

---

# Przestrzeń otwarta miasta pod presją rozwoju – przyczyny zjawiska i kierunki działań naprawczych – przypadek Mazowsza

---

Paulina Sikorska

---

## STRESZCZENIE

W artykule poruszono zagadnienie przestrzeni publicznych. Podjęto próbę ich zdefiniowania oraz wskazania roli, jaką odgrywają owe przestrzenie w tkance miejskiej i życiu mieszkańców. Szczególną uwagę zwrócono na problem marginalizacji i degradacji publicznych przestrzeni otwartych w województwie mazowieckim. Wśród powodów takiego stanu rzeczy wymieniono niekonsekwencje prawne, nieświadomość wagi i skutków podejmowanych decyzji oraz zwycięstwo wartości ekonomicznych nad społecznymi.

W artykule w sposób syntetyczny przedstawiono także regulacje dotyczące publicznych przestrzeni otwartych w dokumentach, prawie oraz zwyczajach UE i na świecie. Ponadto wskazano zjawiska najbardziej rzutujące na jakość przestrzeni, m.in. takie jak wygradzanie osiedli oraz suburbanizację.

W części końcowej przeanalizowano możliwości zahamowania procesu zawłaszczania publicznych przestrzeni otwartych, np. poprzez zmianę prawa, zmianę mentalności społeczeństwa oraz realizację konkretnych czynności planistycznych, przede wszystkim uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

---

## Wstęp

Przestrzeń otwarta miasta kształtuje praktykę zachowań i wyznacza ich granice. Może umożliwiać rozwój i otwierać umysł lub działać wręcz odwrotnie. Wspólna publiczna przestrzeń otwarta zachęca do nieformalnych spotkań i komunikowania się, a ponadto kształtuje wizerunek miasta.

Poszczególne koncepcje badawcze oraz szkoły naukowe wypracowują zazwyczaj swoje własne modele przestrzenne miast lub proponują modyfikacje starszych modeli [Więclawowicz 2007, s. 73]. Przełożenie ich na rzeczywiste zagospodarowanie przestrzenne, a także kształtujące się coraz to nowe mody w budownictwie i reklamie, przez ostatnie kilkadziesiąt lat spowodowały powstawanie w Polsce zróżnicowanej, często niespójnej i chaotycznej tkanki miejskiej. Nakładane nowe elementy zabudowy często niszczyły kolejne przestrzenie miejskie, przestrzenie, wśród których były te publiczne otwarte. Niedoceniane i nieuwzględniane w polityce krajowej, regionalnej i lokalnej, w planowanym rozwoju przestrzennym i społecznym miasta, zostały zepchnięte na dalszy plan, ustępując miejsca coraz to nowym inwestycjom komercyjnym. Zmarginalizowano fakt, że publiczna przestrzeń otwarta jest dobrem wspólnym i nieodnawialnym, że budynki można przebudować, natomiast odzyskanie przestrzeni wymaga dużo poważniejszych, skomplikowanych i długo-

trwałych zabiegów. Jednocześnie miasta zaczęły „rozpełzać”. Niekontrolowana i żywiołowa urbanizacja doprowadziła do powstania prawdziwych „molochów miejskich”, w których bezcelowym jest szukanie ładu i estetyki. Powodów takiego stanu rzeczy jest wiele. Nastąpił kryzys wartości oraz zaburzenie równowagi między tym, co publiczne, a tym, co indywidualne. Postępująca prywatyzacja terenów jest m.in. wynikiem gry ekonomicznej oraz niezaspokojonych potrzeb dotyczących podwyższania indywidualnych warunków mieszkaniowych. W diagnozie projektu dokumentu *Polska Polityka Architektoniczna* w pkt. 2. zapisano: *Na znacznej części obszarów zurbanizowanych nie ma skoordynowanego planowania przestrzennego, co skutkuje brakiem wielowątkowych kompozycji urbanistycznych. Tereny miast, a szczególnie peryferie, rozrastają się chaotycznie. Rozgardiasz budowlany i agresywne reklamy niszczą krajobraz. Podstawowe narzędzie planowania: „miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego” nie jest stosowane. Władze samorządowe często nie są zainteresowane tworzeniem prawa miejscowego, co sprzyja doraźnym jednostkowym interesom prowadząc do niszczenia przestrzeni*<sup>1</sup>. Architekt S. Kuryłowicz wskazuje także na inne czynniki chaosu przestrzennego w Polsce: *Przyczyna tkwi głębiej. W znacznej mierze wynika z nieumiejętności porozumienia się i uznania racji innych niż nasze własne i racji wyższych niż istotne dla jakiś grup interesów w dniu dzisiejszym* (Polak, Kuryłowicz, 2008).

Niniejszy artykuł ma na celu wskazanie głównych czynników powodujących degradację i pomniejszanie publicznych przestrzeni otwartych. Ponadto wspomniano w nim o roli, jaką pełnią publiczne przestrzenie otwarte, m.in. łączące mieszkańców oraz pozwalające im się identyfikować z miastem. Nazywane są one często „sercem miasta”, bez względu na swoje położenie, ponieważ ożywiają miasto. Dobra przestrzeń publiczna to taka, która „żyje” wśród mieszkańców, gdzie ludzie przychodzą, bo lubią<sup>2</sup>.

Ponadto przestrzeń, jako element krajobrazu, jeśli posiada atrakcyjną formę, może stanowić ciekawy element widokowy i stać się także miejskim krajobrazem „pocztówkowym”. Miasto musi bowiem zaspokajać emocjonalne, intelektualne, ale też estetyczne potrzeby swoich mieszkańców. W artykule starano się pomóc to zrozumieć.

## Przestrzeń otwarta/publiczna

### Definicja i znaczenie otwartych przestrzeni publicznych w kontekście współczesnych przemian

W powszechnym użyciu istnieje wiele klasyfikacji przestrzeni, zależnych od punktu odniesienia (zależnie, z jakiej perspektywy rozważa się zagadnienie przestrzeni, np. poprzez socjologię, psychologię, urbanistykę, budownictwo, architekturę itp.).

B. Jałowicki i M. Szczepański, w pokaźnym opracowaniu *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, przyjmują, iż przestrzeń, w której żyje człowiek, posiada charakter wie-

<sup>1</sup> *Polska Polityka Architektoniczna Polityka jakości krajobrazu, przestrzeni publicznej, architektury*, projekt dokumentu wersja z dnia 19 września 2008 roku, s. 5.

<sup>2</sup> Według T. Markowskiego, ogłaszającego wyniki konkursu na najlepiej zagospodarowaną przestrzeń publiczną w Polsce w 2007 roku, zorganizowanego przez Towarzystwo Urbanistów Polskich we współpracy ze Związkiem Miast Polskich, pod patronatem Ministra Infrastruktury.

lostopniowego kontinuum, zaś jej klasyfikacja dokonywana jest na wielu osiach semantycznych, jak na przykład bezpieczne – niebezpieczne, wygodne – niewygodne, uporządkowane – nieuporządkowane, bliskie – dalekie, wewnętrzne – zewnętrzne [Jałowicki, Szczepański 2006, s. 362].

Najprostszy i powszechnie stosowany podziałem jest podział na przestrzeń otwartą i zamkniętą. Zgodnie z definicją zamieszczoną w internetowym słowniku języka polskiego PWN – otwarta przestrzeń<sup>3</sup> to teren odkryty, niezabudowany i nieporośnięty drzewami. Przestrzeń zamknięta to obszar czymś ograniczony, np. ścianami, dachem, murem, płotem itp. Zaznaczyć jednak należy, że w grupie „zamknięte” istnieje wiele podgrup przestrzeni – od całkowicie zamkniętych dla osób postronnych, poprzez mniej restrykcyjne ograniczenia.

W podziale przestrzeni miejskiej istnieją 3 podstawowe kategorie: przestrzeń publiczna – ulice, place, skwery, parki oraz przestrzeń półpubliczna – nazywana również przestrzenią sąsiedzka i półprywatna. Ostatni rodzaj to przestrzeń prywatna – należąca do pewnej grupy osób lub podmiotów.

Słownik języka polskiego PWN ‘publiczny’<sup>4</sup> definiuje jako – dostępny lub przeznaczony dla wszystkich. Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>5</sup>, obszar przestrzeni publicznej – to obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

W. Bonenberg przestrzeń publiczną traktuje jako pierwotny składnik struktury urbanistycznej. Tworzy ona osnowę, która wiąże fizyczną strukturę tkanki miejskiej z organizacją społeczną. Wygląd przestrzeni publicznej jest rezultatem połączenia architektury, norm i zwyczajów społecznych oraz aktywności inwestycyjnej. Unikalny charakter przestrzeni publicznych wywodzi się z „procesu urbanistycznego”, który w wyniku skomplikowanych zależności społecznych, politycznych i technicznych, połączonych z inwencją mieszkańców, generuje formę miasta. Przebiega on ze zmienną intensywnością, czasami jest napędzany skoordynowaną działalnością planistyczną, czasami jest wynikiem spontanicznego rozwoju. Ale bez względu na to, czy jest wynikiem przedsięwzięć żywiołowych, czy rezultatem pracy planistów, kreuje określoną postać przestrzeni publicznej [Bronenberg 2008, s. 17-21]. Przykładami przestrzeni publicznych są drogi i ulice, place miejskie czy różne stale dostępne budowle i budynki stanowiące własność publiczną. Przestrzeniami publicznymi są też zwykle różne formy krajobrazu przyrodniczego stanowiące własność państwową lub gminną. Ponadto przestrzeniami publicznymi mogą stać się czasowo przestrzenie budynków użyteczności publicznej, jak np. pasaże centrów handlowych, hole kinowe, dworcowe, hale targowe, muzealne lub inne miejsca udostępniane publicznie przez właściciela lub zarządcę w określonym czasie, np. prywatne parkingi czy ogrodzone parki lub ogrody. Jednak, jak wspomniano wcześniej, zaznaczyć należy, że mogą stać się nimi tylko czasowo, co uzasadniono poniżej.

<sup>3</sup> <http://sjp.pwn.pl/lista.php?co=otwarta+przestrze%F1>, na dzień 16 grudnia 2009 roku

<sup>4</sup> <http://sjp.pwn.pl/lista.php?co=publiczny>, na dzień 16 grudnia 2009 roku

<sup>5</sup> Z 27 marca 2003 roku, Dz. U. z dnia 10 maja 2003 roku z późn. zm.

Terminem 'przestrzeń półpubliczna' określa się przestrzeń przynależną do pewnej grupy społecznej. W skali mikro bywa również nazywana przestrzenią sąsiedzką, czyli taką, która bezpośrednio towarzyszy miejscu zamieszkania. Przykładem przestrzeni półpublicznych są galerie handlowe. W galerii handlowej preferowani są klienci tzn. siła nabywczą. Biedaków i pijanych nie wpuszcza się lub zdecydowanie wyprasza. Nie można w nich biegać, siadać na podłodze, nie można wjechać rowerem, na desce lub na rolkach. Nie prowadzi się zwierząt. Przestrzeń publiczna to taka, do której może wejść nawet żebrak, która pozwala czuć się swobodnie. Galerii do takiej zaliczyć nie można.

