloperów.

Powyższy przykład ma służyć uzmysłowieniu, że podjęcie próby przekonania władz do opracowania lub zmiany planu miejscowego to przedsięwzięcie poważne, wymagające nakładów sił i zaangażowania. Jednocześnie nie daje gwarancji powodzenia. W pewnych okolicznościach staranie to może być



Na jednym z poznańskich osiedli
(fot. Paulina Hryniewiecka)

wręcz beznadziejne – kiedy stoi w wyraźnej sprzeczności z polityką władz wobec danego miejsca albo z dominującym układem interesów. W innych może okazać się dość skuteczne – kiedy zachodzi współbieżność tej polityki i intencji, które stoją za wnioskiem o wywołanie planu. Do niedawna dominował pewnego rodzaju probiznesowy **oportunizm planistyczny**. Najważniejsza była przychylność miasta dla szybkich inwestycji, czemu najlepiej służyły decyzje o warunkach zabudowy, nie zaś przewlekłe procedury planistyczne. W Poznaniu miały miejsce, jakkolwiek niezbyt liczne, przypadki podjęcia przez władze działań dla wywołania planu miejscowego na wniosek rad osiedli. Statut rad osiedli w Poznaniu mówi w § 9 ust. 1.: „Osiedle realizuje zadania w szczególności poprzez: (...) 11) wnioskowanie do organów Miasta o wywołanie lub zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenie Osiedla oraz o dokonanie zmiany w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta w części dotyczącej obszaru Osiedla.” Choć analiza zasadności wniosku o wywołanie planu zajmuje w Poznaniu miejskim służbom urbanistycznym ok. 4 tygodni (według ich własnych deklaracji), prezydent rozpatruje takie wnioski raz na pół roku. Na podstawie naszych doświadczeń i obserwacji widać, że wnioski podmiotów biznesowych, zwłaszcza dużych, są rozpatrywane o wiele sprawniej i przychylniej.

Wniosek o wywołanie lub zmianę planu miejscowego musi zawierać przekonujące uzasadnienie, cele, które mają być zagwarantowane w wyniku uchwalenia planu oraz propozycję granic terenu, który miałby zostać objęty planem. Powinien zostać wskazany we wniosku istotny społeczny interes, znacząca potrzeba, do której zaspokojenia uchwalenie planu jest niezbędne. Dość oczywiste jest wykazanie się znaczącym poparciem w tej sprawie, takim poparciem, jakie dla władz może być przekonujące – dużą liczbą mieszkańców stojących za wnioskiem, kilkoma radami osiedli, ekspertami i organizacjami branżowymi, opinią publiczną wyrażoną w mediach. Duże znaczenie ma niewątpliwie uzyskanie poparcia radnych, najlepiej z różnych klubów – w przeciwnym wypadku wniosek może pójść w międzypartyjnej walce. Prawdopodobnie obywatelska inicjatywa uchwałodawcza nie może być sposobem na wywołanie planu miejscowego z powodów formalnych – statut miasta wyklucza jej organizowanie w sprawach, które ustawowo zastrzeżone są dla prezydenta lub rady miasta. Taki zapis, choć o niejasnych intencjach, figuruje w UPZP. Wówczas w grę wchodziłoby nie tylko sporządzenie wniosku o przystąpienie do opracowywania MPZP, lecz także projektu samej uchwały o przystąpieniu do takich prac. To nakłada pewne warunki formalne i merytoryczne, wykraczające poza zakres samej inicjatywy uchwałodawczej. Nie zostało to jednak jeszcze praktycznie sprawdzone, a zdania osób kompetentnych w tej dziedzinie są podzielone.

Tak czy owak – wyjście z inicjatywą spowodowania wywołania planu miejscowego lub jego zmiany musi zakładać dużą determinację i cierpliwość, ale jak się okazuje – czasami się to opłaca.

Udział społeczny w inicjowaniu opracowania planu

Pozytywne rozpatrzenie wniosku/ów o wywołanie lub zmianę planu miejscowego prowadzi do zapoczątkowania formalnej procedury przyjmowania planu miejscowego. Określa ją szczegółowo art. 17 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (przytoczony w całości na kolejnej stronie). Czcionką półgrubą zaznaczyliśmy te zapisy kroków procedury, w których mogą bezpośrednio uczestniczyć mieszkańcy (nie dotyczy to konsultacji pozaustawowych, o których piszemy osobno). W tym miejscu koncentrujemy się na działaniach opisanych w pierwszym punkcie, w którym najważniejsze jest składanie wniosków do planu.

Fakt, że przyjmowanie planu regulowane jest przez szczegółowe procedury ustawowe, nie uchyla jego politycznego charakteru. Powtórzmy – plan miejscowy w swoich rozstrzygnięciach jest wyrazem woli politycznej, nie ma charakteru technicznego, choć rozstrzyga także dylematy techniczne. Wynika z przyjętych kierunków rozwoju miasta, układu sił i interesów, większego priorytetu dla jednych potrzeb społecznych i mniejszego dla innych, z wyobrażeń o tym, czym jest miasto i dla kogo, jak funkcjonuje. To temat bardzo obszerny, więc podamy tylko przykłady dylematów rozstrzyganych podczas przyjmowania planu, które mają właśnie taki politycznie uznaniowy charakter: motoryzacja czy deptaki, tramwaje i drogi dla rowerów, otwarta zieleń czy zabudowa komercyjna, przestrzenie publiczne czy galerie handlowe i tak dalej.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Art. 17.

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno:

- 1) ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia;
- 2) zawiadamia, na piśmie, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu;
- 3) rozpatruje wnioski, o których mowa w pkt 1, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania;
- 4) sporządza projekt planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, uwzględniając ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
- 5) sporządza prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, z uwzględnieniem art. 36;
- 6) uzyskuje opinie o projekcie planu:
 - a) gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu art. 8, komisji urbanistyczno-architektonicznej,
 - b) wójtów, burmistrzów gmin albo prezydentów miast, graniczących z obszarem objętym planem, w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym,

- c) regionalnego dyrektora ochrony środowiska;
- 7) uzgadnia projekt planu z:
 - a) wojewodą, zarządem województwa, zarządem powiatu w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych,
 - b) właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków,
 - c) organami właściwymi do uzgadniania projektu planu na podstawie przepisów odrębnych,
 - d) właściwym zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę,
 - e) właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa,
 - f) dyrektorem właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani,
 - g) właściwym organem nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych,
 - h) właściwym organem administracji geologicznej w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych,
 - i) ministrem właściwym do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej;
- 8) uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne;
- 9) wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień;
- 10) ogłasza, w sposób określony w pkt 1, o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami;
- 11) wyznacza w ogłoszeniu, o którym mowa w pkt 10, termin, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu planu, nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia planu;
- 12) rozpatruje uwagi, o których mowa w pkt 11, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania;
- 13) wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 11, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia;
- 14) przedstawia radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag, o których mowa w pkt 11.

Początkiem procedury jest uchwała rady miasta (gminy) o przystąpieniu do opracowywania planu miejscowego. Żeby do niej doszło, administracja musi uprzednio wykonać działania określone w art. 14 UPZP, ust. 5: „*Przed podjęciem uchwały, o której mowa w ust. 1, wójt, burmistrz albo prezydent miasta wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowuje materiały geodezyjne do opracowania planu oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych*”. Ponadto, w warunkach poznańskich, rada osiedla lub rady opiniują wobec Rady Miasta zamiysł wywołania planu przed podjęciem uchwały, jeśli dotyczy on terenu położonego w obszarze osiedla – bo takie są uprawnienia rad osiedli.

Prezydent obwieszcza publicznie przyjęcie uchwały o wywołaniu planu przez radę, bo plan powstaje w procedurze publicznej. Odtąd zaczyna się zbieranie wniosków do planu, czyli wszechstronnych propozycji zagospodarowania terenu objętego planem, rozwiązania problemów, które na nim występują.

Może złożyć je każdy, w tym także podmiot, którego wniosek zainicjował prace nad planem, ale przez wszystkich musi zostać dotrzymany termin określony w obwieszczeniu prezydenta. Opracowanie i złożenie tych wniosków to najważniejsze działanie społeczne, które należy podjąć na tym etapie uruchamiania prac nad planem miejscowym. Istotnym problemem bywa niedotarcie informacji o wywołaniu planu do osób czy środowisk zainteresowanych, stąd m.in. potrzeba stałego monitorowania przestrzeni miasta. Konieczne jest po prostu śledzenie tego, co się dzieje w związku z miejscem/obszarem, na którym nam zależy. Uchwały o wywołaniu planu miejscowego nie zapadają z dnia na dzień, przygotowania trwają miesiące, odbywa się procedura opiniowania w komisjach rady miasta – informacje o tym są publicznie dostępne. Natomiast w przypadku problemów z uzyskaniem informacji sensownym rozwiązaniem jest cykliczne zadawanie formalnych pytań o informację publiczną, dotyczących przygotowywania prac nad planem miejscowym, indagowanie radnych, komisji rady oraz wydziałów urzędu miasta.

W Poznaniu, jak wspominaliśmy, od lat funkcjonują pozaustawowe konsultacje na temat miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z których pierwszy etap odbywa się pomiędzy uchwaleniem przez radę miasta wywołania planu miejscowego a rozpoczęciem zbierania wniosków do niego. Druga „tura”, ma miejsce po sformułowaniu projektu planu, ale przed rozpoczęciem etapu uzgadniania i opiniowania. Zatem udział w tych konsultacjach, odbywających się ze stosownym wyprzedzeniem, pozwala uzyskać kolejne informacje przydatne przy składaniu wniosków do planu. Ważne jest to, że biorą w nich udział projektanci, którzy bezpośrednio pracują nad konsultowanym planem, z którymi przez cały czas można się kontaktować. Informacja o czasie, miejscu oraz treści tych pozaustawowych konsultacji jest przekazywana radom osiedli, mediom, zainteresowanym organizacjom, podmiotom włączonym w zainicjowanie wywołania planu oraz wszystkim chętnym. Zostały one ustanowione uchwałą Rady Miasta. Prowadzi je Biuro Prezydenta Miasta w porozumieniu z Miejską Pracownią Urbanistyczną, odpowiedzialną za wykonawstwo w zakresie planowania przestrzennego. Konsultacje te mają swoją procedurę, przedstawioną na stronie internetowej miasta. Z kolei Miejska Pracownia Urbanistyczna opracowała obszerną prezentację na temat struktur decyzyjnych, procedur i podstaw prawnych kolejnych kroków w konsultacjach, także dostępną na stronie miejskiej. Piszemy tu o tym tak obszernie, gdyż podczas obrad Zespołu ds. przestrzeni miejskiej II Kongresu Ruchów Miejskich w Łodzi, w październiku 2012 roku, poznańskie procedury zainspirowały zgromadzonych do opracowania i wystosowania wniosku do ministra transportu, budownictwa i gospodarki morskiej. Chodziło w nim o to, by uzupełnić procedurę ustawową prac nad planem miejscowym (przyczożony art. 17 UPZP) o obowiązkowe spotkania informacyjno-konsultacyjne z mieszkańcami na początku opracowywania planu i po przyjęciu jego projektu. Minister wniosek odrzucił. Tym niemniej – być może także w innych miastach, na

Prezydent Miasta Poznania
POZnań*
 Poznań, dnia 25 marca 2013 r.
 MPJ-ORZL/5044-18/Us/12
 8154/13

OGŁOSZENIE

o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Rejon węzła Sławie” w Poznaniu

Na podstawie art. 17 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.) zawiadamiam o podjęciu przez Radę Miasta Poznania uchwały nr XLII/635/V/2012 z dnia 11 grudnia 2012 r. o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Rejon węzła Sławie” w Poznaniu, obejmującego obszar położony w rejonie węzła autostradowego w Poznaniu, obejmującego ulice: Woleg, Ostrowskiej, Bolesława Krzywoustego w Poznaniu.

Granice obszaru objętego sporządzeniem planu określone są na załączniku graficznym.

Zainteresowani mogą składać wnioski do wyżej wymienionego planu miejscowego. Wnioski należy składać na piśmie w Miejskiej Pracowni Urbanistycznej, ul. Prusa 3, 60-819 Poznań, w terminie do dnia 15 kwietnia 2013 r.

Wniosek powinien zawierać nazwisko, imię, nazwę i adres wnioskodawcy, podmiot wniosku oraz oznaczenie nieruchomości, której dotyczy.

Z up. PREZYDENTA MIASTA POZNAŃA
 Jerzy Stępień
 Zastępca Prezydenta Miasta Poznania

Prezydent Miasta Poznania
POZnań*
 Poznań, dnia 3 lutego 2013 r.
 MPJ-ORZL/7322-771/Us/10
 232/11

OGŁOSZENIE

o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kwartału zabudowy w rejonie ulic: Wronieckiej, Mokrej, Żydowskiej i Kramarskiej w Poznaniu

Na podstawie art. 17 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. nr 80, poz. 717, z późn. zm.) zawiadamiam o podjęciu przez Radę Miasta Poznania uchwały nr LXXX/1175/V/2010 z dnia 12 października 2010 r. o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar ograniczony ulicami: Wroniecką, Mokrą, Żydowską i Kramarską w Poznaniu. Granice obszaru objętego sporządzeniem planu określone są na załączniku graficznym.

Z up. PREZYDENTA MIASTA
 Jerzy Stępień
 Zastępca Prezydenta Miasta Poznania



Załącznik do uchwały Rady Miasta Poznania w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Rejon węzła Sławie” w Poznaniu



szczeblu lokalnym, można do organizowania takich konsultacji przekonać władze. Ich istotną funkcją jest „rozbrojenie” części problemów i konfliktów we wcześniejszych fazach opracowywania planu, zanim zapadną decyzje trudniej odwracalne.

Po obwieszczeniu prezydenta mamy zwykle 21 dni na złożenie wniosków do planu miejscowego – nowo opracowywanego albo zmienianego. Jakimi informacjami warto w tym momencie dysponować, by mieć świadomość wszystkich, przynajmniej formalnych i urzędowych, istotnych okoliczności powstawania planu? Jak je uzyskać?

Podstawowych, formalnych informacji jest kilka:

- uchwała rady miasta o przystąpieniu do opracowywania planu miejscowego (czyli o wywołaniu planu) jest jawna, dostępna w BIP-ie;
- uzasadnienie tej uchwały wraz z rysunkiem obszaru objętego przyszłym planem jest dostępne w BIP-ie; jest ono ważniejsze wtedy, gdy sama uchwała ma czysto formalny charakter, natomiast treści merytoryczne znajdują się w uzasadnieniu. Może ono wskazywać, jakie podstawowe intencje stoją za wywołaniem planu i jakie mogą być problemy z jego przyjęciem;
- wniosek/wnioski o wywołanie planu miejscowego, dostęp do nich w najgorszym razie powinien być osiągalny w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, bo udostępnienie ich może wymagać sprawdzenia treści wniosków na okoliczność przestrzegania ustawy o ochronie danych osobowych – wnioski składają także osoby fizyczne i ich dane są chronione;
- analiza zasadności przystąpienia do sporządzenia MPZP dla danego terenu i zgodności przewidywanych rozwiązań ze studium przestrzennym (przywołany art. 14 ust. 5 UPZP), wykonywana przez służby prezydenta. Ten dokument nie jest szeroko kolportowany, ponieważ ma charakter wewnętrzny – służy radzie miasta jako podstawa podjęcia decyzji o wywołaniu planu. Można go jednak uzyskać w trybie dostępu do informacji publicznej. Jest to dokument bardzo ważny, bo przekłada wnioski o wywołanie planu na język procedur i rygorów formalnych, ustawowych. I uzasadnia rekomendację podjęcia prac nad planem;
- często na tym etapie bywa przygotowywane przez miejskie służby urbanistyczne opracowanie ekofizjograficzne, będące jedną z podstaw dla późniejszej prognozy oddziaływania planu na środowisko przyrodnicze;

Dwa przykłady wymaganych ustawą obwieszczeń o przystąpieniu, w wyniku uchwały rady miasta, do opracowania przez prezydenta miasta planu miejscowego. Ogłoszenia pochodzą z lokalnej prasy, jedno dotyczy kwartału kamienic w sąsiedztwie Starego Rynku, drugie – dzielnicy peryferyjnej.

- lokalnie – informacje uzyskane podczas pozaustawowych konsultacji społecznych m.in. o granicach planu, wykładni zapisów studium przestrzennego, strukturze własności gruntów na terenie objętym planem i in. Konsultacje mogą przynieść informacje sytuacyjne, które nie są zawarte w innych dokumentach, na przykład dotyczące historii miejsca, wcześniejszych konfliktów i tak dalej;
- lokalnie – opinia rady osiedla (dzielnicy), która może wskazywać na stosunek społeczności lokalnej do zamierzenia opracowania planu i jego kierunków.

Te informacje wskazują, z jaką argumentacją przyjdzie się zmierzyć w toku dalszych prac nad planem, co warto wziąć pod uwagę już na etapie składania wniosków, a przynajmniej zdawać sobie z tego sprawę. Stąd też znaczenie samodzielnego rozpoznania zapisów studium przestrzennego odnoszących się do danego terenu – może to być przedmiotem wyjaśnień lub sporu z urzędem prezydenta.

Podczas prac nad przyjmowaniem lub zmianą planu miejscowego istotnym problemem bywają kwestie własności gruntów i nieruchomości na terenach objętych procedowanym planem. Według Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan ma pierwszeństwo przed własnością, co oznacza, że plan z mocy prawa ogranicza wykonywanie prawa własności, które jest jednym z elementów mogących wpływać na zapisy planu. To znaczy, że właściciel (albo użytkownik) może składać wnioski o wywołanie planu, wnioski i uwagi do planu na takich samych zasadach jak wszystkie inne podmioty, nie jest formalnie w tych działaniach uprzywilejowany. Trzeba o tym pamiętać, ponieważ już na etapie początkowym prac nad planem zdarza się presja na ukierunkowanie ich w interesie własności, przede wszystkim dużej, prywatnej i komercyjnej.

Ma ona podstawę w art. 36 UPZP (kwestie wykonawcze reguluje art. 37 tej ustawy), którego pierwsze punkty brzmią następująco:

1. Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z zastrzeżeniem ust. 2, żądać od gminy:
 - 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo
 - 2) wykupienia nieruchomości lub jej części.
2. Realizacja roszczeń, o których mowa w ust. 1, może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej. Z dniem zawarcia umowy zamiany roszczenia wygasają.

Innymi słowy – prawo własności jest przez plan ograniczane, ale nie unieważniane, co oznacza, że należy to ograniczenie sprawiedliwie zrekompensować: odszkodowaniem, wykupem lub zamianą gruntów. Ład przestrzenny, któremu ma służyć plan miejscowy, jest wartością nadrzędną, której reali-

zacja może jednak wiązać się z koniecznością poniesienia kosztów przez miejską wspólnotę samorządową. Rzecz w tym, że wysokość ekwiwalentnego zadośćuczynienia jest przedmiotem targów, czyli elementem gry o przestrzeń, w której nie warto dać się ograć – a gracze blefują i znaczą karty. Najbardziej skrajny przykład ostatnich lat w Poznaniu, opisany w studium dotyczącym Parku Rataje – deweloper nadal domaga się ok. 90 mln odszkodowania za poprzemysłowy, zabetonowany w części ugór, jak za drogi grunt inwestycyjny. Na szczęście plan jest prawomocnie uchwalony, nic nie wskazuje, żeby roszczenie było zasadne (co najwyżej kilkunastokrotnie niższe), natomiast zgłaszanie go w formie publicznego szantażu wcześniej skutecznie blokowało prace nad planem.

Problemy z presją na zapisy planu ze strony własności pojawiają się już na etapie składania wniosków do planu („chcecie park, to odkupcie teren od dewelopera!” – tymczasem wiadomo, że deweloper z pełną świadomością wszedł w posiadanie terenu zieleni, ale chce zmiany jego przeznaczenia pod budownictwo lub handel), dlatego o tym teraz wspominamy. Presja ta polega na sugerowaniu, iż jedynie wnioski uwzględniające interes właściciela albo wieczystego użytkownika mają rację bytu. Jest to oczywiście nieprawda.

Wnioski do planu muszą być przede wszystkim złożone w terminie. Składaliśmy wnioski do kilkudziesięciu planów miejscowych w Poznaniu. Uwzględniając wszystko, co powyżej, napisanie sensownego, czyli niesamowytokluczającego się wniosku (czyli takiego, który nie jest wewnętrznie sprzeczny albo niezgodny ze studium przestrzennym), nie powinno być problemem. To jest standardowe pismo urzędowe, w którym po prostu piszemy o tym, jak chcemy, żeby był zagospodarowany ważny dla nas teren lub jego fragmenty. Na tym etapie ważniejsze jest dobitne wyrażenie, o co nam chodzi i na czym zależy, niż wpisywanie się w realia i ograniczenia, które rzadko są jednoznaczne i definitywne. Ponieważ zależy nam, żeby ktoś „ważny” we władzach miejskich przejął się naszymi wnioskami, należy zastosować strategię, które mogą temu sprzyjać. Na przykład: lepiej złożyć więcej wniosków niż mniej. Ostatnio mieszkańcy osiedla sąsiadującego z ekspandującą na sąsiadujące z nią tereny fabryką złożyli ponad 600 wniosków różnych (acz spójnych!) do zmiany planu, żeby pokazać swoją determinację. Lepiej, żeby wnioski złożyły podmioty o różnym statusie: osoby fizyczne, organizacje społeczne i fachowe na przykład SARP, TUP), firmy i spółdzielnia mieszkaniowa, rada osiedla lub dzielnicy. Lepiej informować opinię publiczną, że „jest temat” i coś się dzieje, bo zwykle zwiększa to staranność władz. To jest gra, w której wiele różnych argumentów może mieć znaczenie.

Zamieszczamy jeden z naszych wniosków – wyłącznie jako przykład:

PREZYDENT MIASTA POZNAŃ

61-841 Poznań, pl. Kolegiacki 17

W którego imieniu działa

Miejska Pracownia Urbanistyczna

60-819 Poznań, ul. Prusa 3

Wnioski do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
STREFA PRZEMYSŁOWA przy ULICY WARSZAWSKIEJ w Poznaniu

Składamy niniejszym wnioski, o których mowa w art. 17 pkt. 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r. (Dz. U. Nr 80 poz. 717 z późn. zm.).

Uwagi wstępne

Przedmiotowy plan miejscowy został wywołany uchwałą Rady Miasta Poznania nr XX/262/VI/2011 z dn. 8 listopada 2011 r. na wniosek Volkswagen Poznań sp. z o.o. Z następującą intencją cyt.:

„4. Głównym celem sporządzenia i uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ‘Strefa przemysłowa przy ul. Warszawskiej’ w Poznaniu jest likwidacja jako drogi publicznej części ul. Smołdzinowskiej, dzielącej tereny będące własnością Volkswagen Poznań Sp. z o.o.” (z „Uzasadnienia...” powyższej uchwały rady miasta).

To „UZASADNIENIE...” przynosi także stwierdzenie, iż, cyt.:

„5. Zgodnie z art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Prezydent Miasta Poznania wykonał analizę zasadności przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego planu miejscowego i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań tego planu z ustaleniami „Studium...”. Przeprowadzona analiza wykazała, że w celu likwidacji części ul. Smołdzinowskiej jako drogi publicznej oraz zmiany wybranych parametrów zabudowy uzasadnione jest sporządzenie MPZP ‘Strefa przemysłowa przy ul. Warszawskiej’ w Poznaniu”.

Ani wnioski Volkswagen Poznań sp. z o.o. o zmianę planów miejscowych, ani przywołane „Uzasadnienie...” prezydenta nie są nam, jako autorowi wniosków do planu znane, bo były i są niedostępne. Wystąpiliśmy do prezydenta Poznania z wnioskiem z dn. 12 grudnia 2011 r. w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej o udostępnienie tych dwóch dokumentów, ale odpowiedź nie nadeszła w terminie umożliwiającym skorzystanie z niej przy formułowaniu wniosków do planu miejscowego – czyli w ogóle dotąd nie nadeszła.

Oznacza to, że poza wyłączeniem ul. Smołdzinowskiej jako drogi publicznej i ogólnymi zapisami studium przestrzennego, nic nie wiadomo na temat intencji i planów wnioskodawcy oraz stosunku do nich Miasta Poznań, jeśli chodzi o przedmiotowy plan miejscowy.

W tej sytuacji nasze wnioski mają charakter wstępny, ramowy, poniekąd obronny, z konieczności nastawiony na zabezpieczenie potrzeb, warunków życia i interesów okolicznych mieszkańców, głównie z osiedla Zieliniec – przed możliwymi, niekorzystnymi skutkami ewentualnych przyszłych zapisów planu. Są to sąsiedzi wielkiego zakładu przemysłowego, który zamierza się rozbudowywać w bezpośredniej bliskości ich domów. Gdybyśmy jako autor wniosków dysponowali brakującymi informacjami, być może taka postawa nie byłaby uzasadniona. Wynika ona z zagrożenia konfliktem społecznym, którego warto uniknąć.

Liczymy na to, że po uzyskaniu informacji o treści wniosku o zmianę planu oraz uzasadnienia jego wywołania możliwa będzie autoweryfikacja naszych wniosków w terminie późniejszym, jak w przypadku opracowywania innych planów.

Wnioski do planu:

1. Poprowadzenie obecnej ulicy Smołdzinowskiej jako drogi publicznej dotychczasowej kategorii na odcinku, na którym przebiega ona przez tereny zakładów Volkswagena, **w tunelu lub po estakadzie**. Zakładamy drogę o szerokości jezdni nie mniejszej niż 7 m, 1 x 2 pasy ruchu w przeciwnych kierunkach z chodnikiem (szer. 2 m) i drogą rowerową (szer. 2 m).

