

Kształtowanie ładu przestrzennego w województwie kujawsko-pomorskim

Diagnoza i działania

Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu
Kujawsko-Pomorskie Studia Regionalne

Kształtowanie ładu przestrzennego w województwie kujawsko-pomorskim

Diagnoza i działania

Toruń 2017

Opracowanie merytoryczne
Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu
we współpracy z:
Wydziałem Nauk o Ziemi Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu
Wydziałem Budownictwa, Architektury i Inżynierii Środowiska Uniwersytetu Technologiczno-Przyrodniczego
im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich w Bydgoszczy

Autorzy
Leszek Kozłowski, Zbigniew Wajer,
Anna Brzezińska-Rawa, Olgierd Dziekoński, Beata Bielska, Ewa Birek,
Sławomir Flanz, Wojciech Goszczyński, Arkadiusz Karwacki, Wojciech Kniec, Grzegorz Koziński,
Izabela Kurowska, Żaneta Marciniak, Tomasz Marcysiak, Przemysław Mentkowski,
Dominika Muszyńska-Jeleszyńska, Adam Podhorecki, Krzysztof Rogatka, Jan Wojciech Skowroński,
Mateusz Skrzatek, Justyna Sobczak-Piąstka, Marcin Sobiech, Adam Wincek, Agata Wrońska, Stanisław Wroński

Recenzenci
Prof. dr hab. Jan Falkowski
Dr nauk ekonomicznych, mgr inż. architekt Adam Kowalewski

Projekt okładki
Monika Wawrzyniak-Fijałkowska

© Województwo Kujawsko-Pomorskie
Niniejsze dzieło jest objęte prawami autorskimi. Cytowanie fragmentów pracy i powoływanie się
na sformułowania w niej zawarte jest możliwe tylko z podaniem źródła.
Powielanie i rozpowszechnianie fragmentów lub całości pracy bez zgody właściciela praw jest zabronione.
To wydawnictwo nie ma charakteru komercyjnego i ma służyć promocji Województwa Kujawsko-Pomorskiego.
Wydawca, działając w dobrej wierze dołożył starań, by prawa majątkowe osób trzecich zostały zachowane.

ISBN 978-83-231-3939-3

Województwo
Kujawsko-Pomorskie



Marszałek Województwa
Kujawsko-Pomorskiego
Piotr Całbecki

Dofinansowano z budżetu Województwa Kujawsko-Pomorskiego

Wydanie przygotowane na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego
w Toruniu przez Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU MIKOŁAJA KOPERNIKA
ul. Gagarina 5
87-100 Toruń
www.wydawnictwo.umk.pl



Podstawowym i najważniejszym celem, którym samorząd województwa kieruje się w swoich działaniach, jest poprawa jakości życia mieszkańców naszego regionu. Zabiegamy o inwestycje, które dają miejsca pracy. Wspieramy modernizację już istniejących oraz budowę nowych: dróg, szpitali, szkół, placówek kultury, chronimy zabytki.

Bowiem, jak zapisaliśmy to w „Strategii rozwoju województwa”, misją regionu jest „człowiek, rodzina, społeczeństwo”.

Jednak to jak żyją obecni i jak żyć będą przyszli mieszkańcy Kujaw i Pomorza zależy także od tego co ich otacza. Czy środowisko naturalne i efekty działań człowieka są harmonijne połączone? Czy są piękne, przyjazne i funkcjonalne? To właśnie ład przestrzenny determinuje, w znacznym stopniu, jakość naszego życia.

„Architektura, jak każda sztuka, jest najdoskonalszym zwierciadłem, w którym odbijała się epoka tworząca ją, i ze szczątków jej nawet można łatwo odgadnąć stopień materialnej i moralnej kultury tych, którzy ją do życia powołali” – już prawie wiek temu pisał Stanisław Noakowski, urodzony w Nieszawie wybitny polski architekt i artysta.

Dlatego tak ważne jest, byśmy zmieniając, unowocześniając nasz region, wciąż pamiętali, że ma to być miejsce, w którym po prostu chce się żyć. A ci, co przyjdą po nas, pozytywnie ocenili nasz „stopień materialnej i moralnej kultury”. Byśmy zostawili im region, w którym także oni będą lubili być i mieszkać.

Piotr Całbecki
Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego

...W każdym regionie, w każdym mieście i doprawdy w każdym sąsiedztwie są wyjątkowe miejsca, które symbolizują ten teren i korzenie ludzi go zamieszkujących. Mogą to być zarówno zakątki pięknej przyrody, jak i ślady historyczne minionych wieków. Niezależnie od formy są to miejsca niezbędne.

Ludzie nie będą w stanie zachować swoich duchowych korzeni i związków z przeszłością, jeżeli świat fizyczny, w którym żyją, nie będzie również podtrzymywał tych relacji.

Christopher Alexander i inni, *Język wzorców. Miasta – budynki – konstrukcja*,
Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2008, s. 134.

Spis treści

Lista skrótów	13
Skróty nazw aktów prawnych użytych w tekście	13
Pozostałe skróty	14
Wstęp. Pojęcie ładu przestrzennego	15
I. Diagnoza stanu przestrzeni województwa kujawsko-pomorskiego	
1.1. Stan prawny w zakresie kształtowania ładu przestrzennego	23
1.2. Metody i kryteria oceny ładu przestrzennego	29
1.3. Problemy występujące w przestrzeni województwa kujawsko-pomorskiego	35
1.4. Przyczyny dewastacji przestrzeni	46
1.4.1. Źródła ładu przestrzennego	46
1.4.2. Symptomy i skutki nieładu przestrzennego	47
1.4.3. Przyczyny nieładu przestrzeni w skali ogólnopolskiej	50
1.4.4. Identyfikacja problemów i konfliktów przestrzennych w województwie kujawsko-pomorskim. . .	52
1.4.5. Przyczyny prawne nieładu przestrzennego w województwie kujawsko-pomorskim	53
1.4.6. Przyczyny dewastacji przestrzeni w aspekcie urbanistycznym w województwie kujawsko-pomorskim	56
1.4.7. Identyfikacja głównych przyczyn dewastacji przestrzeni w aspekcie funkcjonalnym w województwie kujawsko-pomorskim	59
1.5. Obszary ładu przestrzennego i jego uwarunkowania	62
1.6. Przykłady dobrych i niekorzystnych dla ładu przestrzennego praktyk	76
1.6.1. Brak koordynacji planowania przestrzennego samorządów jako źródło nieładu	77
1.6.2. Przykład praktyk niekorzystnych dla ładu przestrzennego. Dzielnica Bydgoszczy, Fordon.	80
1.6.3. Przykład tworzenia ładu przestrzennego na Osiedlu Akademickim w dzielnicy Fordon w Bydgoszczy	84
1.6.4. Kształtowanie ładu przestrzennego na terenie Bydgoskiego Parku Przemysłowo-Technologicznego	88
1.6.5. Podziały własnościowe i grodzienia jako element przestrzeni miejskiej	89
1.6.6. Architektura drogi-ulicy i jej wpływ na ład przestrzenny	91
1.6.7. Uwarunkowania kształtowania ładu przestrzennego na terenach nadrzecznych i wzdłuż dróg wodnych w województwie kujawsko-pomorskim	101

Spis treści

1.6.8. Konflikt funkcji jako forma nieładu przestrzennego – przykład ulicy Koniuchy w Toruniu	108
1.6.9. Nowoczesne metody projektowania i realizacji budynków oraz zespołów urbanistycznych	112
1.7. Wpływ inwestycji energetycznych i górniczych na stan przestrzeni.	115
1.7.1. Złoża kopalin	115
1.7.2. Odnawialne źródła energii.	117
1.8. Opinie i postawy mieszkańców względem ładu przestrzennego	124
1.8.1. Studium przypadku nr 1. Duże miasto – Toruń. Ład przestrzenny z perspektywy obywatelskiej .	126
1.8.2. Studium przypadku nr 2. Małe miasto – Golub-Dobrzyń. Ład przestrzenny z perspektywy kulturowej.	132
1.8.3. Studium przypadku nr 3. Gmina podmiejska – Lubicz. Ład przestrzenny z perspektywy instytucjonalnej	138
1.8.4. Studium przypadku nr 4. Gmina rolnicza – Kęsowo (powiat tucholski). Ład przestrzenny z perspektywy funkcjonalnej	146
1.8.5. Ład przestrzenny a ład społeczny	159
1.9. Delimitacja obszarów ładu i nieładu przestrzennego w skali województwa oraz zarys tendencji dalszego kształtowania przestrzeni w województwie kujawsko-pomorskim	165

II. Założenia polityki kształtowania ładu przestrzennego przez samorząd województwa kujawsko-pomorskiego

2.1. Plan zagospodarowania województwa jako wizja porządku przestrzennego	173
2.2. Wymogi ochrony przestrzeni	176
2.2.1. Uwarunkowania działań horyzontalnych w polityce ładu przestrzennego.	176
2.2.2. Wymogi ochrony przestrzeni w regionalnych zasadach i standardach kształtowania ładu przestrzennego	180
2.2.3. Wymogi ochrony przestrzeni w strategii rozwoju województwa i planie zagospodarowania przestrzennego województwa	185
2.2.4. Ład w strukturze planowania przestrzennego w województwie.	188
2.2.5. Wymogi ładu przestrzennego a rozwój zrównoważony	189
2.2.6. Dyskusja nad modelem planowania zintegrowanego	191
2.2.7. Problematyka skuteczności wobec integracji planowania przestrzennego i planowania rozwoju. .	193
2.3. Rekomendacje w zakresie kształtowania ładu przestrzennego	198
2.3.1. Rekomendacje w zakresie kształtowania ładu przestrzennego dla jednostek samorządu terytorialnego	198
2.3.2. Rekomendacje wypływające ze specyfiki RPO	202
2.3.3. Zarys planu działań kształtujących ład przestrzenny w województwie.	204
2.3.4. Rekomendacje w zakresie kształtowania ładu przestrzennego dla ustawodawcy	206
2.3.5. Rekomendacje dla instytucji i organizacji zajmujących się problematyką mającą wpływ na kształtowanie przestrzeni	208
2.3.6. Rekomendacje dla konkursów architektoniczno-urbanistycznych	211
2.3.7. Rekomendacje w zakresie kształtowania ładu przestrzennego na terenach nadrzecznych	215
2.4. Propozycje przedsięwzięć oddziałujących na postawy i zachowania społeczeństwa	221
2.4.1. Wiedza i edukacja	221
2.4.2. Udział mieszkańców w planowaniu i zarządzaniu przestrzenią	225
2.4.3. Praktyka oraz innowacje.	229
2.4.4. Propozycje przedsięwzięć, finansowanych w szczególności ze środków RPO, mechanizmu norweskiego oraz środków WFOŚ, w zakresie kultury, edukacji, nauki i partycypacji społecznej. .	232

Spis treści

2.4.5. Koncepcja miejsca „Przestrzenie Kultury” jako przykład możliwych rozwiązań edukacyjno-kulturowych ukierunkowanych na kształtowanie świadomości społecznej	235
2.4.6. Warstwa geoportalu „ład przestrzenny” jako narzędzie partycypacji społecznej, wspomagające kształtowanie ładu przestrzennego	238
2.5. Propozycje zmian regulacji prawnych kształtujących ład przestrzenny	244
2.5.1. Najważniejsze założenia systemu kształtowania przestrzeni, zawarte w projekcie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego	246
2.5.2. Dylematy i oczekiwania ekspertów oraz praktyków wobec projektowanej ustawy – Kodeks urbanistyczno-budowlany	248
2.5.3. Konsekwencje wprowadzenia KUB dla samorządu wojewódzkiego	252
2.6. Zagadnienie kwantyfikacji i oceny ładu przestrzennego	256
2.6.1. Kryteria oceny planowania i realizacji inwestycji mających wpływ na stan przestrzeni, wspieranych środkami Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014–2020	256
2.6.2. Monitoring ładu przestrzennego	261
Podsumowanie	269
Bibliografia	275
Wykaz aktów prawnych	281
Słownik pojęć	283
Spis rycin	287
Spis tabel	291
Informacje o autorach	293

Lista skrótów

Skróty nazw aktów prawnych użytych w tekście

- **konstytucja** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- **Kodeks cywilny (k.c.)** – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.)
- **Kodeks postępowania administracyjnego (k.p.a.)** – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 23, 868 i 996)
- **Prawo budowlane (pr.bud.)** – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.)
- **Prawo ochrony środowiska (p.o.ś.)** – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2016 r. poz. 672 ze zm.)
- **Prawo geodezyjne i kartograficzne (p.g.k.)** – ustawa z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2015 r. poz. 520 ze zm.)
- **ustawa deregulacyjna** – ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz.U. poz. 768)
- **ustawa krajobrazowa** – ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. poz. 774)
- **ustawa o gospodarce nieruchomościami (u.g.n.)** – ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.)
- **ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych (u.o.g.r.l.)** – ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 909 ze zm.)
- **ustawa o ochronie przyrody** – ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2016 r. poz. 2134 ze zm.)
- **ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.)** – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.)
- **ustawa o rewitalizacji** – ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. poz. 1777)
- **ustawa ocenowa** – ustawa 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 2016 r. poz. 353, 831, 961 i 1250)

Pozostałe skróty

- **plan miejscowy (mpzp)** – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
- **studium (suikzp)** – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy
- **plan województwa (pzipw)** – plan zagospodarowania przestrzennego województwa
- **Kodeks urbanistyczno-budowlany (KUB)** – projekt ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany z dnia 30 września 2016 r., Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Warszawa
- **KPZK 2030** – Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030
- **NSA** – Naczelny Sąd Administracyjny
- **SN** – Sąd Najwyższy
- **TK** – Trybunał Konstytucyjny
- **WSA** – wojewódzki sąd administracyjny

Wstęp. Pojęcie ładu przestrzennego

Ład przestrzenny to złożony problem prawny, ekonomiczny, urbanistyczny, architektoniczny, społeczny, ekologiczny i geograficzny, który *ex definitione* oznacza uporządkowaną, estetyczną i spójną przestrzeń. Termin ten, obok pojęcia krajobrazu, jest syntezą wiedzy o przestrzeni i środowisku życia człowieka, sumą jego doświadczeń i zamierzeń. Ład przestrzeni jest celem polityki przestrzennej i jednocześnie wynikiem zrównoważonego rozwoju. Jest także wskaźnikiem poziomu i jakości życia grup społecznych. Ład w środowisku życia człowieka, którego wyrazem jest harmonijny krajobraz, jest obrazem naszej kultury i cywilizacji. Waga zagadnienia ładu przestrzennego rośnie wraz z rozwojem społeczno-gospodarczym, wzrostem zamożności i wykształcenia społeczeństwa. Proces kształtowania ładu jest długotrwały – jest to praca, która musi zostać rozłożona na pokolenia. Polityka przestrzenna samorządów powinna opierać się na założeniu, że chcąc za 20 lat cieszyć się w regionie ładem przestrzennym, powinniśmy rozpocząć starania o jego kształt już dzisiaj.

Definicja urzędowa ładu przestrzennego, funkcjonująca w obiegu prawnym, znajduje się w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w art. 2: ład przestrzenny to harmonijne ukształtowanie przestrzeni: „takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne”. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się wymagania ładu przestrzennego (art. 1. ust. 2). Natura ładu jako formy uporządkowania przestrzeni nawiązuje wprost do definicji przestrzeni jako zbioru elementów, między którymi istnieją relacje natury geometrycznej lub abstrakcyjnej (Dziewoński 1977). Harmonijne uporządkowanie tych relacji jest istotą ładu przestrzennego. Definicja ładu przestrzennego implikuje celowość, planowość i racjonalność.

Istnieje wiele innych, naukowych definicji ładu, które uzupełniają sformułowania ustawowe, np. wg J. Paryska ład przestrzenny to porządek przestrzenny, uwzględniający i odwzorowujący prawidłowości działania społeczeństwa i gospodarki oraz funkcjonowania przyrody (Parysek 2007: 67). Funkcjonuje również definicja ładu nawiązująca do koncepcji terytorialnego systemu społecznego Z. Chojnickiego (TSS), który sformułował TSS jako „system społeczny, w którym zbiorowość ludzi trwale zajmuje, zagospodarowuje i kontroluje wyodrębniony obszar powierzchni ziemi, czyli terytorium” (Chojnicki 1988: 498). Definicja ładu w ujęciu TSS brzmi: „przestrzenna organizacja i funkcjonowanie terytorialnego systemu społecznego, kształtowane świadomie i celowo przy uwzględnieniu kryteriów racjonalności społecznej” (Parysek 2007: 68). Ład przestrzenny jest obrazem ładu społecznego i jest uwarunkowany kulturowo. Nieład społeczny zawsze znajduje swój wyraz w nieładzie przestrzennym, a w skrajnych

przypadkach anarchia społeczna przekłada się na chaos przestrzenny. Porządek przestrzenny jest także przejawem zrównoważonego rozwoju.

Synonimami ładu są takie atrybuty, jak: harmonia, porządek, spójność, proporcjonalność, funkcjonalność, **zgodność**, równowaga, czytelność, użyteczność i efektywność (por. Kolipiński 2007). Desygnatami ładu przestrzennego są: harmonijne ukształtowanie przestrzeni (stan jej zagospodarowania) lub pożądaný stan przestrzeni (model jej zagospodarowania). Ta dychotomia odpowiada pojęciom ładu konkretnego i modelu ładu w koncepcji terytorialnego systemu społecznego Z. Chojnickiego (1988): ład konkretny to obserwowany porządek przestrzenny TSS (zagospodarowanie przestrzenne obszaru), a model ładu przestrzennego to wizja organizacji przestrzennej i funkcjonowania TSS (obraz postulowany, plan zagospodarowania przestrzennego jako model ładu).

Ład przestrzenny jest kategorią aksjologiczną, posiada wartościujący ładunek semantyczny o pozytywnym charakterze. Co więcej, pojęcie ładu jest kategorią subiektywną, zależną od doświadczeń i kultury jednostki, oznaczającą spójność przestrzeni postrzeganej z planem lub wzorcem kulturowym. Nie przeszkadza to jednak dążeniom badaczy do zobiektywizowania niektórych wymiarów ładu jako określonego stanu przestrzeni. Należy także pamiętać, że ład przestrzenny jest stanem nietrwałym, ponieważ sama przestrzeń jest bardzo dynamiczna.



Ryc. 1. Przykład ładu przestrzennego – zagospodarowanie centrum Bydgoszczy nad rzeką Brdą

Źródło: fotografia Leszek Kozłowski.

Ład przestrzenny jest, obok ładu społecznego, gospodarczego i przyrodniczego (naturalnego), częścią złożonego porządku, podsystemem systemu „megaładu”, z którego można wydzielić ład przyrodniczy i ład kultury materialnej (Markowski 2003: 9). T. Markowski (2003: 10) definiuje ład jako „subiektywne odczuwanie porządku (harmonii) przez człowieka w elementach jego otoczenia”, przy jednoczesnej, wrodzonej skłonności ludzi do destrukcyjnego rozpraszania materii i energii, prowadzącego do entropii, jak i do działań negantropijnych (porządkujących), przejawiających się budowaniem złożonych struktur.

Pojmowanie ładu jako porządku geometrycznego rozmieszczonych na konkretnym obszarze obiektów architektonicznych jest dużym uproszczeniem (Parysek 2007: 76). Pojęcie ładu wykracza semantycznie poza geometrię (kształt), fizjonomię (wygląd), morfologię (formę, budowę) i estetykę przestrzeni, obejmując pojęcia funkcji (roli), użytku (wykorzystania) i racjonalności (efektywności). Dopiero taki zakres znaczeniowy tego pojęcia umożliwia właściwą analizę stanu przestrzeni i ładu przestrzennego.

Wyrazem ładu przestrzennego jest harmonijny krajobraz. Należy wyjaśnić w tym miejscu związek pojęcia ładu przestrzennego z terminem krajobraz. Pojęcie krajobrazu ma wiele definicji i jest niejednoznaczne. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu¹ definiuje krajobraz jako „postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka”. Ustawa wprowadza także pojęcie krajobrazu priorytetowego, przez który rozumie „krajobraz szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, i jako taki wymagający zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania”.

Ład przestrzenny nie jest ani tożsamy z krajobrazem priorytetowym, ani z pojęciem krajobrazu jako takim. Obydwa pojęcia (ładu i krajobrazu) mają różne desygnaty – ład oznacza przestrzeń uporządkowaną (stan faktyczny lub model), natomiast krajobraz przestrzeń postrzeganą, niezależnie od jej stanu. Należy przy tym pamiętać, że przyjęta w Polsce urzędowa definicja krajobrazu, będąca wyrazem kompromisu między podejściem fizjonomicznym, stosowanym m.in. w architekturze (krajobraz jako obraz kulturowy i wygląd środowiska życia człowieka), a strukturalnym, rozwiniętym na gruncie nauk przyrodniczych (w ekologii krajobrazu i geografii fizycznej, traktujących krajobraz jako jednostkę strukturalną przestrzeni geograficznej i ekologii środowiska), nie jest jedynym możliwym sposobem rozumienia pojęcia krajobraz (por. Europejska Konwencja Krajobrazowa 2006 oraz prace naukowe z tego zakresu). W krajach Europy Zachodniej i Ameryce Północnej rozpowszechnione jest podejście antropologiczno-kulturowe, uznające, że krajobraz jest ilustracyjnym sposobem przedstawiania, strukturyzowania lub symbolizowania otoczenia (Daniels i Cosgrove 1988). Krajobraz jest zatem zindywidualizowanym, subiektywnym obrazem, sposobem postrzegania obiektywnie istniejących, materialnych struktur przestrzennych oraz ich semantycznej interpretacji. Pojęcie krajobrazu jest konstruktem myślowym, umożliwiającym kształtowanie środowiska życia człowieka w celu osiągnięcia pożądanego stanu (doskonalenia jakości życia). Definicja krajobrazu zależy od celu konstruktu i powinna być zawsze przywoływana w badaniach. Przestrzeń postrzegana oznacza, że istnieje ścisły związek między strukturą przestrzeni a jej obrazem, czyli krajobrazem.



Ryc. 2. Wyobrażenie miasta przemysłowego – fragment pracy plastycznej Michała Kleszewskiego (lat 12) – Centrum Działań Plastycznych AKADEMIA przy Ośrodku Kultury, Sportu i Rekreacji w Świeciu (woj. kujawsko-pomorskie)

Źródło: Galeria i Ośrodek Plastycznej Twórczości Dziecka w Toruniu.

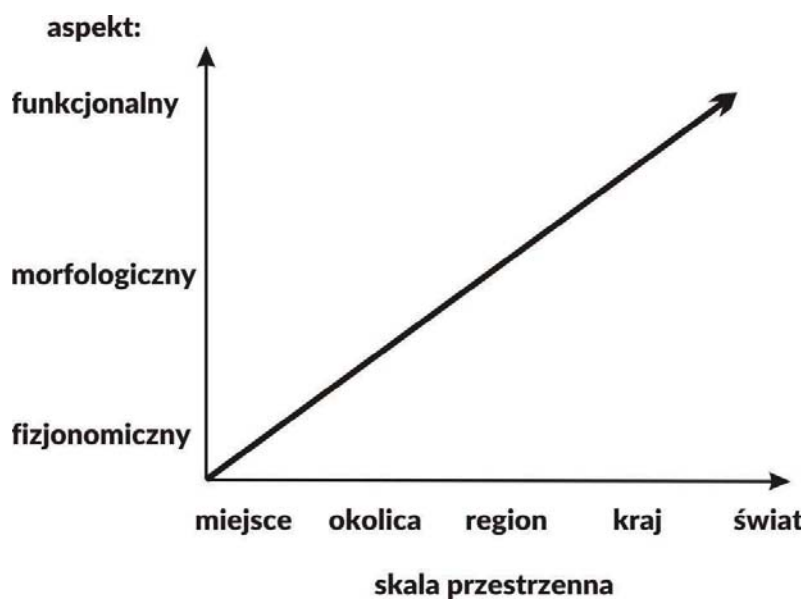
¹ Dz.U. poz. 774. Dalej: „ustawa krajobrazowa”.

Klasyczna analiza geograficzno-osadnicza, stosowana w badaniach wszystkich typów osadnictwa, obejmowała: położenie (topograficzne, geograficzne, komunikacyjne), fizjonomię (wygląd, właściwości, krajobraz), morfologię (kształt, budowę wewnętrzną, strukturę, rozplanowanie) i funkcje (rolę, zadanie, sposób użytkowania) – por. Maik 1997.

W zależności od skali badania można wyróżnić następujące rodzaje ładu przestrzennego (Gorzelać 2003): ład architektoniczny (skala gospodarstwa, budynku, wsi, osiedla), ład urbanistyczny (skala miasta, zespołu miejskiego), a także ład regionalny, ład krajowy oraz porządki: kontynentalny i globalny. Na podstawie powyższego podziału oraz metodyki klasycznej analizy osadniczej można wymienić następujące aspekty ładu przestrzennego:

- **fizjonomiczny** (estetyczny, wizualny, architektoniczny, kompozycyjny)
skala miejsca (*obiektu, budynku, gospodarstwa, miejsca, ulicy, najbliższego otoczenia*);
- **morfologiczny** (strukturalny, lokalny, urbanistyczny, planistyczny, krajobrazowy)
skala okolicy (*wsi, miasteczka, obrębu ewidencyjnego, miasta, gminy, zespołu miejskiego*);
- **funkcjonalny** (regionalny, społeczno-ekonomiczny)
skala regionu (*powiatu lub grupy powiatów, województwa, ziem historycznych, kraju*).

Ład w ujęciu fizjonomicznym (estetycznym) jest pozytywnym obrazem (percepcją) najbliższego, fizycznego otoczenia, dostępnym wszystkim obserwatorom poprzez zmysł wzroku, jest doznaniem wizualnym i wrażeniem kompozycyjnym. Jego identyfikacja może mieć charakter intuicyjny, a przy złożonych formach architektury i sztuki wymaga wiedzy oraz przygotowania merytorycznego.



Ryc. 3. Aspekt a skala ładu przestrzennego

Źródło: opracowanie własne – Leszek Kozłowski.

Porządek morfologiczny (strukturalny) to właściwe z punktu widzenia racjonalności społecznej i gospodarczej ułożenie elementów otoczenia (zgodności sąsiedztwa, komplementarności itp.). Złożone jednostki urbanistyczne lub terytorialne wymagają racjonalnego rozmieszczenia poszczególnych elementów systemu społeczno-gospodarczego w przestrzeni. Percepcja aspektu strukturalnego ładu jest zbliżona do postrzegania i odbioru harmonijnego krajobrazu.

Aspekt funkcjonalny dotyczy zgodności roli i zadań (funkcji) elementów przestrzeni z ich predyspozycjami, zapewniającej prawidłowe działanie systemu społeczno-gospodarczego (w tym: minimalizacji konfliktów i wzajemnej uciążliwości – por. Polski 2009).

Wymienione aspekty ładu mają związek ze skalą przestrzenną: miejsca, okolicy, kraju, kontynentu i globu. Graficzną zależność pomiędzy rodzajem i zakresem ładu a skalą przestrzenną ilustruje rycina 3: im wyższy poziom planowania i gospodarowania, tym większego znaczenia nabiera funkcjonalny punkt widzenia; im mniejsza skala przestrzenna, tym ważniejsza jest kwestia fizjonomii. Aspekt morfologiczny lokuje się pomiędzy tymi dwoma biegunami.

Nie ma prostego przełożenia sumy ładów niższej skali na ład wyższego poziomu, tzn. suma decyzji indywidualnych w przestrzeni i lokalnych ładów przestrzennych nie musi tworzyć harmonijnej całości wyższego szczebla, np. ładu regionalnego, zgodnie z zasadą, że suma optimumów częściowych nie zapewnia optimum określonej całości (Polski 2009).

Definicja ładu przestrzennego ma wiele znaczeń. W ujęciu planistycznym termin ten jest ideą. Standaryzacja pojęć ideowych jest rodzajem polityki, w której filozofia służy wzmacnianiu różnic w wyodrębnianiu, standaryzacji i klasyfikacji atrybutów przestrzeni. Filozoficzna perspektywa ładu przestrzennego, odniesiona do wybranych instrumentów polityki gospodarczej w przestrzeni, nie podejmuje jednak tematu projektowania ładu przestrzennego, to jest wizji przestrzeni. Trudność takiego planowania leży w formułowaniu wizji jakości przestrzeni.

Dotychczasowe działania służące poprawie jakości przestrzeni województwa kujawsko-pomorskiego

W latach 2008–2013, aż do czasu opracowania Strategii Rozwoju Województwa (SRW), podjęto wiele inicjatyw i działań służących promocji i sprzyjających kształtowaniu ładu przestrzennego. Po przyjęciu Strategii kontynuowano prace nad zagadnieniami polityki przestrzennej, w ramach których sformułowano ogólne ramy dyskusji nad sposobami realizacji celów polityki samorządu województwa. Oto niektóre spośród nich:

- opracowanie „Odnawialne Źródła Energii” – Kujawsko-Pomorskie Biuro Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku;
- ekspertyza OZE (krajobrazowo-wiatrakowa) – Polska Akademia Nauk;
- wnioski z konferencji X 2012 r. pn. „Przestrzeń regionu kujawsko-pomorskiego w latach 2014–2020. Planowanie przestrzenne w świetle Dyrektywy INSPIRE oraz Rozporządzenia GMES”;
- stanowisko Konwentu Marszałków PR, 2013 r.;
- przygotowanie stanowiska eksperckiego zespołu ds. polityki przestrzennej;
- udział w debatach i przygotowanie opinii w sprawie projektu Kodeksu urbanistyczno-budowlanego;
- organizacja i prowadzenie dwóch zespołów eksperckich: do spraw ładu przestrzennego i energii odnawialnej dla potrzeb strategii;
- rozstrzygnięcie i wyniki konkursu architektonicznego „Dom rodzinny w krajobrazie kujawsko-pomorskim”;
- udział w debatach przygotowanego z inicjatywy Prezydenta RP raportu „Przestrzeń życia Polaków”;
- wspieranie w różnych formach ustawy „krajobrazowej”;

- stanowisko Wojewódzkiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej na temat konkursów architektonicznych i ładu przestrzennego;
- spotkania warsztatowe, seminaria i spotkania różnych zespołów nt. przestrzeni, krajobrazu, wykorzystania technik cyfrowych w planowaniu przestrzennym itp.;
- dwie edycje konkursu w przygotowaniu „Architektura i energia”;
- działania zespołów dla potrzeb strategii, Regionalnego Programu Operacyjnego i budowy podwalin wojewódzkiej polityki przestrzennej i ładu przestrzennego;
- powołanie Zespołu ds. ładu przestrzennego²;
- spotkania w instytucjach lub z przedstawicielami instytucji, mogących mieć istotny wpływ na kształt podjętych inicjatyw i działań związanych z ładem przestrzennym;
- budowa sieci współpracy potencjalnych partnerów, którzy mogą wziąć udział w pracach na rzecz polityki ładu przestrzennego, np. z UMK (Wydział Sztuk Pięknych, Wydział Nauk Pedagogicznych, Wydział Nauk Historycznych, Instytut Socjologii, Wydział Nauk o Ziemi), Centrum Sztuki Współczesnej w Toruniu, Wojewódzkim Funduszem Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu.

² Zarządzenie Marszałka Województwa nr 70/2014 z dnia 28 listopada 2014 r.

I.

Diagnoza stanu przestrzeni województwa kujawsko-pomorskiego



1.1. Stan prawny w zakresie kształtowania ładu przestrzennego

Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jest w polskim systemie prawa regulowane przez wiele aktów prawnych, z czego najważniejsza jest ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W art. 1 tej ustawy wskazano jej zakres. Ustawa ta określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy – przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań. W art. 1 ust. 2 wskazano główne wartości i merytoryczne wymogi, które uwzględnia się w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Są nimi: wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury; walory architektoniczne i krajobrazowe; wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych; wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych; walory ekonomiczne przestrzeni; prawo własności; potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa; potrzeby interesu publicznego; potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych; zapewnienie udziału społeczeństwa w pracach nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej; zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych; potrzebę zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody do celów zaopatrzenia ludności. Zarówno cel regulacji, jak i wartości w planowaniu przestrzennym obejmują ład przestrzenny. Świadczy to o tym, że ustawodawca podnosi ład przestrzenny do rangi zasady planowania przestrzennego, nadając mu, wraz ze zrównoważonym rozwojem, rangę pierwszorzędą. Ustawowa definicja ładu przestrzennego, zawarta w słowniczku do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, czyli jej art. 2 pkt 1 przewiduje, że przez pojęcie ładu przestrzennego należy rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Artykuł 1 ust. 4 tej ustawy, dodany ustawą z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji¹, przewiduje, w jaki sposób należy uwzględniać m.in. wymogi ładu przestrzennego w przypadku sytuowania nowej zabudowy. W świetle tego przepisu uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez: kształtowanie struktur przestrzennych przy uwzględnieniu dążenia do minimalizowania transportochłonności układu

¹ Dz.U. poz. 1777. Dalej: „ustawa o rewitalizacji”. Data wejścia w życie: 18 listopada 2015 r.

przestrzennego; lokalizowanie nowej zabudowy mieszkaniowej w sposób umożliwiający mieszkańcom maksymalne wykorzystanie publicznego transportu zbiorowego jako podstawowego środka transportu; zapewnianie rozwiązań przestrzennych, ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów; dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy: a) na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych², w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy, b) na terenach położonych na obszarach innych niż wymienione powyżej w lit. a, wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy położonych na obszarach, o których mowa w lit. a; przy czym w pierwszej kolejności na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz sieci i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatnych dla nowej, planowanej zabudowy.

Realizacja zadań z zakresu planowania przestrzennego następuje na różnych szczeblach administracji. Zgodnie z art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Do zadań samorządu powiatu należy prowadzenie, w granicach swojej właściwości rzeczowej, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na obszarze związku metropolitalnego (obszarze metropolitalnym) należy do zadań związku metropolitalnego, jeżeli został utworzony. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie, w tym uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa, należy do zadań samorządu województwa. Do zadań Rady Ministrów należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej państwa, wyrażonej w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju.

Podstawowymi instrumentami planistycznymi na poziomie gminnym są studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Oba powyższe akty uchwała rada gminy. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest aktem obligatoryjnym, sporządzanym dla terenu całej gminy i wiąże przy sporządzaniu planów miejscowych. Plan miejscowy z kolei jest co do zasady sporządzany fakultatywnie, a wielkość obszaru objęta planem nie została określona przez ustawodawcę. Górną granicą zasięgu planu miejscowego jest obszar całej gminy. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy. Inwestycje celu publicznego realizują działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne) oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³.

W przypadku braku planu miejscowego określenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 4 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), przy czym:

² Dz.U. Nr 166, poz. 1612 ze zm.

³ Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.

- 1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Zgodnie z art. 51 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego decyzje wydają w odniesieniu do: inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim – wójt, burmistrz albo prezydent miasta w uzgodnieniu z marszałkiem województwa; inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym – wójt, burmistrz albo prezydent miasta; inwestycji celu publicznego na terenach zamkniętych – wojewoda.
- 2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy. Zgodnie z art. 60 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym decyzję o warunkach zabudowy wydaje, wójt, burmistrz albo prezydent miasta po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4, i uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi niż ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zaś decyzje o warunkach zabudowy na terenach zamkniętych wydaje wojewoda.

Na poziomie województwa odmienne zadania w zakresie planowania przestrzennego mają administracja rządowa i administracja samorządowa. Zadania organów samorządu województwa, określone w art. 38 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegają na sporządzaniu planu zagospodarowania przestrzennego województwa, prowadzeniu analiz i studiów oraz na opracowaniu koncepcji i programów odnoszących się do obszarów i problemów zagospodarowania przestrzennego odpowiednio do potrzeb i celów podejmowanych w tym zakresie prac, a także na sporządzaniu audytu krajobrazowego. Pierwsze z zadań ustawowych polega na sporządzaniu planu zagospodarowania przestrzennego województwa, który sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych województwa. Zgodnie z art. 39 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się ustalenia strategii rozwoju województwa (w województwie kujawsko-pomorskim Załącznik do uchwały nr XLI/693/13 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 października 2013 r. – Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+) oraz rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym. Ponadto w planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się ustalenia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju oraz programy, o których mowa w art. 48 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (realizujące zadania rządowe). W planie zagospodarowania przestrzennego województwa umieszcza się te inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, które zostały ustalone w dokumentach przyjętych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów, właściwego ministra lub sejmik województwa, zgodnie z ich właściwością. Dla miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego uchwała się plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego został uchwalony uchwałą nr XI/135/03 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 26 czerwca 2003 r.⁴ Zgodnie z art. 45 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan zagospodarowania przestrzennego województwa podlega okresowej ocenie. Zarząd województwa, co najmniej raz w czasie kadencji sejmiku, dokonuje przeglądu zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, opracowuje raport o jego stanie w zakresie określonym w art. 39 ust. 3 tej ustawy oraz sporządza ocenę realizacji inwestycji, o których mowa w art. 39 ust. 5 tej ustawy, podlegającą zaopiniowaniu przez wojewódzką komisję urbanistyczno-architektoniczną. Wyniki tego przeglądu oraz raport jest przedstawiany sejmikowi województwa oraz przekazywany do wiadomości ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego. Okresowe oceny planu zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego

⁴ Dz.Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego Nr 97, poz. 1437.

dokonywane w były w latach 2006 i 2014. Obecnie prowadzone są prace nad nowym planem zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego.

Zgodnie z art. 42 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan zagospodarowania przestrzennego województwa uchwała sejmik województwa. Artykuł 43 ust. 1 i 2 tej ustawy przewiduje, że koszty sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa zasadniczo obciążają budżet województwa, z wyjątkiem sytuacji, w której koszty sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa będą obciążać budżet państwa albo inwestora realizującego inwestycję celu publicznego o znaczeniu krajowym w części, w jakiej sporządzenie tego planu jest bezpośrednią konsekwencją zamierzeń realizacji tej inwestycji.

Zgodnie z art. 42 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uchwałę sejmiku województwa o uchwaleniu planu zagospodarowania przestrzennego województwa wraz z dokumentacją prac planistycznych marszałek województwa przekazuje wojewodzie w celu oceny zgodności z przepisami prawnymi oraz ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa wprowadza się do planu miejscowego po uprzednim uzgodnieniu terminu realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i warunków wprowadzenia ich do planu miejscowego. Powyższe uzgodnienia przeprowadza marszałek województwa z wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta. Koszty wprowadzenia ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa do planu miejscowego oraz zwrotu wydatków na odszkodowania, o których mowa w art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także kwoty przeznaczone na pokrycie zwiększonych kosztów realizacji zadań gminnych są ustalane w umowie zawartej pomiędzy marszałkiem województwa a wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta (art. 44 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Nową instytucją w planowaniu przestrzennym jest audyt krajobrazowy. Zgodnie z art. 38a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym audyt krajobrazowy sporządza się dla obszaru województwa, nie rzadziej niż raz na 20 lat. Audyt krajobrazowy identyfikuje krajobrazy występujące na całym obszarze województwa, określa ich cechy charakterystyczne oraz dokonuje oceny ich wartości. Przez krajobraz należy rozumieć postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka. Z kolei krajobraz priorytetowy to krajobraz szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe i jako taki wymagający zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania. Audyt krajobrazowy uchwała sejmik województwa. Zmiana audytu krajobrazowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany.

Zgodnie z art. 49d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym samorząd województwa określa obszary funkcjonalne o znaczeniu ponadregionalnym i ich granice. Ponadto samorząd województwa może, z własnej inicjatywy lub na wniosek samorządu gminnego lub samorządu powiatowego, określić obszary funkcjonalne o znaczeniu regionalnym i ich granice. Propozycje i wnioski dotyczące określenia obszarów funkcjonalnych samorząd województwa przedstawia do zaopiniowania przez jednostki samorządu terytorialnego, znajdujące się na terenie danego województwa. Opinia jest wyrażana podczas konferencji, w której uczestniczą przedstawiciele samorządu województwa oraz przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 49 a do obszarów funkcjonalnych należą:

- 1) obszary funkcjonalne o znaczeniu ponadregionalnym – jako obszary funkcjonalne o istotnym znaczeniu dla polityki przestrzennej kraju; do typów obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadregionalnym należą: miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego; wiejski obszar funkcjonalny; obszar funkcjonalny szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej, w tym:
 - a) górski, b) Żuławy; przygraniczny obszar funkcjonalny.

- 2) obszary funkcjonalne o znaczeniu regionalnym – jako obszary funkcjonalne o istotnym znaczeniu dla polityki przestrzennej województwa;
- 3) obszary funkcjonalne o znaczeniu lokalnym – jako obszary funkcjonalne o istotnym znaczeniu dla polityki przestrzennej gminy.

Zgodnie z art. 49c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obszary funkcjonalne określa się z zapewnieniem:

- 1) ciągłości i zwartości wyznaczanego obszaru – polegającej na wyznaczeniu obszaru zamkniętego wspólną granicą;
- 2) dostępności danych wskaźnikowych, umożliwiających wyznaczenie łącznego obszaru, którego zasięg przestrzenny umożliwia rozwiązanie istniejących lub przewidywanych problemów oraz rozwój nowych funkcji tych obszarów.

Ponadto należy wskazać, że obszary funkcjonalne obejmujące swoim zasięgiem więcej niż jedno województwo są określane przez samorząd województwa w odniesieniu do jego terytorium w porozumieniu z samorządami pozostałych województw.

Aktualna skuteczność istniejących regulacji

Na wstępie należy zauważyć, że akty prawne regulujące planowanie przestrzenne w mniejszym lub większym zakresie są bardzo rozproszone. Oprócz wskazanej powyżej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na poziomie ustawowym trzeba wskazać akty prawne, takie jak: ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy⁵, ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁶, ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym⁷, ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁸, ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁹, ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹⁰, ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹¹, ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej¹², ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych¹³, ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej¹⁴, ustawa o rewitalizacji. Lista ta nie jest wyczerpująca. Do tego trzeba dodać liczne akty o charakterze wykonawczym. Dlatego też pozytywnie należy ocenić prace Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego, zmierzające do kompleksowego uregulowania zagadnień procesu inwestycyjno-budowlanego. Niestety prace te nie zostały ukończone, a Komisja Kodyfikacyjna uległa rozwiązaniu. Dnia 23 marca 2016 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie zniesienia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego¹⁵.

Zarówno w koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Polityce Miejskiej (2015) jak i projekcie KUB (2016) problem narastającego bezładu przestrzennego został dostrzeżony. Dokumenty

⁵ Dz.U. z 2015 r. poz. 1438 ze zm.

⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 672 ze zm. Dalej: „Prawo ochrony środowiska”.

⁷ Dz.U. z 2015 r. poz. 641 ze zm.

⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 2134 ze zm. Dalej: „ustawa o ochronie przyrody”.

⁹ Dz.U. z 2014 r. poz. 1446 ze zm.

¹⁰ Dz.U. z 2015 r. poz. 2031 ze zm.

¹¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 353 ze zm.

¹² Dz.U. z 1994 r. Nr 79, poz. 363 ze zm.

¹³ Dz.U. z 2016 r. poz. 1537.

¹⁴ Dz.U. z 2013 r. poz. 934 ze zm.

¹⁵ Dz.U. poz. 377.

te przewidują wprowadzenie racjonalnych zasad – ochronę terenów otwartych i koncentrację zabudowy na terenach zurbanizowanych, likwidację lub ograniczenie stosowania decyzji administracyjnych o lokalizacji inwestycji, powiązanie decyzji przestrzennych z prognozami demograficznymi i potencjałem ekonomicznym gmin, wzmocnienie planowania na poziomie regionalnym, wprowadzenie odpowiednich standardów mających zagwarantować odpowiednią jakość zagospodarowania terenu (Kowalewski 2015). Bez odpowiednio precyzyjnych regulacji ustawowych zasady te pozostaną w sferze postulatów. Co prawda ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje to, że zasada ładu przestrzennego należy do podstawowych zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego, jednak wiele okoliczności powoduje, że ład ten nie jest kompleksowo ani chroniony, ani kształtowany. W zasadzie można dojść do wniosku, że ład przestrzenny występuje jedynie na terenach, które z mocy prawa (np. na podstawie przepisów o ochronie przyrody) są wyłączone z zabudowy. Nie bardzo zaś jesteśmy sobie w stanie poradzić z kształtowaniem ładu przestrzennego na pozostałych terenach, przynajmniej nie w sposób holistyczny.

W poprzedniej kadencji Sejmu podejmowane były prace dotyczące regulacji ochrony krajobrazu, stanowiące istotny element ładu przestrzennego. Ustawa krajobrazowa na etapie procesu legislacyjnego była zdecydowanie bardziej obszerna. Brak przepisów wykonawczych do ustawy w tym zakresie powoduje to, że od strony prawnej nie wiadomo, w jaki sposób należy regulacje ustawowe stosować.

Również kształt przepisów dotyczących uchwały reklamowej pozostawia wiele do życzenia. Jeżeli gminy pośpiesznie uchwalą przepisy odnoszące się do reklam, mogą doprowadzić do utraty mocy tych określających warunki sytuowania ogrodzeń i obiektów małej architektury w planach miejscowych (A. Fogel, 2015). Projekt ustawy krajobrazowej przewidywał odniesienie się do dominant krajobrazowych, co miało szczególne znaczenie dla ochrony krajobrazu w kontekście żywiłowego powstawania elektrowni wiatrowych, niestety zagrożenie to nie znalazło odzwierciedlenia w przyjętej ustawie.

Z kolei ciekawe rozwiązania wynikają z ustawy o rewitalizacji. Miejscowy plan rewitalizacji to nowy instrument o charakterze planistycznym. Szczególnie interesującym rozwiązaniem jest to, że w uchwale o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji można przewidzieć na obszarze rewitalizacji zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla wszystkich albo określonych w tej uchwale zmian sposobu zagospodarowania terenu, wymagających tej decyzji, w tym zmian sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, jeżeli stan zagospodarowania obszaru rewitalizacji oraz stopień jego pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wskazują, że nieustanowienie zakazu może doprowadzić do niekorzystnych zmian w zagospodarowaniu obszaru rewitalizacji, pogłębiających niekorzystne zjawiska, o których mowa w art. 9 ust. 1 tej ustawy. Jednakże skuteczność tej regulacji jest w chwili obecnej trudna do oceny oraz przewidzenia jej skuteczności w przyszłości, dlatego że ustawa nie funkcjonuje w obrocie prawnym zbyt długo.

Trudno również jednoznacznie ocenić kierunek ostatnich nowelizacji w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Nakaz bilansowania terenów pod zabudowę czy przeprowadzanie audytu krajobrazowego należy ocenić pozytywnie co do istoty. Jak zwykle diabeł tkwi w szczegółach. Mimo pewnych wątpliwości raczej negatywnie należy ocenić regulacje wynikające z ustawy z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych¹⁶ oraz ustawy z 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych¹⁷.

¹⁶ Dz.U. z 2015 r. poz. 1890.

¹⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 1812.

1.2. Metody i kryteria oceny ładu przestrzennego

Jak już wspomniano, porządek przestrzenny odnosi się do aktualnego (postrzeganego) lub przyszłego (pożądanego) stanu przestrzeni, zgodnego z planem lub wyobrażeniem. Stan przestrzeni jest odnoszony zatem do materialnego planu zagospodarowania lub mentalnego wzorca kulturowego, przechowywanego w świadomości ludzkiej.

Nie ma jednego szablonu ładu, ponieważ każdy terytorialny system społeczny tworzy własny wzorzec rozwiązań przestrzennych, uzależniony od wielu czynników: kulturowych, geograficznych i ekonomicznych. Na wczesnych etapach rozwoju społeczeństw przeważała deterministyczna zależność między ładem a warunkami przyrodniczymi, dziś ta relacja ma charakter posybilistyczny, w wyniku czego możemy twierdzić, że ład przestrzenny w społeczeństwach rozwiniętych jest wynikiem, a nie przyczyną organizacji przestrzeni. To sposób organizacji życia zbiorowego dyktuje dziś metodę organizacji przestrzeni, tworząc ład lub nieład.

Istnieją natomiast uniwersalne reguły, które pozwalają oceniać przestrzeń z punktu widzenia funkcjonowania systemu społeczno-gospodarczego. Cechy ładu przestrzennego są dobrze znane i opisane – przykładowy zestaw zawiera następujące określenia (Szolginia 1987):

- harmonijne **uporządkowanie** przestrzeni i występowanie **hierarchii** w określonym układzie elementów,
- **równowaga** poszczególnych składników w organizacji przestrzeni i celowe rozmieszczenie funkcji (**celowość**),
- najlepsze wykorzystanie przestrzeni w celu najefektywniejszego zaspokojenia potrzeb człowieka (**efektywność**),
- kojarzenie interesu jednostki z dobrem ogólnospołecznym i skoordynowanie zagospodarowania z potrzebami wyższego szczebla (**koordynacja**),
- zgodność przekształceń z warunkami środowiska i brak kolizji funkcji i konfliktów przestrzennych (**niekonfliktogenność** i **rozwój zrównoważony**).

Czy na bazie wymienionych właściwości można stworzyć metodę identyfikacji ładu? Teoretycznie jest to możliwe, jednak podstawą dla niej musi być rzetelny materiał źródłowy, baza danych lub przedstawienie graficzne. Możliwości badania ładu są ograniczone dostępnością danych przestrzennych, a dodatkowo określone skalą analizy. Metoda badania i oceny ładu przestrzennego zależy więc od skali opracowania. Można wyróżnić następujące poziomy skali badań ładu przestrzennego:

- MIEJSCE (zasięg wzroku, po widnokrąg; badania architektury, środowiska przyrodniczego i społecznego, relacji emocjonalnych – miejscowość, miejsce/lokalizacja);
- OKOLICA (zasięg pieszych przemieszczeń; badania lokalnych powiązań gospodarczych i krajo-brazu – gmina, powiat);
- REGION (zasięg powiązań funkcjonalnych; badania powiązań ponadlokalnych – województwo);
- KRAJ (zasięg jednolitej jurysdykcji – państwo);
- (sub)kontynent (zasięg cywilizacji) i glob.

Wymienione poziomy są powiązane z określonymi rodzajami ładu: w większej skali geodezyjno-kartograficznej można analizować ład fizjonomiczny (estetyczny), a w mniejszej, np. skali regionu – funkcjonalny. W skali pośredniej może być analizowany ład morfologiczny (strukturalny).

Na podstawie podziału źródeł danych służących analizom stanu przestrzeni wyróżniono cztery metody badania kondycji relacji przestrzennych (tab. 1):

- 1) DOKUMENTACYJNA – na podstawie analizy planów, poprzez porównanie stanu faktycznego z planami oraz innymi dokumentami;

- 2) STATYSTYCZNA – poprzez zestawianie danych statystycznych (wskaźnikowa);
- 3) PERCEPCYJNA – na podstawie obserwacji, poprzez porównanie stanu faktycznego ze wzorcami mentalnymi (historycznymi, regionalnymi, kulturowymi) i wyobrażeniami o przestrzeni;
- 4) MIESZANA – porównanie stanu faktycznego z dokumentami, statystyką i wyobrażeniami.

W zależności od poziomu analizy zestaw kryteriów ładu przestrzennego będzie zróżnicowany. W skali miejsca będą dominować wskaźniki estetyczno-architektoniczne, w wymiarze lokalnym (okolicy) na pierwszy plan wysuną się czynniki strukturalno-krajobrazowe, a w ujęciu regionalnym pomocne będą kryteria funkcjonalne.

Ład przestrzenny można klasyfikować w ujęciu przedmiotowym i podmiotowym. Podział przedmiotowy obejmuje następujące rodzaje porządków przestrzennych: fizjonomiczny, morfologiczny i funkcjonalny.

Tab. 1. Zależności pomiędzy rodzajem ładu przestrzennego, skalą przestrzenną i metodą jego badania

Aspekt ładu przestrzennego	Skala przestrzenna				Plan	Metoda badania ładu		
	obiekt	miejsce	okolica	region		percepcyjna	statystyczna	dokumentacyjna
Funkcjonalny			X	X	plan regionalny (wojewódzki, krajowy)		X	X
Morfologiczny		X	X		plan miejscowy, studium	X	X	
Fizjonomiczny	X	X			projekt architektoniczny	X		X

Źródło: opracowanie własne – Leszek Kozłowski.

Ocena funkcjonalności przestrzeni powinna bazować na pojęciach: rozmieszczenie, położenie, użytkowanie, dostępność, sąsiedztwo, relacje, przepływy, powiązania, organizacja, funkcjonowanie, lokalizacja, koszt, czas, ekonomika, system. Z kolei miary estetyki przestrzeni powinny opierać się lub nawiązywać do terminów: wartość, walor, widok, fizjonomia, panorama, krajobraz, zasada, proporcja, porządek, równowaga, kształt, spójność, adekwatność, norma, prawidłowość, percepcja, harmonia, ochrona.

W literaturze przedmiotu stosuje się różne wskaźniki zagospodarowania i ładu przestrzennego, które – będąc silnie uzależnionymi od dostępności baz danych – nie zawsze oddają istotę problemu. Przegląd mierników statystycznych dotyczących ładu można znaleźć w opracowaniu (Śleszyński 2013). Przykładowy zestaw kryteriów zawiera (Górczyńska 2013): „1) czytelność i jasność struktury przestrzennej; 2) funkcjonalność i estetyka kompozycji urbanistycznej; 3) efektywna infrastruktura transportowa, komunikacyjna, społeczna i rekreacyjno-wypoczynkowa, charakteryzująca się wysokim poziomem dostępności; 4) wysoka jakość i podaż terenów zieleni; 5) wysoka jakość warunków życia (w tym zamieszkania)”.

Mierzalność ładu przestrzennego jest dyskutowana w literaturze, duże możliwości analizy oferują w tym zakresie narzędzia i metody geoinformacyjne, przede wszystkim GIS. Diagnoza stanu przestrzeni województwa powinna zawierać zestaw miar odrębnych dla różnych skal układów przestrzennych wykorzystujących zarówno dane statystyczne, narzędzia GIS oraz informacje samorządów. W skali miejsca (lokalnej) ocena ładu przestrzennego powinna obejmować analizę zgodności lokalizacji i formy obiektów w przestrzeni z ich przeznaczeniem (planem) oraz pełnioną funkcją (sposobem użytkowania), z uwzględnieniem zagadnienia sąsiedztwa. Skala regionalna wymaga zbadania kwestii rozmieszczenia, funkcji i wzajemnych relacji struktur przestrzennych.

Ład polega na kształtowaniu przestrzeni zgodnie z jakimś zamysłem, ideą, planem, w sposób hierarchiczny – elementy planów wyższego i niższego poziomu muszą mieć swoje uzasadnienie w planie poziomu pośredniego i odwrotnie. Ład można porównać do zbioru Mandelbrota, w którym każdy podzbiór jest przybliżeniem tego zbioru. Natomiast kryteria nieładu są odwrotnością zasad stosowanych w mpzp i suizp, np. linia zabudowy, wysokość budynków, pokrycie dachów itp. Należy jeszcze raz podkreślić, że w inny sposób identyfikuje się i bada ład przestrzenny na poziomie województwa, a w inny na poziomie gminy lub miejsca.

Proponuje się wyodrębnienie trzech grup kryteriów oceny stanu przestrzeni pod kątem ładu przestrzennego, mających mieszany charakter jakościowo-ilościowy – ich spełnienie oznacza istnienie ładu przestrzennego w danym miejscu lub obszarze:

- 1) **Kryteria estetyczne**, oparte na analizie otoczenia w aspekcie fizjonomicznym (wyglądu): Czy percepcja przedmiotu obserwacji jest zgodna z naszymi wzorcami kulturowymi (czy wrażenia estetyczne są pozytywne – CZY TO JEST ŁADNE)?
- 2) **Kryteria normatywne**, bazujące na ujęciu morfologicznym (strukturalnym): Czy obserwowana przestrzeń spełnia obowiązujące normy i zasady jej kształtowania, m.in. czy jest właściwie umiejscowiona, znajduje się w odpowiadającym otoczeniu / sąsiedztwie (CZY JEST ZGODNE: z normami, otoczeniem? Czy jest we właściwym miejscu)?
- 3) **Kryteria efektywności**, odwołujące się do cech funkcjonalnych: Czy oceniana przestrzeń jest zorganizowana w sposób gwarantujący poprawność działania jej elementów (CZY DZIAŁA)?

Wymieniony test ładu przestrzennego powinien być wstępnym etapem analizy. Ponieważ nie jest możliwe stworzenie uniwersalnego algorytmu oceny stanu przestrzeni w aspekcie ładu (zwłaszcza wyłącznie w oparciu o dane liczbowe), każde miejsce, okolica i region wymagają indywidualnej analizy jakościowej oraz ilościowej wszystkich trzech kryteriów.

Badania w skali miejsca

Na obszarach objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (mpzp) badaniu powinna podlegać **zgodność stanu faktycznego z planem**. Co do zasady plan miejscowy powinien uwzględniać zasady ładu przestrzennego i tam, gdzie obowiązuje, należy zakładać usankcjonowane dążenie do niego (celem planu jest porządkowanie przestrzeni). Oczywiście pokrycie terenu planem miejscowym nie oznacza występowania tam ładu – porządek przestrzenny na terenach objętych planem będzie występował głównie w miejscach, w których plan zrealizowano. Tak czy owak – w skali miejsca wymagana jest konfrontacja planu ze stanem rzeczywistym.

Na obszarach nieobjętych mpzp badaniem powinna zostać objęta **zgodność struktur przestrzennych z zasadami ładu**, tzn. z kulturowo uwarunkowanym modelem porządku przestrzennego. Konfrontacji rzeczywistości ze wzorcem ładu powinni dokonywać specjaliści, dążąc do jej obiektywnej oceny, np. architekci krajobrazu, urbaniści, konserwatorzy zabytków, ekolodzy, specjaliści gospodarki przestrzennej itp. Do analizy mogą zostać użyte te same wskaźniki zagospodarowania terenu i kształtowania zabudowy, które są stosowane w mpzp i suikzp, np. intensywność zabudowy, udział powierzchni biologicznie czynnej, liczba budynków na działce, wysokość zabudowy, powierzchnia zajęta przez budynek, geometria dachu, linia zabudowy, struktura funkcji planistycznych (mieszkalnictwo, usługi, produkcja), zróżnicowanie ilościowe wskazań planistycznych (liczba parametrów zagospodarowania lub zabudowy). Należy jednak pamiętać, że wskaźniki zagospodarowania terenu i kształtowania zabudowy, stosowane w mpzp i suikzp, służą kształtowaniu przestrzeni, nie zawsze jednak nadają się do oceny jej stanu.

Podstawowymi źródłami i materiałami dla badań ładu przestrzennego skali miejscowej powinny być: materiały z obserwacji (wizytacji/audytu terenowego), projekty architektoniczne obiektów, koncepcje urbanistyczne miejsc, mpzp, suikzp, a także mapy i plany geodezyjne, mapy topograficzne i dane udostępniane poprzez systemy geoinformacyjne (geoportale, zobrazowania satelitarne, Google Map). Badania prowadzone w skali lokalnej, oparte na wskazanych metodach i materiałach mogą być podstawą do formułowania ocen ładu w skali miejsca.

Badania w skali okolicy (gminnej)

W badaniach stanu zagospodarowania i ładu przestrzennego poziomu gminnego wykorzystuje się wskaźniki dwojakiego rodzaju (Śleszyński 2012): 1) strukturalno-funkcjonalne, obrazujące zjawisko za pomocą wartości bezwzględnej lub w relacji do innych elementów (np. powierzchni); 2) wskaźniki topologiczne, przedstawiające zjawisko w sposób, w jaki występuje ono w przestrzeni geodezyjnej. W pierwszym przypadku wskaźniki mają charakter statystyczno-opisowy, a ich wizualizacją są zwykle kartogramy. Drugi rodzaj może ukazywać zjawisko na mapie *in situ* lub w nawiązaniu do **studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego** (suikzp). Jeżeli badanie zgodności studium ze stanem faktycznym prowadzi się dla całej gminy, wówczas ten rodzaj analizy należy do badań poziomu gminnego. Oczywiście przyjmując za układ odniesienia gminę, można prezentować procesy i struktury przestrzenne dla całego województwa i kraju. Wskaźniki zagospodarowania przestrzennego poziomu gminnego można podzielić na następujące typy (Śleszyński 2012):

- osadniczo-infrastrukturalne, np. rozproszenie zabudowy mieszkaniowej itp.;
- społeczno-ekonomiczne, np. efektywność dojazdu itp.;
- przyrodnicze i ochrony środowiska, np. gęstość granic użytkowania itp.;
- funkcjonalne, np. potencjalna konfliktogenność itp.;
- prawno-planistyczne, np. pokrycie planistyczne itp.