W kontekście wyżej wymienionych definicji łatwo wysnuć wnioski, że przestrzeń publiczna jest w wielu przypadkach przestrzenią otwartą, z której wypływa i z którą się przenika. I tylko z tego punktu widzenia będzie ona rozpatrywana w niniejszym artykule. Za przestrzeń otwartą uznano tu przestrzeń ogólnodostępną, niewydzieloną płotami, murami, do której dostęp mają wszyscy, bez względu na narodowość, status materialny, kolor skóry, wyznanie itp. Otwartą traktuje się jako nieograniczoną czy też wygradzoną, którą można bez problemu przemierzać. Jest to więc zarówno przestrzeń otwarta na przedmieściach i wokół miast, jak również przestrzeń publiczna w centrach miast<sup>6</sup>. Nie wykluczono z pojęcia publiczne przestrzenie otwarte obszarów porośniętych drzewami (powyżej otwarta przestrzeń – to teren odkryty, niezabudowany i nieporośnięty drzewami). Krajobraz przyrodniczy jest nieodłącznym elementem przestrzeni publicznych, a przyrodnicze tereny otwarte pełnią ważne funkcje w kształtowaniu przestrzeni, zwłaszcza dużych miast i ich otoczenia. Wpływają one na stan zdrowia fizycznego i psychicznego człowieka, ponieważ są miejscem aktywnego wypoczynku i regeneracji psychicznej mieszkańców [Degórska 2004, s. 142].

Obok ogólnej definicji publicznej przestrzeni otwartej można wspomnieć o jej roli i znaczeniu. Z tego względu przeprowadza się wiele klasyfikacji i systematyzacji rodzajów takiej przestrzeni. Najczęściej dokonuje się ich w oparciu o pełnione różnorodne funkcje, m.in.:

- społeczne (miejsca spotkań, administracyjne),
- przyrodniczo-krajobrazowe (rekreacyjne, sportowe, konsumpcyjne),
- kulturowe (miejsca martyrologii, symboliczne).

Obecnie w dobie globalizacji i powszechnej komercjalizacji coraz głośniejszą mówi się o kryzysie publicznej przestrzeni otwartej. Kryzys dotyka także publicznych przestrzeni otwartych w Polsce, zwłaszcza w Warszawie. Każdy metr obszaru miasta ma wysoką cenę i nie mówi się tu o cenie społecznej czy estetycznej. Wartości materialne powodują, że o pozostałych się zapomina. Przestrzenie są bezkarnie zagarniane oraz niszczone, a powstały chaos nie jest problemem garstki sfrustrowanych estetów. Jej stan świadczy o kulturze kraju i poziomie rozwoju estetycznego zamieszkującego go społeczeństwa, dobitniej niż ilość teatrów czy muzeów [Rutkiewicz, 2008]. Jak podkreślono w artykule *Przestrzeń publiczna w osiedlach mieszkaniowych*, większość tych problemów wynika z braku rozeznania potrzeb i znaczenia, jakie przestrzeń publiczna ma dla społeczności [Degórska 2004, s. 17].

<sup>6</sup> Pomimo iż *Mały Słownik Urbanistyczny* wydany przez Instytut Urbanistyki i Architektury w Warszawie w 1969 roku na s. 66, definiując teren otwarty, wskazuje: *Do terenów otwartych nie zalicza się niezabudowanych przestrzeni otaczających budynki i pełniących wraz z nimi funkcje mieszkania, produkcji i usług. Całość terenów miejskich dzieli się na tereny zabudowy i tereny otwarte.*

Z tego względu pojawia się konieczność walki o zachowanie i poprawę stanu tych przestrzeni, które istnieją oraz tworzenie nowych, sprzyjających zarówno kontaktom społecznym, jak i wpływającym na harmonie i ład.

Bardzo ważnym wątkiem poruszonym przy okazji problemu przestrzeni publicznej jest próba odpowiedzi na pytanie, czy jest ona obszarem swobody, czy raczej limitowanych i określonych regułami zachowań [Sekuła 2006, s. 93]. Wymagałoby to jednak znacznie szerszych rozważań i zostało tylko w niewielkim stopniu poruszone w niniejszym opracowaniu.

### **Problematyka otwartej przestrzeni publicznej w dokumentach, prawie oraz zwyczajach UE i na świecie**

Kwestie dotyczące zagadnienia przestrzeni otwartych (publicznych) nie są objęte prawem Unii Europejskiej, co wynika z braku prawa europejskiego bezpośrednio dotyczącego zagospodarowania przestrzennego w poszczególnych państwach. Kwestie takie reguluje prawo krajowe. Nie mniej, traktując przestrzenie otwarte w kontekście szeroko pojętego zrównoważonego planowania miast i wsi, można odwołać się do dokumentów takich, jak: *Agenda Terytorialna*<sup>7</sup> i *Karta Lipska*<sup>8</sup>, mówiące o zrównoważonym rozwoju i poruszające aspekty społeczne. Wśród priorytetów *Agendy* znalazły się takie, które poruszają kwestie miasta, tj. Priorytet 1. *Wzmocnienie policentrycznego rozwoju oraz innowacji poprzez tworzenie sieci współpracy regionów miejskich i miast* oraz Priorytet 2. *Nowe formy partnerstwa i zarządzania terytorialnego pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi*.

*Karta Lipska* zachęca do traktowania problemów polityki rozwoju miejskiego jako działań, które nie mogą obejmować pojedynczego miasta. Proces decyzyjny powinien uwzględnić zintegrowane podejście, również pod względem przedmiotowym. Miasta są widziane jako punkty kształtujące spójność terytorialną. W tym celu pomocne byłoby łączenie miast na szczeblu europejskim.

Ponadto wśród dokumentów europejskich, poruszających zagadnienia zrównoważonego rozwoju miast, są: *Zielona Księga*<sup>9</sup> wskazująca, aby polityka regionalna rządów państw członkowskich dążyła do równoważenia potencjałów miejskich w układach policentrycznych. *Nowa Karta Ateńska. Wizja miast XXI wieku*<sup>10</sup>, która ma ukierunkować spójne działania na rzecz stworzenia sieci powiązań między miastami Europy na wszystkich szczeblach hierarchii miast i we wszystkich dziedzinach. Ważnym narzędziem ochrony tych elementów przyrodniczej i kulturowej spuścizny ma być planowanie przestrzenne, które odgrywać ma również kluczową rolę w kształtowaniu nowych otwartych terenów powiązanych z tkanką zabudowy miejskiej. Dodatkowo dokument porusza kwestie utrzymania i ochro-

<sup>7</sup> *Territorial Agenda for the European Union* (TAEU), przyjęta na Nieformalnym Spotkaniu Ministrów Państw Członkowskich UE ds. Spójności Terytorialnej i Rozwoju Miast 24 i 25 maja 2007 roku w Lipsku.

<sup>8</sup> *Leipzig Charter on Sustainable European Cities* (LC), przyjęta w Lipsku, w dniach 24-25 maja 2007 roku i zatwierdzona przez Komitet Europejski Rady Ministrów w dniu 15 czerwca 2007 roku.

<sup>9</sup> *Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength*, przyjęta przez Komisję Europejską 6 października 2008 roku.

<sup>10</sup> *The New Charter of Athens*, przyjęta w Lizbonie 20 listopada 2003 roku.

ny sieci terenów otwartych i rolniczych na obrzeżach miast (co ma zasadnicze znaczenie dla utrzymania równowagi ekologicznej). *Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego*<sup>11</sup> to dokument przedstawiający plany i perspektywy zagospodarowania przestrzennego obszaru Unii Europejskiej, uwzględniający również obszar krajów stowarzyszonych. Jako główne wytyczne dla polityk przestrzennych krajów UE wskazuje on rozwój zrównoważonego i policentrycznego systemu sieci miast oraz nowe relacje pomiędzy terenami miejskimi i wiejskimi. *Europejska Konwencja Krajobrazowa*<sup>12</sup> to dokument powstały w trosce o osiągnięcie trwałego i zrównoważonego rozwoju opartego na zrównoważonych i harmonijnych relacjach pomiędzy potrzebami społecznymi, działalnością gospodarczą i środowiskiem. Dokument ten zakłada, że krajobraz jest ważną częścią jakości życia ludzi zamieszkujących wszędzie: w obszarach miejskich i na wsi, na obszarach zdegradowanych, jak również w obszarach o wysokiej jakości, na obszarach uznawanych jako charakteryzujące się wyjątkowym pięknem, jak i w obszarach pospolitych.

Zważywszy, że zapisy w dokumentach europejskich są dość pobieżne i ogólne, na świecie, jak i w Europie można znaleźć dobre przykłady wydzielenia i zagospodarowania przestrzeni publicznych, jak też zapisy ustawowe czy przyjęte normy prawne. Przykłady te mogą stanowić doskonałe źródło do czerpania rozwiązań dla rządu Polski, jak i dla poszczególnych władz samorządowych.

Przykładów, z których warto korzystać, jest wiele. Poniżej przytoczono tylko wybrane. Jednym z lepszych jest przykład miasta Nowy Jork, które zapowiedziało i rozpoczęło działania w celu stworzenia programu, mającego na celu zapewnienie, że każdy nowojorczyk w ciągu 10-minutowego spaceru dotrze do wysokiej jakości otwartej przestrzeni. Ponadto na Manhattanie władze miasta, wydając pozwolenie na budowę, zachęcały inwestorów, by części swoich terenów nie grodzili, tylko urządzali publicznie dostępne place. Powstały tzw. *plaza*, kieszenie przestrzeni publicznej [Bartoszewicz, Jarecka 2008].

W Barcelonie odnowiono system skwerów i placów, ze szczególnym uwzględnieniem okolic wioski olimpijskiej Vila Olimpia oraz dzielnic takich, jak Nou Barris, Horta i Poblenou. Dzięki inicjatywom miasta, zapomniane miejsca zyskały nowe oblicza i stały się ważnymi punktami na mapie życia społecznego Barcelony.

W Kopenhadze od 1962 roku powierzchnia przestrzeni pieszej miasta zwiększyła się siedmiokrotnie. Najważniejszym zadaniem dla urbanistów było przeobrażenie Stroget, głównej ulicy miasta i Rynku Głównego. Dzięki podjętym działaniom zwiększyła się liczba turystów odwiedzających stolicę Danii, liczba teatrów, muzeów, restauracji i barów, a Kopenhaga stała się powszechnie znana jako miasto rowerzystów.

W Lyon na początku lat 90. XX wieku został rozpoczęty program rewitalizacji przestrzeni publicznych. Sprawił on, że miasto zupełnie zmieniło swój wizerunek. Przełożyło się to na podwyższenie jakości życia jego mieszkańców i wzrost liczby turystów. Do największych

<sup>11</sup> *European Spatial Development Perspective (ESPD)*, przygotowana przez Komitet do Spraw Planowania Przestrzennego przyjęta w Poczdamie w 1999 roku.

<sup>12</sup> *European Landscape Convention*, Dz. U. z dnia 29 stycznia 2006 roku, *European Treaty Series (ETS)/Série des traités européens (STE)* Nr 176, sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 roku, weszła w życie w dniu 1 marca 2004 roku.



projektów należały modernizacje Place des Terraux i Place du 8 mai 1945<sup>13</sup>. Ponadto liczne inicjatywy powodujące powstawanie ciekawych miejsc publicznych były i są w Paryżu, Londynie i w Berlinie.

Poza możliwością korzystania z dobrych przekładów już istniejących publicznych przestrzeni otwartych na świecie, istnieją zasady, z którymi warto się zapoznać. Anglicy mają tzw. *Regional Planning Act*<sup>14</sup>. Odpowiednik naszego wojewody sprawdza, czy projekt planu zagospodarowania, który ma wprowadzić zabudowę na nowe tereny, jest poparty odpowiednią analizą. Władze lokalne nie mogą według własnego widzimisię planować rozwoju miasta na terenach dotąd niezurbanizowanych. W Belgii regiony (Flandria, Walonia i miasto Bruksela) posiadają kompetencje w zakresie mieszkalnictwa, planowania urbanistycznego, rewitalizacji, rozwoju gospodarczego i środowiska, co znacznie ułatwia ich racjonalne planowanie. Podobnie jest w Holandii, gdzie polityka miejska realizowana jest na dwóch szczeblach: centralnym i miejskim<sup>15</sup>.