UZASADNIENIE:

Ulica Smołdzinowska stanowi obecnie jedyne połączenie komunikacyjne zapewniające dojazd z Poznania do osiedla Zieliniec. Żadne inne rozwiązanie komunikacyjne zapewniające dojazd do osiedla nie jest możliwe w granicach tego planu. Ponadto likwidacja Smołdzinowskiej pozbawia mieszkańców Zielińca dostępu do stacji kolejowej Antoninek oraz do autobusów miejskich. W szczególności likwidacja ul. Smołdzinowskiej jako drogi publicznej odcina całkowicie od dojazdu domy położone przy północnej granicy planu, w sąsiedztwie linii kolejowej na zachód od niej. Obecnie dojazd tam jest możliwy tylko przez ul. Smołdzinowską i ul. Krośniewicką, która zostanie odcięta, bo leży w granicach planu.

Powyższy wniosek przynosi rozwiązanie, które uwzględniając potrzeby zintegrowania komunikacyjnego terenu fabryki Volkswagena, nie pozbawia podstawowego dojazdu do domów mieszkańców Zielińca.

Inne rozwiązanie komunikacyjne po likwidacji ul. Smołdzinowskiej w ramach tego planu nie jest możliwe. Zatem uchwalenie tego planu jest dopuszczalne tylko pod warunkiem przyjęcia powyższego wniosku (tunel lub estakada) albo uprzedniego wykonania innego rozwiązania komunikacyjnego, zlokalizowanego poza tym planem, które powinno powstać w uzgodnieniu ze społecznością lokalną, czyli głównie mieszkańcami osiedla Zieliniec.

2. Obowiązkowy **pas ochronny** wzdłuż zachodniej strony linii kolejowej o szer. 30-50 metrów, w zależności od stopnia uciążliwości dla otoczenia obiektów, które powstaną na tym terenie. Ma się on składać ze szpalerów zadrzewienia wysokiego i średniego, zieleni niskiej, ekranów akustycznych (jeśli nastąpi przekroczenie norm hałasu) i in. (na przykład nasyp ziemny). W bezpośrednim sąsiedztwie pasa ochronnego może znajdować się niska zabudowa usługowa o znikomej uciążliwości dla otoczenia – na przykład budynki biurowe.
3. Wnosimy o takie lokalizowanie w planie szczegółowym na obszarze położonym na wschód od ul. Smołdzinowskiej obiektów produkcyjnych, usługowych, komunikacyjnych, instalacji technicznych i in., by ich uciążliwość dla mieszkańców była jak najmniejsza – ze względu na **hałas, wibracje, odory, emisję zanieczyszczeń, smog elektromagnetyczny, promieniowanie** (na przykład ciepłe, świetlne i in.), jak również destrukcję krajobrazu itd. Im większa ta uciążliwość, tym dalej na zachód od linii kolejowej ograniczającej plan od wschodu jej źródło powinno zostać umiejscowione.
4. W szczególności punktowa **zabudowa wysoka** powyżej 25 metrów (studium dopuszcza 40 metrów) powinna być zminimalizowana i oddalona od północnej i wschodniej granicy planu.
UZASADNIENIE DO PKT. 2, 3, 4:
Po wschodniej stronie torów kolejowych, wzdłuż ulicy Świętowidzkiej istnieje i rośnie zabudowa mieszkaniowa, także wielorodzinna. Do niedawna po zachodniej stronie torów znajdowało się osiedle domów jednorodzinnych, obecnie ma być rozbudowywany wielki zakład przemysłowy, który przynosi wielorakie zagrożenia dla warunków życia mieszkańców, wartości ich nieruchomości i in. potrzeb. Dodają się do uciążliwości ze strony linii kolejowej, znajdującej się poza przedmiotowym planem.
5. Zachowanie **terenu lasu** w części północno-wschodniej planu, oznaczonego jako 1ZL i 2ZL oraz terenu **zalesienia** położonego jeszcze dalej na wschód, oznaczonego jako RL.

UZASADNIENIE:

Taki charakter obu terenów jest zapisany w studium przestrzennym.

6. Wnosimy o uwzględnienie w zapisach planu obszaru ochronnego głównego **zbiornika trzeciorzędowych wód podziemnych**, ciągnącego się wzdłuż zachodniej strony linii kolejowej, kilkudziesięciometrowej szerokości.

UZASADNIENIE:

Strefa ta jest uwzględniona w studium przestrzennym.

7. W związku z art. 15 ust. 3 pkt. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wnosimy, by na etapie przygotowania planu, we współpracy z kompetentnymi instytucjami (IPN i in.) ustalić, czy w jego granicach i gdzie znajdują się miejsca pamięci historycznej, **związane z zagładą Żydów** podczas II wojny światowej. Miejsca takie muszą zostać na planie wskazane i objęte ochroną w sposób w planie przewidziany.

UZASADNIENIE:

Liczni mieszkańcy Zielińca i okolic zgłaszają informacje o hitlerowskich obozach pracy podczas II wojny światowej na terenie objętym planem. Pracowali w nich przymusowo Żydzi i wielu z nich zostało zamordowanych na tym terenie i pogrzebanych, stąd znajdowane szczątki podczas rozmaitych prac ziemnych. Sprawa ta wymaga godnego rozwiązania.

Za zarząd Stowarzyszenia My-Poznaniacy

Andrzej Białas, prezes zarządu

Lech Mergler, sekretarz-członek zarządu

Uczestnictwo w finalizowaniu planu miejscowego

Po złożeniu wniosków do planu miejscowego przez zainteresowane strony rozpoczyna się praca miejskich służb urbanistycznych nad jego opracowaniem, o czym mówią punkty 2–9 art. 17 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Składają się na nie w skrócie: opracowywanie koncepcji i szczegółów planu oraz niezbędne uzgodnienia oraz opiniowania wewnętrzne (ze strony służb miejskich oraz Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, ale także odpowiednich rad osiedli) i zewnętrzne (ze strony służb rządowych lub wojewódzkich samorządowych). Ten etap zajmuje nie mniej niż rok i ustawa nie przewiduje w nim formalnego, społecznego udziału. Jest on jednak – w pewnym zakresie – możliwy.

W Poznaniu po opracowaniu roboczej koncepcji planu, a przed przystąpieniem do opiniowania i uzgodnień, odbywają się drugie konsultacje społeczne, pozaustawowe, w trybie wcześniej opisanym, których celem jest zebranie opinii zainteresowanych planem stron o zaproponowanych przez miejskich urbanistów rozwiązaniach. Intencją tej praktyki jest przeniesienie zmian i poprawek wprowadzanych do projektu planu na skutek opinii i sugestii mieszkańców na jak najwcześniejszy etap, żeby poddawać uzgodnieniom projekt jak najbardziej społecznie akceptowany. Przypomnijmy, że plan miejscowy uchwała rada miasta, ciało polityczne, i jeśli przyjęte przez planistów w projekcie rozwiązania wzbudzają kontrowersje i społeczny opór, to rada może przeciwstawić się przyjęciu planu, czego także byliśmy świadkami.

Nie wglębiamy się tutaj w opisy działań administracji w tym zakresie. Jej praca na tym etapie się kończy – projekt planu jest gotowy, uzgodniony i zaakceptowany przez prezydenta, który decyduje o dalszym ciągu prac w ramach rady miasta. Wcześniej, w zależności od lokalnych uwarunkowań, istnieje możliwość uży-

skiwania informacji o przebiegu i kierunkach prac nad planem, ale mają one charakter pozaproceduralny. Może wystarczyć telefon do projektanta i prośba o spotkanie, by dowiedzieć się, jak postępują prace, ale może też być konieczne formalne wystąpienie o udzielenie informacji publicznej. Tematem samym w sobie bywa tempo prac – opóźnianie lub zatrzymanie prac nad planem, co jest prawnie dopuszczalne (patrz przypadek Parku Rataje). Zdarza się, że taki stan „zamrożenia” trwa latami (przypadek Sołacza), bo zdaniem władz wykonawczych wymaga tego układ kalkulacji i interesów. Czasem dla interesów dobrze jest opóźnić trwalsze rozwiązania, czyli przyjęcie planu, i trwać w sytuacji prowizorycznej. Nie wiemy o formalno-proceduralnych drogach przyspieszenia albo przywracania prac nad planem w takiej sytuacji. Z naszych doświadczeń wynika, że jedynie publiczna akcja „perswazyjna” może przynieść skutek: dobrze przygotowana argumentacja, propagowana przez media, poparta zbieraniem podpisów na szerszą skalę, która uzyska publiczne wsparcie wyższych rangą polityków lokalnych (posłów, senatorów), ekspertów, miejscowych autorytetów. Jednak jej efekt nie jest gwarantowany. Niejednokrotnie zdarzały się przecież próby wycofania projektu planu przez prezydenta z obrad rady tuż przed uchwaleniem, kiedy to już nie leży w jego gestii.

Jeśli wolą prezydenta jest sfinalizowanie uchwalenia planu miejscowego, ustawa nakazuje, by ogłosił publicznie tzw. wyłożenie do publicznego wglądu gotowego projektu tego planu. Powinien także zorganizować publiczną dyskusję nad projektem planu oraz otworzyć proces zbierania uwag do projektu, które może złożyć każdy, kto kwestionuje jego zapisy lub chce je skomentować. W tym momencie, UPZP narzuca prezydentowi rygory czasowe. Najważniejsze dla podmiotów społecznych jest dopilnowanie terminu składania uwag do projektu, bo uwagi składane po jego przekroczeniu są nieważne. Cały cykl trwa około dwóch miesięcy – od ogłoszenia do zamknięcia zbierania uwag. Potem prezydent ma 21 dni na rozpatrzenie złożonych uwag, przyjęcie ich lub odrzucenie, oraz wprowadzenie poprawek do planu. W zależności od rodzaju poprawek prezydent może być zmuszony do ponownego przeprowadzenia procedury planistycznej w całości lub w części, z ponownym wyłożeniem poprawionego projektu planu do publicznego wglądu i ponowieniem procedury zbierania uwag. Działania te mogą być powtórzone nawet kilkakrotnie – potrafi to trwać latami. Zatem albo po ponownych uzgodnieniach, albo bez nich, może przedłożyć projekt planu radzie miasta wraz z listą uwag, które odrzucił, prognozą oddziaływania zapisów planu na środowisko i prognozą skutków finansowych przyjęcia planu. Rada miasta pochyla się nad projektem planu, sama się do niego ustosunkowuje oraz odnosi się do tych uwag do planu, które prezydent odrzucił: może je wbrew prezydentowi przyjąć lub podtrzymać decyzję prezydenta. W odróżnieniu od administracji rada proceduje nad projektem planu jawnie i publicznie.

W takich właśnie ramach zawierają się możliwości społecznego oddziaływania na ostateczny kształt planu miejscowego, w sytuacji, kiedy jego projekt jest – w sensie koncepcyjnym i formalnym – gotowy.



Osiedle mieszkaniowe na poznańskich Naramowicach (fot. Paulina Hryniewiecka)

Ogłoszenie wyłożenia do publicznego wglądu oznacza otwarty dostęp do opracowanego projektu planu w określonym, urzędowym miejscu (w Poznaniu w siedzibie Miejskiej Pracowni Urbanistycznej) i czasie. Przede wszystkim projekt planu udostępniony jest jednak na stronie internetowej miejskich służb urbanistycznych. Sam dostęp nie może być problemem, bywa nim natomiast zrozumienie zapisów planu w tekście i na rysunkach. Sądząc jednak po znacznej liczbie działaczy miejskich i osiedlowych, którzy nie mają fachowego przygotowania, mimo to w dość szybkim tempie nauczyli się rozumieć plan na elementarnym poziomie, nie jest to wielka bariera. Nawiasem mówiąc – rozwój partycypacji społecznej w tym zakresie wymagałby zaangażowania się władz w podnoszenie kompetencji urbanistycznych mieszkańców. Tak czy owak – odczytywanie planu może odbywać się na różnych poziomach, związanych z różnym poziomem kompetencji indywidualnych czytającego. Minimum to rozpoznanie, jak projekt ma się do składanych wniosków i czyje to były wnioski. Oczywiście powrót do materiałów z etapu wstępnego prac nad planem (rozdział poprzedni) jest bardzo wskazany. Ułatwia to zrozumienie drogi od punktu wyjścia do projektu planu.

Otwarta debata publiczna nad planem ma przede wszystkim znaczenie informacyjne i powinna głównie służyć objaśnieniu osobom zainteresowanym przyjętych ostatecznie w projekcie zapisów planu, ich genezy i uzasadnienia. Oraz w drugą stronę – przekazaniu projektantom wstępnych opinii i reakcji na projekt podmiotów planem zainteresowanych. Nie jest rzadkością, że wnioski do planu składane przez różne podmioty wzajemnie się wykluczają i nie da się ich uzgodnić. Wówczas obok informacji na temat tego, które z nich zostały uwzględnione, istotne jest publiczne uzasadnienie przez służby miejskie podjętych wyborów i wskazanie ich podstawy. Bez tego składanie uwag, które zwykle kwestionują jakies zapisy w projekcie planu, odbywałoby się bez wystarczającego rozpoznania uzasadnienia, intencji i okoliczności zapisów planu, przynajmniej oficjalnych.

Uwagi do projektu planu może składać każdy, co nie oznacza jeszcze, że wszystkie zostaną równo potraktowane. Skoro władze zdecydowały się plan wywołać, to musiały uznać, iż przyniesie on miastu korzyści. A zatem uwagi inicjatora planu, wnioskującego o jego wywołanie – i inne z nimi zbieżne – zostaną potraktowane najprawdopodobniej bardziej wnikliwie i przychylnie niż uwagi oponentów, choć po tej prawidłowości nie ma śladu w procedurze. Uwagi, inaczej niż wnioski składane po to, by ukierunkować opracowywanie projektu, czyli stosunkowo swobodne – z definicji muszą odnosić się do zapisów projektu planu już opracowanego – muszą je komentować, krytykować, przynosić propozycje rozwiązań komplementarnych lub alternatywnych. Dotyczy to zarówno propozycji konkretnych, jak i generalnych regulacji zaproponowanych jako zasady zagospodarowania dla danego miejsca. Przedmiotem uwag jest sam projekt planu, ale także prognoza jego oddziaływania na środowisko i prognoza finansowa. Istotne może być

sprawdzenie, czy uwagi, które chcielibyśmy zgłosić, mieszczą się w zakresie spraw, które są z mocy UPZP regulowane planem miejscowym. Na przykład kiedyś chcieliśmy wpisać do projektu planu uwagę, aby dla zagwarantowania wysokiej jakości architektury nowej zabudowy w zabytkowej dzielnicy projekty nowych budynków były wylaniwane w drodze konkursu architektonicznego. Postulat ten został odrzucony jako niezgodny z ustawą.

Trudno przedstawić w celach poglądowych choć jeden plan miejscowy w całości wraz z prognozą oddziaływania na środowisko albo prognozą finansową – zwykle mają one bowiem po kilkadziesiąt stron. Uwagi, które składaliśmy do planów, są nieco krótsze, ale też liczą po kilka lub kilkanaście stron maszynopisu. Dlatego prezentujemy poniżej jedynie przykładowe fragmenty opisu planu miejscowego z fragmentem mapy, wyimki prognozy środowiskowej oraz fragment naszych uwag do tego planu i prognozy. To wszystko jedynie dla ilustracji – nie są one wzorcowe, nie wiemy też, na ile typowe.

Najpierw prezentujemy niemal cały § 3 projektu planu miejscowego dla dzielnicy Sołacz, którego treść wygenerowała konflikt opisany w jednym z naszych studiów przypadków. Całość liczy niemal 50 stron. Zwracamy uwagę, że poszczególne punkty tego paragrafu odpowiadają zawartości art. 15 UPZP, wymieniającego, jakie elementy zagospodarowania przestrzennego muszą być określone przez plan.

Wymagane ustawą ogłoszenie o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu planu miejscowego. Przykład dotyczy terenu w bezpośrednim sąsiedztwie stadionu Lecha, z zabudową składającą się z dużych, modernistycznych willi

OGŁOSZENIE

o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru GRUNWALD część D w Poznaniu

Na podstawie art. 17 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r. poz. 647) w zw. z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (...) (Dz.U. nr 130, poz. 871) oraz Uchwały Rady Miasta Poznania nr LXIX/938/V/2010 z dnia 16 marca 2010 r. zawiadamiam o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru GRUNWALD część D w Poznaniu, obejmującego obszar położony w rejonie ulic: Grunwaldzkiej, Bułgarskiej, Marszałkowskiej, Podkomorskiej, Cześnikowskiej i Podstolińskiej wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, w dniach od 7 maja 2013 r. do 6 czerwca 2013 r., w siedzibie Miejskiej Pracowni Urbanistycznej, ul. Prusa 3, 60-819 Poznań, w godz. od 9.00 do 13.00.

Granice obszaru objętego projektem planu określone są na załączniku graficznym.

Dyskusja publiczna nad przyjętymi w projekcie planu miejscowego rozwiązaniami odbędzie się w dniu 21 maja 2013 r. w siedzibie Miejskiej Pracowni Urbanistycznej, ul. Prusa 3, 60-819 Poznań o godz. 15.30

Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy, każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu miejscowego, może wnieść uwagi.

Uwagi należy składać na piśmie do Prezydenta Miasta Poznania w Miejskiej Pracowni Urbanistycznej, ul. Prusa 3, 60-819 Poznań, z podaniem imienia i nazwiska lub nazwy jednostki organizacyjnej i adresu, oznaczenia nieruchomości, której uwaga dotyczy, w nieprzekraczalnym terminie do dnia 20 czerwca 2013 r.

Informuję o możliwości zapoznania się z niezbędną dokumentacją w Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Poznaniu.

Z up. PREZYDENTA MIASTA POZNANIA
Jerzy Stępień
Zastępcą Prezydenta Miasta Poznania



§ 3

1. Dla terenów **1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, 6MN, 7MN, 8MN, 9MN, 10MN, 11MN, 12MN, 13MN, 14MN, 15MN, 16MN, 17MN, 18MN, 19MN, 20MN, 21MN, 22MN, 23MN, 24MN, 25MN, 26MN, 27MN, 28MN, 29MN, 30MN, 31MN, 32MN, 33MN, 34MN, 35MN, 36MN, 37MN, 38MN, 39MN**, dla których obowiązują ustalenia niniejszego paragrafu, ustala się przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną w klinie zieleni.
2. W zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego:
 - 1) ustala się lokalizację na granicy z terenami ulic reprezentacyjnych ogrodzeń ażurowych;
 - 2) ustala się zakaz lokalizacji:
 - a) urządzeń reklamowych i wolno stojących szyldów,
 - b) na budynkach – szyldów, które mogłyby przesłaniać detale wystroju architektonicznego, takie jak: obramowania portali i okien, balustrady, gzymsy i zwieńczenia, połacie dachowe,
 - c) na budynkach – szyldów o łącznej powierzchni przekraczającej 2% powierzchni danej elewacji budynku,
 - d) napowietrznych sieci infrastruktury technicznej,
 - e) stacji bazowych telefonii komórkowej,
 - f) ogrodzeń z betonowych elementów prefabrykowanych,
 - g) ogrodzeń innych niż ażurowe,
 - h) tymczasowych obiektów budowlanych,
 - i) funkcji usługowych w budynkach mieszkalnych i w budynkach gospodarczych, z wyjątkiem terenu 26MN, na którym dopuszcza się zabudowę usługową,
 - j) więcej niż jednego mieszkania w domu jednorodzinnym,
 - k) w przypadku lokalizacji zabudowy usługowej na terenie 26MN, obiektów takich jak: stacje paliw, stacje gazu, stacje obsługi samochodów, myjnie, warsztaty samochodowe, blacharnie, lakiernie, magazyny i składowiska, obiekty handlu hurtowego i półhurtowego, obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 100 m²;
 - 3) dopuszcza się:
 - a) zachowanie istniejących usług, takich jak przedszkola, biura, gabinety, pracownie,
 - b) zachowanie istniejącej zabudowy wielorodzinnej,
 - c) umieszczanie na ogrodzeniach szyldów o łącznej powierzchni nie większej niż 0,5 m²,
 - d) lokalizację sieci infrastruktury technicznej, z zastrzeżeniem pkt 2 lit. d-e,
 - e) lokalizację wolnostojących, małogabarytowych stacji transformatorowych, o wysokości zabudowy od 2,5 m do 3,6 m, wykończonych tynkiem lub okładziną ceramiczną, z dachem stromym krytym dachówką, wkomponowanych w historyczny charakter dzielnicy,
 - f) lokalizację obiektów małej architektury,
3. W zakresie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego ustala się:
 - 1) ochronę krajobrazową zieleni;
 - 2) segregację i zagospodarowanie odpadów zgodnie z planem gospodarki odpadami dla miasta Poznania i z przepisami odrębnymi;
 - 3) zapewnienie standardu akustycznego w środowisku jak dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zgodnie z wymaganiami przepisów odrębnych;
 - 4) dopuszczenie stosowania indywidualnych systemów grzewczych, zgodnie z przepisami odrębnymi;
 - 5) korzystanie w celach grzewczych z gazu, oleju opałowego, energii elektrycznej, biomasy oraz z innych ekologicznych źródeł i technologii;
 - 6) na terenie 28MN zachowanie jako otwartego istniejącego ciekłu;
 - 7) na terenie 28MN zapewnienie dostępu do przepływającego ciekłu, zgodnie z przepisami odrębnymi.

4. W zakresie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, a także granic i sposobów zagospodarowania terenów podlegających ochronie ustala się:
 - 1) ochronę terenów 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, 6MN, 7MN, 8MN, 9MN, 10MN, 11MN, 12MN, 13MN, 14MN oraz frontowej zabudowy przy Al. Wielkopolskiej na terenach 17MN i 19MN należących do założenia Stübbena, wpisanego do rejestru zabytków pod nr A 244 decyzją z dnia 19.01.1983 r., do których mają zastosowanie przepisy odrębne;
 - 2) ochronę terenów 20MN, 21MN, 22MN, 23MN, 24MN, 25MN, 26MN, 27MN, 28MN, 29MN, 30MN, 31MN, 32MN, 33MN, 34MN, 35MN, 36MN, 37MN, 38MN, 39MN, należących do zespołu urbanistyczno-architektonicznego Jeźyc, wpisanego do rejestru zabytków pod nr A 239 decyzją z dnia 6.10.1982 r., do których mają zastosowanie przepisy odrębne;
 - 3) ochronę willi przy ul. Grudzieniec 8, wpisanej do rejestru zabytków pod nr A 215 decyzją dnia 6.03.1979 r. oraz ochronę willi z ogrodem przy al. Wielkopolskiej 11, wpisanej do rejestru zabytków pod nr 433/Wlkp/A decyzją z dnia 9 listopada 2006 r., położonych na terenie 39MN, do których mają zastosowanie przepisy odrębne;
 - 4) dla prac ziemnych prowadzonych głębiej niż 0,7 m poniżej poziomu terenu przeprowadzenie rozpoznania archeologicznego, ze szczególnym uwzględnieniem stanowisk archeologicznych na terenach 2MN, 5MN, 6MN, 7MN, 8MN, oznaczonych na rysunku planu.
5. Tereny nie należą do obszaru przestrzeni publicznych.
6. W zakresie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu ustala się:
 - 1) zakaz lokalizacji budynków na granicach z działkami sąsiednimi, z wyjątkiem dobudowy budynku do istniejącej ściany bez drzwi i okien;
 - 2) zachowanie istniejącej zabudowy szeregowej;
 - 3) zakaz lokalizacji na działce więcej niż jednego budynku mieszkalnego oraz jednego budynku gospodarczego albo garażu;
 - 4) lokalizację zabudowy zgodnie z liniami zabudowy, wyznaczonymi na rysunku planu, z zastrzeżeniem pkt 5;
 - 5) w przypadku lokalizacji budynku gospodarczego albo garażu jako dobudowanego do budynku mieszkalnego cofnięcie go w stosunku do frontowej ściany budynku mieszkalnego o nie mniej niż 2,0 m;
 - 6) dopuszczenie lokalizacji garażu albo budynku gospodarczego w głębi działki, na granicy z działką sąsiednią, tylko pod warunkiem dobudowy garażu albo budynku gospodarczego na działce sąsiedniej;
 - 7) powierzchnię zabudowy nie większą niż:
 - a) 20% powierzchni działki dla działek o powierzchni powyżej 900 m², ale nie więcej niż 210 m² dla budynku mieszkalnego,
 - b) 25% powierzchni działki dla działek o powierzchni do 900 m²,
 - c) 40% powierzchni działki dla zabudowy szeregowej,
 - d) 40 m² dla powierzchni budynku gospodarczego lub garażu;
 - 8) wysokość zabudowy, z wyjątkiem obiektów wpisanych do rejestru zabytków, do których mają zastosowanie przepisy odrębne:
 - a) dla zabudowy mieszkaniowej od 7,0 m do 8,0 m dla dachu płaskiego lub od 8,0 m do 10,0 m dla dachu stromego,
 - b) dla istniejącej zabudowy mieszkaniowej wyższej niż 10,0 m zachowanie istniejącej wysokości zabudowy,
 - c) dla zabudowy gospodarczej lub garażu nie większą niż 3,5 m dla dachu płaskiego lub 5,0 m dla dachu stromego;
 - 9) w zakresie wyglądu zewnętrznego budynków:
 - a) zakaz stosowania na elewacji jako okładziny budynku materiałów z blachy i z PCV, przy czym dopuszcza się wykorzystanie tych materiałów wyłącznie do tworzenia detali architektonicznych, okien w nowej zabudowie lub rynien,

- b) zharmonizowanie zewnętrznej architektury obiektów budowlanych z formami budynków mieszkalnych istniejących w sąsiedztwie pod względem zasad podziałów płaszczyzn i brył, proporcji wymiarów, pochyleń dachów, rozwiązań detali, kolorystyki, zastosowania materiałów,
 - c) zakaz lokalizacji anten telewizyjnych na elewacjach,
 - d) uwzględnienie elewacji dachowej jako istotnej w kształtowaniu zabudowy na terenach 25MN, 26MN, 29MN, 30MN, 31MN, 33MN, 35MN, 36MN, 37MN, 38MN;
- 10) w zakresie kształtowania geometrii dachów:
- a) dachy strome z dopuszczeniem dachów płaskich, przy czym dla zabudowy przy terenach 34KD-D i 6KD-L (ulica Litewska) na terenach 20MN, 23MN, 27MN i 28MN wyłącznie dachy strome,
 - b) w przypadku dachów płaskich wykształcenie gzymsu dachowego;
- 11) powierzchnię biologicznie czynną nie mniejszą niż:
- a) 60% powierzchni działki dla działek o powierzchni powyżej 900 m²,
 - b) 50% powierzchni działki dla działek o powierzchni do 900 m²,
 - c) 40% powierzchni działki dla zabudowy szeregowej;
- 12) zagospodarowanie zielenią terenów położonych między zabudową a liniami rozgraniczającymi, z możliwością lokalizacji obiektów małej architektury oraz dojść i dojazdów do budynków;
- 13) dla nowo wydzielonych działek przeznaczonych pod:
- a) zabudowę – powierzchnię nie mniejszą niż 900 m² i szerokość frontu nie mniej niż 20,0 m,
 - b) wolno stojącą małogabarytową stację transformatorową – powierzchnię nie mniejszą niż 50 m²;
- 14) dopuszczenie realizacji kondygnacji i konstrukcji podziemnych, pod warunkiem, że ich budowa nie doprowadzi do destabilizacji stosunków wodnych i gruntowych.
7. Tereny nie wymagają przeprowadzenia scalania i podziału nieruchomości w rozumieniu przepisów odrębnych.
8. W zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów i ograniczeń w ich użytkowaniu ustala się:
- 1) dostęp do dróg przyległych, zgodnie z przepisami odrębnymi, z uwzględnieniem pkt 2;
 - 2) dla terenów 1MN, 4MN i 5MN zakaz lokalizacji zjazdów z terenów 1KD-GP;
 - 3) maksymalne odsunięcie od skrzyżowania zjazdów na posesje dla działek narożnikowych;
 - 4) uwzględnienie w zagospodarowaniu terenów wymagań i ograniczeń wynikających z przebiegu sieci infrastruktury technicznej;
 - 5) uwzględnienie na obszarze oddziaływania napowietrznej linii elektroenergetycznej WN-110kV na terenach 15MN, 16MN, 28MN, 29MN, 31MN, 32MN ograniczenia w zagospodarowaniu terenu, zgodnie z przepisami odrębnymi, do czasu przebudowy linii na kablówką;
 - 6) w zagospodarowaniu terenu 28MN uwzględnienie ograniczeń wynikających z przepływu cieku wodnego, zgodnie z przepisami odrębnymi;
 - 7) w zagospodarowaniu terenu 15MN uwzględnienie ograniczeń wynikających z przebiegu ciepłociągu, zgodnie z przepisami odrębnymi;
 - 8) ze względu na trudne warunki gruntowo-wodne, dla określenia możliwości posadowienia budynków, konieczność wykonania wcześniejszych badań geotechnicznych gruntu.
- (...)