Szczególne znaczenie dla analizy ładu mają topologiczne sposoby (miary) przedstawiania zjawisk i stanu przestrzeni, które w przeciwieństwie do opartych na statystyce miarach strukturalno-funkcjonalnych, oddają rzeczywisty kształt i zasięg zjawisk. Wśród miar strukturalnych ważnym wskaźnikiem ładu przestrzennego jest relacja chłonności demograficznej (czyli liczby mieszkańców, których można osiedlić na danym terenie, uwzględniając wskaźniki gęstości zabudowy, obliczonej dla powierzchni terenów zabudowy w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) do liczby mieszkańców faktycznie zamieszkałych na danym obszarze (Kowalewski i in. 2014: 7–14). Przykładem wskaźnika zbudowanego na tej relacji może być krotność chłonności demograficznej według zapisów w planach miejscowych w stosunku do liczby zameldowanych mieszkańców (Kowalewski i in. 2014). Obliczenie wartości chłonności demograficznej na podstawie ustaleń planów miejscowych wymaga przyjęcia wielkości pewnych parametrów, np. w cytowanej pracy (Kowalewski i in. 2014) chłonność demograficzną w wysokości 200 mieszkańców na 1 hektar powierzchni zabudowy wielorodzinnej obliczono, zakładając, że zabudowa mieszkaniowa netto zajmuje 60% powierzchni wskazanej w planie, a średnia wielkość użytkowa mieszkania wynosi w przeliczeniu na 1 mieszkańca 30 m², a pozostałe 40% tereny zajmują usługi, zielen i komunikacja. Dla zabudowy jednorodzinnej przyjęto chłonność demograficzną 40 mieszkańców w przeliczeniu na 1 ha projektowanej powierzchni zabudowy. Tak przeprowadzone obliczenia dla wszystkich gmin w Polsce, uzupełnione o szacunek dla gmin, z których brakowało danych, dały olbrzymią wartość chłonności demograficznej obszarów zabudowy mieszkaniowej, ujętych w mpzp: 229 mln osób (Kowalewski i in. 2014: 13). Jak podają autorzy, szacunek chłonności można uszczegóło-

wić, różnicując wskaźniki dla różnych kategorii gmin: zabudowy wielorodzinnej od 150 mieszkańców na 1 ha (gminy ekstensywne) do 210 mieszkańców na 1 ha (duże miasta) oraz dla zabudowy jednorodzinnej odpowiednio 25–55 mieszkańców na 1 ha (Kowalewski i in. 2014).

Analizy poziomu gminnego (lokalnego) powinny łączyć obydwie wymienione rodzaje wskaźników dla uzyskania pełnego obrazu stanu przestrzeni. Źródłami danych dla opracowań poziomu gminnego są: suikzp, mpzp, Bank Danych Lokalnych GUS, dane instytucji rządowych i samorządowych, np. Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, sprawozdania gminne PZP-1 itp. Jednym z najważniejszych źródeł danych do analiz przestrzennych jest baza danych obiektów topograficznych (BDOT), pozwalająca na uwzględnienie topologicznych własności zjawisk przestrzennych.

Badania w skali regionalnej

W skali województwa analizy stanu przestrzeni można prowadzić w układzie gmin lub topologicznie, odwzorowując na mapie lokalizację i kształt zjawisk. Obok prezentacji i analizy elementów zagospodarowania terenu, użytkowania gruntów itp. badania w skali regionalnej powinny obejmować: 1) analizę spójności planu zagospodarowania przestrzennego województwa (PZPW) z rozmieszczeniem zasobów regionalnych; oraz 2) analizę zgodności elementów planu z istniejącą i planowaną infrastrukturą (również zawartą w planach szczebla wyższego). Szczególną uwagę należy zwrócić na obszary zagrożone nieładem na styku różnych funkcji i form użytkowania terenu, zwłaszcza na miejsca działalności ingerującej w środowisko przyrodnicze. Analiza regionalna (na poziomie województwa) powinna zawierać wskazania miejsc deficytów gospodarczych i społecznych, marginalizacji, niespełniania standardów, zaniku funkcji itd.

Podstawowym źródłem danych i materiałem do badań ładu przestrzennego jest baza danych obiektów topograficznych (BDOT10k), przygotowana na podstawie wytycznych technicznych zawartych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2011 r.¹⁸ Baza odpowiada szczegółowości mapy topograficznej w skali 1:10 000 i zawiera informacje o obiektach topograficznych. Zbiór ten powstał w latach 2012–2013 i obejmuje zagadnienia, zapisane w osobnych warstwach (CODGiK 2016): 1) sieć wodna; 2) sieć komunikacyjna; 3) sieć uzbrojenia terenu; 4) pokrycie terenu; 5) budynki, budowle i urządzenia; 6) kompleksy użytkowania terenu; 7) tereny chronione; 8) jednostki podziału terytorialnego; 9) obiekty inne. Baza pozwala prowadzić bardzo szczegółowe, obejmujące cały obszar Polski, analizy przestrzenne.

Baza obiektów topograficznych pozwala analizować stan przestrzeni w układzie obrębów ewidencyjnych, co ma przełomowe znaczenie dla możliwości identyfikacji ładu/nieładu przestrzennego. Obręb geodezyjny jako podstawowa jednostka odniesienia analiz przestrzennych pozwala na użycie wskaźników względnych i porównywanie różnych obszarów. Porównywalność miar zjawisk i procesów jest podstawą analizy ładu przestrzennego. Analiza prowadzona obrębami ewidencyjnymi jest możliwa zarówno dla obszaru gminy, powiatu, jak i całego województwa.

Wskaźnikowe metody oceny stanu przestrzeni i polityki przestrzennej są wykorzystywane w praktyce planistycznej w niewystarczającym stopniu. Mogą one wspomagać gospodarowanie przestrzenią zgodnie z zasadami ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju (Fogel 2012: 259). Na podstawie

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2011 r. w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz bazy danych obiektów ogólnogeograficznych, a także standardowych opracowań kartograficznych (Dz.U. Nr 279, poz. 1642).

analizy struktury BDOT10k proponuje się użycie następujących wskaźników stanu przestrzeni w analizie ukierunkowanej na identyfikację i delimitację obszarów ładu i nieładu przestrzennego na poziomie regionalnym, opartych na danych BDOT10k (na podstawie propozycji wskaźników P. Śleszyńskiego, 2012):

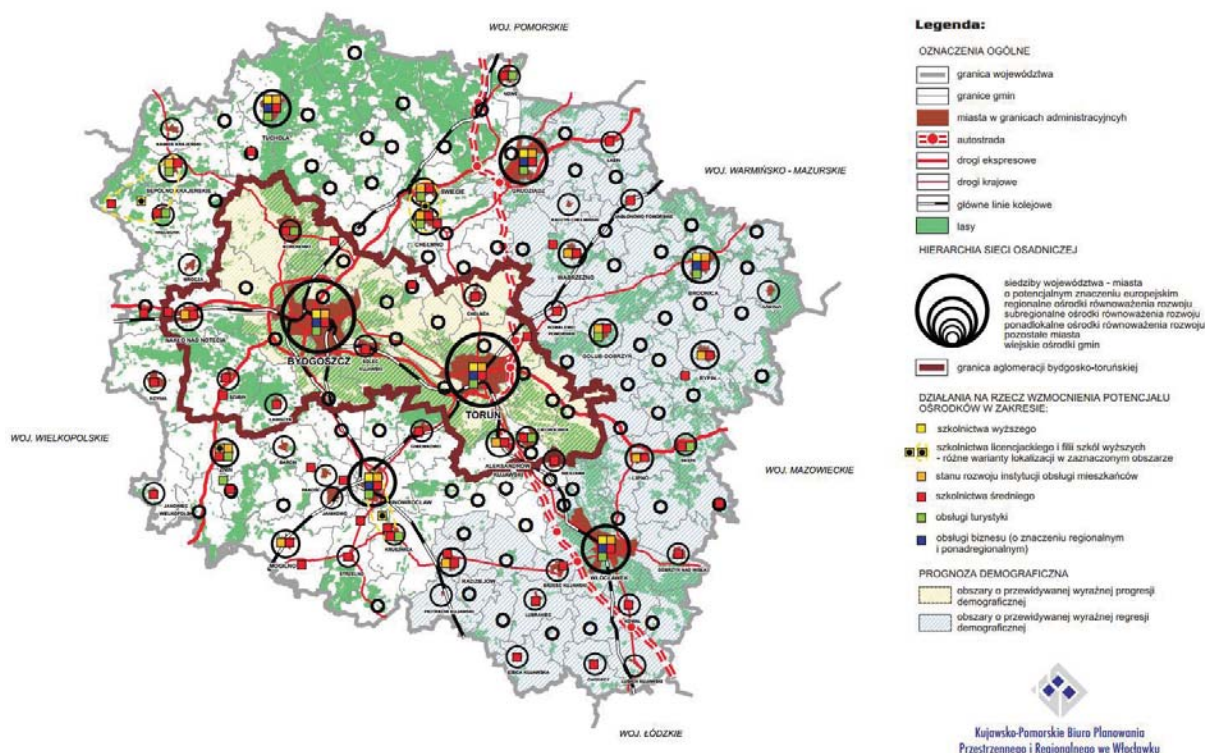
1. Udział terenów zabudowy mieszkaniowej w powierzchni całkowitej obrębu (%).
2. Gęstość zabudowy: $Gz = Bm / Pz$, gdzie: Bm – liczba wszystkich budynków mieszkalnych w obrębie; Pz – powierzchnia zabudowy w obrębie.
3. Rozproszenie zabudowy mieszkaniowej $Rz = Bmr / Bm$, gdzie: Bmr – liczba budynków mieszkalnych, wokół których w określonym promieniu (10, 50, 150 metrów) są zlokalizowane inne budynki mieszkalne (2, 3, 4 lub 5 i więcej); Bm – liczba wszystkich budynków mieszkalnych w jednostce przestrzennej.
4. Gęstość naziemnych urządzeń infrastruktury technicznej: $Iz = O / P$, gdzie: O – liczba obiektów (punktowych, liniowych i powierzchniowych); P – powierzchnia całkowita obrębu.
5. Dostępność czasowa do ośrodków powiatowych z siedzib gmin (lub centroidów gmin).
6. Udział terenów zieleni w powierzchni ogółem (wskaźnik 22 u P.Śleszyńskiego – por. Propozycje 2012): $Jz = (Sz / S) * 100\%$, gdzie: Sz – udział terenów zieleni, tj. lasów, parków i zadrzewień; s – całkowita powierzchnia obrębu.
7. Potencjalna konfliktogenność (funkcji) – gęstość granic użytkowania terenu w granicach obrębów: $Kt = dk / s$, gdzie: dk – długość granic użytków pochodzenia antropogenicznego (zabudowa, obszary komunikacyjne i przemysłowe) i naturalnego (las, woda, pola uprawne); s – całkowita powierzchnia obrębu.

Ład regionalny (wojewódzki) jest jednocześnie sumą ładów lokalnych („gminnych”), jak i stanem uporządkowania elementów przestrzeni na poziomie regionalnym, zgodnym z planem zagospodarowania przestrzennego województwa. **Wskaźniki ładu przestrzennego**, jako miary uporządkowania elementów przestrzeni, pozwalające na porównywalność ocen ładu różnych obszarów w dowolnej skali (miejsca, okolicy, regionu), **powinny bazować na danych topologicznych BDOT10k** i być uzupełniane informacją statystyczną, opisem oraz lustracjami terenowymi.

1.3. Problemy występujące w przestrzeni województwa kujawsko-pomorskiego

Identyfikacja przestrzenna terenów o zdewastowanej przestrzeni może i powinna być rozpatrywana w aspekcie przestrzenno-planistycznym i statystyczno-planistycznym. Analizy przestrzenno-planistyczne dotyczą analizy regionalnej sieci osadniczej, systemu transportowego województwa, sieci obszarów form ochrony przyrody czy rozmieszczenia w przestrzeni obiektów (budowli) negatywnie oddziałujących na ład przestrzenny.

Sieć osadniczą województwa kujawsko-pomorskiego kształtują głównie centralnie usytuowane dwa ośrodki wojewódzkie: Bydgoszcz i Toruń. Ich uzupełnienie stanowią Włocławek (na południowym-wschodzie województwa) i Grudziądz (na północy) – ośrodki regionalne. Uzupełnienie stanowi ośrodek subregionalny – Inowrocław, który konkuruje z ośrodkami powiatowymi: Mogilnem i Żninem. Sieć ośrodków powiatowych jest rozmieszczona równomiernie na obszarze regionu. Jednak mankamentem jest brak na obszarze województwa ośrodków o wielkości około 50–60 tys. mieszkańców stanowiących ośrodki obsługi pozostałych części regionu. Do takiej roli aspiruje Brodnica – w północno-wschodniej części województwa i mniejszym stopniu Tuchola – w części północno-zachodniej.

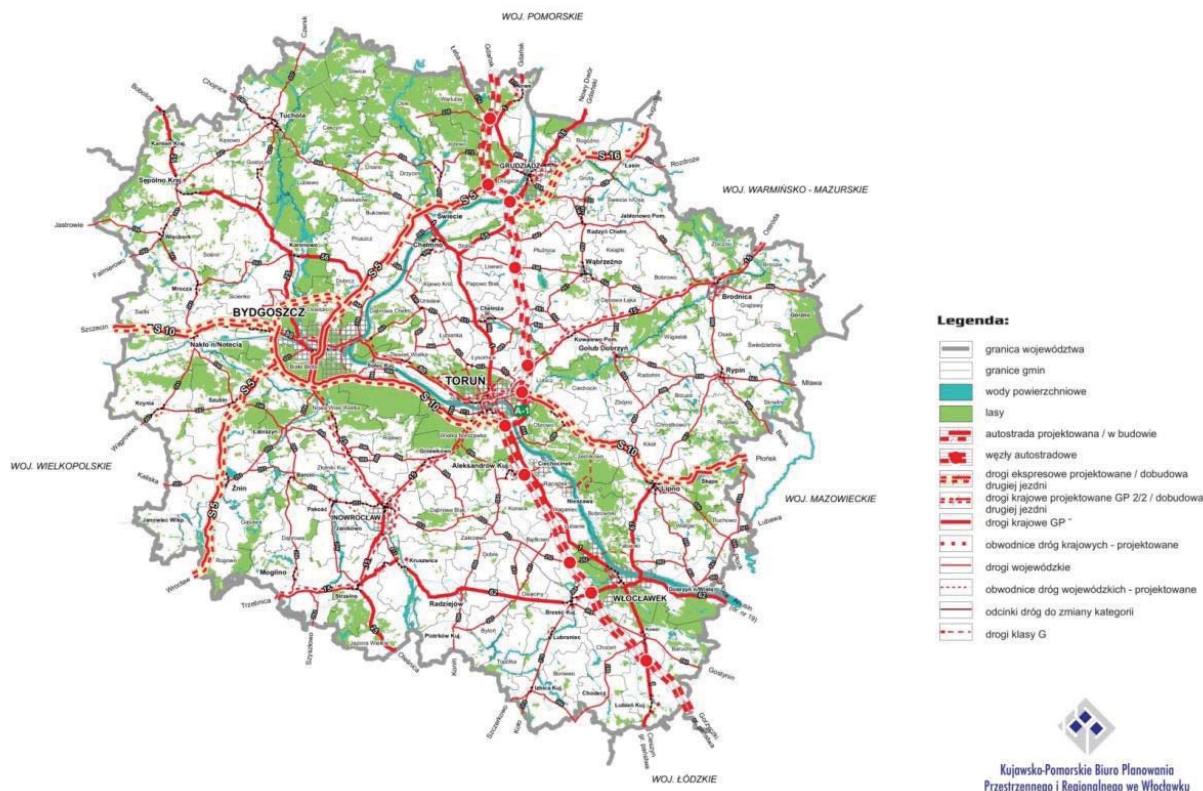


Ryc. 4. Sieć osadnicza województwa kujawsko-pomorskiego

Źródło: www.kujawsko-pomorskie.pl.

I. Diagnoza stanu przestrzeni województwa kujawsko-pomorskiego

System transportowy województwa podlega nieustannemu kształtowaniu. W układzie sieci drogowej na chwilę obecną wystarczający standard podróży zapewnia jedynie autostrada A1, którą można przemierzyć województwo na kierunku północ-południe w niecałe 1,5 godziny. Na pokonanie podobnej odległości na kierunku wschód-zachód drogą krajową nr 10 potrzeba aż 3 godzin. Bardzo słabo przejezdna jest droga krajowa nr 15, którą na kierunku południowy-zachód północny-wschód (a więc od strony Niemiec w kierunku Mazur) przemierza się także w ciągu około 3 godzin. Docelowo podstawowy trzon układu drogowego będą stanowić: autostrada A1, droga ekspresowa S5 oraz w dalszej przyszłości droga ekspresowa S10. Drogi te na obszarze województwa kujawsko-pomorskiego będą tworzyły spójny układ transportowy o kształcie zbliżonym do litery „A”.

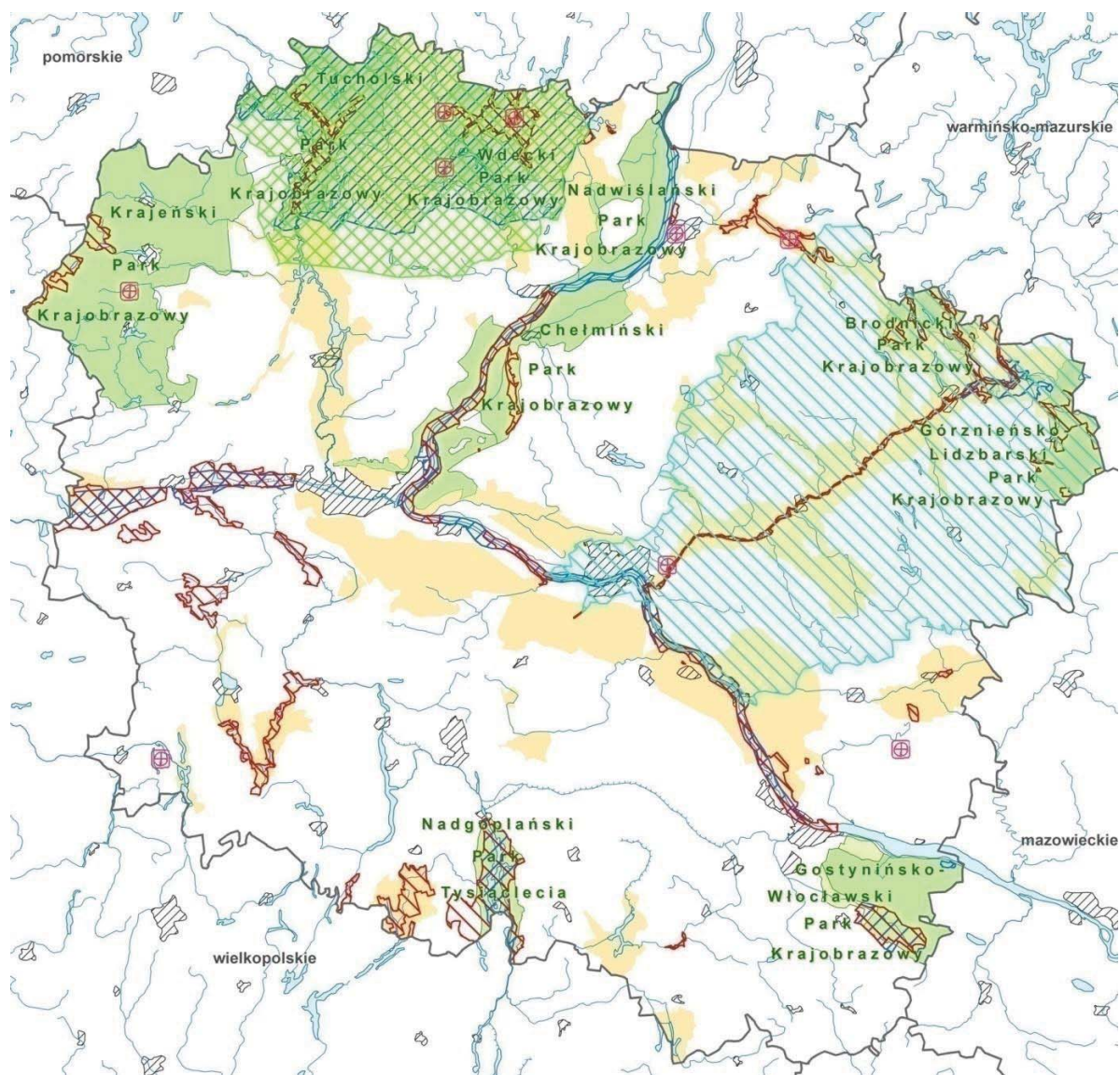


Ryc. 5. Sieć transportowa województwa kujawsko-pomorskiego w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, uchwalonym w 2003 r.

Źródło: www.kujawsko-pomorskie.pl.

Nieco lepiej jest wykształcona sieć powiązań kolejowych. Linie kolejowe o znaczeniu państwowym zapewniają obsługę połączeń na większości kierunków. Z uwagi jednak na niezadowalający stan linii średnia prędkość składów pociągów jest znacznie niższa od pożądanej.

Sieć obszarów objętych formami ochrony przyrody, na którą składa się 9 parków krajobrazowych i 31 obszarów chronionego krajobrazu, nie ma charakteru ciągłego. Obszary są rozmieszczone nierównomiernie. Są skupione głównie w północno-zachodniej i północno-wschodniej części regionu. Także sieć obszarów Natura 2000 nie ma charakteru ciągłego, a znaczna część obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty ma charakter „wyspowy”.



Ryc. 6. Sieć obszarów chronionych województwa kujawsko-pomorskiego

Źródło: Internetowy atlas województwa kujawsko-pomorskiego.

Instalacje odnawialnych źródeł energii są rozmieszczone nierównomiernie na terenie województwa. Dotyczy to zwłaszcza ponad 600 elektrowni wiatrowych. W zależności od lokalnych uwarunkowań urządzenia te zlokalizowane są w postaci farm wiatrowych, głównie w południowej i północno-wschodniej części województwa. Ich rozmieszczenie powinno wynikać z konieczności ochrony krajobrazu, miejsc zamieszkania i warunków meteorologicznych. Równomierne rozmieszczenie odnawialnych źródeł energii ma większe znaczenie przy innych źródłach energii prosumenckiej.



Ryc. 7. Rozmieszczenie elektrowni wiatrowych na obszarze województwa kujawsko-pomorskiego

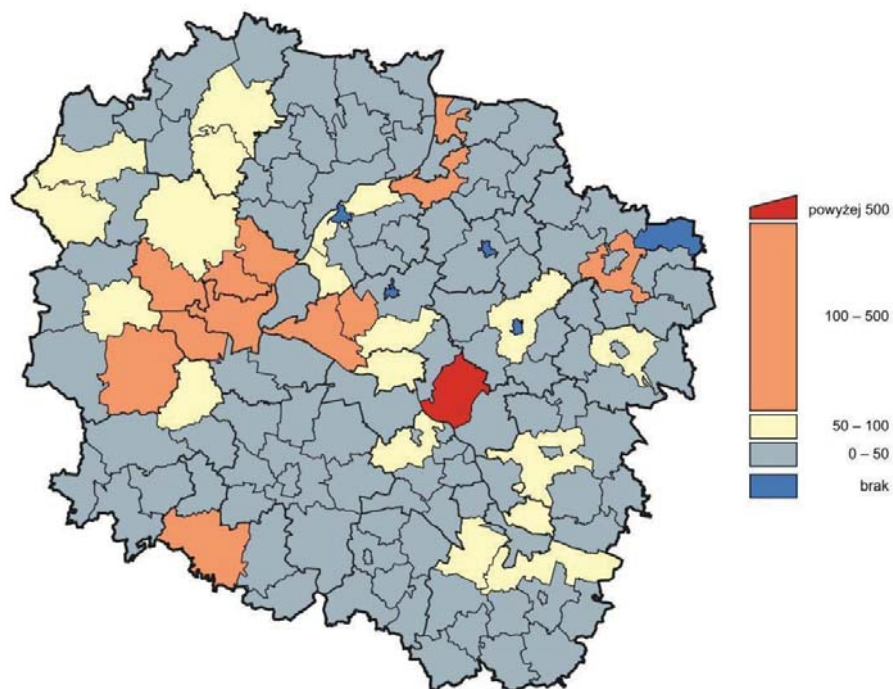
Źródło: Kujawsko-Pomorskie Biuro Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku.

Analizy przestrzenno-statystyczne dotyczą wybranych wskaźników obrazujących cechy ładu przestrzennego w układzie gminnym. Jednym z najważniejszych wskaźników dotyczących ładu przestrzennego jest odsetek powierzchni gmin „pokrytych” miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Plany miejscowe z założenia powinny być najbardziej skuteczne w kształtowaniu ładu przestrzennego. Analiza tego wskaźnika pokazuje, że tylko kilka gmin w całości (Brzozie, miasto Wąbrzeźno) lub w przeważającej części (miasta: Chełmno, Inowrocław, Golub-Dobrzyń, Chełmża) jest pokrytych planami miejscowymi. Najczęściej tylko do 10% powierzchni gmin ma ważne plany miejscowe. Niestety kilka gmin nie posiada żadnych planów miejscowych.

W gminach, które nie mają wcale planów miejscowych lub pokrywają one nieliczny odsetek ich terytorium, gospodarkę przestrzenną prowadzi się na podstawie decyzji administracyjnych, głównie decyzji o warunkach zabudowy. Są one wydawane na potrzeby doraźne inwestorów. Istotne jest, że decyzja o warunkach zabudowy nie musi być zgodna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Fakt ten z pewnością nie sprzyja zachowaniu ładu przestrzennego, a tereny tych gmin, w których zamiast planów miejscowych opracowuje się liczne decyzje, są obszarami o zdewastowanej przestrzeni na skutek mieszania się różnych funkcji, o niedorozwoju sieci drogowej, o braku usług oraz sieci i urządzeń infrastruktury technicznej.

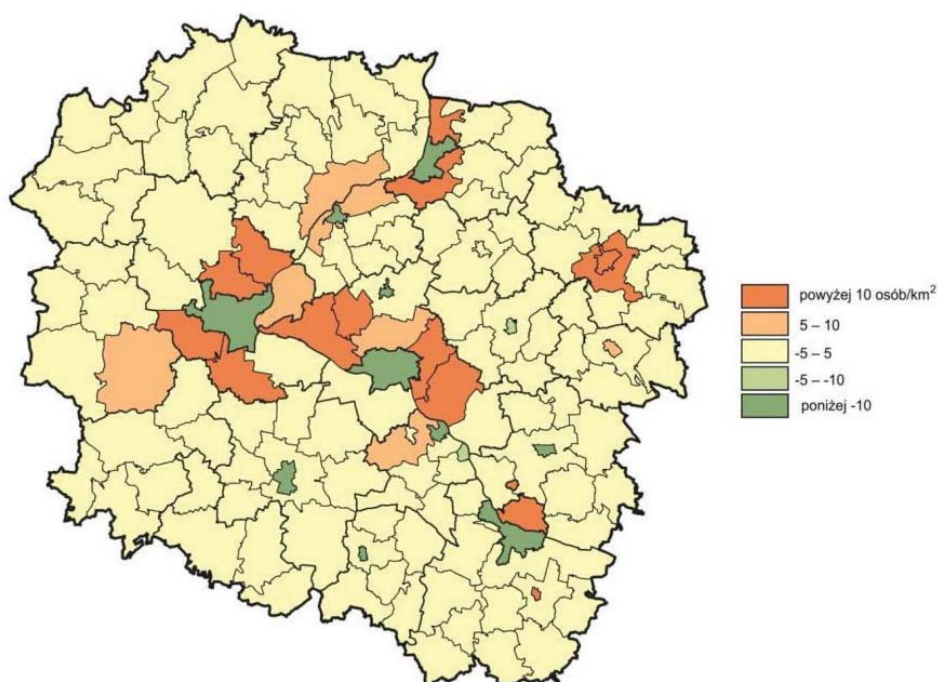
1.3. Problemy występujące w przestrzeni województwa kujawsko-pomorskiego

Poniższa rycina obrazuje liczbę decyzji o warunkach zabudowy na zabudowę mieszkaniową jedno-rodzinną, wydawanych rocznie.



Ryc. 8. Liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy w 2015 r.

Źródło: BDL GUS.



Ryc. 9. Zmiany gęstości zaludnienia w gminach w latach 2006–2015

Źródło: BDL GUS.

I. Diagnoza stanu przestrzeni województwa kujawsko-pomorskiego

Jednym ze wskaźników warunkujących zagrożenie brakiem ładu przestrzennego jest zmiana gęstości zaludnienia gmin. Na obszarach o gwałtownie zwiększającej się liczbie ludności pojawiają się potrzeby zapewnienia nowych terenów pod zabudowę mieszkaniową. Dla nowych mieszkańców niezbędne jest zwiększenie oferty usługowej oraz budowy sieci transportowych i infrastrukturalnych. Analiza danych statystycznych wskazuje, że w większości gmin województwa gęstość zaludnienia zmniejsza się. Szczególnie zjawisko to jest dostrzegalne w największych miastach: Bydgoszczy, Toruniu, Włocławku, Grudziądzu i Inowrocławiu oraz w Chełmży, Chełmnie i Ciechocinku. Natomiast gęstość zaludnienia zwiększa się głównie na obszarach podmiejskich największych miast regionu, które przez lata nie były przedmiotem analiz przestrzennych i koordynacji władz samorządowych tych ośrodków miejskich.



Ryc. 10. Przykład nieładu przestrzennego powstającego na skutek nieplanowej zabudowy – wieś Lulkowo w gminie Łysomice, pow. toruński

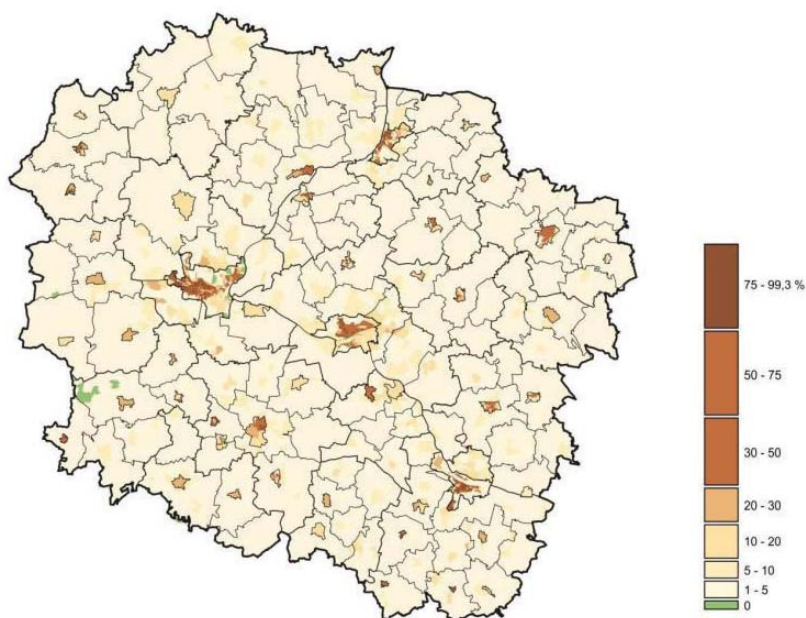
Źródło: zdjęcie panoramiczne (powyżej) – Leszek Kozłowski, poniżej ortofotomapa z Geoportalu województwa kujawsko-pomorskiego – Infostrada Kujaw i Pomorza, <http://mapy.mojregion.info/geoportal/>.

Analiza obszaru województwa pod kątem potencjalnych i rzeczywistych zagrożeń ład przestrzennego powinna prowadzić do wyróżnienia trzech stref (obszarów):

- 1) ład przestrzenny – spełniających kryteria ład: estetyczne, normatywne i efektywności;
- 2) względnego ład – spełniających większość kryteriów, ale zagrożonych nieładem i warunkowo zaliczonych do obszarów ład;
- 3) zagrożonych nieładem – nie spełniających większości kryteriów ład.
- 4) nieładu przestrzennego – nie spełniających żadnych kryteriów ład.

Zestaw kryteriów będzie zależał od skali analizy i powinien być określony z uwzględnieniem wszystkich uwarunkowań przyrodniczo-geograficznych, formalnoprawnych, architektoniczno-krajobrazowych, urbanistyczno-budowlanych i społeczno-gospodarczych.

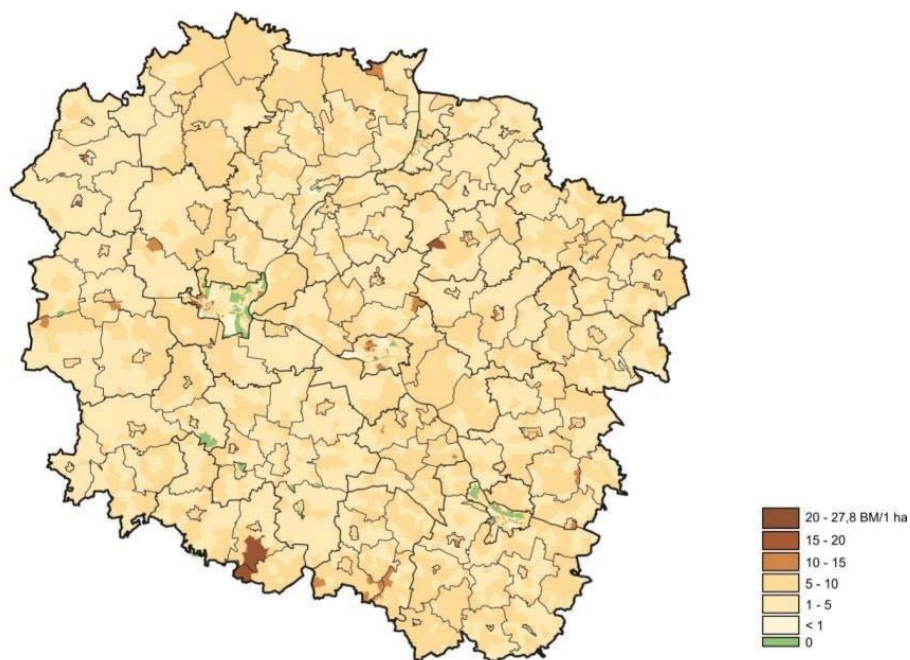
Możliwości wykorzystania bazy danych obiektów topograficznych w skali 1:10.000 do analizy stanu zagospodarowania terenu przynoszą nowe informacje na temat procesów przestrzennych, zagrażających ładowi. Jednym z takich faktów jest wykraczający ponad realne potrzeby udział terenów zabudowy mieszkaniowej w powierzchni całkowitej jednostek (por. Kowalewski i in. 2014; Śleszyński i in. 2012). W województwie kujawsko-pomorskim takie obszary można zlokalizować przede wszystkim w otoczeniu większych miast, w ich strefach podmiejskich (ryc. 11).



Ryc. 11. Udział terenów zabudowy mieszkaniowej w powierzchni całkowitej obrębu (w %, 7 klas)

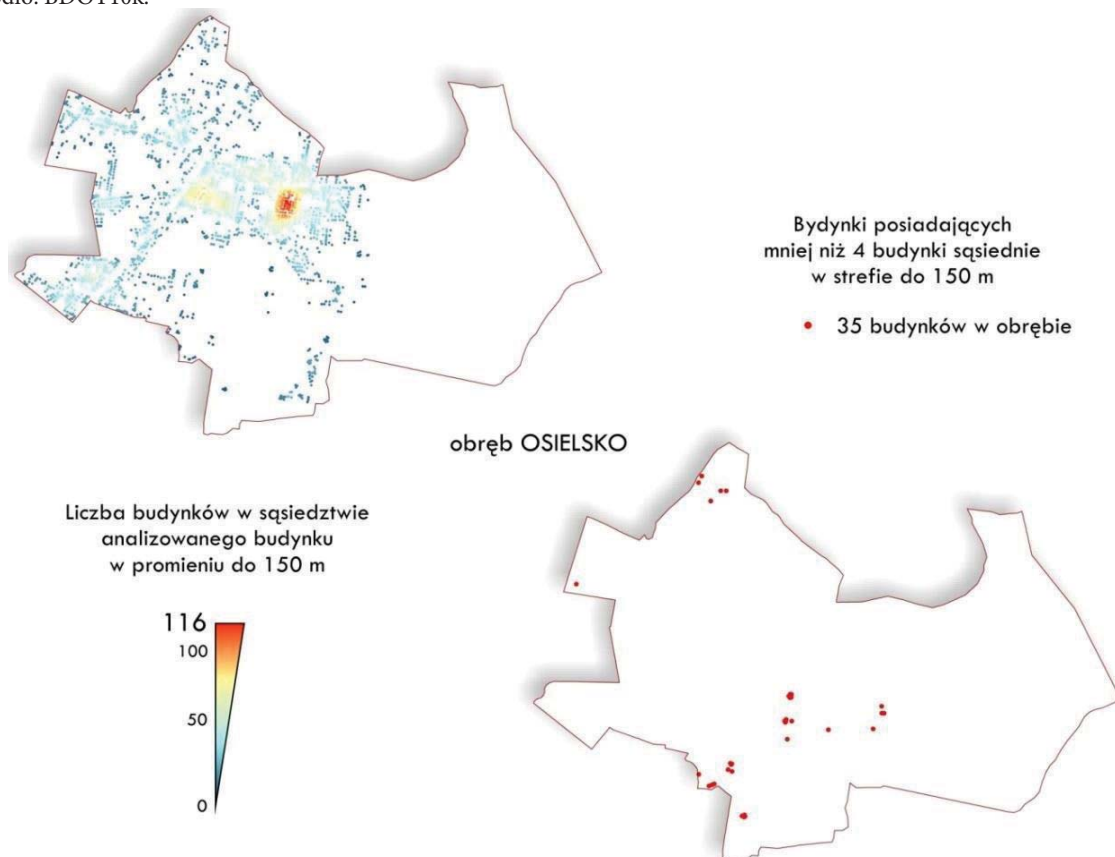
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDOT10k.

Kolejny problem, który można przedstawić w analizie obrębami ewidencyjnymi, to gęstość zabudowy mieszkaniowej: liczba wszystkich budynków mieszkalnych w obrębie w relacji do powierzchni zabudowy w obrębie. Im wyższa jest wartość wskaźnika, tym lepiej wykorzystana przestrzeń (teren o funkcji rezydencjonalnej) i mniejsze rozproszenie zabudowy. Zbyt duże obszary funkcji zabudowy mieszkaniowej w połączeniu z nielimitowanym ruchem budowlanym prowadzi do chaosu przestrzennego i poważnych skutków finansowych (por. Śleszyński 2015). Z drugiej strony zbyt duże zagęszczenie budynków wielorodzinnych może prowadzić do kłopotów z przewietrzaniem miast, a stłoczenie domów jednorodzinnych może nie być korzystne z punktu widzenia jakości życia i krajobrazu. Wysoka gęstość zabudowy występuje w obszarach centrów miast i punktowo na terenie wielu gmin (ryc. 12).



Ryc. 12. Gęstość zabudowy mieszkaniowej – liczba wszystkich budynków mieszkalnych w obrębie w stosunku do powierzchni zabudowy w obrębie

Źródło: BDOT10k.

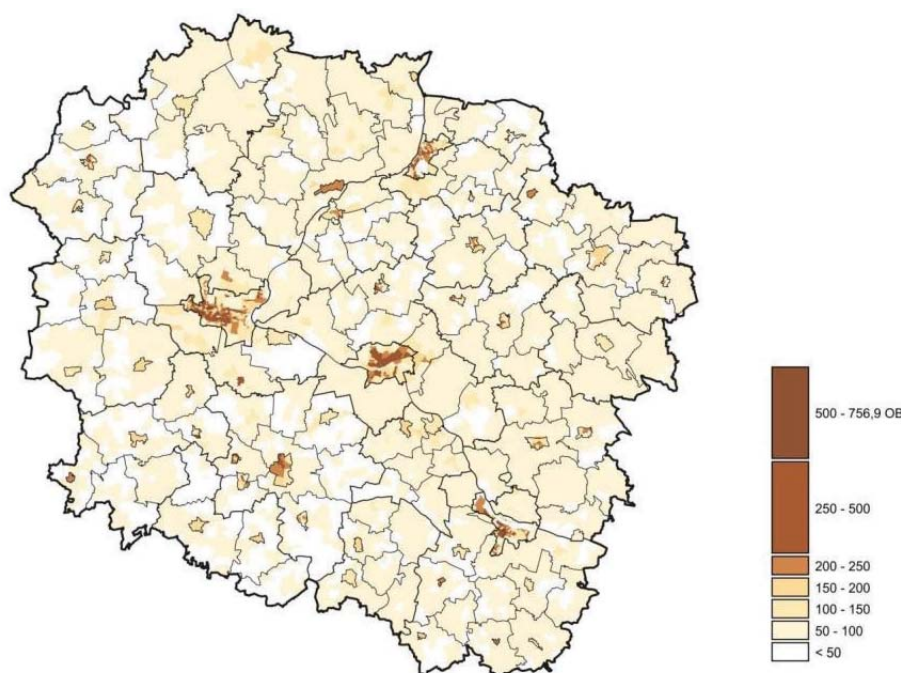


Ryc. 13. Rozproszenie zabudowy mieszkaniowej – przykład analizy gminnej

Źródło: BDOT10k.

Zjawisko rozpraszania zabudowy ma wymiar urbanistyczny, krajobrazowy i ekonomiczny. Z punktu widzenia analiz przestrzennych opartych na BDOT10k rozproszenie zabudowy mieszkaniowej należy rozpatrywać w wymiarze sąsiedztwa. Ważną kwestią jest to, ile obiektów budowlanych i w jakiej odległości sąsiaduje z budynkiem, który jest klasyfikowany pod kątem rozproszenia zabudowy. Analiza jest możliwa przede wszystkim dla gmin, ale może być także wykonana dla całego województwa.

Oprócz budowli kubaturowych analiza ładu powinna obejmować gęstość naziemnych urządzeń infrastruktury technicznej: punktowych, liniowych i powierzchniowych. Gęstość byłaby mierzona liczbą obiektów (bez względu na ich wymiary) w stosunku do powierzchni całkowitej obrębu (ryc. 14).

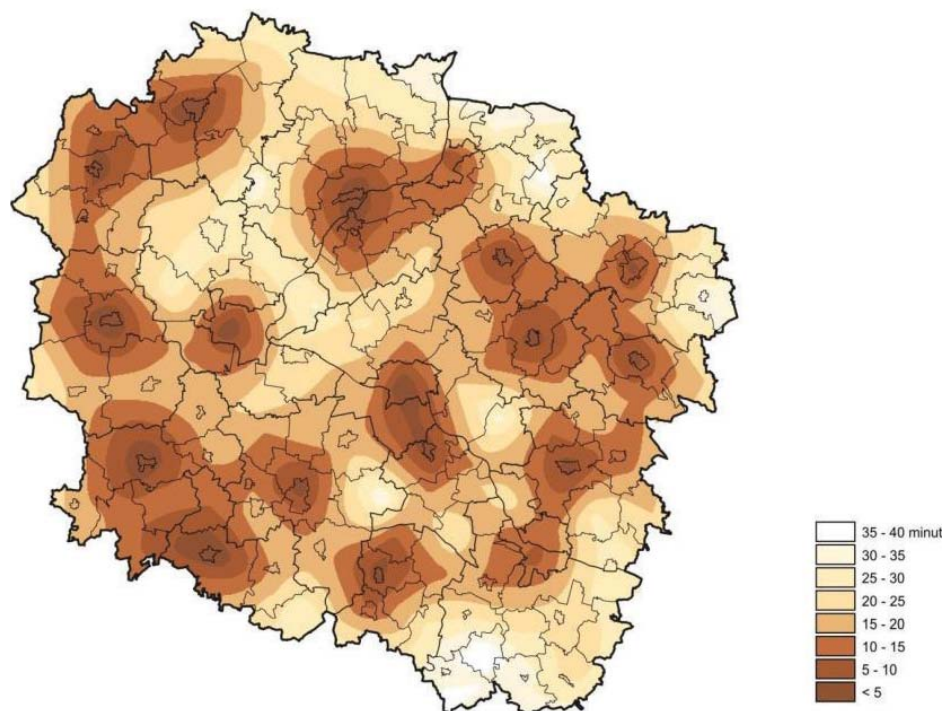


Ryc. 14. Gęstość naziemnych urządzeń infrastruktury technicznej (liczba obiektów na 1 ha obrębu ewidencyjnego)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDOT10k.

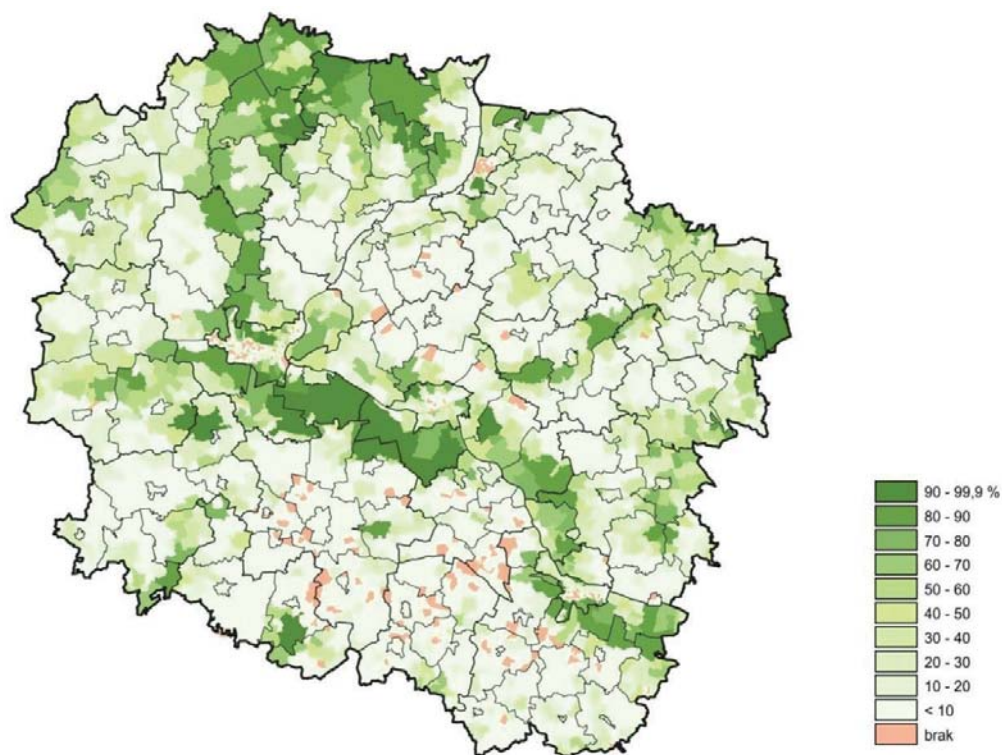
Wskaźnik dostępności czasowej ośrodków powiatowych z siedzib gmin danego powiatu po sieci dróg utwardzonych i jego wizualizacja pozwalają zidentyfikować obszary o lepszej i słabszej dostępności czasowej do usług publicznych szczebla powiatowego (medycznych, szkolnych, administracyjnych, kulturalnych itp.). Miarą zjawiska jest czas, a jednostką – minuty. Środkiem transportu jest w przykładzie prywatny samochód osobowy (ryc. 15). Wskaźnik opisuje dostępność brutto (całkowity czas podróży *door-to-door*, por. Śleszyński 2014). Zastosowana miara jest prostym sposobem prezentacji dostępności jako ważnego wskaźnika ładu przestrzennego (por. Komornicki i in. 2014).

Tereny zielone i cenne przyrodniczo obszary chronione są ważną częścią ładu przestrzennego. Tereny zieleni są z definicji miejscami uporządkowanymi przestrzennie. Na obszarach objętych ochroną prawną, jak parki narodowe czy parki krajobrazowe, ład przestrzenny jest zasadą i jej łamanie narusza ochronę tych dóbr. Lasy nieobjęte ochroną również należy uważać za spełniające wymogi ładu przestrzennego. Lasy, parki, zieleń miejska i zadrzewienia, tworzące tereny zielone, są obszarami ładu przestrzennego (ryc. 16).



Ryc. 15. Dostępność czasowa drogami publicznymi z siedzib gmin do ośrodków powiatowych indywidualnymi środkami transportu (w minutach)

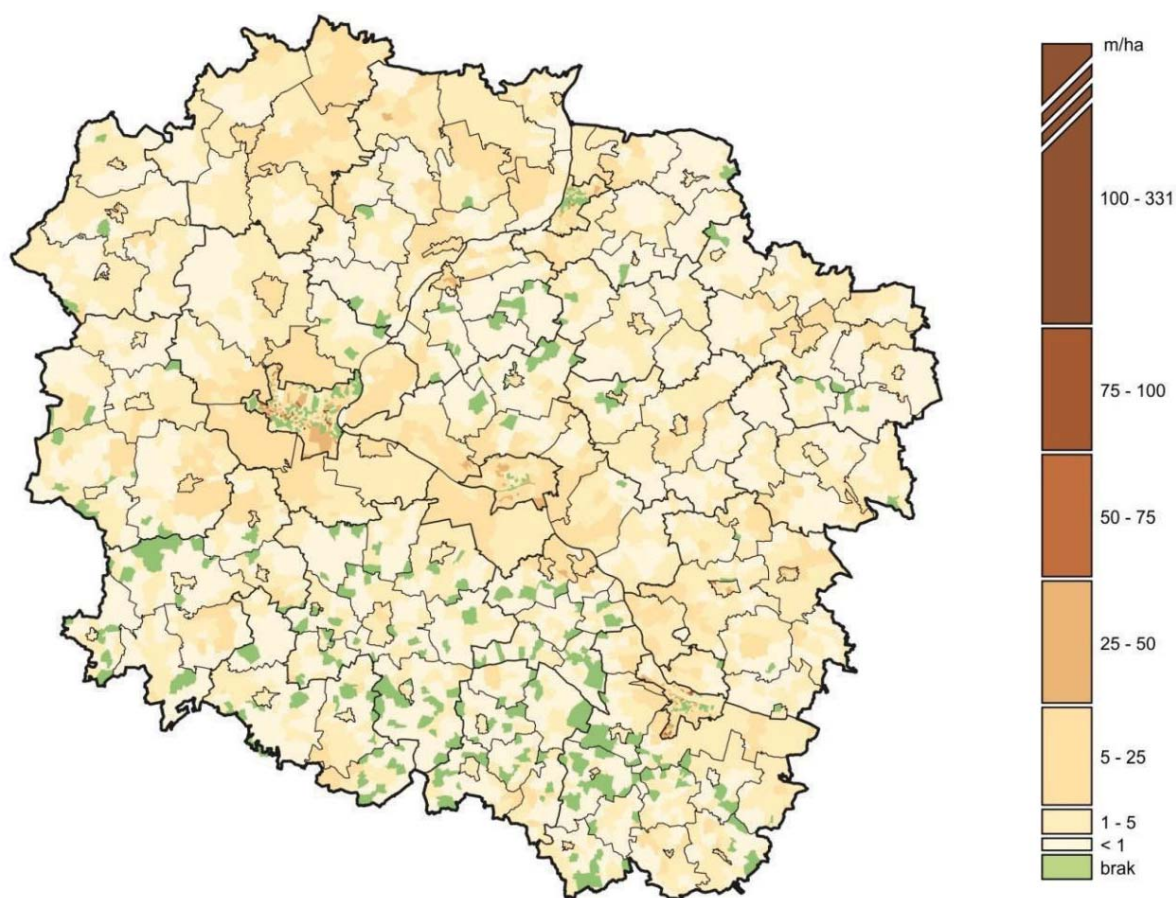
Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 16. Udział terenów zieleni (lasów, parków i zadrzewień) w powierzchni całkowitej obrębu

Źródło: BDOT10k.

Dla identyfikacji nieładu przestrzennego i delimitacji obszarów ładu konieczne jest przeanalizowanie miejsc i stref konfliktów funkcjonalnych. Powstają one zwykle na styku konkurencyjnych wobec siebie, jeżeli chodzi o rywalizację o przestrzeń, sposobów użytkowania i zagospodarowywania terenu. W analizie wykorzystującej bazę BDOT10k znaczenie kluczowe ma wskazanie linii styku użytków gruntowych o charakterze przyrodniczym i antropogenicznym. Wskaźnik potencjalnej konflikto-genności funkcji informuje o gęstości konfliktogennych granic użytkowania terenu w granicach obrębów. Zawiera on relację długości linii styku użytków pochodzenia antropogenicznego (zabudowa, obszary komunikacyjne i przemysłowe) i naturalnego (las, woda, pola uprawne) w stosunku do całkowitej powierzchni obrębu (por. Śleszyński 2012, ryc. 17).



Ryc. 17. Potencjalna konflikto-genność funkcji – gęstość granic użytkowania terenu w granicach obrębów (długość granic użytków pochodzenia antropogenicznego i naturalnego do całkowitej powierzchni obrębu)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDOT10k.

1.4. Przyczyny dewastacji przestrzeni

1.4.1. Źródła ładu przestrzennego

Źródła ładu przestrzennego są jednocześnie źródłami nieładu, przy czym w obu przypadkach różna jest ich hierarchia i waga. Można je podzielić na cztery kategorie (4P): 1) prawo krajowe stanowione, rozumiane jako ramy działań wszystkich podmiotów operujących w przestrzeni; 2) polityka jako działalność państwa i samorządów w celu osiągnięcia zamierzonych celów, realizowana w granicach obowiązującego prawa; 3) psychika – świadomość społeczna i postawy mieszkańców danego obszaru; oraz 4) praktyka, tzn. działania inwestorów indywidualnych oraz instytucjonalnych. Występują one zawsze razem, dlatego należy mówić o złożonych przyczynach nieładu.

Podstawowym źródłem ładu jest prawo stanowione, które warunkuje wszystkie działania aktorów sceny „rynku przestrzeni” (gospodarki przestrzennej). Przez określenie „rynek przestrzeni” rozumie się wszystkie decyzje podmiotów uczestniczących w kształtowaniu przestrzeni poprzez jej planowanie, zajmowanie, zagospodarowywanie i użytkowanie. Podmiotem tego obszaru źródłowego jest ustawodawca. Prawo jest tworzone także na szczeblu samorządowym, powstaje ono jednak w ramach ustawodawstwa wyższej rangi, dlatego prawo jako obszar źródłowy ładu powinien być kojarzony z instytucją państwa i poziomem krajowym planowania i gospodarowania przestrzennego.

Kolejnym obszarem źródłowym ładu jest polityka w szerokim znaczeniu, w szczególności przestrzenna, ale także powiązane z nią polityki: gospodarcza i społeczna. W zakres polityki przestrzennej wchodzi prawo lokalne oraz plany i działania samorządów. Podmiotem obszaru „polityka” są samorządy: wojewódzki i gminny, które funkcjonują w granicach prawa krajowego. Prawo lokalne jest narzędziem polityki samorządów, a polityka samorządów sposobem realizacji prawa wyższej rangi (prawa krajowego). Polityka samorządów ma wiele narzędzi kształtowania przestrzeni, wśród których znajdują się plany miejscowe.

Przez psychikę jako źródło ładu (i nieładu) rozumie się świadomość społeczną, czyli istnienie zbioru wspólnych dla danej zbiorowości przekonań, uznanie tych przekonań za wspólne i ważne na tyle, by stanowiły przesłanki działań indywidualnych i zbiorowych (Ziółkowski 2000). O ile fundamentalnym źródłem ładu przestrzennego jest prawo, o tyle najważniejszym uwarunkowaniem kształtowania porządku w przestrzeni jest świadomość społeczna (nic po prawie, do którego nie stosują się obywatele, które jest nieegzekwowalne). Zatem za obszarem „psychika” stoi zbiorowość ludzka (społeczność terytorialna). Grupy ludzkie działają w ramach obowiązującego prawa i polityki przestrzennej samorządów.

Czwartym czynnikiem kształtującym przestrzeń jest praktyka, a jej podmiotem – inwestorzy instytucjonalni oraz indywidualni. To oni nadają ostateczny kształt przestrzeni, stosując się (lub nie) do wymogów prawa, planów samorządów i odwołując się do obowiązujących wzorców kulturowych.

Źródła ładu/nieładu tworzą piramidę hierarchii (ryc. 18). W praktyce piramida ta jest odwrócona, prowadząc do nieładu: na stan przestrzeni największy wpływ mają inwestorzy i świadomość społeczna, a dalej samorządy. Aktualnie prawo znajduje się w Polsce na dole piramidy źródeł ładu/nieładu.



Ryc. 18. Źródła ładu i nieładu przestrzennego

Źródło: opracowanie własne.

1.4.2. Symptomy i skutki nieładu przestrzennego

Część przejawów nieładu przestrzennego jest widoczna poprzez obserwację, a część dostępna jedynie poprzez analizę przestrzenną. Wśród obserwowalnych symptomów braku ładu znajdują się:

- 1) przejawy nieładu architektonicznego i urbanistycznego:
 - deficyt estetyki zabudowy (lub dosadniej: brzydota); substandardowa zabudowa wsi (tzw. nowe czworaki);
 - degradacja przestrzeni publicznych, m.in. w wyniku ich zawłaszczania, grodzenia osiedli;
 - chaotyczna zabudowa, będąca następstwem żywiołowych procesów osadniczych i budowlanych, szczególnie w strefach podmiejskich; brak logicznej kontynuacji zwartej zabudowy – brak spójności urbanistycznej i ruralistycznej;
- 2) przejawy nieładu strukturalno-krajobrazowego:
 - dewastacja krajobrazu, na którą ma wpływ zmniejszanie się przestrzeni otwartych (niezabudowanych);
 - mała czytelność struktur przestrzennych: brak wyraźnych granic form osadniczych i wypełnienie kontinuum osadniczego, powstawanie hybryd osadniczych;
 - degradacja środowiska przyrodniczego, a często i kulturowego;
- 3) przejawy nieładu funkcjonalnego:
 - mała funkcjonalność struktur przestrzennych;
 - braki infrastrukturalne;
 - zlewianie się stref rezydencjonalnych, komercyjnych, przemysłowych i komunikacyjnych, tworzące wrażenie anarchii funkcjonalnej;
 - generalna nieefektywność ekonomiczna przestrzeni;
 - problemy komunikacyjne: słaba dostępność czasowa, korki, brak miejsc parkingowych.

Fundamentalne znaczenie dla ładu przestrzennego ma jakość przestrzeni publicznej, ponieważ tam właśnie najłatwiej jest wprowadzać porządek i planowość.

Nieład (chaos) przestrzenny jest wynikiem procesów prawnych, politycznych, społecznych i ekonomicznych. Po jego powstaniu sam zaczyna wywoływać ujemne skutki dla otoczenia, wzmacniając działanie przyczyn nieporządku. Skutki nieładu mają wymiar społeczny, ekonomiczny i środowiskowy, wywołując dalekosiężne i wymierne koszty i straty dla społeczeństwa i gospodarki. Niekontrolowana urbanizacja i wadliwy system planowania przestrzennego wywołują wiele patologii, przede wszystkim ekonomicznych, np. powiększanie terenów osadniczych przy zmniejszającej się liczbie ludności generuje wysokie koszty funkcjonowania i zobowiązania państwa i samorządów (Kowalewski i in. 2014).

Pierwszym obserwowalnym i odczuwalnym skutkiem nieładu przestrzennego jest niespójność morfologiczna przestrzeni. Prowadzi ona do fragmentacji funkcjonalnej i w efekcie do jej dysfunkcjonalności. To z kolei powoduje rozpad i chaos przestrzeni we wszystkich jej wymiarach (ryc. 19).



Ryc. 19. Sekwencyjny proces destrukcji przestrzeni w rezultacie braku ładu przestrzennego

Źródło: opracowanie własne.

Według A. Kowalewskiego i innych (2014) tereny przeznaczone w mpzp w całej Polsce pod zabudowę mieszkaniową na koniec 2012 r. umożliwiały ich zasiedlenie przez 62 mln ludzi, a tereny przewidziane pod zabudowę w suikzp – od 167 do 229 mln osób, co wielokrotnie przekracza zarówno realia demograficzne, potrzeby mieszkaniowe, jak i możliwości ich realizacji w przewidywalnym czasie. Wywołuje to chaos przestrzenny i marnotrawienie przestrzeni i kapitału.

Szkody społeczne powodowane przez chaos przestrzenny obejmują m.in. (Kowalewski i in. 2014: 18): zanik życia rodzinnego i kontaktów społecznych, tym samym prowadząc do zaniku więzi społecznych, segregacji i polaryzacji społecznej w przestrzeni, spadku poczucia bezpieczeństwa, ograniczonej dostępności przestrzennej do usług, miejsc pracy i zamieszkania, co powoduje wydłużenie czasu potrzebnego dla funkcjonowania człowieka w otoczeniu społeczno-gospodarczym.

Szkody przyrodnicze wywołane nieładem przestrzennym obejmują nie tylko koszty ochrony przyrody, ale także koszty kompensacji przyrodniczej. Rozpraszanie zabudowy, zwłaszcza poza systemy wodno-ściekowe, powoduje nadmierne zanieczyszczenia gleb, wód i powietrza. Zabudowa na terenach cennych przyrodniczo fragmentuje naturalne układy przyrodnicze i niszczy krajobraz. W efekcie pogarszają się warunki życia, w tym zdrowotne, które mają swój wymiar finansowy (Kowalewski i in. 2014: 18).

Najgroźniejsze z wyżej przytoczonych są skutki finansowe obowiązujących i opracowywanych planów miejscowych, ponieważ grożą destabilizacją finansów publicznych nie tylko poszczególnych gmin, ale i całego kraju. Normą gminną jest ujemny wynik finansowy skutków planów miejscowych i brak dochodów z tytułu opłaty planistycznej (Śleszyński 2015).

1.4. Przyczyny dewastacji przestrzeni



Ryc. 20. Przykłady wizualne ładu i nieładu przestrzennego na obszarach wiejskich

Źródło: fotografie Leszek Kozłowski.