W Polsce od jakiegoś czasu coraz częściej myśli się oraz podejmuje działania w tworzeniu publicznych przestrzeni otwartych. Jako dobre przykłady wskazać można np. dach Biblioteki Uniwersytetu Warszawskiego, Krakowskie Przedmieście w Warszawie, deptak nadmorski w Trójmieście, Park im. Ronalda Reagana w Gdańsku, Plac Bohaterów Getta w Krakowie. Są to jednak punktowe działania, a nie spójna koncepcja tworzenia zagospodarowania publicznych przestrzeni otwartych w tkance miejskiej i wymagają podjęcia kolejnych kroków.

### **Podejście do otwartej przestrzeni publicznej w dokumentach, prawie polskim i regionalnym na przykładzie Mazowsza**

Trzeba zwrócić uwagę, że w Polsce, w przeciwieństwie do większości krajów zachodniej Europy, mamy do czynienia faktycznie tylko z jednym poziomem planowania przestrzennego. Są to uchwalane przez gminy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które nie muszą nawet obejmować obszaru całej gminy czy miasta, a w praktyce bardzo często powstające plany obejmują od kilku do kilkunastu działek. Brak jest dokumentów zwanych na świecie master planami, a w Polsce planami strategicznymi czy też strukturalnymi, które pozwoliłyby na ściślejsze powiązania problemów rozwoju gospodarczego, ochrony środowiska i planowania przestrzennego poprzez formułowanie długofalowych celów. Co więcej, planów może w ogóle nie być, a decyzje dotyczące pojedynczych lokalizacji inwestycji wydawane są przez wójtów i burmistrzów w postaci ustalania tzw. warunków zabudowy lub warunków lokalizacji inwestycji celu publicznego. Ten tryb działania, będący w krajach cywilizowanych wyjątkiem, w Polsce stał się regułą i jest powodem niestęchanie szkodliwej, niekontrolowanej urbanizacji.

<sup>13</sup> Informacje pojawiające się w Internecie przy okazji realizacji projektu Katowice na Warsztacie, 16-18 października 2008 roku; [http://www.katowicenawarsztacie.pl/materialy/Warsztaty\\_w\\_Katowicach\\_opis.pdf](http://www.katowicenawarsztacie.pl/materialy/Warsztaty_w_Katowicach_opis.pdf) z 13 września 2009 roku.

<sup>14</sup> *Planning and Compulsory Purchase Act 2004*, [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2004/ukpga\\_20040005\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2004/ukpga_20040005_en_1).

<sup>15</sup> Polityka miejska wybranych krajów członkowskich Unii Europejskiej, [http://www.sopot.pl/eGmina/pl/cityzone/Dla\\_przedsiębiorczych/Rewitalizacja/rewitalizacja\\_download/polityka\\_miejska\\_rozwoj\\_obsz.\\_zurb.ppt](http://www.sopot.pl/eGmina/pl/cityzone/Dla_przedsiębiorczych/Rewitalizacja/rewitalizacja_download/polityka_miejska_rozwoj_obsz._zurb.ppt) z dnia 13 września 2009 roku.

Plany wojewódzkie czy też *Krajowa koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*<sup>16</sup> praktycznie odgrywają małą rolę. Koncepcja wyznacza jedynie kierunki przestrzennego zagospodarowania kraju oraz wskazuje dokumenty planistyczne uchwalane na szczeblu wojewódzkim, tj.: strategię rozwoju województwa, plan zagospodarowania przestrzennego województwa, wieloletnie programy wojewódzkie, priorytety współpracy zagranicznej województwa. Żaden z wymienionych wyżej dokumentów nie jest jednak aktem prawa miejscowego i nie narusza uprawnień gmin.

Aktualnie obowiązująca ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>17</sup> nie panuje nad gospodarką przestrzenną. Wprawdzie ustawa określa zasady kształtowania polityki przestrzennej, deklaruje obowiązek uwzględniania w planowaniu i gospodarowaniu przestrzenią pewnych zasad, ale deklaracja ta nie jest poparta możliwością pełnego wyegzekwowania tych wymagań.

Brakuje planów ogólnych, wyznaczających główne kierunki rozwoju przestrzennego, a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie jest prawem miejscowym. Ponadto ustawa ta daje możliwość zabudowy na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, które nie muszą być zgodne ze studium i często są wynikiem uznaniowości urzędników.

Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych (z dnia 3 lutego 1995 roku), zmieniona ustawą o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z dnia 19 grudnia 2008 roku, która miała przyspieszyć rozwój gospodarczy i inwestycyjny w miastach, wprowadziła zagrożenie zwiększenia chaosu i nieładu. Wszystkie grunty rolne stanowiące użytki rolne położone w granicach administracyjnych miast zostały wyłączone spod ochrony przewidzianej ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W przypadku gleb pochodzenia organicznego klas IV, IVa, IVb, V i VI położonych poza obszarem miast wnioski inwestora o wyłączenie takich terenów z produkcji rolnej jest wiążący dla starosty, a wydawana przez niego decyzja ma walor deklaratoryjny.

Analizując dokumenty na poziomie regionalnym i lokalnym na przykładzie województwa mazowieckiego i Warszawy, regulujące planowanie i zarządzanie przestrzenią miejską, wskazać należy te podstawowe, tj. plany zagospodarowania oraz strategie.

*Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego* (z 2004 roku) obejmuje zespół działań zmierzających do przekształcenia struktury funkcjonalno-przestrzennej województwa, transponujących ustalenia *Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego* na układ *Planu*. *Plan* ten obejmuje jednak politykę przestrzenną województwa, ustalającą zasady organizacji struktury przestrzennej, a nie konkretne rozwiązania planistyczne, w tym ochrony przestrzeni otwartych. Nie jest też, jak wspomniano wcześniej, prawem regionalnym.

*Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2020* zawiera zapisy dotyczące konieczności uporządkowania przestrzeni województwa oraz ochronę krajobrazu, zawarte głównie w celu 3. *Stymulowanie rozwoju funkcji metropolitalnych Warszawy*, celu 3.3. *Przeciwdziałanie degradacji krajobrazu i środowiska przyrodniczego OMW* oraz celu 3.4. *Zahamowanie narastania chaosu w przestrzennym zagospodarowaniu stolicy i jej otoczeniu*. Przy czym cele te nie odnoszą się

<sup>16</sup> Ogłoszona w Monitorze Polskim z dnia 16 sierpnia 2001 roku.

<sup>17</sup> Z dnia 27 marca 2003 roku, Dz.U.2003.80.717 z póź. zm.



bezpośrednio do regulacji i zahamowania narastających negatywnych zjawisk przestrzennych w województwie mazowieckim, ale wskazują pośrednie działania mające doprowadzić do regulacji zachowań przestrzennych rozwijającej się urbanizacji.

*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy* zakłada, że uwaga powinna być skupiona na jakości urbanistycznej i ochronie środowiska kulturowo-przyrodniczego, podporządkowując działania osiągnięciu takich zmian krajobrazu miejskiego, które podkreślą i wyeksponują elementy kształtujące indywidualny wizerunek miasta i stanowiące o jakości przestrzeni miejskiej.

Studium skupia się na usuwaniu skutków ułomnej urbanizacji lat 1949-1989, wskazuje tereny do zabudowy, ale nie nakreśla ogólnej przestrzennej koncepcji Warszawy jako aglomeracji. Ponadto wzmacnia monocentryczny model struktury izolującej miasto od jego otoczenia szeroką strefą przedmieść; pogłębia wbrew zasadzie umacniania spójności miasta, dychotomię „śródmieście – peryferie”. Nie określa też sposobu kształtowania wielofunkcyjnego, różnorodnego, ale czytelnego centrum oraz zasad ochrony kształtowania publicznych przestrzeni otwartych.

*Spoleczna Strategia Warszawy. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych 2009-2020* (grudzień 2008) odnosi się nie tylko do sytuacji obecnej, ale także do zjawisk i ich wzajemnych relacji z dalekiej niekiedy przeszłości. Ukazując problemy i wyzwania społeczne, prezentuje także możliwości rozwiązywania problemów, pokonywania trudności i szanse rozwoju potencjału miasta. Rysuje perspektywy dobrego życia i rozwoju człowieka. Porusza kwestie bezmyślnie rozprzedawanych inwestorom przestrzeni publicznych Warszawy (w skali całego miasta, dzielnic i osiedli), odwołując się przy tym m.in. do nieskutecznych rozwiązań prawnych. Ponadto wskazuje, iż Warszawie brakuje wyrazistej wizji przestrzennego rozwoju metropolitalnego, a studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin w otoczeniu Warszawy stanowią często zbiór niepowiązanych ze sobą dokumentów. Ponadto strategia wskazuje podstawy tworzenia dobrego miasta, uwzględniając najważniejsze procesy społeczne i gospodarcze.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, będące jedynym dokumentem o mocy prawnej, pokrywają ok. 20% stolicy. Poza tym bardzo często granice poszczególnych mpzp przebiegają przez osie ulic będące publicznymi przestrzeniami otwartymi, rozdzielając je odmiennymi wizjami zagospodarowania narzucanymi przez projektantów.

Problem przestrzeni poruszany jest w pewnej skali w czternastu mikroprogramach rewitalizacji stanowiących załącznik do *Programu Rewitalizacji m.st. Warszawy*. Działania w nich zaplanowane wynikają jednak bardziej z możliwości wykorzystania funduszy unijnych niż prowadzonej polityki w tym zakresie.

## **Publiczne przestrzenie otwarte w województwie mazowieckim na przykładzie Warszawy i jej otoczenia**

W niniejszym artykule nie starano się stwarzać dla Warszawy oddzielnej definicji publicznych przestrzeni otwartych, od tej, którą przyjęto na wstępie, tzn. za publiczną przestrzeń

otwartą uznano przestrzeń ogólnodostępną, niewydzieloną płotami, murami, do której dostęp mają wszyscy, bez względu na narodowość, status materialny, kolor skóry, wyznanie itp. o różnej porze dnia i nocy. A więc mówiąc o warszawskich przestrzeniach otwartych, mówimy zarówno o przestrzeniach na obrzeżach miast, jak i przestrzeniach publicznych w centrum. Wynika to z chęci przedstawienia całości zagadnienia dotyczącego degradacji przestrzeni otwartych.

W województwie mazowieckim istnieje ogromna ilość przestrzeni otwartych, do których zaliczyć można m.in. ulice, place, skwery, tereny podmiejskie oraz tereny wiejskie i rekreacyjne.

W przedmiotowym artykule skupiono się na publicznych przestrzeniach otwartych w stolicy i jej okolicach. Uzasadniono to faktem, iż Warszawa, a wręcz cała metropolia, ze względu na swój najdynamiczniejszy w kraju rozwój społeczno-gospodarczy, narażona jest na rozwój zjawisk negatywnych, tzn. suburbanizacji i gettoizacji miast. Przestrzenie otwarte narażone są tu najbardziej na presję rozwoju urbanistycznego, a także tu dochodzi do ich największej degradacji.