Prognoza oddziaływania na środowisko dla planu miejscowego Sołacz w Poznaniu jest podobnie obszerna jak projekt planu. Nie mogła ona ostatecznie w swych konkluzjach podważać propozycji zapisów planu, bo projekt nie zostałby wyłożony do publicznego wglądu. Jednak wskazuje szereg problemów środowiskowych, których umniejszenie przy formułowaniu finalnych wniosków stało się podstawą społecznej krytyki w postaci szeregu uwag do Prognozy.

Wybrane fragmenty Prognozy środowiskowej dla MPZP Sołacz w Poznaniu z 2009 r.

ZAPEWNIENIA

Konkluzja Streszczenia na str. 46:

„W prognozie wykazano, że realizacja zapisów projektu MPZP ‘Sołacz’ nie będzie miała negatywnych skutków dla środowiska przyrodniczego przedmiotowego obszaru ani jego otoczenia. Co więcej, realizacja tych zapisów przyczyni się do poprawy stanu środowiska, przede wszystkim poprzez nałożenie obowiązku ochrony zieleni istniejącej i zaprojektowanie nowej zieleni w obrębie wszystkich terenów przewidzianych pod zabudowę. Projekt planu umożliwi realizację harmonijnej kompozycji urbanistycznej, odpowiadającej randze otoczenia, ale będącej równocześnie zgodną z zasadą zrównoważonego rozwoju”.

Deklaracja str. 33: „Ustawa (...) określa, że w MPZP muszą być uwzględnione cele ochrony przyrody, wśród których do najbardziej istotnych należą:

- utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów,
- zachowanie różnorodności biologicznej,
- zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin, zwierząt i grzybów, wraz z ich siedliskami, przez ich utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony,
- ochrona walorów krajobrazowych, zieleni oraz zadrzewień.

Zapisy projektu są zgodne z powyższymi celami ochrony przyrody. Podtrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów zagwarantowane jest poprzez zapisy ustalające relatywnie wysoki udział powierzchni biologicznie czynnej na wszystkich terenach, za wyjątkiem terenów przeznaczonych pod komunikację, ale i tam na wielu odcinkach zachowuje się i wprowadza nowe zadrzewienia. Ponadto plan gwarantuje zachowanie walorów przyrodniczych i krajobrazowych założeń parkowych oraz ochronę innych istniejących zbiorowisk roślinnych.

Obowiązek zachowania powierzchni biologicznie czynnej na terenach przeznaczonych pod zabudowę pozwoli na zachowanie różnorodności biologicznej (trawka i iglaki jako bioróżnorodność).

Podsumowanie str. 44: „Zapisy projektu planu – mając na uwadze kontekst przestrzenny terenu, położenie w mieście, uznaje się za poprawne pod względem ochrony środowiska. (...)”

OSTRZEŻENIA

Str. 26: „Ewentualne niekorzystne zmiany w środowisku, szczególnie zmniejszanie terenów zieleni, ingerencja w stosunki gruntowo-wodne i tym samym warunki siedliskowe, może w efekcie być odczuwalne nie tylko na obszarze planu i w jego sąsiedztwie, ale także w centrum miasta (znaczenie bioklimatyczne klina zieleni)”.

Rozdział 6.4.2 Oddziaływanie na warunki gruntowe (str. 36-38 wybór):

Str. 36: „Warunki podłoża ulegną zmianie w miejscach, w których projekt planu wprowadza nowe ainwestowanie (...) Będzie tu miało miejsce uszczelnienie powierzchni kosztem zmniejszenia obszarów obecnie biologicznie czynnych”.

„Z największymi przekształceniami gruntowymi należy się liczyć w południowo-zachodnim fragmencie opracowania, na terenie pomiędzy ul. M. Drzymały a parkiem Wodźniczki oraz poniżej parku Wodźniczki, w rejonie trasy PST i ul. K. Pułaskiego. Obecnie w większości są to tereny nieużytkowane lub stanowią je ogrody działkowe. Charakteryzują się skomplikowaną budową geologiczną i niekorzystnymi warunkami budowlanymi.”

Dalej str. 37: „Lokalizacja fundamentów zabudowy na tych terenach odbywać się musi na warstwach położonych poniżej nasypów i gruntów organicznych. Miąższość nasypów dochodzi miejscami nawet do 4 m. Grunty organiczne cechują się różnym rozprzestrzeniem i zróżnicowaną miąższością,

miejscami dochodzącą do 10 m (ogrody działkowe przy ul. Pułaskiego). (...) Zalegające niżej mulki zastoisowe stanowią również ślabe podłoże pod fundamenty”.

„Dodatkowo prace ziemne bardzo utrudni wysoko zalegająca woda gruntowa. Powoduje to konieczność wcześniejszego odwodnienia wykopów fundamentowych i zastosowania odpowiednich izolacji wszystkich podziemnych elementów konstrukcji budynków.

„Realizacja zabudowy i dróg na tych obszarach wymagać będzie specjalistycznej wiedzy i doświadczenia, a także sporych NAKŁADÓW FINANSOWYCH”.

Str. 38: „Adaptacja gruntów na cele budowlane, przystosowanie do posadowienia fundamentów może doprowadzić do znaczących zmian w podłożu, także w zakresie warunków wodnych i obiegu wody – mogą powstać lokalne leje depresyjne, co może negatywnie oddziaływać na warunki siedliskowe”.

„Zaburzenia obiegu wody na omawianym obszarze może spowodować realizacja nowych elementów zagospodarowania. Powiększenie obszarów zabudowanych spowoduje zmniejszenie zdolności infiltracyjnych gruntów przypowierzchniowych oraz zintensyfikuje spływ powierzchniowy kosztem gruntowego. (...) Doprowadzić to może do nadmiernego wzrostu szybkości infiltracji wód opadowych. Nowe elementy infrastruktury technicznej doprowadzić mogą do zaburzenia ciągłości obiegu wody i materii. Prowadzić to może do okresowego obniżenia poziomu zalegania wód podziemnych, co jest niekorzystnym zjawiskiem dla zieleni miejskiej.”

Str. 39: „Na wszystkich terenach przeznaczonych pod zabudowę spodziewać się można ubytków powierzchni zielonych. Dotyczy to zwłaszcza fragmentów obecnie niezabudowanych, które stanowią bądź nieużytki, porośnięte roślinnością spontaniczną i ruderalną lub ogrody działkowe przeznaczone do likwidacji (...). Realizacja ustaleń spowoduje na tych terenach zmniejszenie powierzchni biologicznie czynnych, ingerencję w istniejące zadrzewienia, a w konsekwencji zmniejszenie bioróżnorodności, wyrażającej się spadkiem liczby występujących gatunków roślin”.

Str. 41: „(...) Należy stwierdzić, że nowo projektowana zabudowa o zdefiniowanych wymaganiach akustycznych może znaleźć się w zasięgu ponadnormatywnego hałasu. Dotyczy to zwłaszcza zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w południowo-zachodniej części opracowania oraz zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i jednorodzinnej w rejonie ul. Urbanowskiej i trasy PST.

Str. 44: „Intensyfikacja zabudowy w tak wrażliwym środowisku, jak wykazano wyżej, spowoduje zmiany, szczególnie w warunkach gruntowo-wodnych, a w konsekwencji w warunkach siedliskowych, kondycji i różnorodności zieleni (...)”

Do tego projektu planu ok. 60 podmiotów złożyło kilkaset uwag (patrz studium przypadku Sołacza). Uwagi każdego z nich były na swój sposób sprofilowane i oczywiście przeciwstawne, jako że spór o plan dla Sołacza polegał na starciu dwóch wzajemnie wykluczających się dążeń: zabudowywanie wolnych jeszcze terenów, generalnie pokrytych zielenią (nieużytki, ogródki działkowe) kontra pozostawienia ich w stanie obecnym pod przyszłą zielenią urządzoną. Nasze stowarzyszenie bardzo zwięźle spisało uwagi krytyczne wobec planów zabudowy terenów uprzednio wolnych od zabudowy, co należało do głównego nurtu uwag zgłaszanych przez stronę społeczną. Natomiast bardzo szczegółowo w uwagach potraktowaliśmy Prognozę środowiskową, ponieważ u podłoża konfliktu leżały i leżą zagrożenia ekologiczne dla zachodniego klina zieleni niesione przez zabudowę w jego najwęższym punkcie. Te uwagi, dotyczące środowiska, były wielokrotnie obszerniejsze niż uwagi odnoszące się bezpośrednio do planu. Dalej prezentujemy początkowe fragmenty uwag, aby zilustrować ich charakter oraz treść.

I. UWAGI do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego SOŁACZ

1. Nie dopuścić do dalszej zabudowy pomiędzy ulicami Drzymały a terenem 19KD-D – dotyczy terenów o oznaczeniach 6MW, 15MN, 16MN, 8MW – uwzględnić w projekcie planu tylko zabudowę już istniejącą.
2. Bezwzględnie chronić i nie dopuścić do zabudowy na terenach oznaczonych w planie 20MN, 21MN, 22MN, 23MN.
3. Na terenach oznaczonych 24MN, 25MN ująć w planie tylko zabudowę już istniejącą.

Wszystkie propozycje dotyczące pktu 1, 2 i 3 zabudowy nowych obszarów przeznaczyć tylko pod zielenią urządzoną, rekreacyjno-parkową.

Uzasadnienie do ad.1, ad.2, ad.3.

Według argumentacji historycznej plan rozwoju Poznania prof. Czarneckiego zakładał brak zabudowy mieszkaniowo-usługowej w klinach zieleni, zaś w przypadku Sołacza oznacza to pozostawienie, poza istniejącą zabudową, wyłącznie terenów zielonych o funkcjach rekreacyjno-wypoczynkowych i sportowych. To, co wg historycznych koncepcji miało zostać zbudowane, to już zostało. Zagospodarowanie zdegradowanych terenów nie musi być ich kompleksową zabudową, bo to nie jest jedyne możliwe rozwiązanie, a **dalsza urbanizacja Sołacza utrudni przewietrzanie śródmieścia Poznania**

4. Tereny oznaczone 17MN, 18MN, 19MN bezwzględnie chronić przed zabudową. Przeznaczyć pod zielenią urządzoną.

UZASADNIENIE:

Zgodnie z projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzeni przy ulicy K. Pułaskiego przewiduje się dodatkową zabudowę usługową (10U i 11U), a w najbliższym sąsiedztwie (18MN i 19MN) zabudowę willową jednorodziną. Takie zagospodarowanie klina zieleni spowoduje znacznie zwiększone obciążenie ruchem samochodowym, a tym samym wzrost hałasu.

5. Nieprzedłużanie ulicy Cichej.

UZASADNIENIE:

Przy ulicy Cichej zlokalizowany jest Szpital Dziecięcy, a natężenie hałasu ulicznego od strony F. Nowowiejskiego znacznie przekracza dopuszczalne normy w ciągu dnia i nocą.

II. UWAGI

do prognozy środowiskowej dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sołacza i do projektu planu

W oparciu o przepisy Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z dnia 7 listopada 2008 r.), a w szczególności art. 29, art. 30, art. 37, art. 44, art. 52 ust. 1, art. 54 ust. 2 i art. 55 jako Stowarzyszenie My-Poznaniacy (KRS 0000 305396 ul. Turniowa 22, 60-116 Poznań) przedkładamy, zgodnie z procedurą dopuszczającą udział społeczeństwa, uwagi do PROGNOZY ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO (w dalszej części tekstu-Prognoza...) I PROJEKTU MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO DLA SOŁACZA (w dalszej części tekstu MPZP).

1. Cele opracowania projektu MPZP dla Sołacza w jego obecnie wyłożonym kształcie, które wprost sformułowane zostały zwłaszcza w „Podsumowaniu” oraz „Streszczeniu” Prognozy oddziaływania na środowisko, oraz ich uzasadnienia są niewiarygodne i nieklarowne. Rzeczywiste skutki będą inne i to one wskazują na faktyczne intencje MPZP.

UZASADNIENIE:

Projekt planu zakłada daleko posunięte zainwestowanie budownictwem mieszkaniowym głównie obecnych nieużytków zielonych oraz ogródków działkowych. Ani w projekcie planu, ani w Prognozie oddziaływania na środowisko nie zostały przywołane jako uzasadnienie dla ekspansji takiego budownictwa jakiegokolwiek cele, programy czy nadrzędne miejskie polityki sektorowe. Można natomiast przywołać polityki sektorowe (na przykład ochrony środowiska), z którymi ekspansja budowlana w klinach zieleni jest sprzeczna. Plany miejscowe dla budownictwa mieszkaniowego jako akty prawno-planistyczne winny wynikać ze społecznie uzgodnionych polityk: rozwoju budownictwa mieszkaniowego, ochrony i zrównoważonego rozwoju krajobrazu i ochrony środowiska. Postuluje to podpisana przez Polską Kartą Lipska i nakazuje to Europejska Polityka Spójności w zakresie zrównoważonego rozwoju miast. W odniesieniu do planu dokonującego destrukcji społecznego dobra, jakim są obszary zieleni, decydujące o klimacie miasta, jego ekologii oraz warunkach dla rekreacji i dobrego życia w mieście, należy zapytać, jakim prawem omija się opinię i interes społeczny?

Prognoza oddziaływania na środowisko zawiera w szczególności pogląd (Rozdział 7), iż przyjęcie planu miejscowego samo w sobie, więc i obecnego projektu, stanowi akt ochrony środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowo-historycznego Sołacza (str. 42-45: w „Lepszy miałby być plan (jakikolwiek...), niż brak planu albo odłożenie uchwalenia, żeby znaleźć lepsze rozwiązania”). To teza fałszywa, wprowadzająca w błąd.

MPZP jako akt prawa miejscowego jest optymalnym, bo całościowym sposobem zaplanowania zagospodarowania przestrzeni, jednak plan niekorzystny jest gorszy niż jego brak lub opóźnienie uchwalenia. Ponieważ jako akt prawa utrwała i gwarantuje w takim przypadku wprowadzenie w życie nieoptymalnych, zawartych w nim rozwiązań. Obecnie przedłożony projekt planu, wbrew Prognozie środowiskowej, nie gwarantuje ochrony ekosystemu Sołacza i jego wartości przyrodniczych, co wykażemy dalej. Natomiast GWARANTUJE INTERESY WŁAŚCICIELI DZIAŁEK, które przeznaczone w nim zostały pod zabudowę.

Tak więc celem, który MPZP dla Sołacza w jego obecnej postaci zrealizuje ponad wszelką wątpliwość, jest renta spekulacyjna tych właścicieli. Albowiem dopóki w MPZP nie były one przeznaczone pod komercyjną zabudowę mieszkaniową, dopóty ich rynkowa wartość, jako nisko położonych i wilgotnych nieużytków, nie jest duża. Natomiast zdefiniowanie w planie miejscowym tej zabudowy jako kontynuacji zabudowy prestiżowej dzielnicy willowej („starego” Sołacza), ją naśladowującej, ma sprzyjać zniwelowaniu niekorzystnego dla atrakcyjności działek wpływu trudnych dla budownictwa warunków naturalnych na tym terenie. Należałoby zapytać, w czym konkretnie to leży interesie, kim są ci właściciele?

Pogląd powyższy podziela prof. Aleksander Grygorowicz w „Opinii na temat zagospodarowania Sołacza” z 11.02.2004 r., str. 13 (załącznik nr 1).

2. Obecnie wyłożony projekt MPZP Sołacz nie gwarantuje ochrony ekosystemu na tym terenie, w tym ochrony terenów zieleni, a pod wieloma względami jest dla niego szkodliwy. Uzasadnienia oraz argumenty wykazujące ochronną funkcję planu i jego rozwiązań przedstawione w Prognozie... są mało wiarygodne i niewystarczające.

UZASADNIENIE:

Zasadniczą treść obecnego projektu MPZP stanowi charakterystyka wymagań przeznaczonych pod zabudowę lub usługi obecnych terenów nieużytków zielonych lub ogródków działkowych – przede wszystkim terenów oznaczonych na planie jako 20-25MN, 15-16MN, 17-19MN, 7-8U, 10-11U, (potwierdza to zapis Prognozy str. 39). Oznacza to eliminację terenów zieleni w ilości wielokrotnie większej niż planowane zaprowadzenie nowych terenów zieleni, których powierzchnia jest marginalnie mała w stosunku do powierzchni terenów pod zabudowę – 4-5ZP, 9ZP, łącznie z nasadzeniami wzdłuż ciągów komunikacyjnych. Zatem najbardziej widocznym efektem realizacji MPZP jest znaczące zmniejszenie się powierzchni terenów zieleni na Sołacz!! (...)

Złożenie uwag do planu wyczerpuje w sensie formalnym społeczny udział w procedurze przyjmowania planu miejscowego, ale tylko w odniesieniu do bezpośrednich regulacji ustawowych. Faktycznie bowiem to, co dzieje się z projektem planu po przekazaniu go wraz z odrzuconymi przez prezydenta uwagami na ręce rady miasta, to etap decydujący o uchwaleniu planu i jego ostatecznej formie, w którym udział społeczny może okazać się znaczny i decydujący. Dzieje się tak dlatego, że prace rady miasta i jej komisji mają charakter kolegialny i publiczny, są jawne – w przeciwieństwie do przygotowania decyzji prezydenta.

Rada miasta otrzymuje od prezydenta projekt planu, w którym naniósł on poprawki wynikające z zaakceptowanych przez niego uwag do planu oraz listę uwag odrzuconych, jeśli takowe były. Następnie w swoim ogólnym trybie pracy rada jako kolegialna, polityczna reprezentacja mieszkańców obraduje nad całością planu. Musi zwłaszcza zdecydować o losie odrzuconych uwag. Nie rządzi tym jakaś szczególna, odrębna procedura, która wynikałaby z przepisów o planowaniu przestrzennym – są tylko ogólne zasady działania rady. Dlatego ewentualny społeczny udział także może/musi odbywać się na tym etapie na takich, ogólnych zasadach – innych nie ma. To są zasady prowadzenia kampanii politycznych w mieście, czyli perswadowania radnym, na rozmaite sposoby, swoich racji w kwestii zapisów w planie. Najważniejsze wyzwanie pojawia się wtedy, gdy prezydent odrzuci nasze najważniejsze uwagi do planu albo zgółła wszystkie. To może oznaczać, że teren, na którym nam zależy, ma zostać zagospodarowany w sposób dokładnie przeciwny do tego, o który zabiegamy. Jeśli z kolei nasze uwagi zostały przyjęte albo nie mieliśmy uwag, a prezydent nie zmienił planu w takim stopniu, jaki zagrażałby naszym oczekiwaniom – partycypacja społeczna w postępowaniu planistycznym w tym miejscu się wyczerpuje. Pozostać może jeszcze osobisty udział w sesji rady, na której plan w wersji społecznie akceptowanej, a może wręcz oczekiwanej – zostanie uchwalony.

Jeśli jednak musimy stoczyć batalię, to odbywa się ona na podobnych, uniwersalnych zasadach, jak na przykład zabieganie o wywołanie planu (opisane wcześniej). Najistotniejsza różnica polega na tym, że przedmiot batalii jest znacznie precyzyjniej określony, a praca zainwestowana w przygotowanie i uzgodnienie projektu planu, bliskość finału prac, bardzo podnosi ciężar gatunkowy wyzwania, jakim jest jego przyjęcie. Szczegółowe okoliczności tej debaty – w istocie rozstrzygającej – mogą być lokalnie bardzo różne i oczywiście zależą od samego planu i natężenia konfliktu. Jest kilka czynników, które koniecznie trzeba wziąć pod uwagę, podejmując batalię o ostateczny kształt planu. To przede wszystkim układ sił politycznych w radzie miasta w relacji do układu konkretnych interesów stojących za takim lub innym kształtem planu, co widać w decyzjach prezydenta dotyczących uwag. Przykładowo: w sprawie planu dla Sołacza układ interesów dominujących obejmował interesy właścicieli gruntów, dążących do ich zabudowy, podzielane w pełni przez prezydenta i jego administrację oraz część rady. Rada jako całość była podzielona, z niewielką przewagą zwolenników zabudowy, którzy tworzyli jednak grupę niestabilną, może dlate-

go, że do najbliższych wyborów pozostało mało czasu. Rozstrzygające, obok samej dynamiki debaty na sesji Rady, okazały się dwa kolejne czynniki: postawa mediów, zdecydowanie przeciwnych zabudowie, za niezależnymi od Urzędu Miasta ekspertami, którzy publicznie, przekonująco uargumentowali zakaz zabudowy. Przekazy w mediach w przeddzień debaty na sesji Rady, na której miał być plan uchwalony, odpowiednio podczas tej sesji „podane”, przeważały szalę głosem radnych, którzy się wcześniej.

Taki przebieg gry o plan był w tej konkretnej sprawie możliwy, ponieważ Komisja Polityki Przestrzennej rady Miasta pracuje od lat dość konsekwentnie. Na jej posiedzeniach przygotowywane są decyzje Rady. W jej pracach niemal zawsze uczestniczą zainteresowani mieszkańcy – po prostu przychodzą na posiedzenia, zabierają głos, kolportują materiały, przedstawiają prezentacje, zapraszają ekspertów, media i tak dalej. Dyskusja w komisji trwa tak długo, aż zainteresowani wyczerpią argumenty – nawet przez kilka posiedzeń. Istotne jest też to, że wzrósł poziom kompetencji mieszkańców w sprawach przestrzennych. Dialog z Radą i Urzędem staje się przez to coraz bardziej sprawny, a czasami bywa nawet owocny.

Podsumowując – nie ma dwóch identycznych sytuacji na finalnym etapie uchwalania planu miejscowego, nie ma dwóch takich samych planów, nie ma jednolitej recepty na przekonanie radnych do swoich racji. Są tylko pewne czynniki sprzyjające powodzeniu naszych starań. Należy jednak dążyć do korzystnego kierunku zapisów w planie na jak najwcześniejszym etapie jego opracowywania, czyli włączyć się w prace nad planem możliwie najwcześniej. Bywa, że trzeba rozstrzygnąć częsty i realny dylemat: czy poprzeć, czy blokować uchwalenie planu, który nie jest dość satysfakcjonujący, jakkolwiek w istotnym zakresie zaspokaja społeczne oczekiwania? Nie ma na to pytanie żadnej generalnej odpowiedzi ani nie rządzi tym żadna uniwersalna zasada: każdy taki projekt trzeba analizować osobno, z uwzględnieniem układu sił determinującego decyzję oraz okoliczności, czyli realności zagrożeń dla przestrzeni ważnego dla nas terenu ze strony skutecznych decyzji o warunkach zabudowy.