Straty gospodarcze powodowane przez nieład przestrzenny i wadliwy system planowania przestrzennego obejmują (Kowalewski i in. 2014): – koszty związane z wyznaczeniem zbyt dużych terenów pod budownictwo mieszkaniowe: budowy i utrzymania infrastruktury technicznej, nadmierne koszty transportu, w tym dojazdów do pracy; – utrata renty planistycznej (wartości tworzonej w wyniku zmian zagospodarowania i uzbrojenia terenu); – koszty zniszczeń zabudowy i infrastruktury na terenach do tego nienadających się lub przewidzianych pod inne funkcje; – koszt ryzyka inwestycyjnego lub ograniczenia napływu inwestorów; – ryzyko „bańki spekulacyjnej” na rynku nieruchomości i zawyżone koszty wykupu gruntów pod inwestycje publiczne. Gminy, które przeszacowały potrzeby gruntowe dla budownictwa mieszkaniowego, będą musiały ponieść koszty wykupu gruntów pod drogi oraz budowy infrastruktury na wskazanych w planach terenach, pomimo iż nie zostaną one zabudowane. Szacunki mówią o kosztach od 40 do 129 mld zł (Kowalewski i in. 2014).

Według autorów opracowania *Stosowanie zasad ładu przestrzennego w polityce województwa* (Stosowanie 2015) brak ładu przestrzennego w województwie kujawsko-pomorskim obniża jakość życia mieszkańców, osłabia konkurencyjność województwa, wpływa negatywnie na podejmowanie decyzji przez potencjalnych inwestorów rozważających rozpoczęcie działalności w regionie. Brak mpzp, a tym samym realizacja zabudowy w terenach dotąd niezainwestowanych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy skutkuje brakiem pewności czy ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (suikzp) będą uwzględnione w planowaniu funkcji określonych terenów (ww. decyzja nie musi być zgodna z suikzp) oraz brakiem wiedzy na temat przyszłej działalności inwestycyjnej w bezpośrednim i dalszym sąsiedztwie.

Takie chaotyczne kształtowanie przestrzeni niesie za sobą liczne konsekwencje społeczno-gospodarcze, w tym ekonomiczne, związane z koniecznością „naprawiania” złych decyzji lokalizacyjnych, np. (Stosowanie 2015):

- kurczenie się terenów służących produkcji rolnej skutkuje koniecznością wykorzystywania do produkcji rolnej gleb o niższej produktywności, ale położonych w miejscach nieatrakcyjnych dla zabudowy mieszkaniowej, wiąże się to z kolei z ponoszeniem większych nakładów na produkcję rolną,
- wysokie koszty budowania infrastruktury technicznej, społecznej dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców zabudowy rozproszonej,

- wzrost zagrożenia poważnymi wypadkami drogowymi w skutek wydłużenia się czasu dojazdu do pracy, szkoły i wzrostu popularności transportu indywidualnego,
- wysokie koszty usuwania skutków powodzi na terenach zabudowanych zlokalizowanych na potencjalnych obszarach zalewowych,
- wysokie koszty spóźnionej restrukturyzacji terenów powojсковych, pokomunikacyjnych (PKP), popegeerowskich czy rehabilitacji „niedopasowanej” zabudowy.

Na obszarach wiejskich, zwłaszcza w historycznych zaborach rosyjskim i austriackim powstające współcześnie układy ruralistyczne i urbanistyczne są pochodną struktury agrarnej, a zwłaszcza historycznie ukształtowanych rozłogów gospodarstw, determinując krajobraz terenów rozwoju osadnictwa. Scalenia na terenach urbanizujących się mają wymiar symboliczny – ich brak utrwała patologie przestrzenne (Kowalewski 2016a).

1.4.3. Przyczyny nieładu przestrzeni w skali ogólnopolskiej

Przyczyny deterioracji przestrzeni można podzielić na pośrednie i bezpośrednie. Generalną, pośrednią przyczyną nieładu przestrzennego są kryzysy: ekonomiczny i społeczny. To one rodzą następstwa, które są bezpośrednimi przyczynami nieładu. Wśród pośrednich przyczyn nieładu przestrzennego najważniejszą jest kryzys planowania przestrzennego i zaburzenie jego roli regulacyjnej, wywołany unieważnieniem przez ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. planów miejscowych. Z kolei ogólną bezpośrednią przyczyną nieładu jest niezgodność elementów przestrzeni z otoczeniem (innymi elementami) w zakresie formy (morfologii), funkcji, położenia, struktury, statusu (prawnego), następstwa, sąsiedztwa, sukcesji, proporcjonalności, użyteczności, efektywności, użytkowania.

Kryzys planowania przestrzennego jest wieloaspektowy i obejmuje wiele złożonych problemów, wśród których należy wymienić następujące (Problemy 2016):

1. Wąskie postrzeganie planowania przestrzennego jako polityki państwa;
2. Złożone otoczenie prawne ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
3. Szeroka i nieuzasadniona odpowiedzialność odszkodowawcza organów władzy publicznej;
4. Brak wyważenia interesów prywatnych i publicznych;
5. Studium jako mało skuteczny instrument zarządzania przestrzenią;
6. Wyhamowanie prac planistycznych;
7. Decyzja o warunkach zabudowy jako istotne źródło nieładu;
8. Brak systemowego finansowania planowania przestrzennego;
9. Mocno ograniczone scalenia i podziały;
10. Brak instytucji odstępstwa w ramach procedury planistycznej;
11. Słaba partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym;
12. Dychotomia inwestycji celu publicznego;
13. Niewystarczający sposób uwzględniania w systemie planowania przestrzennego wymogów obronności i bezpieczeństwa państwa;
14. Słabe powiązania między dokumentami różnych poziomów zarządzania przestrzenią;
15. Nieskoordynowane z innymi poziomami planowanie na szczeblu krajowym;
16. Planowanie na szczeblu wojewódzkim słabo powiązane ze strategiami rozwoju społeczno-gospodarczego;
17. Planowanie funkcjonalne uwzględniane w niewielkim stopniu;

18. Mała ilość informacji o przestrzeni;
19. Brak jednolitych standardów graficznych planów miejscowych (pomimo postanowień przepisów wykonawczych do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu);
20. Niskie kwalifikacje wykonawców oraz tworzonych przez nich planów (degradacja wykształcenia, deprecjacja urbanistyki i zawodu urbanisty, brak doświadczenia zawodowego).

Konkretyzując ogólną przyczynę braku ładu, można wymienić wskazania autorów opracowania „Przestrzeń życia Polaków”, a także wypowiedzi prof. Tadeusza Markowskiego, dra Adama Kowalewskiego oraz problemy zarządzania rozwojem przestrzennym, sformułowane przez Bartłomieja Kolipińskiego (Ekspertyza 2011):

1. Ułomne, niespójne prawo (przyczyna omówiona jest dalej w tekście).
2. Brak rządowej polityki przestrzennej i podstaw prawnych realizacji takiej polityki.
3. Brak hierarchiczności planowania, która ograniczałaby władztwo planistyczne gminy w zakresie wyznaczania terenów ekspansji urbanistycznej.
4. Odrębność planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego, głównie brak powiązania strategii rozwoju z programami rzeczowo-finansowymi i planowaniem sektorowym.
5. Deficyt mpzp, powodujący, że przestrzeń jest kształtowana pod wpływem bieżących interesów inwestorów.
6. Decyzje o warunkach zabudowy (WZiZT), zastępujące plany i zmieniające przeznaczenie gruntów decyzjami administracyjnymi, wydawane niezależnie od ich zgodności ze studium uwarunkowań oraz miejscowymi planami zagospodarowania w trakcie opracowywania.
7. Niezachowywanie przez architektów rygorów urbanistycznych i brak prawnej możliwości kontroli jakości projektowanej architektury.
8. Dominacja chęci zysku nad interesem publicznym.
9. Powszechne przekonanie, że prawo do dowolnej zabudowy działki jest prostą pochodną prawa własności.
10. Historycznie ukształtowana niechęć do przestrzegania prawa, w tym samowola projektowa i wykonawcza oraz budowanie sposobem gospodarczym.
11. Brak edukacji w zakresie ładu, kierowanej do szerokiego grona odbiorców.
12. Niskie wymagania w stosunku do wykonawców planów oraz projektów budowlanych (decyduje cena, a nie kompetencje).

Fundamentalne znaczenie dla nieładu przestrzennego mają przyczyny prawne. Według dra Adama Kowalewskiego polskie prawo gospodarki przestrzennej nie spełnia funkcji kontrolnych i prewencyjnych, nie chroni obywatela i społeczeństwa przed działaniami szkodliwymi społecznie. Między innymi nie definiuje praw właścicielskich, nie określa instrumentów kontroli zadań i sankcji; nie określa i nie chroni interesu publicznego w żadnej skali przestrzennej, nie określa reguł „wyważania” interesów prywatnych i publicznych, nie obliguje do ekonomicznej kontroli decyzji planów, nie formułuje prawnych instrumentów koordynacji procesów urbanizacyjnych. Według A. Kowalewskiego główną odpowiedzialność za spekulacje na rynku nieruchomości, „rozlewanie się” miast, utracone dochody samorządów gminnych ponoszą politycy wszystkich szczebli.

1.4.4. Identyfikacja problemów i konfliktów przestrzennych w województwie kujawsko-pomorskim

Tekst niniejszego podrozdziału oparto na opracowaniu *Stosowanie zasad ładu przestrzennego w polityce województwa*, powstałego w ramach prac Pełnomocnika Marszałka Województwa ds. Ładu oraz Zespołu ds. Ładu Przestrzennego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu (Stosowanie 2015).

W województwie kujawsko-pomorskim dają się zauważyć symptomy braku ładu przestrzennego:

- Niekorzystne zmiany w strukturze użytkowania gruntów, polegające na przekształcaniu gruntów wysokich klas bonitacyjnych na tereny zabudowy, między innymi mieszkaniowej. Prowadzi to do dzielenia zwartych kompleksów glebowych, ogranicza powierzchnię przeznaczoną dla gospodarki rolnej. Zjawisko to jest szczególnie niebezpieczne w rejonach o największym potencjale rolnym w województwie, tj. południowa, zachodnia i środkowo-wschodnia część regionu.
- Rozpraszanie zabudowy na obszarach wiejskich i brak koordynacji zabudowy terenów wzdłuż głównych dróg, suburbanizacja. Takie działania prowadzą do niedoinwestowania terenów wiejskich w infrastrukturę techniczną i społeczną, nienadążającą za rozwojem zabudowy mieszkaniowej. Brak planowania racjonalnej siatki usług publicznych przyczynia się w efekcie do pogorszenia jakości życia mieszkańców, konieczności lub wydłużenia czasu dojazdu w celu skorzystania z podstawowych usług. Zjawisko suburbanizacji wprowadza chaos w zabudowie, zanika wyraźna granica pomiędzy miastem a wsią. W regionie zjawisko suburbanizacji w największym stopniu rozwija się wokół Bydgoszczy, Torunia, a także Włocławka, Grudziądz.
- Proceder lokalizowania inwestycji na terenach nowych, do tej pory niezainwestowanych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy z pominięciem procedury miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (mpzp), co prowadzi do chaosu urbanistycznego, a przede wszystkim nie daje wiedzy i gwarancji co do sposobu zagospodarowania terenów sąsiednich.
- Niska jakość przestrzeni publicznej, chaos w funkcji zagospodarowania przestrzeni, formach zabudowy i architekturze. Objawia się to niedopasowaniem architektury do otoczenia, stosowaniem form „obcych geograficznie” (np. „góralskie chaty”), dominacją wielkoformatowych reklam i ogłoszeń. W miastach dodatkowo przejawia się to także dzieleniem przestrzeni miejskiej poprzez budowę osiedli zamkniętych, a na obszarach wiejskich lokalizowaniem wielkich hal fabrycznych w wiejskim krajobrazie.
- Brak pierwszeństwa zagospodarowywania terenów już wcześniej zagospodarowanych i zdegradowanych (tzw. brownfield, np. tereny po byłych PGR, opuszczone hale fabryczne, itp.) przed terenami nowymi, co prowadzi nie tylko do braku racjonalnego wykorzystania terenu, ale również utrwalania się w przestrzeni zabudowy zdegradowanej.
- Presja na tereny otwarte, brak zachowania panoram krajobrazowych, widokowych. Lokalizacja inwestycji o znacznych wysokościach stanowiących dominanty w terenie (elektrownie wiatrowe, maszty telefonii komórkowej itp.) prowadzi do degradacji krajobrazu. Dotyczy to terenów wiejskich w całym regionie, a szczególnie terenów atrakcyjnych przyrodniczo i krajobrazowo, gdzie zachowanie dominant w formie dotychczasowej (obiekty sakralne) z uwzględnieniem panoram widokowych jest elementem niezbędnym, służącym ochronie i eksponowaniu potencjału kulturowego danej jednostki.
- Destrukcja systemów ekologicznych miast, zabudowywanie terenów otwartych przewietrzających miasta. Zabudowywanie terenów otwartych stanowiących enklawy zieleni prowadzi do za-

burzenia warunków aerosanitarnych. Problem jest szczególnie widoczny w największych miastach regionu.

- Destrukcja lokalnych systemów ekologicznych poprzez realizację inwestycji przekraczających chłonność turystyczną danego rejonu w wyniku silnej presji turystycznej, szczególnie dotyczy to terenów przyjeziornych.
- Zabudowywanie terenów nienadających się pod zabudowę ze względu na warunki gruntowo-wodne w wyniku silnej presji inwestorów. Taka sytuacja ma miejsce szczególnie w terenach sąsiadujących z dużymi miastami, gdzie presja inwestorska na tereny atrakcyjne pod względem widokowym do zamieszkania wygrywa ze zdrowym rozsądkiem, brak planowania długoterminowego.

1.4.5. Przyczyny prawne nieładu przestrzennego w województwie kujawsko-pomorskim

Przyczyny nieładu w województwie kujawsko-pomorskim od strony prawnej zasadniczo nie różnią się od przyczyn tego nieładu, występujących w całym kraju. Jest kilkanaście i są one uwarunkowane różnymi przyczynami, nie tylko prawnymi, ale historycznymi i ekonomicznymi włącznie. W zasadzie nie można ich jednoznacznie uszeregować w kolejności od głównej przyczyny braku ładu do tych mniej ważnych. Jednakże w sposób ogólny można wskazać na pewne dwie grupy przyczyn nieładu, wynikające najpierw ze sposobu rozumienia zasad konstytucyjnych: ochrony prawa własności, pomocniczości i samodzielności gmin (w tym samodzielności planistycznej wynikającej z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁹). Druga grupa przyczyn wynika z pewnych wadliwych rozwiązań przyjętych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ich skutków prawnych w zakresie stosowania.

Jako pierwszą przyczynę brak ładu należy wskazać brak określenia przez ustawodawcę jednoznacznej relacji między studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a decyzją o warunkach zabudowy, jak w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Studium, które jest aktem kierownictwa wewnętrznego, wiąże organy gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Natomiast wydanie decyzji o warunkach zabudowy wymaga spełnienia kilku warunków, z których największy problem stanowi tzw. zasada dobrego sąsiedztwa. Formułujący ją art. 61 ust. 1 przewiduje, że jednym z warunków wydania decyzji o warunkach zabudowy jest to, że musi istnieć co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, która jest zabudowana w sposób umożliwiający określenie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników zabudowy i zagospodarowania terenu. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁰, wprowadza pojęcie obszaru analizowanego. Zakres upoważnienia był przedmiotem zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził jego zgodność z konstytucją²¹ (wyrok TK z 20 lipca 2010 r., sygn. akt K 17/2008). Skutkiem liberalnej interpretacji pojęcia zasady dobrego sąsiedztwa jest niekontrolowana urbanizacja, o czym wielokrotnie alarmowano w literaturze (np. Kowalewski i in. 2013). Takie stanowisko wyrażone zostało w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 lipca

¹⁹ Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.

²⁰ Dz.U. Nr 164, poz. 1588.

²¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: „konstytucja”.

2014 r., II OSK 333/13, w którym stwierdzono, że przyjmuje się szerokie rozumienie pojęcia dobrego sąsiedztwa zastosowanego w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co ma prowadzić w istocie do czynienia przez właściwy organ takich poszukiwań na danym terenie, objętym analizą urbanistyczną, która umożliwi uwzględnienie wniosku inwestora. W wyroku z 7 lipca 2011 r., (II OSK 172/11, CBOSA) NSA stwierdził, że wynikająca z art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ocena inwestycji z punktu widzenia kontynuacji istniejącej zabudowy w zakresie jej funkcji oraz cech architektonicznych i urbanistycznych, nie oznacza bowiem zakazu lokalizacji zróżnicowanej zabudowy na określonym terenie oraz bezwzględnego obowiązku kontynuacji dominującej funkcji zabudowy. Nowa zabudowa jest dopuszczalna, gdy można ją pogodzić (nie jest sprzeczna) z funkcją istniejącą na analizowanym obszarze. Pojęcie kontynuacji funkcji należy rozumieć szeroko, zgodnie z wykładnią systemową, która każe rozstrzygać wątpliwości na rzecz uprawnień właściciela czy inwestora po to, aby mogła być zachowana zasada wolności zagospodarowania terenu, w tym jego zabudowy, a przyczyną odmowy ustalenia warunków zabudowy może być jedynie projektowanie inwestycji sprzecznej z dotychczasową funkcją terenu. Istotną wadą decyzji o warunkach zabudowy jest również jej bezterminowość.

Drugą z przyczyn jest brak jednoznacznie określonego prymatu interesu publicznego nad prywatnym w planowaniu przestrzennym. Wynika to z konstytucyjnie chronionego prawa własności nieruchomości i – co za tym idzie – procedur odszkodowawczych przewidzianych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i ustawie o gospodarce nieruchomościami. Widać to wyraźnie w przypadku orzeczeń dotyczących decyzji o warunkach zabudowy. Tytułem przykładu należy wskazać na dwa orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyroku z 31 maja 2010 r., (II OSK 860/09, CBOSA) NSA wskazał, że *ratio legis* art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymaga zastosowania wykładni celowościowej. Jego istotą jest utrzymanie ładu przestrzennego. Restrykcyjna, ze względu na interes publiczny, literalna wykładnia art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy nie może prowadzić do automatycznego uznania prymatu ładu przestrzennego nad prawem własności, niezależnie od tego, jakie są okoliczności i wymogi konkretnej sprawy. Taki pogląd jest uzasadniony konstytucyjną zasadą działania w ramach wymogu demokratycznego państwa prawa (art. 2 konstytucji). NSA podkreślił także konieczność przykładania należytej uwagi zasadzie wynikającej z art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym polegającej na prawie do zabudowy, jak też wystrzegania się zachowań nadmiernie formalistycznych, nieproporcjonalnych do potrzeb interesu publicznego. W drugim z wyroków NSA (wyrok z 7 lipca 2011 r., II OSK 172/11, CBOSA), wyraził stanowisko, że skoro wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia warunków określonych w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to przy wykładni przepisu wykonawczego, jakim jest § 3 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r., nie można pomijać zarówno brzmienia przepisu art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i zadeklarowanej w art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zasady wolności zagospodarowania terenu oraz aspektu ładu przestrzennego (art. 2 pkt 1 tej ustawy). Celem art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest zagwarantowanie ładu przestrzennego, określonego w art. 2 pkt 1 tej ustawy, jako takiego ukształtowania przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w przyporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, gospodarczo-społeczne, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Należy opowiedzieć się za nadaniem pojęciu sąsiedztwa znaczenia szerokiego, przy czym takie rozumienie sąsiedztwa wymaga doprecyzowania tego pojęcia na potrzeby każdego przypadku. Wyznaczanie obszaru analizowanego winno uwzględniać zasadę „dobrego sąsiedztwa” w aspekcie naczelnej zasady zachowania ładu przestrzennego. Ochrona ładu przestrzennego – na terenach, gdzie nie ma planu zagospodarowania przestrzennego – ma na celu powstrzymanie zabudowy, której nie da się pogodzić

z zastanym w analizowanym obszarze sposobem zagospodarowania terenu. Nie powinno to jednak doprowadzić do nadmiernego ograniczenia prawa zabudowy i nadmiernego ograniczenia prawa własności, gdyż to godziłoby w chronione konstytucyjnie wartości (art. 64 ust 3 konstytucji) i zasadę wolności zagospodarowania terenu – art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Kolejną przyczyną nieładu jest faktyczny brak zasady hierarchiczności w planowaniu przestrzennym. Głównym aktorem w planowaniu przestrzennym jest gmina i to ona dysponuje możliwością wydania aktu prawa miejscowego. Zarówno plan zagospodarowania przestrzennego województwa, jak i Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju nie mają takiego przymiotu. Przepisy nakazujące respektowanie zapisów planu zagospodarowania przestrzennego województwa, poza tymi dotyczącymi inwestycji celu publicznego, nie są obwarowane jakimiś szczególnymi sankcjami prawnymi, które umożliwiłyby skuteczne ich egzekwowanie. Problemem jest zatem niska ranga tego dokumentu wśród innych aktów.

Kolejną przyczyną braku ładu przestrzennego jest zbyt duża ilość terenów przeznaczonych pod zabudowę w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i planach miejscowych. Od strony prawnej przyczyną tego stanu rzeczy jest wspomniana samodzielność planistyczna gmin, natomiast główne powody leżą w sferze pozaprawnej. Ponadto należy wskazać na wysokie koszty i czasochłonność procedur uchwalania obu aktów oraz na niewielką ich elastyczność. Do braku ładu przestrzennego przyczynia się w istotnym stopniu niski stopień pokrycia powierzchni planami miejscowymi. Na terenach objętych planami należy również wskazać na przedawnienie wymierzania opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości (tzw. renta planistyczna z art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Równie negatywnie należy ocenić rozluźnienie wymogów uzyskania uprawnień urbanisty (w ramach tzw. deregulacji) oraz zniesienie samorządu zawodowego urbanistów. Zgodnie z art. 29 oraz art. 30 ustawy z 09.05.2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz.U. z 2014 r. poz. 768) zniesiono samorząd zawodowy urbanistów oraz wprowadzono 6-miesięczny okres na przeprowadzenie czynności likwidacyjnych (zob. Jaworski 2014). W wyroku z 24 marca 2015 r. (sygn. akt K 19/14) Trybunał Konstytucyjny, badając m.in., czy urbanista jest zawodem zaufania publicznego, doszedł do wniosku, że skoro odbiorcami usług urbanistów są głównie organy samorządu terytorialnego, na zlecenie których przygotowywane są projekty odpowiednich planów lub decyzji, to w wyniku działalności urbanistów zasadniczo nie są zagrożone zindywidualizowane dobra jednostek. Trybunał zauważył, że wykonywanie zawodu urbanisty jest związane z zaspokajaniem potrzeb ludności, ale okoliczność ta nie prowadzi do wniosku o wykonywaniu przez nich zawodu zaufania publicznego. Zdaniem Trybunału brakuje bezpośrednich relacji albo szczególnych więzi urbanistów z osobami fizycznymi. Nawet jeżeli urbanista w ramach działalności zawodowej ma dostęp do informacji dotyczących życia prywatnego osób fizycznych, to nie mają one zasadniczego znaczenia dla kształtowania ładu architektoniczno-przestrzennego. W konkluzji Trybunał stwierdził, że zawód urbanisty nie ma cech zawodu zaufania publicznego. Opierając się na tym ustaleniu, Trybunał stwierdził, że zmianę oceny ustawodawcy, dotyczącą statusu urbanistów, uzasadniają cechy tego zawodu, odbiegające od cech zawodów zaufania publicznego. Nie ma wobec tego potrzeby dalszego funkcjonowania samorządu zawodowego i sprawowania przezeń pieczy nad wykonywaniem zawodu. Ustalenie, że urbanista nie jest zawodem zaufania publicznego, przesądza o braku adekwatności treściowej art. 17 ust. 1 konstytucji jako wzorca kontroli. Z tego względu Trybunał orzekł, że art. 29 ust. 1 ustawy deregulacyjnej i art. 3 ustawy o samorządach zawodowych nie są niezgodne z art. 17 ust. 1 konstytucji. Jakoby na otarcie łez Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że powyższa konkluzja dotycząca zmian w statusie zawodu urbanistów nie obniża dotychczasowej oceny społecznego znaczenia tego zawodu i roli urbanistów w zapewnianiu ładu przestrzennego.

1.4.6. Przyczyny dewastacji przestrzeni w aspekcie urbanistycznym w województwie kujawsko-pomorskim

Należy stwierdzić, że aspekt urbanistyczny należy do najbardziej radykalnych wymiarów definiujących przestrzeń. Urbanistyka ściśle wiąże się z pojęciem struktury przestrzennej, którą należy rozumieć jako systemem powiązanych ze sobą elementów zagospodarowania tworzących całość funkcjonalno-przestrzenną. Innymi słowy aspekt urbanistyczny wiąże się m.in. z kubaturą, wysokością czy szerokością budynków, obiektów, elementów zagospodarowania. Elementy stanowiące składowe struktury przestrzennej, związane są z określonymi funkcjami pełnionymi przez przestrzeń, do których należą:

- funkcja fizjologiczna (m.in. osiedla, dzielnice mieszkaniowe),
- funkcja usługowo-produkcyjna (m.in. obiekty związane z administracją, nauką, rzemiosłem, handlem),
- funkcja konsumpcyjna (m.in. centra usługowe, obiekty i budynki kulturalne),
- funkcja rekreacyjno-wypoczynkowa (m.in. ośrodki odnowy biologicznej, SPA, tereny sportu, rekreacji).

Wszystkie te elementy wywierają wpływ na przestrzeń, będąc z nią w interakcji. Jeżeli ta interakcja jest niewłaściwa, mówimy o zjawisku nieładu przestrzennego, czyli sytuacji, gdy przestrzeń jest zdewastowana – pozbawiona znamion harmonii (Ziobrowski 2012; Rogatka, Ramos-Ribeiro Rodrigo 2015; Rogatka, Lewandowska 2015).

Identyfikacji głównych przyczyn dewastacji przestrzeni w aspekcie urbanistycznym w województwie kujawsko-pomorskim należy dokonać w podziale na etap planowania przestrzeni oraz na etap inwestycyjny (czy też postinwestycyjny), czyli na etap faktycznego zagospodarowywania przestrzeni.

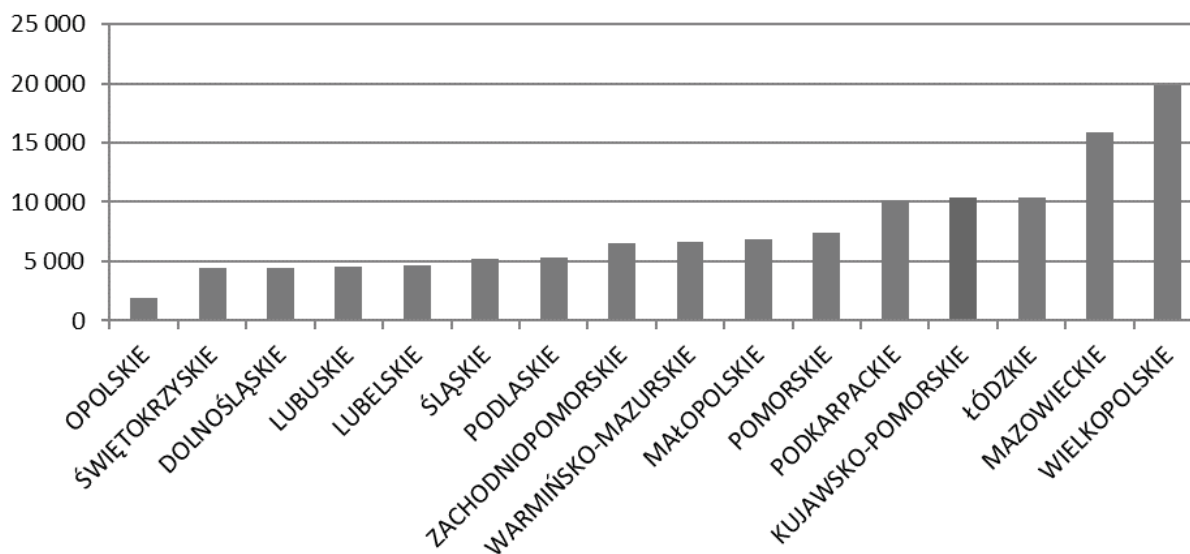
Etap planowania przestrzeni:

1. Brak koherencji w decyzjach zapadających na szczeblu gminnym, regionalnym i krajowym oraz badań nad realnymi potrzebami związanym z kształtowaniem przestrzeni. Jak podaje Kowalewski (2012), łącznie w uchwalonych przez gminy miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego tereny zabudowy mieszkaniowej mają powierzchnię 1 214 945 ha o chłonności 77 mln ludzi oraz razem w uchwalonych przez gminy studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego tereny zabudowy mieszkaniowej mają powierzchnię 4 388 260 ha o chłonności aż 316 mln ludzi. Jest to efekt braku monitorowania potrzeb społeczno-gospodarczych, w tym przede wszystkim uwzględniania trendów i prognoz demograficznych; braku monitorowania stanu zagospodarowania przestrzennego oraz ewaluacji realizacji aktów planowania przestrzennego i ich aktualności oraz braku analizy skutków planowanych zmian w zagospodarowaniu terenu (za Księgą Urbanistyczną),
2. Nadużywanie decyzji o warunkach zabudowy, przez co następuje zastępowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego decyzjami administracyjnymi, których wydawanie oparte jest na analizie urbanistycznej, która bywa powierzchowna – zgodnie z ustawą wystarczy, aby sąsiednia działka miała zabudowę, nie definiując wymiarów tej działki. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²², w praktyce spowodowało rozluźnienie wymogów, wprowadzając tzw.

²² Dz.U. Nr 164, poz. 1588.

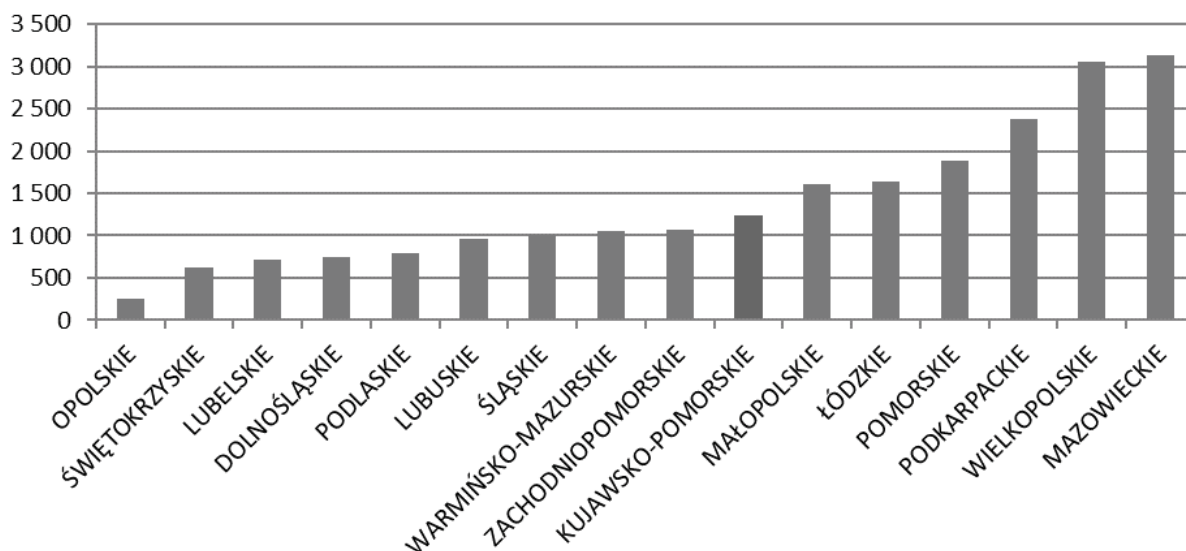
obszar analizy. Zapis ten określił jedynie minimalny obszar analizy, nie podając maksymalnych wymiarów jej obszaru, co pozwala „analizować” tereny wielohektarowe, na których można znaleźć usprawiedliwienie dla dowolnej funkcji, wymiarów planowanego obiektu oraz jego architektonicznego wyrazu (Kowalewski 2012). W 2015 r. w województwie kujawsko-pomorskim na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wydano 10 365 decyzji o warunkach zabudowy (z czego 6482, czyli aż 62% na terenach wiejskich) oraz 1239 decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego (z czego 684, czyli 55% na terenach wiejskich) (porównaj ryc. 21 i 22). Jak wynika z analizy danych, tereny wiejskie charakteryzują się większą liczbą wydanych decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, co może mieć decydujący wpływ na pogarszanie się stanu przestrzeni właśnie na terenach wiejskich województwa kujawsko-pomorskiego. Większa liczba decyzji o warunkach zabudowy została wydana w województwach: łódzkim, mazowieckim i wielkopolskim.

3. Preferowanie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp) dla niewielkich fragmentów terenów, bez szczegółowego uwzględnienia relacji terenu objętego przystąpieniem do sporządzania mpzp z innymi terenami w gminie – unikanie opracowań holistycznych, wielkoobszarowych, ze względu na większą złożoność relacji funkcjonalno-przestrzennogospodarczych na dużych obszarach.
4. Lakoniczne zapisy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, pozwalające na swobodną interpretację ustaleń planów oraz brak precyzyjnych zapisów dotyczących kolorystyki elewacji, dachów, detalu architektonicznego itp.
5. Brak w dokumentach planistycznych ujęcia przestrzeni w kontekście całości kompozycyjnej, uwzględniającej: kompleksowe kształtowanie kwartałów; relacje pomiędzy zielenią a zabudową; właściwe kształtowanie proporcji, które wpływa na charakter wnętrza urbanistycznych; stosowanie dominant, akcentów widokowych oraz osi widokowych. Ponadto w dokumentach planistycznych brakuje ujęcia przestrzeni w kontekście całości kompozycyjnej szczególnie na terenach atrakcyjnych przyrodniczo i krajobrazowo, co powoduje spadek potencjału kulturowego danej jednostki.



Ryc. 21. Decyzje o warunkach zabudowy wydane w województwie kujawsko-pomorskim na tle pozostałych województw w 2015 r.

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.



Ryc. 22. Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, wydane w województwie kujawsko-pomorskim na tle pozostałych województw w 2015 r.

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.

Etap inwestycyjny (postinwestycyjny):

1. Rozpraszanie zabudowy mieszkaniowej, czyli urban sprawl to szczególnie negatywne zjawisko będące przejawem lekceważenia zasad racjonalnej gospodarki przestrzennej, której podstawowym celem jest oszczędne korzystanie z przestrzeni i ochrona terenów otwartych (problem dotyczy m.in. stref podmiejskich Torunia, Bydgoszczy, Włocławka, Grudziądza). Rozproszona zabudowa na terenach podmiejskich oraz generalnie na terenach wiejskich sprawia, że wszelkie inwestycje, m.in. o charakterze infrastrukturalnym stają się wysoce kosztochłonne. Problem ten jest związany z brakiem obowiązku realizacji inwestycji infrastrukturalnych przed wydaniem pozwolenia na budowę. Ponadto strefy podmiejskie miast województwa kujawsko-pomorskiego odznaczają się chaotyczną zabudową komercyjną pasów przydrożnych (reklamy, banery, przydrożne inwestycje z zakresu szeroko rozumianych usług).
2. Podczas niekontrolowanego zagospodarowywania przestrzeni następują niekorzystne zmiany w strukturze użytkowania gruntów, polegające na przekształcaniu gruntów wysokich klas bonitacyjnych na tereny zabudowy (odrołnienia), dzielenie zwartych kompleksów glebowych, leśnych na mniejsze.
3. Chaotyczne i niekontrolowane zagospodarowanie powoduje obniżenie jakości krajobrazu, jego degradację oraz zmianę uwarunkowań przyrodniczych, w tym mniejszą odporność środowiska. Zwiększona presja czy antropopresja na środowisko w efekcie obniża jakość usług ekosystemów, świadczonych przez środowisko społeczeństwu, a także inicjowane są m.in. procesy zmniejszenia naturalnej retencyjności rzek, zwiększa się zagrożenie powodzią, pojawiają się procesy stepowienia i nadmiernej erozji właśnie jako skutek powiększania terenów zainwestowanych.
4. Brak pierwszeństwa w zagospodarowywaniu terenów zdegradowanych (tzw. brownfield), przed terenami typu greenfield, co powoduje ekspansję zabudowy na nowe tereny oraz utrwalenie w krajobrazie obszarów zdegradowanych jako problemowych.

5. Brak dbałości o przestrzenie publiczne, które powinny służyć jako dobry przykład, stanowiąc swoisty wzór do naśladowania – stosowanie dobrych materiałów, ciekawie zaprojektowanej zieleni, mebli miejskich współgrających z charakterem przestrzeni.
 6. Rozlewanie się zabudowy nawet poza obszarami oddziaływania dużych miast.
 7. Zawłaszczanie dostępu do otwartych zbiorników wodnych poprzez grodzenie dostępu do linii brzegowej.
 8. Omijanie prawa przez „planowanie geodezyjne” – podziały wtórne zabudowanych nieruchomości.
 9. Niska jakość urbanistyczno-architektoniczna nowo wznoszonych budynków i osiedli mieszkaniowych (brak dbałości o materiały, detal architektoniczny, kolorystykę, zieleni). Ponadto na terenach wiejskich stosowanie rozwiązań katalogowych (gotowe projekty), co skutkuje brakiem odniesienia do tradycyjnych wzorców architektonicznych (skala budynków, materiały wykorzystane przy budowie, kolory, proporcje otworów drzwiowych, okiennych) i brakiem wykorzystania elementów tzw. architektury wernakularnej (tradycyjnej).
 10. Partycypacja ograniczona tylko do niezbędnego, wymaganego przepisami zakresu.
 11. Brak edukacji (potrzeba wprowadzenia przedmiotów z zakresu estetyki, sztuki, kompozycji).
- W kontekście powyższych rozważań należy stwierdzić, że brak ładu przestrzennego obniża jakość życia mieszkańców, osłabia konkurencyjność regionu w kontekście społeczno-gospodarczym oraz wpływa negatywnie na podejmowanie decyzji przez potencjalnych inwestorów, którzy rozważają rozpoczęcie działalności w województwie.

1.4.7. Identyfikacja głównych przyczyn dewastacji przestrzeni w aspekcie funkcjonalnym w województwie kujawsko-pomorskim

Ład przestrzenny identyfikowany jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne na obszarze województwa kujawsko-pomorskiego występuje niezwykle rzadko.

Jednak znacznie łatwiej wykazać brak ładu przestrzennego biorąc pod uwagę uwarunkowania lokalne, w kontekście sposobu zorganizowania w przestrzeni konkretnych obiektów szeroko rozumianej infrastruktury: budynki, budowle, sieci transportowe, sieci i urządzenia infrastruktury technicznej, itp.). Łatwo tu wykazać np. mieszanie się określonych funkcji, dysproporcje zabudowy sąsiadujących ze sobą terenów w zakresie gabarytów budynków, przebiegu linii zabudowy, rodzajów i nachylenia połaci dachowych, kolorystyki elewacji budynków czy też braku logicznie ukształtowanego systemu powiązań transportowych.

Na poziomie regionalnym o nieładzie przestrzennym świadczy ogół zagadnień związanych z występowaniem zdecydowanej większości elementów działalności człowieka w szerszym kontekście funkcjonalnym i społeczno-ekonomicznym wraz z podstawowymi uwarunkowaniami przyrodniczymi. Ład przestrzenny na poziomie regionalnym jest wynikiem zagospodarowania terenów i lokalizacji zabudowy – jako suma działań na poziomie lokalnym. Jest ponadto wynikiem procesów regionalnych, takich jak: rozwój jednostek osadniczych, rozbudowa układu transportowego, kształtowanie sieci przyrodniczych obszarów chronionych, obszary powierzchniowej eksploatacji kopalin, zalesianie gruntów nieprzydatnych rolniczo, zagospodarowanie dużych terenów przemysłowych i powojaskowych, rewitaliza-

cja obszarów zdegradowanych. Ważną kwestią jest także brak ustawowych kompetencji koordynowania i zarządzania przestrzenią na poziomie województwa (przez samorząd wojewódzki).

Podstawową przyczyną negatywnych zmian przestrzeni województwa kujawsko-pomorskiego jest występujące od kilkunastu lat (a nasilające się od kilku) zjawisko suburbanizacji polegające na nieuporządkowanym „rozlewaniu” się zabudowy na tereny gmin podmiejskich. Zabudowa mieszkaniowa (głównie jednorodzinna) lokalizowana jest przypadkowo, na terenach będących własnością osób planujących akurat w danym miejscu osiedlić się. Przyczyną rozlewania się zabudowy jest także brak współdziałania pomiędzy samorządami i debat z mieszkańcami (nieprzestrzeganie zasady subsydiarności).



Ryc. 23. Przykład obszaru urbanizującego się w sposób nieuporządkowany

Źródło: www.geoportal.gov.pl.

Skutkiem realizacji doraźnych potrzeb jest bezładny układ drogowy, niejednolita koncentracja zabudowy, duże powierzchnie terenów niezabudowanych, sąsiedztwo zabudowy mieszkaniowej z terenami użytków rolnych i obiektami produkcji rolnej, np. zwierzęcej, brak podstawowych usług (oświatowych, zdrowotnych, handlowych), brak terenów i urządzeń rekreacyjnych. Warto zaznaczyć, że chaotyczna suburbanizacja jest zjawiskiem przeciwnym w stosunku do pożądanego procesu naturalnego dążenia do wypełniania się przestrzeni. Ogromnym mankamentem prawnym jest to, iż decyzje o warunkach zabudowy nie muszą być zgodne ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Urbanizacja często następuje na terenach, które w studiach wskazywane są jako „tereny rolniczej przestrzeni produkcyjnej”, a nierzadko zdarza się, że zabudowywane są tereny, które w studiach określono jako „tereny wskazane do zalesienia”.

Kolejną przyczyną nieładu przestrzennego jest chaotyczna eksploatacja złóż kopalin. O tym, czy dane udokumentowane złożo jest eksploatowane, decyduje jego właściciel. Część złóż jest poddana eksploatacji natychmiast po udokumentowaniu, natomiast część złóż udokumentowanych jest przez wiele lat nieeksploatowana. Obszary eksploatacji kopalin często sąsiadują z zabudową mieszkaniową, terenami leśnymi, terenami użytkowymi rolniczo, terenami rozwoju turystyki i rekreacji. Nie wszystkie złoża są poddawane rekultywacji po zakończeniu ich eksploatacji. Niektóre są w dalszym ciągu częściowo eksploatowane w sposób „dziki”, a niektóre pozostawione jako nieużytkowane zarastają roślinnością.



Ryc. 24. Przykład chaotycznej eksploatacji złóż kopalin

Źródło: www.geoportal.gov.pl.

Kolejną przyczyną braku ładu przestrzennego jest nieuporządkowana lokalizacja elektrowni wiatrowych. Są one lokalizowane na terenach o korzystnych warunkach wietrznych, blisko terenów zabudowy mieszkaniowej i obszarów form ochrony przyrody. Elektrownie wiatrowe są często lokalizowane w postaci farm wiatrowych składających się najczęściej z kilkunastu siłowni rozmieszczonych chaotycznie w przestrzeni terenów zabudowanych, wód i lasów. Nierzadko zdarza się, że elektrownie wiatrowe stanowią dominanty krajobrazowe konkurujące w fizjonomii krajobrazu z obiektami kulturowymi (zamki, kościoły itp.).

Przyczynami nieładu rozumianego jako dewastacja przestrzeni są więc: niezgodność elementów przestrzeni z otoczeniem w zakresie formy, funkcji, położenia, struktury, sąsiedztwa, proporcjonalności, użyteczności, efektywności i użytkowania.



Ryc. 25. Przykład lokalizacji elektrowni wiatrowych w tle obiektów zabytkowych

Źródło: www.panoramio.com.

1.5. Obszary ładu przestrzennego i jego uwarunkowania

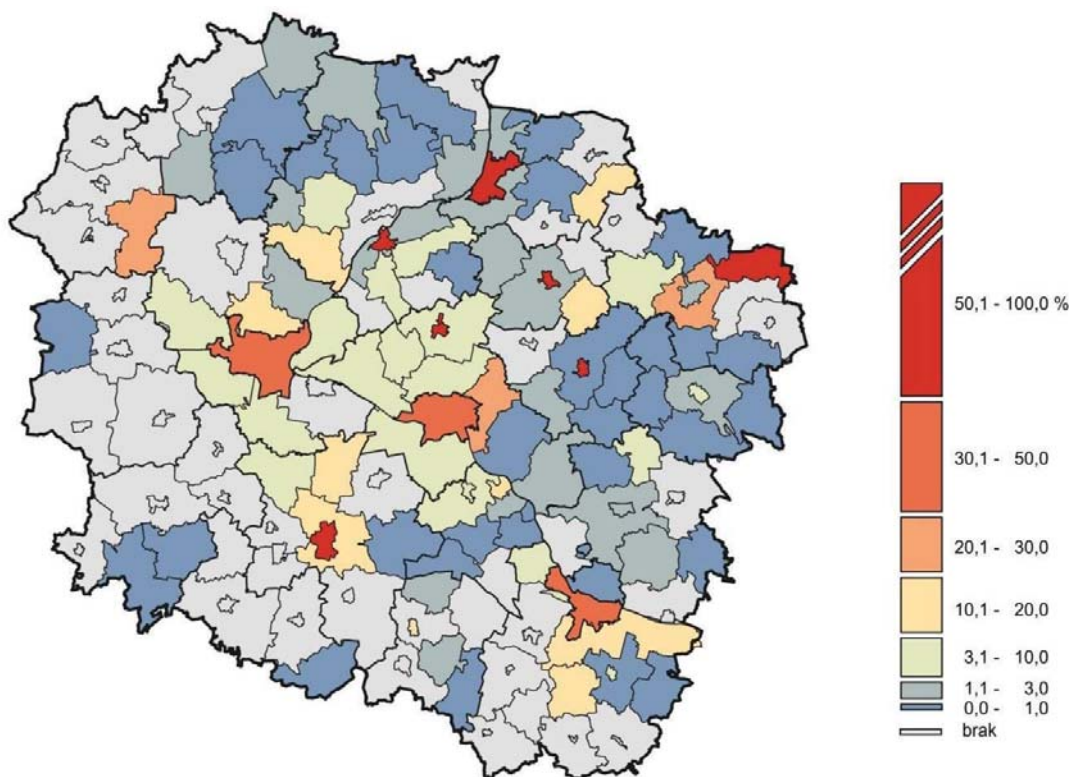
Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się wymagania ładu przestrzennego. W świetle aktualnego prawodawstwa narzędziami do kreowania ładu przestrzennego są zatem: obligatoryjne studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i fakultatywny miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, którego ranga jest tym większa, że stanowi on prawo miejscowe, w przeciwieństwie do studium.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest wyrazem polityki przestrzennej gminy i jest zarazem, obok miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jednym z dokumentów w których zawarte są wytyczne do kształtowania ładu przestrzennego. Istotna wydaje się zatem aktualność tego dokumentu, ponieważ tylko bieżący monitoring stanu zagospodarowania, potrzeb oraz problemów przestrzennych gwarantuje właściwe kształtowanie przestrzeni mającej znamiona ładu przestrzennego. Jak wynika z przeprowadzonej analizy, najmniej aktualne studium znajduje się w gminie Lubraniec (data dokumentu: 02.06.1997), w najnowszy dokument wyposażona jest gmina wiejska Rogowo (data dokumentu: 04.2014). Jak wynika z informacji zawartych w Okresowej ocenie planu zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego, Tom II, Raport o stanie zagospodarowania (2014) wszystkie 144 gminy województwa kujawsko-pomorskiego posiadają Studium, przy czym w 84 gminach jest to dokument sporządzony w trybie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r., a aż w 60 gminach na podstawie trybu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.²³ Aktualnie 55 gmin podjęło uchwałę o zmianie dokumentu, w tym 36 gmin rozpoczęło procedurę zmiany studium uchwalonego jeszcze w trybie ustawy z 1994 r. Tym samym w województwie są aż 24 gminy (17%), które posiadają „stare” studium (tryb ustawy z 1994 r.) i nie podjęły działań, aby przystąpić do jego zmiany.

²³ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 1994 Nr 89, poz. 415.

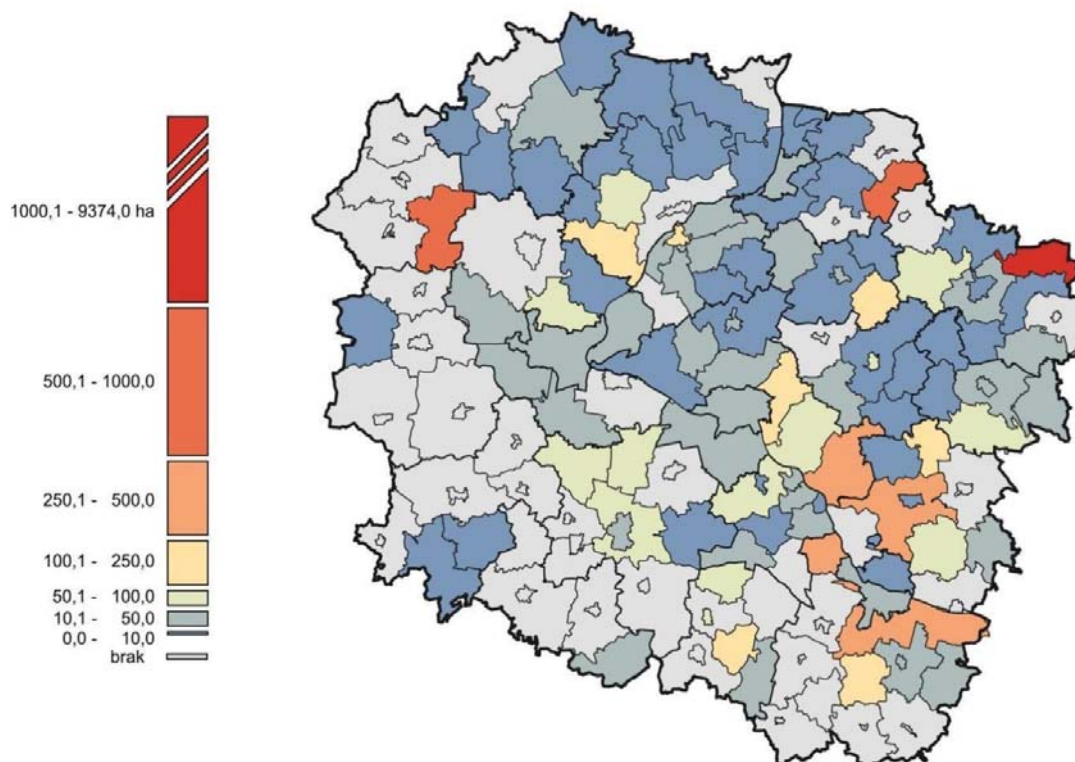
Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest dokumentem o charakterze prawa miejscowego, który przedstawia politykę władz gminy w sposobie określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy poszczególnych terenów gminnych. Wyróżniamy kilka rodzajów planów miejscowych, w zależności od pełnionej roli. Najczęściej spotykane są mpzp inwestycyjne, których główną rolą jest dynamizowanie rozwoju gospodarczego. Kolejny rodzaj to ochronne mpzp, których, niestety, praktycznie się nie uchwała, ze względu na wysokie koszty proceduralne i wolny zwrot zainwestowanych nakładów. Ostatnią grupę tworzą plany o charakterze porządkującym, które, biorąc pod uwagę stan polskiej przestrzeni, będą one niebawem stanowić główne wyzwanie dla urbanistów. Aktualnie większość mpzp ma charakter mieszany (Rogatka, Sylla 2015).

Średni udział powierzchni objętej obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem dla województwa kujawsko-pomorskiego to zaledwie 5,9%. Średnia dla Polski wynosi 29,7%. Największy odsetek powierzchni objętej mpzp w województwie, wśród gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, charakterystyczny jest dla gmin: Brzozie, Wąbrzeźno (100%), najmniejszym natomiast dla gmin: Rogóźno, Osiek, Koneck, Fabianki, Warlubie, Wąpielsk, Jeziora Wielkie (0,1%). Spośród miast największy odsetek powierzchni objętej mpzp występuje w: Wąbrzeźnie (100%), Inowrocławiu (95,5%), Chełmnie (88,2%), Golubiu Dobrzyniu (83,7%), Chełmży (82,9%), Grudziądzu (65,1%), Toruniu (49,8%). Najmniejszy natomiast w miastach: Nieszawa (0,4%), Lipno (1,3%), Kowal (3,4%), Rypin (6%), Aleksandrów Kujawski (7,7%) (por. ryc. 26). Generalna tendencja wskazuje na większe pokrycie mpzp gmin miejskich oraz gmin wiejskich leżących w bezpośrednim sąsiedztwie miast.



Ryc. 26. Udział powierzchni gminy objętej obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem w 2015 r. (%)

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.



Ryc. 27. Średnia powierzchnia obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w 2015 r. (w ha)

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.

W kontekście analizy mpzp jako narzędzia do kreowania ładu przestrzennego należy zwrócić uwagę na średnią powierzchnię terenu objętą mpzp, ponieważ tylko duże opracowania holistyczne, wielkoobszarowych, potrafią uchwycić złożoność relacji funkcjonalno-przestrzenno-gospodarczych na dużych obszarach gminnych. Jedne z największych powierzchniowo planów znajdują się w gminach wiejskich: Brzozie, Świecie nad Osą, Sośno. W gminach tych funkcjonuje kilka planów (od 2 do 9) o powierzchni od 355 ha do 93 740 ha. Zatem są to duże opracowania, często uwzględniające obszar całej gminy. Najwięcej planów jest w następujących miastach: w Toruniu 184, gdzie średnia powierzchnia jednego mpzp wynosi 31 ha. Są również gminy, w których jeden mpzp to obszar zaledwie 0,5 ha (Rogóżno, Lubiewo) (por. ryc. 27).

W 101 gminach regionu średnia wielkość jednego mpzp to maksymalnie 50 ha, przy średniej powierzchni gminy w województwie kujawsko-pomorskim 11 292 ha. Zatem uchwalane mpzp obejmują relatywnie małą powierzchnię, co nie przyczynia się do kształtowania ładu przestrzennego.

Analizując zagadnienia związane z identyfikacją przestrzenną terenów odznaczających się znamionami ładu przestrzennego, należy punktowo wskazać enklawy posiadające znamiona ładu przestrzennego, zawierające się w granicach administracyjnych poszczególnych gmin. Najczęściej są to tereny o charakterze historycznym (centra miast, historyczne kwartały zabudowy) i pochodzeniu antropogenicznym (kolor czerwony) lub obszary cenne przyrodniczo, gdzie ingerencja człowieka została ograniczona do minimum (kolor zielony) (por. ryc. 28).



Ryc. 28. Enklawy posiadające znamiona ładu przestrzennego

Objaśnienia: enklawy o charakterze antropogenicznym – kolor czerwony, enklawy o charakterze przyrodniczym – kolor zielony

Źródło danych: opracowanie własne.

Tab. 2. Wybrane enklawy posiadające znamiona ładu przestrzennego (województwo kujawsko-pomorskie)

Lp.	Miejsce	Gmina	Uwagi
1	Bydgoskie Przedmieście	Toruń	Historyczny układ urbanistyczny Bydgoskiego Przedmieścia (wpis do rejestru zabytków nr A/1596)
2	Zespół staromiejski	Toruń	Obiekt z listy Światowego Dziedzictwa UNESCO (wpis z 6 grudnia 1997r.)
3	Campus uniwersytecki UMK	Toruń	Jeden z obiektów wymienionych w książce Filipa Springera „Księga Zachwyków” (Warszawa, 2016), stanowiący przykład modernizmu powojennego

Ciąg dalszy tab. 2

Lp.	Miejsce	Gmina	Uwagi
4	Wyspa Młyńska	Bydgoszcz	Obszar po rewitalizacji – nowa przestrzeń publiczna i wizytówka miasta
5	Waterfronty nad Brdą	Bydgoszcz	Obszar po rewitalizacji (m.in. ulice: Stary Port, Grodzka, Rybi Rynek) z charakterystycznymi budynkami, wśród których na uwagę zasługują „nowe spichrze” („szklane spichrze”)
6	„Wzorcownia” – Plac Grodzki	Włocławek	Dawna fabryka ceramiki i fajansu poddana rewitalizacji, gdzie dziedziniec (tzw. Plac Grodzki) wraz z fontanną, zielenią i ławkami pełni funkcje przestrzeni publicznej.
7	Park Solankowy	Inowrocław	Ważny element struktury przestrzennej miasta – uzdrowiska
8	Zespół spichrzów	Grudziądz	Zespół obronnych spichrzów nadwiślańskich o średniowiecznej genezie
9	Zespół budynków reprezentujących architekturę uzdrowską	Ciechocinek	Wśród architektury uzdrowskiej, wywodzącej się ze szwajcarskiego domu wiejskiego, na szczególną uwagę zasługuje Teatr Letni (detal architektoniczny w formie drewnianych ornamentów)
10	Układ urbanistyczny	Chełmno	Średniowieczny układ urbanistyczny wraz z murami miejskimi i renesansowym ratuszem
11	Opactwo Cystersów	Koronowo	Kościół pocysterski wraz z budynkami klasztornymi
12	Zespół pałacowo-parkowy w Ostromecku	Dąbrowa Chełmińska	Założenie jest wpisane do rejestru zabytków woj. kuj.-pom.: – Pałac Stary wraz z parkiem (decyzja z 10.02.1960 r., nr 326) – Pałac Nowy, zespół tarasów przy Pałacu Nowym i mauzoleum rodziny Schönborn – Alvensleben (decyzja z 24.04.1991r., nr A/256/1-3) Część zespołu mieści się na terenie obszaru Natura 2000 Solecka Dolina Wisły PLH40003
13	Tucholski Park Krajobrazowy	Tuchola, Śliwice, Cekcyn, Lubiewo, Gostycyn (woj. kujawsko-pomorskie), Chojnice Czersk (woj. pomorskie)	Przykład koegzystencji elementów środowiska przyrodniczego i kulturowego (m.in. osiedla wiejskie)
14	Brodnicki Park Krajobrazowy	Zbiczno, Jabłonowo Pomorskie, Brodnica, Brzozie (woj. kujawsko-pomorskie), Kurzętnik, Biskupiec Pomorski (woj. warmińsko-mazurskie)	Cechą charakterystyczną są naturalne zbiorowiska torfowiskowe, szuwarowe i wodne
15	Obszar Chronionego Krajobrazu Łąk Nadnoteckich	Nowa Wieś Wielka	Ochroną krajobrazową otoczono dolinę rzeki Noteci wraz z łąkami na których występują cenne gatunki roślin
16	Obszar Chronionego Krajobrazu Rynny Jezior Byszewskich	Koronowo, Sicienko	Krajobraz polodowcowy z ciągiem jezior rynnowych połączonych rzeką Krówką wraz z terenami leśnymi

Źródło danych: opracowanie własne.

Należy mocno podkreślić, że ład przestrzenny jest wynikiem działań ludzi. Wszędzie tam, gdzie wykonano wiele opracowań, analiz, koncepcji rewitalizacyjnych, wizualizacji przestrzennych, konkursów urbanistyczno-architektonicznych, gdzie udział społeczeństwa w planowaniu jest znaczący, tam można mówić o dobrej jakości przestrzeni. Sytuacja taka jest dowodem na związek starań samorządów, specjalistów i mieszkańców z ładem przestrzennych.

W dalszej części pracy zaprezentowano fragmenty ortofotomapy, której treść przedstawiona jest obrazem aerofotograficznym (zdjęcie lotnicze) poszczególnych enklaw posiadających znamiona ładu przestrzennego w celu ukazania ich struktury funkcjonalno-przestrzennej (źródło danych: www.geoportal.gov.pl/). Jak wynika z analizy ortofotomapy, kwestie związane z ładem przestrzennym należy łączyć z zagadnieniami powtarzalności, regularności, rytmu, spójności, które są gwarantem harmonii.



Ryc. 29. Ład naturalny tworzony przez przyrodę i harmonizujące z nią elementy antropogeniczne
Źródło: fotografia Leszek Kozłowski.