Pomimo zmniejszenia obszaru publicznych przestrzeni otwartych do Warszawy i jej najbliższej okolicy, w definiowaniu ich nadal jest pewien kłopot. Nie tylko ze względu na różnorodność i mnogość ich występowania oraz lokalizację (dzielnica – centrum – periferia – podwarszawskie miasta i wieś), ale także ze względu na odmienne podejścia do tego tematu. Wspomina o tym E. Sekuła w artykule *Jak wam się podoba... Warszawa jako metropolia Trzeciego Świata* [Sekuła 2006, s. 54-104]. Autorka nawiązuje do różnego postrzegania warszawskiej przestrzeni wśród różnych jej środowisk (urzędników, badaczy, projektantów i mieszkańców), rozważając: *nie tylko wychodzą oni z różnych założeń, nie tylko porozumiewają się innymi zgoła językami, lecz także – a może przede wszystkim – mimo pozorów wspólnoty tematycznej wszyscy rozmawiając o Warszawie, mówią o zupełnie innych kwestiach (...)*. Naczelny architekt wskazuje, że *warszawska przestrzeń publiczna to nie tylko podłoga, tej przestrzeni (...) również domy, których przeznaczenie jest bardzo publiczne, należą do przestrzeni publicznej. Tu mam na myśli takie budynki jak wyższe szkoły, Pałac Kultury*. Socjolog D. Hyc definiuje: *Przestrzeń publiczna powstawała pomiędzy budynkami naturalnie; jednocześnie wskazuje, że Warszawa ma miejsca, ale nie ma przestrzeni*. Inne podejście prezentuje architekt J. Królikowski: *Przestrzeń miasta (...) może być lepsza lub gorsza, ale jest przede wszystkim przestrzenią dialogu międzyludzkiego i jest wyrazem kultury społecznej* [Sekuła 2006, s. 85, 92].

### **Koncepcje zachowania przestrzeni publicznych/otwartych w województwie mazowieckim – niedokończone, niezrealizowane, nieutrzymane (kliny zieleni, miasta-ogrody, strefy funkcjonalne)**

Warszawa nie zawsze była brzydka, w sensie chaosu przestrzennego, na co wskazują pojedynczy świadkowie jej historii przed i powojennej, jak również stare zdjęcia i mapy przedstawiające harmonijne równe kwartały ulic urozmaicone zielenią. Nie tylko budowano mądre miasto, ale też mądrze planowano jego dalszy rozwój, w powiązaniu z obszarami otaczającymi, uwzględniając zachowanie i ochronę, a także powstawanie nowych publicz-

nych przestrzeni otwartych. Takie podejście dominowało również po wojnie, kiedy miasto na nowo powstawało z popiołów. *Warszawa była odbudowywana z założeniem, że cały jej organizm ma charakter publiczny, a poziom dostępności przestrzeni jest zróżnicowany względami porządkowymi, bezpieczeństwem lub interesem władzy* [Chmielewski 2002, s. 35].

Wiele planów i projektów przetrwało do dziś, niektóre udało się zrealizować. Do ciekawszych koncepcji należą wymienione poniżej.

Modernistyczne próby budowy – miasta-ogrodu, koncepcja miasta satelickiego, osiedla oddalonego od centrum miasta, charakteryzującego się niską, luźną zabudową oraz znacznym udziałem terenów zielonych w ogólnej powierzchni miasta (według teorii Ebeneзера Howarda), np. Utrata, Młociny, Ząbki, Podkowa Leśna, Milanówek, Konstancin Jeziorna, Komorów, Ostoja Pęcinka pod Pruszkowem.

Planowano i wdrażano strefowanie miasta, oparte na ścisłej segregacji funkcji zgodnie z założeniami teorii Le Corbusiera. Kierunki uwzględniające strefowanie zamieszczone były w planach Warszawy: w planie 1961 roku – idea pasmowo-promienistego rozwoju miasta. Plan z jednej strony wskazywał tereny zabudowy miejskiej również poza granicami Warszawy, a z drugiej generalizował ustalenia wykonanych dla wszystkich dzielnic ogólnych planów etapowych i kierunkowych. W ramach tego wyznaczono kształtowanie pierścieni wielkich osiedli mieszkaniowych wokół śródmiejskiej części miasta oraz pasm mieszkaniowych wychodzących poza granice miasta. W planie 1969 roku – umocnienie segregacji funkcjonalnej terenów. Ponadto wychodzące ze śródmieścia pasma podzielono na rozwojowe, czyli mające szanse intensywnego zagospodarowania (legionowski, wołomiński, ursynowsko-piaseczyński i pruszkowski) i rozwojowe, do których zakwalifikowano pasma istniejące, zainwestowane ekstensywnie, niedające szans na doinwestowanie w pożądaną skalę i w pożądaną sposób (czyli zabudową wielorodzinną). Zadaniem pasm było przeciwdziałać rozproszaniu się miasta. W planie z 1982 roku – dla poprawy sytuacji mieszkaniowej w mieście przeznaczono wiele tysięcy hektarów rolnych, co wyznaczało obszar rozwoju, zapobiegając w pewnym stopniu jego niekontrolowanej żywiowości.

Inną inicjatywą było racjonalne gospodarowanie przestrzenią zgodnie z zapisami *Karty Ateńskiej* z 1933 roku (zgodnie z nimi warunki życia w mieszkaniach musiały być odpowiednie, tzn. zapewniające odpowiednie światło, przestrzeń, dostęp do zieleni, przestrzenie musiały przylegać do obszarów mieszkaniowych oraz jako przestrzeń rekreacyjna należeć do całego miasta). Wprowadzał je plan dla Warszawy z 1947 roku. W dokumencie tym były zapisy o podziale obszaru miasta na ułożone pasma terenu dla mieszkalnictwa i wypoczynku, tereny pracy oraz tereny transportu (z *Karty Ateńskiej: cykl funkcji codziennych: mieszkać, pracować, odpoczywać będzie uregulowany przez urbanistykę*) z pasmami zieleni pomiędzy dzielnicami (z *Karty Ateńskiej: należy wymagać, aby antyzdrowotne kompleksy domów zostały zburzone i zastąpione pasmami zieleni*).

Koncepcja klinów zieleni czy tzw. klinów nawietrzających to pojęcie, które weszło na trwałe do urbanistyki warszawskiej, budząc jednak dotąd wiele kontrowersji, a nawet emocji. Ma ono swój początek w *Szkicu Planu Regulacyjnego Warszawy* z 1916 roku, autorstwa T. Tołwińskiego. Zaproponował on poprawę warunków higienicznych zagęszczonego

wówczas do granic możliwości miasta poprzez rozcięcie jego tkanki klinami terenów zieleni, łączącymi parki i zieleńce miejskie z terenami zewnętrznymi. Ta urbanistyczna koncepcja w następnych dziesięcioleciach uzyskała podbudowę merytoryczną w postaci systemu nawietrzania miasta w planie z 1956 roku – kliny zieleni nawietrzające miasto, w planie z 1969 roku – zwarte miasto z zasadą głębokiej penetracji klinów zieleni oraz w planie z 1982 roku – wyznaczenie strefy terenów otwartych jako kontynuacja zasady głębokiej penetracji klinów zielonych w strukturę miasta, przy czym wprowadzono zakaz uszczuplania klinów nawietrzających i uszczuplania terenów czynnych przyrodniczo (ubytki postępowały cały czas).

U podstaw systemu wprowadzającego kliny nawietrzające leżało poszukiwanie modelu rozwoju urbanistycznego Warszawy, który pozwoliłby uzyskać jak najlepszy stan czystości powietrza w mieście, w którym liczne niskie kominy emitowały wielkie ilości zanieczyszczeń, a słabe wiatry i cisze atmosferyczne występujące przez 1/3 roku utrudniają wymianę powietrza w zwartej zabudowie centrum stolicy. W kolejnych edycjach planów zagospodarowania system ten był uszczegóławiany i doprecyzowywany aż do roku 1992, kiedy to uzyskał nazwę Systemu Wymiany i Regeneracji Powietrza.

Z innych wartych wspomnienia projektów było zadrzewienie – w planie sześcioletnim z 1949 roku zamieszczono plan zadrzewienia wokół Grochowa i Goławia.

W dzisiejszych dokumentach planowania przestrzennego nie ma już takiej logiki w projektowaniu miasta. Większość funkcji została narzucona na podstawie już istniejącej zabudowy oraz w wyniku zabiegów spekulacyjnych i interesów politycznych. Ich efektem jest brak spójnego systemu publicznych przestrzeni otwartych, brak jasno sprecyzowanych zasad ich wyznaczania i pielęgnacji, a działania podejmowane w celu ich tworzenia i ochrony są sporadyczne i punktowe.

## Diagnoza zjawiska

### Przyczyny współczesnych zjawisk zawłaszczania i niszczenia publicznych przestrzeni otwartych

U podstaw chaotyczności kształtowania przestrzeni w Polsce jest jej nieustanne zawłaszczanie i niszczenie. Procesy takie mają charakter żywiołowy.

Do najintensywniejszych w ostatnich latach zaliczyć należy suburbanizację strefy podmiejskiej oraz wygradzanie miast.

Suburbanizacja (suburb – przedmieście): to jedna z faz rozwoju miasta. Polega ona na wyludnianiu się centrum i rozwoju strefy podmiejskiej. Zabudowa *powstaje w układach rozproszonych, najczęściej na parcelach rolnych, bez odpowiedniego systemu ulicznego i uzbrojenia technicznego, tworząc zagrożenie dla systemu przyrodniczego miasta, szczególnie w zakresie gospodarki wodno-ściekowej* [Chmielewski 2002, s. 42]. Powstałe bez kontroli planistycznej inwestycje prywatne znacznie wyprzedzają planowane inwestycje publiczne, przede wszystkim w konieczną infrastrukturę. W efekcie powstają takie patologie, jak wielorodzinne domy podłączane do szamb, wylewanie szamb na pola, dostęp do wodociągu bez kanalizacji, wie-

lorodzinne osiedla bez szkół oraz dojazdu z utwardzonej drogi publicznej, nie wspominając o zapewnieniu komunikacji publicznej itp. Wszystkie przyczyniają się do nieefektywności rozwojowych bezpośrednio szkodliwych dla środowiska. Przyczyn zamieszkiwania na obszarach peryferyjnych miasta jest wiele. Z jednej strony jest wynikiem poszukiwania wyższej jakości życia przez mieszkańców przede wszystkim kierujących się możliwością zwiększenia swojej prywatnej przestrzeni życiowej po dużo niższych niż w mieście kosztach. Z drugiej strony, ludność wiejska w poszukiwaniu lepszego życia osiedla się na obrzeżach metropolii, zamieszkując kolonie prowizorycznie zabudowanych domów.

Osiedla grodzone (*gated communities*) to zespoły oddzielnie stojących domów jednorodzinnych, zespoły domów szeregowych oraz zespoły wielopiętrowych budynków mieszkalnych, odizolowane od otoczenia za pomocą zaporowych pasów zieleni, płotów lub murów. W praktyce spotyka się oczywiście również mieszane typy zabudowy. Ulice w obrębie tego typu osiedli są na ogół zbiorową własnością rezydentów. *Głównym źródłem zamykania osiedli, czyli ich ogradzania, jest chęć trochę sztucznego podnoszenia ich prestiżu. Czyli, że nie można inną metodą podnieść prestiżu danego osiedla, bo zbyt kosztowna byłaby ingerencja w urbanistykę czy przebudowę wewnątrz budynków, no to się osiedla ogradza, daje strażnika i mówi, że jest wyższy standard* [Jałowicki i inni 2009, s. 219]. Innym często stosowanym wytłumaczeniem tworzenia tego typu osiedli jest bezpieczeństwo, w coraz większej i coraz bardziej wielokulturowej stolicy. Jak zauważył Kochanowski, *argument bezpieczeństwa jest tu jednak wątpliwy; nasze miasta nie są aż tak niebezpieczne. Chodzi raczej o czynnik prestiżu i chęć zdystansowania się od nieodpowiedniego towarzystwa*<sup>18</sup>. Osiedla takie są zwykle oderwane od tkanki miejskiej, jak i od struktury społecznej miasta. Powstające fragmenty miast w żaden sposób nie są z nim powiązane ani społecznie, ani komunikacyjnie, a często też nie są spójne architektonicznie.