WOJSKOWA BAZA LOTNICZA F16 na Krzesinach

Istota problemu

Lokalizacja największej w Europie Środkowo-Wschodniej wojskowej bazy lotniczej wielozadaniowych samolotów F16 – ponad samorządem aglomeracji (miasto i powiat) i województwa oraz społecznością miasta i lokalnych dzielnic. Samoloty stale generują hałas dramatycznie przekraczający dopuszczalne normy, który czyni nieznośnym życie mieszkańców terenów sąsiednich (w odległości do kilkunastu kilometrów). Jednocześnie ogranicza lub wyłącza z normalnego, gospodarczego użytkowania, dziesiątki tysięcy hektarów terenu w Poznaniu i aglomeracji, degradując przestrzeń i blokując rozwój przestrzenny. Sytuacja wywołuje ciągłe protesty i skutkuje setkami/tysiącami procesów sądowych. W powiązaniu z ograniczeniami korzystania z przestrzeni miejskiej, jakie narzuca drugie, cywilne lotnisko na Ławicy, położone po przeciwnej stronie miasta – można powiedzieć, że przestrzeń Poznania znajduje się w kleszczach pomiędzy dwoma lotniskami.

Jest to skrajny przykład problemu z zagospodarowaniem przestrzeni obszarów wyłączonych z planowania gminy, specjalnych, w tym przypadku w dyspozycji wojska.

Miejsce i historia

Baza Krzesiny leży w południowo-wschodniej części Poznania, w odległości około ośmiu kilometrów w linii prostej od ścisłego centrum. To teren rolniczy, w części rolniczy, gdzie wsie istniejące wokół dawnych folwarków stopniowo, choć w zmiennym tempie, przekształcają się w peryferyjne, miejskie osiedla mieszkaniowe zabudowy jednorodzinnej, ale także, rzadziej, wielorodzinnej.

W miejscu obecnej bazy, zajmującej ponad 900 hektarów, w czasie wojny działał pas startowy dla montowanych tam samolotów Focke Wulfa. W latach 50. i 60. istniało tam lotnisko wojskowe, jedno z kilkunastu w Polsce Zachodniej – najbliższej Poznania większe lotniska znajdowały się w Powidzu i Babimoście. Miejscowy plan ogólnego zagospodarowania przestrzennego Miasta Poznania z 1994 roku zakładał lokalizację na Krzesinach lotniska cywilnego przeniesionego z Ławicy i utworzenie wokół niego obszaru intensywnej aktywności gospodarczej. Owocowało to wzmocnionym ruchem inwestycyjnym, także budownictwa mieszkaniowego, również w gminach ościennych, tuż za granicą miasta – w Czapurach, Daszewicach, Kamionkach, Borówcu, gdzie zamieszkało ponad 20 tys. osób. W rezultacie, gdy w 2001 roku rozpoczęto modernizację lotniska na Krzesinach, znajdo-

wało się ono już **w centrum obszaru intensywnie zabudowywanego**. A obecnie osiedle Marlewo (około dwa tysiące mieszkańców) leży na przedłużeniu pasa startowego samolotów F16, które nawet kilkadziesiąt razy dziennie, także w nocy, startują na dopalaczach tuż nad domami. W bazie stacjonują 32 samoloty, czyli 2/3 z 48 posiadanych przez Polskę F16.

Lokalizacja bazy

Nie wiemy, skąd wzięła się tak kuriozalna lokalizacja wielkiej bazy lotniczej, niemal w środku prawie milionowej aglomeracji. NIK przedstawiła w październiku 2011 roku wyniki kontroli bazy na Krzesinach, gdzie stanowczo skrytykowała jej lokalizację ze względów środowiskowych, społecznych i ekonomicznych, a także proceduralnych. Stwierdziła, iż z powodu niezgodnego z prawem zniszczenia dokumentów **nie można ani wskazać winnego tej decyzji, ani ustalić jej rzeczywistych powodów**. To jakby uprawnia do przywołania opinii potocznych, krążących w Poznaniu, że lokalizacja bazy to wynik presji partykularnych interesów: z jednej strony środowisk biznesowych hodujących iluzje o wielkich interesach z wojskiem (wizja wielkiej bazy w Ramstein w Niemczech), z drugiej – presji wojskowych, dla których życie w bazie odległej od miasta byłoby mało atrakcyjne. Istniało też dążenie, by do Poznania powróciło Dowództwo Wojsk Lotniczych.

Wojskowy Zarząd Infrastruktury zarejestrował niespełna **4400 wniosków o odszkodowania na ponad 468 mln złotych** – z tytułu utraty wartości nieruchomości (domów) i pogorszenia warunków użytkowania. W modernizację samego lotniska zainwestowano, według różnych źródeł, do około 1 mld złotych. Jednak wartość rynkowa gruntów zajmowanych przez lotnisko, gdyby przeznaczyć je pod inwestycje, jest nawet do kilku razy wyższa.

Sama baza oddziałuje destrukcyjnie na wielokrotnie większy obszar niż zajmuje. Ostatnia wersja strefy ograniczonego użytkowania wokół bazy liczyła ponad 22 tys. hektarów i miała do 40 kilometrów długości w różnych kierunkach. To obszar nie w pełni wykorzystany, w części degradowany przez ucieczkę przed hałasem (firm, mieszkańców, instytucji), co pociąga za sobą marnowanie potencjału gospodarczego i problemy społeczne, blokowanie rozwoju.

W pobliżu lotniska musi też znaleźć się skład amunicji („bomboskład”), z „martwą strefą” bez jakiegokolwiek zabudowy o promieniu około 1 kilometra, co oznacza konieczność wyburzenia wielu nowych domów, ponieważ wojsko kompletnie nie wzięło tego pod uwagę. Podobnie jest z tzw. „**strefą zrzutów**” (paliwa, uzbrojenia, całych samolotów w razie katapultowania się pilota) – kilkusethektarowym, niezamieszkałym terenem leśnym w sąsiedniej gminie, powszechnie wykorzystywanym do rekreacji, którego wyłączenia z otwartego użytkowania domaga się wojsko wbrew całej gminie Kórnik z burmistrzem na czele i gminą Mosina.

Reakcje społeczne – Marlewo

W połowie pierwszej dekady lat dwutysięcznych do społeczności Poznania zaczęły docierać informacje o tym, na jaką skalę zmienia się lotnisko na Krzesinach. Rzecz ta nie wywoływała oporu, przeciwnie – media i władze samorządowe dowodziły, że lokalizacja bazy jest korzystna dla miasta, a problem jej ewentualnej dolegliwości dla bezpośrednich sąsiadów rozwiążą odszkodowania. Trzeba było około pięciu lat funkcjonowania bazy, perswazji jej oponentów, przekonywania mediów i na koniec raportu NIK-u, żeby ta postawa się odwróciła, acz nie do końca i nie powszechnie. Ujawniła się też **arogancka postawa wojska**, odnoszącego się do mieszkańców, miasta, ich racji, z pozycji siły. Okazało się też, że hałas obejmuje całe miasto, bo samoloty manewrują wszędzie.

Ruch przeciw bazie rozwijał się lokalnie i oddolnie, coraz „wyżej” i szerzej. Równolegle toczyły się formalne procedury administracyjne. Całość była wielowątkowa i wielopodmiotowa, bez jednego wspólnego planu i organizacji. Celem strategicznym było (i jest) wyprowadzenie bazy z Poznania w jakimś sensownie wyobrażalnym czasie, średniookresowym – zminimalizowanie dolegliwości bazy, doraźnym – zdefiniowanie skali problemu i zagrożeń, uzyskanie odszkodowań.

Najpierw zorganizowali się mieszkańcy Marlewa, osiedla domów jednorodzinnych położonego „na końcu pasa startowego”, zakładając w 2006 roku **Stowarzyszenie Ekologiczne Marlewo**. Realizowało ono dwie grupy zadań. Pierwszym było wspieranie się mieszkańców w ich działaniach na rzecz uzyskania odszkodowań od wojska, co oznaczało drogę sądową, gdyż Wojskowy Zarząd Infrastruktury nie wywiązał się z obietnicy rozwiązań polubownych. Kolejne to działania na rzecz szerokiej informacji o problemach i zagrożeniach, jakie baza oznacza dla Poznania – zaczynając od niejasnych okoliczności lokalizacji bazy, utajnienia części raportu oddziaływania na środowisko itd. Dla sporej części mieszkańców Marlewa sąsiedztwo bazy oznacza codzienne ataki hałasu na poziomie 110 dB i więcej, do progu bólu (130 dB). Pierwsze prawomocne odszkodowania (po około 100 tys. złotych) zostały zasądzone jesienią 2010 roku, najwyższe realne roszczenie sięga 1 mln złotych, a trakt prawny dla mieszkańców, przez kilka lat niedrożny, przetarty został m.in. przez wyrok Sądu Najwyższego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.

Działania społeczności lokalnych i władz

W działania o szerszym charakterze włączyły się organizacje miejskie, m.in. poznańskie koło **Zielonych 2004**, Stowarzyszenie **Lepszy Świat**, anarchiści z **Rozbratu**, później **Stowarzyszenie My-Poznaniacy**, rady osiedli (**Smochowice-Krzyżowniki**). Dwie bardzo nagłośnione demonstracje pod bramą lotniska odbyły się w listopadzie 2006 roku, kilka dni po przylocie

Transparent niesiony przez jednego z najmłodszych uczestników demonstracji w listopadzie 2006 r. przeciw stacjonowaniu samolotów F16 w Poznaniu (fot. Katarzyna Jankowska)



Hasło na płocie posesji na trasie demonstracji (fot. Katarzyna Jankowska)

W siódmym roku działania bazy (od przyjęcia pierwszych F16) nie ma wyznaczonego prawomocnego ani żadnego innego OOU, nie ma stałego monitoringu hałasu, a raport oddziaływania na środowisko w dużym stopniu pozostaje tajny... i ten stan potrwa.

do Poznania pierwszych F16, oraz w czerwcu 2007 roku, z okazji Festynu Lotniczego. Potem i przedtem odbył się szereg konferencji prasowych, nakręcono film z manewrów F16 nad domami, na Marlewie mieli swoje wizje lokalne wojewoda i prezydent. Ponieważ od 2008 roku problemy środowiskowe przeszły w kompetencje marszałków, odbyło się kilka debat reprezentacji społeczności lokalnych z marszałkiem województwa (2010), wice-marszałkiem (2011), także w departamencie ochrony środowiska. **Nigdy nie doszło do spotkania z wojskiem.** Systematycznie tematem

zajął się jeden z poznańskich posłów – to dziesiątki pism do instytucji wszystkich instancji i kilkanaście spotkań z działaczami. Powstawały listy otwarte do władz różnych szczebli, od Rady Miasta do Prezydenta RP, szereg materiałów i opracowań publicystycznych.

W 2009 roku ruch się rozszerzył na bardziej oddalone osiedla i ościennie gminy – Luboń, Kamionki, Puszczykowo. Powstała wspólna strona internetowa, sieć społeczna stawała się coraz szersza. Zaczęto też współpracować z samorządami, najpierw z **Radą Miejską Lubonia**, gdzie burmistrz zlecił badania hałasu lotniczego, który przekraczał normy tam, gdzie w ogóle nie powinien występować. Rada Lubonia opublikowała list do Ministerstwo Obrony Narodowej (październik 2009 roku), następnie społecznym staraniem poparty przez poznańskich radnych (marzec 2010 roku) o stały monitoring hałasu z lotniska. Radni skierowali też kilka interpelacji do prezydenta Poznania w sprawie Krzesin. Przykłady kolejnych działań można by mnożyć. Ich impet osłabł w pierwszych miesiącach 2012 roku.

Niemożliwe procedury

Tak się stało w związku ze stopniowym uświadamianiem sobie przez społeczności lokalne, społeczników i działaczy, **niemocy w związku z przebiegiem postępowań administracyjnych** dotyczących lotniska. Prawo okazało się nie tylko ślepe, lecz także bezsilne.

Podstawowe jest postępowanie w sprawie wyznaczenia tzw. **Obszaru Ograniczonego Użytkowania** (OOU) wokół bazy na Krzesinach. Na takim obszarze dopuszczalne stają się (zalegalizowane z mocy prawa) przekroczenie norm ochrony środowiska, zwykle powodowanego przez inwestycje, w tym przypadku znacznego przekroczenia norm hałasu – lotniczego. Jest to instytucjonalna „legalizacja” przekroczenia norm. OOU zezwala na to przekroczenie w jego granicach, gdyż w przeciwnym wypadku, zgodnie z kodeksem cywilnym, należałoby zakazać lo-

tów. Jednocześnie gwarantuje właścicielom nieruchomości prawo do odszkodowania od sprawcy hałasu – odszkodowania za spadek wartości nieruchomości lub wydatki na adaptację nieruchomości do nowych warunków środowiskowych, tj. wytłumienie hałasu. OOU może oznaczać zakaz budowy w jego granicach nieruchomości o pewnych parametrach lub pewnym przeznaczeniu.

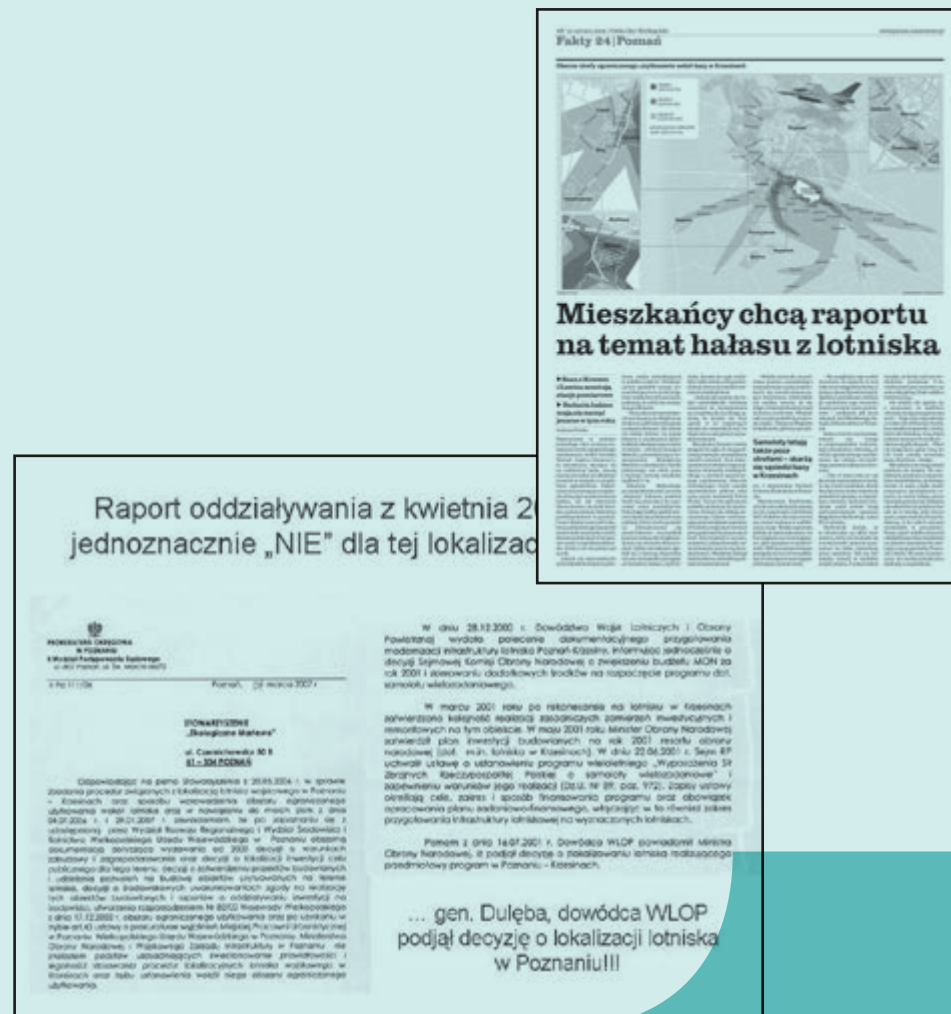
Pierwszy OOU wokół bazy na Krzesinach określił wojewoda w grudniu 2003 roku. Miał on pięć podstref. W każdej obowiązywały inne regulacje zależne od odległości od lotniska i kierunku. Od stycznia 2008 roku został określony nowy, bardziej realistyczny **OOU, rozleglejszy (ponad 22 tys. hektarów, maksymalna rozpiętość do blisko 40 kilometrów, w kilku kierunkach) podzielony na 3 podstrefy**. W pierwszej, w której leży w całości Marlewo, acz nie tylko, obowiązuje zakaz budowy czegokolwiek, zatem wszyscy mogą ubiegać się o wykup domu przez wojsko. OOU miał kształt czworonoga z profilu, o dwóch rogach, czterech kończynach i dwóch ogonach, zorientowanego na północny-zachód. Na przykład druga przednia wypustka („noga”) o długości kilkunastu kilometrów przechodziła przez cały obszar Wielkopolskiego Parku Narodowego, co oznacza, że F16 standardowo manewrują nad parkiem narodowym, generując ponadnormatywny hałas. NSA w październiku 2010 roku, w związku z reformą kompetencyjną, uchylił wszystkie OOU wokół lotnisk w Polsce, a następnie Sąd Najwyższy dwukrotnie to orzeczenie odrzucił i choć sądy powszechne je ignorują w postępowaniach odszkodowawczych, to w administracyjnych bywa różnie. Obecnie sejmik wojewódzki musi uchwalić nowy OOU, co jest procedurą złożoną i przewlekłą.

Codziennie doświadczenie wskazuje, że F16 latają poza granicami OOU, więc wojewoda w maju 2008 roku nałożył na wojsko obowiązek **stałego monitoringu hałasu**, od którego Wojskowy Zarząd Infrastruktury odwołał się do Ministerstwa Środowiska, które już po... półtora roku go uchyliło (listopad 2009 roku). Potem była skarga (już marszałka) do WSA, NSA z takim samym skutkiem (wyrok w październiku 2010 roku). Wnosiliśmy o uznanie za stronę w tych instancjach, nieskutecznie.

W związku z zażaleniami ludności na propagację hałasu poza OOU Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w IV kwartale 2010 roku przeprowadził kontrolę, która potwierdziła przekroczenie norm. Wojsko ma obowiązek z mocy prawa przeprowadzać stały monitoring hałasu, gdy liczba operacji lotniczych przekracza 10 tys. rocznie – obecnie trwa spór z wojskiem o znaczenie terminu „operacja lotnicza” (start-ładowanie-przelot?). Regionalna Dyrektor Ochrony Środowiska w kwietniu 2011 roku wszczęła postępowania mające na celu nałożenie na wojsko zadania dokonania **przeglądu ekologicznego** funkcjonowania lotniska oraz zaprowadzenia stałego monitoringu hałasu – to pierwsze kroki otwierające drogę do uchwalenia przez sejmik wojewódzki OOU. Wojsko dysponuje standardowymi procedurami

odwoławczymi i jak dotąd zawsze z nich korzystało, co przedłuża procedury ekologiczne o miesiące, a nawet lata. Nikt nie ma złudzeń, że coś uchwali się szybko, ani władza cywilna, ani mieszkańcy.

W siódmym roku działania bazy (od przyjęcia pierwszych F16) nie ma wyznaczonego prawomocnego ani żadnego innego OOU, nie ma stałego monitoringu hałasu, a raport oddziaływania na środowisko w dużym stopniu pozostaje tajny.



– Partycypacja w postępowaniach o warunki zabudowy

Przyjeliśmy poprzednio założenie, że wobec miejsca, na którym nam zależy, nie zostały podjęte żadne działania mające prowadzić do zagospodarowania go bez planu miejscowego.

Zatem działanie na rzecz uchwalenia planu może uprzedzić konflikty i należy je podjąć. Obecnie skupimy się na tym, co i jak zrobić w sytuacji, kiedy takie działania zostały już podjęte – najczęściej oznacza to, że złożono wnioski o warunki zabudowy interesującego nas miejsca. Innymi słowy, ktoś ma zamiar zagospodarować je w sposób, który uzna za stosowny, i wykazać, że jest to zgodne z prawem. Uzyskanie informacji o tym fakcie może nie być łatwe, dlatego trzeba z góry założyć konieczność monitorowania miejsca, na którym nam zależy i systematycznego uzyskiwania informacji o dotyczących go postępowaniach urzędowych.

Okoliczności i warunki wstępne

Warunkiem, by taki wniosek miał sens, jest brak prawomocnie uchwalonego planu miejscowego. Plan może już być wywołany, może być już opracowywany, a nawet prace nad nim mogą być już zaawansowane, ale dopóki nie zostanie prawomocnie uchwalony, wniosek o ustalenie warunków zabudowy jest uzasadniony i warunki te mogą zostać wydane. Urząd jest prawnie zobowiązany do wszczęcia procedury i wydania decyzji, jeśli nie ma innych przeszkód. Nominalnie powinno to zakończyć się w ciągu 30 dni, choć rzadko kiedy procedura ta trwa krócej niż kilka miesięcy. Kluczowa, jak wspominaliśmy, jest tu sprawa braku wymogu zgodności warunków zabudowy z zapisami studium przestrzennego, bo rządzi nimi tzw. zasada „dobrego sąsiedztwa”. W poprzednim rozdziale wyjaśnialiśmy aspekt formalny „zasady dobrego sąsiedztwa” i jej neutralności wobec zapisów studium przestrzennego, tutaj skupimy się na przykładach praktycznych, by pokazać w przybliżeniu, jakie działania należy podejmować, żeby włączyć się w postępowanie w sprawie wydania warunków zabudowy. Nie wyklucza ono

zaangażowania w działania na rzecz przyjęcia planu miejscowego – wręcz przeciwnie. Dość typowe jest, że obie te procedury toczą się równocześnie. Jeśli uczestniczymy i w jednym, i w drugim to możemy zdecydowanie zwiększyć szanse na uchronienie terenu, o który się troszczymy, przed „gwałtem” przestrzennym i jednocześnie zagwarantować optymalne jego zagospodarowanie w przyszłości.

Może być tak, że wnioski o ustalenie warunków zabudowy stoją w sprzeczności z kierunkami przygotowywanego planu miejscowego – musi on być zgodny ze studium przestrzennym, warunki zabudowy – nie. Stąd dramatyzm sytuacji i częste dążenie do tego, w intencji zachowania ładu przestrzennego, by przyspieszyć przyjęcie planu i opóźnić wydanie prawomocnych warunków zabudowy. Jakkolwiek organy odwoławcze z zasady przyjmują, iż warunkami zabudowy rządzi zasada „dobrego sąsiedztwa”, a zapisy studium przestrzennego nie mają tu żadnego znaczenia, może się zdarzyć, iż organ administracji publicznej (prezydent, burmistrz) uzna, że ład przestrzenny, który definiują zapisy studium przestrzennego, nie może być gwałcony przez decyzje o warunkach zabudowy. Jest już kilka precedensowych wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego w tym duchu, idących pod prąd dominującego orzecznictwa. Przykład – stanowisko wyrażone w wyroku NSA w Warszawie z dn. 6 sierpnia 2009 roku w kwestii zgodności ustaleń w decyzji o warunkach zabudowy ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta: „studium (...) stanowi swego rodzaju aksjologiczną podstawę wszelkich działań podejmowanych na terenie gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego (...). Z treści studium powinny wynikać lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego. Skonkretyzowane działania w zakresie zmiany przeznaczenia terenu położonego na obszarze gminy, przewidziane w MPZP oraz w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, powinny być formułowane i realizowane zgodnie z tymi zasadami”. Dlatego mimo wszystko warto w pismach dotyczących wydawania warunków zabudowy odwoływać się w argumentacji do zapisów studium przestrzennego, zwłaszcza jeśli równocześnie toczy się procedura przyjmowania planu miejscowego.

Nie sposób w zwięzłej publikacji opisać wszystkie możliwe sposoby działania uczestnika na prawach strony postępowania o ustalenie warunków zabudowy. Wcześniej określiliśmy, jakimi uprawnieniami dysponuje organizacja społeczna, która przymiot strony uzyskuje. Trzeba starać się z tych uprawnień korzystać adekwatnie do konkretnej sprawy. Dalej skoncentrujemy się na praktycznym aspekcie działań mających na celu samo uzyskanie przez podmiot społeczny statusu uczestnika postępowania jako warunku koniecznego jakichkolwiek innych kroków. Opiszemy tu, jak stać się uczestnikiem gry o przestrzeń w wymiarze, który z założenia jest zamknięty dla szerszego grona uczestników. Taki właśnie jest bowiem charakter postępowania administracyjnych.

W odróżnieniu od uczestnictwa w publicznych procedurach przyjmowania planu miejscowego (składanie wniosków i uwag, udział w debacie publicznej i konsultacjach pozaustawowych), które jest otwarte dla wszystkich, postępowanie administracyjne toczy się pomiędzy wnioskodawcą a organem administracji. Udział w nim mogą brać tylko strony postępowania. To, że jest ono zamknięte dla innych, oznacza także brak dostępu do informacji i dokumentów postępowania, brak możliwości udziału w czynnościach procesowych oraz niemożność składania skarg, zażaleń albo odwołań. Ponieważ organizacja społeczna może być dopuszczona do takiego postępowania, jeśli spełnia określone wymagania, warunkiem koniecznym dopuszczenia do udziału zainteresowanej grupy mieszkańców jest utworzenie przez nich organizacji, której statut uzasadni jej udział. Będzie ona w nim pełnić na swój sposób rolę reprezentanta interesu społecznego/publicznego.