Ryciny 30–45. Przykłady obszarów ładu przestrzennego

Źródło: www.geoportal.gov.pl



Ryc. 30



Ryc. 31



Ryc. 32



Ryc. 33



Ryc. 34



Ryc. 35



Ryc. 36



Ryc. 37



Ryc. 38



Ryc. 39



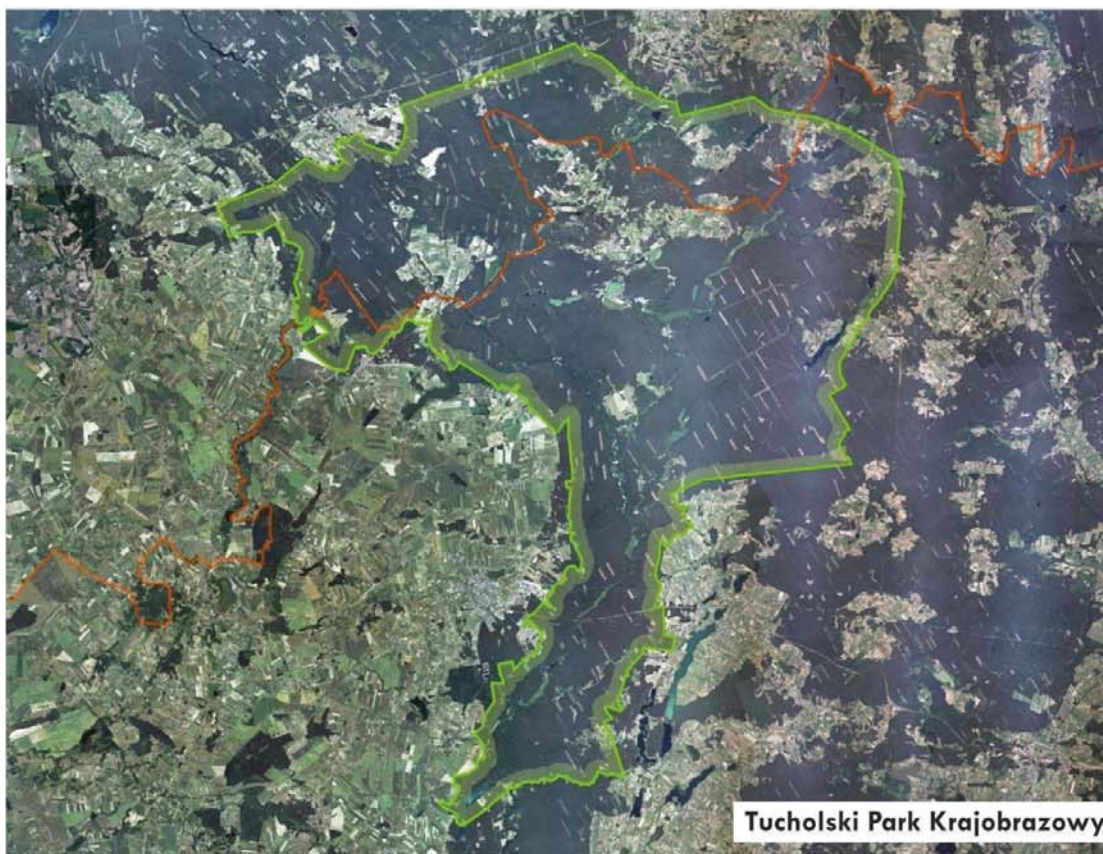
Koronowo - opactwo Cystersów

Ryc. 40



Ostromecko - zespół pałacowo-parkowy

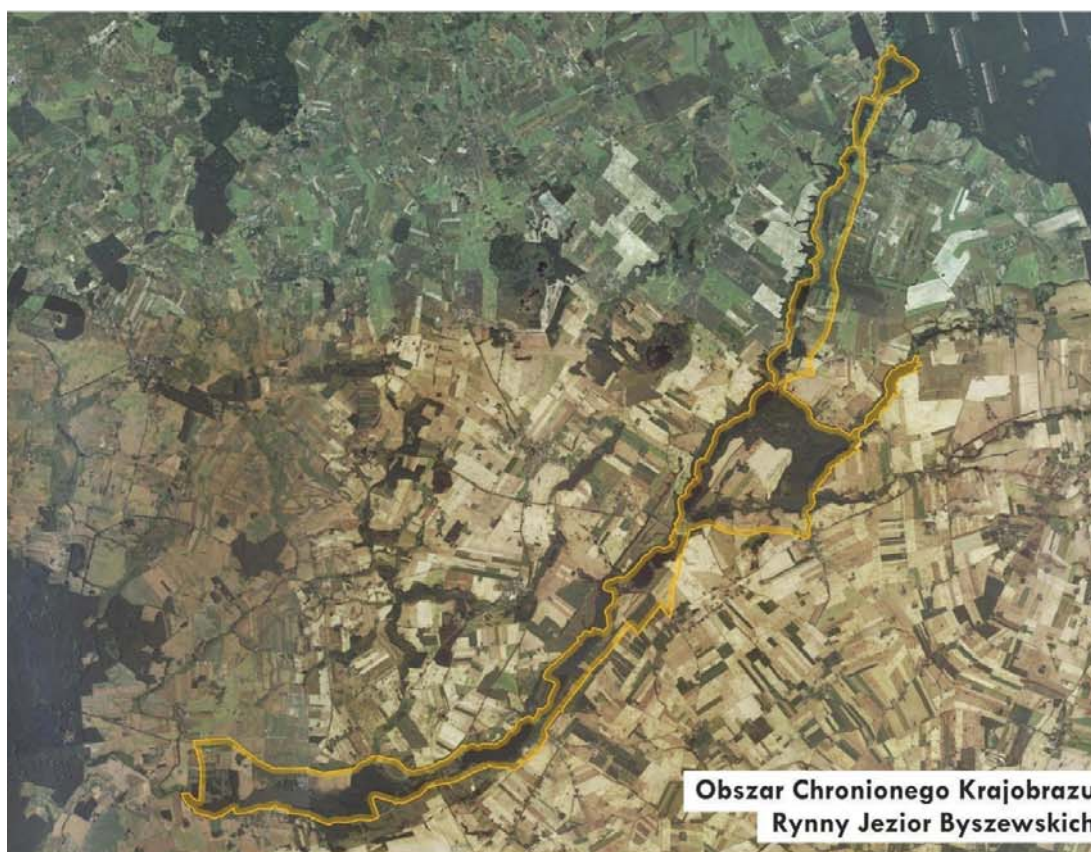
Ryc. 41



Ryc. 42



Ryc. 43



Ryc. 44



Ryc. 45

1.6. Przykłady dobrych i niekorzystnych dla ładu przestrzennego praktyk

Ważne dla ładu przestrzennego jest stosowanie narzędzi planistycznych, które w swym założeniu służą do kształtowania ładu przestrzennego. Możemy tutaj wyróżnić narzędzia planistyczno-urbanistyczne:

- a) Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jako podstawowy dokument określający ogólną politykę przestrzenną gminy, wyodrębniający podstawowe elementy struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz ustalający ogólne zasady zagospodarowania terenów i kształtowania zabudowy. Dokument ten często jednak poddawany jest bieżącej rewizji, zgodnie z chwilowymi, partykularnymi celami; zawarte w nim wytyczne są przeszacowane (głównie dotyczy to terenów mieszkalnych i inwestycyjnych), nieuwzględnianie strategicznego charakteru dokumentu powoduje, że jego funkcjonowanie jako dokumentu określającego ogólną politykę przestrzenną gminy jest dysfunkcyjne;
- b) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawo miejscowe (określa przeznaczenie oraz szczegółowy sposób oraz zasady zabudowy i zagospodarowania terenów);
- c) decyzja o warunkach zagospodarowania terenu – nie wszędzie były wykorzystywane zgodnie z intencją ustawodawcy.

Drugą grupę stanowią narzędzia architektoniczne: koncepcja zabudowy, projekt budowlany, projekt zagospodarowania terenu, wizualizacja urbanistyczno-architektoniczna, makieta określająca szczegółowy sposób zagospodarowania działki lub terenu. Wykorzystanie dostępnych procedur oraz instrumentów (konkursy, koncepcje, studia, modele) wszędzie tam, gdzie jest to wskazane ze względu na stan przestrzeni, prowadzi do poprawy stanu ładu.

Działania służb samorządowych w zakresie kształtowania przestrzeni powinny być oceniane pod kątem tego, czy:

- prawo sprzyjało ignorancji inwestorów, wynikającej ze zmienności przepisów w czasie, lub
- prawo nie pozwoliło na rozsądne rozwiązanie lub
- prawo nie przewidywało takiej sytuacji i stosownego rozwiązania.

Ostatni wariant staje się najbardziej dopasowany do aktualnych i planowanych zmian w przepisach prawa, które dążą do znormalizowania pojęć o zróżnicowanym znaczeniu, zależnym od cech społeczności, z której się wywodzą.

Przykładem stosowania narzędzi planistycznych w sposób niewłaściwy są decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania, obejmujące tereny inwestycyjne zabudowy mieszkaniowej, a z drugiej strony bardzo pofragmentowane plany miejscowe, tworzone dla niewielkich terenów. Olbrzymie znaczenie dla jakości planowanej przestrzeni ma jakość (kwalifikacje) planistów, którzy powinni być wszechstronnie wykształceni, posiadający wiedzę i doświadczenie, a jednocześnie kreatywni. Zespoły projektowe powinny obejmować specjalistów różnych dziedzin, np. doświadczonych projektantów sieci wodno-kanalizacyjnych. Dobra i zła praktyka nie polega tylko na maksymalnym pokryciu terenu planami, ale także na antycypacji rozwoju i jego powiązaniu z planami przestrzennymi. Dobre plany powinny zapobiegać rozlewaniu się miast i nieuporządkowanej zabudowie, a także zapewniać dostęp do usług. Kwestia ładu przestrzennego w obszarach gmin wymaga analizy sytuacji lokalnej, ponieważ ani pełne pokrycie planami miejscowymi nie gwarantuje ładu, ani oparcie polityki przestrzennej gminy na decyzjach WZ nie musi powodować nieładu.

Istnieje wiele przykładów dobrych i niekorzystnych dla ładu praktyk, np. różnice w sposobie zagospodarowania terenu przy granicach administracyjnych gmin (tereny przemysłowe i zabudowy miesz-

kaniowej), czy sposób działania deweloperów – zharmonizowany z otoczeniem i uwzględniających kontekst urbanistyczny, społeczny i przyrodniczy, lub nie. Innym problemem niekorzystnych praktyk jest brak koordynacji i współpracy (wymaganej prawem i dobrowolnej) – zarówno administracji lokalnej, jak i inwestorów. Przykładem efektu jest budowanie obok siebie skrzyżowań, grodzenie osiedli i ciągów pieszych.

1.6.1. Brak koordynacji planowania przestrzennego samorządów jako źródło nieładu

W obecnym systemie prawnym próby harmonizacji i przezwyciężenia ograniczeń wpływu niekontrolowanych zjawisk przestrzennych na zagospodarowanie terenów gmin podmiejskich oraz na styku granic sąsiadujących ze sobą samorządów są w niewielkim stopniu skuteczne. Oprócz uwarunkowań obiektywnych wynikających z obowiązującego prawa czy braku współpracy samorządów najczęstszą przyczyną występujących problemów na przyległych terenach jest brak mechanizmów rzeczywistego nadzoru urbanistycznego (bo formalne uzgodnienia go nie zastępują) albo wynika z nadużywania przez administrację gminną instrumentów planistycznych na obszarach gmin, które powinny mieć znaczenie marginalne, np. decyzje o WZ. Problemem miejscowego planowania przestrzennego są nieskoordynowane działania samorządów w zakresie wyznaczania terenów pod zabudowę o różnorodnych funkcjach przy granicach administracyjnych. Często inwestycje lokalizowane przy granicy jednostek samorządu terytorialnego powstają w konflikcie z funkcjami terenów i obiektów w sąsiadujących gminach.

Brak obecnie rzeczywistych mechanizmów planistycznej koordynacji działań międzygminnych i możliwości skutecznego wspomagania gmin z poziomu województwa. „Koordynacja” sprowadza się do formalnych uzgodnień, przy okazji których zdarza się wykryć w sprzyjających warunkach nieprawidłowości, ale często bez możliwości skutecznego ich egzekwowania, bo takich kompetencji samorząd województwa nie posiada. W obecnej sytuacji możliwość zharmonizowania zagospodarowania w sposób ciągły i zrównoważony w obszarze zurbanizowanym terenów bezpośrednio przyległych do granic sąsiednich gmin zależy jedynie od dobrej woli i detektywistycznych pasji wojewódzkich służb planistycznych. Może to następować przy okazji dokonywania uzgodnień, często z przekroczeniem ustawowych obowiązków tych służb. Na marginesie, to wiedza, praktyka, a przede wszystkim kompetencje i uprawnienia urbanisty/architekta wojewódzkiego byłyby potrzebne – póki co taka funkcja nie istnieje i nic nie zapowiada jej reaktywacji (ale to inne ciekawe, psychologiczne zjawisko też istotne do wyjaśnienia w innym miejscu). Podobnie jak np. w geodezji – geodeta województwa lub ochronie zabytków – wojewódzki konserwator zabytków, środowiska i przyrody – regionalny dyrektor ochrony środowiska i regionalny konserwator przyrody itp. – te funkcje wraz z kompetencjami są niezbędne do prawidłowego administrowania różnymi obszarami życia, w tym przypadku zarządzania przestrzenią. Gdyby była szansa na uczestnictwo w działaniach planistycznych na wczesnej, przedwstępnej fazie planowania (większa partycypacja społeczna i zawodowa – wskazany w Strategii województwa do rozwinięcia, a później wdrożenia projekt: Zintegrowane Działania Planistyczne w Przestrzeni – ZDPP), w celu oceny skutków dla sąsiedniego samorządu oraz określenia zasad postępowania w rejonie granic, mogłoby to pozwolić uniknąć sytuacji jak na prezentowanych ilustracjach. Oczywiście działania takie nie zastąpią systemowych rozwiązań dotyczących zintegrowanego, hierarchicznego planowania i zasad koordynacji w zarządzaniu przestrzenią.

Na rycinie 46 przedstawiono przykład inwestycji kubaturowej przy granicy gminy podmiejskiej na terenie zurbanizowanym po obu stronach granicy administracyjnej, która – bez dokonywania analizy dokumentów – może prezentować następujące zjawiska konfliktów przestrzennych: 1) swobodna interpretacja planu miejscowego; 2) swobodna interpretacja decyzji WZ; 3) brak współpracy służb planistycz-

I. Diagnoza stanu przestrzeni województwa kujawsko-pomorskiego

nych; 4) brak mechanizmów prawnych ograniczających niekorzystne zjawiska przestrzenne (przestrzeń jako dobro wspólne posiada w świadomości społecznej i w filozofii prawa w Polsce bardzo niską wartość); 5) brak monitoringu przestrzennego i planistycznego 6) brak narzędzi nadzoru urbanistycznego (koordynacji i interwencji) ze strony samorządu województwa – ograniczone możliwości oddziaływania (zwykle po czasie dostrzeżenie nieprawidłowości); alternatywne możliwości (przeformowanie zadań powiatu²⁴ i kontynuacja tej propozycji) – instrumenty finansowe i potrzeba ustawowego mechanizmu opartego na zasadach subsydiarności.



Ryc. 46. Konflikt funkcjonalny, niezgodność morfologiczna i nieład fizjonomiczny na granicy gmin Toruń i Lubicz

Źródło: Geoportal województwa kujawsko-pomorskiego, Infostrada Kujaw i Pomorza, <http://mapy.mojregion.info/geoportal/>; fotografia – Zbigniew Wajer.

Następny przypadek (ryc. 47) dotyczy inwestycji deweloperskich (59 domów jednorodzinnych i 3 dróg) w granicach gminy sąsiadującej z dużym miastem – w obszarze o złożonych uwarunkowaniach przyrodniczych i infrastrukturalnych – lokalizowanych pięcioma decyzjami WZ zamiast zlececiem opracowania planu miejscowego. Z braku właściwych i skutecznych instrumentów planistycznych

²⁴ O. Dziekoński, 2016, „Wprowadzenie łącznej formy pozwolenia na budowę wraz z procedurą lokalizacji inwestycji oraz przeniesienie kompetencji wydawania pozwoleń na budowę z ustawy prawo budowlane do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”, maszynopis.

1.6. Przykłady dobrych i niekorzystnych dla ładu przestrzennego praktyk

(część przyczyn wymieniona w poprzednim przykładzie) interwencja województwa była nieskuteczna. Ponadto samorząd województwa nie może zaskarżyć do sądu administracyjnego niewykonania postanowienia samorządu województwa przez gminę, a tym bardziej orzeczenia Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

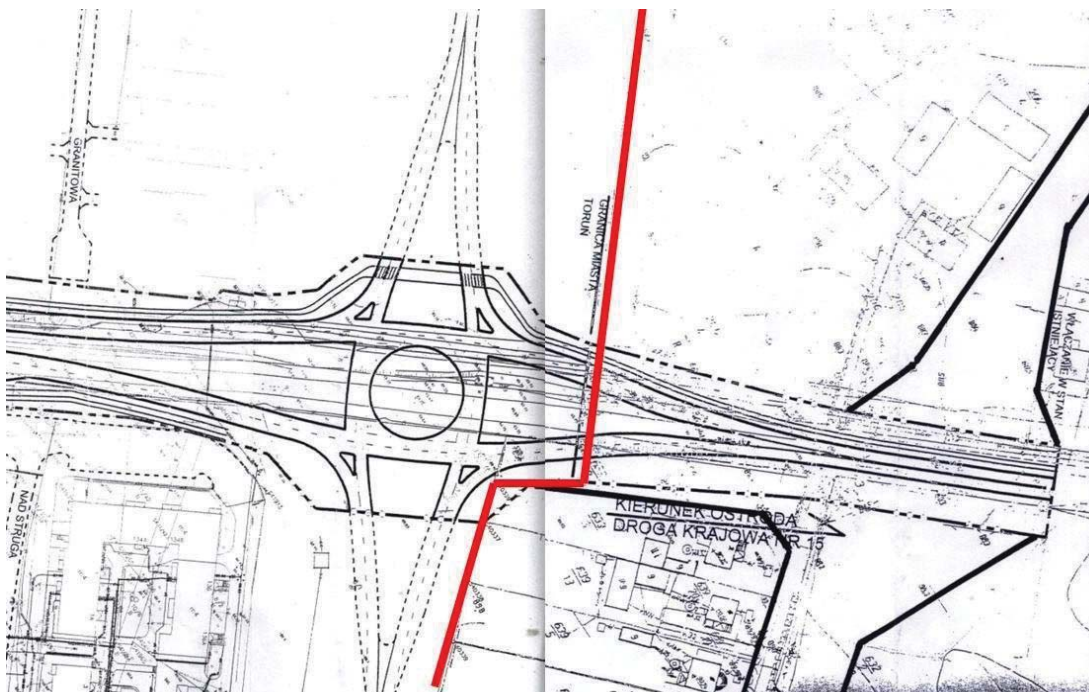


Ryc. 47. Planowana inwestycja w gminie Białe Błota (woj. kujawsko-pomorskie)

Objaśnienia: 1) budowa drogi; 2) budowa dróg wewnętrznych; 3) budowa 18 budynków; 4) budowa 51 budynków; 5) budowa stawów rybnych.

Źródło: Geoportal województwa kujawsko-pomorskiego, Infostrada Kujaw i Pomorza, <http://mapy.mojregion.info/geoportal/>.

Kolejnym przykładem braku koordynacji, skutkującym nieładem są inwestycje drogowe na granicy miasta Toruń i miejscowości Grębocin (ryc. 48). W zbliżonym czasie na styku miasta i gminy (w miejskim obszarze funkcjonalnym) projektowano na terenie miasta rozbudowę drogi krajowej do dwóch jezdni, a w odległości mniejszej niż 100 m w planie miejscowym gminy przewidziano rozbudowę na tej samej drodze skrzyżowania niemal podobnej wielkości. Projektant koncepcji rozbudowy drogi krajowej nr 15 nie analizował bliskiego sąsiedztwa poza granicami miasta, a projektant planu miejscowego bezpośredniego sąsiedztwa po drugiej stronie granicy.



Ryc. 48. Plan inwestycji drogowej w Toruniu (koncepcja drogi krajowej – skrzyżowanie/rondo z drogą zbiorczą zgodnie ze Studium miasta) obok istniejącego skrzyżowania dróg lokalnych w Grębocinie (utrwalonego w projekcie planu miejscowego – ostatecznie po interwencji planistycznej skorygowane)

1.6.2. Przykład praktyk niekorzystnych dla ładu przestrzennego. Dzielnica Bydgoszczy, Fordon

Dzielnica Bydgoszczy Fordon (ryc. 49) leży nad Wisłą i liczy około 75 tys. mieszkańców. Do 1973 roku było to samodzielne miasto. Fordon zlokalizowany jest w północno-wschodniej części Bydgoszczy i składa się umownie z trzech jednostek urbanistycznych:

- Fordon I – taras dolny, część zachodnia,
- Fordon II – taras dolny, część wschodnia,
- Górny taras – wraz ze Zboczem Fordońskim zaliczana jest do tak zwanego Północnego Pasa Rekreacyjnego Bydgoszczy.

Fordon pod względem fizyczno-geograficznym ma bardzo ciekawe położenie, ponieważ należy do trzech makroregionów fizyczno-geograficznych: Pojezierza Południowopomorskiego, Doliny Dolnej Wisły, Pradoliny Toruńsko-Eberswaldzkiej. Oznacza to silne zróżnicowanie krajobrazowe i możliwość stosowania różnorodnych form i rozwiązań urbanistycznych.

Obszar Fordonu leży na trzech poziomach:

- wysoczyzna morenowa na górnym tarasie (ok. 90–95 m n.p.m.),
- terasy VI pradoliny Wisły na dolnym zachodnim tarasie (ok. 55 m n.p.m.),
- terasy holoceny w pobliżu Wisły na dolnym tarasie części wschodniej i południowej (ok. 30–50 m n.p.m.).

1.6. Przykłady dobrych i niekorzystnych dla ładu przestrzennego praktyk



Ryc. 49. Plan Fordonu – dzielnicy Bydgoszczy

Powierzchnia Fordonu wynosi ponad 3000 ha. W roku 1970 Stary Fordon zamieszkiwało 8,7 tys. osób, a w roku 1990 Stary i Nowy Fordon liczył 53 tys. osób, obecnie ok. 75 tys. osób. Dla wybranych części Fordonu istnieją obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (mpzp) lub też przystąpiono do sporządzenia mpzp:

- południowa część Fordonu (135 ha) – data ogłoszenia 15 marca 2016 roku,
- przystąpiono 24 września 2010 roku do sporządzania mpzp Starego Fordonu. Poznańska firma RDH Architekci Urbanisci sporządziła opracowanie pt. „Zagospodarowanie Nabrzeża Wisły w Starym Fordonie” (styczeń 2011). UTP współpracował przy sporządzaniu tej pracy,

I. Diagnoza stanu przestrzeni województwa kujawsko-pomorskiego

- przystąpiono 30 czerwca 2010 roku do sporządzania mpzp Fordon Przylesie – Wiatrak (dzielnica w części wschodniej),
- przystąpiono 23 marca 2011 roku do sporządzenia mpzp Fordon – Centrum Onkologii.

Z powyższego zestawienia widać, że tworzone plany zagospodarowania przestrzennego dotyczą małych, dość przypadkowo rozrzuconych obszarów. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Bydgoszczy przyjęto uchwałą Rady Miasta 15 lipca 2009 roku.

W podsumowaniu analizy polityki planowania przestrzennego można stwierdzić, że w największej dzielnicy Bydgoszczy (Fordonie) nie ma w zasadzie obowiązującego, jednego, spójnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tereny zielone Fordonu stanowią jedną trzecią całej powierzchni dzielnicy, w tym 29 ha to tereny zieleni urządzonej, a 1008 ha to tereny zieleni nieurządzonej. Obiekty sportowe to m.in. 4 kompleksy typu Orlik, 5 boisk wielofunkcyjnych, 2 hale sportowe (przy szkołach), 2 baseny kryte. Prawie połowa Fordonu leży w strefie obszarów przyrodniczo chronionych. Fordon składa się z 20 osiedli (ryc. 50–53).



Ryc. 50. Stary Fordon od strony Wisły

Źródło: [https://pl.wikipedia.org/wiki/Fordon_\(dzielnica_Bydgoszczy\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/Fordon_(dzielnica_Bydgoszczy)).

1.6. Przykłady dobrych i niekorzystnych dla ładu przestrzennego praktyk

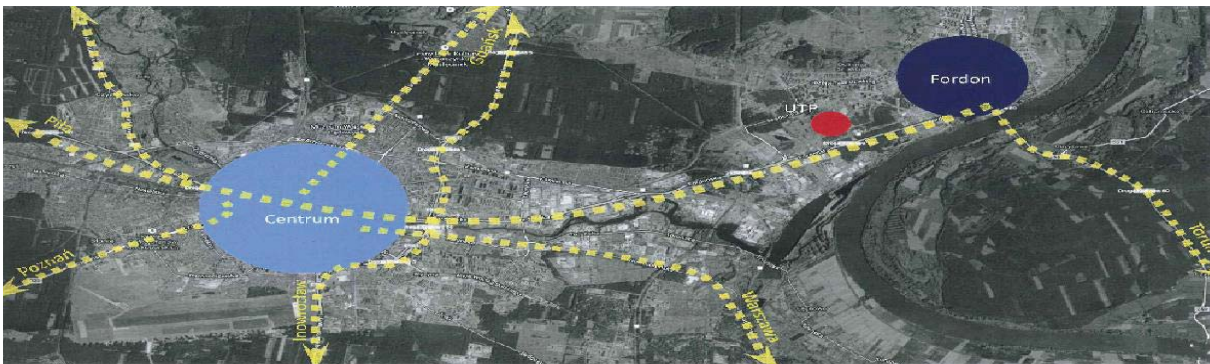


Ryc. 51. Dzielnica Nowy Fordon

Źródło: <https://www.google.pl/maps/place/Fordon.>

Argumenty skłaniające do opinii, że dzielnica Fordon to przykład niekorzystnych praktyk dla ładu przestrzennego:

- brak harmonii, porządku i proporcjonalności,
- układ osiedli jest mało czytelny, wydaje się też mało efektywny i użyteczny,
- tworzone plany zagospodarowania obejmują małe obszary, dość przypadkowo wybrane, brak ogólniejszej koncepcji itp.



Ryc. 52. Lokalizacja dzielnicy Fordon w stosunku do Centrum Bydgoszczy



Ryc. 53. Widok dzielnicy Fordon

Objaśnienia: kolor różowy – tereny mieszkalne Nowego Fordonu, kolor pomarańczowy – tereny mieszkalne Starego Fordonu, kolor fioletowy – tereny usługowo-przemysłowe, czerwone kółka – centra handlowe.

W podsumowaniu tej części opracowania podaje się następujące fakty odnoszące się do ładu przestrzennego:

- Fordon nie ma centrum dzielnicy i związanych z nim adekwatnych struktur.
- Brakuje myśli przewodniej w tworzeniu nowych osiedli z uwzględnieniem różnych potrzeb mieszkańców.
- Brakuje jasności i spójności odnośnie do podziału na różne istotne funkcje społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturalne, kompozycyjno-estetyczne.
- W istocie brakuje obiektów kulturalno-sportowych, edukacyjnych, rekreacyjnych itp.

Wprowadzenie obecnie w dzielnicy Fordon ładu przestrzennego jest możliwe, ale jest to proces złożony, trudny i nader kosztowny. Należy wpierw opracować i przyjąć miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, obejmujące najlepiej cały Fordon, a potem harmonogram ich realizacji. Wszystko to musi być poprzedzone badaniami różnego rodzaju oraz pracami koncepcyjnymi.

1.6.3. Przykład tworzenia ładu przestrzennego na Osiedlu Akademickim w dzielnicy Fordon w Bydgoszczy

W roku 1969 Prezydium Miejskiej i Powiatowej Rady Narodowej w Bydgoszczy podjęło decyzję o wybudowaniu na granicy oddzielnych miast Fordonu i Bydgoszczy Zespołu Szkół Wyższych – Akademii Techniczno-Rolniczej (ATR), obecnie Uniwersytetu Technologiczno-Przyrodniczego im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich (UTP). Teren należący obecnie do UTP obejmuje około 50 ha. Do roku 2016 wybudowano na nim wiele obiektów uniwersyteckich (ryc. 54).

Obecnie sytuacja odnosząca się do obiektów UTP jest taka, że około 60% UTP znajduje się w kampusie uczelnianym w Fordonie, na osiedlu akademickim. Teren Uczelni w tym miejscu w zdecydowanej większości nie jest zagospodarowany, a nie było dotychczas żadnej koncepcji uporządkowania tego terenu, wprowadzenia ładu przestrzennego.

W ostatnim czasie Wydział Budownictwa, Architektury i Inżynierii Środowiska podjął się zadania uporządkowania przestrzennego terenu UTP w Fordonie.



Ryc. 54. Plan terenu UTP z obecnym zagospodarowaniem obiektami budowlanymi (kolor czerwony)

Przyjęto następujący sposób, metodologię dochodzenia do ładu przestrzennego na terenie należącym do UTP:

- Dokładne rozpoznanie potrzeb rozwojowych poszczególnych wydziałów UTP, również zlokalizowanych obecnie poza kampusem i skorelowanie tego z aktualną strategią rozwoju i funkcjonowania UTP.
- Skojarzenie koncepcji rozwoju UTP z koncepcjami miasta Bydgoszczy wprowadzenia ładu przestrzennego w dzielnicy Fordon.
- Opracowanie planu zagospodarowania terenu UTP łącznie z harmonogramem realizacyjnym, harmonogramem rzeczowo-finansowym.

Ustalono dotychczasowe przeznaczenie poszczególnych terenów należących do UTP (ryc. 55). Zlokalizowano tam tereny pod zabudowę dla poszczególnych wydziałów, teren przeznaczony na nowy budynek Rektoratu UTP, tereny pod zabudowę sportowo-rekreacyjną itd.

I. Diagnoza stanu przestrzeni województwa kujawsko-pomorskiego



Ryc. 55. Wstępna propozycja zagospodarowania terenu należącego do UTP

Budynkiem realizowanym w pierwszej kolejności ma być budynek Rektoratu UTP. Przyjęto trzy propozycje usytuowania tego obiektu:

- Jako nadbudowa istniejącego budynku 2.1 z wejściem od strony Alei Prof. Sylwestra Kaliskiego (ryc. 56).



Ryc. 56. Budynek rektoratu UTP zrealizowany jako nadbudowa istniejącego budynku 2.1 (kolor szary) z wejściem od strony Alei Prof. Sylwestra Kaliskiego

1.6. Przykłady dobrych i niekorzystnych dla ładu przestrzennego praktyk

- Jako samodzielny budynek zajmujący przestrzeń między istniejącymi obiektami UTP a Alejami Prof. Sylwestra Kaliskiego (ryc. 57).
- Jako samodzielny budynek wzniesiony przy Alejach Prof. Sylwestra Kaliskiego (ryc. 58) z funkcją gastronomiczną i kulturalną otwartą także dla mieszkańców dzielnicy Fordon.

Po wybraniu jednej z trzech opracowanych koncepcji zostanie sporządzony projekt budowlany przez osoby z wymaganymi uprawnieniami. Osoby takie zatrudnione są na Wydziale Budownictwa, Architektury i Inżynierii Środowiska Uniwersytetu Technologiczno-Przyrodniczego im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich w Bydgoszczy. Szkoda, że obszar znacznie większy niż teren należący do UTP nie jest objęty spójnym prawem, planem miejscowym zagospodarowania przestrzennego.



Ryc. 57. Budynek Rektoratu UTP jako samodzielny budynek zajmujący przestrzeń między istniejącymi obiektami UTP a Alejami Prof. Sylwestra Kaliskiego



Ryc. 58. Budynek Rektoratu UTP jako samodzielny budynek wzniesiony przy Alejach Prof. Sylwestra Kaliskiego z przewidzianą funkcją gastronomiczną i kulturalną

1.6.4. Kształtowanie ładu przestrzennego na terenie Bydgoskiego Parku Przemysłowo-Technologicznego

Bydgoski Park Przemysłowo-Technologiczny (BPPT) o powierzchni prawie 290 ha położony jest w południowo-wschodniej części Bydgoszczy i objęty jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego „Łęgnowo – Park Technologiczny”, który powstał w 2005 roku. Wcześniej na tym terenie działał ważny i duży podmiot gospodarczy Zakłady Chemiczne ZACHEM (ryc. 59).

Głównym zadaniem BPPT jest pobudzenie lokalnej przedsiębiorczości, pozyskiwanie inwestorów zewnętrznych, tworzenie nowych miejsc pracy. Na terenie BPPT (Specjalnej Strefy Ekonomicznej) obowiązują ulgi podatkowe. W tej chwili działa już ponad 100 firm zatrudniających ponad 3 tysiące osób.

Bydgoski Park Przemysłowo-Technologiczny ściśle współpracuje z UTP oraz bierze aktywny udział w kilku projektach europejskich. Cały teren jest funkcjonalnie zagospodarowany, powstaje wiele ulic i różnego rodzaju infrastruktura techniczna, m.in. muzeum Eksplozeum.

Po upadku Zakładów Chemicznych ZACHEM wydawało się, że na tym terenie powstanie „dżungla” bałaganu, nieładu, beznadziejności. Tymczasem powstaje „na oczach” bardzo efektywna strefa przemysłowa, dobrze wkomponowana w istniejący krajobraz, w otoczenie. Można stwierdzić, że dynamicznie powstający Park Przemysłowo-Technologiczny w Bydgoszczy jest dobrym przykładem planowania zintegrowanego, zrównoważonego rozwoju (ryc. 60).



Ryc. 59. Obiekty byłych Zakładów Chemicznych ZACHEM

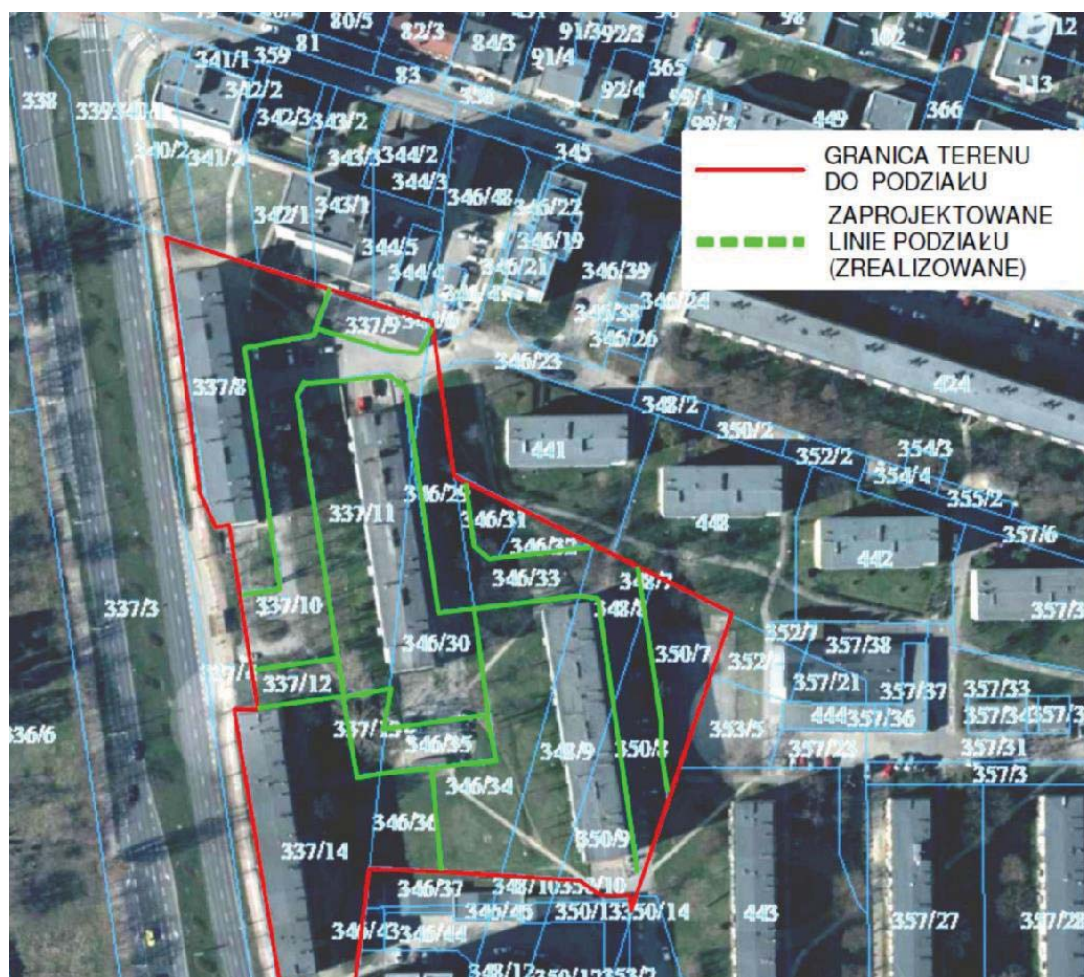


Ryc. 60. Obiekty na terenie Bydgoskiego Parku Przemysłowo-Technologicznego

Źródło: <http://www.bppt.pl/images/ajaxbox/ed42546cc7d95bdb6fa714d97f7c42cd.jpg>

1.6.5. Podziały własnościowe i grodzenia jako element przestrzeni miejskiej

W 1999 roku w procesie wydawania decyzji administracyjnych dotyczących podziałów nieruchomości obejmujących istniejące zespoły zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej służbom geodezyjnym zalecano korzystanie z opinii projektantów posiadających uprawnienia budowlane do projektowania i doświadczenie w projektowaniu urbanistycznym. Jednym z takich przypadków był podział zespołu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej w rejonie ulic Kard. Stefana Wyszyńskiego i Księdza Piotra Ściegiennego w Bydgoszczy (ryc. 61).



Ryc. 61. Przykładowy podział zespołu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej w rejonie ulic Kard. Stefana Wyszyńskiego i Księdza Piotra Ściegiennego w Bydgoszczy

Źródło: opracowanie J.W. Skowroński z wykorzystaniem informacji zawartych w ogólnodostępnym Systemie Informacji Przestrzennej Starostwa Powiatowego w Bydgoszczy (licencja otwarta).

Na podstawie koncepcji urbanistycznej wykonanej przez projektanta posiadającego uprawnienia budowlane i do projektowania w planowaniu przestrzennym uprawniony geodeta przygotował projekt podziału nieruchomości obejmujących teren kilku działek ewidencyjnych, uwzględniający prawidłowe wydzielenie terenów pod budynkami mieszkalnymi wraz z niezbędnym przyległym otoczeniem, rozmieszczenie układu drogowego z miejscami postojowymi dla samochodów osobowych, wydzielenie te-

terenów zieleni, terenów pod istniejącymi odrębnymi obiektami i terenów przewidywanych do realizacji brakujących funkcji (m.in. śmietniki, place zabaw, miejsca parkingowe).

Wydana w ww. sposób decyzja podziałowa pozwoliła na bezkonfliktowe podziały własnościowe poszczególnych budynków i terenów do wspólnego użytkowania. Zmiany wprowadzone w 2015 roku w ustawie z dnia 7 lipca 1994 roku – Prawo budowlane umożliwiły realizację ogrodzeń do wysokości do 2,2 m, np. sytuowanych na granicach dzielących działki budowlane, według podziałów geodezyjnych, pomiędzy nieruchomościami, bez konieczności jakichkolwiek kontaktów z administracją budowlaną. Jedynie ogrodzenia planowane od strony terenów publicznych wymagają zgłoszenia tego faktu do samorządowej administracji budowlanej. Przepisy prawa nie określają jednoznacznie definicji terenów publicznych. Interpretacje prawne zawarte w uzasadnieniach wyroków NSA wskazują na dopuszczalne odniesienie tego określenia do terenów będących w posiadaniu innych podmiotów niż rządowe czy samorządowe jednostki administracyjne, w tym osoby fizyczne, a stanowiące ogólnodostępne tereny:

- komunikacji drogowej, w tym przejścia piesze przez tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, a także
- place i miejsca zabaw dla dzieci,

które w momencie zatwierdzania projektów zagospodarowania terenu wraz z pozwoleniem na budowę budynków mieszkalnych nie miały wyznaczonych rozgraniczeń dostępu dla osób postronnych, np. w postaci ogrodzeń.

Zmiana sposobu użytkowania terenu, w przypadku braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, nawet w sytuacji braku potrzeby uzyskania pozwolenia na budowę. W przypadku budowy ogrodzeń, o których mowa powyżej, brak jest jakiegokolwiek nadzoru administracyjnego w ww. zakresie, stąd wymóg uzyskania decyzji o warunkach zabudowy jest praktycznie przepisem martwym. Skutkuje to możliwością zamykania istniejących publicznych ciągów komunikacji, głównie pieszej, a w konsekwencji jest przyczyną powstawania lokalnych konfliktów.

Wydawałoby się, że ogólnodostępne przejścia to nieistotny element przestrzeni, ale z punktu widzenia powiązań funkcjonalno-przestrzennych i utrzymania praw publicznych w strukturze osiedli i miast stanowią one jeden z najważniejszych elementów struktury w budowie ładu przestrzennego.

Tereny zagospodarowane zielenią, placami zabaw, ciągami pieszymi, komplementarnie powiązane w ramach pierwotnie zaprojektowanych zespołów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej zostały oddzielone od budynków poprzez podziały na działki ewidencyjne („budowlane”) i dążenia do „ochrony bezpieczeństwa mieszkańców” w następstwie budowy ogrodzeń wzdłuż granic własności nieruchomości. W większości przypadków (w całym kraju) nowe ogrodzenia budowane w istniejących zespołach zabudowy miały znaczący wpływ na tworzenie nieładu przestrzennego. Unaocznienie błędów podziałów geodezyjnych, wykonanych przez służby geodezyjne, szczególnie w latach 1999–2015, w wyniku budowy ogrodzeń wzdłuż ich przebiegu były źródłem konfliktów publicznych na obszarach istniejących osiedli z zabudową mieszkaniową wielorodzinną, na których nie uwzględniono zasad ładu przestrzennego, w tym w zakresie funkcjonalnym oraz technicznym, między innymi z naruszeniem przepisów prawa budowlanego, zapisanych w rozporządzeniu z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.



Ryc. 62. Przykład grodzenia przestrzeni miejskiej i zamykania istniejących publicznych ciągów komunikacji pieszej

Źródło: opracowanie J.W. Skowroński z wykorzystaniem informacji zawartych w ogólnodostępnym Systemie Informacji Przestrzennej Starostwa Powiatowego w Bydgoszczy (licencja otwarta).

W przypadku planów miejscowych, w których uwzględniono potrzeby zachowania ładu przestrzennego w aspekcie dostępności publicznej, wyznaczając przebiegi ciągów komunikacyjnych zarówno poprzez tereny będące własnością gmin, jak i innych podmiotów, w tym osób fizycznych, sprawy zgodności z tymi planami są ujawniane na różnych etapach kontroli administracji budowlanej. Jednak wobec realizacji wyżej wymienionych ogrodzeń administracja budowlana nie ma instrumentów kontroli i konflikty z nimi związane mogą znaleźć swój finał tylko w sądach powszechnych. Projektowane nowe przepisy nie odnoszą się do powyższego problemu, który w skali kraju ostatnio był tematem nagłośnionym w mediach.

Wprowadzone w 2015 roku zmiany Prawa budowlanego, przy jednoczesnym obowiązywaniu przepisów regulujących zasady podziałów geodezyjnych (nie myląc z wydzielaniem działki budowlanej dla celów inwestycyjnych) pominęły aspekt wzajemnej zgodności przepisów prawa (tu: z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami i ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), w zakresie sposobu zagospodarowania terenów, których układ funkcjonalno-przestrzenny ulega zmianie poprzez ograniczanie dostępu publicznego w wyniku budowy ogrodzeń bez kontroli i koordynacji przekształceń sposobu zagospodarowania.

1.6.6. Architektura drogi-ulicy i jej wpływ na ład przestrzenny

Ład przestrzenny, jako harmonijne ukształtowanie przestrzeni, musi uwzględniać wszystkie elementy-komponenty, które się na niego składają, które go determinują, które muszą być wewnętrznie spójne, wzajemnie do siebie przystające i niezakłócające harmonii otoczenia. Jednym

z elementów przestrzeni jest droga w przestrzeni pozamiejskiej i ulica (trasa) w obszarze zurbanizowanym, a w nich szczególnie mosty, wiadukty, tunele, ekrany itp., gdyż przestrzeń, estetyka i poczucie jakości rozwiązania drogowego mają również swoją – chociaż niewymierną – wartość. Niestety, pomiędzy teorią a praktyką kształtowania i projektowania drogi-ulicy jest – śmiało można nazwać – przepaść, której szybko się nie zasypie. Chciałoby się zapytać, dlaczego? Takich przyczyn jest wiele i wymagają one omówienia.

Planowanie przestrzenne

Gmina ustawowo zobowiązana jest do zapewnienia – będącego interesem publicznym – ładu przestrzennego, którego podstawowym elementem jest dobry, „przejrzysty” i bezpieczny dla mieszkańców i kierowców układ komunikacyjny, realizowany z korzyścią i w interesie publicznym, a nie tylko wybranej grupy mieszkańców. Dzieje się to na poziomie planu zagospodarowania przestrzennego województwa, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz – mających status prawa miejscowego – miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp). Wbrew pozorom dzisiejszy stan prawny i praktyka stosowania tych strategicznych dokumentów nie gwarantuje poprawności przestrzennej i estetycznej dróg i ulic, gdyż:

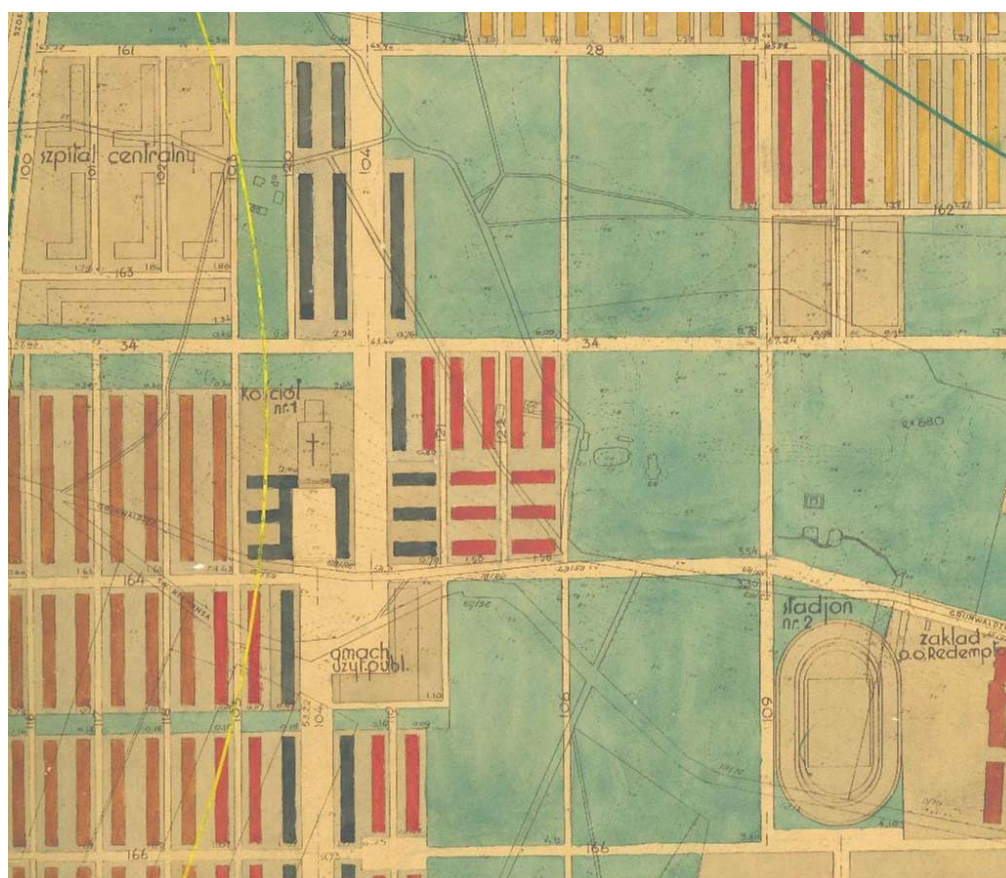
- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie jest obligatoryjnym dokumentem strategicznym, tzn. że jego ustalenia obligują gminę wyłącznie do uwzględniania jego ustaleń w stosunku do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- na podstawie tzw. dobrego sąsiedztwa można zlokalizować prawie każdy obiekt, nawet jeżeli w przyszłości będzie kolizyjny w stosunku do planowanej w studium ulicy lub trasy;
- inwestycje drogowe, najczęściej realizowane na podstawie Ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tzw. „specustawy”), nie muszą uwzględniać żadnych ustaleń obowiązujących ww. gminnych lub wojewódzkich aktów prawnych, tzn. że mogą być prowadzone w każdym miejscu, nawet gdy te dokumenty stanowią inaczej. Znaczący to, że rezerwowane przez dziesięciolecia niezabudowane przestrzenie, mające swoistą „wartość” przestrzenną i stanowiące przestrzenny dorobek miasta, będące rezerwą pod planowane trasy i cennym potencjałem gmin, nie są uwzględniane. Natomiast nowe ich przebiegi są najczęściej wyznaczane – na podstawie ww. specustawy – przez drogowców, z pominięciem dotychczasowych uwarunkowań urbanistycznych i architektonicznych. Niweczy się w ten sposób dotychczas ukształtowaną – często przez dziesięciolecia – strukturę przestrzenną miasta, bez uwzględnienia nowej zabudowy w granicach zmienionego przebiegu trasy i na zabudowanych obszarach przyległych planowanych wcześniej tras. Wprowadza to w tym miejscu chaos przestrzenny oraz chaos w obrębie jej nowej lokalizacji.

W przestrzeni pozostają natomiast – często nienadające do zagospodarowania przez inne funkcje – przypadkowe, kilkudziesięciometrowe, często już częściowo uzbrojone obszary po wcześniej planowanych trasach, tworzące swoiste „blizny miasta”. Działania takie przeczą podstawowej zasadzie rozwoju, że miasto winno rozwijać się przez dodawanie – dopełnianie, co znaczy, że każde kolejne działanie winno być uzupełnieniem działań wcześniejszych.

Kolejnym problemem dla właściwego kształtowania architektury drogi-ulicy na etapie planowania przestrzennego jest ograniczanie się w ustaleniach mpzp prawie wyłącznie ich linii rozgraniczających, bez wyznaczania chociażby orientacyjnych rzędnych jezdni i ustalanie najczęściej postulowanych linii zabudo-

wy. Powoduje to, że architekt nie otrzymuje podstawowego parametru dla posadowienia nowej zabudowy względem projektowanego poziomu projektowanej ulicy-drogi i zasad kształtowania jej pierzei.

Dobrym przykładem wysokiej kultury planowania miasta, w tym miejskiego układu komunikacyjnego, uwzględniającej wszystkie okoliczności związane z jego otoczeniem, oraz podstawowe formy funkcjonalne i przestrzenne, jest „Ogólny plan zabudowania miasta Torunia” prof. I. Tłoczka z 1935 r. W planie tym, sporządzonym w skali 1:5000 (!), w sposób jednoznaczny, szczegółowy, czytelny i obowiązujący określono zarówno przebieg – przedłużenie tzw. mostu zachodniego – trasy, jej parametry (szerokość), obudowę mieszkaniową (charakter i wysokość zabudowy) oraz podstawowe dominanty na jej osiach w postaci Kościoła i gmachu użyteczności publicznej.



Ryc. 63. „Ogólny plan zabudowania miasta Torunia” prof. I. Tłoczka z 1935 r. w skali 1:5000 – charakter obudowy i dominanty na osiach ulic

Źródło: zdjęcie z zasobu własnego Stanisław Wroński.

Innym zagadnieniem, które powinno być uwzględnione i jednoznacznie rozstrzygnięte na etapie planowania przestrzennego (studium i mpzp), jest ustalenie podstawowych parametrów (wysokość, gabaryty, wystrój) nowej zabudowy przy drodze-ulicy, a szczególnie dominant na ich osiach. Jest to efekt zarówno przestrzenno-architektoniczny, jak i psychologiczny, gdyż postrzeganie dominanty ma charakter dynamiczny, zwłaszcza gdy ujawnia się w krótkiej perspektywie.



Ryc. 64. Ujawniający się w ostatniej chwili, sytuowany w osi ulicy obiekt o nieproporcjonalnych do miejsca gabarytach i wysokości, „przytłacza swoją masą” perspektywę ulicy

Źródło: fotografia Stanisław Wroński.

Dominanta przestrzenna winna ciekawie „prowadzić” użytkownika drogi-ulicy od miejsca do miejsca, podkreślając charakterystyczne cechy miasta lub okolicy, a nie sprawiać wrażenia, że wyłaniający się w osi obiekt przytłacza i stwarza wrażenie „ściany”, na którą się niespodziewanie najeżdża.

Jeszcze innym problemem, na który należy zwrócić szczególną uwagę, jest postrzeganie (z perspektywy człowieka) drogi-ulicy, zwłaszcza traktów pieszych, deptaków, alei itp., na które składają się: kompozycja nawierzchni, wystrój, jakość użytych materiałów do budowy i napraw, estetyka i mała architektura.

Projektowanie

Podstawowym zagadnieniem jest rozczłonkowane projektowanie na obszarach nieposiadających mpzp, zwłaszcza gdy bez jakiegokolwiek racjonalnej koncepcji przestrzennej podzielono większy teren i zbyto go różnym inwestorom, bez – co najmniej – wyznaczenia ulic wewnętrznych. Powstała w ten sposób zabudowa, wynikająca z: „wyciskania” maksymalnej powierzchni użytkowej z powierzchni działki, zapewniania jedynie minimalnych dopuszczalnych odległości i nasłonecznienia, bez racjonalnej liczby miejsc parkingowych, dojazdów, poziomów ulic, wygrodzeń i dostępności nawet dla służb publicznych, tworzy najczęściej niezrozumiałą **chaos przestrzenny, estetyczny i funkcjonalny miejsca**.

Jeszcze większym problemem jest jednak projektowanie dróg i ulic bez uwzględnienia uwarunkowań zewnętrznych, bez szczegółowego rozeznania otoczenia i skutków dla ładu przestrzennego. Niszczy się, często stanowiące cenne wartości kulturowe, naturalne ciągi i pierzeje ulic, a zwłaszcza – chyba dla obniżenia kosztów – niezrozumiale podnosi się ich poziom. Istniejąca zabudowa pozostaje wówczas na istniejącym, niższym w stosunku do budowanej lub modernizowanej ulicy-drogi, poziomie.



Ryc. 65. Wyniesione o ok. 1,5 m w stosunku do poprzedniego poziomu skrzyżowanie – przykład nieuzasadnionego podnoszenia poziomu ulic w mieście

Źródło: fotografia Stanisław Wroński.

W wyniku takich beztroskich, zbędnych i często bezmyślnych praktyk poziomy nowych ulic znajdują się na wysokości okien parteru istniejących budynków, a wejścia na teren i do domów poniżej chodnika. Zmniejsza to znacznie komfort życia mieszkańców poprzez: spotęgowane wyniesienie źródła hałasu (chyba że powstaną tu kolejne „piękne” ekrany), kumulację spalin na niższym (poprzednim) poziomie ulicy oraz pogorszenie estetyki. Niekorzystnie zmienia się (skraca) perspektywa ulicy i jej postrzeganie z poziomu i pozycji kierowcy, rowerzysty i pieszego. Ponadto zbędnie wyniesione lub niepotrzebnie pochylone w stosunku do jezdni i potrzeb skrzyżowania są dla ich użytkowników mniej czytelne, mniej komfortowe i mniej bezpieczne.

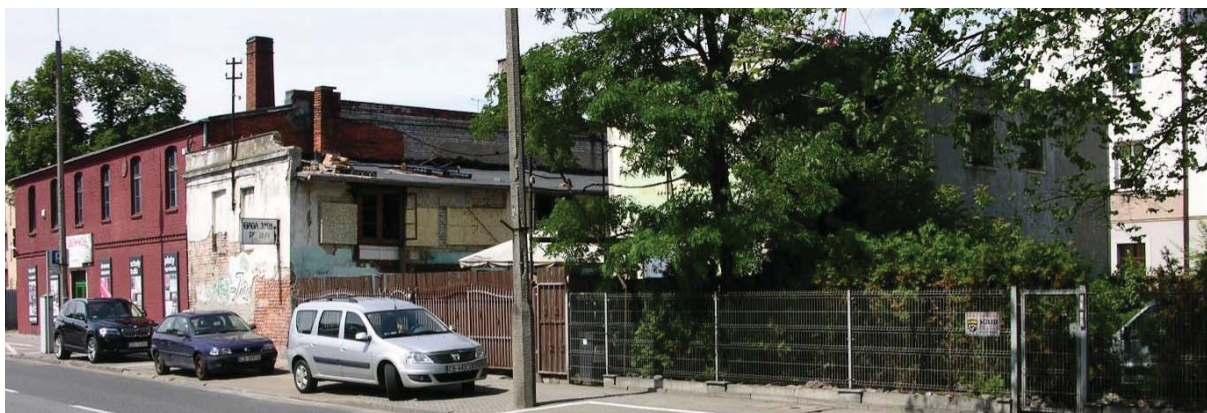
Innym problemem jest niezrozumiałe i niczym nieuzasadnione sytuowanie budynków poniżej poziomu już istniejących dróg-ulic. Nie jest to korzystne zarówno dla architektury ulicy, jak i samego obiektu. Obiekty takie – zwłaszcza otoczone dużymi powierzchniami – fatalnie eksponują się w pierzei ulicy-drogi, a ponadto narażone są na zalewanie w trakcie występujących coraz częściej nawałnych opadów.



Ryc. 66. Hala sportowa wraz z parkingiem, posadowiona ok. 0,9–1,5 m poniżej poziomu ulicy

Źródło: fotografia Stanisław Wroński.

Całkowicie ignorowanym zagadnieniem, zwłaszcza dla inwestycji drogowych realizowanych w istniejącej tkance miejskiej lub wymagających poszerzenia istniejących ulic, są wyburzania frontowych budynków i odsłanianie pozostałych „wnętrzości” – zapleczy posesji, bez jakichkolwiek propozycji i realizacji nowej zabudowy, uwzględniającej nowe uwarunkowania danego miejsca lub obszaru. Stan taki wnosi totalny chaos w przestrzeń, szczególnie ulic przelotowych, tworząc wrażenie „szczerbatej ulicy”, bardzo negatywne postrzeganej z pozycji kierowcy.



Ryc. 67. Przykład odsłoniętych i niezabudowanych wtórnie zapleczy nieruchomości po wyburzeniu budynku frontowego

Źródło: fotografia Stanisław Wroński.

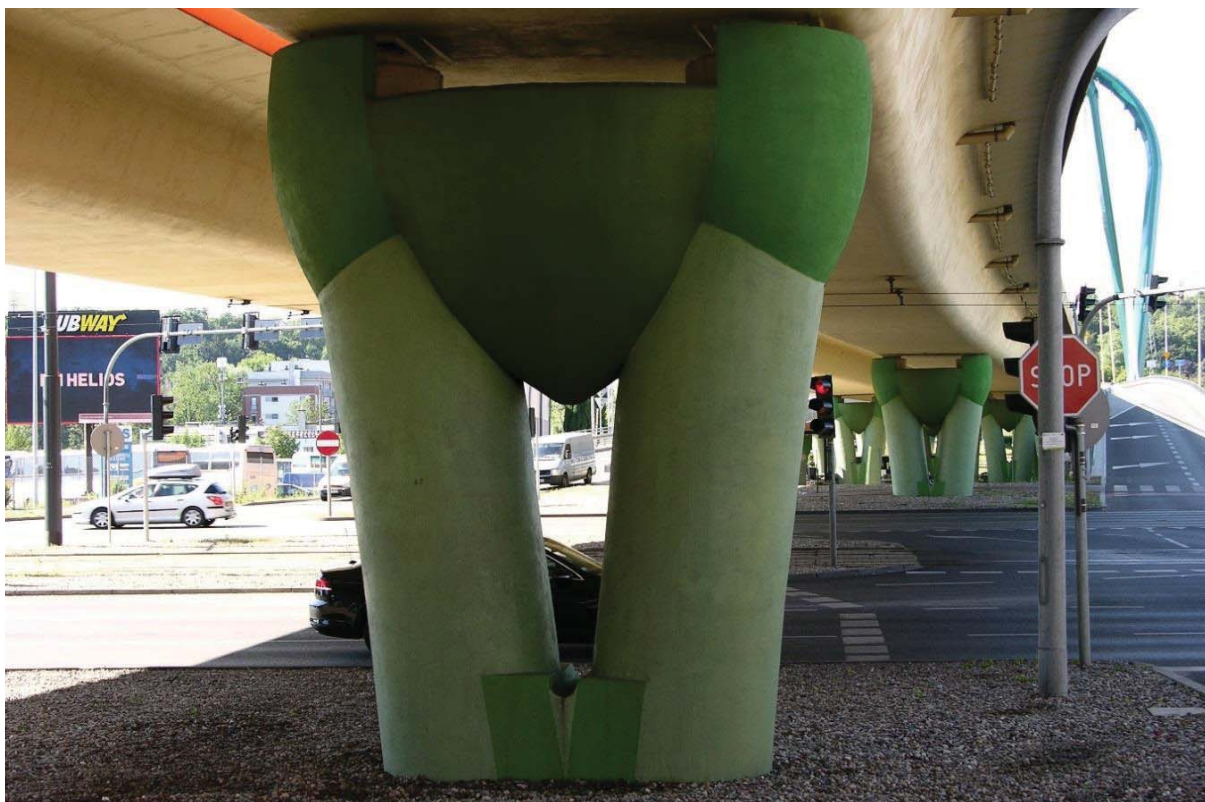
Kolejnym problemem związanym z projektowaniem dróg i ulic jest jakość architektoniczna i estetyczna związanych z nimi budowli: mostów, wiaduktów, tuneli, skarp, ekranów akustycznych i innych obiektów. W tej dziedzinie chyba najgorzej przedstawia się sytuacja z „architekturą” nowych mostów i wiaduktów. Z prawie stuprocentową pewnością można stwierdzić, że w procesach ich projektowania nie uczestniczył – albo uczestniczył tylko formalnie – architekt. Z zasady brak im subtelności i elegancji konstrukcji. Są to ciężkie, zwaliste konstrukcje inżynierskie (swoisty architektoniczny konstrukttywizm) lub udradnione, często do granicy kiczu, pseudonowoczesne formy przestrzenno-architektonicznej i inżynierskiej „sztuki” budowlanej.



Ryc. 68. Wątpliwej jakości estetycznej konstrukcja pylonu mostu wantowego

Źródło: fotografia Stanisław Wroński.