Obok suburbanizacji i gettoizacji dodatkowym czynnikiem nawarstwiających się na wspomniane zjawiska i zwiększającym chaos przestrzenny w miastach jest wszechobecna reklama. Pojawiająca się zarówno w przestrzeniach otwartych pod miastem zasłania krajobrazy, jak również w publicznych przestrzeniach otwartych w centrum, obniżając ich jakość. *Reklama zewnętrzna wymknęła się w Polsce spod kontroli. Przestrzeń publiczna została przez nią zawłaszczona i zdewastowana* [Rutkiewicz 2008]. Każda droga krajowa, ulica tranzytowa w większym i mniejszym mieście posiada wokół siebie ciągnące się w nieskończoność większe i mniejsze tablice z reklamami. Każda inna, każda w innym stylu, standardzie, kolorystyce. W miastach reklamy wiszą na większości budynków w centrach. Powoduje to uczucie całkowitego chaosu. Jednocześnie reklama stanowi immanentną część naszej kultury i mechanizm napędowy gospodarki. Spełnia ona także bardzo istotną rolę informacyjną. Nikt nie może postulować jej likwidacji, jednak musi ona podlegać ograniczeniom. Nie jest to zamach na wolność słowa ani na prawo do dysponowania własnością prywatną, podobnie jak nie są nią ograniczenia związane z emisją hałasu czy zanieczyszczeń.

Zagadnienie reklamy w mieście normuje wiele aktów prawnych. W przypadku zabytkowego obszaru staromiejskiego i jego otoczenia, największe możliwości jego ochrony daje ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Pozostałe akty prawne, zawierające

<sup>18</sup> Prof. Mieczysław Kochanowski na II Kongresie Urbanistyki Polskiej (2006 rok).

uregulowania w tej kwestii, to przede wszystkim ustawa o drogach publicznych, ustawa prawo budowlane oraz ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jak widać, nie są one jednak skutecznym narzędziem regulacji zjawiska reklamy w przestrzeni.

Niewątpliwie istotnym elementem przestrzeni są ciągi komunikacyjne. Budowane czteropasmowe czy sześciopasmowe arterie komunikacyjne oraz estakady nie przywracają przestrzeni otwartych, ale rozcinają je, tworząc niedostępne wzajemnie kawałki terenu.

Wszystkie wyżej wspomniane zjawiska pokazują, pod jaką wielką presją rozwoju znajdują się dziś przestrzenie otwarte. Należy sobie zdać sprawę z konsekwencji działań, jakie się podejmuje w celu ich zmian, ponieważ przywrócenie przestrzeni może się okazać bardzo trudne, a miejscami niewykonalne.

### **Współczesne zjawiska zawłaszczania i niszczenia przestrzeni otwartych w województwie mazowieckim**

#### **Osiedla zamknięte**

W województwie mazowieckim problem wygradzania miast istnieje od kilku lat i dotyczy głównie stolicy. Ogrodzone i strzeżone osiedla nie stanowią już wyjątku w miejskim krajobrazie Warszawy. Stały się raczej w drugiej połowie lat 90. ubiegłego wieku i po 2000 roku jego stałym elementem (Ryc. 1). Do 2003 roku zidentyfikowano w stolicy Polski ponad 200 tego typu osiedli mieszkaniowych (badanie wykonane przez niemieckiego badacza Henrika Wertha), kolejne były właśnie oddawane do użytku lub znajdowały się w budowie.

Grodzone są nie tylko nowe zespoły mieszkaniowe, ale także fragmenty starej zabudowy. Wśród dostępnych ofert na pierwotnym rynku nieruchomości, niemal wszystkie przedstawiane są jako „ogrodzone, monitorowane i bezpieczne”. Wynika to z potrzeby społecznej. Według ankiety z 2005 roku, 87% mieszkańców stolicy Polski marzyło o bezpiecznym życiu za ogrodzeniem [Bartetzky, 2008]. W konsekwencji Warszawa coraz bardziej poszatkowana bramami i murami staje się mniej przyjazna dla mieszkańców. Budynek i zespoły budynków stanowią obszary rezydencjalne, które są „odwrócone” i hermetycznie odizolowane od przestrzeni publicznej miasta, nazywane są „miastami w miastach”. Warszawa, jako jedyne miasto w Polsce, posiada ogrodzone zespoły budynków Towarzystwa Budownictwa Społecznego, tzw. TBS.

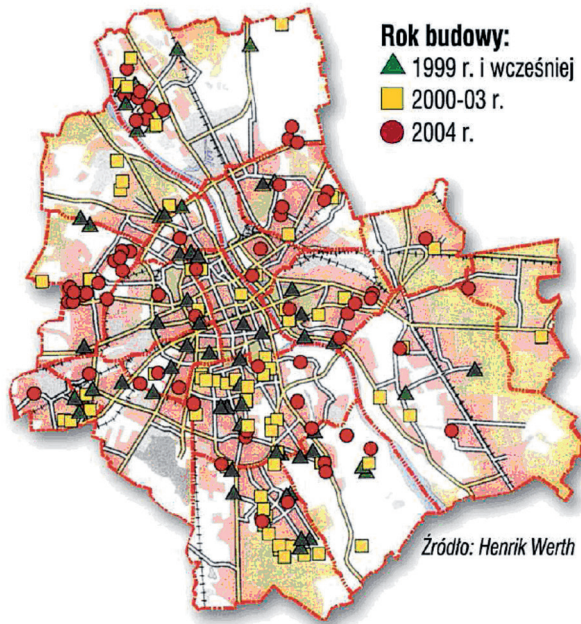
Czynniki wpływające na popularność, a nawet powszechność grodzenia osiedli w stolicy Polski są silnie wzmacniane i „odkształcane” przez procesy związane z recompozycją struktury społecznej, która zachodzi w wyniku przyspieszonej transformacji systemowej kraju.

Potencjalni mieszkańcy osiedli grodzonych przyznają się do chęci kupowania bezpieczeństwa. Profesor Maria Lewicka zauważyła, że osoby nastawione pozytywnie do grodzenia osiedli deklarują niższy stopień zaufania społecznego wobec innych ludzi. Ponadto z jej badań nad zamkniętymi osiedlami wynika, że w takich miejscach dochodzi do zaniku więzi społecznych i rozwija się donosicielstwo<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Sztuka Architektury, *Za kratami*, [http://www.sztuka-architektury.pl/index.php?ID\\_PAGE=2163](http://www.sztuka-architektury.pl/index.php?ID_PAGE=2163) z dnia 13 września 2009 roku.



Ryc.1. Osiedla zamknięte w Warszawie

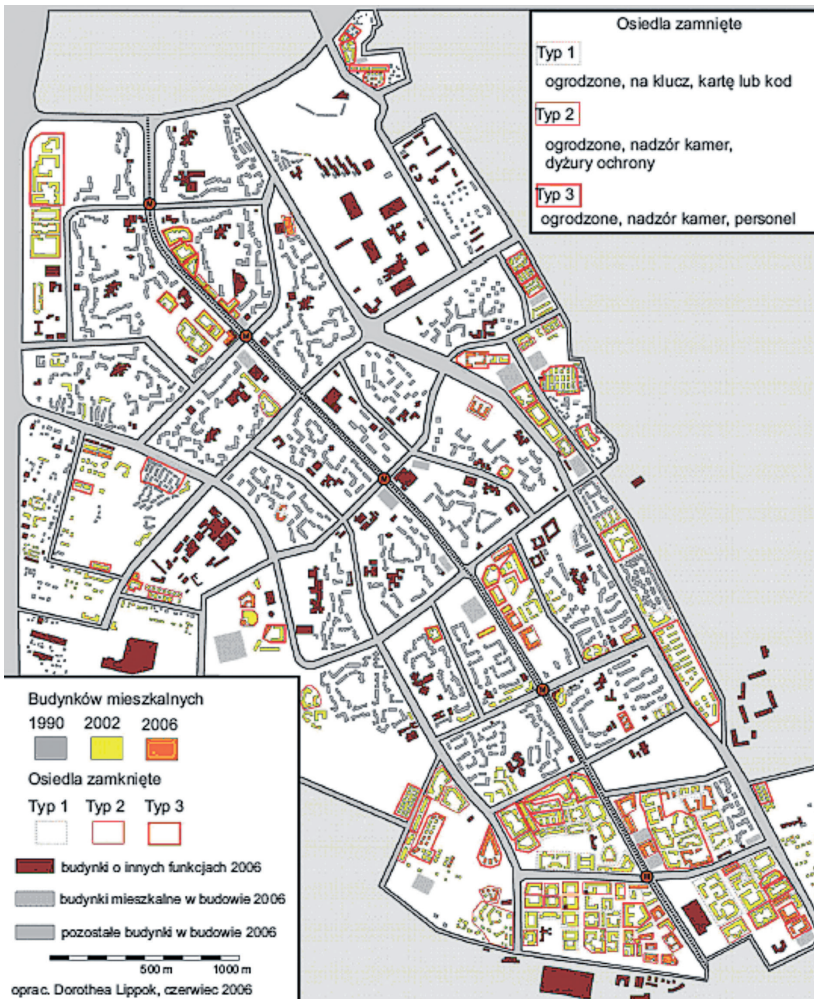


Źródło: badanie Henrik Werth, <http://bi.gazeta.pl/im/5/2370/m2370355.jpg> z dnia 2 listopada 2004 roku

Osiedla grodzone buduje się z reguły na obrzeżach miasta. Można je jednak w Warszawie znaleźć w dość nietypowych lokalizacjach, zarówno w dzielnicach położonych bardzo blisko centrum (np. Saska Kępa), jak i w dzielnicach położonych niejako między centrum a obrzeżami, takich jak Ursynów (Ryc. 2) czy Mokotów (Marina Mokotów – 32-hektarowy obszar otoczony szczelnym płotem, a dodatkowo poszczególne budynki także zostały od siebie odgrodzone. Jest to największe grodzone osiedle w kraju). W rezultacie powstawania takich osiedli, całe obszary miasta stołecznego zdają się zamieniać w skomplikowane labirynty, złożone z takich ściśle wyodrębnionych z otoczenia budynków, ich zespołów i otaczających je wycinków przestrzeni fizycznej, podczas gdy coraz mniej powstaje osiedli otwartych, do których dostęp nie jest w wymyślny sposób utrudniany i kontrolowany. Profesor Jałowiecki podsumował zjawisko gettoizacji warszawskiej jako pojawianie się w miejsce miasta w krańcowych przypadkach labiryntu sprywatyzowanych lub quasi-prywatnych miniprzestrzeni i ciągów komunikacyjnych o różnym statusie, które są *de facto* enklawami luksusowych „sympialni” i lepszej jakości blokowiskami, lecz nie miastem.

Szczegółowymi badaniami zjawiska, jakim jest *gated communities* w Warszawie, zajmuje się coraz więcej naukowców, m.in. w licznych opracowaniach Bohdan Jałowiecki (np. *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej, Warszawa. Czyje jest miasto?, Czy Warszawa staje się miastem Trzeciego Świata*) oraz Maria Lewicka (m.in. *Osiedla zamknięte – czy istnieje alternatywa? Społeczna mapa Warszawy*). Badania typologii osiedli strzeżonych i grodzonych

Ryc. 2. Osiedla grodzone na Ursynowie, Warszawa 2006 rok



Źródło: Gąsior-Niemiec A., Glasze G, Pütz ROKU, Sinz D, *Grodzenie miasta: casus Warszawy*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 4 (30) /2007)

w Warszawie ze względu na różne konfiguracje ich cech fizycznych zostały dokonane przez A. Gąsior-Niemiec, G. Glasze, R. Pütz, oraz D. Sinz w artykule *Grodzenie miasta: casus Warszawy* [Gąsior-Niemiec, Glasze, Pütz 2007, s. 5-30].