Sama definicja pojęcia organizacji społecznej, która zawarte jest w art. 31 KPA, określającym warunki dopuszczenia jej do postępowania, jest nieostra – zwłaszcza w zestawieniu z bardzo popularnym pojęciem „organizacji pozarządowej”. W jednych aktach prawnych używane jest jedno pojęcie, w innych – drugie. Obok poglądu, iż oba znaczą to samo, silnie reprezentowany jest też pogląd przeciwny. Tutaj piszemy o „organizacji społecznej”, bo tą kategorią posługuje się KPA. Dla mieszkańców organizujących się w celu ochrony ładu przestrzennego spór pojęciowy sam w sobie ma zapewne znaczenie drugorzędne – liczy się to, jak zadziałać praktycznie. Z naszych i innych doświadczeń wynika, że najlepszą formułą jest założenie stowarzyszenia, które należy zarejestrować w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS). Tak zwane **stowarzyszenie zwykłe**, będące formą uproszczoną zrzeszania się, zgłaszane u starosty, może być przez administrację uznane za podmiot niewystarczający, ponieważ nie posiada statutu, tylko regulamin, a art. 31 KPA mówi o celach statutowych organizacji społecznej, które uzasadniają jej udział w postępowaniu. Teoretycznie może być inaczej, tzn. może przydarzyć się uznanie regulaminu stowarzyszenia zwykłego za zapisy pełniące funkcje statutu. Jednak ze względu na cały szereg niejednoznaczności w przepisach nie ułatwiających organizacjom społecznym włączenia się w postępowania administracyjne, większe szanse ma stowarzyszenie rejestrowane w KRS, dysponujące statutem i osobowością prawną.

Całość podstawowych regulacji obejmujących powoływanie i funkcjonowanie stowarzyszeń zawiera ustawa Prawo o stowarzyszeniach z 7 lipca 1989 roku, ze zmianami. Stowarzyszenie może powołać minimum piętnaście osób, muszą one w tym celu zwołać zebranie założycielskie, na którym wybierany jest komitet założycielski oraz przyjmowany statut. Wymogi wobec treści statutu określa ustawa. Dokumenty przyjęte na takim zebraniu należy w krótkim terminie dostarczyć do właściwego sądu. Ponieważ procedura rejestracyjna może trwać nawet kilka miesięcy, należy działać z pewnym wyprzedzeniem. Wymóg zrzeszenia się minimum piętnastu osób dla za-

łożenia stowarzyszenia może wydawać się surowy, jednak w ten sposób zmniejsza się możliwość, iż stowarzyszenie będzie ukrytą formą reprezentacji interesu indywidualnego czy prywatnego. Z drugiej strony – cała ta konstrukcja prawna wskazuje, iż nie chodzi w niej o określenie warunków dla jednorazowego działania grupy mieszkańców, którzy *ad hoc* skrzyknęli się w jednej pojedynczej sprawie. Obywatele mają prawo do takiego działania, ale w przypadku stowarzyszeń rejestrowanych chodzi o formę trwałą i kwalifikowaną, bo organizacja społeczna występująca w postępowaniu administracyjnym może mieć, w pewnych okolicznościach, wpływ na decyzje o poważnych skutkach. W przypadku decyzji dotyczących przestrzeni miejskiej ich znaczenie wynika z faktu, że są one często nieodwracalne, czyli kształtują warunki życia na kilka pokoleń. A jednocześnie zagospodarowanie przestrzeni wiąże się zwykle z ogromnymi nakładami finansowymi, czyli operujemy w obszarze dużych zysków lub strat i kosztów, prywatnych i publicznych.

Być może w licznych przypadkach bardziej sensowne (praktyczne), niż zakładanie od zera i rejestrowanie własnego niezależnego stowarzyszenia, jest zwrócenie się z prośbą o podjęcie działań w sprawie dla nas istotnej do już istniejącej organizacji, która dysponuje kompetencjami, doświadczeniem i stosownymi zapisami w statucie. Może to być trudne, ponieważ organizacji z doświadczeniem w postępowaniach administracyjnych dotyczących ustalania warunków zabudowy i spraw z nimi związanych nie ma zbyt wiele. Ale, na przykład, wiadomo nam, iż Oddział w Poznaniu Stowarzyszenia Architektów Polskich SARP angażuje się w takie postępowania, więc w innych miastach może być podobnie. Z kolei nasze stowarzyszenie angażowało się nie tylko w sprawy prowadzone przez własnych członków, lecz także – w miarę możliwości – w inne, które zgłaszały osoby i środowiska spoza stowarzyszenia, o ile uznaliśmy, że są one istotne i wykonalne. Sam fakt, że grupa mieszkańców występuje zbiorowo z prośbą do organizacji społecznej o przystąpienie do postępowania w sprawie lokalnej, mobilizującej społeczność osiedla lub dzielnicy, uwiarygadnia istnienie interesu społecznego, który jest ustawowo wymagany dla uznania organizacji za stronę postępowania.

Można rozważać jeszcze inne rozwiązania organizacyjne dla społecznej partycypacji w postępowaniach w sprawie warunków zabudowy. Stosunkowo bogatymi wzorami i doświadczeniem zdają się dysponować organizacje ekologiczne, co jest związane m.in. z ich dość szerokimi uprawnieniami w dziedzinie ochrony środowiska, nie zawsze jednak nakładającymi takie rygory, jak udział w postępowaniu o warunki zabudowy. Na przykład – rady osiedli nie mogą być stroną w postępowaniach dotyczących ich terenu ani żadnego innego, ale gdyby istniało oddolnie powołane stowarzyszenie, do którego mogłyby zwracać się z prośbą o udział w uzasadnionych przypadkach w ich imieniu, to skuteczność ich działania w sprawach dotyczących przestrzeni osiedla byłaby pełniejsza.

Znaczenie celów statutowych organizacji społecznej

We wniosku o uznanie za stronę postępowania o wydanie warunków zabudowy, zgodnie z art. 31 KPA, organizacja społeczna powinna wykazać, że jej udział jest „uzasadniony celami statutowym organizacji”. Wcześniej wskazywaliśmy, że przepisy nie są w tej sprawie wystarczająco precyzyjne i nie do końca wiadomo, co to oznacza. Z praktycznego punktu widzenia istotne jest takie sformułowanie celów statutowych, które uczyni ich treść możliwie konkretną i bliską przedmiotowi postępowania, a także przekonujące uzasadnienie we wniosku związku tych celów z konkretną sprawą. Mówiąc bardziej bezpośrednio – to z samego wniosku musi wynikać, iż udział organizacji w postępowaniu jest oczywistym przejawem jej działalności zaprogramowanej w celach statutowych. Brak wyłożenia tego wprost i klarownie w piśmie skierowanym do administracji ułatwi jej ewentualną odmowę, zwłaszcza w sytuacji, kiedy jest ona niechętna zaangażowaniu organizacji jako strony. SPACJA Utrudni to również rozpatrywanie ewentualnego zażalenia przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze.

Jako przykład wniosku odrzuconego przytaczamy w całości żądanie uznania za stronę w postępowaniu o warunki zabudowy dla inwestycji na terenie stadionu im. E. Szyca (patrz str. 168-175). Warto stwierdzić z góry, iż to żądanie było uzasadnione, ostatecznie bowiem stwierdził to Wojewódzki Sąd Administracyjny w prawomocnym wyroku z 2 lutego 2012 roku, uchylającym odmowę prezydenta Poznania. Ta odmowa została wcześniej podtrzymana przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze, do którego złożyliśmy zażalenie od decyzji prezydenta. Organ administracji nie wydaje decyzji w takiej sprawie uznaniowo, tylko na podstawie analizy ustala stan prawny, to znaczy odpowiada na pytanie: czy z mocy prawa w tej oto konkretnej sprawie ta oto organizacja może być stroną, czy nie? Bardzo interesująca i potencjalnie wiele mówiąca jest sytuacja, w której dwie instancje, pierwsza i druga, rozpoznają stan prawny dokładnie odwrotnie niż ostatecznie uczynił to sąd administracyjny.

Poznań, 29 czerwca 2011 r.

PREZYDENT MIASTA POZNANIA

Wydział Urbanistyki i Architektury Urzędu Miasta Poznania
61-841 Poznań, pl. Kolegiacki 17

WNIOSK

o uznanie za uczestnika na prawach strony

W oparciu o art. 31 § 1 ust. 2 oraz § 3 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego wnosimy o uznanie Stowarzyszenia My-Poznaniacy za uczestnika na prawach strony postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji firmy Nowa Wilda, polegającej na budowie osiedla domów wielorodzinnych na działce, na której znajduje się stadion im. E. Szyca w Poznaniu, należącej do TK Development. W tej sprawie został w ostatnim czasie wydany przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrok nakazujący wszczęcie postępowania o ustalenie warunków zabudowy od początku.

Wniosek jest uzasadniony celami statutowymi Stowarzyszenia My-Poznaniacy, w szczególności celem 1:

„Celami działania Stowarzyszenia są:

1. Działanie na rzecz zrównoważonego rozwoju miasta Poznania i aglomeracji poznańskiej, w szczególności w zakresie ładu przestrzennego, zrównoważonego transportu, ochrony środowiska przyrodniczego, na rzecz sprawiedliwego społeczeństwa i zrównoważonej, lokalnej gospodarki, dla wspierania kultury w przestrzeni miasta”.

Wniosek jest także uzasadniony ważnym interesem społecznym. Działka, na której położony jest Stadion im. E. Szyca, znajduje się w południowym klinie zieleni, dla którego studium zagospodarowania przestrzennego wyklucza zabudowę mieszkaniową – dopuszcza tylko funkcje rekreacyjno-sportowe. Plany inwestora wywołują szeroki społeczny opór jako godzące w żywotny interes publiczny i ład przestrzenny.

Zatem wnosimy jak wyżej.

Z wyrazami szacunku

Za zarząd:

Andrzej Białas, prezes zarządu

Lech Mergler, sekretarz, członek zarządu

W załączeniu statut Stowarzyszenia My-Poznaniacy

Odpis z KRS znajduje się posiadaniu tutejszego Wydziału UMP

Wniosek ten został rozpatrzony przez administrację prezydenta odmownie, a kwintesencję podstawowej argumentacji przedstawiamy dla zilustrowania, jak organ administracji samorządowej może uzasadnić odmowę na tak przygotowany wniosek:

Rozpoznając złożony wniosek organ I instancji zbadał przedłożony statut organizacji i stwierdził, że udział podmiotu w niniejszym postępowaniu nie jest zgodny z jego celami statutowymi, nadto w ocenie organu nie przemawia za tym interes społeczny. Ze względu na fakt, iż § 5 i § 6 Statutu

Stowarzyszenia nie przewiduje możliwości uczestniczenia Stowarzyszenia w postępowaniach administracyjnych w sprawach indywidualnych osób trzecich na prawach strony (...) zasadna jest odmowa dopuszczenia Stowarzyszenia do udziału w niniejszym postępowaniu, tym bardziej, że planowana inwestycja nie jest celem publicznym ani zadaniem użyteczności publicznej. (Prezydent Miasta Poznania, 14 lipca 2011 roku, nr sprawy: UA.III.U11/73313-755/06)

Druga część argumentacji wydaje się oczywiście błędna, bo art. 31 KPA nie ogranicza rozumienia interesu społecznego do inwestycji celu publicznego ani zadań użyteczności publicznej. Interes społeczny może być zasadnie chroniony także (a może zwłaszcza?) w przypadku inwestycji prywatnej. Natomiast w tym miejscu są dwie ścieżki analizy: najpierw – jakie błędy popełnił organ w ocenie stanu prawnego, skoro ostatecznie sąd administracyjny uchylił jego decyzję? Oraz – jak napisać wniosek i jak sformułować cele statutowe, by tak prosta odmowa administracji była trudniejsza?

Zacznijmy od kwestii drugiej, praktycznej. Wniosek został napisany bardzo lakonicznie, czysto formalnie, jakby udział w postępowaniu automatycznie nam się należał, bez odnoszenia się do konkretnej sytuacji, zarówno na poziomie zasadności udziału w postępowaniu ze względu na cele statutowe Stowarzyszenia, jak i istnienie interesu społecznego, który by ten udział uzasadniał. W wyższej instancji (WSA) wniosek co prawda się obronił, ale to niepotrzebna strata czasu i nakładów społecznych. Przerzuciliśmy jakby na Urząd ciężar zbadania wszystkich istotnych aspektów sprawy, choć to jego obowiązek, ale ze względów praktycznych jest lepiej, kiedy wniosek sam w sobie zawiera argumentację. Dopuszczenie do udziału lub odmowa, wraz z uzasadnieniem, jest przekazywana do wiadomości wnioskodawcy postępowania i innym stronom, które mogą na taką decyzję złożyć zażalenie do SKO, z czym Urząd musi się liczyć. Prezydent konsekwentnie odmawiał i nadal odmawia wydania warunków zabudowy dla osiedla na terenie stadionu Szyca. My taką decyzję popieramy, więc na tym etapie sprawy nie było merytorycznego sporu z Urzędem. Trzeba dodać, obok powyższych uwag, że kilkakrotnie zostaliśmy jednak dopuszczeni do postępowania o ustalenie warunków zabudowy na podstawie podobnie napisanych, a nawet bardziej lakonicznych wniosków.

W trakcie naszej działalności, w związku ze zdarzającymi się odmowami dopuszczenia do postępowania administracyjnych, kilkakrotnie zmienialiśmy statut tak, by trafniej i bardziej komunikatywnie wyrażał cele, intencje i charakter działalności stowarzyszenia. W szczególności wprowadziliśmy zapisy wprost stwierdzające, iż stowarzyszenie realizuje swoje cele m.in. poprzez udział w postępowaniach administracyjnych, w tym dotyczących ustalania warunków zabudowy. Ta modyfikacja była bezpośrednio zainicjowana przez odmowę, której fragment wyżej cytujemy, mimo że ostatecznie statut także przed zmianami okazał się dla sądu administracyjnego wystarczającą podstawą do uznania nas za stronę. Poniżej prezentujemy w całości dwa paragrafy poprawionego statutu stowarzyszenia, obejmujące cele

oraz sposoby działania, które obecnie przywołujemy, wnosząc o dopuszczenie do postępowania administracyjnych, w tym ws. warunków zabudowy. Czcionką półgrubą zaznaczyliśmy te z nich, które najbardziej bezpośrednio odnoszą się do takich postępowania, jakkolwiek zawsze znajdują się przesłanki, by odwołać się także do kilku innych celów i sposobów działania.

ROZDZIAŁ II CELE I ŚRODKI DZIAŁANIA

§5

Celami działania Stowarzyszenia są:

1. Działanie na rzecz zrównoważonego rozwoju miasta Poznania i aglomeracji poznańskiej, w szczególności w zakresie ładu przestrzennego, zrównoważonego transportu, ochrony środowiska przyrodniczego, na rzecz sprawiedliwego społeczeństwa i zrównoważonej, lokalnej gospodarki, dla wspierania kultury w przestrzeni miasta.
2. Dążenie do zagwarantowania mieszkańcom Poznania „prawa do miasta”, przyczynianie się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i wspieranie rozwoju demokracji miejskiej w Poznaniu.
3. Rozpoznawanie problemów lokalnych społeczności i różnych środowisk oraz współpraca z władzami miasta w ich rozwiązywaniu.
4. Ochrona godnych warunków życia mieszkańców oraz działania na rzecz ich poprawy.
5. Budowanie powiązań pomiędzy różnymi grupami mieszkańców w celu poznawania problemów w różnych rejonach Poznania.
6. Uczestnictwo w formułowaniu strategii rozwoju miasta i aglomeracji.
7. Pomoc przy tworzeniu koncepcji rozwiązywania lokalnych i środowiskowych problemów.
8. Wypracowanie praktyki konsultacji społecznych dotyczących długofalowych działań inwestycyjnych dotyczących społeczności lokalnych i ogólnomiejskich.
9. Kształtowanie obywatelskich kompetencji społeczności lokalnych i środowisk społecznych w dziedzinach związanych z funkcjonowaniem Poznania.
10. Dbanie o aktualny i rzetelny przekaz informacji o wszelkich działaniach instytucjonalnych mających wpływ na warunki życia społeczności lokalnych i środowisk społecznych w Poznaniu.
11. Budowanie poparcia społecznego dla działań nakierowanych na ważne potrzeby ogółu mieszkańców.
12. Wspieranie zrównoważonej gospodarki naturalnymi zasobami dla zachowania korzystnego ich wpływu na klimat, powietrze, wodę, glebę, warunki życia i zdrowia mieszkańców oraz na równowagę przyrodniczą.
13. Ochrona fragmentów rodzimej przyrody, w szczególności terenów zieleni stanowiących zasoby dostępne wszystkim mieszkańcom.

§6

1. Stowarzyszenie realizuje swoje cele w szczególności przez:
 - a. Prowadzenie działalności organizacyjnej, naukowo-technicznej i oświatowej, w szczególności inspirowanie i popieranie badań i projektów sprzyjających postępowi ochrony środowiska i przyrody.
 - b. Aktywne uczestnictwo w postępowaniach administracyjnych z zakresu ochrony środowiska i przyrody, planowania i zagospodarowania przestrzennego, spraw dotyczących zapobiegania szkodom w środowisku przyrodniczym, w szczególności: postępowania o wydanie decyzji środowiskowych, warunków zabudowy, lokalizacji inwestycji celu publicznego, udziału w postępowaniach planistycznych, konsultacjach społecznych oraz inne formy aktywności przewidzianych w przepisach określających zasady udostępniania informacji o środowisku naturalnym, ochronę środowiska naturalnego, przyrody, w tym również przepisów prawa Unii Europejskiej.
 - c. Inicjowanie oraz udział w postępowaniach cywilnych (w tym postępowania przed sądami arbitrażowymi), których przedmiotem są sprawy z zakresu ochrony środowiska, w szczególności w spra-

wach przeciwko przedsiębiorstwom o zaniechanie naruszania środowiska, naprawienie szkody związanej z naruszeniem przepisów o ochronie środowiska, zakazanie bądź ograniczenie działalności zagrażającej środowisku naturalnemu, na warunkach określonych przepisami normującymi postępowanie w sprawach cywilnych, w tym również przepisów prawa Unii Europejskiej.

d. Współdziałanie z organami władzy publicznej oraz innymi organizacjami obywatelskimi i ekologicznymi.

e. Opracowywanie na rzecz i w imieniu społeczności lokalnych opinii i ekspertyz w zakresie zbieżnym z celami Stowarzyszenia.

f. Prowadzenie działalności kulturalnej i oświatowej w tym współdziałanie w organizowaniu przedsięwzięć mających na celu ochronę środowiska i przyrody oraz budowanie świadomości obywatelskiej.

g. Prowadzenie akcji propagandowej dotyczącej problematyki ochrony środowiska i przyrody.

h. Współpracę i wzajemną pomoc, wymianę doświadczeń wszystkich członków Stowarzyszenia.

i. Współpracę i wymianę doświadczeń z innymi organizacjami o tym samym lub podobnym profilu.

j. Podejmowanie działań propagujących cele statutowe Stowarzyszenia.

k. Prowadzenie działalności integrującej członków Stowarzyszenia poprzez aktywność kulturalną, rekreacyjną i towarzyską.

l. Prowadzenie działalności dobroczynnej poprzez organizowanie pomocy, zbiórek i gromadzenie funduszy w celu popierania ochrony środowiska i przyrody oraz wspierania inicjatyw społeczności lokalnych.

Podobne sformułowania zawiera, na przykład, statut Stowarzyszenia Sąsiedzkie Włochy z Warszawy, które jest nam znane z wysokiej kompetencji w zakresie działań w sprawach przestrzeni miejskiej. Choć to organizacja o charakterze bardziej lokalnym, dzielnicowym, zawarte w jej statucie sformułowania mają uniwersalne zastosowanie. Kopiujemy wybrane fragmenty ze strony internetowej tego stowarzyszenia – pogrubiliśmy akapity, których treść ma w tym przypadku największe znaczenie:

Rozdział II Cele i środki działania

§ 2.

Celem Stowarzyszenia jest:

1. Podejmowanie działań na rzecz rozwijania samorządności lokalnej i budowania społeczeństwa obywatelskiego.
2. Stymulowanie procesów integracji społeczności lokalnej.
3. **Czynne uczestnictwo w kształtowaniu ładu przestrzennego osiedla, dzielnicy, miasta.**
4. Promowanie osiedla Włochy jako przyjaznego dla mieszkańców osiedla domów jednorodzinnych w zieleni. Dbałość o jednolity jego charakter i harmonijny rozwój.
5. Tworzenie poczucia bezpieczeństwa i sprawiedliwości mieszkańców w relacjach z organami samorządowymi, urzędami oraz budowa ich wzajemnego zaufania.
6. Ochrona środowiska. (...)
11. Działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych. (...)

§ 3.

Stowarzyszenie realizuje swoje cele poprzez:

1. Tworzenie warunków dla pełnego uczestnictwa obywateli w życiu wspólnoty poprzez występowanie z wnioskami, postulatami i interwencjami do władz i jednostek organizacyjnych samorządu lokalnego oraz innych instytucji, których działalność ma wpływ na życie mieszkańców.

(...)

4. Określanie zbiorowych potrzeb mieszkańców, zbieranie opinii społeczeństwa na temat zagospodarowania przestrzennego osiedla, formułowanie ocen działalności organów gminy na rzecz lokalnej społeczności i na rzecz poszczególnych obywateli.

5. Społeczną wymianę doświadczeń i pomoc informacyjną mieszkańcom w sprawach administracyjnych z zakresu zagospodarowania przestrzennego i prawa budowlanego.

(...)

11. Współpracę z jednostkami administracji rządowej i samorządowej oraz organizacjami pozarządowymi.

12. Występowanie na prawach strony reprezentującej interes społeczny uzasadniony celami statutowymi oraz interes prawny innych osób w postępowaniach administracyjnych oraz sądowych, w tym w szczególności z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, opieki nad zabytkami, dostępu do informacji oraz w procesach inwestycyjnych, a także udział w postępowaniach karnych w charakterze określonym dla organizacji społecznej w Kodeksie postępowania karnego.

Interes społeczny a uznanie za stronę

Zapis celów statutowych (i środków/metod działania organizacji) jest konkretem dającym się bezpośrednio wyodrębnić z całego postępowania. Co więcej – jedynie on w całości zależy od organizacji społecznej, która autonomicznie, choć pod kontrolą sądową, określa swoje cele – dlatego należy zadbać o ich trafne i wiarygodne sformułowanie. Jednak ostateczne interpretacje leżą po stronie administracji, w tym rozstrzyganie, czy ustawowe sformułowanie, iż udział organizacji jest „uzasadniony” jej celami statutowymi w danej sprawie, ma faktycznie rację bytu. Tym bardziej administracja rozstrzyga, czy za udziałem organizacji „przemawia” interes społeczny. Dlatego dalej odnosimy się do całości obszaru tego, o czym rozstrzyga administracja, a na co stowarzyszenie dysponujące nawet najbardziej starannie określonymi celami statutowymi ma wpływ umiarkowany – zarówno interpretacji adekwatności celów statutowych wobec sprawy (ustalenie warunków zabudowy dla konkretnego zamierzenia inwestycyjnego), jak i zasadności istnienia i wyrażania przez organizację interesu społecznego związanego z rozstrzygnięciem danej sprawy.

Ze względów praktycznych i poznawczych godny uwagi w całości jest przebieg postępowania w kolejnych instancjach ze szczegółowymi wnioskami i argumentacją – w przytoczonym przykładzie (zawartym także w studiach przypadków) postępowania o uznanie nas za stronę w sprawie o warunki zabudowy terenu stadionu im. E. Szyca w Poznaniu. Pokazuje on bowiem interpretacje przepisów, przede wszystkim art. 31 KPA, przez urzędników Prezydenta Poznania, Samorządowe Kolegium Odwoławcze oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu. Argumenty i kontrargumenty w polemice w sprawie, która ma duże znaczenie z jednej strony dla organizacji społecznych i ich możliwości działania, a z drugiej dla przeciwdziałania

nia chaosowi przestrzennemu w miastach – to bardzo pouczający materiał. Brak miejsca nie pozwala zamieścić tu poszczególnych pism, zwłaszcza że w kolejnych instancjach ich objętość była coraz większa. Złożyliśmy jednostronicowy wniosek, a wyrok WSA wraz z uzasadnieniem to już 14 stron. Dlatego – ryzykując zarzut braku precyzji i nonszalancji wobec ścisłego języka prawa – przedstawimy najważniejsze wątki wraz z ich finalną konkluzją. Może to się przydać szerszemu gronu zainteresowanych – na podstawie wyroku i jego uzasadnienia wydanego przez WSA w Poznaniu w dn. 2 lutego 2012 r., (syg. akt. IV SA/Po 1177/11). Istotne znaczenie i dla przebiegu, i wyniku, i poziomu tego sporu prawnego miał fakt, iż skargę do sądu administracyjnego przygotowała działająca *pro bono* kancelaria prawna. Takie wsparcie było konieczne w sytuacji, kiedy po stronie Prezydenta występuje zespół radców prawnych, adwokaci strony biznesowej (wnioskodawcy postępowania o warunki zabudowy) prowadzą jej sprawy we wszystkich instancjach, a do tego SKO z całą swoją kompetencją prawniczą przyjmuje punkt widzenia urzędu, zbieżny z biznesowym.