Szczególną potrzebę zapewnienia estetycznej i architektonicznej formy wymagają filary mostów i wiaduktów, które stanowią posadowienie i podparcie całej konstrukcji. Ponadto są szczególnie widoczne, zwłaszcza z krótkiej perspektywy. Winny to być wysokiej jakości formy przestrzenne, dobrze skomponowane z całą konstrukcją obiektu, gdyż jako całość stanowią o jego dobrej czy złej architekturze, dobrze czy źle wpisującej się w miejski lub zamiejski krajobraz, nie wspominając nasuwających się – dziwnych aż do nieprzyzwoitości – skojarzeniach.



Ryc. 69. Wątpliwej jakości estetycznej filary wiaduktu

Źródło: fotografia Stanisław Wroński.

Wyjątkowym i chyba najgorszym pod względem percepcji ładu przestrzennego w mieście i na obszarze pozamiejskim elementem przestrzeni są ekrany akustyczne, które mają zapewnić komfort akustyczny dla sąsiedniej zabudowy, zgodny z obowiązującą normą akustyczną. Doprowadza to do ogromnych strat estetycznych i dysonansu w ładzie przestrzennym. Wprowadzone do śródmieść, a nawet centrów miast „tunele” w postaci – najczęściej brzydkich – ekranów akustycznych, szczelnie, funkcjonalnie i wizerunkowo przegradzają i dzielą strukturę przestrzenną miasta, a odgradzona ekranami istniejąca zabudowa tworzy swoiste mieszkaniowe getta.

Problemem jest także estetyka samych ekranów i sytuowanie chodników i ścieżek rowerowych po drogowej stronie ekranu dźwiękochłonnego. W przedstawionym przypadku nawet bez oddzielającego je od jezdni pasa zieleni, co w znacznym stopniu pogarsza komfort i estetykę miejsca, oraz bezpieczeństwo ich użytkowników.



Ryc. 70. Miejski „tunel” ekranów dźwiękochłonnych

Źródło: fotografia Stanisław Wroński.



Ryc. 71. Miejski „tunel” ekranów dźwiękochłonnych, tworzący od strony osiedla swoiste mieszkaniowe getto. Chodnik i ścieżka rowerowa po uciążliwej stronie ulicy

Źródło: fotografia Stanisław Wroński.

Jeszcze innym zagadnieniem ładu przestrzennego, architektury drogi i krajobrazu jest występująca na wysoką skalę wycinka przydrożnych drzew, najczęściej dla zasady lub dla wygody zarządcy drogi.

Uzasadnionych przyczyn takiego stanu rzeczy może być kilka:

- usuwanie drzew z powodu osiągnięcia przez nie ich odpowiedniego wieku i powstanie zagrożenia,
- usuwanie drzew, gdy występuje niezbędna konieczność poszerzenia jezdni przy bezpośredniej kolizji z istniejącym drzewostanem. Konieczność taka nie musi jednak występować, gdy jezdnia mieści się w istniejącym szpalerze, a chodniki i ścieżki rowerowe można urządzić poza nimi, lub można wycinać drzewa z jednej strony drogi, pozostawiając nietknięty rząd z drugiej strony,
- usuwanie drzew chorych lub gdy są zaatakowane pasożytami, np. jemiołą.



Ryc. 72. Szpalery drzew są cenne przyrodniczo i krajobrazowo, są ważnym elementem ładu przestrzennego
Źródło: fotografia Leszek Kozłowski.

W tym miejscu najczęściej pojawia się argument o bezpieczeństwie użytkowników dróg. Nie jest to argument prawdziwy, lecz wynikający z obowiązujących uwarunkowań formalnoprawnych polegających na tym, że drzewa w pasie drogowym podlegają ochronie wyłącznie wtedy, gdy uzyskają status tzw. alei prawem chronionej. Wszystkie inne przydrożne drzewa można usuwać bez specjalnego zezwolenia i ponoszenia dużych opłat. Jest to bardzo korzystne dla zarządcy drogi, a fatalne dla krajobrazu, jego architektury, estetyki i kultury. Zarządca nie ponosząc kosztów (opłat za wycięcie), a często uzyskując dochód, gdy drzewostan jest cenny gatunkowo i dobrej jakości, wybiera rozwiązanie prostsze i tańsze.

Czasem pojawia się też argument za wycinką drzew ciągnących się wzdłuż dróg, przywołujący bezpieczeństwo użytkowników dróg, którzy łamiąc przepisy drogowe (zwykle przekraczając prędkość), ulegają wypadkom drogowym z udziałem drzew. Jednak przyczyną wypadków oraz ich poważnych skutków nie są aleje drzew, lecz brak wyobraźni kierowców. Wydaje się, że edukowanie i dyscyplinowanie użytkowników dróg to właściwsze rozwiązania problemu niż unicestwianie cennych przyrodniczo i krajobrazowo elementów przestrzeni.

Ochroniając istniejące aleje przydrożnych drzew, można zapewnić użytkownikom bezpieczeństwo, instalując między jezdnią a nimi energochłonne bariery drogowe. Gdyby zarządca musiał ponosić opłaty za usuwanie przydrożnych drzew, budowanie ww. energochłonnych barier drogowych, byłoby tańsze i szybsze.

Istnieje jeszcze jeden aspekt dotyczący zarówno architektury drogi-ulicy, jak i jej bezpieczeństwa. Są to głębokie rowy odwadniające jej konstrukcję. Rowy te, mające często 2,0 m głębokości i o stromych skarpach, usytuowane są blisko krawędzi jezdni – budowane często po wycince istniejących alei – stają się obcym elementem krajobrazu, niszczą architekturę drogi, a poza tym są bardzo niebezpieczne zarówno dla przechodniów, rowerzystów, jak i pojazdów mechanicznych.

Wykonawstwo

Na etapie wykonawstwa ujawniają i kumulują się wszystkie słabe punkty całego procesu prognozowania, planowania i projektowania dróg-ulic. Dopiero na tym etapie – często niemające wyobraźni i nieposiadające umiejętności czytania projektów – władze i społeczeństwo, mogą zobaczyć „efekty” podjętych wcześniej decyzji. Niestety, na tym etapie nie ma już możliwości podejmowania decyzji korygujących, nawet jeżeli zostaną zauważone. Przemówienia, przecięcie wstęgi, odznaczenia i dyplomy kończą inwestycje drogowe. A nieusuwalny i nienaprawialny obiekt na wiele dziesięcioleci psujący ład przestrzenny, architekturę drogi-ulicy i poczucie estetyki wrażliwszej części społeczeństwa, a także źle kształtujący estetykę ludzi młodych pozostaje jako pomnik naszego przestrzennego i estetycznego nieładu.

Dlaczego tak się dzieje

Budowa na podstawie ww. spec ustawy często w niezmiernie napiętych terminach, bez konkursów projektowych i według procedury „projektuj-buduj” zdejma z drogowców, inwestorów, projektantów i wykonawców odpowiedzialność za jakość swego „dzieła”. Często dzieje się to do tego stopnia, że widzą tylko swój drogowo-transportowy cel, ignorując i pomijając inne – będące skutkiem budowy dróg i ulic – ważne i cenne wartości dla otaczającej ją przestrzeni: perspektywę, aranżację, istniejący cenny – pojedynczy lub w postaci alei – drzewostan, obudowę (pierzcha ulicy, wysokość obiektów), wystój, dominantę itp.

W tym miejscu należy wskazać na jeszcze jeden aspekt – przypadłość – projektowania drogowego w Polsce. Oceniając niektóre nasze drogowo-uliczne „dzieła”, można wnioskować, że uczelnie w Polsce nie edukują studentów, przyszłych drogowców (projektantów i wykonawców) z tematyki związanej z ARCHITEKTURĄ drogi-ulicy, zwłaszcza z takimi elementami limitującymi jej jakość jak ww. perspektywa, aranżacja, drzewostan itp.

Konkluzje

W projektowaniu drogi i ulicy (zwłaszcza w kontekście jej otoczenia) oraz budowli z nią związanych: mostów, wiaduktów, tuneli, ekranów akustycznych i innych obiektów, powinien jako równouprawniony – a często decydujący – partner, czynnie, a nie tylko formalnie, uczestniczyć architekt, gdyż budowle te są obiektami przestrzennymi, często na kilkadziesiąt lat wpisanymi w krajobraz miasta, determinującymi otoczenie, a często stającymi się jego ikonami. W państwach, w których rozumie, ceni i szanuje się ład przestrzenny i architekturę, w których przestrzeń ma wymierną wartość estetyczną i emocjonalną, przekładającą się na wartość ekonomiczną, te zasady są przestrzegane.

To architekci są głównymi autorami wielu budowli inżynierskich, w tym szczególnie mostów i wiaduktów – oczywiście we współpracy z konstruktorami. Inżynierska konstrukcja takich budowli winna być wpasowana w ich architektoniczną wizję drogi-ulicy, tworząc wspólne, dobrze wpisujące się w otoczenie dzieło, zachowujące lub rozwijające istniejący ład przestrzenny i kształtujące dobre gusta społeczeństwa.

Odpowiedzialność za jakość ARCHITEKTURY DROGI-ULICY ponoszą wszyscy mający wpływ na cały proces jej powstawania, od trasowania, planowania, projektowania i budowania. Dotyczy to szcze-

gólnie władzy wykonawczej, rad samorządowych, projektantów i społeczeństwa, które w formie konsultacji winno uczestniczyć na każdym etapie jej powstawania, zwłaszcza gdy decyzje podejmowane są w sprzeczności z logiką przestrzenną i warsztatem zawodowym. Gdy są wynikiem braku wyobraźni, zaniedbań, zaniechań i innych interesów lub gdy muszą być podejmowane na zasadzie „mniejszego zła”, gdyż zgniłe kompromisy kumulują się negatywnie (do kwadratu).

1.6.7. Uwarunkowania kształtowania ładu przestrzennego na terenach nadrzecznych i wzdłuż dróg wodnych w województwie kujawsko-pomorskim

Najbardziej charakterystyczną i widoczną w krajobrazie cechą układu sieci hydrograficznej w województwie kujawsko-pomorskim jest występowanie systemu rozległych i głębokich dolin rzecznych. Szeroka dolina Wisły (wraz z przełomem fordońskim) łączy się tu z równoleżnikowo przebiegającą Pradolina Toruńsko-Eberswaldzką. We wschodniej części województwa wyraźnie zaznacza się dolina Drwęcy, a w północno-zachodniej dolina Brdy – typowa dolina sandrowa, rozwinięta na dawnych szlakach wód roztopowych. Wyżej wspomniany zespół połączonych ze sobą dolin odcina się wyraźnie jako kraina dolinna z licznymi terasami od wyżej położonych wysoczyzn morenowych. Ze względu na położenie obszaru w zasięgu ostatniego zlodowacenia na terenie województwa wykształciła się bogata sieć hydrograficzna i powstały liczne jeziora polodowcowe (Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2003).

Osią hydrograficzną województwa jest Wisła w swoim dolnym biegu (Dolna Wisła). Na obszarze województwa można wyróżnić dwa odcinki rzeki: kujawski i pomorski. Na omawianym obszarze Wisła dwukrotnie zmienia swój bieg. W południowej części obszaru, między Toruniem i Włocławkiem, jej bieg ma charakter południkowy. W części centralnej między Toruniem a Bydgoszczą Wisła przepływa przez obszar równoleżnikowo, łącząc oba miasta i nadając im charakter miast nadrzecznych. W okolicach Fordonu, charakterystycznym zakolem Wisła ponownie zmienia swój bieg na południkowy i płynie na północ w kierunku Bałtyku. Na pomorskim odcinku rzeki leżą kolejne nadwiślańskie miasta: Chełmno, Świecie, Grudziądz i Nowe.

Przepływająca przez województwo Wisła pełni wiele istotnych funkcji nie tylko przyrodniczo-krajobrazowych, ale również gospodarczych. Zakres korzystania z wód powierzchniowych jest zróżnicowany. Rozpatrywany odcinek biegu Wisły w województwie kujawsko-pomorskim jest przygotowany pod względem technicznym do pełnienia m.in. funkcji śródlądowej drogi wodnej oraz wykorzystania dla celów turystycznych, sportowych i rekreacyjnych. Jako droga wodna Wisła na tym odcinku stanowi istotny element sieci dróg wodnych o międzynarodowym znaczeniu (MDW E-40 i E-70).

Cechą charakterystyczną sieci hydrograficznej obszaru jest występowanie środkowych i dolnych (ujściowych) odcinków największych dopływów Wisły i ich gwieździsty układ. Do największych dopływów Wisły w województwie kujawsko-pomorskim należą: Brda, Wda, Drwęca, Zgłowiączka, Mień, Tążyna, Osa i Mątawa. Przez obszar województwa przebiega dział wodny I rzędu rozdzielający dorzecza Wisły i Odry. Rzeki te zostały połączone Kanałem Bydgoskim. Największą rzeką dorzecza Odry przepływającą przez obszar jest Noteć i związany z nią Kanał Górnonotecki. Rzeką Noteć na obszarze zatacza wielki łuk i płynie w kierunku Nakła, gdzie łączy się z Kanałem Bydgoskim. W układzie sieci hydrograficznej istotną rolę pełnią również jeziora pochodzenia lodowcowego. Oprócz naturalnych elementów sieci hydrograficznej województwa istotnym ogniwem są kanały, w tym Kanał Bydgoski i Kanał Górnonotecki. Istotną rolę w gospodarczym wykorzystaniu i zagospodarowaniu rzek w regionie odgrywają sztuczne zbiorniki. Należą do nich: Zbiornik Włocławski, Zalew Koronowski i Zbiornik Żurski.

Są to akweny pełniące różne funkcje, w tym przede wszystkim energetyczną i turystyczno-rekreacyjną, jak również retencyjną (Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2003).

Sieć hydrograficzna w województwie kujawsko-pomorskim jest bardzo urozmaicona i towarzyszy jej bogaty system hydrotechniczny. Poszczególne rzeki i kanały wraz z zabudową hydrotechniczną stanowią fragmenty większych systemów dróg wodnych, w tym:

- śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym: droga wodna Wisły stanowi fragment międzynarodowej drogi wodnej E-40 i E-70, droga wodna Wisła–Odra jest częścią międzynarodowej drogi wodnej E-70 Berlin–Kaliningrad;
- tzw. pętli szlaków i dróg wodnych: wielkopolskiej (Kanał Bydgoski, droga wodna Warta – Kanał Bydgoski, Warta, Noteć, Kanał Bydgoski), toruńskiej (Wisła, Nogat, Kanał Elbląski, Drwęca, Wisła), kujawskiej (Kanał Bydgoski, Warta – Kanał Bydgoski, Kanał Bachorze, Zgłowiączka, Wisła, Brda skanalizowana, Kanał Bydgoski).

Układ hydrotechniczny w obrębie Bydgoszczy jest określany jako Bydgoski Węzeł Wodny.

Mając na uwadze obecny stan europejskich i krajowych uwarunkowań formalnoprawnych w zakresie rozwoju żeglugi śródlądowej i rewitalizacji śródlądowych dróg wodnych, szczególny nacisk należy położyć na zagospodarowanie szlaków wodnych i terenów nadrzecznych, w tym również w zakresie budowy ładu przestrzennego.

W województwie kujawsko-pomorskim wzdłuż dróg wodnych MDW E-40 i E-70 jest usytuowanych 37 gmin, w tym 8 miast (4 miasta na prawach powiatu, tj. Bydgoszcz, Toruń, Włocławek, Grudziądz), 6 gmin miejsko-wiejskich i 23 gminy wiejskie (łącznie prawie 1/4 powierzchni województwa). Na koniec 2012 r. w strefie MDW mieszkało 1,2 mln osób, tj. 54,9% ogółu ludności województwa kujawsko-pomorskiego. Obszar skupia znaczącą część potencjału społeczno-gospodarczego województwa. Do atutów sprzyjających zagospodarowaniu terenów wokół dróg wodnych należą walory naturalne, głównie lasy i obszary prawnie chronione. O atrakcyjności turystycznej obszaru świadczy wykorzystanie miejsc noclegowych. W 2012 roku w obiektach zlokalizowanych na terenie strefy MDW skorzystało z noclegów 2,1 mln osób, co stanowiło 65% ogólnej liczby noclegów udzielonych w województwie.

Uwarunkowania formalnoprawne rewitalizacji śródlądowych dróg wodnych w województwie kujawsko-pomorskim

Planowanie w gospodarce wodnej i zagospodarowanie dróg wodnych to zagadnienia obejmujące wszystkie szczeble planowania i zarządzania przestrzenią – krajowy, regionalny i lokalny. Polityka państwa w tym obszarze jest wyrażona przede wszystkim w krajowych dokumentach strategicznych, jak i prawie stanowionym. Przez wiele lat brakowało kierunkowego dokumentu, który by jasno określał priorytety państwa względem dróg wodnych. Interesariusze rozwoju dróg wodnych i żeglugi śródlądowej w Polsce postulowali, by został sporządzony dokument opisujący obecny stan dróg wodnych i perspektywy ich rozwoju, jak również próbę zintegrowania ich z systemem dróg wodnych Europy. W 2016 roku taki dokument został opracowany, a jego nazwa brzmi „Założenia do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016–2020 z perspektywą do roku 2030”²⁵.

²⁵ Uchwała Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2016 r. w sprawie przyjęcia Założeń do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016–2020 z perspektywą do roku 2030.

Głównym celem zdefiniowanym w dokumencie jest budowa i modernizacja śródlądowych dróg wodnych do parametrów IV klasy żeglowności, co jest obligatoryjne w związku z ratyfikacją Porozumienia AGN²⁶. W związku z podpisaniem przez Polskę Porozumienia konieczne jest zapewnienie na drogach wodnych objętych AGN warunków nawigacyjnych spełniających kryteria właściwe dla śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym, tzw. klasy „E” odpowiadającej co najmniej IV klasie żeglowności. Na szczególną uwagę zasługuje tutaj Dolna Wisła, dla której strategiczną inwestycją w województwie kujawsko-pomorskim jest budowa drugiego stopnia na Wiśle poniżej Włocławka. W dokumencie „Założeń do planów (...)” zdefiniowano postulat brzmiący następująco: „Droga wodna rzeki Wisły – uzyskanie znacznej poprawy warunków nawigacyjnych”. Harmonogram realizacji zadań podzielono na dwie perspektywy: krótkoterminową (do 2020 r.) i długoterminową (do 2030 r.). Szczegółowy zakres zadań inwestycyjnych dla Kaskady Dolnej Wisły w perspektywie krótkoterminowej obejmuje budowę stopnia wodnego poniżej Włocławka (działanie pilne ze względu na niestabilną sytuację istniejącego stopnia), wybór koncepcji kanalizacji drogi wodnej rzeki Wisły oraz przygotowanie dokumentacji niezbędnej do rozpoczęcia inwestycji Kaskady Dolnej Wisły w perspektywie długoterminowej jest budowa kolejnych stopni wodnych Kaskady oraz utworzenie co najmniej dwóch centrów logistycznych, w tym jednego na odcinku Dolnej Wisły (np. Bydgoszczy). W 2013 r. sporządzono opracowanie, którego celem było wskazanie wstępnej lokalizacji dla takiej platformy w okolicach Bydgoszczy (Habel i in. 2014).

W „Założeniach do planów...” określono również szacunkowe koszty i korzyści z realizacji ww. zadań. Dla Kaskady Wisły na odcinku Warszawa–Gdańsk szacunkowy koszt przystosowania tego odcinka do parametrów drogi wodnej o znaczeniu międzynarodowym określono na 31,5 mld zł, w tym 3,5 mld zł do 2020 r. i 28 mld zł do 2030 r. Budowa Kaskady Dolnej Wisły ma charakter interdyscyplinarny, a zatem korzyści z jej realizacji są wielowymiarowe, począwszy od zmniejszenia ryzyka powodziowego, zwiększenia dostępności transportowej, reaktywowania żeglugi śródlądowej (towarowej i pasażerskiej), wzrostu produkcji energii ze źródeł odnawialnych i poprawy bilansu energetycznego kraju, zwiększenia retencji, a przez to poprawy warunków rolniczych i leśnych w obszarze Wisły, jak również wszelkich korzyści wynikających z utworzenia nowych funkcji w przestrzeni funkcjonalnie powiązanej z rzeką (rozwój turystyki wodnej, rekreacji i in.).

Dolna Wisła to również problematyka zarządzania zasobami wodnymi, za które w Polsce odpowiada Ministerstwo Środowiska, a szczególnie Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej i jego oddziały regionalne (stan na rok 2017). Opracowanie dokumentów strategicznych z zakresu gospodarki wodnej wynika z postanowień dyrektyw unijnych (m.in. Ramowej Dyrektywy Wodnej i Dyrektywy w sprawie ryzyka powodziowego i zarządzania nim – tzw. Dyrektywy Powodziowej, tzw. Dyrektywy Ściekowej²⁷), których zapisy są implementowane do ustawy Prawo wodne²⁸. Katalog dokumentów planistycznych w zakresie gospodarowania wodą w Polsce obejmuje: plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (PGW), przejściowy dokument strategiczny, jakim jest MasterPlan dla obszarów dorzeczy²⁹, program

²⁶ Europejskie Porozumienie w Sprawie Głównych Śródlądowych Dróg Wodnych o Międzynarodowym Znaczeniu (European Agreement on Main Inland Waterways of International Importance, w skrócie AGN) podpisane 19 stycznia 1996 r. w Genewie.

²⁷ Dyrektywa 91/271/EWG Rady z dnia 21 maja 1991 r. w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych.

²⁸ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. 2001 nr 115 poz. 1229 z późn. zm.).

²⁹ Konieczność opracowania MasterPlanów (MP) wynikała z ustaleń Rządu z Komisją Europejską, a w konsekwencji przyjęcia przez Polskę „Planu działania w zakresie planowania strategicznego w gospodarce wodnej” (uchwała Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2013 r. nr 118/2013). MasterPlany zatwierdzone przez Radę Ministrów 24 sierpnia 2014 r. stanowią uzupełnienie obowiązujących planów gospodarowania wodami do czasu ich aktualizacji (planowany termin to czerwiec 2016 r.), a następnie ich wyniki, w zakresie inwestycji mających lub mogących mieć wpływ na stan jcerednolitych części

wodno-środowiskowy kraju, krajowy program oczyszczania ścieków komunalnych, plany przeciwdziałania skutkom suszy, wstępną ocenę ryzyka powodziowego, mapy zagrożenia i ryzyka powodziowego, plany zarządzania ryzykiem powodziowym (PZRP), a także warunki korzystania z wód regionu wodnego i warunki korzystania z wód zlewni. W projekcie PZRP³⁰ dla Wisły w granicach województwa kujawsko-pomorskiego zaplanowano m.in. zadanie pn. „Ochrona przed wodami powodziowymi dolnego odcinka Wisły od Włocławka do jej ujścia do zatoki”, gdzie zdefiniowano strategiczną inwestycję techniczną polegającą na budowie stopnia wodnego poniżej Włocławka. Ponadto planuje się szereg inwestycji, dla których inwestorem jest Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku, a mianowicie przebudowę ostróg na rzece Wiśle na km 933–718, prace konserwacyjne na obszarze koryta wielkiej wody i przebudowę ujścia Wisły. W projekcie aktualizacji PGW również znalazła się kluczowa inwestycja dotycząca budowy stopnia wodnego na Wiśle poniżej Włocławka. Dokumenty te stanowią podstawę do podejmowania decyzji kształtujących rozwój gospodarki wodnej w Polsce oraz ubiegania się o fundusze, w tym m.in. z Unii Europejskiej.

Krajowe idee zagospodarowania śródlądowych dróg wodnych są sukcesywnie transponowane do dokumentów regionalnych, szczególnie strategii rozwoju i planów zagospodarowania województw. Zagospodarowanie Dolnej Wisły w województwie kujawsko-pomorskim ukształtuje ważną dla województwa oś gospodarczą, która za pośrednictwem Wisły połączy największe miasta regionu i stanie się elementem rozwojowym, integrującym cały obszar województwa (Brenda 2013).

Władze województw położonych wzdłuż MDW E70, tj. lubuskiego, wielkopolskiego, kujawsko-pomorskiego, pomorskiego i warmińsko-mazurskiego podjęły solidarną współpracę na rzecz rewitalizacji i rozwoju tego szlaku. W efekcie działań zostały sporządzone dokumenty koncepcyjno-strategiczne dla rewitalizacji MDW E70, realizowany jest program promocji na arenie krajowej i międzynarodowej, a przede wszystkim szlak jest zagospodarowywany turystycznie. Strategia programowa, koncepcja programowo-przestrzenna i analiza środowiskowa dla rewitalizacji MDW E70 to trzy główne dokumenty wyznaczające kierunki aktywizacji gospodarczej i zagospodarowania nabrzeży wzdłuż MDW E70, które zostały opracowane w 2010 roku. Stanowią one analizę stanu infrastruktury i uwarunkowań funkcjonowania dróg wodnych oraz potencjału gospodarczego regionów wzdłuż MDW E 70, jak również określają katalog działań inwestycyjnych proponowanych do realizacji w ramach rewitalizacji polskiego odcinka MDW E70.

Dla Wisły Kujawsko-Pomorskie Biuro Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku opracowało w 2013 roku Koncepcję rozwoju i zagospodarowania przestrzennego terenów wokół Zbiornika Włocławskiego. Dokument ten określa diagnozę stanu, propozycje działań, kalkulację kosztów ich realizacji oraz efektów ekonomicznych wynikających z rozwoju turystyki wodnej na podstawie potencjału kujawsko-pomorskiego fragmentu Zbiornika Włocławskiego. Oba ww. dokumenty wychodzą naprzeciw potrzebie budowania ładu przestrzennego wzdłuż dróg wodnych.

Samorząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego aktywnie uczestniczy w działaniach na rzecz aktywizacji gospodarczej rzek, co ma przełożenie również na zapisy w głównych dokumentach strategicznych regionu, tj. „Planie zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego”³¹ oraz „Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego – Plan modernizacji 2020+”³². W efekcie

wód, zostaną przeniesione do zaktualizowanych planów. Głównym zadaniem MP jest zintegrowanie strategii i planów sektorowych dotyczących obszaru dorzecza w zakresie przedsięwzięć/inwestycji mogących wpływać na hydromorfologię wód powierzchniowych.

³⁰ Projekt z 22 kwietnia 2016 r. zamieszczony na stronie Rządowego Centrum Legislacji.

³¹ Przyjęty Uchwałą Nr XI/135/03 z dnia 26 czerwca 2013 r.

³² Przyjęta uchwałą Nr XLI/693/13 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 października 2013 r.

realizacji tych zapisów rozwijana jest przede wszystkim infrastruktura turystyki wodnej, rewitalizowane są bulwary i nabrzeża, przez co przywracana jest wodna tożsamość miejscowości położonych wzdłuż szlaku. Przykładem powyższych działań są wybudowane mariny i przystanie w Nakle nad Notecią, Bydgoszczy, Toruniu, Włocławku czy Grudziądzu.

Uwarunkowania przyrodnicze i infrastrukturalne wskazują na znaczny potencjał dróg wodnych w województwie dla rozwoju turystyki wodnej, która w dużej mierze zależy od aktywności społeczności lokalnych. Drogi wodne posiadają również potencjał dla rozwoju hydroenergetyki. Cele i kierunki w zakresie rewitalizacji dróg wodnych w województwie kujawsko-pomorskim to: w odniesieniu do MDW E70 – zagospodarowanie przede wszystkim turystyczne, a dla MDW E40 – zagospodarowanie Wisły dla celów transportowych (platforma multimodalna w rejonie Bydgoszczy–Solca Kujawskiego) i energetycznych (budowa stopnia wodnego poniżej Włocławka).

Konieczność włączenia problematyki wodnej do planowania strategicznego na poziomie lokalnym w miastach nadrzecznych jest również wynikiem ogólnoswiatowego trendu powrotu miast nad rzeki i budowy waterfrontów. Zwracanie się miast ku rzekom odbywa się poprzez ponowne wykorzystanie (rewitalizację) terenów nadrzecznych i kształtowanie nowych związków funkcjonalno-przestrzennych z rzeką (Muszyńska-Jeleszyńska, 2012). Rewitalizacja terenów nadrzecznych jest jednym z podstawowych zadań rozwoju i polityki przestrzennej miast nadrzecznych i wynika z przesłanek ekonomicznych (tworzenie przewag konkurencyjnych) i środowiskowych (por. ryc. 73).



Ryc. 73. Rzeka i tereny nadrzeczne w aspekcie rewitalizacji przestrzeni miejskiej

Źródło: opracowanie własne.

Rewitalizacja miejskich terenów nadrzecznych zależy od wielu czynników, w tym od charakteru i wielkości miasta, wielkości rzeki, położenia i roli terenów nadrzecznych w strukturze przestrzenno-funkcjonalnej miasta. Rewitalizację prowadzi się równolegle w dwóch skalach przestrzennych:

- w skali miasta – gdzie rzeka traktowana jest jako istotny element struktury przestrzennej. Wymaga to przygotowania kompleksowych programów odnowy stanowiących istotną część strategii rozwoju miasta;
- w skali rewitalizowanego obszaru – określenie poszczególnych zamierzeń inwestycyjnych (ognisk rozwoju), składających się na całość przedsięwzięcia (Kochanowski 1998).

Rewitalizacja terenów nadwodnych stała się ważnym czynnikiem decydującym o konkurencyjności miast nadrzecznych. Daje miastom nowy impuls rozwojowy i podnosi ich atrakcyjność na międzynarodowym rynku miast i regionów (Lorens 2004).

W XXI wieku ważną rolę w pomyślnym rozwoju miast odgrywa umiejętność wykorzystywania ich przewag konkurencyjnych. Istnieje potrzeba kreowania obszarów miejskich, które mogą wspomagać rozwój jednostek. Tereny nadrzeczne, centralnie położone, atrakcyjne z punktu widzenia różnych funkcji, bogate w obiekty architektoniczne i wkomponowane w historyczne układy urbanistyczne mogą być tym czynnikiem rozwoju, który dziś określa się mianem „milieu” (Muszyńska 2006). Co więcej, współcześnie istnieje „(...) możliwość świadomego włączenia aspektów wodnych w rozwój wszystkich sektorów w miastach (np. systemu transportowego, budownictwa, planowania przestrzennego, gospodarki komunalnej, edukacji, sportu, zdrowia). Zapewnia to spójność działań i osiągnięcie wielowymiarowych korzyści” (Wagner, Januchta-Szostak 2014).

Zestawienie wybranych dokumentów strategicznych dla śródlądowych dróg wodnych, w podziale na szczebel krajowy, regionalny i lokalny obrazuje tabela 3.

Tab. 3. Zestawienie dokumentów planistyczno-strategicznych dla śródlądowych dróg wodnych w podziale na poszczególne szczeble prowadzenia polityki rozwoju (dokumenty obecnie obowiązujące bądź będące w fazie projektowej)

Poziom planowania	Planowanie strategiczne	Planowanie przestrzenne	Programowanie strategiczne/ programy operacyjne/plany rozwoju
Krajowy	Strategia rozwoju transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)	Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK)	Transport: – Założenia do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016–2020 z perspektywą do roku 2030 – Dokument Implementacyjny do SRT – Program rozwoju infrastruktury transportu wodnego śródlądowego w Polsce Gospodarka wodna: – Plan Gospodarki Wodami na obszarze dorzecza Wisły i Odry – MasterPlan dla dorzecza Wisły – Plany Zarządzania Ryzykiem Powodziowym dla obszaru Dorzecza Wisły i Odry – Mapy zagrożenia i ryzyka powodziowego – Wstępna ocena ryzyka powodziowego – Program Wodno-Środowiskowy Kraju – Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych – Plan przeciwdziałania skutkom suszy na obszarze dorzecza Wisły Turystyka: – Program rozwoju turystyki do 2020 r. Ochrona środowiska: – Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020

Ciąg dalszy tab. 2

Poziom planowania	Planowanie strategiczne	Planowanie przestrzenne	Programowanie strategiczne/ programy operacyjne/plany rozwoju
Ponadregionalny	Strategia programowa MDW E70	Koncepcja programowo-przestrzenna MDW E70	Studium wykonalności dla drogi wodnej E-40 na odcinku Dniepr-Wisła
Regionalny	Strategie rozwoju województw: pomorskiego (P), kujawsko-pomorskiego (K-P), mazowieckiego (M)	Plany zagospodarowania przestrzennego województw: P, K-P, M	Turystyka wodna: Koncepcja rozwoju i zagospodarowania przestrzennego terenów wokół Zbiornika Włocławskiego Gospodarka wodna: – Program „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław – do roku 2030 (z uwzględnieniem etapu 2015)” – Plany przeciwdziałania skutkom suszy w regionach wodnych dolnej i środkowej Wisły – Warunki korzystania z wód regionu wodnego dolnej i środkowej Wisły – sporządzane w miarę potrzeby warunki korzystania z wód zlewni – programy małej retencji województw: P, K-P, M Ochrona środowiska: – programy ochrony środowiska województw: P, K-P, M
Lokalny	Strategia Rozwoju Gminy/Miasta Programy lokalne Długoletnie Plany Inwestycyjne Programy operacyjne i studialne np. Program Rewitalizacji i Rozwoju Bydgoskiego Węzła Wodnego Gminny Program Rewitalizacji/Program Rewitalizacji Strategie rozwoju turystyki, Strategie Rozwoju Produktu Turystycznego Lokalne Strategie Rozwoju (LSR) opracowywane i realizowane przez Lokalne Grupy Działania np. Lokalna Strategia Rozwoju	Studium uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miejscowe Plany Zagospodarowania Przestrzennego Miejscowy Plan Rewitalizacji	Plany adaptacji do zmian klimatu Inne dokumenty, które gmina może przygotować na podstawie art. 18 o Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Opracowania specjalistyczne Plan gospodarki niskoemisyjnej

Źródło: opracowanie własne.

Tereny nadrzeczne wzdłuż dróg wodnych stały się atrakcyjne dla inwestorów z branży mieszkaniowej i handlowo-usługowej. Są to również przestrzenie publiczne, które w wielu przypadkach dzięki środkom unijnym zostały zrewitalizowane i ponownie oddane mieszkańcom do użytku. Niestety, tereny nadrzeczne to również obszary narażone na zjawisko powodzi, co należy w sposób szczególny uwzględnić przy planowaniu ich zagospodarowania. Nierzadko są to obszary cenne przyrodniczo, w tym objęte m.in. ochroną Natura 2000, jak również o wysokich walorach kulturowych. W związku z powyższym wymagają szczególnej uwagi w prowadzeniu polityki przestrzennej na wszystkich szczeblach zarządzania. Właściwe zagospodarowanie tych terenów powinno uwzględniać uwarunkowania przyrodnicze, społeczne i gospodarcze.

Szlaki wodne i tereny funkcjonalnie z nimi powiązane, jeśli mają służyć rozwojowi turystyki wodnej i szeroko rozumianej aktywizacji gospodarczej rzek, wymagają podjęcia zdecydowanych działań na rzecz powstania niezbędnej infrastruktury. Część zaplecza, przede wszystkim punktowej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, już powstała. Konieczne jest w pierwszej kolejności planistyczne zabezpieczenie terenów, niezbędnych dla budowy obiektów związanych z żeglugą, hydroenergetyką czy inną formą gospodarczego wykorzystania potencjału rzek, a następnie ich sukcesywna realizacja. Tylko w taki sposób możliwe jest zapewnienie ładu przestrzennego na tych obszarach.

Należy przygotować się również do kontynuacji działań na obszarze otaczającym projektowany stopień wodny i zbiornik w rejonie Siarzewa, który będzie komplementarny do Zbiornika Włocławskiego, charakteryzującego się dużym bogactwem zasobów przyrody i kultury. Jego bliskie położenie w stosunku do Torunia powinno stanowić dodatkowy czynnik rozwojowy. Przyszłościowe zagospodarowanie całego kompleksu dwóch zbiorników może uczynić cały ten obszar najważniejszym produktem turystycznym województwa kujawsko-pomorskiego (Koncepcja rozwoju i zagospodarowania ..., 2013).

1.6.8. Konflikt funkcji jako forma nieładu przestrzennego – przykład ulicy Koniuchy w Toruniu

Nieład przestrzenny może przybierać różne formy. Często występuje jako konflikt funkcji i sposobów zagospodarowania terenu. Przykład pochodzący z Torunia ukazuje sposób kształtowania przestrzeni miasta zgodny z prawem i jednocześnie tworzący nieład w przestrzeni, pozbawiony elementu ochrony i empatii dla środowiska ludzkiego. Przypadek dotyczy sąsiedztwa – poprzez ulicę Koniuchy – dwóch różnych rodzajów użytkowania: cmentarza komunalnego i obszaru wielorodzinnej zabudowy mieszkaniowej (ryc. 74). Cmentarz komunalny nr 2 im. Ofiar II Wojny Światowej w Toruniu jest obiektem zabytkowym, wpisanym w 1991 r. do rejestru zabytków i zajmuje powierzchnię 3,4 ha. Dawniej dzielił się na część indywidualną oraz zawierającą ossuaria ofiar ostatniej wojny. Wybudowane obok cmentarza w połowie lat 90. XX wieku osiedle mieszkaniowe powstało bez miejscowego planu i reprezentuje typowe budownictwo deweloperskie, wykorzystujące w sposób maksymalny teren pod zabudowę na sprzedaż.

Obszar cmentarza, sklasyfikowany jako zurbanizowany teren niezabudowany (Bp), posiada miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (przeznaczenie podstawowe działki: cmentarz – adaptacja), w którym określono jego przeznaczenie jako „teren C54ZC o funkcji podstawowej – zieleń cmentarna (ZC) z możliwością uzupełnienia funkcją dopuszczalną – działalność gospodarcza poza granicami istniejącego cmentarza”. Dla terenu przylegającego do cmentarza, objętego mpzp, ustalono dopuszczalne

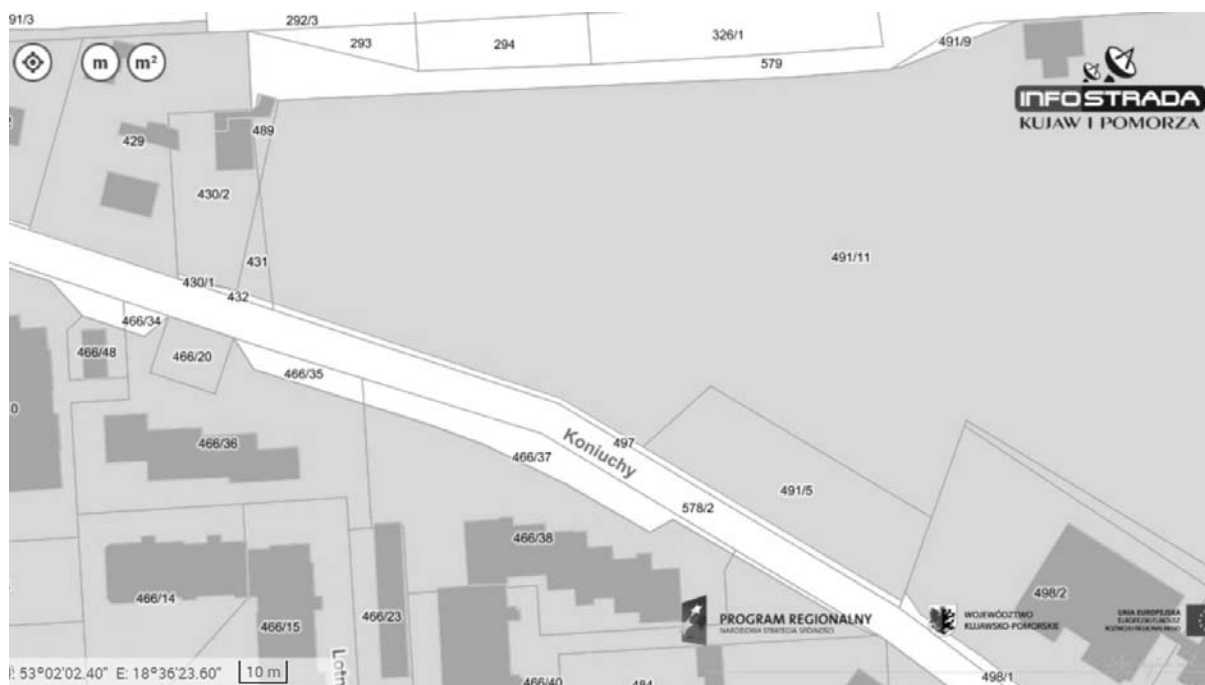
przeznaczenie: „działalność gospodarcza – z wyłączeniem branży spożywczej (...)” oraz „obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej – z wyjątkiem ujęć wody” (organ planistyczny zauważył ograniczenia w lokalizacji przy cmentarzu obiektów związanych wymogami sanitarnymi).



Ryc. 74. Cmentarz komunalny nr 2 im. Ofiar II Wojny Światowej w Toruniu w otoczeniu zabudowy mieszkaniowej i usługowej

Źródło: Geoportal województwa kujawsko-pomorskiego, Infostrada Kujaw i Pomorza, <http://geoportal.mojregion.info>.

Działający w imieniu właściciela terenu (gminy miasta Toruń) użytkownik gruntu – spółka komunalna – intensywnie zagospodarowuje teren zabytkowego (z 1891 r.) cmentarza, położonego w bezpośrednim sąsiedztwie wielorodzinnych budynków mieszkalnych przy ulicy Koniuchy, chowając zmarłych w odległości około 30–35 metrów od domów (wg mieszkańców: „niemal pod oknami”). Proceder ten jest zgodny z prawem, chociaż należy podnieść, że intencją ustawodawcy w Ustawie z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. 1959 Nr 11, poz. 62), który wprowadził minimalną odległość 50 metrów od budynków mieszkalnych dla nowo lokalizowanych cmentarzy, była ochrona sanitarna ludności. Zasada bezpieczeństwa zdrowotnego mieszkańców powinna mieć zastosowanie także w sytuacji odwrotnej, tj. przy nowych pochówkach na terenie istniejącego cmentarza, w przypadku wzniesienia w pobliżu budynków mieszkalnych. **Zachowanie 50-metrowego pasa ochronnego i nasadzenie zieleni w strefie izolacyjnej podniosłoby poziom bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego mieszkańców.** Próby interwencji wspólnoty mieszkaniowej u zarządcy cmentarza zakończyły się ostatecznie niepowodzeniem.



Ryc. 75. Sytuacja konfliktu funkcji w zakresie ewidencji budynków i gruntów

Źródło: Geoportal województwa kujawsko-pomorskiego, Infostrada Kujaw i Pomorza, <http://geoportal.mojregion.info>.

Z powodu wartości historycznych i martyrologicznych ta część cmentarza, na której są zlokalizowane masowe groby ofiar II wojny światowej, mogła, a nawet powinna być przekształcona w ubiegłych latach w chroniony prawem zabytkowy park cmentarny, z wytyczonymi alejami i nasadzeniami zieleni. Na cmentarzu są pochowane m.in. ofiary pobliskiego obozu przesiedleńczego „Szmalcówka” i Żydzi zamordowani w okolicach Torunia. Stracono okazję, by stworzyć unikatowy cmentarz – pomnik z funkcją zieleni parkowej, co jest o tyle ważniejsze, że w promieniu dwóch kilometrów od osiedla nie ma żadnych terenów zieleni (parków lub lasów). O innym, komercyjnym sposobie zagospodarowania zabytkowej części cmentarza zdecydowały względy finansowe. Powstające obok osiedle spowodowało nagły wzrost zainteresowania grzebaniem zmarłych w zabytkowej części obiektu. Wychodząc naprzeciw temu popytowi, zarządca zintensyfikował pochówki, zupełnie nie dbając o sąsiadujące środowisko społeczne. Cmentarz nie ma nawet pasa zieleni izolacyjnej od strony ulicy Koniuchy (nie licząc kilku żywotników), a ogrodzenie z siatki założono dopiero po wybudowaniu osiedla (wcześniej obiekt nie był nawet ogrodzony!).

Dążenie do uzyskania maksymalnego przychodu z terenu cmentarza stoi w sprzeczności z poczuciem bezpieczeństwa sanitarnego mieszkańców osiedla Koniuchy. Chociaż wspólnoty mieszkaniowe, do których należą nieruchomości położone przy ulicy Koniuchy, nie mają formalnie interesu prawnego, by ingerować w sposób zagospodarowania starej części cmentarza, to mają jednak ważny interes społeczny, związany z bezpieczeństwem, nie wspominając o kwestiach estetycznych. Występuje tu klasyczny konflikt interesów: z jednej strony merkantylizm zarządcy cmentarza, a z drugiej – poczucie zagrożenia sanitarnego mieszkańców. Mamy tu także do czynienia z urbanistycznym konfliktem estetycznym, wyrażanym półzartobliwie stwierdzeniem „twoja budowla – mój widok”.

Przy okazji tego przypadku zasadne wydaje się pytanie o ochronę środowiska ludzkiego i bezpieczeństwo społeczne. Dla nowych inwestycji są przygotowywane raporty oddziaływania na środowisko przyrodnicze, ale już nie społeczne. W planach miejscowych umieszcza się zasady ochrony środowiska,

przyrody, krajobrazu kulturowego, ale już nie otoczenia społecznego. Ani urzędnicy miejscy (właściciel), ani pracownicy miejskiej pracowni urbanistycznej nie zastanowili się, czy aby decyzja administracyjna o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla osiedla mieszkaniowego nie powinna była ustalić warunki zabudowy z zachowaniem pewnej (50-metrowej) odległości od istniejącego cmentarza?

Argumentacja mieszkańców, sprzeciwiających się pochówkom zmarłych w bliskiej odległości od budynków mieszkalnych, opiera się na przekonaniu o istnieniu zagrożenia sanitarnego ze strony rozkładających się zwłok ludzkich. Nie ma chyba potrzeby dowodzić, że większość ludzi umiera z powodu chorób (również zakaźnych), a nie jako zdrowi ludzie, i że flora bakteryjna z rozkładających się szczątków ludzkich bywała w historii przyczyną epidemii śmiertelnych chorób. Nieprzypadkowo w ubiegłych wiekach zakazano grzebania zmarłych wokół kościołów i w granicach murów miejskich. Z przyczyn higienicznych cmentarze lokalizowano poza miastami i wsiami. Zasadne jest pytanie o to, czy od czasu wprowadzenia zakazu chowania zmarłych w obrębie miast w kwestiach zasad sanitarno-epidemiologicznych nastąpiły jakieś przełomowe zmiany, pozwalające grzebać ciała w pobliżu zamieszkałych domostw? Pochówki zmarłych w odległości 30 metrów od budynków mieszkalnych są nie tylko ryzykowne z punktu widzenia sanitarnego, ale także wywołują dyskomfort mieszkańców, burząc potrzebę mieszkania w pięknym i harmonijnym otoczeniu. Mogą mieć także wymiar finansowy, zmniejszając wartość nieruchomości około setki lokali mieszkalnych, bezpośrednio graniczących z ulicą Koniuchy i obszarem cmentarza.



Ryc. 76. Przygotowania zarządcy cmentarza do budowy grobów komorowych. W tle budynki mieszkalne, stan – wrzesień 2017 r.

Sposobem na złagodzenie konfliktu interesów powinno być: **1) powstrzymanie procesu przybliżania pochówków do budynków mieszkalnych, 2) wzniesienie solidnego ogrodzenia, fizycznie i symbolicznie rozdzielającego konfliktowe przestrzenie oraz 3) stworzenie na cmentarzu pasa izolacyjnego zieleni.** Do tego potrzebna jest jednak dobra wola właściciela terenu. Bo o ile można jeszcze zrozumieć dewelopera i zarządcę cmentarza, dążących do maksymalizacji zysku, to trudno jest wytłumaczyć, dlaczego miasto – właściciel terenu – nie dba o interesy swoich mieszkańców, prowokując pytanie: Dlaczego zmarli obywatele miasta są ważniejsi od żyjących?

Niestety, cmentarze należą do bardzo trwałych form zagospodarowania terenu, funkcjonujących po kilkaset lat. Nieodpowiedzialne z punktu widzenia bezpieczeństwa sanitarnego oraz przyszłego rozwoju miasta działania władz lokalnych, urbanistów, projektantów, planistów, zarządców cmentarzy oraz brak wyczulenia na problem służb sanitarnych tworzą konflikty przestrzenne i nieład w otoczeniu życia człowieka. Zamiast ograniczać i zamykać cmentarze w centrach miast, rozwija się je, pogarszając mieszkańcom jakość środowiska życia i narażając ich bezpieczeństwo. W ten sposób w przestrzeni miasta tworzony jest nieład.

1.6.9. Nowoczesne metody projektowania i realizacji budynków oraz zespołów urbanistycznych

Dużą rolę w kształtowaniu ładu przestrzennego odgrywają nowoczesne metody projektowania i realizacji budynków oraz zespołów urbanistycznych, w tym realizowanych w ramach konkursów urbanistyczno-architektonicznych, zwłaszcza w stosunku do realizacji metod „tradycyjnych”, np. „zaprojektuj i wybuduj”.

Popularna metoda realizacji inwestycji „zaprojektuj i wybuduj” jest w sferze technologicznej wygodna z punktu widzenia producentów i wykonawców, jednak w sferze skutków technicznych może wpływać na jakość inwestycji. Ponadto, taki sposób prowadzenia inwestycji może nie uwzględniać uwarunkowań społecznych, przestrzennych, środowiskowo-energetycznych i również gospodarczych.

Osobne projektowanie i wykonawstwo połączone z konkursem dają więcej możliwości realizacyjnych – wykonawca musi uwzględnić wymagania projektanta, co powoduje, że najtańsi wykonawcy nie podejmą się zadania. Dodatkowo konkurs daje wiele możliwości i wariantów przy stosunkowo niewielkich kosztach, projekt podlega ocenie ekspertów i uwzględnia oczekiwania oraz warunki lokalne. W sferze technicznej nowe metody projektowania i realizacji inwestycji umożliwiają wykorzystanie nowych technologii przy projektowaniu, stosowanie wizualizacji, wymianę rozwiązań i technologii, szybką adaptację technologii w procesie inwestycyjnym i pomiędzy wykonawcami, zapewniając wyższą jakość realizacji. Nowe metody oznaczają także oszczędność energii, samowystarczalność, obiegi wtórne, są ekologiczne (np. technologia BIM). W sferze społecznej nowe metody mają wpływ na jakość życia i udział mieszkańców w świadomym kształtowaniu swojego otoczenia, zapewniają partycypację w projektowaniu itp.

Bardzo optymalnym rozwiązaniem wydaje się ogłaszanie konkursów urbanistyczno-architektonicznych na opracowanie koncepcji zagospodarowania określonego obszaru. Odbywa się to na podstawie ustawy – Prawo zamówień publicznych i specjalnie opracowanego regulaminu konkursu dla rozważanego obszaru.

Projektowanie budynków lub/i zespołu budynków według tradycyjnej metody „projektuj i wybuduj” jest może dobre z punktu widzenia sprawności realizacyjnej (krótszy okres realizacji inwestycji niż w rozdzieleniu projektowania od budowania), ale jakość architektoniczno-budowlana zwykle nie jest najlepsza. Zaleca się następujące postępowanie:

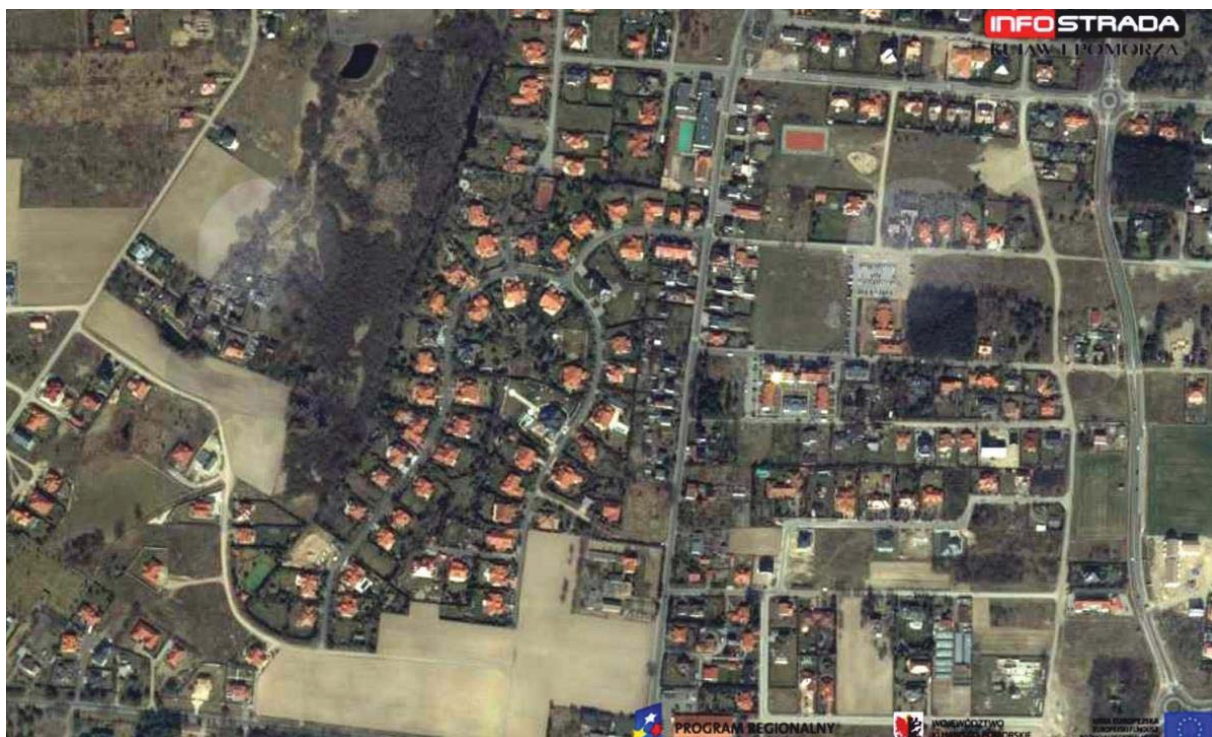
- opracowanie koncepcji programowo-przestrzennej zwłaszcza wtedy, gdy zadanie inwestycyjne dotyczy zespołu obiektów budowlanych,
- opracowanie projektu funkcjonalno-użytkowego (PFU),
- opracowanie projektu budowlanego i uzyskanie decyzji administracyjnej o pozwoleniu na budowę,

- opracowanie projektów wykonawczych (czasami także warsztatowych) w układzie wielobranżowym,
- budowa (roboty budowlane).

W Polsce następuje obecnie proces wprowadzania technologii BIM (Building Information Modeling – modelowanie informacji o budynkach i budowlach 3D, 4D, 5D itd.). Wyjątkowość BIM polega na tym, że każdy element budowli jest wirtualnym odpowiednikiem części składowych tej budowli, wraz z ich charakterystyką. Każdy z nich jest cyfrowym odpowiednikiem fizycznych komponentów budowli. W efekcie model BIM pozwala zrozumieć budynek jeszcze przed jego budową: znamy wydajność energetyczną, monitorujemy koszty budowy i materiałów, a także utrzymania przez cały cykl życia budowli – już na etapie projektowania. Na modelu BIM możemy przeprowadzać wiele analiz, np.: statycznych, energetycznych, ekonomicznych, dotyczących nasłonecznienia, akustyki. BIM adresowany jest do inwestorów, projektantów, generalnych wykonawców, ekspertów. Na rynku polskim istnieje wiele programów klasy BIM.

Przykłady nowoczesnych metod projektowania i realizacji budynków są odnotowywane, nagradzane i upowszechniane przez samorząd województwa kujawsko-pomorskiego i Stowarzyszenie Architektów Polskich – Oddziały Bydgoszcz i Toruń – poprzez organizowanie konkursów architektonicznych zrealizowanych budynków, łączących sztukę projektowania z nowoczesnymi technologiami. W katalogu pokonkursowym „Architektura z energią” edycji 2013 i 2014 roku zamieszczono opis oraz ilustracje nagrodzonych obiektów architektonicznych, charakteryzujących się wysokimi walorami estetycznymi oraz dbałością o środowisko naturalne poprzez zastosowanie rozwiązań mających wpływ na energooszczędność obiektu, w tym odnawialnych źródeł energii (Architektura 2015).

Dobrze zaprojektowane, estetyczne i funkcjonalne zespoły urbanistyczne są miejscami, w których zwykle panuje ład przestrzenny. Przykładów takich zespołów nie ma wiele, większość osiedli domów jednorodzinnych powstała w wyniku indywidualnych i nieplanowych działań na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Przykłady sąsiedztwa planowej i żywiołowej zabudowy można znaleźć zarówno w granicach miast, jak i na terenach podmiejskich. Pierwszy z przykładów pochodzi z podbydgoskiej wsi Niemcz w gminie Osielsko, której liczba mieszkańców wzrosła w ciągu ostatnich 15 lat ponad trzykrotnie. Wśród żywiołowych procesów suburbanizacji dominujących w miejscowości pozytywnie wyróżnia się zespół urbanistyczny ulicy Bajkowej jako przykład uporządkowanej zabudowy mieszkaniowej (ryc. 77). Podobna sytuacja poniżej zilustrowana ma miejsce w Papowie Toruńskim, czyli na kolejnym obszarze podmiejskim, gdzie obok siebie powstają: niespójna zabudowa nieuporządkowana oraz zabudowa regularna, koherentna architektonicznie (ulice: Dębowa, Bukowa, Sosnowa – ryc. 78). Obydwa przykłady ilustrują największy problem ładu przestrzennego w województwie, czyli niekontrolowaną suburbanizację i żywiołową zabudowę.



Ryc. 77. Wieś Niemcz w gminie Osielsko, powiat bydgoski, woj. kujawsko-pomorskie

Źródło: Geoportal województwa kujawsko-pomorskiego, Infostrada Kujaw i Pomorza, <http://mapy.mojregion.info/geoportal>.



Ryc. 78. Osieki – część wsi Papowo Toruńskie w gminie Łysomice, powiat toruński, woj. kujawsko-pomorskie

Źródło: Geoportal województwa kujawsko-pomorskiego, Infostrada Kujaw i Pomorza, <http://mapy.mojregion.info/geoportal>.

1.7. Wpływ inwestycji energetycznych i górniczych na stan przestrzeni

1.7.1. Złoża kopalin

1.7.1.2. Stan istniejący

Złożem kopaliny jest naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą. Kopalinami nie są wody, z wyjątkiem wód leczniczych, wód termalnych i solanek³³.

Na terenie województwa kujawsko-pomorskiego występują udokumentowane różnorodne złoża kopalin, których zasobność nie należy do najwyższych w skali kraju³⁴. Należą do nich kruszywa naturalne, sól kamienna, margle i wapienie, kreda jeziorna, złoża torfu, surowce ilaste, węgiel brunatny oraz wody podziemne. Ponadto północno-wschodnia i północno-zachodnia część województwa może znajdować się w potencjalnym obszarze występowania gazu z łupków i gazu ziemnego. Na podstawie udzielonych koncesji prowadzone są prace poszukiwawcze i dokumentacyjne dotyczące gazu z łupków.

Na terenie województwa kujawsko-pomorskiego wydobywano lub wydobywa się takie złoża jak:

- sól kamienna – 5 złóż udokumentowanych o łącznym wydobywaniu w trzech z nich 2 706 tys. t; obecnie złoża soli coraz częściej wykorzystywane są, jako wyjątkowo korzystne obiekty geologiczne, do budowy w ich obrębie operacyjnych kawernowych magazynów ropy naftowej, gazu ziemnego i paliw (np. funkcjonujące jako magazyny złoża Mogilno II (gaz) i Góra (paliwa);
- kreda – 11 złóż udokumentowanych o zasobach rozpoznanych szczegółowo lub o zaniechanym wydobywaniu występujących na terenie pojezierzy;
- piaski i żwiry – 663 udokumentowane złoża o wydobywaniu w niektórych z nich 5 330 tys. t, występujących powszechnie w całym województwie;
- surowce dla prac inżynierskich – 2 złoża udokumentowane o zasobach rozpoznanych szczegółowo lub zagospodarowane, eksploatowane okresowo;
- surowce ilaste ceramiki budowlanej – 19 złóż udokumentowanych o wydobywaniu w niektórych z nich 62 tys. m³;
- torf – 26 udokumentowanych złóż o wydobywaniu w niektórych z nich 11 tys. m³;
- margle i wapienie – 1 udokumentowane złożo Barcin-Piechcin-Pakość o wydobywaniu 6 252 tys. t;
- wody podziemne – 6 udokumentowanych złóż wód podziemnych zaliczonych do kopalin (wód leczniczych i wód termalnych). Złożo w Toruniu nie jest eksploatowane. Największy pobór wód podziemnych notuje się w Ciechocinku – 96 709 m³/rok oraz w Inowrocławiu – 24 587 m³/rok. Pobór w Wińcu wyniósł 5 301 m³/rok, a w Maruszy 3 893 m³/rok.

³³ Art. 6 ust. 1 pkt 19 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2016 r. poz. 1131 ze zm.).