### Suburbanizacja

Urbanizacja na terenie województwa mazowieckiego ze względu na dobrze wykształconą sieć osadniczą nie jest już związana z wykształcaniem się nowych ośrodków osadnic-

stwa miejskiego, ale z przemianami i rozprzestrzenianiem się ośrodków obecnie istniejących. Przy czym swoją główną rolę odgrywają w województwie zjawiska suburbanizacji czy nawet dezurbanizacji – głównie aglomeracji warszawskiej (wkraczanie aglomeracji na tereny wiejskie)<sup>20</sup>. W regionie widoczne są 2 trendy, tzn. odpływ ludności z peryferyjnych obszarów regionu do stolicy, przy jednoczesnym wylewaniu się strefy zurbanizowanej poza granice administracyjne miasta. Z jednej strony proces suburbanizacji jest wyrazem poszukiwania wyższej jakości życia w społeczeństwie miejskim (redukcja indywidualnych kosztów uzyskania mieszkania, większa powierzchnia mieszkania i mniejsza gęstość zabudowy, tereny zieleni), a drugiej strony pociąga za sobą wzrost kosztów funkcjonowania zbiorowości miejskich, wywołując wzrost zagrożeń środowiska przyrodniczego, zwłaszcza obszarów chronionych w sąsiedztwie miast oraz dezintegrację struktur społecznych.

Mazowieckie miasta, a szczególnie intensywnie Warszawa, „rozlewają” się wręcz na tereny otwarte, łącząc się ze sobą źle zaplanowanymi trasami komunikacyjnymi, tworząc miejskie molochy. Nie jest to jednak spowodowane tylko zwiększeniem liczby mieszkańców, ale przede wszystkim zmianą stylu życia i jego jakością (dostępem do pewnego rodzaju dóbr, np. samochodów). Liczba mieszkańców na obszarach zewnętrznych wokół Warszawy zwiększyła się w okresie 1998-2002 do 110%, natomiast w tym samym okresie dynamika miasta centralnego wynosiła 99% [Jałowiecki 2004, s. 4]. Wzrost obszarów zurbanizowanych,

### Ryc. 3. Suburbanizacja Warszawy



Źródło: Znalezione na forum SkyscraperCity

<sup>20</sup> Na podstawie raportu *Suburbanizacja w aglomeracji warszawskiej* przygotowanego na zamówienie Instytutu na Rzecz Ekorozwoju, w ramach projektu Eko-Herkules prowadzonego przez InE, a finansowanego przez NFOŚiGW.



#### Ryc. 4. Suburbanizacja Warszawy



Źródło: znalezione na forum SkyscraperCity

który jest szybszy niż wzrost liczby ich mieszkańców. Jednocześnie zaciera się granica pomiędzy miastem a wsią. Dzieje się to kosztem otwartej przestrzeni, a obwody terenów zielonych są coraz bardziej odsuwane od miasta. Janusz Korzeń<sup>21</sup> trafnie nazwał to wrzaskiem nowego na otwartej przestrzeni. *W latach 1995-2005 tylko w dziewięciu gminach położonych na zachód od Warszawy uzyskano zgodę na zmianę przeznaczenia ponad 10 000 ha gruntów rolnych, co przy przeznaczeniu ich na zabudowę jednorodzinna o średniej intensywności równałoby się miejscu zamieszkania dla 300 000 ludzi, podczas gdy chłonność terenów potencjalnie budowlanych w Warszawie przekracza milion mieszkańców<sup>22</sup> (Ryc. 3).*

#### Reklama

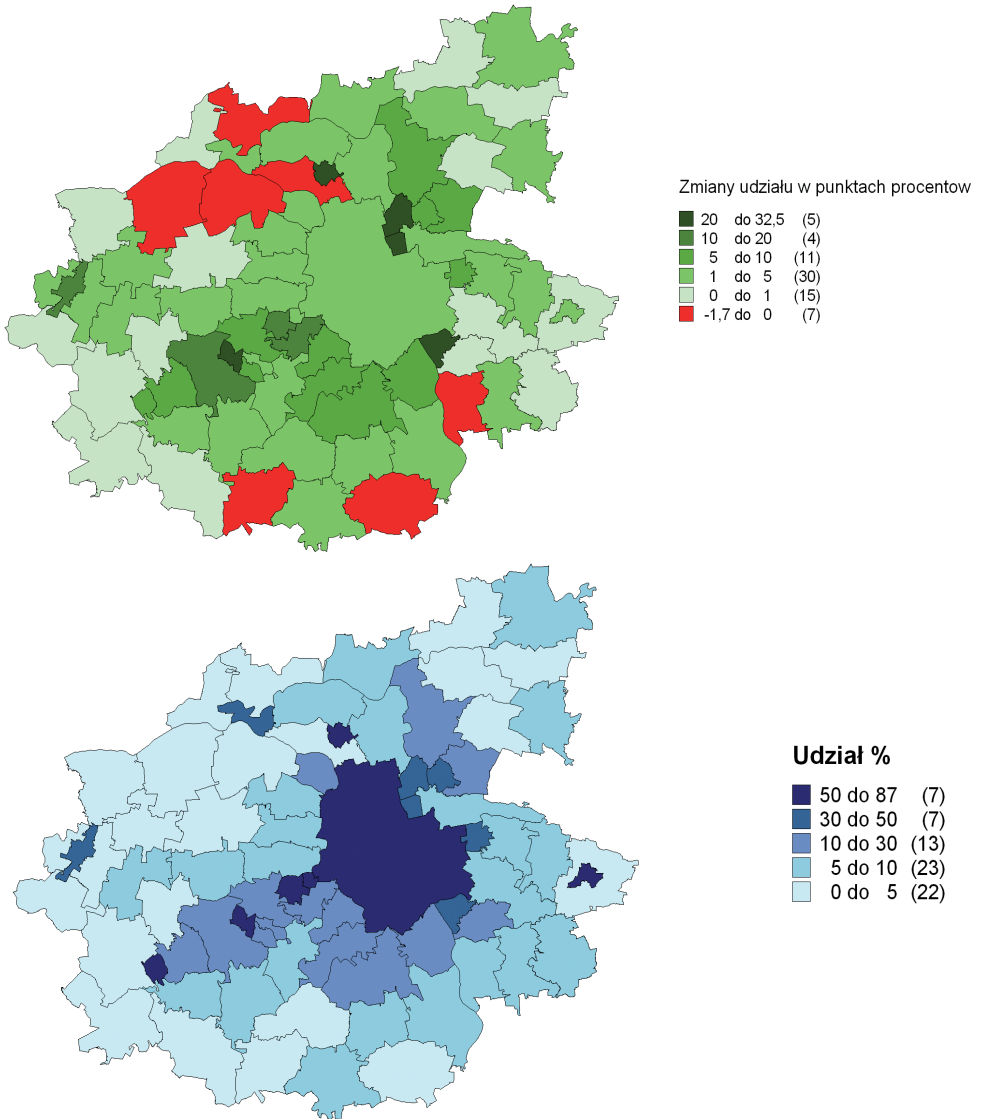
W Warszawie, gdzie skupiona jest 1/4 wszystkich nośników reklamowych w Polsce, w zasadzie skończyło się miejsce na ziemi i na ścianach budynków, więc billboardy coraz częściej pojawiają się na dachach. Ponieważ tam miejsca jest jeszcze sporo, tablice reklamowe ustawiane są kompletnie bez szacunku dla proporcji okolicznej architektury, dosłownie przygniatając budynki, na których stoją.

Największy billboard w Warszawie ma ok. 170 m<sup>2</sup> powierzchni, a normą są nośniki 36- i 48-metrowe. Dla przykładu, w Paryżu wielkość tablic reklamowych ograniczono niedawno do 8 m<sup>2</sup>.

<sup>21</sup> Redaktor naczelny zawieszonoego w lutym miesięcznika *Urbanista*.

<sup>22</sup> *Obszar Metropolitalny Warszawy. Analizy i diagnozy stanu istniejącego. Synteza*, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie, Warszawa 2006.

**Ryc. 5. Udział gruntów zabudowanych i zurbanizowanych w gminach wchodzących w skład OMW w 2008 roku w stosunku do roku 2003**



Źródło: opracowanie MBPR w Warszawie

Pomimo uregulowań prawnych, praktyczne działania ochrony przestrzeni miasta przed negatywnym wpływem reklam, szczególnie bilbordów, są ograniczone – brakuje konsekwencji w egzekucji istniejących przepisów oraz nowych regulacji prawnych, które w sposób jasny określiłyby zasady funkcjonowania reklam w stolicy, jak i w całym kraju.

## Metropolizacja Warszawy

Niezależnie z wymienionymi w pkt. 2 czynnikami, a jednocześnie w pewnym powiązaniu z nimi, zachodzi na terenie województwa mazowieckiego metropolizacja przestrzeni. Jest ona zjawiskiem stanowiącym zarówno szansę, jak i zagrożenie w rozwoju przestrzennym i społecznym, a tym samym rozwoju i ochronie przestrzeni otwartych.

Metropolizacja przestrzeni jest to proces związany z krystalizowaniem się nowego typu struktury przestrzennej, ogniskowaniem rozwoju w wybranych, uzyskujących przewagę nad innymi jednostkami i międzynarodową rangę, fragmentach przestrzeni (ośrodkach/wielkich miastach/regionach) [Markowski, Marszał 2006, s. 10].

Metropolizacja jest z jednej strony zjawiskiem niezależnym, z drugiej świadomym dążącym do planowanego rozwoju obszaru, który posiada nie tylko nowoczesną, wysoce efektywną i konkurencyjną w świecie gospodarkę, która daje jej zdolność wytwarzania wysokiego dochodu narodowego oraz czyni ją miejscem akumulacji i lokowania inwestycji międzynarodowego kapitału, ale jest także miejscem działania podmiotów wpływających na bieg spraw gospodarczych w szerokim, zazwyczaj ponadnarodowym zasięgu.

Cytując za Markowskim i Marszałem, przyjmuje się, że metropolizacja przestrzeni łączy się z występowaniem metropolii. Metropolizacja tworzy metropolie, metropolie „tworzą” (metropolizują) obszar metropolitalny [Markowski, Marszał 2006, s. 11].

Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 roku, obszar metropolitalny – to obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, ustalony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Projekt nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z grudnia 2008 roku rozszerza tę definicję i traktuje „obszar metropolitalny” – jako obszar wielkiego miasta lub wzajemnie zależnych wielkich miast oraz powiązanego z nim lub z nimi funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, ustalony w oparciu o przepisy odrębne, zgodnie z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa na gminy, stanowiący kompleks osiedleńczy zamieszkały przez ponad 500 tys. osób, skupiający instytucje współpracy międzynarodowej. Podczas delimitacji Obszaru Metropolitalnego Warszawy definicja, którą przyjęto dla obszaru metropolitalnego, określa go jako teren posiadający określone cechy uznane za metropolitalne, dla którego powinien być sporządzony wspólny plan, z uwagi na powiązania funkcjonalne z ośrodkiem metropolitalnym.