Mimo naszych własnych zastrzeżeń do sformułowania przez stowarzyszenie wniosku o dopuszczenie do postępowania (powyżej) Wojewódzki Sąd Administracyjny w całości oddalił zarzuty prezydenta oraz Samorządowego Kolegium Odwoławczego, które były podstawą odpowiedzi odmownej. Z innych naszych doświadczeń z postępowaniami o uznanie za stronę wynika, że pewne zarzuty administracji wobec wniosków organizacji społecznych w takich sprawach powtarzają się – zbyt wysoki poziom ogólności celów statutowych, ich niedookreśloność, podważanie zasadności udziału organizacji w postępowaniu, które toczy się pomiędzy organem administracji a wnioskodawcą, kwestionowanie istnienia jakiegoś innego niż wnioskodawcy interesu, np. społecznego, itd. Dobrze jest mieć w pamięci sformułowania takiego wyroku zwłaszcza w sytuacji, kiedy otrzyma się odmowę pierwszej instancji tak właśnie uzasadnioną. WSA oddalił zarzuty instancji następująco:

Organy obu instancji uznały [tj. Prezydent i SKO], że niezasadne jest dopuszczenie do udziału [strony] skarżącej w postępowaniu z uwagi na jego charakter, nadmierną ogólnikowość oraz niedookreśloność jej celów statutowych, brak interesu społecznego oraz naruszenie interesu stron postępowania w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy przez nadmierne poszerzenie kręgu uczestników postępowania. Sąd (...) uznał każdy ze wskazanych argumentów za niezasadny. (s. 6-7 uzasadnienia Wyroku).

Artykuł 31 KPA odnosi się do postępowań administracyjnych w ogólności, te, które dotyczą warunków zabudowy, to pewna ich część. W wyroku WSA w naszej sprawie znajdują się (poniżej) kardynalnie istotne stwierdzenia odnoszące się właśnie do postępowań w sprawach o warunki zabudowy. Częsty, wręcz podstawowy jest zarzut administracji, że organizacja społeczna nie wykazuje związku prawnego pomiędzy swoimi celami statutowymi a przedmiotem postępowania, tutaj – ustalaniem warunków zabudowy te-

renu. W tym przypadku administracja zarzuciła brak takiego związku między celem organizacji, jakim jest działanie na rzecz ładu przestrzennego, a wydawaniem warunków zabudowy – ponieważ kształtowanie ładu przestrzennego odbywa się poprzez uchwalanie studium przestrzennego i planu miejscowego, a nie w drodze decyzji o warunkach zabudowy. Sąd podważył taki pogląd co do zasady i przekonująco to uargumentował, odwołując się do procedur obowiązujących przy wypracowywaniu decyzji w sprawie warunków zabudowy, którymi rządzi między innymi obowiązek przestrzegania reguł ładu przestrzennego. To jest istota zasady „dobrego sąsiedztwa” – wpisanie się z nową inwestycją w zastany wokół porządek urbanistyczny. Wydaje się nam, że wnioski płynące z poniższej argumentacji sądu mogą mieć zastosowanie w licznych innych przypadkach:

Stosownie do § 6 ust. 1 lit. h Statutu, Stowarzyszenie realizuje swoje cele przez podejmowanie działań propagujących jego cele statutowe. (...) celem tym jest m.in. działanie na rzecz zrównoważonego rozwoju w zakresie ładu przestrzennego. Postępowanie w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy w sposób niewątpliwie wpływa na kształtowanie ładu przestrzennego, ponieważ wydanie decyzji w tym przedmiocie uwarunkowane jest zachowaniem walorów przestrzennych danego terenu. Stosownie do art. 4 ust. 2 Upzp w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy. Celem decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu jest przesądzenie, na podstawie obowiązujących na danym terenie przepisów prawa planistycznego, o zgodności zamierzonej inwestycji z tymi przepisami (wyrok WSA w Poznaniu z dn. 5.05.2011 r. sygn. lat IV SA/Po 147/11, lex nr 995395). Decyzja o warunkach zabudowy determinuje w związku z tym kształt zabudowy na określonym terenie, wpływając tym samym na jego ład przestrzenny. (s. 8 uzasadnienia Wyroku).

Przesłanki decyzji o ewentualnym dopuszczeniu organizacji społecznej do postępowania wypływające z rozstrzygnięcia, czy „przemawia za tym interes społeczny”, są jeszcze mniej precyzyjne i bardziej uznaniowe w praktyce niż związane z charakterem i treścią jej celów statutowych. Pierwszym krokiem prowadzącym do rozstrzygnięcia jest rozpoznanie (lub zakwestionowanie) przez organ administracji faktu istnienia podmiotu (osób, grupy), na którego interesy będzie najprawdopodobniej mieć wpływ decyzja o ustaleniu warunków zabudowy. Podmioty, na których interes prawny w ocenie organu administracji może ona mieć wpływ – muszą być przez samą administrację uznane za stronę postępowania. W praktyce – w sprawie o wydanie „wuzetki” są to sąsiedzi-właściciele (użytkownicy) pobliskich nieruchomości, jednak reguły nie są tu jasne, i znane są liczne przypadki niezrozumiałych decyzji w tym zakresie. To znaczy takich, że cały szereg osób uznających się za bezpośrednio zagrożonych wydaniem warunków zabudowy nie jest uznawany za stronę postępowania – bo na przykład graniczą z inwestycją przez ulicę, a nie bezpośrednio. „Interes społeczny”, o którym mowa w art. 31 KPA, nie ma generalnie związku z bezpośrednim interesem prawnym np. sąsiadów, których administracja

uznaje za stronę, natomiast wiąże się z innymi interesami lub potrzebami faktycznymi. Administracji jest często trudno uznać, że takie interesy i potrzeby mogą istnieć lub że mają one wystarczająco istotne znaczenie, stąd kwestionowanie zastosowania drugiego warunku z art. 31 § 1 KPA dopuszczenia do postępowania organizacji społecznej – że ma za tym przemawiać „interes społeczny”. Jeśli nie ma żadnego interesu, to nie ma podstaw do dopuszczenia. Tymczasem art. 31 KPA właśnie po to jest, żeby głosem organizacji społecznej mogły być wyrażone te „inne” potrzeby i interesy, które w przeciwnym wypadku umknęłyby procedurom administracyjnym, generując konflikty w przyszłości.

W gestii administracji leży następne rozstrzygnięcie. Jeśli przyjmie, że istnieje odrębny „interes społeczny”, to dalej winna rozpoznać, czy będzie on lepiej reprezentowany i chroniony, kiedy w postępowaniu weźmie udział organizacja społeczna, która tego się domaga. Sąd w przywoływanej sprawie uwiarygodnił wskazaną przez nas potrzebę ochrony interesu społecznego, w związku ze sprzecznością zamierzenia inwestycyjnego ze studium przestrzennym i założeniami przygotowywanego planu miejscowego – tam, gdzie miasto uchwaliło zakaz zabudowy w klinie zieleni, inwestor chce stawiać osiedle. I nasza organizacja, która bierze udział w debacie nad tym planem, składa do niego wnioski, jest zatem wiarygodnym wyrazicielem racji licznych podmiotów w tej sprawie. Z kolei szerokie społeczne reakcje na zamiar zabudowy terenu stadionu uwiarygodniają istnienie społecznych potrzeb i interesów, na które decyzja o warunkach zabudowy zdecydowanie mogłaby wpłynąć. W tym miejscu warto również zwrócić uwagę na praktyczny wymiar sprawy – by interes społeczny mógł być wzięty pod uwagę, organ administracji, ale także organ odwoławczy i sąd muszą o nim wiedzieć, najlepiej z różnych źródeł, w tym niezależnych od organizacji wnioskującej o dopuszczenie do postępowania. Więc dobrze jest, kiedy o problemie, jaki stwarza/może stworzyć wydanie warunków zabudowy opinia publiczna jest szeroko, szczegółowo i kompetentnie informowana, kiedy toczy się wokół tego debata, a nawet spór, bo to wskazuje, iż problem istnieje, odrębne od kierujących wnioskodawcą interesy i potrzeby zostały poruszone.

Sąd wskazał w tym duchu, że konflikt i różnica zdań, sprzeczność interesów między wnioskodawcą a interesem społecznym tym bardziej uzasadnia udział organizacji społecznej, bo uprawdopodobnia jego istnienie oraz potrzebę ochrony i reprezentowania tego drugiego. W odmownym rozstrzygnięciu SKO w tej sprawie znalazły się sformułowania, które dyskredytowały ewentualny interes społeczny stojący u podstaw zaangażowania się organizacji, stanowiącego przeszkodę w „załatwieniu sprawy” wnioskodawcy, jakby SKO było mu do niego „bliżej”. Nie wydaje się, by była to postawa szczególnie rzadka, zapewne niejednokrotnie przyjdzie się z nią spotkać, ale w świetle orzeczenia WSA jest ewidentnie pozbawiona podstawy prawnej. Oto cytat kolejnego fragmentu Uzasadnienia wyroku:

W ocenie Sądu [strona] skarżąca podaniem z dn. 29 czerwca 2011 r. wskazała na istotne okoliczności przemawiające za dopuszczeniem jej do udziału w toczącym się postępowaniu. Są nimi zakres oraz charakter planowanego zamierzenia inwestycyjnego na terenie, dla którego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wyklucza zabudowę mieszkaniową, dopuszczając funkcje rekreacyjno-sportowe, oraz szerokie zainteresowane planami zabudowy terenów zielonych ze strony okolicznych mieszkańców. Kolegium, wskazując na zagrożenie zbyt dużą liczbą uczestników toczącego się postępowania, nie zbadało, ilu uczestników do tej pory w nim występuje i dlaczego dopuszczenie [strony] skarżącej utrudniłoby dalszy jego przebieg. Sąd (...) podziela przy tym pogląd wyrażony w orzecznictwie, że sprzeczną z art. 31 § 1 KPA jest odmowa dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu jurysdykcyjnym, która motywowana jest konfliktem interesu strony ubiegającej się o decyzję – z jednej strony oraz interesem społecznym reprezentowanym przez organizację społeczną – z drugiej strony. Przeciwnie, taka przeciwstawność interesów może być niejednokrotnie pożądana z punktu widzenia adekwatnego wyjaśnienia okoliczności faktycznej sprawy, czyli w takich sprawach za dopuszczeniem organizacji przemawia „interes społeczny” w rozumieniu art. 31 § 1 KPA (...). Mając na względzie szerokie zainteresowanie społeczne planowaną inwestycją, organy obu instancji nie rozważyły, czy dopuszczenie do udziału w postępowaniu stowarzyszenia założonego przez mieszkańców miasta Poznania nie przyczyniłoby się do zwiększenia poziomu jego transparentności oraz uwzględnienia interesów prawnych wszystkich podmiotów zainteresowanych jego ostatecznym wynikiem. (s. 9 uzasadnienia Wyroku)

Sąd na swój sposób przywrócił proporcje pomiędzy powinnościami obywateli a powinnościami Urzędu, wskazując, że to na organie administracji spoczywa obowiązek wykonania pracy analityczno-diagnostycznej w sprawie, z którą zgłaszają się obywatele zrzeszeni w organizacji społecznej. Jesteśmy przekonani z powodów praktycznych, że lepiej jest składać możliwie najstarszanniej przygotowany wniosek o uznanie za stronę postępowania – lepiej się broni i sprawy toczą się szybciej. Jednak nie wolno pozwolić na ustawienie się w sytuacji beznadziejnej, polegającej na tym, że Urząd dowolne potknięcie we wniosku będzie uznawał za podstawę odrzucenia. Ma on obowiązek zająć postawę przeciwną, o czym pisze Sąd:

(...) za uzasadniony w ocenie Sądu należało uznać zarzut skarżącej [strony] dotyczący naruszenia art. 31 § 1 KPA przez błędne przyjęcie, że na organie nie spoczywa ciężar zbadania istnienia przesłanek dopuszczenia do udziału w postępowaniu. Jak bowiem wyjaśnił NSA w jednym z orzeczeń (...), to na organie administracji spoczywa cały ciężar zweryfikowania zasadności bądź niezasadności dopuszczenia organizacji społecznej (...). [Strona] Skarżąca w podaniu z 29 czerwca 2011 r. wskazała zarówno na przesłankę związaną z jej celami statutowymi, jak i wyjaśniła, na czym polega interes społeczny związany z dopuszczeniem jej do udziału w postępowaniu. Organy obu instancji, uznając twierdzenia [strony] skarżącej za niepełne, powinny były z własnej inicjatywy ustalić stan faktyczny sprawy na tyle, aby można było na jego podstawie autorytatywnie orzec o zasadności bądź niezasadności dopuszczenia [strony] skarżącej do udziału w postępowaniu. Podjęcie negatywnego dla [strony] skarżącej rozstrzygnięcia bez przedsięwzięcia jakichkolwiek bądź środków celem ustalenia stanu faktycznego sprawy było nieuzasadnione. (s. 10 uzasadnienia Wyroku)

Rzecz jasna, ostateczne dopuszczenie organizacji do postępowania dotyczącego warunków zabudowy jest początkiem partycypacji społecznej. Kolejne kroki zależą od założonych intencji (wspieranie inwestycji, modyfikowa-

nie jej, kontrolowanie, wykazanie jej szkodliwości itd.), rodzaju sprawy, jej przebiegu i etapu, rozmaitych okoliczności determinujących lub towarzyszących, w tym postępowań równoległych, np. dotyczących infrastruktury, możliwego postępowania w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań inwestycji i tak dalej. Istotna jest postawa władz i samego wnioskodawcy oraz pozostałych stron postępowania, w tym także możliwych innych organizacji społecznych – uczestników na prawach strony, ale mających niekoniecznie taki sam punkt widzenia. Nie ma recept na dalsze działanie ani gotowych scenariuszy, poza ogólną i banalnie oczywistą formułą, że należy optymalnie wykorzystać możliwości, jakie daje przymiot bycia stroną: od dostępu do informacji, przez składanie wniosków i dowodów, po skarczenie decyzji. W konkretnej sprawie trudno nie korzystać z pomocy ekspertów, nie tylko prawników, lecz także urbanistów, architektów, ekologów, bo istnieją bardziej szczegółowe regulacje, na poziomie rozporządzeń do Ustaw i in., dość skomplikowane, z którymi bez doświadczenia trudno sobie poradzić. Z naszych doświadczeń wynika także, że bardzo istotny dla sprawy jest udział mieszkańców okolicy, której zagospodarowania warunki zabudowy dotyczą, bo ich obecność czyni zaangażowanie organizacji wiarygodnym.

PRYZSTANEK FOLWARCZNA

Istota problemu

Wykluczenie komunikacyjne kilkudziesięcymilionowej społeczności peryferyjnego osiedla domów wielorodzinnych (bloków), odcięte od efektywnej komunikacji publicznej. Jego mieszkańcy podjęli zdecydowane działania, by włączyć osiedle w miejską sieć tramwajową.

Charakterystyka miejsca

Problem dotyczy zespołu kilku osiedli wielorodzinnych bloków, tworzących funkcjonalną całość, zamieszkałych przez około pięć tysięcy osób, położonych na peryferiach, we wschodniej części Poznania. Mimo oddalenia od centrum jest to intensywna, skoncentrowana zabudowa miejska, położona w obszarze skrzyżowania ulic Żelaznej i Folwarcznej. Jej obszar jest rozciągnięty na dystansie niespełna kilometra, wzdłuż osi wschód–zachód. Składa się z Osiedla Przemysława, osiedla Poznańskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego „Folwarczna” i budynków mieszkalnych dla pracowników kolei wzdłuż ul. Żelaznej. Stanowi zabudowę bardzo różnorodną architektonicznie – od budynków z lat 40. ubiegłego wieku do współczesnych.

Osiedle jest „wyspą” zabudowy mieszkaniowej, wyodrębnioną z otoczenia o zupełnie innym charakterze. Od północy, przez ruchliwą ul. W. Dymka, przylega do rozległego kompleksu lasów wschodniego klina zieleni, ciągnącego się od wschodu wzdłuż doliny Cybiny do jeziora Malta. Od zachodu sąsiadują szpitale, zakaźny i kliniczny (planowany jest też szpital dziecięcy), od południa i południowego wschodu – bocznic kolejowe i stacja towarowa Poznań-Franowo, a od południowego-zachodu – browar Kompanii Piwowarskiej. Nieco dalej na południowy-zachód znajduje się największy w Poznaniu kompleks handlowy: centrum M1, IKEA i inne.

Osiedla przy ul. Folwarcznej i Żelaznej należą do jednostki pomocniczej samorządu – osiedla Antoninek-Kobylepole-Zieliniec. Rada osiedla nie wspiera mieszkańców w sprawie tramwaju.

Opis problemu

Problemem mieszkańców jest komunikacja z dzielnicami centralnymi miasta. Dostępnym traktem komunikacji samochodowej jest ul. Abp. W. Dymka, przechodząca w ul. Abp. A. Baraniaka, która dochodzi do tzw. I ramy komunikacyjnej (ul. Jana Pawła II), okalającej centrum. Odległość od osiedli przy Folwarcznej do I ramy to niespełna 4 km – do pokonania autobusem miejskim, samochodem albo rowerem. Z tej trasy korzystają także coraz liczniej mieszkańcy położonych dalej na wschód osiedli (Kobylepole), a także rozrastających się miejscowości podpoznańskich (Swarzędz, Zalasewo).



Demonstracja mieszkańców ul. Folwarcznej w sprawie przystanku tramwajowego pod Urzędem Miasta w grudniu 2011 r. (fot. Lesław Rachwał)

Idea tramwajowego połączenia ze światem osiedli przy ul. Folwarcznej i Żelaznej, znana szeroko pod szyldem „Przystanek Folwarczna”, urosła społecznie wtedy, kiedy okazało się definitywnie, że władze zlekceważyły wykluczenie komunikacyjne mieszkańców tej części miasta.

Rosnąca liczebność użytkowników ul. Dymka prowadzi do codziennego zablokowania ruchu kołowego, rano (godziny 6.30–8.30) i po południu (godziny 15–17). Pojazdy, w tym autobusy, **poruszają się wtedy w tempie pieszego** i pokonują niespełna 4 kilometry w kilkadziesiąt minut.

Nie jest to w Poznaniu wyjątek. Aktywność mieszkańców, którzy nie mają innych realnych możliwości dotarcia do centrum miasta, wywołała latem 2006 roku kusząca perspektywa połączenia ich osiedli z centrum nową linią tramwajową. Wiązała się ona z planowanym przedłużeniem o około dwa kilometry na południowy-wschód linii tramwajowej biegnącej równoległe do ulicy abp. Dymka.

Linia ta miała kończyć się pętlą tramwajową, odległą o niespełna kilometr od osiedli przy ul. Folwarcznej i Żelaznej. Czas dojazdu z pętli do centrum to kilkanaście minut. Za nią, w stronę osiedli, plan przewidywał budowę ogromnej zajezdni tramwajowej, która znajdowałaby się w odległości tylko około 200 metrów od osiedli. W lipcu 2006 roku w „Gazecie Wyborczej” ukazał się artykuł sugerujący **możliwość przedłużenia planowanej linii tramwajowej** o około 800 metrów i przeniesienia pętli na tyły zajezdni, niemal pod okna odciętych od miasta mieszkańców. Było to 3 lata przed podpisaniem umowy na wykonanie dokumentacji projektowej zajezdni (lipiec 2009 roku).

Działania społeczne

Linia tramwajowa i zajezdnia powstały jednak zgodnie z założonym planem, oddano je do użytku jesienią 2012 roku. Idea tramwajowego połączenia ze światem osiedli przy ul. Folwarcznej i Żelaznej, znana szeroko pod szyldem „Przystanek Folwarczna”, urosła społecznie wtedy, kiedy okazało się definitywnie, że władze zlekceważyły wykluczenie komunikacyjne mieszkańców tej części miasta, czyli wtedy, gdy budowy ruszyły we wcześniej zaplanowanych miejscach.

W 2006 roku i w latach następnych, poza nielicznymi pojedynczymi osobami, które składały indywidualnie pisma (skargi i wnioski), mieszkańcy szerzej nie zainteresowali się tematem zajezdni i tramwaju. Było dla nich raczej oczywiste, że skoro tramwaj ma być tak blisko, to **będą mogli z niego korzystać**. Dopiero kiedy we wrześniu 2011 roku motorniczy tramwaju Krzysztof Bartosiak, jedna z najaktywniejszych osób na Folwarcznej, dowiedział się, jako pracownik MPK, gdzie ostatecznie będzie pętla tramwajowa – ruszył społeczny protest. Najpierw zostało zebranych 1500 podpisów pod wnioskiem o podciągnięcie linii tramwajowej do osiedli i ustanowienie przystanku. Odbyło się wielkie zebranie z radą osiedla (przyszło 250 osób),

ukszałtowała się żywiołowo grupa inicjatywna, w listopadzie 2011 został założony profil na Facebooku. Wtedy na wszystko było już jednak za późno (podobnie jak w 2006 roku za wcześniej).

Akcja mieszkańców trwa nadal – już ponad półtora roku. **Nie ma ona oparcia w formalno-prawnych procedurach**, poza odwołaniem się do miejskich konsultacji społecznych. W tej sprawie (pominięcia konsultacji) został wystosowany list otwarty do prezydenta. Były też pisane listy do radnych. Cały czas akcji życzliwie towarzyszą media, temat w nich pojawia się przy każdym żywszym działaniu mieszkańców.

W grudniu 2011 roku pod Urzędem Miasta odbyła się demonstracja „Przystanku Folwarczna” razem z załogą MPK, głośna w mediach. Pierwszym sukcesem, acz nieefektywnym, było przekonanie radnych PiS i SLD do zgłoszenia poprawki do budżetu na 2012 rok w styczniu – 50 tys. złotych na studium wykonalności połączenia osiedli z linią tramwajową. Wniosek przepadł w głosowaniu. Lokalne instytucje, głównie edukacyjne, zaczęły słać pisma do władz – popierały podciągnięcie tramwaju. Jeden ze znanych miejskich specjalistów w dziedzinie komunikacji publicznej, dr inż. Andrzej Krych, wykonał społecznie analizę obalającą główny argument magistratu, iż przedłużenie linii tramwajowej jest nieopłacalne. W maju temat „Przystanek Folwarczna” wypłynął podczas publicznej debaty o transporcie miejskim. W początkach 2012 roku doszło do spotkań z wiceprezydentem Poznania i wicemarszałkiem województwa, które miały doprowadzić do znalezienia rozwiązania zastępczego – **wahadła autobusowego**, podwożącego mieszkańców do tramwaju. To jednak perspektywa hipotetyczna, po 2017 roku. Inne propozycje oddalił Zarząd Transportu Miejskiego lub Zarząd Dróg Miejskich.

Co dalej?

Jesienią 2012 roku grupa inicjatywna „Przystanku Folwarczna” zdecydowała o wystąpieniu z **inicjatywą uchwałodawczą** do Rady Miasta, co w Poznaniu wymaga uzyskania 5 tysięcy podpisów poparcia. Jej tematem jest przeznaczenie przez miasto środków niezbędnych na remont bardzo zniszczonej ulicy Folwarcznej na odcinku do nowej pętli tramwajowej, żeby mógł po niej jeździć autobus i podwozić mieszkańców do tramwaju. Podpisy są zbierane w licznych punktach w całym mieście, w połowie lutego próg 5 tysięcy był przekroczony, ale zbieranie trwało nadal, by zabezpieczyć się przed odrzuceniem wniosku z powodu nieuniknionych podpisów wadliwych.

Niezależnie od efektów rzeczowych, sukcesem oddolnej inicjatywy mieszkańców ul. Folwarcznej jest **przebudzenie się społeczeństwa obywatelskiego w lokalnej skali**. Na pewno tamtejsi mieszkańcy tym razem pójdą do wyborów miejskich i osiedlowych, bo wiedzą, ile od nich może zależeć. Już starają się zabierać głos w sprawach przekraczających ich lokalny interes – organizacji transportu publicznego w całym rejonie miasta.



Media o dążeniu mieszkańców ul. Folwarcznej zabiegających o przystanek tramwajowy

—ZAMIAST ZAKOŃCZENIA

Staraliśmy się w tej książce w sposób możliwie przystępny pokazać czytelnikom, jak wygląda „gra o miasto” we współczesnej Polsce. Z tego powodu musieliśmy się skoncentrować na zagadnieniach podstawowych, charakteryzujących sytuacje najczęściej występujące nie tylko w Poznaniu, ale w zasadzie we wszystkich polskich miastach. Naszym celem było zwrócenie uwagi potencjalnych społecznych uczestników gry o przestrzeń miejską na to, w jaki sposób sposób można faktycznie i formalnie się do niej włączyć. Gra ta jest często przedstawiana jako aktywność tylko dla wybranych, ze względu na ich kompetencje, interesy lub władzę. Ci zaś, których jej wyniki najbardziej dotyczą, czyli mieszkańcy, często pozbawieni są prawa do miasta i nie mogą znacząco wpływać na kształt otaczającej ich przestrzeni, stanowiąc co najwyżej biernych obserwatorów tego procesu. Tymczasem gra o miasto ma swoje kluczowe punkty „wejścia” – w obszarze planowania przestrzennego są one w zasadzie otwarte, choć zamaskowane, w obszarze postępowań administracyjnych są zamknięte, choć też daje się je otworzyć. W obszarze refleksji nad miastem część z nich jest dostępna (choć nie dla wszystkich), część powstaje na naszych oczach, a część musi zostać wymyślona. Staraliśmy się więc pokazać owe „wejścia” do gry o przestrzeń miejską i elementarne *know how* tego, jak przełamać fundamentalną bezradność, która stanowi dla zdecydowanej większości z nas punkt wyjścia.