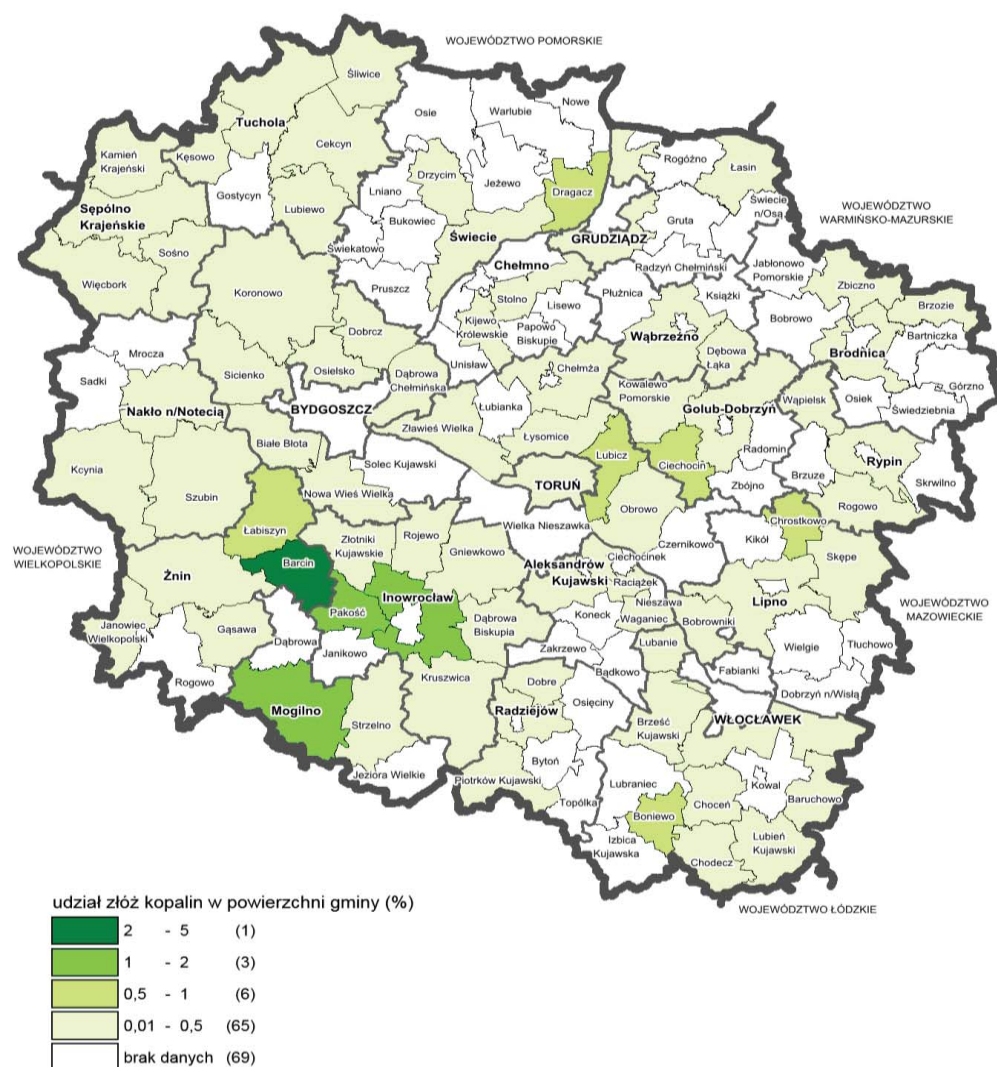
³⁴ Bilans zasobów złóż kopalin w Polsce wg stanu na 31 grudnia 2015 r. Państwowy Instytut Geologiczny Państwowy Instytut Badawczy Warszawa 2016.

1.7.1.3. Ocena wpływu na stan ładu przestrzennego

Dla potrzeb niniejszego opracowania szczegółowej analizie poddano wydobywanie kopalin prowadzonych w systemie odkrywkowym, działania ingerujące we wnętrze ziemi, mające znaczący wpływ na jakość przestrzeni. Należą do nich takie kopaliny, jak: piaski i żwiry, surowce ilaste ceramiki budowlanej, piaski kwarcowe do produkcji cegły wapienno-piaskowej, złoża torfu, sól kamienna, margle i wapnienie. Zaliczono do nich według stanu zagospodarowania zasobów: złoża eksploatowane, złoża, z których wydobywanie zostało zaniechane oraz złoża zagospodarowane eksploatowane okresowo. Uznano, że wydobywanie wód podziemnych nie wpływa znacząco na stan ładu przestrzennego. Zniekształcona powierzchnia ziemi poprzez działania ingerujące w jej wnętrze bądź czynniki powodujące jej deformację ponad powierzchnią czy elementy zainwestowania towarzyszące wydobywaniu to dominujące elementy mające negatywny wpływ na ład przestrzenny danego miejsca. Skala danego zjawiska może dotyczyć małych przestrzeni w przypadku lokalnych żwirowni oraz skali regionalnej w przypadku wydobywania na skalę przemysłową. Dla zobrazowania skali zjawiska deformacji przestrzeni obliczono wskaźnik funkcji terenu wg wzoru $F = (s_x/s) \times 100\%$ ³⁵. We wzorze tym F to udział terenów o danej funkcji w powierzchni ogółem, s_x – powierzchnia terenu zajmowana przez funkcję użytkowania, czyli eksploatacji kopalin x, s – powierzchnia gminy ogółem. Na rysunku 1 przedstawiono łączny udział złóż eksploatowanych, złóż, z których wydobywanie zostało zaniechane oraz złóż zagospodarowanych, eksploatowanych okresowo na powierzchni gminy. Z wyliczeń tych wynika, że najwyższe wskaźniki przekształceń terenu występują w południowej części województwa kujawsko-pomorskiego na terenie takich gmin, jak: Barcin, Inowrocław, Mogilno i Pakość (1–5%). Każda zniekształcona powierzchnia naturalnego ukształtowania terenu wraz z towarzyszącym jej zagospodarowaniem niezależnie od jej wielkości, to element stanowiący dysharmonię w przestrzeni. Tym samym staje się on czynnikiem negatywnie oddziałującym na ład przestrzenny. Niekiedy po zakończeniu eksploatacji podejmowane są działania rekultywacyjne mające na celu przywrócenie gruntem zdegradowanym lub zdewastowanym wartości użytkowych lub przyrodniczych. Jest to proces długotrwały i nie zawsze jest możliwe lub zakładane przywrócenie stanu pierwotnego. Tak więc dopóki trwa eksploatacja, stanowi ona zakłócenie ładu przestrzennego, a ocena wpływu działań rekultywacyjnych na ład przestrzenny możliwa jest dopiero po osiągnięciu efektu docelowego.

³⁵ Propozycja kompleksowej koncepcji wskaźników zagospodarowania i ładu przestrzennego P. Śleszyński Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN w Warszawie.

1.7. Wpływ inwestycji energetycznych i górniczych na stan przestrzeni



Ryc. 79. Złóża kopalin w woj. kujawsko-pomorskim

Źródło: opracowanie własne.

1.7.2. Odnawialne źródła energii

1.7.2.1 Stan istniejący

Odnawialne źródło energii – odnawialne, niekopalne źródła energii obejmujące energię wiatru, energię promieniowania słonecznego, energię aerotermalną, energię geotermalną, energię hydrotermalną, hydroenergię, energię fal, prądów i pływów morskich, energię otrzymywaną z biomasy, biogazu, biogazu rolniczego oraz z biopłynów³⁶.

³⁶ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. 2015 poz. 478 ze zm.).

Odnawialne źródła energii wg typów instalacji występujące na terenie województwa kujawsko-pomorskiego to³⁷:

- wytwarzające z biogazu z oczyszczalni ścieków – 4 instalacje;
- wytwarzające z biomasy z odpadów przemysłowych drewnopochodnych i celulozowo-papierniczego – 1 instalacja;
- wytwarzające z biomasy mieszanej – 2 instalacje;
- wytwarzające z biogazu rolniczego – 5 instalacji;
- wytwarzające z biogazu składowiskowego – 7 instalacji;
- wytwarzające z biomasy z odpadów leśnych, rolniczych, ogrodowych – 2 instalacje;
- realizujące technologię współspalania (paliwa kopalne i biogaz) – 1 instalacja;
- realizujące technologię współspalania (paliwa kopalne i biomasa) – 1 instalacja;
- elektrownia wodna przepływowa powyżej 10 MW – 2 instalacje;
- elektrownia wodna przepływowa do 5 MW – 5 instalacji;
- elektrownia wodna przepływowa do 1 MW – 5 instalacji;
- elektrownia wodna przepływowa do 0,3 MW – 40 instalacji;
- elektrownia wiatrowa na lądzie – 292 instalacje;
- wytwarzające z promieniowania słonecznego – 12 instalacji.

1.7.2.2. Ocena wpływu realizacji inwestycji w Odnawialne Źródła Energii na stan ładu przestrzennego

Dla potrzeb niniejszego opracowania szczegółowej analizie poddano realizację inwestycji w Odnawialne Źródła Energii, które znacząco wpływają na przestrzeń w której funkcjonują. Należą do nich inwestycje energetyki wiatrowej, solarnej, wodnej.

W celu zobrazowania skali zjawiska realizacji inwestycji w odnawialne źródła energii obliczono wskaźnik wg wzoru $ODN1^{38} = (x/y) \times 100$. We wzorze tym ODN1 to liczba elektrowni (x) opartych na odnawialnych źródłach energii (wiatrowe, wodne, słoneczne, biogazowe, biomasowe i współspalające) na 100 km², x³⁹ – liczba elektrowni opartych na odnawialnych źródłach energii (wiatrowe, wodne, słoneczne, biogazowe, biomasowe i współspalające), y⁴⁰ – powierzchnia gminy ogółem w km².

1.7.2.2.1 Energetyka wiatrowa

Województwo kujawsko-pomorskie charakteryzuje się dogodnymi warunkami dla rozwoju energetyki wiatrowej. Inwestorom zależy na budowie jak największych instalacji, jednak rozproszona zabudowa mieszkaniowa, utrudnia budowę dużych skupisk elektrowni wiatrowych. Na terenie województwa kujawsko-pomorskiego znajduje się 613 instalacji elektrowni wiatrowych. Stanowią one istotne dominanty w przestrzeni województwa. Wizualne oddziaływanie turbin wiatrowych na krajobraz województwa ku-

³⁷ Urząd Regulacji Energetyki, wg stanu na 30 czerwca 2016 r., <http://www.ure.gov.pl/uremapoze/mapa.html>.

³⁸ Propozycje wskaźników do oceny i monitorowania zagospodarowania przestrzennego w gminach ze szczególnym uwzględnieniem zagadnienia ładu przestrzennego, Warszawa, maj 2012.

³⁹ Źródło: URE – Urząd Regulacji Energetyki.

⁴⁰ Źródło: BDL – Bank Danych Lokalnych GUS.

jawsko-pomorskiego określono za pomocą analizy widoczności⁴¹. Widoczność turbin wiatrowych w krajobrazie uwarunkowana jest topografią terenu, występowaniem przeszkód terenowych, np. w postaci lasów i zabudowy, refrakcji oraz wielu innych subiektywnych czynników indywidualnych dla każdego patrzącego. Na obszarze województwa przeważają miejsca (ponad 60% powierzchni), z których turbiny wiatrowe są widoczne. Obszary, z których turbin wiatrowych nie widać, to przede wszystkim tereny leśne oraz niewielkie obszary położone w „cieniu” najbardziej eksponowanych wysokościowo form rzeźby, np. fragmenty den dolinnych w cieniu stoków dolinnych, dna rynien subglacjalnych, zróżnicowane wysokościowo obszary stref marginalnych.

Wyniki analizy wpływu farm wiatrowych na estetykę krajobrazu wykazały, że⁴²:

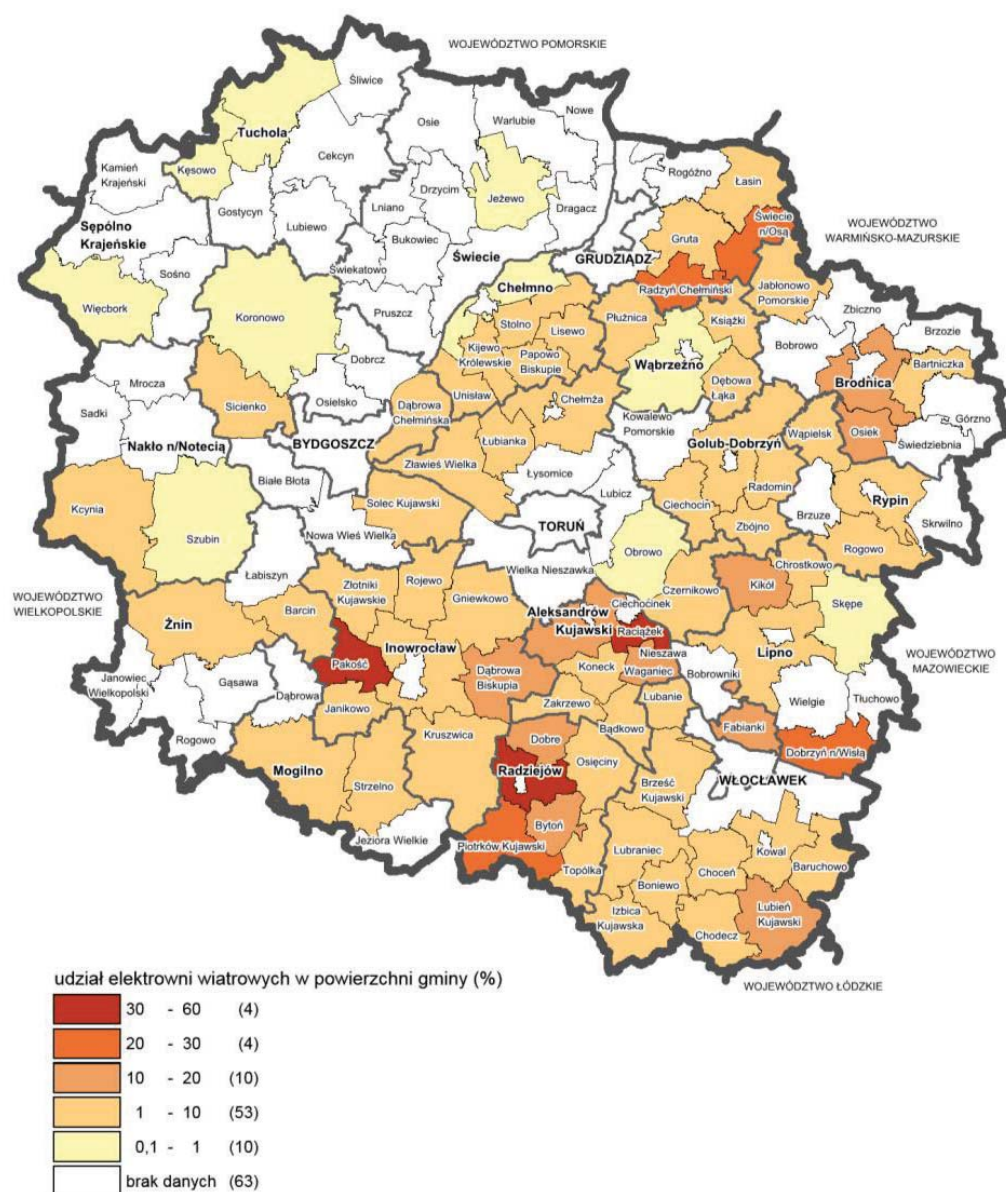
- rozczłonkowanie rzeźby województwa nie ogranicza widoczności siłowni wiatrowych w krajobrazie, co wyraża się tym, że farmy wiatrowe i pojedyncze turbiny są istotnymi dominantami w krajobrazie dla 30% powierzchni województwa,
- ważnym czynnikiem ograniczającym widoczność elektrowni wiatrowych w województwie są przede wszystkim duże kompleksy leśne,
- pomimo dobrej widoczności turbiny wiatrowe w bardzo dużej części województwa w ograniczonym stopniu zniekształcają charakter rzeźby jako czynnika krajobrazotwórczego,
- w południowo-zachodniej, a w dużym stopniu również w południowo-wschodniej i wschodniej części województwa, osiągnięty został już optymalny poziom nasycenia przestrzeni turbinami wiatrowymi (pow. 4 sztuk na 10 km² przy zastosowaniu analiz przeprowadzonych za pomocą funkcji gęstości Kernela),
- z punktu widzenia konieczności ochrony walorów krajobrazowych i kulturowych ekwidystanta 2 km, w granicach której turbiny wiatrowe są dominantami, jest wartością minimalną dla lokalizacji siłowni wiatrowych, w przypadku szczególnie cennych panoram widokowych powinna być to odległość co najmniej 5 km,
- z punktu widzenia percepcji krajobrazu przez ludność odległość między zabudowaniami a turbinami wiatrowymi nie powinna być mniejsza od 500 m,
- optymalna jest budowa farm wiatrowych składających się z jak najmniejszej ilości turbin, maksymalnie do 10 obiektów.

Na rycinie 35 przedstawiono wskaźnik udziału elektrowni wiatrowych w powierzchni gminy na terenie województwa kujawsko-pomorskiego. Z analizy tej wynika, że najwyższy wskaźnik udziału elektrowni wiatrowych w powierzchni gminy mają miasta Nieszawa, gminy Pakość, Raciążek, Radziejów, Dobrzyń nad Wisłą, Piotrków Kujawski, Radzyń Chełmiński i Świecie n/Osą (20–60 elektrowni na 100km²). Na terenie miasta Nieszawa i gmin Raciążek oraz Radziejów został przekroczony optymalny poziom nasycenia przestrzeni turbinami wiatrowymi, który według ww. analizy wynosi 4 sztuki na 10 km². W ocenie wpływu elektrowni wiatrowych na stan ładu przestrzennego szczególną uwagę należy zwrócić na ochronę walorów krajobrazowych i kulturowych województwa, gdzie dla każdej lokalizacji powinna być opracowana dodatkowa analiza krajobrazowa.

⁴¹ „Energetyka wiatrowa w kontekście ochrony krajobrazu przyrodniczego i kulturowego w województwie kujawsko-pomorskim” 2012 r. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego, Polskiej Akademii Nauk w Warszawie pod kierunkiem prof. Dr. hab. Marka Degórskiego

⁴² „Energetyka wiatrowa w kontekście ochrony krajobrazu przyrodniczego i kulturowego w województwie kujawsko-pomorskim” 2012 r. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego, Polskiej Akademii Nauk w Warszawie pod kierunkiem prof. dr. hab. Marka Degórskiego

I. Diagnoza stanu przestrzeni województwa kujawsko-pomorskiego



Ryc. 80. Elektrownie wiatrowe w woj. kujawsko-pomorskim

Źródło: opracowanie własne.

W 2015 roku w Polsce powstała rekordowa liczba instalacji wiatrowych, ich całkowity potencjał w Polsce przekroczył 5 GW. Wiele wskazuje jednak na to, że potencjał energetyki wiatrowej w naszym kraju może przestać rosnąć, a sfinalizowane ewentualnie zostaną projekty znajdujące się na zaawansowanym etapie realizacji.

Dotychczas nie zostały w dostatecznym stopniu sformułowane ramy prawne dla lokalizowania, budowy i eksploatacji elektrowni wiatrowych. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest lokalizowanie tych instalacji zbyt blisko budynków mieszkalnych. Stało się to powodem licznych konfliktów pomiędzy niezadowolonymi mieszkańcami a władzami gmin, gdyż urządzenia te emitują hałas, niesłyszalne dla ucha infradźwięki, powodują wibracje, migotanie światła, mogą stanowić także bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia w przypadku awarii, jak również oblodzenia łopat elektrowni wiatrowej zimą.

W związku z brakiem jednoznacznych przepisów problem powstał, np. w Urzędzie Gminy w Gąsawie, gdzie ukazało się ogłoszenie o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Gąsawa wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. Zmiana studium zakładała budowę na terenie gminy Gąsawa 8 elektrowni wiatrowych.

Uwagi do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Gąsawa dotyczyły tego, że studium nie uwzględnia utworzenia Pałuckiego Parku Krajobrazowego, nawet w zawężonym zakresie Obszaru Natura 2000, biorąc pod uwagę fakt, że gmina Gąsawa stawia na rozwój turystyki. Tereny te znajdują się także w bliskiej odległości od Muzeum Archeologicznego w Biskupinie. Poza tym stowarzyszenia ekologiczne zwracają uwagę na fakt, że wyznaczone obszary budowy elektrowni wiatrowych znajdują się w pasie przelotu ptaków, równoległe do korytarza ekologicznego.

Wójt gminy Gąsawa rozpatrzył pozytywnie 75 uwag i zostały one uwzględnione w zmianie Studium, min. usunięto tereny dopuszczalnej lokalizacji elektrowni wiatrowych, rezygnując z możliwości ich budowy na terenie gminy. Przedstawiony problem dotyczący gminy Gąsawa nie jest odosobniony. Podobny spór toczy się także w Urzędzie Gminy w Żninie. Wskazuje to na bardzo pilną potrzebę uregulowania przepisów dotyczących planowania przestrzennego, w tym lokalizacji farm wiatrowych. Problem jest złożony i trudny.

1.7.2.2.2. Energetyka solarna

Instalacje energetyki solarnej w województwie kujawsko-pomorskim mają w większości charakter rozproszony. Zainstalowane kolektory słoneczne wykorzystywane są głównie do podgrzewania wody w budynkach zabudowy mieszkaniowej, przemysłowej czy użyteczności publicznej. W niewielkim zakresie energia słoneczna wykorzystywana jest do zasilania sygnalizacji świetlnej, podświetlania znaków drogowych lub parkometrów. Małe powierzchnie kolektorów słonecznych są lokalizowane w przeważającej większości na dachach i nie wpływają znacząco na stan ładu przestrzennego. Największy powierzchniowy udział tego typu instalacji występuje na terenie miast Bydgoszczy, Chełmna, Ciechocinka, Grudziądza, Lipna i Torunia⁴³. Znaczne zmiany na powierzchni ziemi wprowadzane są przez wielkopowierzchniowe farmy fotowoltaiczne, których wizualny wpływ na stan ładu powierzchniowego można w pełni ocenić z „lotu ptaka”.

Największa na terenie województwa kujawsko-pomorskiego farma fotowoltaiczna o mocy prawie 4 MW znajduje się na terenie gminy Czernikowo. Farma ta składa się z ok. 16 tys. modułów fotowoltaicznych, każdy o mocy 240 W, i zajmuje powierzchnię ponad 24 tys. m².

⁴³ Odnawialne źródła energii – zasoby i możliwości wykorzystania na terenie województwa kujawsko-pomorskiego 2010 r. Kujawsko-Pomorskie Biuro Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku.



Ryc. 81. Farma fotowoltaiczna w Czernikowie k. Torunia, 2015 r.

Źródło: <http://media.energa.pl/>.

1.7.2.2.3. Energetyka wodna

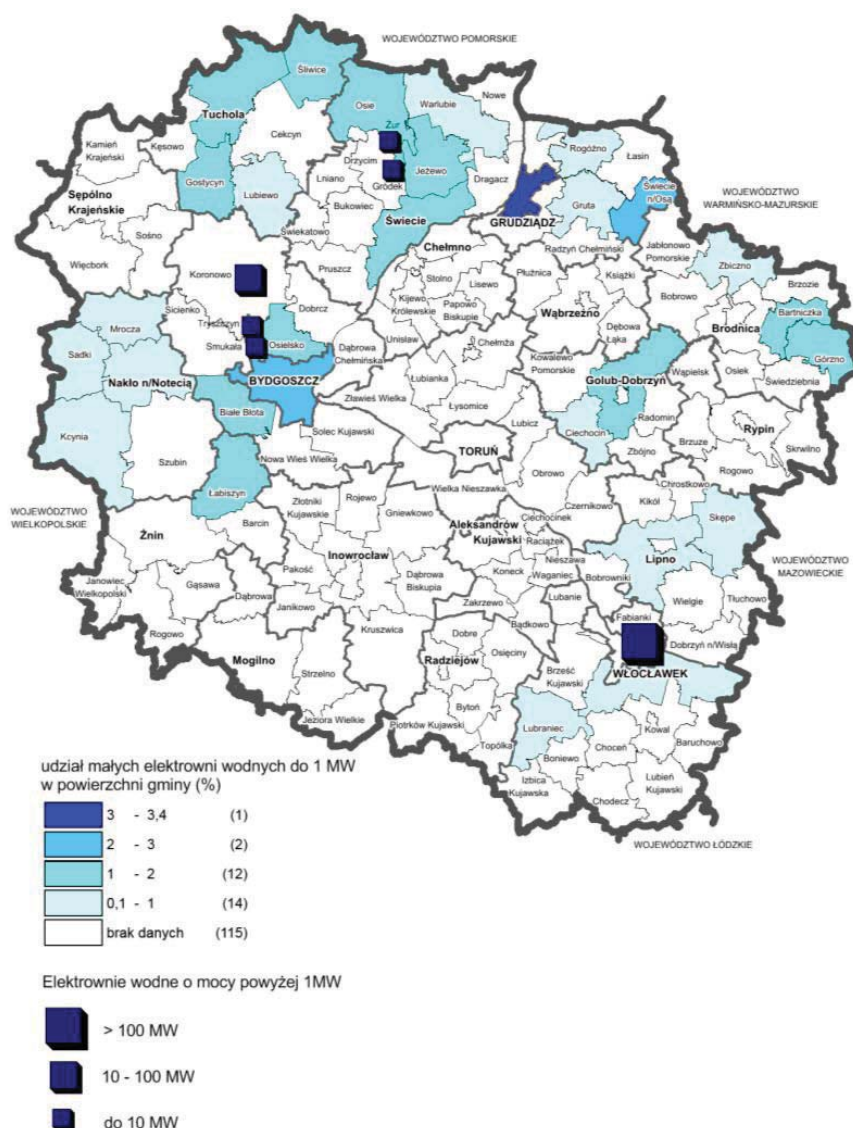
Na obszarze województwa kujawsko-pomorskiego znajduje się sześć dużych elektrowni wodnych o mocy ponad 1 MW w takich lokalizacjach jak Włocławek (największa elektrownia wodna na terenie województwa), Koronowo, Żur, Smukała, Tryszczyn i Gródek oraz 48 małych elektrowni wodnych o mocy do 1 MW (ryc. 83). Dla terenu całego województwa wyliczono wskaźnik określający udział małych elektrowni wodnych do 1 MW na 100 km² powierzchni gminy. Z analizy tej wynika, że najwyższy wskaźnik mają: miasto Grudziądz (3,4), miasto Bydgoszcz (2,3) oraz gmina Świecie n/Osą (2,1). Najbardziej znaczący wpływ na stan ładu przestrzennego mają nie same powstałe w wyniku realizacji elektrowni zbiorniki wodne (największy we Włocławku o powierzchni 7040 ha), lecz towarzysząca im infrastruktura z zaporami jako elementami dominującymi. Największe zapory wodne znajdują się we Włocławku, gdzie długość tamy wynosi 2335 m i w Koronowie drugiej co do wielkości elektrowni na terenie województwa o długości zapory 340 m. Są to znaczące dominanty przestrzenne, które wpływają negatywnie na stan ładu przestrzennego danego miejsca.



Ryc. 82. Elektrownia wodna we Włocławku

Źródło: https://pl.wikipedia.org/wiki/Elektrownia_Wodna_we_W%C5%82oc%C5%82awku.

1.7. Wpływ inwestycji energetycznych i górniczych na stan przestrzeni



Ryc. 83. Elektrownie wodne w woj. kujawsko-pomorskim

Źródło: opracowanie własne.

1.7.2.2.4. Energetyka wykorzystująca biomasę i biogaz

Energia pochodząca z biomasy w systemach indywidualnych (do ogrzewania pojedynczych zabudowań) jest wykorzystywana na terenie całego województwa i bazuje na spalaniu pelletów, brykietów, zrębków różnego pochodzenia (drewno, trociny, słoma, inne). Zbiornicze systemy grzewcze (o różnej skali, najczęściej niewielkiej, pracujące na potrzeby własne zakładów lub niewielkich skupisk zabudowy mieszkaniowej, usługowej, użyteczności publicznej itp.) wykorzystują w większości surowce pochodzenia lokalnego. Instalacje do odzysku biogazu z beztlenowego rozkładu znajdują się na składowiskach odpadów w Bydgoszczy, Zakurzewie (gm. Grudziądz), Grudziądzu, Toruniu, Rypinie i Machnacu. Na terenie województwa funkcjonują dwie biogazownie wykorzystujące biogaz rolniczy w Rypinie i Jeżewie, wytwarzające energię elektryczną z biogazu rolniczego w układzie kogeneracyjnym (wg danych Agencji

Rynku Rolnego stan na dzień 3.07.2015 r.). Wpływ tych inwestycji na stan ładu przestrzennego zależy od wielkości i rodzaju infrastruktury technicznej koniecznej do ich funkcjonowania i ma charakter lokalnego oddziaływania.

1.7.2.2.5. Energetyka geotermalna

Na terenie województwa kujawsko-pomorskiego rozwija się również rozproszona niskotemperaturowa energetyka geotermalna (pompy ciepła). Rozwój tego typu instalacji występuje w największej skali na obszarach nowej zabudowy (strefy podmiejskie, nowe budownictwo jednorodzinne miast i obszarów wiejskich) i nie ma negatywnego wpływu na stan ładu przestrzennego.

1.8. Opinie i postawy mieszkańców względem ładu przestrzennego

Ład przestrzenny jest obrazem ładu społecznego i moralnego. Nieład społeczny znajduje swój wyraz w nieładzie przestrzennym – dewastacja systemu wartości ma przełożenie na ład przestrzenny i krajobraz (Kowalewski 2012). W dalszej części opracowania przedstawiono wyniki terenowych badań socjologicznych, których celem była identyfikacja postaw mieszkańców (typologizacja) względem ładu przestrzennego oraz wskazanie najbardziej niesprzyjających łaadowi przestrzennemu zachowań społeczeństwa, w tym różnych grup interesów: inwestorów indywidualnych, deweloperów, jednostek samorządu terytorialnego. Przedstawione poniżej przypadki mogą być uważane za wstęp do badań społecznego kontekstu ładu przestrzennego.

Wstęp – uwagi metodologiczne

Cele badania

Ustalono dwa zasadnicze cele badania, względem których dokonano operacjonalizacji pytań badawczych.

Cel 1. Identyfikacja postaw mieszkańców (typologizacja) względem ładu przestrzennego oraz wskazanie najbardziej niesprzyjających łaadowi przestrzennemu zachowań społeczeństwa, w tym różnych grup interesów: inwestorów indywidualnych, deweloperów, jednostek samorządu terytorialnego.

Cel 2. Identyfikacja społecznych przyczyn dewastacji przestrzeni w województwie kujawsko-pomorskim.

Problemy badawcze

Odnoszące się do celu 1

Jak różne grupy interesariuszy odnoszą się do wartości ładu przestrzennego (JST, liderzy opinii, deweloperzy, indywidualni inwestorzy)? Jak definiują ład przestrzenny? Czym dla badanych jest nieład przestrzenny?

Czym dla nich jest ład przestrzenny, jakie są istotne z ich perspektywy składowe definicji ładu przestrzennego, jaka jest ich waga i wzajemna relacja? Jak poszczególne kategorie społeczne definiują i wartościują ład przestrzenny?

Komu i czemu ma służyć ład przestrzenny w opinii badanych? Czy w ich opinii posiada on ważne funkcje społeczne, kulturowe, gospodarcze, polityczne i inne?

Jak są kulturowo definiowane społeczne i gospodarcze granice rygoru dbania o ład przestrzenny? Czy dla utrzymania ładu architektonicznego i krajobrazowego badani są w stanie ograniczyć swoje prawa w zakresie dysponowania sposobem zabudowy gruntu? Czy istnieją tu różnice pomiędzy grupami interesariuszy i z czego one wynikają?

Czy badani posiadają wizję typu idealnego ładu przestrzennego? Czy są w stanie podawać przykłady dobrych i złych praktyk w badanym zakresie?

Jak mieszkańcy podchodzą do przestrzeni, jak ją traktują, jak przebiegają interakcje z przestrzenią.

Odnoszące się do celu 2

Kto i co w opinii grup interesariuszy negatywnie wpływa na jakość ładu przestrzennego w regionie? (instytucje, grupy, przepisy)

Które z obserwowanych zachowań w środowisku lokalnym w opinii badanych są najbardziej nie-sprzyjające ładowi przestrzennemu? (działania, normy) Kto za nie odpowiada?

Które z problemów społecznych w regionie oraz w danym typie środowiska lokalnego szczególnie zagrażają ładowi przestrzennemu? Czy istnieje sprzężenie zwrotne pomiędzy jakością przestrzeni a jakością ładu społecznego?

Czy badani potrafią przedstawić sugestie działań zapobiegających dewastacji ładu przestrzennego oraz naprawy zaistniałych przypadków dewastacji ładu przestrzennego w swojej okolicy oraz w szerszej perspektywie? Jaka jest relacja jakości tych propozycji i sugestii wobec definiowanej skali zagrożeń? (czy to, co proponują, jest adekwatne wobec definiowanej skali dewastacji?)

Jak społeczności podchodzą do przestrzeni, jak ją traktują, jak przebiegają interakcje z przestrzenią?

Metody i techniki badawcze

Podstawową metodą badawczą było instrumentalne studium przypadków. W jego ramach wykorzystano podejście socjologiczne oraz etnograficzne. Wykonano **cztery** studia przypadków.

W ramach każdego przypadku zostały wykonane m.in. 4 indywidualne wywiady pogłębione z osobami odpowiedzialnymi, aktywnie kształtującymi ład przestrzenny. Były to osoby w miarę możliwości pochodzące z różnych sektorów. Drugą część badania stanowiły 2–3-dniowe wyjazdy etnograficzne, w ramach których badacze skorzystali z takich technik, jak: obserwacja, pół-shadowing, wywiad fotograficzny, założono tu i zrealizowano również postulat metodologiczny wykonania przynajmniej 10 wywiadów swobodnych z mieszkańcami.

Wywiady pogłębione zrealizowano według następującej instrukcji: dobieramy do nich przedstawicieli lokalnych władz, najlepiej wójta lub prezydenta, burmistrza; przedstawiciela środowiska deweloperów, a gdy go w okolicy brak – osobę, która buduje właśnie dom w okolicy; przedstawiciela środowisk opiniotwórczych (wpływowa organizacja społeczna, stowarzyszenie zajmujące się rozwojem); osobę za-

angażowaną w sprawy ładu przestrzennego (np. przedstawiciela urzędu, osobę, która odbudowała lokalny zabytek, osobę zaangażowaną w ruchy prośrodowiskowe etc.)

Dobór próby

Jak wspomniano, przeprowadzono cztery studia przypadku wybranymi metodą doboru celowego miejscowości województwa kujawsko-pomorskiego, reprezentujące różne typy osadnicze:

- a) duże miasto – Toruń
- b) małe/ średnie miasto – Golub-Dobrzyń
- c) wieś podmiejska – gmina Lubicz (powiat toruński)
- d) wieś rolnicza – gmina Kęsowo (powiat tucholski)

Badania prowadzono w okresie od połowy sierpnia do połowy września 2016 roku.

1.8.1. Studium przypadku nr 1. Duże miasto – Toruń. Ład przestrzenny z perspektywy obywatelskiej

Wstęp – kilka słów o badanej społeczności oraz przeprowadzonych wywiadach

Dane Urzędu Miasta Torunia pokazują, że w mieście na dzień 30 czerwca 2016 roku 186 027 osób było zameldowanych na pobyt stały, a 5598 czasowy (UMT 2016). W ostatnim rankingu największych miast w Polsce przygotowanym przez GUS Toruń zajął szesnaste miejsce. Według stanu na dzień 31.12.2014 roku mieszkało tu 203 158 osób (GUS 2014). Mieszkańców ubywa i zgodnie z prognozą GUS do 2035 nadal będzie ubywać. Wzrosną też wskaźniki starzenia się ludności oraz feminizacji (GUS 2013).

W raporcie „Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków” Toruń znalazł się na **pierwszym miejscu rankingu jakości życia różnych grup społecznych i demograficznych w dużych miastach** [„ogólny wskaźnik jakości życia w całych próbach z lat 2005–2013 w przekroju większych miast reprezentowanych przez co najmniej 60 respondentów”, Czapiński, Panek (red.) 2014: 432]. W 2015 roku zajął miejsce piąte [Czapiński, Panek (red.) 2015: 427], w 2011 drugie, w 2009 również pierwsze [Czapiński, Panek (red.) 2014: 432]. To wyniki lepsze niż całego województwa, które zajmowało odpowiednio miejsca dziesiąte (2009), dwunaste (2011, 2013) i siódme (2015) [Czapiński, Panek (red.) 2015: 428].

W 2016 roku stopa bezrobocia rejestrowanego wynosi od 6% do 7% i jest niższa od bezrobocia krajowego i innych powiatów województwa (z wyjątkiem Bydgoszczy) (WUP Toruń 2016).

W tym raporcie nie ma miejsca na wyczerpującą charakterystykę stosunku mieszkańców Torunia do przestrzeni. Dlatego dane zebrane przeze mnie warto uzupełnić analizami z innych znanych mi opracowań dotyczących przestrzeni Torunia. Część z nich współtworzyłam (Billert, Dominiak 2012; Bielska 2015; Bielska, Hoffman 2014; Korasiewicz, Leszczyński 2012).

W ramach tego badania wywiady pogłębione przeprowadzono z pracownikiem Urzędu Miasta, rzeczniczką prasową znanego dewelopera lokalnego oraz wieloletnim aktywistą ruchów miejskich. Wszystkie rozmowy przeprowadziłam 22 września 2016 roku w Toruniu. Trwały od pół godziny do dwóch godzin. Respondenci zajmują się tematem przestrzeni od 7 do 10 lat. W raporcie zakodowani są (nie po kolei) numerami R1, R2 i R3. Wywiady koncentrowały moją uwagę na kilku szczególnie ciekawych terenach

miejskich, pokazujących sposób kształtowania ładu przestrzennego, tam więc starałam się robić zdjęcia i rozmawiać z mieszkańcami. Rozmowy z mieszkańcami nazywam tu „Rozpytkami” i jeśli je cytuję, to dopisuję odpowiedni numer, na przykład „Rozpytka 1”.

Definiowanie i wartościowanie ładu przestrzennego

Ład przestrzenny jest pojęciem **znanym specjalistom** i osobom zainteresowanym zawodowo lub społecznie kształtowaniem przestrzeni (architektom, planistom, urzędnikom, twórcom prawa, aktywistom). Dla przeciętnego mieszkańca to termin tylko ogólnie zrozumiały. Ład przestrzenny to **harmonia i funkcjonalność**. Ma służyć (przynajmniej w założeniach) ogólnie rozumianym mieszkańcom miasta.

Ład przestrzenny, czyli, powiedzmy, przestrzeń urządzona w sposób harmonijny, czyli (zastanowienie) taka, w której człowiek, powiedzmy, dobrze się czuje, dobrze funkcjonuje, są spełnione wszystkie jego potrzeby, potrzeby takie i społeczne, i domowe (R3).

Dla mnie ład przestrzenny to jest uporządkowanie pewnej przestrzeni tak, by nie tworzyła barier, problemów dla właśnie wszystkich grup interesariuszy, więc jest to pewne uporządkowanie tej przestrzeni, by tworzyła pewną harmonię i całość, która będzie przyjazna dla różnych grup, które w tej przestrzeni funkcjonują (R1).

Pojęcie ładu przestrzennego to normatywne ujęcie przestrzeni, jej celów i funkcji. Jest więc **nieproblematyczne w zakresie ocen** – trudno nie cenić ładu przestrzennego, tak jak trudno nie cenić bezpieczeństwa w mieście. Ład przestrzenny „poprawia jakość życia” (R3). To, co kryje się za tak ogólnym pojęciem w rozumieniu różnych grup interesariuszy, jest już odrębnym tematem i tutaj trudno o spójność ocen.

Nie każdy specjalista używa tego pojęcia. Ze względu na nieprzejrzystą dla przeciętnego odbiorcy (mieszkańców, trzeciego sektora, urzędników) definicję prawną ładu przestrzennego część aktorów społecznych decyduje się na zmianę nazwy na „**zarządzanie przestrzenią**”. Takie ujęcie pozwala skupić uwagę nie tyle na efekcie, ile na procesie osiągania tego efektu, w szczególności aktywizującym i dającym głos słabszym aktorom (mieszkańcom). Umożliwia uniknięcie „nowomowy ustawowej” (R2).

„Przeszkadzacz” – granice i ograniczenia dbania o ład przestrzenny

Podstawową trudnością w łączeniu i godzeniu, nierzadko sprzecznych, interesów aktorów związanych z danym terenem, są **braki miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich nieprecyzyjność**. Brak takich planów to pole do uznaniowych decyzji przy ustalaniu warunków zabudowy. Tworzyć to może „przestrzenie zabudowane zbyt ciasno lub zupełnie niezagospodarowane” (R1).

Problematyczne mogą też być dla deweloperów **nieprzewidywalne i niekonsekwentne decyzje konserwatora zabytków**. Ten ostatni może bowiem za „etap w modernizmie” uznać „zwykłą stodołę” (R1, komentarz dotyczący budynku dawnego kina Grunwald). Osią sporą staje się wtedy definicja zabytku. Przykładami niekonsekwentnych decyzji konserwatora mogą też być kamienica przy ulicy Podmurnej 52 („obrzydliva przybudówka” – R1). Wpis do rejestru zabytków może być zresztą także narzędziem aktywistów, służącym zabezpieczeniu terenu przed jakimikolwiek nowymi inwestycjami – tak stało się w przypadku Bydgoskiego Przedmieścia. Zorganizowani mieszkańcy zainteresowani pewnym terenem mogą wykorzystać takie ścieżki działania, gdy nie podejmuje się z nimi dialogu.

Z perspektywy mieszkańców i aktywistów kluczową barierą dbania o ład przestrzenny będzie **konflikt interesów**. Zgodnie z diagnozą jednego z aktywistów w Toruniu kluczem do wyjaśnienia złej, a właściwie braku, polityki zarządzania przestrzenią i nadmiernej otwartości na potrzeby lokalnych (nie zewnętrznych) deweloperów, kosztem interesów mieszkańców, są powiązania między władzami miasta a wybranym deweloperem w mieście. Konflikt interesów dotyczy tu wykorzystywania stanowiska publicznego do wspierania interesów konkretnej branży; wydanie zgody na budowę osiedla w szczerym polu zobowiązuje gminę do dopłacania do prywatnego biznesu przez doprowadzenie dróg i mediów (R2). Podobno przygotowywana jest już mapa przypominająca Warszawską Mapę Reprywatyzacji⁴⁴.

Barierą dbania o ład przestrzenny może być też **brak wzorotwórczej roli gminy**, która obecnie „świadomie doprowadza swoje budynki do ruiny” (R2), pozwala niszczyć zabytkowym kamienicom, co z czasem pozwala zawnioskować o rozebranie budynków. Taki sposób „dbania” o przestrzeń staje się dla deweloperów sygnałem, że można pozyskiwać przestrzeń pod budowę poprzez działania na granicy legalności. Wśród zainteresowanych tematem mieszkańców Torunia powtarza się zresztą pogląd o celowych podpaleniach kamienic na Bydgoskim Przedmieściu (Rozpytka 6, Rozpytka 7).

Z perspektywy deweloperów i władz miasta barierami są, rzecz jasna, **protesty mieszkańców**, które zwykle utrudniają, ale niekoniecznie zupełnie blokują budowy.

Blokadą dla ładu przestrzennego mogą być sami **deweloperzy**, którzy „uważają, że stanowią podstawowe, kluczowe ogniwo w kreowaniu przestrzeni miasta”, „nie rozumieją swojej podrzędnej roli w zarządzaniu przestrzenią” i nadrzędnej roli samorządu, tego, że są „zwykłym biznesem” (R2).

Wśród przeszkód wymieniono też odmienne gusta (poczucie estetyki) i bariery finansowe.

Czy nieład przestrzenny przeszkadza ludziom? Redefiniowanie ładu przestrzennego, konflikty

Zarówno nieład, jak i ład przestrzenny to pojęcia normatywne. Ich stosowanie wymaga odniesienia do kategorii oceny takich jak funkcjonalność czy estetyka. Można postawić tezę, że konflikt zróżnicowanych wizji ładu przestrzennego jest szczególnie widoczny wtedy, gdy mieszkańcy jakiejś okolicy decydują się na protest przeciwko jakiejś zmianie. W Toruniu najnowszym przykładem takiego protestu są działania mieszkańców osiedla „Winnica II”.



Ryc. 84. Lokalizacja Winnicy II (Toruń)

Źródło: <https://www.google.pl/maps>.

⁴⁴ <http://miastojestnasze.org/warszawska-mapa-reprywatyzacji>, dostęp: 20.06.2016 r.

Mowa tu o niewielkim obszarze przy ulicy Winnica, za tak zwanym „nowym mostem”. To obszar działek przebudowanych z czasem na domy stałego zamieszkania (tak zwana „samowola budowlana” – R1).



Ryc. 85. Przykładowa zabudowa Winnicy II (po lewej) i nowe osiedle z obszaru Winnicy I (po prawej)

Najstarsi mieszkańcy żyją tam od kilkudziesięciu lat, pomimo tego, że nie są właścicielami gruntów, ale dzierżawcami. Dzierżawy odnawiane są co roku. W ostatnich dniach (20 września) mieszkańcy tego osiedla, wspierani przez lokalnych aktywistów (Inicjatywa Anarchistyczna i Partia Razem) protestowali przed CKK Jordanki w czasie Forum Inteligentnych Miast i Nowoczesnych Technologii, sprzeciwiając się planom wysiedlenia i budowy nowych osiedli mieszkaniowych. Przygotowano hasła „Zostawcie nasze domy”, „Uwłaszczenie dla Winnicy” i „Najpierw ludzie, potem zyski” (zob. Kaczyńska 2016). Obecni mieszkańcy nie mają dostępu do bieżącej wody, a teren, który zamieszkują, jest atrakcyjny inwestycyjnie (dobry dojazd, widok na rzekę). Zabudowanie tego obszaru jest w interesie inwestorów, którzy już w dłuższej części Winnicy (po drugiej stronie mostu im. Zawackiej) wybudowali kilka zamkniętych osiedli.

Protesty zaczęły się już wcześniej. Dla przykładu, w czerwcu protestowano na sesji Rady Miasta (Toruń 2016)⁴⁵. Obecna zabudowa jest chaotyczna i trudno uznać, że spełnia jakiekolwiek kryteria definicyjne ładu przestrzennego: począwszy od estetycznych, skończywszy na zaspokojeniu podstawowych potrzeb mieszkańców. To, co dla jednej ze stron (władze miasta, deweloper) jest uporządkowaniem przestrzeni [nowe, świetnie położone bloki dla tych, których stać na zakup mieszkań zastępujące to, co „psuje widok z mostu” (Rozpytka 1)], dla innych jest odebraniem prawa do zamieszkiwania w stałym miejscu (zaspokojenie potrzeb społecznych, bezpieczeństwa bytowego). Tym samym może być to dzielenie mieszkańców na różne kategorie, przy czym ci, którzy posiadają coś na własność, mają więcej praw [na przykład mieszkańcy Rudaka po drugiej stronie Wisły, gdzie zamontowano ekrany akustyczne (Rozpytka1)], a dzierżawcy stają się **mieszkańcami drugiej kategorii**.

Część mieszkańców ulicy Winnica uważa, że wiele miejscowych, istniejących budynków jest zadbanejszych i wpisuje się w krajobraz lepiej niż ciąg projektowanych bloków. W pomysłach na zagospodarowanie okolicy wskazuje się niepożądaną, nieuporządkowaną zabudowę, podczas gdy zabudowa „uporząd-

⁴⁵ Zob. również video: <https://www.youtube.com/watch?v=GFGvWpTX1zo>, dostęp: 25.06.2016 r.

kowana” – zgodnie z przedstawianymi planami – doprowadzi do zabetonowania tego obszaru. Mówi się o estetyce, a w praktyce zamierza się zniszczyć las łęgowy itp. Tak naprawdę wielu ludzi (nie licząc mieszkańców nowej Winnicy) nie tyle nie chce, aby ten teren pozostał nieuporządkowany, co nie chce zabetonowania terenu oraz zniszczenia przyrody. I może właśnie w tym kierunku powinno iść nowoczesne i zrównoważone myślenie o ładzie przestrzennym i przyjaznym otoczeniu? – pytają mieszkańcy. Powstaje zatem dylemat: co jest ważniejsze i co lepiej wypełnia kryteria ładu: nieuporządkowany obszar zieleni czy teren planowo zabetonowany?

Innym ciekawym przykładem konfliktu o ład przestrzenny w Toruniu jest przypadek budynku po zakładach TORPO przy ulicy Żwirki i Wigury.



Ryc. 86. Po lewej – budynek po TORPO, po prawej – widok na budynek TORPO z perspektywy ulicy między domkami jednorodzinnymi

Budynek jest przedmiotem konfliktu między inwestorem a mieszkańcami domków jednorodzinnych sąsiadujących z planowaną inwestycją. Planowana rozbiórka budynku i budowa siedmiu pięciopiętrowych bloków zmobilizowała mieszkańców do protestu i założenia stowarzyszenia „Nasze osiedle bez bloków” (<https://www.facebook.com/naszeosiedlebezblokow/>, dostęp: 25.07.2016 r.). Stowarzyszenia zaskarżyło przygotowane przez Urząd Miasta warunki zabudowy (teren nie ma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) i doprowadziło do odrzucenia tych warunków przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze. Mieszkańcy obawiają się braku dostępu do światła oraz nadmiaru parkujących aut i zwiększenia ruchu samochodowego. Oczekują niższych budynków – na przykład takich jak dwupiętrowe bloki na osiedlu JAR.

O ile dla inwestora obecnie problemu nie ma, gdyż spełnione są wymogi prawne projektu, o tyle dla mieszkańców jest to zakłócenie funkcjonalności przestrzeni. Są jednak w stanie zgodzić się na bloki, tylko że niższe (co nie tylko pasuje bardziej do dominującej w tym terenie niskiej zabudowy, ale też wiąże się z mniejszym napływem nowych mieszkańców). Jak to ujęła jedna z respondentek: „Żądza pieniądza może być i jest często destabilizatorem wdrażania ładu” przestrzennego (Rozpytka 5). Inna zaś uznała protesty mieszkańców za irracjonalne zachowanie, gdy nie pozwala się na nową inwestycję, bo ludzie się do czegoś „przyzwyczaili” i „zburzy im ona poczucie ładu” (R1).

Mieszkańcy Torunia (Akcja Obywatelska Ratujmy Nasze Stawy) uczestniczyli też aktywnie w procesie tworzenia planu zagospodarowania przestrzennego dla trasy Średnicowej w okolicach osiedla Świętopełka, broniąc istnienia lokalnych stawów i mieszkających tam zwierząt. Zresztą skutecznie (Lietz 2009)⁴⁶.

Typ idealny ładu przestrzennego

Wielu pytanym przeze mnie osobom łatwo było skupić się na przykładach negatywnego kształtowania przestrzeni (budynek ZUS przy Mickiewicza, kradnących przestrzeń grodzienią osiedli na Bydgoskim Przedmieściu, planach tworzenia getta socjalnego na Glinkach). W mieście nie brakuje jednak przestrzeni przynajmniej posiadających jakieś cechy pozytywne. W tej kategorii pojawiła się fontanna Cosmopolis (jako miejsce dobrze zarządzane i uczęszczane), nowa część Bulwaru Filadelfijskiego (wielofunkcyjne, rekreacyjne), osiedle JAR jako przykład nie tylko dbania o estetykę, niską zabudowę, ale i o kontakt z przyrodą (wykreowaną na potrzeby osiedla – typu hiperzielone trawniki, drzewa jak spod linijki i niewykreowaną – bliskość lasu). Jednocześnie ten sam JAR bywa krytykowany za przykład polityki rozlewania (*sprawling*) miasta czy za niespójność architektoniczną (osiedle było i jest budowane przez kilku wykonawców, w tym MSM i TBS, którzy nie uzgadniali swoich planów), a Bulwar za zachowawczość (R2). Za niespójność można też krytykować osiedle przy Rondzie Pokoju Toruńskiego, budowane i grodzone przez kilku różnych deweloperów, których projekty nie były uzgadniane. Wśród dobrych przestrzeni wymieniono również Centrum Kulturalno-Kongresowe Jordanki (i salę, i otoczenie). Wyjaśnieniem stworzenia tak dobrej przestrzeni ma być przeprowadzenie nienadzorowanego przez prezydenta konkursu międzynarodowego.



Ryc. 87. Po lewej – jeden z budynków Osiedla JAR w części wybudowanej przez dewelopera i należącej obecnie do wspólnoty mieszkaniowej; po prawej – budynek na Osiedlu JAR w części wybudowanej przez TBS

⁴⁶ Zob. również: https://www.youtube.com/watch?v=_huDYLoc3C0, dostęp: 30.06.2016 r.

Idealny ład przestrzenny to taki, który opiera się na istniejącym, spójnym i konsekwentnie stosowanym prawie, w tym w szczególności planach zagospodarowania przestrzennego, oraz kreowany w formule partycypacyjnej z udziałem wszelkich interesariuszy na zasadzie równości interesów. W tym sensie jest kolektywnie zarządzanym dobrem wspólnym (publicznym). Jest elementem realizowania tego, co w ruchach miejskich nazywane jest „prawem do miasta”, a w ramach ruchu lokatorskiego „mieszkanie prawem, a nie towarem”.

Zakończenie – sugerowane działania na rzecz poprawy świadomości społecznej w badanym zakresie

W przedstawionym w tym raporcie rozumieniu ładu przestrzennego pytanie o ewentualną poprawę świadomości społecznej jest zbyt wąsko postawione. Zapytałabym w tym miejscu, **jakich zmian w organizacji procesów społecznych, a więc w relacjach między aktorami społecznymi w kształtowaniu nowych lub zmianie istniejących przestrzeni, należałoby oczekiwać**. Jeden z respondentów przedstawił taki plan w punktach:

- Całkowita zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania w Toruniu – „przewrócenie go do góry nogami” (R2), dopasowanie do obecnych oczekiwań mieszkańców, być może na wzór Niemiec, gdzie miasta nie planują swojej przestrzeni, dzieje się to na wyższym poziomie administracyjnym; przeprowadzenie wielkiej debaty ogólnomiejskiej nad planami rozwoju Torunia,
- uchwalenie wszystkich planów zagospodarowania przestrzennego w procesie uwzględniającym wszystkich interesariuszy wraz z określeniem celów i funkcji każdej przestrzeni,
- wzmocnienie roli administracji samorządowej (wizerunkowo, kompetencyjnie, finansowo – porównaj gdańskie Biuro Rozwoju Miasta),
- sprawienie, by to gmina prowadziła narrację na temat przestrzeni i krajobrazu, przyjęcie przez prezydenta funkcji osoby tworzącej „ramy zgody”, w których wiadomo, że każdy musi ustąpić, w tym wykorzystywanie narzędzi partycypacji takich jak konkursy na zrównoważone osiedle (jak we Wrocławiu) czy na miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego,
- zarządzanie przestrzenią, w tym np. zatrudnienie plastyka miejskiego.

1.8.2. Studium przypadku nr 2. Małe miasto – Golub-Dobrzyń. Ład przestrzenny z perspektywy kulturowej

Wstęp

Golub-Dobrzyń to nieduże (13 300 osób) miasto leżące w północno-wschodniej części województwa kujawsko-pomorskiego. Jest specyficznie położone w pradolinie rzeki Drwęcy. Na ład przestrzenny miasta wpływa także specyficzna historia tego miejsca. Początkowo centralną jednostką był zogniskowany wokół zamku Golub, dla którego Dobrzyń stanowił początkowo jedno z przedmieść. Pęknięcie nastąpiło wraz z III Zaborem, w ramach którego Golub znalazł się pod panowaniem pruskim, a Dobrzyń rosyjskim. W okresie międzywojennym Drwęca przecinająca miejscowości stanowiła granicę województw, a po II wojnie światowej powiatów. Dopiero w 1951 roku decyzją administracyjną nastąpiło scalenie tych dwóch miejscowości w jeden organizm miejski. Ten rys historyczny jest o tyle ważny, że bezpośrednio odnosi się do charakteru ładu przestrzennego w badanej miejscowości. Mają na niego wpływ trzy główne elementy: położenie w dolinie Drwęcy, oddziaływanie zamku, tło historyczne. Golub-Dobrzyń jest miastem rozsynchronizowanym, wyraźnie oddzielonym rzeką na dwie części – kompleks starówki

oraz przestrzeń przemysłowa w dawnym Golubiu oraz część mieszkalna i usługowa położona na terenie Dobrzynia.

Jednocześnie na przestrzeń Golubia-Dobrzynia wpływają typowe dla małych miast procesy depopulacji, ucieczki młodych, wygaszania społecznych i kulturowych funkcji miasta, ograniczania infrastruktury społecznej i usługowej, przenoszenie się części mieszkańców na obszary wiejskie, bezrobocie nieco wyższe (13%) niż średnia dla kraju. Golub-Dobrzyń jest miastem, które niewątpliwie ma niemały potencjał przestrzenny. Częściowo zrewitalizowany kompleks starego rynku, zamek, bulwar nad rzeką Drwęcą, duża liczba zabytkowych budynków (część golubska), spójna przestrzennie i oryginalna starówka oraz otoczenie samego miasta (szczególnie w osi wschód–zachód). Golub-Dobrzyń jest także ważnym ośrodkiem administracyjnym: znajduje się w nim siedziba miasta, gminy oraz powiatu. Zwiększa to pulę miejsc pracy oraz przyciąga szereg działań i inwestycji (budynki administracji, lokalne rynki, wydarzenia), które wpływają na przestrzeń.

Na potrzeby badania w mieście przeprowadzono badanie etnograficzne w wykorzystaniem technik wizualnych, uzupełniono je przez techniki: wywiadu swobodnego z mieszkańcami oraz wywiadów pogłębionych z: przedstawicielem urzędu miasta, działaczem organizacji pozarządowej, mieszkańcem, który zbudował swój dom.

Ład przestrzenny w Golubiu-Dobrzyniu

Ład przestrzenny w Golubiu-Dobrzyniu jest rozsynchronizowany. Wyraźnie widać podział na starszą, momentami zaniedbaną, ale też wizualnie atrakcyjną część skupioną wokół starówki oraz nowszy, bardziej chaotyczny, ale też intensywniej zagospodarowany rejon dawnego Dobrzynia. To są dwa typy przestrzeni uporządkowane według skrajnie odmiennej logiki. Mamy w nich do czynienia z różnym typem ładu oraz efektami, które on przynosi.



Ryc. 88. Dwa rynki i dwa typy ładu przestrzennego w Golubiu-Dobrzyniu

Źródło: fotografia Wojciech Goszczyński.

W starszej części miasta przestrzeń podporządkowana jest tradycji. Został zachowany układ ulic starówki oraz znaczna część tkanki architektonicznej. Obszar uporządkowany jest przed dwa główne punkty – stary rynek oraz zamek, ogranicza go z kolei rzeka Drwęca. Część starówki została poddana procesom rewitalizacji – odnowiono fasady budynków, nawierzchnię, oznakowania, Urząd Miasta zadbał o przygotowanie infrastruktury rynku (kwiaty oraz ławki). Warto również zwrócić uwagę na zagospoda-

rowanie rzeki Drwęcy w tej części miasta. Przygotowano bulwar oraz sieć małych parków, wykorzystując walory rzeki. Jednocześnie jest to przestrzeń momentami zaniedbana – mieszkańcy wskazują na wygaszanie społecznych oraz ekonomicznych funkcji przestrzeni. Brakuje sklepów, instytucji użyteczności publicznej, aptek, przychodni. Ta część miasta sprawia wrażenie „zamrożonej w czasie”. Problemem jest także zły stan części budynków i ulic. Zdaniem badanych Golub-Dobrzyń jest klasowo podzielony – na biedniejszą część wokół starówki i bogatszy fragment dobrzyński. Te dysproporcje widać w przestrzeni. Co prawda mieszkańcy wydają się dbać o estetykę własnych podwórek (np. dobrze utrzymane ogrody). Wyraźny w tej części jest jednak podział na obszary poddane instytucjonalnej rewitalizacji (przestrzeń starówki) oraz pozbawione wsparcia peryferia.



Ryc. 89. Golub – poza starówką

Źródło: fotografia Wojciech Goszczyński.

Ład przestrzenny tej części miasta zaburzają też przestrzenie niewykorzystane. Niezagospodarowane, zarosnięte place, ogrodzone nieużytki negatywnie wpływają na estetyczną spójność obszaru. Analizując ład przestrzenny tej części miasta, należy zwrócić uwagę na „wypchnięcie” działalności ekonomicznej poza jego obręb. Zdaniem badanych była to świadoma decyzja byłych liderów, którzy uznali, że ulokowanie większych przedsiębiorstw w bezpośredniej bliskości starówki może negatywnie wpłynąć na jej odbiór. Jeśli na wyrażnie gorszy stan uboższych dzielnic nałożymy niewielkie nasycenie podmiotami ekonomicznymi i społecznymi to rysuje nam się skala problemu. Jako przykład można wskazać bazę noclegową – w Golubiu w tej chwili tylko dwa podmioty oficjalnie oferują miejsca noclegowe.

Przejsie 200 metrów i przekroczenie rzeki Drwęcy przenosi nas w zupełnie inne miejsce. Ład przestrzenny części dobrzyńskiej jest bardziej chaotyczny, nie jest tak zorganizowany. Pojawiają się typowe osiedla domków jednorodzinnych. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dość restrykcyjnie określa kubaturę i standard nowych budynków. Jednocześnie poza kontrolą znajdują się blokowiska i starsze osiedla. Pojawiają się też firmy, banery reklamowe – miasto w tej części ożywa, ale staje się też mniej uporządkowane. Istotnym elementem kształtującym ład przestrzenny tej części jest droga krajowa, stanowiąca główną arterię miasta. Na obrzeżach znajdują się: targowisko i stadion sportowy. Stanowią

one istotny element przyciągający okoliczną ludność. Ta część miasta jest zdecydowanie mniej estetyczna: przestrzeń podporządkowana jest funkcjom ekonomicznym i administracyjnym. Charakterystyczne są też wyraźnie wydzielone obszary zajęte przez domy jednorodzinne, oddzielające ludność o różnych statusach ekonomicznych.