W Polsce nie ma miasta metropolitalnego mogącego konkurować z metropoliami światowymi. Najbliżej tego celu jest Warszawa. Pomimo to w rządowych projektach ustawy metropolitarnej planuje się wydzielić obszary metropolitarne. W początkowych wersjach było ich 7, w kolejnych 12, a w ostatniej 2 metropolie z ludnością ok. 500 tys. osób (warszawską i katowicką) z możliwością przypisania takiej rangi kolejnym miastom. Konwent marszałków jako metropolie traktuje zespoły miejskie i zespoły metropolitalne, bez ścisłych wskaźników ich wyznaczania. Poszczególne obszary metropolitalne istotnie różnią się strukturą przestrzenną oraz proporcjami ludności miasta centralnego i gmin peryferyjnych. Warszawski obszar metropolitalny (OMW), liczący blisko 3 miliony mieszkańców (tj. 57% mieszkańców woje-



wództwa), ma największą liczbę ludności wśród metropolii w Polsce i pod tym względem stosunkowo niewiele ustępuje Berlinowi. Powierzchnia jego wynosi 8,8 tys. km<sup>2</sup>, co stanowi 24,8% ogólnej powierzchni województwa mazowieckiego. We wstępnie zdelimitowanym obszarze znajdują się: Warszawa, 8 miast, 23 gminy miejsko-wiejskie i 53 gminy wiejskie, należące do 18 powiatów. Ponadto metropolia warszawska, dysponując największym potencjałem naukowym, finansowym i informacyjnym, stanowi także jedyne centrum decyzyjne. Jednocześnie procesy zachodzące właśnie w tym obszarze są najdynamiczniejsze i najbardziej żywiołowe.

Jedną z najważniejszych zmian w przeobrażeniach struktury przestrzennej współczesnych obszarów metropolitalnych jest wspomniana wcześniej suburbanizacja. Suburbanizacja jako aspekt metropolizacji wewnętrznej jest procesem prowadzącym do powstania nowej formy miasta w postaci „międzymiasta”, „miasta rozproszonego”, „miasta sieciowego”, „układu rozmytego”, funkcjonalnie silnie powiązanego, ale pozbawionego tradycyjnej zwartości przestrzennej i niespełniającego tradycyjnych kanonów ładu przestrzennego [Lisowski, Grochowski 2007, s. 3]. Warszawska metropolia szczególnie bardzo dotknięta jest zjawiskiem suburbanizacji. Jest on wynikiem żywiołowego rozwoju przedmieść Warszawy, bez kontroli i planów przestrzennych.

Sztuka prowadzenia polityki przestrzennej miasta-metropolii polega na wykorzystaniu rozwoju metropolitalnego do osiągania celów społecznych. Polityka ta nie może być ani pasywna i odpowiadająca jedynie na popyt, ani nastawiona na kosztowne i często nieefektywne tworzenie oferty terenów do zabudowy. Powinna sterować popytem inwestycyjnym i wiązać inicjatywy różnych inwestorów, tak by aktywizować zasoby rozwojowe miast i optymalnie wykorzystywać specyficzne atuty społeczne, gospodarcze, kulturowe i krajobrazowe miasta oraz istniejącą infrastrukturę. Powinna być elastyczna, pozwalając na szybkie jej dostosowywanie do zmiennych i mało przewidywalnych uwarunkowań, a jednocześnie stabilna w swych podstawowych założeniach i kierunkach, konsekwentnie wzmacniająca tożsamość miasta i jego atuty [Furman 2008, s. 9-10]. Żywiołowa i nieregulowana może być poważnym zagrożeniem dla miast i gmin OMW, ale także dla całego województwa. Natomiast świadoma i zaplanowana stanowi doskonałą szansę rozwoju, pozwalając dogonić regiony europejskie.

## **Propozycje działań**

Szans zahamowania procesu zawłaszczania publicznych przestrzeni otwartych można dopatrywać w zmianie prawa, zmianie mentalnościowej społeczeństwa oraz w realizacji konkretnych czynności planistycznych, przede wszystkim w postaci uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Najbardziej jednak potrzebne są mądre i zdecydowane działania rządzących, polegające na zebraniu i weryfikacji proponowanych przez różnych specjalistów rozwiązań oraz wcieleniu ich w życie w jasnych i jednoznacznych ustawach. Pozwoli to na podejmowanie przedsięwzięć przez jednostki samorządu regionalnego i lokalnego, doprowadzając tym samym do zwiększenia porządku przestrzennego w Polsce.

Jednym z najważniejszych działań mających na celu tworzenie ładu przestrzennego jest przywrócenie różnych poziomów planowania. Koniecznym jest powstanie obligatoryjnych planów ogólnych – strategicznych obejmujących zurbanizowane lub przewidziane do urbanizacji tereny w obrębie gmin i miast. Następnym krokiem jest pokrycie obszaru miast i centrów wsi planami zagospodarowania przestrzennego i odebranie urzędnikom prawa decydowania o lokalizacji inwestycji, które to prawo z reguły prowadzi do nienajlepszych wyborów (niezależnie od tego, że stwarza pole dla niejasnych powiązań władzy publicznej i biznesu). Na poziomie regionalnym powinny istnieć plany obejmujące województwo, jego obszary funkcjonalne i metropolitalne oraz plany obszarów metropolitalnych w celu lepszej koordynacji ich rozwoju. Na poziomie kraju powinny istnieć plany krajowe – oczywiście o różnym stopniu szczegółowości.

Ze względu na ograniczone środki budżetów jednostek samorządu terytorialnego, należy rozwijać – wzorem miast zachodnioeuropejskich – partnerstwo publiczno-prywatne lub podpisywać umowy urbanizacyjne. Warunkiem budowy mieszkań przez dewelopera powinien być wymóg oddania do użytku odpowiedniej powierzchni usług społecznych: przedszkoli, szkół, placówek kultury oraz wysokiej jakości publicznych przestrzeni.

Wartym rozważenia jest ponowne wprowadzenie standardów urbanistycznych w celu odebrania całkowitej samodzielności w planowaniu samorządom. Zamieszczone w nich mogą być zasady kształtowania – tworzenia i ochrony publicznych przestrzeni otwartych. Ponadto należy stworzyć inwentaryzację publicznych przestrzeni otwartych w województwie mazowieckim lub przy współpracy z poszczególnymi jednostkami terytorialnymi doprowadzić do stworzenia ich na poziomie gmin. Wpisywanie przestrzeni otwartych do dokumentów strategicznych i planistycznych w gminie powinno być ustawowym obowiązkiem<sup>23</sup>.

Paradoksalnie pewną szansę na uporządkowanie przestrzeni, przynajmniej na pewien czas, stworzył kryzys gospodarczy na świecie. W związku z sytuacją na rynku finansowym i dostępnością kredytów część zaplanowanych przez deweloperów projektów nie zostanie zrealizowana lub też ich realizacja będzie odsunięta na kolejny rok. Ponadto banki bardzo niechętnie lub w ogóle zaprzestały udzielania kredytów hipotecznych, dzięki którym kupowano dotychczas znaczną część mieszkań. Okres ten można wykorzystać na przyspieszenie prac związanych z opracowaniem planów miejscowych oraz ustaw i dokumentów. Podniesienie standardów prawnych powinno nieść za sobą podniesienie jakości publicznych przestrzeni otwartych.

## Rozwiązania prawne

Szanse unormowania i zahamowania procesu zawłaszczania przestrzeni otwartych pojawiają się dzięki nowym projektowanym rozwiązaniom prawnym, zawartym w takich dokumentach, jak m.in. ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawa polityka miejska czy dokument *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju*.

<sup>23</sup> Paradoks gminy Lesznowola, która cały teren w granicach administracyjnych gminy przeznaczyła pod zabudowę.

Najlepsze jednak rozwiązania nie będą skuteczne, jeśli wszystkie zapisy dotyczące planowania przestrzennego w Polsce nie będą kompatybilne i uzupełniające się wzajemnie, czego trudno doszukiwać się w obowiązujących. Zamieszczone w dziesiątkach tomów i ustaw normy są niemożliwe do ogarnięcia przez najlepszych specjalistów.

Stworzone dotychczas projekty wspomnianych powyżej ustaw i dokumenty dają pewną nadzieję na poprawę sytuacji gospodarki przestrzennej w Polsce. Nie mniej wymagają one jeszcze doprecyzowania wskazywanego przez ekspertów. Ponadto zapisy ustaw i decyzyjność w rozwoju przestrzennym kraju nie powinny być uzależnione od przepychanek politycznych, a tym bardziej stanowić karty przetargowej w wyborach. Wskazaniem byłoby też włączenie specustaw w obecnie obowiązujące akty prawne, np. w postaci rozdziałów.

Znowelizowana ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powinna spowodować korzystne zmiany przyspieszające powstawanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz doprecyzować sporządzanie dokumentów, tj. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak również dawać podstawy do podnoszenia poziomu ich opracowań. Ustawa ta powinna też zawierać podstawy prawne umożliwiające wyegzekwowanie zobowiązań od wszystkich użytkowników przestrzeni kraju oraz i jej właściwego i społecznie poprawnego użytkowania. Ponadto powinna hierarchizować i zapewniać spójność pomiędzy dokumentami planistycznymi na wszystkich poziomach administracji.

Proponowany projekt<sup>24</sup> wprowadza szereg zmian w przepisach. Niekoniecznie jednak pozwolą one na usprawnienie działań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce. Obawy takie, na gremium publicznym, wielokrotnie przedstawiali członkowie Towarzystwa Urbanistów Polskich. Do ważniejszych zmian mogących wpłynąć na jakość przestrzeni należą: zmiany procedury uzgadniania i opiniowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, objęcie planem miejscowym innych niż wojskowe terenów zamkniętych, wyznaczanie w studium uwarunkowań i kierunków rozwoju obszarów rozwojowych oraz kontynuacji zabudowy czy też wprowadzenie instytucji mediatora.

Ustawa metropolitalna powinna wyznaczać prawne ramy współpracy jednostek wchodzących w skład zespołu metropolitalnego. Ponadto powinna ona pozwalać na powołanie rady metropolitalnej, ale nie jako organu nadrzędnego dla samorządów, a koordynującego ich działania.

W przedkładanym projekcie ustawy polityka miejska (opracowana przez Konwent Marszałków) zaproponowano utworzenie zespołów miejskich i zespołów wielkomiejskich na obszarach funkcjonalnych głównego ośrodka miejskiego, które powstają w drodze porozumień, tak aby tworzenie odbywało się zgodnie z wolą tworzących je gmin, a związane z tym przekazywanie części władztwa odbywało się świadomie i dobrowolnie. Zdelimitowany obszar metropolitalny winien realizować wspólną strategię rozwoju w celu wzrostu jego konkurencyjności na arenie międzynarodowej. W systemie zarządzania obszarem metropolitalnym kluczowe znaczenie winna zaś mieć koordynacja zadań pozostających w kompe-

---

<sup>24</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo budowlane, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych z 2 grudnia 2008 roku.

tencji gmin obszaru metropolitalnego w ścisłej współpracy z samorządem województwa. Zespołowi miejskiemu ani zespołowi obszaru funkcjonalnego głównego ośrodka miejskiego projekt ustawy nie przyznaje osobowości prawnej. Nie ustanowiono też ani organów stawiących, ani organów wykonawczych wspomnianych zespołów – w projekcie zaproponowano, aby zespół miejski działał przez radę zespołu, a główne ośrodki miejskie przez zgromadzenie zespołu wielkomiejskiego (zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy).

### **Rozwiązania na poziomie wojewódzkim**

Cele województwa polegające na osiągnięciu wysokiej jakości publicznych przestrzeni otwartych niezagrożonych dynamicznym i niekontrolowanym rozwojem zabudowy powinny być realizowane poprzez wprowadzanie zapisów w dokumentach strategicznych i planistycznych, jak również poprzez konkretne działania.