Innymi słowy, opisaliśmy podstawy partycypacji społecznej w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które dopiero otwierają możliwości działania. Jeśli chodzi o samą grę, to byliśmy w stanie jedynie opowiedzieć pobieżnie przykłady przebiegu możliwych rozdań, jako że każda sytuacja jest inna, a w każdym punkcie zwrotnym (decyzyjnym) zwykle są więcej niż dwie możliwości działania uczestników. Dodać trzeba, że istnieje szereg przepisów szczegółowych, rozporządzeń i innych, które precyzyjnie i konkretnie regulują postępowanie określonych uczestników gry, których nie ma w ustawach, a których nie sposób tu było uwzględnić. Pisaliśmy *Anty-Bezradnik* przede wszystkim dla osób, które wcześniej miały słaby kontakt z problematyką miejską, a zwłaszcza z kwestiami związanymi z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym. Wytrawni uczestnicy gry o miasto, których w Polsce jest coraz więcej, na pewno mogą znaleźć w tej książce rzeczy, które uważają za oczywiste, a nawet banalne, a pewne uproszczenia i skróty, którymi tutaj musieliśmy się posłużyć, mogą ich irytować. Osoby doświadczone w dyskusjach akademickich mogą również być rozczarowane tym, że nie wchodzimy w niuanse i nie przedstawiamy sze-

regu różnych interpretacji pojęć takich, jak chociażby „prawo do miasta”, „demokracja miejska” czy „ruchy miejskie”. Każda książka, która stara się budować mosty między środowiskami i różnymi „polami wiedzy”, a zwłaszcza taka, która stara się wiedzę popularyzować, narażona jest na krytykę ze strony „specjalistów”. Ale mamy nadzieję, że dzięki różnorodności tej publikacji każdy znajdzie w niej coś interesującego. Może tych, którzy „grą o przestrzeń” zajmowali się dotychczas tylko teoretycznie, zaciekawią części *Anty-Bezradnika* opisujące działania praktyczne – i odwrotnie, ci, którzy zajmowali się dotychczas wyłącznie praktyką, dowiedzą się czegoś nowego z części ogólniejszych.

Niniejsza publikacja nie jest zamknięciem, lecz raczej zwieńczeniem pewnego okresu naszego działania na rzecz miasta i jego przestrzeni. Podczas pisania tej książki zamknął się dla nas pewien etap działalności, ale jednocześnie otworzył kolejny. Uświadomiliśmy też sobie, jak wiele zmieniło się w polskich miastach przez te sześć lat, od kiedy aktywnie zajmujemy się egzekwowaniem naszego „prawa do miasta”. Wiele też wskazuje, że wyzwania, które przed nami stoją, są innej natury niż te, z którymi borykaliśmy się przez ostatnie lata. Prawdopodobnie więc i narzędzia, które zostały wypracowane i które tutaj staraliśmy się opisać, mogą niebawem okazać się mniej skuteczne czy też niezbyt adekwatne do tych nowych wyzwań. Może za kilka lat potrzebny będzie nowy *Anty-Bezradnik*? My na pewno będziemy dalej działać na rzecz miasta i właśnie poprzez to działanie będziemy uczyć się dalej i zdobywać nowe umiejętności. Liczymy na to, że po publikacji tej książki także nauczymy się czegoś nowego od jej czytelników. Traktowaliśmy jej pisanie jako zaproszenie do rozmowy, a może też i do wspólnego działania. I mamy nadzieję, że w ten sposób zostanie odebrana.

Lech Mergler, Kacper Pobłocki, Maciej Wudarski

—KARTA LIPSKA

na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich przyjęta z okazji nieformalnego spotkania ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku, w dniach 24–25 maja 2007 roku

PREAMBUŁA

„KARTA LIPSKA na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich” jest dokumentem państw członkowskich, który został opracowany przy szerokim i przejrzystym udziale zainteresowanych stron. Mając na uwadze wyzwania i możliwości, a także różnice historyczne, gospodarcze, społeczne i ekologiczne miast europejskich, ministrowie państw członkowskich odpowiedzialni za rozwój miast uzgodnili wspólne zasady i strategie polityki rozwoju miejskiego. Ministrowie zobowiązują się do:

- zainicjowania w swoich państwach debaty politycznej na temat włączenia zasad i strategii Karty Lipskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich do krajowej, regionalnej i lokalnej polityki rozwoju;
- zastosowania narzędzia, jakim jest zintegrowany rozwój miejski, oraz wzmocnienia struktur zarządzania niezbędnych dla jego wdrożenia, a w tym celu do utworzenia niezbędnych ram na poziomie krajowym;
- promowania zrównoważonej organizacji terytorialnej opartej na europejskiej policentrycznej strukturze miejskiej.

Ministrowie dziękują prezydencji niemieckiej za przygotowanie raportu *Zintegrowany rozwój miejski warunkiem powodzenia zrównoważonego rozwoju miast* oraz następujących opracowań: *Strategie modernizacji środowiska fizycznego w najuboższych obszarach miejskich*, *Wzmocnienie gospodarki lokalnej i lokalnej polityki rynku pracy w najuboższych obszarach miejskich*, *Aktywna polityka edukacji i szkoleń dla dzieci i młodzieży w najuboższych obszarach miejskich* oraz *Zrównoważony transport miejski a najuboższe obszary miejskie*, wraz z zawartymi w nich przykładami sprawdzonych rozwiązań w Europie. Opracowania te pomogą miastom każdej wielkości skutecznie wdrożyć zasady i strategie określone w Karcie Lipskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich.

Ministrowie oświadczają:

My, ministrowie odpowiedzialni za rozwój miast w państwach członkowskich Unii Europejskiej, uważamy miasta każdej wielkości, które ewoluowały z biegiem historii, za cenne i niezastąpione dobra gospodarcze, społeczne i kulturowe.

Mając na celu ochronę, wzmocnienie i dalszy rozwój naszych miast, zdecydowanie popieramy strategię zrównoważonego rozwoju UE w oparciu o program działania z Lille, prawo miejskie z Rotterdamu oraz porozumienie z Bristolu. Należy przy tym równocześnie i w takim samym stopniu uwzględnić wszystkie wymiary rozwoju zrównoważonego, tj. dobrobyt gospodarczy, równowagę społeczną i zdrowe środowisko. Jednocześnie powinno się zwrócić uwagę na aspekty kulturowe i zdrowotne, a przy tym także na zdolności instytucjonalne państw członkowskich.

Nasze miasta mają unikalne wartości kulturowe i architektoniczne, silne mechanizmy integracji społecznej oraz wyjątkowe możliwości rozwoju gospodarczego. Są one centrami wiedzy oraz źródłami wzrostu i innowacji. Jednocześnie jednak występują w nich problemy demograficzne, nierówność społeczna, wykluczenie społeczne niektórych grup ludności, brak tanich i odpowiednich mieszkań oraz problemy ekologiczne. W dłuższej perspektywie miasta nie będą mogły spełniać swojej funkcji motorów postępu społecznego i wzrostu gospodarczego, określonej w strategii lizbońskiej, jeżeli nie uda nam się utrzymać równowagi społecznej w miastach i pomiędzy nimi, gwarantując różnorodność kulturową i wysokiej jakości standardy w zakresie projektowania, architektury i środowiska.

Coraz bardziej potrzebujemy całościowych strategii i skoordynowanych działań ze strony wszystkich osób i instytucji zaangażowanych w proces rozwoju miejskiego, które wykraczałyby poza granice poszczególnych miast. Władze na każdym szczeblu – lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim – ponoszą odpowiedzialność za przyszłość naszych miast. Aby wszystkie te szczeble rządowe działały w sposób efektywny, musimy poprawić koordynację obszarów polityki sektorowej i rozwinąć nowe poczucie odpowiedzialności za politykę zintegrowanego rozwoju miejskiego. Musimy także zadbać o to, aby osoby tworzące tę politykę na wszystkich poziomach posiadały ogólne i interdyscyplinarne umiejętności i wiedzę, konieczne do rozwoju miast jako zrównoważonych społeczności.

Z dużym zadowoleniem przyjmujemy deklaracje i zalecenia przedstawione w agendzie terytorialnej Unii Europejskiej oraz prace instytucji europejskich na rzecz propagowania zintegrowanego podejścia do zagadnień urbanistycznych. Za cenny wkład w skoordynowane i strategiczne działania na szczeblu lokalnym uznajemy zobowiązania z Aalborg oraz wnioski Europejskiego Forum Polityki Architektonicznej na temat kultury budowlanej z dnia 27 kwietnia 2007 r. Przyjmujemy do wiadomości Europejską kartę „Network Vital Cities”.

Zalecamy:

I. Wykorzystanie na większą skalę zintegrowanego podejścia do polityki rozwoju miejskiego

Polityka zintegrowanego rozwoju miejskiego oznacza dla nas jednoczesne i sprawiedliwe uwzględnianie obaw i interesów związanych z rozwojem miejskim. Polityka ta jest procesem, w ramach którego następuje koordynacja kluczowych obszarów polityki miejskiej z punktu widzenia przestrzeni, przedmiotu działania i czasu. Konieczne jest zaangażowanie podmiotów gospodarczych, zainteresowanych stron i ogólnie społeczeństwa. Polityka zintegrowanego rozwoju miejskiego jest kluczowym warunkiem wdrażania strategii zrównoważonego rozwoju UE. Jej realizacja jest zadaniem o wymiarze europejskim, lecz musi ono także uwzględniać warunki i potrzeby lokalne oraz zasadę pomocniczości.

Pogodzenie interesów, ułatwione dzięki polityce zintegrowanego rozwoju miejskiego, stanowi realną podstawę do konsensusu pomiędzy państwem, regionami, miastami, obywatelami i podmiotami gospodarczymi. W wyniku połączenia wiedzy i środków finansowych ograniczone fundusze publiczne mogą być efektywniej wykorzystywane. Inwestycje publiczne i prywatne będą lepiej skoordynowane. Polityka zintegrowanego rozwoju miejskiego angażuje uczestników spoza administracji i umożliwia obywatelom odgrywanie aktywnej roli w kształtowaniu swojego bezpośredniego otoczenia. Środki te mogą jednocześnie pozwolić na większą pewność planowania i inwestycji.

Zalecamy, aby miasta europejskie rozważyły opracowanie programów zintegrowanego rozwoju dla miasta jako całości. Te narzędzia planowania ukierunkowane na proces wdrażania powinny:

- opisywać mocne i słabe strony miast i dzielnic w oparciu o analizę bieżącej sytuacji;
- określać spójne cele rozwoju dla obszaru miejskiego i tworzyć wizję dla miasta;
- koordynować różne terytorialne, sektorowe i techniczne plany i strategie oraz zapewniać, że planowane inwestycje przyczynią się do promowania równomiernego rozwoju obszaru miejskiego;
- koordynować i skupiać pod względem przestrzennym wykorzystanie funduszy przez uczestników sektora publicznego i prywatnego oraz
- być koordynowane na poziomie lokalnym i miejskim oraz angażować obywateli i innych partnerów, którzy mogą wnieść znaczny wkład w kształtowanie przyszłej jakości każdego obszaru w wymiarze gospodarczym, społecznym, kulturalnym i ekologicznym.

Koordynacja na poziomie lokalnym i miejskim musi zostać wzmocniona. Celem jest osiągnięcie równorzędnego partnerstwa pomiędzy miastami

a obszarami wiejskimi oraz pomiędzy małymi, średnimi i dużymi miastami w regionach miejskich i aglomeracjach. Musimy zaprzestać odrębnego traktowania zagadnień polityki rozwoju miejskiego i decyzji na poziomie każdego miasta. Nasze miasta powinny być głównymi ośrodkami rozwoju regionów miejskich i przejąć odpowiedzialność za spójność terytorialną. Dlatego byłoby korzystne, gdyby nasze miasta były ze sobą bliżej związane na poziomie europejskim.

Polityka zintegrowanego rozwoju miejskiego oferuje nam zestaw instrumentów, które już potwierdziły swoją wartość w wielu miastach europejskich w zakresie tworzenia nowoczesnych, skutecznych i opartych na współpracy struktur zarządzania, niezbędnych do poprawy konkurencyjności miast europejskich.

Ułatwiają one wczesną korzystną koordynację rozwoju mieszkalnictwa, gospodarki, infrastruktury i usług uwzględniając m.in. wpływ obecnych tendencji w zakresie starzenia się i migracji oraz uwarunkowań polityki energetycznej.

W zakresie polityki zintegrowanego rozwoju miejskiego za szczególnie istotne dla zwiększenia konkurencyjności miast europejskich uważamy następujące strategie:

Tworzenie i zapewnianie przestrzeni publicznych wysokiej jakości

Jakość przestrzeni publicznych, miejskie krajobrazy stworzone przez człowieka, architektura oraz rozwój miejski są istotne z punktu widzenia warunków życia ludności miejskiej. Jako „miękkie czynniki lokalizacji” odgrywają one ważną rolę w przyciąganiu przedsiębiorstw opartych na wiedzy, wykwalifikowanej i twórczej siły roboczej oraz turystyki. Dlatego należy zwiększyć wzajemne oddziaływanie architektury, planowania infrastruktury i planowania miejskiego, aby stworzyć atrakcyjne, przyjazne dla użytkownika przestrzenie publiczne i osiągnąć wysoki standard środowiska życia – „kultury budowlanej” (Baukultur). Kulturę budowlaną powinno się rozumieć w najszerszym znaczeniu tego słowa, jako sumę wszystkich aspektów kulturowych, gospodarczych, technologicznych, społecznych i ekologicznych, które wpływają na jakość i proces planowania oraz budowania. Jednak podejście to nie powinno ograniczać się do przestrzeni publicznych. Taka „kultura budowlana” jest potrzebna dla miasta jako całości i jego okolic. Zarówno władze miejskie, jak i rządowe muszą sprawić, aby wywierany przez nie wpływ był odczuwalny. Jest to szczególnie ważne do promowania równomiernego rozwoju obszaru miejskiego, dla zachowania dziedzictwa architektonicznego. Budynki historyczne, przestrzenie publiczne oraz ich wartość miejska i architektoniczna muszą zostać zachowane.

Tworzenie oraz ochrona funkcjonalnych i dobrze zaprojektowanych przestrzeni publicznych, infrastruktury oraz usług jest zadaniem, które musi być realizowane wspólnie przez państwo, władze lokalne i regionalne oraz obywateli i przedsiębiorstwa.

Modernizacja sieci infrastruktury i poprawa wydajności energetycznej

Do poprawy jakości życia, warunków lokalnych i środowiska może znacznie przyczynić się zrównoważony, dostępny i niezbyt kosztowny transport miejski posiadający skoordynowane połączenia z sieciami transportu regionalnego. Szczególną uwagę należy zwrócić na zarządzanie ruchem oraz łączenie różnych rodzajów transportu, z uwzględnieniem infrastruktury dla pieszych i rowerzystów. Transport miejski musi być dostosowany do różnych wymogów w zakresie mieszkalnictwa, miejsc pracy, środowiska naturalnego i przestrzeni publicznych.

Infrastruktura techniczna, a szczególnie instalacje wodne, oczyszczalnie ścieków i inne sieci zaopatrzeniowe muszą zostać ulepszone we wczesnym stadium i dostosowane do zmieniających się potrzeb, aby spełnić przyszłe wymogi w zakresie wysokiej jakości życia w mieście.

Kluczowymi warunkami zrównoważonych usług komunalnych są wydajność energetyczna i oszczędne gospodarowanie zasobami naturalnymi, a także wydajność ekonomiczna w zarządzaniu nimi. Należy zwiększyć wydajność energetyczną budynków i to zarówno istniejących, jak i nowych. Renowacja budynków mieszkalnych może mieć ważny wpływ na wydajność energetyczną i poprawę jakości życia mieszkańców. Szczególną uwagę należy zwrócić na budynki stare, zbudowane z wielkiej płyty i materiałów niskiej jakości. Zoptymalizowane i dobrze działające sieci infrastruktury oraz wydajne energetycznie budynki zmniejszą koszty zarówno dla przedsiębiorstw, jak i mieszkańców.

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. Szczególnie trwała okazała się strategia łączenia mieszkań, miejsc pracy, edukacji, zaopatrzenia i spędzania wolnego czasu w dzielnicach miejskich.

Miasta muszą przyczyniać się do zapewniania i poprawy jakości życia mieszkańców oraz swojej atrakcyjności jako lokalizacje dla przedsiębiorstw poprzez wykorzystanie zaawansowanych technologii informacyjnych i komunikacyjnych w dziedzinie edukacji, zatrudnienia, usług socjalnych, zdrowia, bezpieczeństwa i ochrony. Jednocześnie technologie te powinny służyć usprawnieniu administracji miasta.

Nasze miasta muszą być także w stanie dostosować się do zagrożeń wynikających ze zmian klimatycznych. Dobrze zaprojektowany i zaplanowany rozwój miasta oparty na niskiej emisji związków węgla może generować wzrost, polepszyć jakość środowiska i ograniczyć emisję związków węgla. Miasta mogą osiągnąć ten cel poprzez stosowanie innowacyjnych środków zapobiegawczych, łagodzących i dostosowawczych, które z kolei wspoma-

gają rozwój nowych gałęzi przemysłu i przedsiębiorstw o niskiej emisji związków węgla.

Aktywna polityka innowacyjna i edukacyjna

Miasta są ośrodkami tworzenia i przekazywania dużych zasobów wiedzy. Pełne wykorzystanie potencjału wiedzy danego miasta zależy od jakości edukacji przedszkolnej i szkolnej, możliwości przeniesienia w ramach systemów edukacyjnych i szkoleniowych, powiązań społecznych i kulturalnych, możliwości uczenia się przez całe życie, poziomu uniwersytetów i pozauniwersyteckich instytutów badawczych oraz związków między przemysłem, przedsiębiorstwami a społecznością naukową.

Polityka zintegrowanego rozwoju miejskiego może przyczynić się do poprawy tych czynników, np. poprzez zbliżanie partnerów, wspieranie sieci oraz optymalizację struktur lokalnych. Zintegrowany rozwój miast wspiera dialog społeczny i międzykulturowy.

Strategie zintegrowanego rozwoju miejskiego, zarządzanie rozwojem miejskim oparte na współpracy oraz dobre sprawowanie rządów może przyczynić się do właściwego wykorzystania potencjału miast europejskich, szczególnie w zakresie konkurencyjności i wzrostu, a także do zmniejszenia różnic wewnątrz dzielnic i pomiędzy nimi. Strategie te stwarzają obywatelom możliwość uczestnictwa w życiu społecznym i demokratycznym.

II. Zwrócenie szczególnej uwagi na najuboższe dzielnice w kontekście miasta jako całości

Miasta stoją obecnie przed poważnymi wyzwaniami, zwłaszcza związanymi ze zmianą struktur społeczno-gospodarczych i globalizacją. Do konkretnych problemów należą w szczególności m.in. wysokie bezrobocie i wykluczenie społeczne. W obrębie jednego miasta mogą występować znaczne zróżnicowanie szans społeczno-gospodarczych na poszczególnych obszarach, a także różnice w jakości środowiska. Ponadto podziały społeczne i różnice w rozwoju gospodarczym często pogłębiają się, co prowadzi do destabilizacji miast. Polityka integracji społecznej, która przyczynia się do zmniejszenia nierówności i zapobiega wykluczeniu społecznemu, będzie najlepszą gwarancją utrzymania bezpieczeństwa w naszych miastach.

Skutecznym instrumentem umożliwiającym osiągnięcie celów spójności społecznej i integracji w miastach i na terenach miejskich jest polityka mieszkalnictwa socjalnego. Nieszkodliwe dla zdrowia, odpowiednie i przystępne cenowo mieszkania mogą zwiększyć atrakcyjność dzielnic zarówno dla osób młodszych, jak i starszych, a tym samym przyczynić się do zapewnienia stabilności w tych rejonach.

Konieczne jest wczesne dostrzeżenie znaków ostrzegawczych oraz szybkie i skuteczne przedsięwzięcie środków zaradczych, co pozwala zaoszczędzić

fundusze. Gdy sytuacja na danym obszarze pogorszy się, koszt i trudności związane z jej poprawą mogą być kilkakrotnie wyższe. Władze muszą oferować mieszkańcom dotkniętego problemami obszaru perspektywę i bodźce do poprawy sytuacji. Aktywne zaangażowanie mieszkańców i lepszy dialog między przedstawicielami świata polityki, mieszkańcami i podmiotami gospodarczymi jest niezbędny do znalezienia najlepszego rozwiązania dla każdego regionu miejskiego borykającego się z problemami.

W tym kontekście za szczególnie ważne dla najuboższych dzielnic miejskich uważamy następujące strategie działania oparte na polityce zintegrowanego rozwoju miejskiego:

Realizacja strategii podnoszenia jakości środowiska fizycznego

Działalność gospodarcza i inwestycje z jednej strony oraz struktury miejskie wysokiej jakości, odpowiednie środowisko zabudowane, nowoczesna i wydajna infrastruktura oraz obiekty z drugiej strony są ze sobą ściśle powiązane. Dlatego konieczna jest poprawa wyglądu, warunków fizycznych i wydajności energetycznej budynków w dzielnicach kryzysowych. Największy potencjał dla zwiększenia wydajności energetycznej w UE i zarazem zwalczania zmian klimatycznych ma podnoszenie standardów mieszkaniowych w nowych budynkach oraz w istniejących już starych budynkach, wykonanych z wielkiej płyty i materiałów niskiej jakości.

Aby zwiększyć trwałość inwestycji w modernizację środowiska fizycznego, muszą one być oparte na długoterminowej strategii rozwoju, obejmującej także m.in. dalsze inwestycje publiczne i prywatne.

Wzmocnienie gospodarki lokalnej i lokalnej polityki rynku pracy

Środki zapewniające stabilizację ekonomiczną dzielnic kryzysowych muszą także uwzględniać wewnętrzne siły gospodarcze występujące w tych dzielnicach. W tym kontekście odpowiednimi instrumentami będą polityka rynku pracy i polityka gospodarcza, dostosowane do potrzeb poszczególnych dzielnic. Ich celem jest stworzenie i zabezpieczenie miejsc pracy oraz ułatwienie zakładania nowych firm. W szczególności należy poprawić dostęp do lokalnych rynków pracy poprzez oferowanie szkoleń dostosowanych do zapotrzebowania. Powinno się także zwiększyć wykorzystanie możliwości zatrudnienia i szkolenia w gospodarce lokalnej.

Wzywa się Unię Europejską, państwa członkowskie i miasta do stworzenia lepszych warunków i narzędzi w celu wzmocnienia gospodarki lokalnej i tym samym lokalnych rynków pracy, w szczególności poprzez promowanie gospodarki społecznej oraz świadczenie usług przyjaznych dla obywateli.

Aktywna polityka edukacji i szkoleń dla dzieci i młodzieży

Ważnym punktem wyjścia dla poprawy sytuacji dzielnic najuboższych jest ulepszenie systemów edukacji i szkoleń w społecznościach lokalnych w powiązaniu z aktywną polityką dotyczącą dzieci i młodzieży.

W dzielnicach najuboższych należy zwiększyć oraz polepszyć możliwości w zakresie edukacji i szkoleń. Muszą być one dostosowane do potrzeb odbiorców i uzupełniać braki w ofercie dla dzieci i młodzieży mieszkających w danym rejonie. Za pomocą polityki ukierunkowanej na dzieci i młodzież oraz dostosowanej do ich przestrzeni społecznej musimy przyczynić się do zapewnienia dzieciom i młodzieży mieszkającym w dzielnicach najuboższych możliwości uczestnictwa w życiu społeczności i realizacji swoich ambicji, a także zagwarantować im równe szanse w dłuższej perspektywie.

Promowanie sprawnego i korzystnego cenowo transportu miejskiego

Wiele ubogich dzielnic doświadcza dodatkowych utrudnień z powodu niewystarczających połączeń transportowych oraz złego stanu środowiska, co jeszcze bardziej obniża ich atrakcyjność. Rozwój sprawnego i korzystnego cenowo systemu transportu publicznego stworzy mieszkańcom tych obszarów takie same szanse w zakresie mobilności i dostępu, jakie posiadają inni obywatele, czego mają oni prawo oczekiwać.

W tym celu planowanie transportu i zarządzanie ruchem na tych obszarach muszą w coraz większym stopniu zmierzać do ograniczenia negatywnego wpływu transportu na środowisko oraz zorganizowania transportu tak, by zapewnić lepszą integrację tych dzielnic z miastem i całym regionem. Będzie to również wymagało odpowiednich sieci dla potrzeb ruchu pieszych i rowerzystów.

Im lepiej uda nam się osiągnąć stabilizację ekonomiczną dzielnic kryzysowych, zintegrować je pod względem społecznym, a także poprawić jakość ich środowiska fizycznego i infrastruktury transportowej, tym większe są szanse, że nasze miasta pozostaną na dłużej ośrodkami postępu społecznego, wzrostu i innowacji.

Podkreślamy, że:

Polityka rozwoju miejskiego powinna być ustalana na poziomie krajowym. Poziom ten, wraz z pozostałymi szczeblami, powinien dostarczać bodźców do innowacyjnych rozwiązań.

Nasze miasta potrzebują odpowiednio szerokiego zakresu działania do realizacji o charakterze lokalnym w sposób odpowiedzialny i w oparciu o solidne podstawy finansowe, co zapewnia stabilność w dłuższym okresie. Dlatego jest także istotne, aby państwa członkowskie miały możliwość korzystania z europejskich funduszy strukturalnych w wypadku ważnych zintegrowanych programów rozwoju miejskiego. Wykorzystanie tych funduszy powinno być ściśle ukierunkowane na poszczególne trudności i możliwości, a także uwzględniać szanse, problemy i specyficzne warunki w państwach członkowskich. Jeżeli jeszcze tego nie dokonano, władze miejskie powinny zadbać o odpowiednie umiejętności i skuteczną realizację polityki zintegrowanego rozwoju miejskiego, mając na celu także ogólną poprawę jakości i zrównoważonego rozwoju środowiska zabudowanego.

Nowe inicjatywy unijne JESSICA i JEREMIE, wspierające ustanowienie funduszy rozwoju miejskiego oraz funduszy dla MŚP, przy wykorzystaniu instrumentów inżynierii finansowej w celu włączenia kapitału prywatnego do wdrażania strategii zintegrowanego rozwoju miejskiego, oferują obiecujące możliwości zwiększenia efektywności konwencjonalnych krajowych i europejskich źródeł finansowania.