Dobrzyńska część miasta jest mniej zadbane, widać w niej mniejsze przywiązanie do estetyki i znaczenia ładu przestrzennego (poza osiedlami nowych domów jednorodzinnych). Obszar podporządkowany jest ekonomicznym i administracyjnym funkcjom miasta. Pojawia się też brak dbałości o spójność architektoniczną i kolorystyczną miasta i to pomimo dość restrykcyjnego planu zagospodarowania przestrzennego.

Znaczenie ładu przestrzennego dla badanych

Badani mieli problem z definicją i określeniem znaczenia ładu przestrzennego. Można było zaobserwować dwa rodzaje podejść. Pierwsze odnosiło się do zagospodarowania i estetyki podwórek – było to podkreślenie roli indywidualnych decyzji mieszkańców w kształtowaniu ładu. Drugi typ wypowiedzi odnosił się do miejscowości jako całości i bliższy był definicyjnemu postrzeganiu ładu przestrzennego.

W tym miejscu należy bardzo wyraźnie podkreślić, że dla badanych ład przestrzenny **nie był** istotnym elementem funkcjonowania miasta. Zdawali sobie oni sprawę z tego, że jego kształtowanie jest narzucone administracyjnie. W wywiadach pojawiały się jednak wyraźne sugestie, że nie ma on większego wpływu na jakość życia w badanej miejscowości. Co więcej, udzielający wywiadu oraz przepytывani mieszkańcy wskazywali, że zbyt restrykcyjne podejście do ładu przestrzennego może być hamulcem rozwoju miasta. Wykorzystywano dwa typy argumentacji. Zarówno obserwacja, jak i wywiady wskazują na wysokie wartościowanie prawa do indywidualnych decyzji dotyczących min. ładu przestrzennego. Idea zarządzania przestrzenią zakłada pewien stopień poddania się zewnętrznym rygorom, normom, które określają, jak możemy wykorzystywać przestrzeń. Dla części badanych jest to problemem. Traktują oni to jako nieuzasadnioną ingerencję w indywidualną wolność, prawo do decydowania o własnym losie. Kontrowersje wzbudza miejski plan zagospodarowania przestrzeni, który określa standardy zabudowy. Do rangi legendy urastają opowieści o tym, że urzędnicy roszczą sobie prawo do określania koloru dachówki. Jest to podejście dość typowe w Polsce⁴⁷, wspólna wizja przestrzeni nie znajduje tu oparcia w systemie aksjonormatywnym mieszkańców. Przegrywa z prawem do zarządzania własnością w sposób nieskrępowany. Jest to chyba jeden z ważniejszych wniosków płynących z badania w Golubiu-Dobrzyniu. Mieszkańcy oraz liderzy społeczności traktują ład przestrzenny jako coś dodatkowego, element niezbyt istotny lub wręcz narzucony poprzez niezrozumiałe prawo. Wydaje się, że dla mieszkańców istnieje przepaść między własnym podwórkiem, za które odpowiadają i przy którym pracują, a przestrzenią wspólną pozostającą w gestii miasta, które powinno nią zarządzać). Nie ma pasa transmisyjnego łączącego przestrzeń indywidualną, przestrzeń publiczną oraz ład przestrzenny. Pewnym problemem jest także wskazywany przez respondentów brak zakorzenionych tradycji, wzorów zarządzania przestrzenią. O ile część golubska uporządkowana jest przez starówkę i zamek, o tyle w Dobrzyniu i w nowych osiedlach pod miastem trudno wskazać obowiązujący wzór, algorytm zarządzania przestrzenią.

⁴⁷ Opisuje je np. Filip Springer w książce pt. *Wanna z Kolumnadą*.



Ryc. 90. Golub-Dobrzyń – zaburzenia ładu w wydaniu klasowym

Źródło: fotografie Wojciech Goszczyński.

Na niską ocenę znaczenia ładu przestrzennego przez badanych miał także zgłaszany, zarówno przez mieszkańców, jak i liderów społeczności, problem blokowania (zdaniem respondentów) inwestycji w związku z obszarami NATURA 2000 w okolicach miasta oraz zabytkowym charakterem starego miasta. Mieszkańcy zabytkowej części wskazują na brak inwestycji, blokowanych, ich zdaniem, przez konserwatora zabytków oraz wygaszanie tej części miasta. Z kolei osoby budujące na obszarach chronionych zwracają uwagę na ograniczenia w swobodzie realizacji inwestycji oraz dość męczący proces uzyskiwania administracyjnej zgody na działanie.

Te dwa elementy: podkreślenie znaczenia prawa jednostki do kształtowania ładu przestrzennego oraz postrzeganie go jako hamulca inwestycji musi prowadzić do **niskiego wartościowania** roli uporządkowania przestrzeni. Badani mieszkańcy nie byli w stanie powiązać ładu przestrzennego na poziomie całego miasta z jakością życia. Ograniczali jego znaczenie do estetyki własnych domów. Brak spójnych, nieformalnych i zakorzenionych w społeczności ram, logiki uporządkowania przestrzeni dodatkowo wzmacnia chaotyczny charakter ładu w Golubiu-Dobrzyniu.

Konflikty wokół ładu przestrzennego

Niskie wartościowanie ładu przestrzennego nie oznacza, że nie stanowi on w Golubiu-Dobrzyniu zarzewia konfliktów pomiędzy mieszkańcami oraz instytucjami samorządowymi. W trakcie badania udało nam się zaobserwować trzy takie sytuacje: pierwsza z nich dotyczyła wykorzystania starówki, druga ogniskowała się wokół drogi budowanej pod miastem, trzecia związana była z planami wycięcia fragmentów miejskiego lasu.

Jeden z ciekawszych przypadków konfliktu o przestrzeń dotyczył miejskich planów zagospodarowania rynku w Golubiu poprzez jego rewitalizację oraz wykorzystanie do organizacji miejskich imprez plenerowych. Spotkało się to z bardzo wyraźną krytyką mieszkańców tej części miasta, którzy nie życzyli sobie głośnych koncertów i wydarzeń w bezpośrednim sąsiedztwie. Ostatecznie urząd musiał zrezygnować z planów, a miejskie imprezy zostały przeniesione poza miasto.

Przykład konfliktu wokół drogi w Antoniewie pokazuje z kolei na zindywidualizowane zachowania mieszkańców. Problem pojawił się momencie prób zagospodarowania i poszerzenia jednej z dróg gminnych, mieszkańcy, którzy wnioskowali o zmianę i mieli na niej skorzystać, nie zgodzili się na to, ostatecznie dokonano sądowego wywłaszczenia.

Trzeci, najgłośniejszy z przypadków, dotyczył planów przekształcenia miejskiego lasu w tereny inwestycyjne. Próba zmiany planu zagospodarowania przestrzeni doprowadziła do powołania obywatelskiego komitetu obrony lasu oraz zaangażowała mieszkańców oraz urzędników w konflikt.

Każdy z tych trzech przykładów ma jedną wspólną cechę, która prowadzi nas do następnego punktu tego opracowania.

Mechanizmy wdrażania ładu przestrzennego

Niskie wartościowanie ładu przestrzennego przez mieszkańców oraz specyficzny model funkcjonowania samorządu gminnego prowadzą do specyficznego modelu kształtowania ładu przestrzennego. Mieszkańcy angażują się tylko wtedy, gdy dotyczy to ich podwórka lub w sytuacji ostrego konfliktu. Poza tymi dwoma sytuacjami to Urząd Miasta odpowiada i jest wskazywany jako organ odpowiedzialny za kształtowanie ładu przestrzennego. Praktycznie nie występują mechanizmy partycypacji, współuczestnictwa i angażowania się w przestrzeń Golubia-Dobrzynia. Co więcej, wydaje się, że jest to zjawisko wzmacniane z dwóch stron. Przykład konfliktu wokół lasu, w ramach którego Urząd Miasta uznał, że proste mechanizmy *quasi*-konsultacyjne wystarczą, żeby uznać postulat włączenia społeczności (sic!) w planowanie za wystarczający. Z drugiej strony, badani urzędnicy i działacze organizacji pozarządowych wskazują, że mieszkańcy oczekują, że to urząd zajmie się planowaniem przestrzeni, nie wykazując jednocześnie inicjatywy ani chęci formalnego lub nieformalnego angażowania się we wspólne projekty. Relacje wokół ładu przestrzennego mają zatem charakter kliencki, a nie obywatelski. W trakcie wywiadów pojawiał się też problem dewastacji miejsc i przestrzeni odnowionych przez miasto. Sugerowałoby to brak poczucia odpowiedzialności za miejsce, przywiązania do niego, ale też problem w relacjach mieszkańcy–samorząd lokalny.



Ryc. 91. Golub-Dobrzyń, przestrzeń prywatna vs przestrzeń publiczna

Źródło: fotografie Wojciech Goszczyński.

Wydaje się, że mieszkańcom nieco brakuje ducha miejsca, *genius loci*, ale też poczucia wspólnoty i współodpowiedzialności za miejsce, w którym na co dzień żyją. Kwestia ładu przestrzennego to nie tylko zestaw przepisów, ale przede wszystkim zakorzeniona wizja tego, jak powinna wyglądać społeczność. Brak tego zakorzenienia będzie powodował, że ład przestrzenny stanie się tylko zestawem skodyfikowanych norm, egzekwowanych przez administrację publiczną, ale bez większego wpływu na samą społeczność. Dlatego trudno mówić w przypadku badanych o typie idealnym ładu – ich oczekiwania ograniczają się do tego, że ma być estetycznie, bez refleksji, co tak naprawdę to oznacza.

Zakończenie

Podsumowując kwestię ładu przestrzennego w Golubiu-Dobrzyniu, należy zastanowić się nad możliwościami zmiany podejścia mieszkańców. Przede wszystkim trzeba zastanowić się nad możliwością zaprojektowania mechanizmów, narzędzi włączających społeczność w proces planowania i przekształcanie przestrzeni. Nie może się to ograniczać do jednokierunkowej edukacji prowadzonej z młodzieżą ani do mało skutecznych mechanizmów formalnych konsultacji społecznych. Dodatkowo trzeba zbudować w mieszkańcach poczucie współodpowiedzialności za ład przestrzenny oraz poczucie związku pomiędzy jej stanem a jakością życia. Warto popracować nad duchem miejsca, poczuciem dumy z przynależności i poczucia wartości całej społeczności. Biorąc pod uwagę zindywidualizowane motywacje i system wartości mieszkańców, podkreślające jednostkowe prawo do rozporządzania prywatną przestrzenią, nie będzie to zadaniem łatwym. Osoby zarządzające przestrzenią w Golubiu-Dobrzyniu muszą się też zmierzyć z fundamentalnym pęknięciem na dwie, niespójne części. Trzeba poszukać punktu wspólnego, który połączy golubską starówkę i dobrzyńskie nowe miasto. Jednocześnie należy wyraźnie uświadomić mieszkańcom, że ograniczenia związane z kształtowaniem ładu przestrzennego nie oznaczają spadku jakości życia, ale mogą stanowić jeden z ważniejszych elementów strategii promocyjnej tego zabytkowego miasta.

1.8.3. Studium przypadku nr 3. Gmina podmiejska – Lubicz. Ład przestrzenny z perspektywy instytucjonalnej

Wstęp – kilka słów o badanej społeczności oraz przeprowadzonych wywiadach

Gmina Lubicz jest najludniejszą gminą wiejską w regionie kujawsko-pomorskim. Obecnie zamieszkuje ją ponad 19,5 tys. mieszkańców (stan na sierpień 2016). Ta typowo podmiejska gmina (bezpośrednio graniczy z Toruniem) ma szereg atutów przyciągających nowych mieszkańców, głównie migrujących tu z Torunia. Należą do nich m.in. dobre połączenie drogowe z miastem, dobrze funkcjonujący system komunikacji autobusowej zintegrowany z komunikacją miejską miasta, bardzo dobrej jakości infrastruktura społeczna podnosząca jakość życia (szkoły, boiska, sale gimnastyczne, place zabaw, w gorszym stopniu zaś – kanalizacja, gaz ziemny czy ulice osiedlowe dobrej jakości), wielość podmiotów gospodarczych świadczących usługi dla ludności w bezpośredniej bliskości miejsca zamieszkania, praktyczny brak bezrobocia i towarzyszący mu wysoki poziom bezpieczeństwa publicznego, wreszcie – interesujące otoczenie przyrodnicze.

Wszystko to sprawiło, że od ponad 25 lat gmina notuje stałe, dodatnie saldo migracji, przy czym największy napływ ludności na te tereny przypadł na lata 2000–2008, gdzie średnio rocznie przybywało tu ponad 200 nowych rodzin. Od 2008 roku liczba mieszkańców gminy wciąż rosła, ale tempo wzrostu znacząco spadło, niemalże do zera w 2015 r. W ostatnich pięciu latach było to zaledwie +30 do 50 osób rocznie. Spadek ten tłumaczy się głównie wzrostem cen działek budowlanych w obliczu wyczerpywania się zasobów gruntowych w atrakcyjnych lokalizacjach. Fala migracji z Torunia wyraźnie przeniosła się do społeczności w nieco dalszej odległości od miasta – tj. do gminy Obrowo czy Czernikowo, gdzie

wciąż oferuje się relatywnie tańsze działki budowlane o podobnym standardzie otoczenia, w niewiele większej odległości od Torunia.

Gwałtownej urbanizacji towarzyszyły i towarzyszą niekorzystne zjawiska, takie jak nienadążanie z budową infrastruktury komunalnej czy rozliczne konflikty społeczne pomiędzy ludnością rodzimą a napływową. Wśród problemów, wskazywanych np. w diagnozie zawartej w „Strategii rozwoju gminy Lubicz na lata 2014–2020” czy w Planie Rozwoju Lokalnego 2006–2015 wskazuje się – będący również skutkiem gwałtownej urbanizacji tych przedmieść Torunia – chaos architektoniczny i szerzej rozumiany nieład przestrzenny.

Nie można powiedzieć, że władze gminy nie próbowały radzić sobie z tym problemem w sposób strategiczny. Należy tu przede wszystkim wspomnieć fakt systematycznego pokrywania obszaru gminy miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Już w 2005 roku wszystkie największe wsie gminy takowe plany posiadały, obecnie zaś niemalże $\frac{3}{4}$ terenu gminy jest nimi objęte. Gmina od lat wspiera różnorakie programy edukacyjne, których celem jest uwrażliwianie ludności na kwestie związane z poszanowaniem ładu przestrzennego. Mowa tu np. o konkursach na najładniejszą zagrodę rolniczą, najładniejsze obejście działki mieszkalnej nierolniczej oraz za dbałość o przestrzeń wspólną. Urząd Gminy prowadzi akcje edukacyjne i szkoleniowe kierowane do mieszkańców, gdzie uwrażliwia się ich na problemy ochrony środowiska w obejściu czy poszanowanie dóbr publicznych, jak: lasy, nieużytki czy tereny chronione.

Na terenie gminy Lubicz wywiady pogłębione zostały przeprowadzone z: wójtem, przedstawicielem Urzędu Gminy z referatu odpowiedzialnego za politykę przestrzenną, jednym z sołtysów, przedstawicielem dewelopera stawiającego tu osiedle domów jednorodzinnych, wreszcie – z jedną z radnych gminy.

Czym jest ład przestrzenny dla wybranych grup interesariuszy

Definiowanie ładu przestrzennego

Typ idealny ładu przestrzennego w wypowiedziach badanych był przedstawiany najczęściej w postaci jego deklarowanego zaprzeczenia (czyli definiowania poprzez zaprzeczenie). Innymi słowy – badani pytani o to, jak w omawianym względzie być powinno, najchętniej odpowiadali na to pytanie, mówiąc o tym, jak w ich opinii być nie powinno. Definiowali ład przestrzenny poprzez pokazanie nieładu przestrzennego.

Świadczyć to może o ich niskiej wiedzy na temat ładu przestrzennego w ogóle. Kwestia ta powróci zresztą niejednokrotnie później.

Czym więc ład przestrzenny być nie powinien? Badani podawali tu następujące składowe nie-ładu przestrzennego, „przy okazji” niejako wypowiadając się na temat tego, czym w ich opinii ład przestrzenny być powinien.

Tab. 4. Definiowanie ładu i nieładu przez mieszkańców gminy Lubicz

Cechy nieładu przestrzennego w opinii badanych	Odpowiadające im cechy ładu przestrzennego w opinii badanych
Chaos architektoniczny (zabudowa chaotyczna, przypadkowa, nie powiązana ze sobą)	Uporządkowana zabudowa oparta na wspólnych motywach
Brak planowego dbania o przestrzeń	Planowanie zabudowy
Brak przestrzeni wspólnych	Dbłość o pozostawienie przestrzeni wspólnej (park, plac zabaw, skwer)
Lekceważenie krajobrazu przyrodniczego jako wartości, „walka” architektury z krajobrazem przyrodniczym	Poszanowanie krajobrazu przyrodniczego, wpisywanie architektury w krajobraz przyrodniczy
Krzykliwość, pstrokatość zabudowy	Stonowana zabudowa
Reklamy, billboardy stawiane bez uzgodnień	Uporządkowana polityka reklamowania się w przestrzeni publicznej
Obecność wielu stylów architektonicznych w pobliżu siebie	Ustalenie wytycznych dotyczących stylu zabudowy

Warto zauważyć, że dla wielu badanych ład przestrzenny jest redukowany bardzo często do ładu architektonicznego i kwestii zabudowy.

Najbardziej obszerne definicje podawali urzędnicy i przedstawiciele władz. Najbardziej uproszczone zaś – prywatni inwestorzy budujący domy.

– *Ład jest wtedy, jak ludziom się podoba. No to jak się ludziom podoba, to jest ładnie(!).*

Podawane definicje często też redukowały ład przestrzenny do ładu u sąsiadów oraz ładu wynikającego z porządku prawnego:

– *Uporządkowana okolica to dla mnie ład w przestrzeni. Nie ma chwastów, nie ma szopek, szajerków. Jest to, na co jest pozwolenie.*

Wartościowanie ładu przestrzennego i interakcja z przestrzenią oraz jej wartość. Funkcje ładu przestrzennego w opinii badanych – komu i czemu ma on służyć?

Ład przestrzenny na przedmieściach jest stosunkowo ważną wartością społeczną, co ciekawe – zarówno dla przedstawicieli władz, jak i inwestorów czy samych mieszkańców. Dzieje się tak z kilku powodów:

1. Bezpośrednio sprzyja podnoszeniu jakości życia poprzez tworzenie warunków do spokojnej, bezkonfliktowej egzystencji w zadbanym otoczeniu, z zadbaną przestrzenią publiczną.

Ludzie uciekają z Torunia, to normalne. Szukają na przedmieściach zalet życia na wsi, przy jednoczesnej obecności wygod miejskich. I to w większości przypadków się udaje, jeśli zadba się odpowiednio wcześniej o zaplanowanie przestrzeni.

Porządek musi być. Ktoś musi dbać i pilnować, co się buduje, gdzie się buduje i żeby nie zabudować wszystkiego naokoło. Wtedy nie da się żyć tutaj. No, albo trzeba będzie się dalej pod przysłowiowy las wyprowadzić, żeby znów mieć spokój.

Ja jestem dowodem na to, że ładny krajobraz i zadbana okolica sprzyjają zdrowiu. Dlatego uciekałam z Torunia do Młynca, bo miałam dość betonu i asfaltu, hałasu, chciałam zieleni, ale takiej ucywilizowanej.

2. Zdecydowanie obniża koszty budowy infrastruktury komunalnej, przez co sprzyja pośrednio wysokiej jakości życia. Przykładowo – niekontrolowany proces urbanizacji powoduje rozproszenie zabudowy, do której należy doprowadzić infrastrukturę techniczną. Z czasem jej brak urasta do rangi poważnego problemu społecznego, wymuszając na władzy bardzo kosztowne inwestycje, których celem jest głównie zapobieżenie lub wygaszenie konfliktów społecznych.

Budują się pod lasem, bo jak najtańsze działki. Oczywiście na zasadzie siedliska. Fajnie mieć piękny las i sarenki za oknem, ale fajnie też mieć drogę, kanalizację, wodę. A jak wydano warunki zabudowy – to trzeba całą tę infrastrukturę ludziom budować.

3. Umożliwia on opanowanie gwałtownej i niekontrolowanej urbanizacji, typowej dla przedmieść we współczesnej Polsce⁴⁸

Miasto się rozlewa na wieś. Trzeba zadbać o to, aby z tej naszej wioseczki nie zrobiło się coś w rodzaju toruńskich Wrzosów – ciasno, sąsiad przez okno zagląda sąsiadowi.

Jakby tego (suburbanizacji – przyp. aut.) nie kontrolować – to mamy problem. Władza musi o to zadbać, bo za chwilę tu będzie tyle narodu, że się pokorkują drogi, nie da się tu żyć.

4. Stanowi warunek rozwoju przedsiębiorczości w sytuacji wyczerpywania się zasobów przestrzennych, anektowanych pod zabudowę mieszkaniową i komunalną. Niekontrolowana urbanizacja jest zagrożeniem dla rozwoju przedsiębiorczości. W opinii władarzy gminy mpzp mają zabezpieczać interesy przedsiębiorców, m.in. w postaci tworzenia terenów inwestycyjnych oraz stref buforowych wokół stref przemysłowych i handlowych w celu unikania hipotetycznych konfliktów społecznych

Dzięki Bogu i wójtowi oraz radzie mamy większość wsi objętych planami. Nie ma u nas tego, co widać gdzie indziej, albo jest tego mniej – mianowicie – dam przykład: osiedle domków jednorodzinnych w okolicy gospodarstwa rolnego. Sprzedawali je zimą, to nie było czuć. Teraz latem jest smród, normalna sprawa, rolnik obornik wywiózł na pole. I jest sprawa, jest wojna.

5. Ład przestrzenny stanowi istotny element wartości działki i budynku. Dom położony w zadbanej, estetycznej okolicy, z zadbaną przyrodą, z nieodległym miejscem wspólnym (plac zabaw, boisko, skwer, park) jest wart więcej, aniżeli budynek w zaniedbanej okolicy czy w zatłoczonej zabudowie jednorodzinnej.

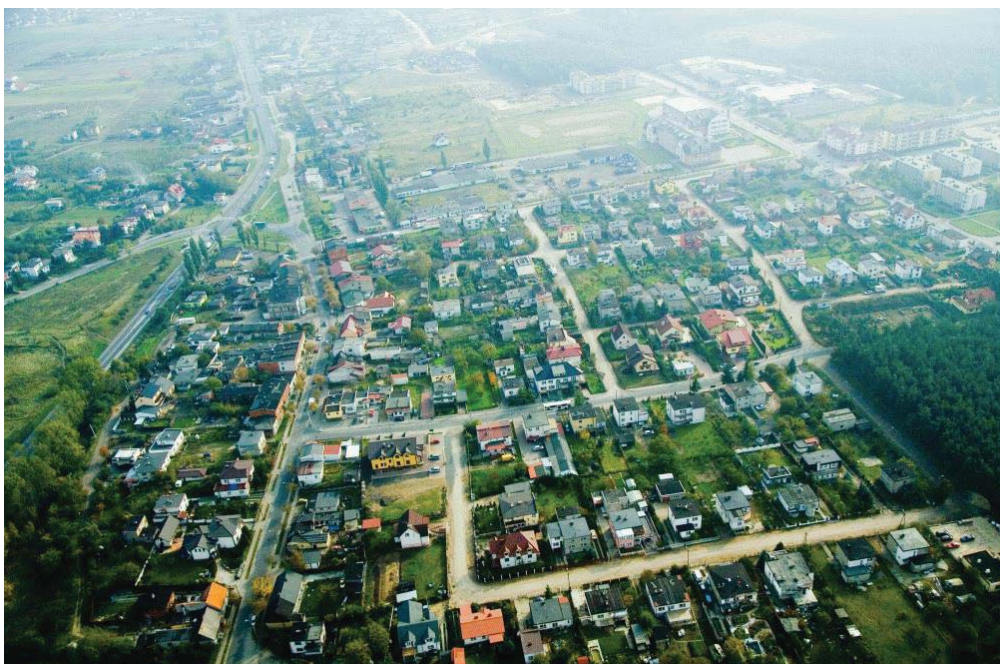
Mieszkam w Lubiczu Górnym od wielu lat. Tu, jak pan widzi, są i bloki, stare i nowe, i domki „gierkowskie”, i nowe domy. Groch z kapustą. Mi się tu nie podoba, choć nie powiem – kanalizacja, asfalt, szkoła, przystanek – wszystko tak naprawdę mamy tu na miejscu. Ale nie jest ładnie. No co najgorsze – nie uważam, przez to tak naprawdę mój dom jest mniej wart, bo to jednak tak – ciasnota, domy blisko siebie, no i jak mówię – niezbyt ładnie tu jest”.

Należałoby jednak w tym miejscu zapytać – czy ład przestrzenny jest ludziom tu żyjącym w ogóle potrzebny? Czy nie jest przypadkiem w ich opinii bardziej dysfunkcyjny, aniżeli funkcjonalny?

Przedstawiciel dewelopera działającego na lokalnym rynku stwierdził, że pojęcie to jest jedynie sztuczką stosowaną do sprawowania władzy, a łatwość omijania tych przepisów sprawia, że ład przestrzenny istnieje jedynie jako deklaracja ideowa.

Jeden z mieszkańców Lubicza Dolnego stwierdził z kolei, że dbałość o ład przestrzenny pojawia się dopiero w momencie, gdy poprzez lata zaniedbań lub lata lekceważenia zasad porządku architektonicznego próbuje się gorączkowo rozwiązywać zaistniały problem.

⁴⁸ Zob. Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce, IGIPZ PAN, Warszawa 2013.



Ryc. 92. Lubicz Górny z lotu ptaka

Źródło: Urząd Gminy Lubicz.

To jest błędne koło. Najpierw przez kilkanaście lat pozwalano na rozwój osadnictwa jednorodzinnego. Potem trzeba było tam budować wodociągi, kanalizację, drogi. No więc trzeba kolejne tereny przeznaczać na działki, żeby gmina zarobiła. No tak, ale znów pojawiali się nowi mieszkańcy i tam też trzeba było budować drogi, kanalizację itd., itd.”

Czy nieład przestrzenny przeszkadza ludziom?

W opinii badanych nieład przestrzenny pojawia się jako efekt wielu różnych czynników, z których do najważniejszych zaliczono:

- brak wiedzy, a nawet brak pojęcia o istnieniu ładu przestrzennego, częściowo wynikający z braku zainteresowania sprawami wspólnoty lokalnej,

Ludzi to nie obchodzi. To ma gmina robić. Koniec. Kropka.

Problem nieładu przestrzennego jest prostym rozwinięciem problemu brak zainteresowania sprawami własnej wspólnoty w ogóle.

- słabość władzy lokalnej, która nie jest w stanie albo nie przykładą się do realizacji ustawowych obowiązków w zakresie chronienia ładu przestrzennego,

Buduję, jak chcę. Nic mi nie zrobią, bo zawsze idzie obejść te durne przepisy.

- uznaniowość urzędników przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy,

Pan popatrzy – jak można było pozwolić na wybudowanie tych hal magazynowych pod oknami świeżo wybudowanych domów?

- sytuowanie dbałości o ład przestrzenny w szeregu z wieloma innymi sprawami stanowiącymi istotę podziału na „nas” (obywateli) i „ich” (władzę), innymi słowy – jako podmiotu i przedmiotu konfliktu społecznego pomiędzy władzą a społeczeństwem,

Nawet we własnym obejściu władza mi mówi, jak mam robić. Niech się zajmą budową drogi i gazu do mojej działki, a nie dyktowaniem mi, jaki kolor dachu mam mieć.

Czy zatem nieład przestrzenny przeszkadza ludziom? Oczywiście jest, że odnajdziemy zarówno tych, którym przeszkadza, jak i tych, dla których nieład przestrzenny jest mało ważny albo niezauważalny.

Popatrz pan, jak się ta gmina zmieniała. O co tu mieć pretensje do ludzi? Że ładne domy podbudowali, że nie ma ruder? Jest pięknie, kolorowo, czysto. Zadbane domy. Jaki nieład?

W tej pierwszej grupie z kolei znajdują się głównie urzędnicy gminy i władze lokalne. Część z nich czuje się współodpowiedzialna za zły stan rzeczy.

Nie powiem, że jest idealnie. Jest fatalnie. I to my ponosimy część winy, mówię my urzędnicy, niekoniecznie w urzędzie gminy, ale zdecydowanie więcej złego dzieje się w złych przepisach i złym podejściu do planowania.

Niestety, gdy górę biorą interesy, to sprawy wspólne schodzą na plan dalszy. Jak ktoś chce dom na działce, gdzie nie przewidziano jego budowy, to co robi? Pyta urzędnika – jak to zrobić, że się dało postawić tu właśnie ten dom. Ja nie mówię tu o korupcji, bo takiej tu nie ma. Po prostu – ten, który ma dbać o przepisy, jest często doradcą przy ich łamaniu.

Nie wszystkim jednak nieład przestrzenny przeszkadza. Jak się wydaje, istotną rolę odgrywa tu niewyrobione poczucie estetyki, ale równie ważne może być marginalne znaczenie ładu przestrzennego wobec natłoku problemów życiowych.

Ja tam nie wiem, nie znam się. Jest jak jest i jest dobrze. Zawsze tak tu było, to co zmieniać?

Rzeczywiście są ludzie, którym to nie przeszkadza. Mają czas, mogliby zadbać o swoje obejścia. Pranie wisi w pokrzywach, a oni na ławeczce przed blokiem. Dla nich to nie jest ważne – dla nich ważne jest myślenie, co jutro do gara mam włożyć.

Kulturowo definiowane społeczne i gospodarcze granice rygoru dbania o ład przestrzenny

W opinii badanych inwestorzy nagminnie łamią przepisy chroniące ład przestrzenny, świadomie lub robiąc z czystej nieznajomości zasad planowania przestrzennego i realizacji inwestycji.

Mimo stosowania rygorystycznych zapisów w mpzp wielu z tych, którzy chcą tu budować swoje domy, kupiło działki budowlane, natychmiast poszukuje sposobów obchodzenia zapisów planów. Każda akcja władz mająca na celu dbałość o ład przestrzenny, natychmiast napotyka na reakcję potencjalnych inwestorów w postaci przebogatej palety kruczków prawnych umożliwiających tak naprawdę budowanie tego, co się chce, gdzie się chce.

Badani podkreślali, że najczęstszą przyczyną obchodzenia zapisów mpzp jest fakt, iż proces planowania budowy domów jednorodzinnych w tej okolicy, jak i w Polsce, jest postawiony na głowie. Najpierw inwestor wybiera sobie z dostępnych katalogów projekt domu, mniej więcej dopasowany rozmiarami do zakupionej działki. Przy decyzji o wyborze danego projektu do realizacji – poza oczywistą możliwością zmieszczenia domu na działce budowlanej, a także ustawieniem projektu wobec stron świata – nie bierze się pod uwagę obowiązków wynikających z zapisów planów zagospodarowania przestrzennego, o ile one są dostępne, a jeśli nie – zapisów decyzji o warunkach zabudowy odnoszących się do architektury obiektu, zagospodarowania działki czy jej ogrodzenia etc. W efekcie mając już wybrany ten wymarzony projekt domu, inwestor próbuje potem „dorabiać” we wniosku o pozwolenie na budowę ideologię do istotnych nieraz odstępstw tegoż projektu domu od zapisów prawa miejscowego.

Deweloperzy i inwestorzy prywatni zwracali tu jednak uwagę na ważną w kontekście tego badania rozbieżność pomiędzy wizjami architektów kształtujących ład przestrzenny na danym obszarze a upodobaniami klientów indywidualnych.

Ale co się dziwić, jak dom kupuje się oczami, a nie zapisami obowiązującymi dla danej działki (...). Jak ja mam zbudować osiedle, które ma się potem nie podobać klientowi? Buduję raczej to, co się spodoba klientowi, a nie to, co się spodobało architektowi tworzącemu plany zagospodarowania.

Jest w społeczeństwie niski poziom wiedzy architektonicznej, ale co jest jeszcze gorsze – brak zrozumienia sensu ochrony przestrzeni i ładu architektonicznego. Coś w rodzaju „pan na zagrodzie równy wojewodzie.

Stan jakości ładu przestrzennego na danym obszarze mniej więcej odpowiada poziomowi cywilizacyjnemu społeczeństwa tego obszaru. Tu na przedmieściach mamy tygiel społeczny i będący tego konsekwencją tygiel architektoniczny. Jak to się mówi – Warszawa jest jak bigos, tu wszystko pasuje” – to podobnie jest tutaj, na przedmieściach dużych miast.

Badani podkreślali, że indywidualizm cechujący w szczególności współczesnych mieszkańców przedmieść dużych miast w Polsce stoi w ewidentnej sprzeczności wobec wartości ochrony ładu przestrzennego, która z kolei wyraźnie odnosi się do szerszego uniwersum o charakterze komunitariańskim, w którym dobra publiczne i wartość wspólnoty są traktowane jako podstawowe wobec praw i potrzeb jednostek. W konsekwencji – ochrona ładu przestrzennego, podobnie jak np. dbałość o przestrzeń należącą do wspólnoty – nie są w takim społeczeństwie wartościami ważnymi lub wręcz pożądanymi, gdyż na przykład stoją często na przeszkodzie realizacji potrzeb o charakterze indywidualistycznym.

Co mnie obchodzi, jaki płot ma sąsiad, albo jak ktoś może mi napisać, że ja mam sobie płot drewniany zrobić. Przecież ważne, żeby to było estetyczne, no – żeby płot w ogóle stał. Skąd w ogóle to prawo nakazujące takie rzeczy? I czy widzi pan, żeby ktoś w ogóle to miał w poważaniu tutaj?

Pożalowania godnym jest fakt, iż niestety nagminne są przypadki wspomagania tych działań przez urzędników różnych szczebli administracji samorządowej i przedstawicieli różnych służb pośrednio lub bezpośrednio związanych z dbałością o jakość przestrzeni.

Zdarzało się, że do urzędu (gminy) przychodzi gość, który ma w kieszeni projekt zagospodarowania działki budowlanej w sprzeczności z zapisami planu. Dach niebieski, zamiast ceglastego koloru, dach kopertowy zamiast dwuspadowego, i ma przy sobie od razu uzasadnienie tych zmian. Najsmutniejsze, że te adaptacje robi po godzinach inny urzędnik. I tak urzędnik urzędnikowi śmieje się w twarz.

Typ idealny ładu przestrzennego w opinii badanych. Wzorce, wizje, dezyderaty

W związku z deklarowanym stosunkowo niewielkim zasobem wiedzy na temat tego, czym ład przestrzenny być powinien, badani podawali stosunkowo niewiele przykładów tego, jak sprawy mieć się w tym względzie powinny w sposób idealny. Co jednak ciekawe – dla tych, którzy je podawali w sposób szczegółowy, jak i tych mówiących o ideale ładu przestrzennego w sposób enigmatyczny – najczęstszym z podawanych jako wzorowy jest przykład Niemiec.

Dlatego np. dla niektórych badanych przykładem wzorowo zadbanej przestrzeni są ogrodzone osiedla domów szeregowych wybudowanych przez jednego dewelopera.



Ryc. 93. Panorama Lubicza Dolnego

Źródło: Urząd Gminy Lubicz.

Niektórzy podchodzili jednak do porządku niemieckiego krytycznie. Uważali, że nadmierna dbałość o przestrzeń sprawia wrażenie ładu „koszarowego” i nie pozwala na ekspresję różnorodności kulturowych występujących na tym terenie.

Pojawiały się tym miejscu również przykłady idylliczne. Dla niektórych badanych bowiem idealny ład przestrzenny winien opierać się na zabudowie skansenowej – opartej na budowach nawiązujących do tradycyjnego (?) stylu architektonicznego na danym obszarze.

Zakończenie – sugerowane działania na rzecz poprawy świadomości społecznej w badanym zakresie

1. Dobrym rozwiązaniem byłoby zastosowanie w metodach partycypacyjnych planowania zagospodarowania przestrzeni innowacyjnych technik udziału społeczeństwa w tych działaniach. Istnieje dobrze opisany katalog takowych działań, chyba najpełniej przedstawiony w dokumentach Pracowni Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”⁴⁹, a w sposób o wiele bardziej pełny opisane są chociażby w pracach A. Zastawnika (2013) czy Stowarzyszenia „OdBlokuj” (Komorowska, Ignatowicz 2016). Techniki te pozwalają na zaciekawienie mieszkańców udziałem w procesach konsultacji społecznych m.in. na temat przestrzeni i jej kształtowania – głównie poprzez swoje nieszablonywe formy, obniżony formalizm itp. Do najczęściej stosowanych technik, szczególnie przydatnych w procesach kształtowania ładu przestrzennego z udziałem ludności należą np.:

⁴⁹ www.partycypacjaobywatelska.pl, dostęp: 15.06.2016 r.

- panel obywatelski – pozwalający na wieloletnie, partnerskie monitorowanie jakości przestrzeni,
 - kawiarenka obywatelska – organizowane w nietuzinkowym miejscu spotkanie zaprojektowane socjotechnicznie, tak aby obniżyć napięcie między sektorami społecznymi,
 - sondaż deliberatywny – pozornie skomplikowana technika włączania w procesy planowania reprezentatywnie dobranych grup ludności,
 - „future city game” – technika dobrze sprawdzająca się na wczesnym etapie projektowaniu zmiany w przestrzeni publicznej, łącząca debaty, spacerowanie badawcze, sondaże, a finalnie – sprawdzana w formie gry miejskiej.
2. Należy wyrabiać w ludziach poczucie estetyki w odniesieniu do przestrzeni i architektury. Potrzeby estetyczne są obecnie wciąż mało istotne dla niektórych, ale coraz częściej i w coraz większej liczbie pojawiają się osoby i grupy, dla których stanowią one ważny składnik stylu życia. Można poczucie estetyki przestrzennej wyrabiać na wiele różnych sposobów, należy jednak w procesy edukowania w tym zakresie włączać artystów.

1.8.4. Studium przypadku nr 4. Gmina rolnicza – Kęsowo (powiat tucholski). Ład przestrzenny z perspektywy funkcjonalnej

Wstęp

Do badań wytypowano wieś gminną Kęsowo w zachodniej części powiatu tucholskiego. Wieś zamieszkuje 832 mieszkańców i liczba ta niemal nie zmieniła się od 6 lat. W 2009 roku mieszkało tu 833 mieszkańców. W całej gminie, w skład której wchodzi 19 miejscowości (w tym 10 sołectw), zamieszkuje 4524 osób. Gmina Kęsowo ma typowo rolniczy charakter z bardzo dużym udziałem użytków zielonych. Nietypowa dla powiatu tucholskiego jest struktura użytków rolnych, które zajmują aż 78% powierzchni, oraz mały udział lasów (13%). W pozostałych gminach powiatu tucholskiego lasy i grunty leśne zajmują niemal połowę ogólnej powierzchni. W gminie jest 487 gospodarstw rolnych, z tego 483 to gospodarstwa indywidualne, a 4 to wielkopowierzchniowe gospodarstwa – przedsiębiorstwa rolne. Korzystna struktura agrarna stwarza więc warunki dla dalszego rozwoju rolnictwa wysokotowarowego. Na oficjalnej stronie gminy o Kęsowie czytamy „wieś gminna wzmiankowana w 1335 roku. Istniała zapewne we wczesnym średniowieczu, na zachód od wsi zlokalizowano cmentarzysko grobów skrzynkowych z pochówkiem ciałopalnym (fragmenty urn w ZS Kęsowo), własność rycerska Kęsowskich, Grabowskich, Żukowskich. Stąd wywodził się Aleksander Kęsowski, opat klasztoru w Oliwie w czasie potopu szwedzkiego, świadek pokoju oliwskiego w 1660 roku. Od XVIII wieku własność Stolińskich, kościół filialny Parafii Jeleńcz-Kęsowo pod wezwaniem św. Bernarda, wybudowany w 1908 r. (do 1945 roku był to kościół ewangelicki), park z dworem pochodzącym z XIX wieku. Obok stajnie folwarczne z XIX wieku użytkowane obecnie gospodarczo i jako mieszkania”. W Kęsowie znajduje się Zespół Szkół (szkoła podstawowa i gimnazjum), do którego uczęszcza 392 dzieci, Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej, Komisariat Policji, Urząd Pocztowy, Bank Spółdzielczy w Tucholi-Filia w Kęsowie.



Ryc. 94. Dwór z XIX wieku w otoczeniu parkowym, obecnie siedziba GOPS Kęsowo

Źródło: archiwum własne.

Cennych informacji na temat gminy dostarcza Uchwała nr XIX/110/2016 rady Gminy w Kęsowie z dnia 26 kwietnia 2016 roku w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kęsowo. Integralną częścią Uchwały są 3 załączniki zawierające między innymi opisy kierunków zagospodarowania przestrzennego, uzasadnienia przyjętych rozwiązań oraz graficzny plan zagospodarowania. Wójt gminy poddawał także projekty konsultacjom społecznym, o czym świadczą Obwieszczenia zamieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Kęsowo w zakładce Planowanie Przestrzenne.

Sieć osadnicza gminy jest bardzo rozproszona. W dwóch miejscowościach mieszka 36% ogółu mieszkańców gminy. Obok Kęsowa największą miejscowością jest Żalno, które zamieszkuje 898 osób, dlatego w niniejszym raporcie uwzględniono także jeden wywiad z sołtyską Żalna i inicjatorką utworzenia Wioski Kwiatowej w Żalnie. Rozproszenie osadnictwa wpływa niekorzystnie na rozwój przestrzenny i gospodarczy gminy. Jak piszą autorzy: „pogarsza też w bardzo istotny sposób jakość życia mieszkańców – mała liczba mieszkańców stanowi barierę dla rozwoju infrastruktury służącej obsłudze, co wymusza konieczność dojazdów do sąsiednich, lepiej wyposażonych miejscowości w celu załatwienia nawet najbardziej podstawowych codziennych spraw (np. szkolnictwo, handel, służba zdrowia itp.). Duże rozproszenie osadnictwa jest też czynnikiem, który znacznie podnosi koszty realizacji infrastruktury technicznej (np. utrzymanie sieci drogowej, realizacja i utrzymanie sieci wodociągowej, kanalizacyjnej itp.). Powszechnie uważa się, że duże rozproszenie osadnictwa jest ważnym i bardzo trwałym czynnikiem pogarszającym jakość życia mieszkańców i ograniczającym możliwości dalszego rozwoju” (Studium Uwarunkowań, część I, 2016: 11).

Wszystkie miejscowości charakteryzują się też niewielkimi zmianami w strukturze ludności, co świadczy także o potrzebie wyznaczania nowych terenów rozwojowych. Zdecydowana większość, bo niemal 90% (409) gospodarstw na terenie gminy, zajmuje się produkcją roślinną. W krajobrazie wiejskim przeważają więc zboża, które zajmują około 5,4 tys. ha, czyli 80% powierzchni zasiewów.



Ryc. 95. Krajobraz gminy Kęsowo

Źródło: archiwum własne.

Kęsowo – rys historyczny

Pierwotne nazwy: niem. Gr. Kensau i Kl. Kensau. Wieś i folwark, pow. tucholski, nad jeziorem Kęsowskim, 2 mile od Tucholi. W miejscu wsi już we wczesnym średniowieczu istniała osada; z tego czasu grodzisko typu nizinnego, usytuowane w pobliżu jeziora Kęsowo. Wieś (Gr. Kensau) wzmiankowana w 1335, stanowiła własność rycerską, następnie szlachecką. Wieś pierwotnie założona na prawie polskim, w 1361 r. przekazana na własność na prawie chełmińskim przez Wiinryka von Kniprode mistrza krzyżackiego Mikołajowi z Kęsowa. W 1883 roku wieś o obszarze 785 mórg, ma 42 budynki, 13 domów, 78 katolików, 45 ewangelików, parafia Jeleńcz, szkoła w miejscu, poczta Drożdzenica (Drausnitz). Folwark (Kl. Kensau) należał do rycerskich dóbr Kęsówka, parafia Jeleńcz. W roku 1570 własność Krzysztofa Szukalskiego, Macieja Grabowskiego i Wojciecha Kęsowskiego, w XVIII w. w posiadaniu Stolińskich. W 1762 roku w Kęsowie istniała kaplica prywatna, z indultem na Ludwikę z Czapskich Stolińską. W 1883 r. w folwarku było 11 budynków, 4 domy, 58 katolików i 21 ewangelików.

Zachowane zasadnicze elementy historycznego rozplanowania i zagospodarowania wsi i folwarku: układ dróg ze starodrzewem, zespół wiejski: zabudowa murowana z przełomu XIX i XX wieku, ko-

ściół parafialny filialny pw. św. Bernarda, pierwotnie ewangelicki, murowany, otynkowany, zbudowany w 1908 roku, plebania i budynek gospodarczy oraz zespół dworsko-parkowy z folwarkiem z ok. poł. XIX wieku. Dwór zbudowany ok. poł. XIX wieku późnoklasycystyczny, murowany, otynkowany, na podmurówce, prostokątny, parterowy, części skrajne w formie pozornych ryzalitów, dach dwuspadowy z powieką. Przy dworze park krajobrazowy, schodzący do jeziora Kęsowo.



Ryc. 96. Wieś o kształcie przydrożnicy i osada folwarczna

Źródło: Studium uwarunkowań, cz. 1, 2016: 62.

Dzisiejsze Kęsowo, jak i okoliczne wsie zmieniły się nie tylko pod względem architektury, ale przede wszystkim z uwagi na strukturę społeczną. Większość mieszkańców to stosunkowo nowi osadnicy, którzy zasiedlali te ziemie po 1945 roku. Wielu to mieszkańcy sąsiednich wsi, ale także migranci z Kieleczyzny i Lubelszczyzny, a nawet z Kresów Wschodnich. Taka mozaika społeczna nie wytworzyła nowej kultury ludowej, a jedynie (i to w niewielkim stopniu) zaadaptowała tradycje sąsiadujących regionów etnograficznych: Borowiaków Tucholskich i Kaszubów. W niedaleko położonej od Kęsowa wsi Silno przy drodze krajowej powiewa flaga Kaszub, a w samym centrum Kęsowa tuż przed Wiejskim Domem Kultury postawiono drewniane figury Borowiaków (ryc. 97 i 98).



Ryc. 97. Figury Borowiaków przed WDK w Kęsowie

Źródło: archiwum własne.



Ryc. 98. Wiejski Dom Kultury w Kęsowie

Źródło: archiwum własne.

Gmina prowadzi także dokładną ewidencję zabytków wraz z dokumentacją fotograficzną, na którą składa się 151 fotografii. Dla każdej miejscowości sporządzany jest także plan rozmieszczenia zabytków nazwany układem ruralistycznym. Każdy budynek zabytkowy posiada też osobną kartę wraz z fotografią (ryc. 99).

1.8. Opinie i postawy mieszkańców względem ładu przestrzennego

GEZ	KARTA ADRESOWA ZABYTKU NIERUCHOMEGO		3. Miejscowość
1. Nazwa	DOM	2. Czas powstania	KĘSOWO
1912 r.			
8. Fotografia z opisem wskazującym orientację 		4. Adres 89-506 Kęsowo ul. Łąkowa nr 8 nr ewid. dz. 386	
		5. Przynależność administracyjna województwo kujawsko-pomorskie powiat tucholski gmina Kęsowo	
		6. Formy ochrony obszar Krajeńskiego Parku Krajobrazowego	
		7. Opisanie karty adresowej (autor, data i podpis) Krzyszna Parucka 05.2016 r.	

Ryc. 99. Karta adresowa domu z 1912 roku

Źródło: Gminna ewidencja zabytków.

Czym jest ład przestrzenny dla wybranych grup interesariuszy

W wywiadach uczestniczyło 6 osób: 3 liderów formalnych (wójt, sołtys, pracownik urzędu na stanowisku kierowniczym) oraz 3 mieszkańców wsi (dawny i obecny właściciel gospodarstwa rolnego oraz artysta plastyk).

Definiowanie ładu przestrzennego

Definicja ładu przestrzennego uzależniona jest od tego, kto o ład pyta. Inaczej ten sam rozmówca (wójt) opowiada o gminie i wsi, kiedy uzasadnia swoją obecność zwykłą ciekawością, a inaczej, kiedy przedstawia się jako członek zespołu badawczego. W drugim przypadku urzędnicy natychmiast uruchamiają pojęcia fachowe, odsyłając do dokumentów typu: obwieszczenia, ewidencje, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W ocenie formalnych liderów na wygląd dzisiejszej gminy i wsi Kęsowo największy wpływ miały fundusze unijne oraz wpływy z fotoradarów. Finansowanie z mandatów jednak skończyło się, ale wieś z dumą prezentuje to, co udało się zmodernizować. Powstały nowe pobocza, ścieżki rowerowe, chodniki i drogi z ogranicznikami prędkości. Fakt ten spowodował także, że o swoje płoty i przydomowe ogródki zaczęli także w większym stopniu dbać właściciele po-

sesji położonych wzdłuż remontowanych ulic. Niektóre więc tylko z nazwy przypominają o minionych dekadach, a także minionym już ustroju sprzed 1989 roku. Wymieniono i ujednolicono także tabliczki z nazwą ulic, które zdobi gminny herb.



Ryc. 100. Nowa infrastruktura drogowa Kęsowa – drogi i chodniki po inwestycjach rewitalizacyjnych

Źródło: archiwum własne.



Ryc. 101. Przykład zagospodarowanej posesji wzdłuż ulicy Szkolnej w Kęsowie

Źródło: archiwum własne.

Wartościowanie ładu przestrzennego i interakcja z przestrzenią oraz jej wartość.

Funkcje ładu przestrzennego w opinii badanych – komu i czemu ma on służyć?

Wieś Kęsowo postrzegana jest jako miejsce, w którym mieszkają przyjaźni ludzie oraz miejsce, które zwyczajnie może się podobać przyjezdnym. Ład przestrzenny definiowany jest jako uporządkowany ar-

1.8. Opinie i postawy mieszkańców względem ładu przestrzennego

chitektonicznie krajobraz będący świadectwem minionych czasów (poniemieckie zabudowania) oraz współczesnych uwarunkowań, na które składa się zamożność poszczególnych mieszkańców. W opinii rozmówców nie mieszkają tu tak bogaci ludzie jak przed wojną, do których należeli niemieccy obszarnicy, ale też nie ludzie biedni. Ład przestrzenny prawie nie jest zakłócony. Stare domy lub odnowione komponują się z nowymi nie tylko dlatego, że budowę nowych posesji regulują odrębne przepisy o braniu pod uwagę sąsiedztwa, ale także z gustu mieszkańców. Wielu z nich remontując swoje domy, dba o ich rustykalny wygląd i nawet zmieniając dach czy okna oraz elewację starają się nawiązywać do pierwotnego wyglądu. Przykładem jest posesja na końcu wsi, której właściciele przez kilka lat zostawali nagradzani za najbardziej zadbaną posesję i ogród. I choć dziś już tego typu konkursów się nie organizuje, dom wraz z ogrodem są nadal przykładem dbałości o estetykę wiejskiej zagrody (ryc. 102, 103).



Ryc. 102. Fragment architektury nagradzanego ogrodu

Źródło: archiwum własne.



Ryc. 103. Fragment nagradzanej posesji od podwórka

Źródło: archiwum własne.

Zdaniem rozmówców wieś zachowuje swój styl i własny charakter i chyba wszyscy są zgodni co do potrzeby dbania o jej wizerunek, czystość, a także kulturę materialną poprzedników, mimo że byli to wcześniej Niemcy. Niestety, jak to zwykle bywa, czasem estetyka przegrywa z ekonomią i pragmatyzmem. Stare elewacje przykrywa ocieplający je styropian, a dachówki pokrywające dach zamiast uzupełniania zostają wymieniane na nowoczesne okrycia dachowe z metalu lub tworzywa sztucznego. W Kęsowie bez trudu można więc znaleźć zabytkowe budynki z zadbaną elewacją i nowymi, plastikowymi oknami, ale pokryte wciąż eternitem (ryc. 104). Gmina jednak pomaga tym, którzy chcą wymienić dach. Jednak fundusze wystarczają tylko na sfinansowanie rozbiórki i wywozu starego dachu.



Ryc. 104. Przykład zachowania dawnego charakteru budowli po częściowej rewitalizacji

Źródło: archiwum własne.

Niemal jak w każdej wsi, tak i w Kęsowie można znaleźć budynki, z którymi chętnie pożegnali się mieszkańcy. Są to dawne sklepy GS lub parterowe budynki z lat 60. i 70., których pierwotnego przeznaczenia niewielu pamięta. Przykład budynku, który zdaniem mieszkańców szpeci wieś, ilustruje ryc. 105. Budynek w dodatku sąsiaduje z parkiem oraz XIX-wiecznym dworem.



Ryc. 105. Dawny budynek GS zaadaptowany na sklep

Źródło: archiwum własne.

Czy nieład przestrzenny przeszkadza ludziom?

Wieś Kęsowo to wieś zwarta, ma swoje centrum, od którego rozwidlają się ulice i drogi łączące z sąsiednimi miejscowościami. Nowe budynki powstają wzdłuż nowych ulic, tworząc małe osiedla. Nie ma tu jednak dużego ruchu developerskiego, więc nowo powstałe budynki nie przytłaczają. W dodatku taka praktyka, zdaniem rozmówców, zachęca młodych do pozostania na wsi lub sprowadzenia się do Kęsowa. Jak mówią: „młodzi sąsiadują wówczas z młodymi”. Fragment nowego osiedla wiejskiego ilustruje ryc. 106.



Ryc. 106. Zabudowania w nowym osiedlu

Źródło: archiwum własne.

Kulturowo definiowane społeczne i gospodarcze granice rygoru dbania o ład przestrzenny

Kęsowo to dawna wieś kosznajderska, niemiecka, a wielu jej mieszkańców przybyło tu po II wojnie światowej. Istnieje przekonanie, że Niemcy byli bardzo dobrymi gospodarzami, wprowadzając na tych ziemiach nie tylko innowacje i kulturę rolną, ale także rozwijając przemysł spożywczy. Wciąż można tu odnaleźć pozostałości po dawnych młynach lub słynnych gorzelniach. Po dawnych obszarnikach, w których rękach były gospodarstwa nawet ponad 600-hektarowe, pozostało niewiele, ale dzięki ludziom nie zrównano ich z ziemią, choć niektóre wyraźnie już ledwo trzymają się swej konstrukcji. Przykładem jest chociażby dawny dom jednego z bogatszych Niemców Janowitza. Rodzina Jaonowitz jako jedna z niewielu pozostała na polskich ziemiach i mimo zmiany granic uważała, że wciąż jest u siebie. Dom po bogatych Kosznajdrach ilustruje ryc. 107. Zdaniem rozmówców warto zachowywać to, co pozostało jeszcze po kulturze materialnej Kosznajdrów.



Ryc. 107. Dom Niemca Janowitza

Źródło: archiwum własne.

Typ idealny ładu przestrzennego w opinii badanych. Wzorce, wizje, dezyderaty

Idealna wieś to wieś uporządkowana, czysta i cicha. Kiedy trzydzieści lat temu jedna z gospodyń zaczęła przycinać trawnik przed domem, wywoływało to powszechne zdziwienie i pukanie się w czoło. Jeszcze większym szokiem było zainstalowanie w ogrodzie oczka wodnego z małym pomostem. Ogród dla ozdoby był czymś innowacyjnym. Dziś nikogo to nie dziwi, a przykład kolejnej wsi z Kęsowa – Żalna pokazuje, że dbanie o swój ogród może przerodzić się w pomysł integrujący wszystkich mieszkańców. Kilka lat temu w Żalni powstała Wioska Kwiatowa, a dziś w jej centrum jest przepiękny tęczowy ogród z kilkoma tysiącami kwiatów. Miało to także wpływ na indywidualne zachowania mieszkańców, którzy identyfikując się z pomysłem Kwiatowej Wioski, zaczęli wystawiać swoje kwiaty przed dom i ozdabiać nimi swoje płoty i przydomowe ogrody. Nie wszystkie kwiaty muszą być prawdziwe. Poza sezonem o tym, że przejeżdża się przez Kwiatową Wioskę, przekonują drewniane kolorowe kwiaty (ryc. 108).

Podsumowując, o wyglądzie wsi decydują ludzie, którzy w danym momencie mają więcej czasu na to, by zadbać o swoje domy i obejścia. Są dumni, że ktoś ich za to pochwali i że obcy mówią, że wieś jest piękna. To ważne, by właśnie takie osoby włączać do dyskusji o rewitalizacji wsi i powierzać im zadania związane choćby z opiniowaniem kolejnych decyzji związanych z ładem przestrzennym. Obwieszczenia wójta nie wystarczą, bo niewielu je czyta. Do mieszkańców należy udać się osobiście z konkretną propozycją, a pomysł konkursu należałoby reaktywować – to działało również mobilizująco. I choć dziś nikogo nie dziwi ładny ogród, czasem nawet z krasnalem czy gipsową sarenką, to najważniejsze jest samopoczucie mieszkańców, dla których ład przestrzenny to codzienność, w której po latach pracy wypoczywają.



Ryc. 108. Wioska Kwiatowa w gminie Kęsowo

Źródło: archiwum własne.

Wnioski z badania

1. Podstawowym problemem wiejskich wspólnot jest niskie zaangażowanie mieszkańców w sprawy wykraczające poza własny interes. Mimo że kwestie ładu przestrzennego dotyczą działań wykraczających poza ramy czasowe kadencji radnych, to trudno jest nakłonić mieszkańców nawet na spotkanie w sprawie nowych inwestycji. Zazwyczaj interesariuszami jest wąskie grono, które przychodzi na spotkania, jeśli dana inwestycja dotyczy ich bezpośrednio, np. rodzice dzieci, którzy są zainteresowani budową placu zabaw lub rowerzysty pragnący mieć więcej ścieżek rowerowych.
2. Sugeruje się więc, by na zebrania dzielnicowe/wiejskie przygotowywać precyzyjny plan na tematy dotyczące wielu potencjalnych interesariuszy.
3. Obserwuje się też niewielką reakcję na obwieszczenia wójta, zamieszczone na stronie internetowej. Wielu mieszkańców nie korzysta z Internetu w celu filtrowania właśnie takich wiadomości, a dotarcie do nich jest dość kłopotliwe. Należy bowiem odnaleźć właściwą zakładkę, a w niej obwieszczenie, np. o konsultacjach społecznych w sprawie danej inwestycji. Na stronach internetowych zamieszcza się takie informacje pod hasłem „Uchwały”, „Decyzje” lub właśnie „Obwieszczenia” i dopiero ich wejście w życie (uchwały) lub wejście do obrotu prawnego (decyzje) ujawnia, czego one dotyczą. Obwieszczenie wójta Kęsowa czyta zaledwie kilkanaście do kilkudziesięciu osób.
4. Mieszkańcy są zainteresowani wyglądem wsi i planami jej zagospodarowania. Nie wiedzą jednak, jakie są plany w tym temacie, poza inwestycjami w rozwój infrastruktury komunalnej, która najczęściej dotyczy ich ulicy.
5. W okolicy wciąż widać pozostałości kultury materialnej sięgającej czasów, kiedy na tych terenach gospodarzami byli Niemcy. Stosunek Polaków do tej spuścizny jest, ogólnie rzecz ujmując, dość

przychylny. Wydaje się więc, że przywrócenie świetności dawnym budowlom, szczególnie o charakterze przemysłowym (tartaki, gorzelnie, młyny i posiadłości folwarczne), byłyby mile widzianymi zabytkami, będącymi świadkami minionych czasów. Warto więc inwestować w to, co pozostało, bo w innym przypadku pozostanie już tylko postawianie znacznika z informacją: „tu spadła bomba, tam stał dom, a tu był bunkier”.

Podsumowanie i rekomendacje

Gdy mówimy o ładzie/nieładzie przestrzennym w percepcji społecznej na plan pierwszy, w opinii badanych, wysuwa się kilka zasadniczych kwestii:

- planowanie przestrzenne i nieład przestrzenny są źródłem i jednocześnie efektem konfliktów społecznych i napięć pomiędzy różnymi interesariuszami. Są również źródłem szeregu dysfunkcji władzy oraz dysfunkcji prowadzenia działalności gospodarczej. Wpływa na to wiele czynników: „głód przestrzeni” w miastach i na terenach podmiejskich, niekontrolowana urbanizacja, ale i konflikt interesów mieszkańców, prywatnych inwestorów/deweloperów i planów gminy, przy niemocy lub niechęci instytucji powołanych do negocjowania porządku przestrzennego,
- przestrzeń stanowi wartość społeczną o odmiennym znaczeniu dla różnych grup i środowisk, w zależności od wielu zmiennych; generalnie rzecz biorąc – im bardziej nieład przestrzenny zagraża łaadowi społecznemu, tym wyżej jest przestrzeń wartościowana,
- nieład przestrzenny w opinii wielu badanych jest też efektem zaniedbań urzędniczych, a w opinii urzędników – sprytu inwestorów w omijaniu przepisów,
- istnieje powszechne niezrozumienie sensu dbania o ład przestrzenny w formie rygorów prawnych, zderzające się z silnym poczuciem indywidualizmu (uznanym jako wartość fundamentalna i jednocześnie podstawowy wyróżnik dobrego życia) i niskim poziomem kapitału społecznego o charakterze wiążącym,
- przestrzeń jest ważnym elementem gry politycznej prowadzonej w środowisku lokalnym, dlatego jest wyraźnie ważniejszą wartością dla lokalnej władzy i lokalnego biznesu. Dla miejscowej ludności często jest przykładem cynicznego zawłaszczania dóbr publicznych (krajobraz, miejsca wspólne itp.). Dla lokalnego biznesu zaś – możliwością demonstrowania przewagi posiadających władzę administracyjną nad resztą interesariuszy.