Do najważniejszych działań należą: ograniczanie suburbanizacji, ale także nadmiernej urbanizacji, głównie poprzez dążenie do wzorca tzw. zdecentralizowanej koncentracji – wytworzenie policentrycznej struktury przestrzennej z wieloma centrami o równoważnym charakterze i komplementarnych funkcjach poprzez: zakaz lokalizacji zabudowy w rozproszeniu, wymóg wyposażenia terenów w infrastrukturę przed wydaniem pozwolenia na budowę, identyfikacja i waloryzacja przestrzeni otwartych o znaczeniu regionalnym, wspieranie finansowe działań modernizacyjnych i rewitalizacyjnych przestrzeni otwartych o znaczeniu ponadlokalnym. Równie ważną czynnością jest obejmowanie ochroną prawną obszarów cennych przyrodniczo i krajobrazowo poprzez ustanowienie różnych form ochrony przyrody. Utrzymanie ciągłości przestrzennej i funkcjonalnej systemu obszarów o dużych wartościach przyrodniczo-krajobrazowych. Utrzymanie i kształtowanie terenów o dużej przydatności dla rolnictwa poprzez ograniczanie przeznaczenia terenów na cele nierolnicze, zakładanie i pielęgnowanie śródpolnych pasów zadrzewień, zachowanie mozaikowych krajobrazów. Zapewnienie odpowiedniej proporcji pomiędzy terenami otwartymi (bez zabudowy, nie jest to dokładny synonim terenów biologicznie czynnych) oraz zamkniętymi (z zabudową) – przede wszystkim dążenie do oddzielania jednostek osadniczych od siebie wyraźnymi płacami terenów otwartych i łączenia tych płatów w korytarze ekologiczne (sieć, np. Natura 2000) – tzn. wyznaczenie obszarów chronionych i otwartych wolnych od zabudowy w obszarze metropolitalnym. Postulować należy, by plany w większym niż dotychczas stopniu integrowały programy i zadania szczegółowe – np. w zakresie ochrony przyrody, rozwoju transportu i innych. Niezwykle istotnym jest rozwiązanie kwestii chaosu wywołanego przez reklamę. W tym celu stołeczny ratusz<sup>25</sup> przygotował projekt zmian ustawowych, które umożliwią zakaz ustawiania tablic także na działkach prywatnych. Na etapie zatwierdzania planów miejscowych oraz projektowania budynków i ich otoczenia należy przewidzieć miejsce na reklamę systemową. Inwentaryzacja reklam w mieście oraz określenie zasad ich funkcjonowania w gminach, w tym w głównie Warszawie (miejscowe przepisy urbanistyczne, które określałyby zasady funkcjonowania reklam i informacji miejskich).

<sup>25</sup> Przy współudziale Warszawskiego Okrągłego Stołu Reklamowego powołanego po debacie na temat reklamy w mieście, zorganizowanej przez Stowarzyszenie Miasto Moje A w Nim z inicjatywy Rady Warszawy.

Poza działaniami zapobiegającymi ekspansji reklam, za już poczynione prace w województwie mazowieckim można uznać zaproponowany w projekcie planu OMW zielony pierścień Warszawy. Ma on na celu ochronę obszarów cennych przyrodniczo i krajobrazowo, jak również utrzymanie i kształtowanie terenów otwartych. Tworzą go jednostki charakteryzujące się nadal znacznym stopniem otwartości, czyli pozbawione zabudowy (uwzględniając nie tylko stan istniejący, ale także przesądzenia obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego). Zielony pierścień OMW tworzą Kampinoski Park Narodowy, Mazowiecki Park Krajobrazowy, Chojnowski Park Krajobrazowy, szereg rezerwatów, znajdujących się w okolicy Legionowa, na południowy wschód od Warszawy w stronę Mazowieckiego Parku Krajobrazowego, w okolicach Piaseczna, między Pruszkowem a Grodziskiem Mazowieckim czy obszary chronionego krajobrazu.

## **Podsumowanie**

Publiczne przestrzenie otwarte są jednym z najwartościowszych pod względem przestrzennym (część zabudowy urbanistycznej) i społecznym, elementów struktury miasta, są dobrem wspólnym. Stanowią one zarówno wartość użytkową, jak i komercyjną. Dlatego właśnie, tworzenie i kreowanie ich winno być obejmowane szczególnym zakresem zadań projektanta i mocno kontrolowane społecznie.

Publiczne przestrzenie otwarte są nie tylko kulturotwórczymi i krajobrazowymi elementami miasta. Stanowią także załączek marketingowy. W sąsiedztwie publicznych przestrzeni lokują się instytucje usługowe i handlowe, pobudzając rozwój okolicy, a przyciągając ludzi, ożywiają miasto. Spełniają one swoją rolę najlepiej, gdy funkcjonują w nierozzerwalnym połączeniu z całą strukturą obszaru. Dobrze zaplanowane współtworzą ciągłość przestrzenną, historyczną i socjologiczną miasta.

W celu zapobiegania dewastacji, ale głównie dla rozwoju wysokiej jakości publicznych przestrzeni otwartych należy podjąć wszelkie działania wpływające na ich ochronę i pielęgnację. Dobrze wybudowane miasto gwarantuje wielowymiarowy sukces w każdej sferze. Szczególnie ważne jest to w województwie mazowieckim, w którym leży stolica Polski i dynamicznie rozwijająca się metropolia. Najbardziej koniecznym jest to w samej Warszawie, jak i całej metropolii warszawskiej, gdzie liczba nowo powstałych budynków przewyższa liczbę nowych mieszkańców, w której reklamy zdewastowały każdy fragment historycznego krajobrazu. W miejscu, w którym bardzo mocno potrzeba przestrzeni integrujących mieszkańców napływających z całego kraju.

**Literatura:**

Bartoszewicz D., Jarecka D., *Do szczęścia potrzebne jest miasto*, „Gazeta Wyborcza”, 19 lipca 2008 roku, wydanie internetowe.

[http://wyborcza.pl/1,76842,5470432,Do\\_szczescia\\_potrzebne\\_jest\\_miasto.html](http://wyborcza.pl/1,76842,5470432,Do_szczescia_potrzebne_jest_miasto.html),

Bartetzky A., przełożone na polski przez Kacka E., *Czyje miasto?*, „Respublica NOWA”, nr 3/3008, jesień 2008.

Bonenberg W., 2008, *Przestrzeń publiczna w osiedlach mieszkaniowych*, „Urbanista” 12/2008 – Prezentacje.

Degórska B., 2004, *Planowanie terenów otwartych w nowej przestrzeni miejskiej (na przykładzie strefy podmiejskiej Warszawy)*, (w:) M. Kistowski (red.), *Studia ekologiczno-krajobrazowe w programowaniu rozwoju zrównoważonego. Przegląd polskich doświadczeń u progu integracji z Unią Europejską*, Gdańsk.

Chmielewski J. M., 2002, *Struktura Przestrzenna* (w:) Gzell S. (red.) *Krajobraz Architektoniczny Warszawy Końca XX Wieku*, Warszawa.

Furman S., 2008, *Rozwój metropolitalny Warszawy a kwestie społeczne*, Warszawskie Forum Polityki Społecznej, Metropolitalne Funkcje – wyzwania dla Warszawy, Warszawa.

Gąsior-Niemiec A., Glasze G, Pütz R., Sinz D., 2007, *Grodzenie miasta: casus Warszawy*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 4(30)/2007.

Gzell S., 2002 (red.) *Krajobraz Architektoniczny Warszawy Końca XX Wieku*, Warszawa.

Jałowicki B., 2006, Szczepański M., *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Warszawa.

Jałowicki B., 2004, *Zmiany stylu życia Polaków i ich konsekwencje dla systemu osadniczego i ruchliwości przestrzennej*, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych, Warszawa.

*Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju do 2033 roku* opracowana przez Zespół Ekspertów Naukowych do spraw Zagospodarowania Przestrzennego Kraju pod przewodnictwem. prof. zw. dr hab. Piotra Korcellego, powołanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – projekt z grudnia 2008 roku,

Kuryłowicz S., *Polska to Gargamel Europ*, „Dziennik Polska”, Polak C., 5 stycznia 2009 roku, wydanie internetowe: [http://www.dziennik.pl/kultura/article291879/Kurylowicz\\_Polska\\_to\\_Gargamel\\_Europy.html](http://www.dziennik.pl/kultura/article291879/Kurylowicz_Polska_to_Gargamel_Europy.html)

Lisowski A., Grochowski M., 2007, *Procesy suburbanizacji. Uwarunkowania, formy i konsekwencje*, Warszawa.

*Mały Słownik Urbanistyczny 1969*, Warszawa.



Markowski T., Marszał T., 2006, *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Warszawa.

*Obszar Metropolitalny Warszawy. Analizy i diagnozy stanu istniejącego. Synteza 2006*, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie, Warszawa.

*Plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego Warszawy. Delimitacja Obszaru Metropolitalnego Warszawy dla potrzeb planu zagospodarowania przestrzennego (projekt) 2005*, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie, Warszawa.

*Plan zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego*, przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 7 czerwca 2004 roku.

*Polaka Polityka Architektoniczna. Polityka jakości krajobrazu, przestrzeni publicznej, architektury*, projekt dokumentu wersja z dn. 19. grudnia 2008 roku.

*Projekt ustawy o polityce miejskiej i metropolitalnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw z dnia 15 listopada 2008 roku.*

*Projekt ustawy o rozwoju miast i obszarach metropolitalnych z 28 maja 2008 roku.*

*Projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo budowlane, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych z 2 grudnia 2008 roku.*

Rutkiewicz M., *Katastrofa estetyczna. Reklama w przestrzeni publicznej*, „Kultura enter miesięcznik wymiany idei, listopad 2008”.

Sekuła E., *Jak wam się podoba... Warszawa jako metropolia Trzeciego Świata*, „Studia Regionalne i lokalne” 2006, Warszawa.

*SkyscraperCity*, Forum Polskich Wieżowców, <http://www.skyscrapercity.com/forumdisplay.php?f=45>

*Słownik Języka Polskiego*, PWN, wersja internetowa <http://sjp.pwn.pl/>

*Spoleczna Strategia Warszawy 2009-2020*, uchwalona przez Radę m.st. Warszawy 18 grudnia 2008 roku.

*Strategia Rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy do 2020 roku*, przyjęte Uchwałą Nr LXII/1789/2005 Rady m.st. Warszawy w dniu 24 listopada 2005 roku.

*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m. st. Warszawy* przyjęte uchwałą Rady m.st. Warszawy z dn. 10 października 2006 roku

*Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020 (aktualizacja)*, przyjęta uchwałą Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 29 maja 2006 roku.

*Suburbanizacja w aglomeracji warszawskiej*, raport przygotowanego na zamówienie Instytutu na Rzecz Ekorozwoju w ramach projektu Eko-Herkules prowadzonego przez InE, a finansowanego przez NFOŚiGW.

*Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 roku, Dz. U. z dnia 10 maja 2003 roku z późn. zm.*

Więclawowicz G., 2007, *Geografia społeczna miast*, Warszawa.

---

#### ABSTRACT

The article discusses the problem of public space. An attempt is undertaken to define the concept and the role public space plays in the urban fabric and the life of its inhabitants. Particular attention has been given to the problem of marginalization and degradation of open public spaces in the Mazovian voivodeship. Among the identified causes of such a process one may name: inconsistent legal provisions, a lack of awareness of the gravity and consequences of decisions undertaken and a primacy of economic over social values.

The article presents in a comprehensive manner the regulations concerning public space to be found in documents, legal acts and customs in the EU and other parts of the world. Furthermore, phenomena having the strongest influence on the quality of public space have been identified, i.e. the building of fences and walls around housing estates and suburbanization.

The final part consists of an analysis of how the successive enclosures of open public spaces can be stopped, i.e. through changing the law, changing the way people think or implementing specific planning activities, in particular preparing and adopting local land-use plans.

Translated by Maciej Sulmicki

---