Na poziomie krajowym resorty rządowe powinny wyraźniej dostrzec znaczenie miast dla realizacji ambicji krajowych, regionalnych i lokalnych oraz wpływ swoich strategii rozwoju na miasta. Wysiłki poszczególnych sektorowych resortów rządowych w zakresie zagadnień miejskich muszą być lepiej skoordynowane i zintegrowane, aby się uzupełniały, a nie kolidowały ze sobą.

Podkreślamy znaczenie systematycznej i ustrukturyzowanej wymiany doświadczeń i wiedzy w dziedzinie zrównoważonego rozwoju miejskiego. Wzywamy Komisję Europejską do przedstawienia na przyszłej konferencji zorganizowanej w ramach inicjatywy „Regiony na rzecz zmian gospodarczych” (Regions for Economic Change) wyników wymiany sprawdzonych rozwiązań/wzorców na podstawie wytycznych Karty Lipskiej. Ponadto istnieje potrzeba stworzenia platformy europejskiej, w ramach której gromadzone i rozwijane będą sprawdzone wzorce, statystyki, analizy porównawcze, oceny, przeglądy partnerskie i inne badania urbanistyczne, mające na celu wspieranie osób zaangażowanych w rozwój miejski na wszystkich poziomach i we wszystkich sektorach. W przyszłości nadal będziemy propagować i pobudzać wymianę wiedzy i doświadczeń między twórcami polityki, praktykami i badaczami na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim, aby wzmocnić wymiar miejski strategii zrównoważonego rozwoju UE, strategii lizbońskiej i europejskiej strategii zatrudnienia.

Europa potrzebuje silnych miast i regionów, w których dobrze się żyje.

(Tekst Karty Lipskiej przytoczony za stroną internetową Ministerstwa Rozwoju Regionalnego http://www.mrr.gov.pl/rozwój_regionalny/poziom_miedzynarodowy/polityka_przestrzenna_ue/rozwój_miast/Documents/Karta_Lipska_PL_tlumaczenie)

— BIBLIOGRAFIA

Miasto dawniej i dziś

- Manuel Castells, *Kwestia miejska*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1982.
- Marcin Czerwiński, *Życie po miejsku*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1975.
- Mike Davis, *Planeta Slumsów*, przełożyła Katarzyna Bielińska, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa 2009.
- Natalia Fiedorczuk, Marek Krajewski, *Wynajęcie*, Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana: Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2012.
- Jacek Gądecki, *Za murami: osiedla grodzone w Polsce – analiza dyskursu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.
- Hanna Grzeszczuk-Brendel, *Miasto do mieszkania. Zagadnienia reformy mieszkaniowej na przełomie XIX i XX w. i jej wprowadzanie w Poznaniu*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2012.
- Ulf Hannerz, *Odkrywanie miasta: antropologia obszarów miejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.
- Bohdan Jałowiecki, *Spółeczne wytwarzanie przestrzeni*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010.
- Bohdan Jałowiecki i Marek S. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002.
- Bohdan Jałowiecki, Andrzej Majer i Marek S. Szczepański, *Przemiany miasta. Wokół socjologii Aleksandra Wallisa*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2005.
- Elżbieta Kaczyńska, *Pejzaż miejski z zaściankiem w tle*, Fundacja Res Publica, Warszawa 1999.
- Katarzyna Kajdanek, *Suburbanizacja po polsku*, Nomos, Kraków 2012.
- Żywiolowe rozprzestrzenianie się miast: narastający problem aglomeracji miejskich w Polsce*, pod red. Stefana Kozłowskiego, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2006.
- Niewidzialne miasto*, pod red. Marka Krajewskiego, Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana, Warszawa 2012.

- Andrzej Majer, *Socjologia i przestrzeń miejska*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2010.
- Ewa Rewers, *Post-polis: wstęp do filozofii ponowoczesnego miasta*, Universitas, Kraków 2005.
- Paweł Rybicki, *Spółeczność miejska*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1972.
- Richard Sennett, *Ciało i kamień: człowiek i miasto w cywilizacji Zachodu*, Wydawnictwo „Marabut”, Gdańsk 1996.
- Neil Smith, *Nowy globalizm, nowa urbanistyka: gentryfikacja jako globalna strategia urbanistyczna*, „Przeгляд Anarchistyczny”, nr 11/2010.
- Aleksander Wallis, *Socjologia wielkiego miasta*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1967.
- Formy zamieszkiwania: publiczne i prywatne przestrzenie miasta*, pod red. Piotra Wołyńskiego, Uniwersytet Artystyczny w Poznaniu, Poznań 2010.

Demokracja miejska

- ABC Obywatela*, Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź 2007.
- Arjun Appadurai, *Głęboka demokracja – zarządzanie miejskie i horyzont polityki*, „Res Publica Nowa”, nr 11–12/2010.
- Henry Benedict Tam, *Demokracja przy ciasteczkach*, rozm. z pr. Miłada Jędrysik, „Gazeta Wyborcza”, 30 maja 2011r. [online] dostępny w internecie: http://wyborcza.pl/1,76842,9681895,Demokracja_przy_ciasteczkach.html
- Marek Beylin, *Rewolucja z ludzką twarzą*, „Gazeta Wyborcza”, 22 marca 2010 [online] dostępny w internecie: http://wyborcza.pl/1,76842,7682260,Rewolucja_z_ludzka_twarza.html
- Joanna Cieśla, Ryszarda Socha, *Wirusowe zapalenie miasta*, „Polityka”, 12 czerwca 2012 [online] dostępny w internecie: <http://www.polityka.pl/spoleczenstwo/artykuly/1527765,1,ruchy-miejskie.read>
- Artur Domosławski, *Nowe wspaniałe miasto*, „Gazeta Wyborcza”, 30 maja 2011 [online] dostępny w internecie: http://wyborcza.pl/1,76842,9681877,Nowe_wspaniale_miasto.html

Miasto w działaniu: zrównoważony rozwój z perspektywy oddolnej, pod red. Przemysława Filara i Pawła Kubickiego, Instytut Obywatelski, Warszawa 2012.

Maciej Frąckowiak, Lechosław Olszewski, Monika Rosińska, *Kolaboratorium – zmiانا i współdziałanie*, Fundacja SPOT, Poznań 2011.

Rafał Górski, *Bez państwa: demokracja uczestnicząca w działaniu*, Wydawnictwo Ha!art, Kraków 2007.

James Holston, *Obywatelstwo Zbuntowanych*, „Res Publica Nowa” [online] Dostępny w internecie: <http://publica.pl/teksty/obywatelstwo-zbuntowanych>

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

Wojciech Kłosowski, *Złe dzielnice układają budżet*, „Zielone Wiadomości”, lipiec 2010 [online] dostępny w internecie: <http://zielonewiadomosci.pl/tematy/miasto-2/zle-dzielnice-ukladaja-budzet/>

Mateusz Kokoszkiwicz, *Zdekoncentrować państwo!* [online] dostępny w internecie: <http://www.institutobywatelski.pl/10434/komentarze/zdekoncentrowac-panstwo>

Adam Leszczyński, *Demokracja do naprawy*, „Gazeta Wyborcza” [online] dostępny w internecie: http://wyborcza.pl/1,76842,9681927,Demokracja_do_naprawy.html

Piotr Matczak, *Rady osiedli: w poszukiwaniu sensu lokalnego działania*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2008.

Lech Mergler, *Ministerstwo Zrównoważonego Rozwoju Miast*, „Nowy Obywatel”, nr 8 (59)/2013.

Lech Mergler, *O ruchach miejskich, czyli dla kogo jest miasto?*, „Res Publica Nowa” [online] dostępny w internecie: <http://publica.pl/teksty/o-ruchach-miejskich-czyli-dla-kogo-jest-miasto>

Elżbieta Michałowska, *Syndrom NIMBY jako przykład samoorganizacji społecznej na poziomie lokalnym*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1(31)/2008.

Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej, opracowanie zbiorowe, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2012.

Kacper Pobłocki, *Narodziny i kariera złych miast w trzech odstonach*, „Le Monde Diplomatique”, nr 44/2009, s. 12–13.

Neil Smith, *Organizujmy się!*, rozm. przezpr. Kacper Pobłocki, Joanna Kusiak, „Notes na 6 Tygodni” [online] dostępny w internecie: <http://www.funbec.eu/teksty.php?id=214>

Richard Sennett, *Upadek człowieka publicznego*, przełożyła Hanna Jankowska, Muza, Warszawa 2009.

Karol Trammer, *Deglomeracja, czyli władza zrównoważona*, „Nowy Obywatel” [online] dostępny w internecie:

<http://nowyobywatel.pl/2011/05/31/degglomeracja-czyli-wladza-zrownowazona/>

Prawo do miasta

Andreas Billert, *Miasto to nie shopping mall* – wywiad Lecha Merglera, „Nowator”, nr 3/2009 [online] dostępny w internecie: <http://www.psz.pl/tekst-24380/Miasto-to-nie-shopping-mall>

Andreas Billert, *Dobrze rządź miastem*, „Zielone Wiadomości”, nr 7, styczeń–luty 2012 [online] dostępny w internecie: <http://zielonewiadomosci.pl/tematy/miasto-2/jak-dobrze-rzadzic-miastem/>

Andreas Billert, *Niech szczeną miasta*, „Zielone Wiadomości”, nr 7, styczeń–luty 2012 [online] dostępny w internecie: <http://zielonewiadomosci.pl/tematy/miasto-2/niech-szczenna-miasta/>

Andreas Billert, *Potrzebny jest masterplan dla Śródmieścia*, „Gazeta Wyborcza Poznań”, 26 czerwca 2010 [online] dostępny w internecie: http://poznan.gazeta.pl/poznan/1,36037,8065020,Potrzebny_jest_masterplan_dla_srodmiescia_Poznania.html

Miasto na żądanie, pod red. Łukasza Bukowieckiego, Martyny Obarskiej i Xawerego Stańczyka, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013.

Artur Celiński, *Prawo do miasta, prawo do polityki*, „Res Publica Nowa”, nr 209/2012.

Anna Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wydawnictwo LEX, Warszawa 2012.

David Harvey, *Bunt miast: prawo do miasta i miejska rewolucja*, Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana, Warszawa 2012.

Wojciech Kacperski, Joanna Kusiak, *Kawa, demokracja i podziały społeczne*, portal „Res Publici Nowej” [online] dostępny w internecie: <http://publica.pl/teksty/kawa-demokracja-i-podzialy-spoeczne>

Mateusz Kokoszkiwicz, *Podziały ruchów*, Instytut Obywatelski [online] dostępny w internecie: <http://www.institutobywatelski.pl/11131/komentarze/podzialy-ruchow/3>

Paweł Kubicki, *Raport: Nowi mieszkańcy w nowej Polsce* [online] dostępny w internecie: http://www.institutobywatelski.pl/wp-content/uploads/2011/05/Ksie%CC%A8ga_mieszcz.pdf

Joanna Kusiak, *Rewolucyjny pośpiech, stoicka cierpliwość: miejski aktywizm i opór struktur*, „Kultura Liberalna” nr 111 (8/2011) z 22 lutego 2011 [online] dostępny w internecie: <http://kulturaliberalna.pl/2011/02/22/kusiak-rewolucyjny-pospiech-stoicka-cierpliwosc-miejski-aktywizm-i-opor-struktur/>

Andrzej Leder, *Kto nam zabrał tę rewolucję?*, „Dziennik Opinii”, 19 kwietnia 2013 [online] dostępny w internecie: <http://www.krytykapolityczna.pl/artykuly/opinie/20130419/leder-kto-nam-zabrał-te-rewolucje>

Henri Lefebvre, *Prawo do miasta*, „Praktyka Teoretyczna”, nr 5 (5)/2012.

Peter Marcuse, *Prawa w miastach a „prawo do miasta”*, portal „Res Publici Nowej” [online] dostępny w internecie: <http://publica.pl/teksty/prawa-w-miastach-a-prawo-do-miasta>

Lech Mergler, *Miasto jest sexy*, rozm. przezpr. Krzysztof Wołodźko, portal „Nowego Obywatela”, 7 lipca 2011 [online] dostępny w internecie: <http://nowyobywatel.pl/2011/07/03/miasto-jest-sexy/>

Lech Mergler, *Ruchy miejskie i ich postulaty*, „Przegląd Urbanistyczny”, tom V, rocznik IV – 2012.

Lech Mergler, *Stateczni mieszczanie mają dość*, „Gazeta Wyborcza Poznań”, 20 marca 2010 [online] dostępny w internecie: http://poznan.gazeta.pl/poznan/1,36037,767779,Lech_Mergler_stateczni_mieszczanie_maja_dosc.html

Lech Mergler, *Sukces, kryzys i bunt poznańskich mieszczan*, „Res Publica Nowa” nr 208/2012.

Lech Mergler, Kacper Pobłocki, *Nic o nas bez nas: polityka skali a demokracja miejska*, „Res Publica Nowa”, nr 201-202/2010.

Lech Mergler, *Czym ma być Kongres Ruchów Miejskich?*, rozm. przezpr. Artur Celiński, portal „Res Publici Nowej”, 14 września 2010 [online] dostępny w internecie: <http://publica.pl/teksty/ruchy-miejskie-i-rozwoj>

Lech Mergler, Kacper Pobłocki, *Rewolucja miejska*, „Zielone Wiadomości”, nr 3/2010 [online] dostępny w internecie: <http://zielonewiadomosci.pl/autorzy/kacper-poblocki-2/>

Lech Mergler, *Poznań Konfliktów*, Wydawnictwo Lepsi Świat, Poznań 2008.

Lech Mergler i Kacper Pobłocki, *Nadchodząca rewolucja miejska*, „Le Monde Diplomatique”, edycja polska, nr 55/2010.

Maciej Milewicz, *„Gra o przestrzeń” na przykładzie analizy konfliktów lokalizacyjnych w Poznaniu*, praca magisterska w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań 2006.

Marcin Muth, *My-Pyrrusowie, czyli fiasko demokracji lokalnej*, „Nowy Obywatel” nr 2/2011 [online] dostępny w internecie: <http://nowyobywatel.pl/2011/04/30/my-pyrrusowie-czyli-fiasko-demokracji-lokalnej/>

Krzysztof Nawratek, *Miasto jako idea polityczna*, Wydawnictwo Ha!art, Kraków 2008.

Krzysztof Nawratek, *Dziury w całym: wstęp do miejskich rewolucji*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2013.

Kacper Pobłocki, *Prawo do miasta*, „Tygodnik Powszechny”, 4 kwietnia 2010.

Paweł Wita, *„Przystanek Folwarczna” jako przykład miejskiego ruchu protestu – studium przypadku*, praca licencjacka w Instytucie Etnologii i Antropologii Kulturowej UAM, Poznań 2012.

Monika Utnik-Strugała, *Polska dzielnicowa*, „Polityka”, 24 czerwca 2010 [online] dostępny w internecie: <http://www.polityka.pl/spoleczenstwo/artykuly/1506552,1,mieszczuch-nawrocony.read>

Planowanie przestrzenne, architektura, urbanistyka

Andreas Billert, *Polskie miasta marnują swoją szansę*, rozm. przezpr. Jakub Głaz, „Gazeta Wyborcza Poznań” [online] dostępny w internecie: <http://poznan.gazeta.pl/poznan/1,36024,3421651.html>

Andreas Billert, *Planowanie przestrzenne a polityka. „Trzecia droga” do „trzeciego świata”?*, [w:] *Urbanistyka w działaniu. Teoria i praktyka*, pod red. Tomasza Ossowicza i Tadeusza Zipsera, Urbanista, Warszawa 2006.

Le Corbusier, *W stronę architektury*, Centrum Architektury, Warszawa 2012.

Gordon Cullen, *Obraz miasta*, Ośrodek Brama Grodzka Teatr NN, Lublin 2011.

Elżbieta Dymna i Marcin Rutkiewicz, *Polski outdoor. Reklama w przestrzeni publicznej*, Wydawnictwo Klucze, Warszawa 2009.

Jan Gehl, *Życie między budynkami. Użytkowanie przestrzeni publicznych*, Wydawnictwo RAM, Kraków 2009.

André Gorz, *Ideologia samochodu*, „Recykling Idei” [online] dostępny w internecie: <http://recyklingidei.pl/gorz-ideologia-samochodu>

Sławomir Gzell, Agnieszka Wośko-Czeranowska, Anna Majewska, Klementyna Świeżewska, *Miasto zwarte. Problem terenów granicznych*, [w:] *Urbanistyka. Międzynaczelniane zeszyty naukowe*, Akapit-DTP, Warszawa 2011.

Andrzej Jędraszko, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce: drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Wydawnictwo Platan, Warszawa 2005.

Leon Krier, *Architektura wspólnota*, Wydawnictwo Słowo/Obraz Tęrytoria, Gdańsk 2011.

Piotr Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Wydawnictwo „Lexis Nexis”, Warszawa 2009.

Adolf Loos, *Ornament i zbrodnia. Eseje wybrane*, Centrum Architektury, Warszawa 2013.

System zarządzania przestrzenią miasta, pod red. Piotra Lorensa, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2002.

Piotr Lorens, *Gospodarowanie przestrzenią a polityka równoważenia rozwoju*, „Urbanista”, 9/2005.

Komercjalizacja przestrzeni – charakterystyka zjawiska, pod red. Piotra Lorensa i Elżbiety Ratajczyk-Piątkowskiej, Towarzystwo Urbanistów Polskich, Warszawa 2008.

Nowa urbanistyka – nowa jakość życia, pod red. Ewy Cichy-Pazder i Tadeusza Markowskiego, Towarzystwo Urbanistów Polskich, Warszawa 2009.

Grzegorz Piątek, Jarosław Trybuś, *Lukier i mięso. Wokół architektury w Polsce po 1989 roku*, Stowarzyszenie 40 000 Malarzy, Warszawa 2013.

Podręcznik rewitalizacji. Zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji, Mefisto Editions, Warszawa 2003.

Przewodnik OMDO „Konsultacje społeczne w przestrzeni wielkomiejskiej” [online] dostępny w internecie: <http://www.pts.org.pl/omdo/2012/06/przewodnik-omdo-konsultacje-spoeczne-w-przestrzeni-wielkomiejskiej/>

Jerzy Regulski, *Planowanie przestrzenne*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1985.

Piotr Sarzyński, *Wrzask w przestrzeni. Dlaczego w Polsce jest tak brzydko?*, Wydawnictwo „Polityki”, Warszawa 2012.

Richard Sennett, *Elastyczne miasto obcych sobie osób*, „Le Monde Diplomatique”, edycja polska, nr 10 (20)/2007.

Filip Springer, *Źle urodzone*. Reportaże o architekturze PRL-u, Wydawnictwo Karakter, Kraków 2011.

Helena Syrkus, *Ku idei osiedla społecznego: 1925–1975*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1976.

Coś, które nadchodzi. Architektura XXI wieku, pod red. Bogny Świątkowskiej, Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana, Warszawa 2012.

Ludwik Tomiałojć, *Percepcja ekologizmu w Polsce*, „Recykling idei” [online] dostępny w internecie: <http://recyklingidei.pl/tomialojc-percepcja-ekologizmu-w-polsce>

Robert Venturi, Denise Scott Brown, Steven Izenour, *Uczyć się od Las Vegas*, Wydawnictwo Karakter, Kraków 2013.

Jacek Wesołowski, *Miasto w ruchu. Dobre praktyki w organizowaniu transportu miejskiego*, Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź 2008.

Powrót do miasta, Manifest (nie) polityczny, Forum Rewitalizacji [online] dostępny w internecie: <http://www.rewitalizacjanadodrza.pl/index.php/rewitalizacja/publikacje-dotycze-rewitalizacji/128-publikacje-dotycze-rewitalizacji-powrot-do-miasta-manifest-nie-polityczny-forum-rewitalizacji.html>

Peter Zumthor, *Myslenie architektury*, Wydawnictwo Karakter, Kraków 2010.

—AUTORZY

Lech Mergler (ur. 1955 w Poznaniu)

Z wykształcenia inżynier elektroniki, z zawodu wydawca, redaktor i publicysta, z zamiłowania – działacz społeczny. Twórca i redaktor naczelny m.in. miesięcznika „Kurier Czytelniczy” (1994–2001), publikował w wielu czasopismach i w kilku książkach naukowych i popularnonaukowych. Jeden z założycieli ruchu i Stowarzyszenia My-Poznaniacy, współorganizator Kongresu Ruchów Miejskich, pomysłodawca i koordynator projektu Anty-Bezradnik miejski. Wcześniej opracował i wdrożył w Poznaniu projekt Biuro Demokracji Uczestniczącej. Członek zarządu i współzałożyciel Stowarzyszenia „Prawo do Miasta”.

Kacper Pobłocki (ur. 1980 w Bydgoszczy)

Antropolog i socjolog, pracownik Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Działalność społeczną rozpoczął w liceum, jako wicemarszałek Parlamentu Młodzieży Województwa Bydgoskiego. Za doktorat obroniony na Central European University w Budapeszcie otrzymał Nagrodę Prezesa Rady Ministrów. W 2009 przebywał na stażu w Center for Place, Culture and Politics przy Uniwersytecie Miejskim w Nowym Jorku (CUNY) a w 2010 wykładał studia miejskie na Uniwersytecie w Utrechcie. Publikował m.in. w Critique of Anthrpology czy Polish Sociological Review. W latach 2009-2013 członek Stowarzyszenia My-Poznaniacy. Koordynator merytoryczny i współorganizator pierwszego Kongresu Ruchów Miejskich, członek redakcji kwartalnika „Res Publica Nowa”. Jeden z założycieli oraz członek zarządu Stowarzyszenia „Prawo do Miasta”. Obecnie przygotowuje książkę pt. Łódź – biografia miasta.

Maciej Wudarski (ur. 1964 w Poznaniu)

Z wykształcenia inżynier mechaniki, przedsiębiorca w branży reklamowej. Działacz osiedlowy, społecznik, współzałożyciel i członek Zarządu Stowarzyszenia „Prawo do Miasta”, w którym zajmuje się polityką przestrzenną. Koordynator obywatelskiej kampanii wyborczej w wyborach samorządowych w 2010 roku. Wiceprzewodniczący Rady Osiedla Krzyżownik-Smochowice w Poznaniu – w ramach działalności w radzie zajmuje się przede wszystkim ochroną terenów zieleni w mieście. Żeglarz, po mieście porusza się rowerem.

–LISTA SKRÓTÓW UŻYWANYCH W KSIĄŻCE

BIP	Biuletyn Informacji Publicznej
KPA	Kodeks postępowania administracyjnego
KRS	Krajowy Rejestr Sądowy
MPU	Miejska Pracownia Urbanistyczna
MPZP	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
OOU	Obszar Ograniczonego Użytkowania
OS	Organizacja społeczna
PSG	Poznańskie Stowarzyszenie Golfowe
RO	Rada osiedla
SKO	Samorządowe Kolegium Odwoławcze
SKP	Stowarzyszenie Kupców Poznańskich
SM	Spółdzielnia mieszkaniowa
SUiKZP	Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego
UPZP	Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny
WUiA	Wydział Urbanistyki i Architektury
WZ	Warunki zabudowy (tzw. „wuzetki”)
ZDM	Zarząd Dróg Miejskich
ZKZL	Zarząd Komunalnych Zasobów Lokalowych
WWJP	Wydział Wspierania Jednostek Pomocniczych
BKRS	Biuro Kształtowania Relacji Społecznych

TYTUŁ:

Anty-Bezradnik przestrzenny: prawo do miasta w działaniu

AUTORZY

Lech Mergler
Kacper Pobłocki
Maciej Wudarski

REDAKCJA JĘZYKOWA i KOREKTA

Magdalena Malińska, Joanna Cieloch-Niewiadomska

© Fundacja Res Publica im. H. Krzeczковского 2013

© Lech Mergler, Kacper Pobłocki, Maciej Wudarski 2013

Warszawa, czerwiec 2013

PROJEKT GRAFICZNY i SKŁAD

 RZECZYOBRAZKOWE.PL

WYDAWCA

Biblioteka Res Publici Nowej
Fundacja Res Publica im. H. Krzeczковского
00-362 Warszawa, ul. Gałczyńskiego 5

Publikacja jest wynikiem projektu „Anty-Bezradnik przestrzenny”
realizowanego przez Stowarzyszenie MY-POZNANIACY,
finansowanego przez Fundację im. Stefana Batorego

ISBN: 978-83-935211-1-1

DRUK

Konińska Drukarnia Dzielowa
ul. Borowa 3
Żychlin k. Konina
62-571 Stare Miasto

Anty-Bezradnik Przestrzenny to zestaw narzędzi – intelektualnych oraz formalno-prawnych – które umożliwiają mieszkańcom upominanie się o swoje „prawo do miasta”. Napisany przez społeczników z ponadsześćdziesięcioletnim doświadczeniem, stanowi odpowiedź na powszechnie panującą bezradność w obliczu dominującego w Polsce „chaosu urbanistycznego”. Jest to opis mechaniki „gry o miasto” oraz możliwości włączenia się w nią przez mieszkańców. Pierwsza część książki przedstawia szereg pojęć, które mogą być pomocne w zrozumieniu „działania” współczesnych polskich miast; pokazuje logikę, która kryje się za pozornym bezładem polskiej przestrzeni. Druga część przedstawia szereg najistotniejszych problemów przestrzennych, a następnie opisuje dynamikę przeradzania się tych problemów w konflikty społeczne. Ostatnia część porządkuje i wyjaśnia istniejące regulacje prawne, które umożliwiają mieszkańcom uczestnictwo w dwóch najważniejszych ścieżkach kształtowania przestrzeni we współczesnej Polsce: w procedurach uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz postępowaniach administracyjnych związanych z wydawaniem tak zwanych warunków zabudowy.