Nieład przestrzenny jest m.in. skutkiem niestosowania w mechanizmach uchwalania mpzp oraz szerzej – dyskusji o przyszłości społeczności, w tym tej opartej na planowaniu przestrzeni i usuwaniu problemów przestrzennych – różnorodnych technik partycypacji społecznej.

Z drugiej strony przeszkodą w ich stosowaniu jest niski poziom zainteresowania mieszkańców sprawami gminy/dzielnicy/wsi. Ten z kolei wynika m.in. z niskiego poczucia sprawstwa (upodmiotowienia) mieszkańców i kręgów niezwiązanych z aktualną władzą. Na bazie tego zakłętą opinią społeczną rządzi plotka i pomówienie. To zaś pogłębia niechęć do angażowania się w jakiejkolwiek procedury partycypacyjne.

W rezultacie pojawiały się postulaty badanych, które warto dołączyć do zestawu rekomendacji z badań:

- pojawia się tu jako postulat potrzeba tworzenia **instytucjonalnych ram dbania o przestrzeń**, np. biur architekta miejskiego, plastyka miejskiego, a w mniejszych miejscowościach – doprowadzenie do uznania roli gminy i urzędu miasta/gminy za moderatora/mediatora debaty o przestrzeni;

- pojawiał się postulat „**wzorotwórczej roli gminy**” w architekturze budynków publicznych i szerzej – w planowanie przestrzeni (otoczenia, zagospodarowania działek etc.).

Dodatkowo rekomendujemy:

- edukowanie w zakresie **nowoczesnych technik partycypacji społecznej**;
- łączenie w procesach edukacji historycznej innowacyjnie zaprogramowanych wątków przestrzennych i architektonicznych, w celu **uwrażliwiania na specyfiki przestrzenne jako elementu tożsamości lokalnej**, np. poprzez ścieżki edukacyjne, z łączeniem w nich wątków multimedialnych (na wzór ścieżki „Północ – Południe” w Lubiczu Dolnym);
- **podnoszenie poziomu wrażliwości estetycznej w odniesieniu do przestrzeni**, np. poprzez organizowanie wyjazdów studyjnych (np. w ramach stowarzyszenia Europa Kujaw i Pomorza) do krajów uznanych za wzory w tym zakresie.

1.8.5. Ład przestrzenny a ład społeczny

Ład przestrzenny jest pochodną i obrazem ładu społecznego, porządku życia społecznego. Nieład społeczny znajduje swój wyraz w nieładzie przestrzennym. Jak napisała K. Rembowska (1994: 35) „(...) ‘porządek przestrzenny’ jest w istocie rzeczy porządkiem społecznym (...). (...) W przestrzeni odbija się porządek społeczny, jego wewnętrzny ład i konflikty, jak również podział władzy i środków materialnych”. Ład jest informatywny – ukazuje stan grup społecznych i sposób organizacji życia zbiorowego na określonym terytorium. Proces przenoszenia relacji społecznych do przestrzeni i jej kształtowanie został nazwany „społecznym wytwarzaniem przestrzeni” (Jałowiecki 2010). Wzory ładu są zatem uwarunkowane kulturowo i zmieniają się w czasie. Ład przestrzenny jest zatem pojęciem subiektywnym, jest produktem określonej zbiorowości (grupy mieszkańców), jej norm, postaw, wyobrażeń i wzorców kulturowych. Ponieważ ład lub anarchia społeczna uwidaczniają się w materialnych formach środowiska życia ludzi, zbiorowości zanarchizowane nie są w stanie wytworzyć harmonijnego otoczenia, a społeczeństwa dobrze zorganizowane taki ład tworzą.

Przestrzeń jest tworzona społecznie w procesie zbiorowym oraz działaniach indywidualnych. Każda grupa kreuje i organizuje swoją własną przestrzeń zgodnie z przyjętym systemem wartości. Wytwarzanie przestrzeni dokonuje się poprzez nakładanie wytworów działań na już istniejące, poprzez destrukcję, rekonstrukcję, modyfikację, dodawanie, uzupełnianie itp. (Karwińska 2008: 17, 22). Społeczny charakter przestrzeni wiąże się nie tylko z jej kreowaniem przez jednostki i grupy społeczne, ale także z oddziaływaniem elementów przestrzeni na ludzi. To sprzężenie zwrotne jest często ukierunkowane negatywnie, tworząc i potęgując chaos przestrzenny i anarchię społeczną.

Według T. Markowskiego (2003: 12) ład społeczny to „równowaga społeczna potwierdzona społeczną akceptacją dla istniejącego systemu wartości i relacji między ludźmi a grupami społecznymi”. Ład społeczny jest związany ze sprawnym działaniem mechanizmu homeostazy, rozumianej jako „zdolność społeczeństwa do rozwiązywania napięć społecznych, konfliktów i ewolucyjnego wprowadzania zmian w porządku społecznym” (Markowski 2003: 12). Ład społeczny w kontekście ładu przestrzennego oznacza brak konfliktów społecznych, wysoką jakość życia i partycypację społeczną w kształtowaniu przestrzeni.



Ryc. 109. Przestrzeń jest wytwarzana społecznie i warunkowana kulturowo

Źródło: fotografia Leszek Kozłowski.

Tadeusz Borys wskazuje, że tym, do czego powinniśmy dążyć w ramach działań prorozwojowych (jako wzorzec prorozwojowy), jest ład zintegrowany. Uznaje on, że: „ład zintegrowany można zdefiniować jako pozytywny stan docelowy zmian rozwojowych (podobnie jak cel), łączący w spójny, niesprzeczny sposób łady składowe”⁵⁰. Co istotne, w ramach proponowanego układu konkretne elementy (łady) są ze sobą powiązane i wzajemnie się stymulują (pozytywnie i negatywnie). Pośród wspomnianych elementów cząstkowych ładu zintegrowanego należy wyróżnić ład społeczny, ład instytucjonalno-polityczny, ład ekonomiczny, ład środowiskowy i wreszcie ład przestrzenny.

Ład zintegrowany = ład społeczny + ład instytucjonalno-polityczny + ład ekonomiczny + ład środowiskowy + ład przestrzenny⁵¹.

W ramach proponowanego układu następuje także sprzężenie zwrotne pomiędzy porządkiem społecznym i przestrzennym. A zatem różne elementy składowe ładu społecznego, do których możemy zaliczyć m.in. strukturę demograficzną, wykształcenie, bezpieczeństwo socjalne i poziom kompensacji potrzeb przez system pomocowy dla tych, którzy sami sobie nie radzą, jakość zdrowia, poziom bezpieczeństwa, jakość substancji mieszkaniowej, partycypację społeczną, aktywność na rynku pracy w kontekście samorealizacji, a przede wszystkim generowania dochodu (związek z bezpieczeństwem socjalnym⁵² wchodzi w relację z ładem przestrzennym, rozumianym jako takie ukształtowanie przestrze-

⁵⁰ Tadeusz Borys, *Zrównoważony rozwój – jak rozpoznać ład zintegrowany*, „Problemy Ekorozwoju – Problems of Sustainable Development” 2011, vol. 6, no 2, 77.

⁵¹ Tamże.

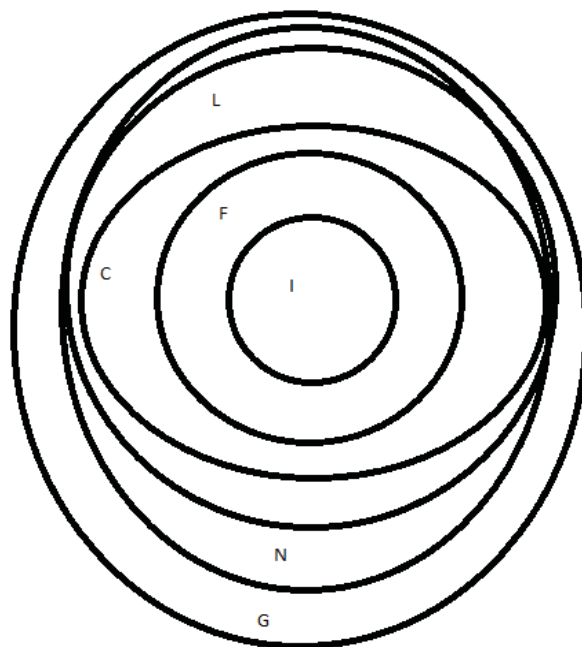
⁵² T. Borys (red.), *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Warszawa–Białystok 2005.

ni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne⁵³. A zatem przestrzeń w ramach takiego ujęcia jest traktowana jako pewien nieodłączny aspekt ludzkiego istnienia oraz działania, w sensie przemieszczania się w przestrzeni, integracji z innymi ludźmi w przestrzeni, czy po prostu oglądu otaczającej przestrzeni z jakiegoś jej punktu, aniżeli tło lub kontekst dla istniejących obiektów⁵⁴. Te powiązania między ładem społecznym i przestrzennym są celnie zobrazowane w ramach współczesnej refleksji wokół problemu wykluczenia społecznego, upowszechnionego w ramach konkretnych społeczności lokalnych, który to problem niejako splata wiązkę innych kwestii społecznych (jak bieda, bezrobocie, uzależnienia, choroby etc.). Tak zwane opisowe ujęcia wykluczenia wskazują na obecność wzajemnie powiązanych ze sobą obszarów wykluczeniowych stymulujących się w lokalnym środowisku. I tak problemy wykluczenia jednostek rozumianego jako trwałej, trójpolewej deprywacji w sferze dostępnych zasobów, możliwości wykorzystania formalnie przysługujących uprawnień i partycypacji w życiu społecznym⁵⁵ uwzględniają dynamiczną relację między społecznym wymiarem ekskluzji (przejawem problemów są tu zerwane więzi rodzinne, niechciane ciążę, bezdomność, przestępczość, niesatysfakcjonujące warunki życia) a sferą otoczenia przestrzennego (ładu w tym zakresie) – a zatem stopnia zdegradowania infrastruktury, estetyki, warunków środowiskowych, co potęguje proces gettoizacji, a zatem koncentracji w przestrzeni osób o podobnych (głębokich) doświadczeniach wykluczeniowych i głębokość doświadczenia deprywacyjnego. Mechanizm w tym wypadku polega na tym, że np. upowszechnienie problemów społecznych w społeczności lokalnej (bieda, bezrobocie) przekłada się (na niski poziom wykształcenia, specyficzne wartości estetyczne, stosunek do miasta i infrastruktury, niską świadomość ekologiczną, co w sumie tworzy konkretny konglomerat norm, wartości, postaw i co istotne aspiracji wobec siebie, innych ale i przestrzeni (z jej rolą w interakcji ze mną). Przetrwanie biologiczne, czy psychiczne oparte na swoistym prezentyzmie (czyli koncentracji na teraźniejszości) w warunkach głębokich deficytów kreuje „użytkowy” system codziennych celów, wartości i postaw, które przyczyniają się do eskalacji nieładu przestrzennego (jako przestrzeni tak zdegradowanej, jak jednocześnie intencjonalnie i nieintencjonalnie eksploatowanej). Upowszechnione problemy społeczne przekładają się na jakość powiązań międzyjednostkowych i międzygrupowych, uwzględniając często indywidualne (względnie rodzinne) adaptacyjne strategie przetrwania, które zaprzeczają integracji, zdolnościom do konstruowania uwspólnionych lokalnie wizji ładu. A zatem im więcej problemów społecznych w lokalnej społeczności, tym większe ryzyko funkcjonowania zbiorowości, dla której ład przestrzenny jawi się jako układ traktowany jako zastany i niezmienny, który staram się eksploatować (często bez rozmysłu), który nie łączy, ale dzieli i jednocześnie potęguje poczucie deprywacji. Co istotne, problemy społeczne w ramach doświadczenia wykluczeniowego odczuwane lokalnie swoiście infekują inne (wyższe) wymiary terytorialne, same będąc pod wpływem wyższych poziomów terytorialności. A zatem problemy i cechy doświadczane jednostkowo będą wpływać na funkcjonowanie rodzin, obciążone problemami społecznymi rodziny tworzą obciążony układ wspólnotowy i dalej lokalny z dalszym przełożeniem na poziom narodowy i globalny. Naturalnie można doszukiwać się swoistego ruchu od ogółu do szczegółu (stymulowanie problemów) jako odwrócenia powyższego procesu. Obrazuje to celnie tzw. diagram cebuli (jako kolejne opisowe ujęcie wykluczenia) – ryc. 110.

⁵³ Art. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁵⁴ Waldemar Ratajczak, Ład przestrzenny i ład zintegrowany w planowaniu (prezentacja) 2014 (http://uslugipubliczne.pl/db/news_att/1f0e7db3af.pdf, dostęp: 16.09.2016).

⁵⁵ A. Karwacki, *Usługi reintegracji społecznej – istota, procedury, problemy*, w: Arkadiusz Karwacki, Tomasz Kaźmierczak, Marek Rymsza, *Reintegracja. Aktywna polityka społeczna w praktyce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014, s. 234.



Ryc. 110. Problemy społeczne w ujęciu indywidualnym i szerszym kontekście terytorialnym

Objaśnienia:

- I – individual** (poziom jednostkowy) – czynniki: wiek, płeć, rasa, niepełnosprawność, własne wybory, przekonania, wartości;
- F – family** (poziom rodziny) – czynniki: współpraca, dzieci, opieka nad osobami zależnymi;
- C – community** (poziom lokalnej społeczności) – czynniki: środowisko społeczne i fizyczne, placówki edukacyjne, usługi zdrowotne i socjalne;
- L – local** (poziom szerszej jednostki terytorialnej) – czynniki: rynek pracy, transport;
- N – national** (poziom narodowy) – czynniki: wpływy kulturowe, bezpieczeństwo socjalne, formalne uprawnienia;
- G – global** (poziom globalny) – czynniki: międzynarodowe wymiany handlowe, migracje, zmiany klimatyczne⁵⁶.

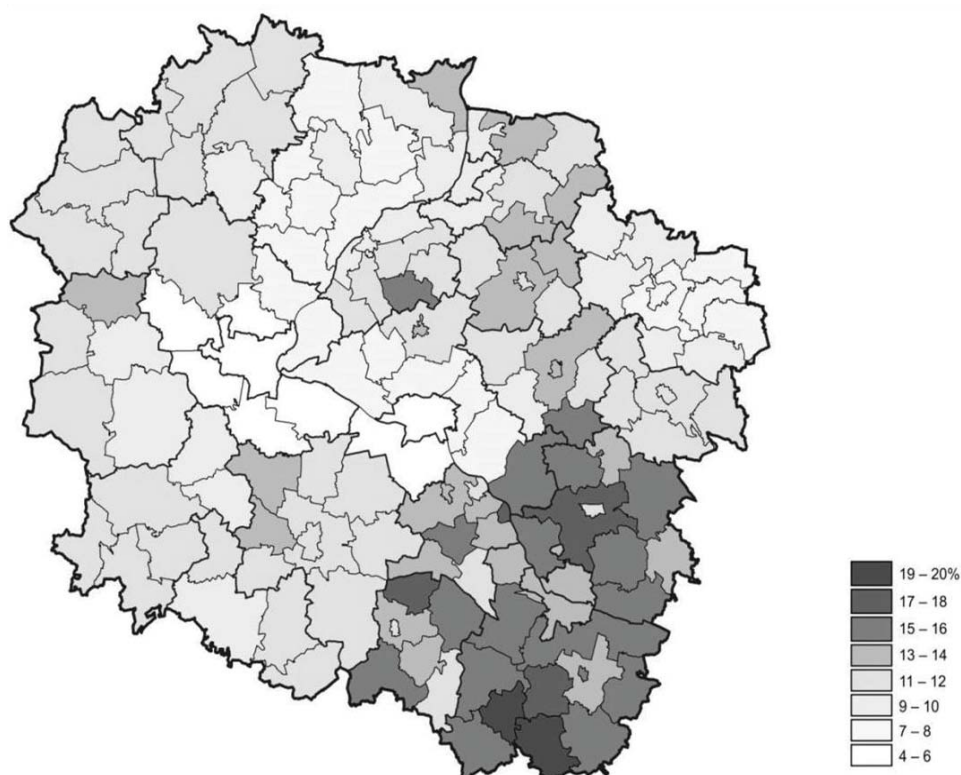
Zgodnie z powyższym schematem można także odczytywać społeczne oddziaływanie na przestrzeń: ład (i nieład) przestrzenny jest przez społeczności kształtowany lokalnie (sam pozostając zwrótnie w relacji wpływu z wymiarem społecznym), jednak skutki tego oddziaływania mają wymiar regionalny (ponadlokalny) i często długotrwały charakter.

W ramach niniejszego opracowania proponujemy spojrzenie na związki między ładem społecznym a ładem przestrzennym, którego swoistą „reprezentacją” są trzy wskaźniki dotyczące kluczowych problemów społecznych doświadczanych lokalnie: ubóstwa (poprzez uwzględnienie odsetka mieszkańców gmin korzystających ze świadczeń system pomocy społecznej, a zatem doświadczających głębokiego niedostatku ekonomicznego) oraz powiązanego z powyższym bezrobocia (poprzez uwzględnienie dwóch wskaźników: stopy bezrobocia w gminie oraz stopy bezrobocia długookresowego w gminie). Staramy się zatem spojrzeć na relację między sytuacją socjalną w konkretnych gminach a ładem przestrzennym. Takie problemy jak stopa bezrobocia w tym stopa bezrobocia długookresowego, deficyt środków finansowych jako swoisty kryzys przekładający się na uzależnienie przetrwania od świadczeń z systemu pomocy społecznej czy przestępczość obrazują sytuację socjalną w gminach, gdzie kluczowe w codzienności ludzi

⁵⁶ J. Hills, J. Le Grand, *David Piachaud, Understanding Social Exclusion*, Oxford University Press, Oxford 2002.

o niskim kapitale ludzkim i społecznym jest przetrwanie, które oznacza często eksploatacyjne podejście do przestrzeni, brak koncentracji (ale i kompetencji) w kwestii estetyki etc.

Dane obrazujące skalę problemów społecznych zostały zaczerpnięte z baz publikowanych przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu, dostępnych na stronie internetowej tej instytucji⁵⁷, a pochodzące z baz BDL i Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Toruniu. Dane dotyczące przestępczości są w dyspozycji Komendy Głównej Policji.



Ryc. 111. Stopa bezrobocia jako procent osób bezrobotnych w populacji osób w wieku produkcyjnym w gminach województwa kujawsko-pomorskiego w 2014 roku

Źródło: BDL GUS.

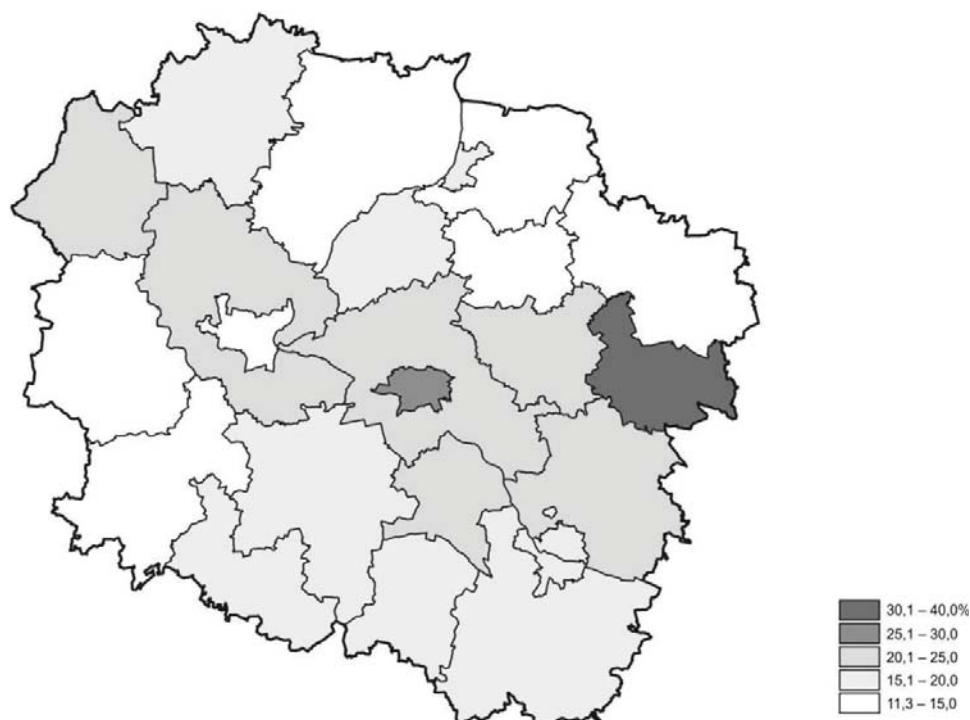
W 2014 roku stopa bezrobocia w Polsce wyniosła 11,4%. Jeśli chodzi o województwo kujawsko-pomorskie, to średnia wartość tego wskaźnika wyniosła 9%, a zatem mamy do czynienia z wartością niższą od średniej ogólnokrajowej. Jednak w wielu gminach trudna sytuacja na rynku pracy (dostępne miejsca pracy) i niedostateczny poziom kapitału ludzkiego (kwalifikacje niezbędne do podjęcia pracy) wpływają na bardzo wysoką wartość wskaźnika bezrobocia. Warto tu wskazać takie gminy, jak: Baruchowo i Boniewo z 19% stopą bezrobocia, Chodecz 18% oraz Dobrze, Lipno i Nieszawa – po 17%. Na drugim biegunie lokują się te gminy, w których sytuacja na rynku pracy jest relatywnie najlepsza w województwie. Warto tu wskazać Osielsko z 4% stopą bezrobocia, Białe Błota i Solec Kujawski z 5% stopą bezrobocia oraz Toruń, Bydgoszcz, Wielką Nieszawkę, Sicienko, Nową Wieś Wielką z wartością tego wskaźnika na poziomie 6%.

⁵⁷ http://www.ropstorun.home.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1444&Itemid=270, dostęp: 03.09.2016 r.

Stopa bezrobocia długookresowego to odsetek osób pozostających w rejestrze powiatowych urzędów pracy łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich dwóch lat w populacji osób bezrobotnych. Jest to istotny wskaźnik, obrazujący sytuację socjalną w województwie, ponieważ ma istotne znaczenie makroekonomiczne. Wzrost odsetka bezrobotnych długookresowo prowadzi do wzrostu równowagi bezrobocia oraz wzrostu presji płacowej w gospodarce. Warto dodać, że ze względu na poziom kwalifikacji, utratę ciągłości zatrudnienia i kontaktu z aktywnością zarobkową bezrobotni długookresowo mają mniejsze szanse na znalezienie pracy. W 2014 roku stopa bezrobocia długookresowego w Polsce wyniosła 58,3%. W województwie kujawsko-pomorskim wartość tego wskaźnika wyniosła 61%, a zatem była nieznacznie wyższa od średniej ogólnopolskiej. Najgorsza sytuacja w tym względzie (największy odsetek długookresowo bezrobotnych w populacji bezrobotnych) miała miejsce w takich gminach, jak: Lubień Kujawski – 76%, Baruchowo, Boniewo – po 75%, Osięciny i Lubraniec – po 72%, Włocławek, Dobrze, Chodecz, Fabianki – po 71% i Lisewo oraz Izbica Kujawska – po 70%. Najlepsza – ze średnią znacznie odbiegającą in plus od średniej wojewódzkiej i krajowej – była w takich gminach, jak: Łubianka – 45%, Łysomice – 46%, Lubicz i Białe Błota – po 47% oraz Sicienko 48%.

Analiza sytuacji socjalnej i jednocześnie doświadczania problemów społecznych w poszczególnych gminach województwa kujawsko-pomorskiego powinna uwzględniać poziom uzależnienia mieszkańców konkretnych jednostek administracyjnych od świadczeń z systemu pomocy społecznej. Zależność od transferów z systemu pomocowego jest zobrazowaniem swoistej bezradności mieszkańców gmin, kryzysów w samodzielnym pozyskiwaniu zabezpieczenia sytuacji socjalnej swoich rodzin na rynku pracy, które są kompensowane poprzez świadczenia z instytucji systemu pomocy społecznej. Odsetek mieszkańców naszego kraju korzystających z pomocy społecznej wyniósł w 2014 roku 7,7%. Analogiczna wartość tego wskaźnika dla województwa kujawsko-pomorskiego to 11%. Można zatem skonstatować, że w województwie kujawsko-pomorskim mamy do czynienia z większym stopniem uzależnienia mieszkańców od transferów świadczeń z systemu pomocy społecznej niż wskazuje średnia dla naszego kraju. Najlepszą sytuację odnotowano w takich gminach, jak: Białe Błota (jedynie 4% udział mieszkańców korzystających ze wsparcia systemu pomocy społecznej), Toruń, Bydgoszcz i Osielsko – po 6%. Najgorszą sytuację znajdujemy w takich gminach, jak: Strzelno – 50%, Rypin – 38%, Radzyń Chełmiński – 37%, Rogowo – 36%, Wielgie – 35% i Bobrowniki – 33%.

Rycina 112 ilustruje zjawisko przestępczości w poszczególnych powiatach województwa kujawsko-pomorskiego. Warto zaznaczyć, że w 2014 roku najbezpieczniejszym polskim miastem był Białystok z wartością zilustrowanego wyżej wskaźnika przestępczości na 1000 mieszkańców na poziomie 18,8 (dane Komendy Głównej Policji). W tym rankingu na drugim końcu klasyfikacji lokowały się Katowice z wartością wskaźnika na poziomie 58. Jeśli chodzi o przestępczość w województwie kujawsko-pomorskim, to najmniejszą wartość wskaźnika odnotowujemy w powiatach: grudziądzkim – 11,3, radziejowskim – 12,6 oraz brodnickim – 13,6. Należy zauważyć, jak wyraźnie niższe są te wartości dla miasta, w którym odnotowano w Polsce najniższą wartość tego wskaźnika. Największy poziom przestępczości odnotowano w takich powiatach, jak: m. Włocławek – 31,5, m. Toruń – 28,3 oraz aleksandrowskim – 24,1.



Ryc. 112. Odsetek przestępstw stwierdzonych w powiatach województwa kujawsko-pomorskiego w 2014 roku w przeliczeniu na 1000 mieszkańców

Źródło: BDL GUS.

1.9. Delimitacja obszarów ładu i nieładu przestrzennego w skali województwa oraz zarys tendencji dalszego kształtowania przestrzeni w województwie kujawsko-pomorskim

Analiza stanu przestrzeni na poziomie wojewódzkim w ujęciu topologicznym, czyli uwzględniającym położenie geograficzne i sposób występowania zjawiska w terenie (kształt), abstrahująca od pól odniesienia (podziału administracyjnego), musi być oparta na Georeferencyjnej Bazie Danych Obiektów Topograficznych (por. Olszewski, Gotlib 2013). Analiza wybranych elementów BDOT10k pozwala na wyodrębnienie obszarów względnego ładu i terenów zagrożonych nieładem.

Podstawą delimitacji obszarów ładu i nieładu na poziomie województwa były następujące założenia:

- 1) ład przestrzenny poza granicami miast jest utrzymywany na obszarach chronionych, znajdujących się pod kontrolą delegowanych do ochrony podmiotów, bez względu na reżim ochrony;
- 2) w obszarach miejskich ład występuje w zabytkowych centrach miast lokacyjnych i punktowo w obrębie zrealizowanych projektów urbanistycznych (np. nowe osiedla mieszkaniowe, wkomponowane niekonfliktowo w otoczenie);
- 3) głównym objawem nieładu na terenach wiejskich jest zarówno chaotyczne, jak i planowe rozpraszanie zabudowy oraz niska jakość architektury;
- 4) niekontrolowana eksploatacja kopalni oraz nie poprzedzona audytem energetyka wiatrowa wprowadzają do przestrzeni nieład;

- 5) nieład pojawia się w strefach konfliktogennych (konfliktu funkcji), na styku terenów zabudowanych (jakiegokolwiek zabudowy, również przemysłowej) z typami pokrycia/użytkowania opartego na zasobach przyrodniczych (użytki rolne, lasy, wody, obszary chronione);
- 6) z wymienionej kategorii nieładu jako rezultatu konfliktu funkcji (tzn. ze strefy zagrożonej nieładem) należy wyłączyć:
 - lądowe linie transportowe (drogowe i kolejowe) poza granicami miast, ponieważ nie dezorganizują one przestrzeni;
 - obszary administracyjne miast, ponieważ zaliczenie ich do tej grupy wymagałoby szczegółowej analizy przestrzennej tych obszarów na poziomie miejsc.

Opierając się na powyższych założeniach, posługując się BDOT10k, wyróżniono w skali województwa:

OBSZARY WZGLĘDNEGO ŁADU

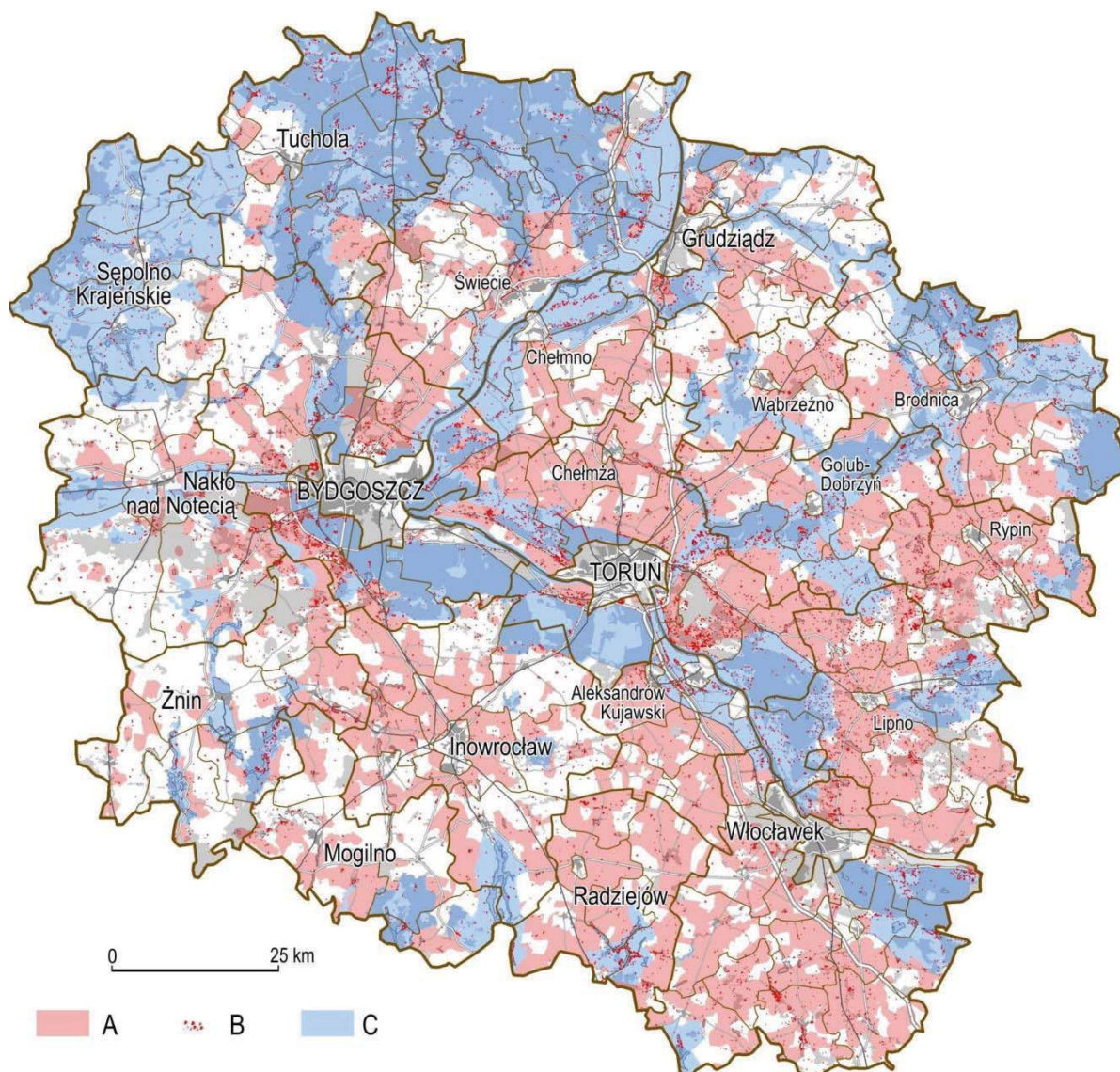
- obszary chronione ze względu na wartości przyrodnicze (Natura 2000, OChK, PK);
- obszary cenne z uwagi na wartości kulturowe (zabytkowe centra miast lokacyjnych, parki kulturowe, strefy ochrony konserwatorskiej);
- obszary cenne krajobrazowo, inne niż wcześniej wymienione (o tym zadecyduje audyt krajobrazowy, ale już teraz można wskazać przykłady).

OBSZARY ZAGROŻONE NIEŁADEM

- strefy potencjalnych konfliktów zabudowy z formami naturalnego użytkowania gruntów (funkcją rolniczą, lasami i zadrzewieniami, obszarami chronionymi, wodami);
- nieład krajobrazowy, związany z OZE i górnictwem odkrywkowym (w promieniu od 1 do 5 km od obiektu – wartość właściwa dla równinnego, falistego i pagórkowatego obszaru woj. kuj.-pom. oraz dla obiektów zabytkowych o bardzo wysokiej ekspozycji krajobrazowej);
- nadmierne rozproszenie zabudowy poza obszarami miast i zwartym osadnictwem wiejskim (od 10 do 100 budynków na 1 km² powierzchni).

Wynikiem delimitacji jest mapa ukazująca w sposób syntetyczny obszary potencjalnego ładu i zagrożone nieładem w woj. kujawsko-pomorskim w 2016 roku. Analiza przestrzenna wizualizacji ładu na poziomie województwa pozwala wyróżnić obszary koncentracji cech wskazujących na nieład: południowo-wschodnia część województwa (dawne województwo włocławskie) oraz otoczenie największych miast: Bydgoszczy, Torunia i Grudziądza (ryc. 113). Taki układ przestrzenny dowodzi trwałości historycznie ukształtowanych struktur osadniczych, rozłogów ziemi i zagospodarowania terenu (por. Rudnicki 2001; Kozłowski, Rudnicki 2002). Ukształtowana w zaborze rosyjskim w okresie rewolucji przemysłowej struktura przestrzenna była przez cały XX wiek utrwalana, a procesy skutkujące nieładem nasiliły się w XXI wieku.

Przebieg procesów kształtowania przestrzeni, w tym kształtowania ładu przestrzennego uzależniony jest zarówno od przyczyn zewnętrznych, jak i wewnętrznych. Jako przyczyny zewnętrzne należy wymienić przede wszystkim uwarunkowania prawne. Jeśli w dalszym ciągu będą mogły być wydawane decyzje o warunkach zabudowy, nieuwzględniające ustaleń studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin należy prognozować dalszy postępujący nieład przestrzenny na obszarach, których zagospodarowanie przestrzenne jest realizowane właśnie na podstawie tego typu decyzji. Do tych obszarów należy przede wszystkim zaliczyć tereny położone wokół największych miast, w tym zwłaszcza Bydgoszczy i Torunia.



Ryc. 113. Obszary względnego ład i zagrożone nieładem przestrzennym w woj. kujawsko-pomorskim

Objaśnienia: A – obszary zagrożone nieładem; B – miejsca konfliktów funkcji; C – obszary względnego ład.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDOT10k.

Jeśli nie zostaną zmienione przepisy ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych⁵⁸, zezwalającej na lokalizację elektrowni wiatrowych w odległości nie mniejszej niż 10-krotność wysokości tych instalacji, zostanie w dalszym ciągu zablokowana możliwość lokalizacji nowych tego typu instalacji. Nie powstaną zatem żadne nowe tego typu inwestycje mogące mieć negatywny wpływ na ład przestrzenny województwa.

Należy także przewidywać, iż brak ułatwień w opracowywaniu i procedowaniu planów miejscowych nie będzie sprzyjać zwiększaniu ilości terenów pokrytych planami. Także skomplikowane i bardzo kosztowne nowe wymagania stawiane studiom uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin mogą spowodować, że gminy niechętnie będą opracowywać nowe studia bądź dokonywać

⁵⁸ Dz.U. poz. 961.

ich zmian. Warto zauważyć, że obecnie jeszcze kilkanaście gmin w województwie ma studia uchwalone w latach 1999–2000.

Brak uchwalenia nowego planu zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego także będzie czynnikiem niesprzyjającym kształtowaniu ładu przestrzennego. Uzgadnianie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na podstawie częściowo zdezaktualizowanego planu województwa z 2003 r. będzie uniemożliwiał skuteczne blokowanie rozwiązań przestrzennych mających znamiona nieładu przestrzennego w skali regionalnej lub ponadlokalnej.

Pozytywne jest z kolei to, iż w ramach prac nad nowym planem zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego dokonano już delimitacji obszarów funkcjonalnych, zarówno ponadregionalnych, jak i regionalnych. Jest to o tyle istotne, iż dla wszystkich obszarów funkcjonalnych zostaną zapisane zasady ich zagospodarowania, które to jako ustalenia planu województwa będą wiążące przy uzgadnianiu studiów gminnych.

Obszar funkcjonalny to „obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych, stanowiący zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi jednolitymi celami rozwoju”. Obszary funkcjonalne wiążą się z nowym podejściem do planowania rozwoju (zintegrowanym), uwzględniającym różnorodność uwarunkowań społecznych, gospodarczych i terytorialnych poszczególnych obszarów. Przy planowaniu działań bierze się pod uwagę potencjały endogeniczne (wewnętrzne) obszarów, czynniki egzogeniczne (zewnętrzne) oraz zdolność terytoriów do ich wykorzystania.

Duże zróżnicowanie województwa kujawsko-pomorskiego pod względem fizycznogeograficznym, dające podstawy do wyróżnienia licznych obszarów odznaczających się wspólnymi uwarunkowaniami i podobnymi możliwościami rozwoju, wskazał na potrzebę wyznaczenia, obok obligatoryjnych obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadregionalnym, również obszarów funkcjonalnych o znaczeniu regionalnym. Obszary te mają istotne znaczenie dla polityki przestrzennej regionu, a ich wyznaczenie ma na celu prowadzenie wspólnej polityki ponad granicami administracyjnymi, zmierzającej do wykorzystania potencjału tych obszarów oraz rozwiązania problemów w nich występujących.

Obszary te zostały określone po przeprowadzeniu analiz oraz zebraniu opinii jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa Uchwałą Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 27 lipca 2016 r. w sprawie określenia obszarów funkcjonalnych w województwie kujawsko-pomorskim i ich granic.

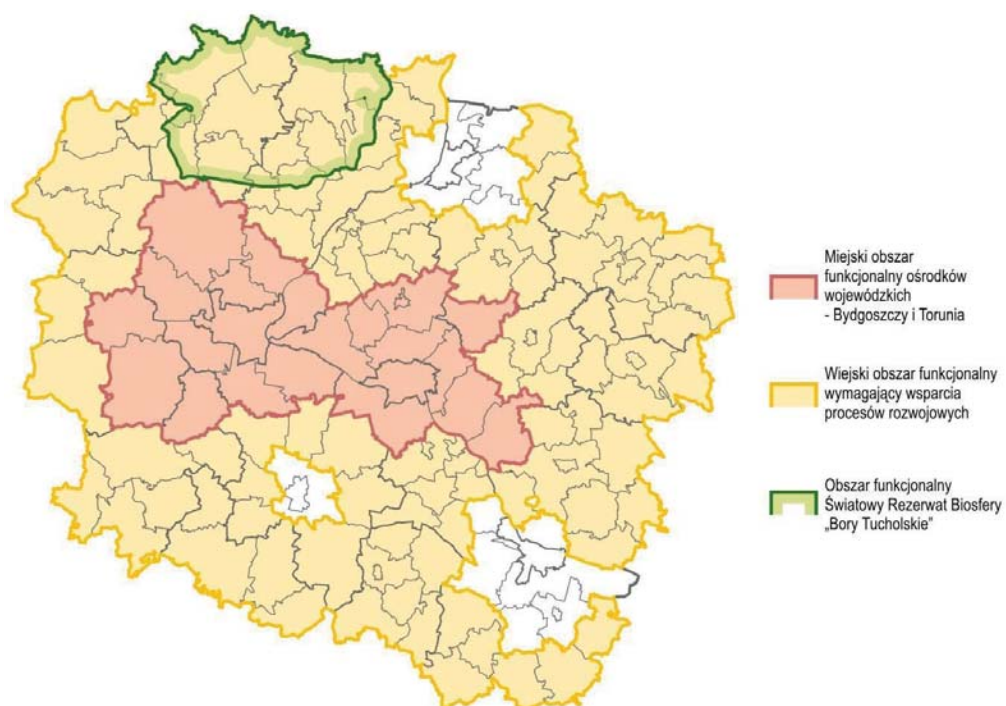
Określono następujące obszary funkcjonalne w województwie kujawsko-pomorskim:

1) o znaczeniu ponadregionalnym:

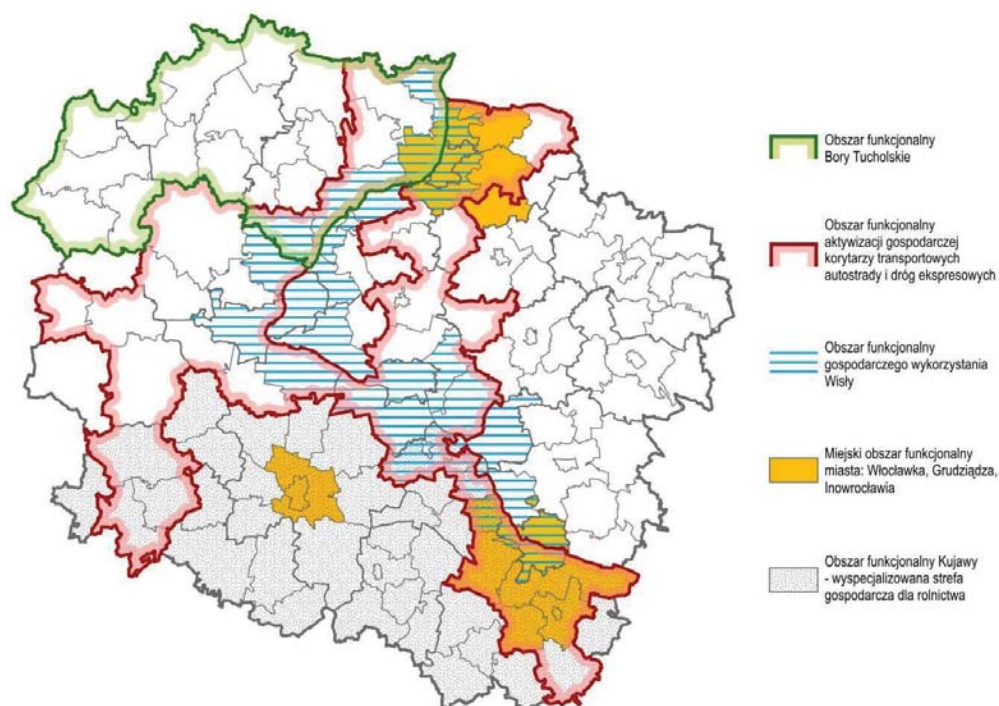
- a) Miejski obszar funkcjonalny ośrodków wojewódzkich – Bydgoszcz i Torunia,
- b) Wiejski obszar funkcjonalny wymagający wsparcia procesów rozwojowych,
- c) Obszar funkcjonalny Światowy Rezerwat Biosfery „Bory Tucholskie”;

2) o znaczeniu regionalnym:

- a) Miejski obszar funkcjonalny miasta Włocławka,
- b) Miejski obszar funkcjonalny miasta Grudziądz,
- c) Miejski obszar funkcjonalny miasta Inowrocławia,
- d) Obszar funkcjonalny Kujawy – wyspecjalizowana strefa gospodarcza dla rolnictwa,
- e) Obszar funkcjonalny Bory Tucholskie,
- f) Obszar funkcjonalny gospodarczego wykorzystania Wisły,
- g) Obszar funkcjonalny aktywizacji gospodarczej korytarzy transportowych autostrady i dróg ekspresowych.



Ryc. 114. Obszary funkcjonalne o znaczeniu ponadregionalnym, przyjęte przez Zarząd Województwa



Ryc. 115. Obszary funkcjonalne o znaczeniu regionalnym, przyjęte przez Zarząd Województwa

Określenie obszarów funkcjonalnych będzie skutkować określeniem granic i zasad zagospodarowania tych obszarów w planie zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego. Ponadto dla miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodków wojewódzkich – Bydgoszczy i Torunia – zo-

stanie opracowany plan zagospodarowania stanowiący część planu zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego. Polityka przestrzenna województwa w stosunku do obszaru funkcjonalnego będzie prowadzona w formie konsultacji z jednostkami samorządu terytorialnego, które są położone na terenie danego obszaru funkcjonalnego.

Obszary funkcjonalne z zasadami ich zagospodarowania, jako jeden z głównym elementów planistycznych nowego planu zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego, będą skutecznym narzędziem kształtowania ładu przestrzennego na obszarze województwa.

★

Na kształt przestrzeni mają wpływ procesy społeczno-kulturowe i gospodarcze. Wśród nich najważniejszymi wydają się: regres demograficzny, bogacenie się społeczeństwa, segregacja przestrzenna mieszkańców, postępująca i niekontrolowana suburbanizacja, rozpraszanie zabudowy, spowolnienie tempa inwestycji budowlanych, rosnące koszty budowy i utrzymania infrastruktury, deficyt dochodów samorządów lokalnych. W obliczu planowanych zmian prawa w zakresie urbanistyki i budownictwa, przede wszystkim wprowadzenia w życie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, należy przyjąć dwa scenariusze rozwoju stanu przestrzeni: 1) po uchwaleniu nowych regulacji prawnych i 2) w sytuacji bez zmian.

Kodeks urbanistyczno-budowlany, wspólnie z regulacjami „ustawy krajobrazowej” powinien zahamować negatywne tendencje chaosu przestrzennego i niekontrolowanej suburbanizacji, jednak nie odwróci zmian, które zostały już dokonane w przestrzeni – część z nich jest nieodwracalna. Przywracanie ładu przestrzennego będzie procesem długotrwałym, dlatego widoczne efekty działania znowelizowanego prawa pojawią się dopiero za kilka lub kilkanaście lat.

Przy założeniu braku interwencji w system prawny i uwzględnieniu zapisów w planach miejscowych proces zabudowy terenów otwartych i rozpraszanie zabudowy będą postępowały. Nadwyżka terenów inwestycyjnych w stosunku do potrzeb będzie powodować dalsze rozpraszanie zabudowy, a tym samym wzrost kosztów obsługi sieci infrastrukturalnych, dostępu do usług publicznych (Kowalewski i in. 2014). Tym samym tendencje negatywne będą trwać, pogłębiając nieład.

II.

Założenia polityki kształtowania
ładu przestrzennego przez samorząd
województwa kujawsko-pomorskiego



2.1. Plan zagospodarowania województwa jako wizja porządku przestrzennego

Zadaniem samorządu województwa jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie, w tym uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Jest to zadanie obowiązkowe i obejmuje nie tylko uchwalenia planu, ale również monitorowanie zmian w przestrzeni i dokonywanie niezbędnych zmian dokumentu w celu jego dostosowania do bieżących potrzeb.

Przeprowadzona w 2014 roku ocena Planu zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego przyjętego uchwałą Nr XI/135/03 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 26 czerwca 2003 roku, na którą złożyły się:

- przegląd zmian w zagospodarowania przestrzennym województwa,
- raport o stanie zagospodarowania województwa,
- ocena realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym,

wskazała na potrzebę opracowania nowego dokumentu, z uwagi na skalę i kierunki zmian zachodzących w uwarunkowaniach zewnętrznych oraz w zagospodarowaniu województwa.

Zgodnie z uchwałą Nr LIV/823/14 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 27 października 2014 r. przystąpiono do sporządzenia nowego planu zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego.

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa to dokument wiążący struktury samorządu województwa w sposobie prowadzenia działań w przestrzeni województwa, zwłaszcza określonych w strategii rozwoju województwa oraz w programach rozwoju. W obowiązującym porządku prawnym plan województwa jest również dokumentem, którego zadaniem jest umożliwienie realizacji zamierzeń formułowanych na poziomie kraju. Plan województwa dokonuje zatem rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, które umieszczono w dokumentach przyjętych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów, właściwego ministra lub sejmik województwa, zgodnie z ich właściwością. Umieszczenie tych inwestycji w planie województwa warunkuje ich wprowadzenie do aktów planowania sporządzanych na poziomie gminy. Niestety, poza tymi elementami, wpływ planu województwa na procesy kształtowania przestrzeni, w których wiodącą rolę odgrywają samorządy lokalne, jest bardzo ograniczony.

Szczegółowy zakres planu województwa regulują przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Katalog zawartych w art. 39 ust. 3 tej ustawy zagadnień, które muszą znaleźć się w planie, podzielić można na następujące kategorie:

- wynikające z cech przestrzeni i analizy zachodzących w niej zmian,
- zależne od polityki samorządu województwa,

- zależne od polityki krajowej,
- wynikające z obowiązującego prawa, w tym aktów prawa miejscowego.

Powyższe uwzględnione zostało przy konstruowaniu koncepcji kształtowania zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego. Osią przewodnią Planu jest założenie rozwiązywania problemów i wykorzystywania potencjałów, zarówno w aspekcie oczekiwań dotyczących rozwoju społecznego (kształtowania jakości warunków życia mieszkańców), jak i rozwoju gospodarczego (wzmacniania pozycji regionu), z uwzględnieniem racjonalnego wykorzystywania, ochrony oraz odnowy zasobów środowiska. Celem głównym Planu, sformułowanym na podstawie celów i priorytetów zawartych w Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego Plan modernizacji 2020+ jest „zbudowanie struktur funkcjonalno-przestrzennych wzmacniających pozycję regionu oraz zapewniających wysoką jakość warunków życia jego mieszkańcom”. Realizowany będzie on poprzez działania prowadzone w ramach polityk przestrzennych dotyczących poszczególnych komponentów tej struktury.

Jeden z celów szczegółowych, „wysoka jakość przestrzeni dla mieszkańców”, wynika z zauważonych problemów związanych z toczącymi się procesami urbanizacyjnymi. Obserwowane są problemy funkcjonalne (utrudniony dostęp do usług, brak przestrzeni publicznych, uciążliwości komunikacyjne, konflikty funkcji) oraz związane z postrzeganiem przestrzeni (nieład). Konieczne jest zatem kształtowanie przestrzeni w taki sposób, by była przyjazna mieszkańcom, stanowiła magnes przyciągający nowych mieszkańców, powodowała ich zadowolenie, a także wyzwała poczucie tożsamości, identyfikowania się z miejscem zamieszkania. Jest to niezwykle ważne, gdyż wywołuje aktywność mieszkańców, w tym ich inicjatywy działań również na rzecz doskonalenia przestrzeni, w której żyją.

Podstawowym założeniem projektu Planu w tym zakresie jest zapewnienie powszechnej dostępności do usług oraz sukcesywna poprawa jakości przestrzeni zamieszkania. Przyporządkowane zostały temu kierunki działań polegające, między innymi, na: wzmocnieniu miast w zakresie oferowanych usług publicznych (stosownie do ich miejsca w hierarchii sieci osadniczej województwa), rozwoju powiązań funkcjonalnych, w tym zapewnienie sprawnego regionalnego systemu transportu publicznego, wsparciu rozwoju obszarów wiejskich w oparciu o ich potencjał (środowiskowy, kulturowy, turystyczny), prowadzeniu kompleksowych działań rewitalizacyjnych, w tym wykorzystaniu istniejącego potencjału kulturowego w procesie jego adaptacji do nowych funkcji, rekultywacji terenów zdegradowanych i wykorzystaniu ich na nowe funkcje komercyjne i publiczne.

Działania samorządu województwa, w tym ustalenia planu, nie mogą jednak naruszać tzw. władztwa planistycznego gminy, a więc regulować kwestii, które są w zakresie opracowań planistycznych sporządzanych na poziomie gminy – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Plan województwa, w odróżnieniu od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie jest aktem prawa miejscowego. Nie może formułować wiążących dla gmin zapisów regulujących parametry kształtowania zagospodarowania i zabudowy, zarezerwowanych dla planu miejscowego. Dostrzegając jednak problem niewłaściwego określania tych parametrów w wielu opracowaniach planistycznych poziomu gminnego, w projekcie Planu zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego zawarto zalecenia, które gminy powinny rozważyć i ewentualnie uwzględnić w swoich opracowaniach. Dotyczą one między innymi takich zagadnień, jak:

- konieczności koncentracji zabudowy, czyli planowania nowej zabudowy jako zwartej, wyposażonej w odpowiednią infrastrukturę techniczną i społeczną, dobrze skomunikowanej (w tym transportem publicznym), zapewniającej przestrzenie publiczne, miejsca odpoczynku, rekreacji itp.,
- strefowania terenów (mieszkaniowych, przemysłowych, transportowych, komercyjnych itp.),

- wyznaczania stref ograniczonej dostępności transportowej w miastach, zwłaszcza w miastach dużych, centrach zabytkowych, strefach uzdrowiskowych, w połączeniu z właściwie prowadzoną polityką parkingową,
- odtwarzania dawnych funkcjonalnych układów terenów zieleni, dbałość o prawidłowe kształtowanie tzw. zieleni towarzyszącej,
- podejmowania działań mających na celu odciążenie terenów przeinwestowanych turystycznie na rzecz wykreowania nowych obszarów turystycznych, których walory są dotychczas niedostatecznie wykorzystywane.

Również w pozostałych politykach przestrzennych projekt Planu zawiera szereg ustaleń mających wpływ na kształtowanie ładu przestrzennego. Wśród ważniejszych należy wymienić:

- zasadę kształtowania korytarzy infrastrukturalnych polegającą na kierowaniu nowych sieci przesyłowych infrastruktury technicznej w istniejące już korytarze. Pozwoli to na bardziej racjonalne gospodarowanie przestrzenią poprzez wykorzystanie na ten cel obszarów o istniejących już ograniczeniach w zagospodarowaniu,
- wskazanie obszarów dla rozwoju energetyki opartej o odnawialne źródła energii, w tym zwłaszcza energetyki wiatrowej.

Dogodne warunki dla rozwoju energetyki odnawialnej sprawiły, że w przestrzeni województwa zlokalizowano wiele elektrowni wiatrowych, a ich lokalizacje często wzbudzały protesty społeczne. Zasadne stało się wyznaczenie obszarów, w których, przy respektowaniu odrębnych przepisów mogą być lokalizowane elektrownie wiatrowe. Jako szczególnie preferowane do lokalizacji tego typu obiektów wskazano zdegradowane krajobrazowo tereny położone wzdłuż autostrady A1.

Charakter wiążący samorządy gmin przy sporządzaniu opracowań planistycznych będą miały zasady określone w obszarach funkcjonalnych (OF – por. ryc. 114, 115). Sformułowane zostały one z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych obszarów funkcjonalnych i nawiązują do wskazanych, na etapie określania OF, zidentyfikowanych w nich problemów (dla ich zminimalizowania) lub potencjałów (dla ich wykorzystania). Naczelną zasadą obowiązującą w każdym obszarze funkcjonalnym jest koordynowanie polityk przestrzennych na wszystkich poziomach zarządzania.

Częścią Planu zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego będzie Plan zagospodarowania przestrzennego Miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodków wojewódzkich – Bydgoszczy i Torunia. Jest to obszar charakteryzujący się najbardziej dynamicznymi procesami urbanizacyjnymi, w tym również najsilniej zauważalnymi problemami związanymi z tym zjawiskiem. Poprzez zawarcie w Planie wiążących zasad zagospodarowania pojawia się możliwość realnego wpływu na kształtowanie przestrzeni w tym obszarze w celu zminimalizowania skutków funkcjonującej już nieprawidłowej struktury zagospodarowania i zapobieżenia możliwości dalszego rozwoju negatywnych zjawisk.

Zawarte w projekcie Planu zasady dotyczą między innymi (wybór zasad zawartych w różnych OF):

- kształtowania struktur przestrzennych, opierając się na istniejących układach osadniczych (idea zwartych miejscowości), unikania rozwoju zabudowy wzdłuż dróg wojewódzkich i wyższych klas,
- pierwszeństwa w przeznaczaniu pod nową zabudowę terenów typu brownfield,
- kształtowania parametrów zabudowy z uwzględnieniem lokalnej tradycji, uwzględniających w szczególności: sytuowanie budynków, ich wielkość i proporcje, rodzaj materiałów, kolorystykę, kształty dachów,
- kształtowania tożsamości miast i wsi na podstawie zasobów dziedzictwa kulturowego, w tym adaptacji obiektów zabytkowych i wykorzystaniu ich dla nowej funkcji,
- kształtowania przestrzeni publicznych, sprzyjających integracji społecznej i budowaniu lokalnej tożsamości, projektowanych z dbałością o wysokie walory architektoniczno-urbanistyczne oraz uwzględniających potrzeby osób o ograniczonej percepcji lub mobilności,

- kształtowania zielonej infrastruktury z uwzględnieniem jej różnorodnej funkcji (zielonego pierścienia, izolacyjnej, segregującej funkcje, ozdobnej, na potrzeby rekreacji i wypoczynku i in.),
- unikania konfliktów przestrzennych i społecznych związanych z planowanym zagospodarowaniem, w tym: ograniczania możliwości zabudowy niezwiązanej z funkcją rolniczą na obszarach produkcji rolnej dla zachowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej niezbędnej dla rozwoju rolnictwa, dopuszczania lokalizacji obiektów generujących hałas, dokuczliwe zapachy, pole elektromagnetyczne lub inne uciążliwości dla mieszkańców, wyłącznie w obszarach i w sposób zapewniający zachowanie odpowiednich norm z poszanowaniem opinii społeczności lokalnej o ich lokalizacji,
- dostosowania planowanego zagospodarowania do chłonności środowiska oraz zabezpieczenia obszarów chronionych przed nadmierną penetracją i intensywnością zagospodarowania,
- projektowania nowych terenów rozwoju osadnictwa, w pierwszej kolejności na terenach objętych systemem aglomeracji kanalizacyjnych oraz uzbrojonych w sieć wodociągową,
- lokalizowania działalności gospodarczych w pierwszej kolejności w zorganizowanych już terenach inwestycyjnych oraz koncentrowania działalności gospodarczych negatywnie oddziałujących lub postrzeganych jako negatywnie oddziałujące na jakość życia lub stan środowiska,
- uspojniania dokumentów planistycznych na styku jednostek administracyjnych, szczególnie w zakresie przebiegu głównych ciągów infrastruktury, wyznaczania terenów o określonych funkcjach itp.

W projekcie Planu podkreślono mocno potrzebę partnerstwa różnych interesariuszy w kształtowaniu zagospodarowania i współpracę między nimi dla optymalizacji podejmowanych działań, w tym poprawy ładu przestrzennego. Ważny jest również zawarty w projekcie Planu postulat szerszego, niż jest to wymagane przepisami, włączenia mieszkańców w procesy planowania, w tym przeprowadzanie szerokich konsultacji, które mają na celu aktywizację mieszkańców i ich czynny udział w kształtowaniu przestrzeni. Samorząd województwa kujawsko-pomorskiego zamierza również wspierać działania podnoszące poziom świadomości mieszkańców województwa i wpływające na zmianę ich mentalności w zakresie ładu przestrzennego oraz działania edukacyjne dla dzieci i młodzieży, służące ukształtowaniu prawidłowych postaw dotyczących zagadnień z dziedziny urbanistyki i architektury. Efektem planowanych działań powinny być pozytywne zmiany w przestrzeni województwa, jednak ze względu na ich charakter mogą być widoczne dopiero w dłuższej perspektywie czasowej.

2.2. Wymogi ochrony przestrzeni

2.2.1. Uwarunkowania działań horyzontalnych w polityce ładu przestrzennego

Polityka ładu przestrzennego jest częścią polityki przestrzennej, czyli planowej działalności, polegającej na racjonalnym gospodarowaniu przestrzenią, a także częścią gospodarki przestrzennej rozumianej jako świadome kształtowanie przestrzeni w celu osiągnięcia zaplanowanego efektu społecznego, gospodarczego i ochrony środowiska. Celem polityki przestrzennej jest ład przestrzenny, czyli kształtowanie pożądaných struktur przestrzennych oraz dążenie do ich funkcjonalności, w różnych skalach i poziomach gospodarowania: miejscowym (ład miejsca), lokalnym (ład gminny, okolicy), regionalnym (ład wojewódzki), krajowym (ład w skali państwa). Ład przestrzenny leży w interesie społecznym, jest dziełem i wartością grup społecznych, społeczności lokalnych i całego społeczeństwa, a jako dobro wspólne ma charakter dystrybutywny (Parysek 2007: 68). Jednak społeczna potrzeba ładu przestrzennego pojawia się

2.2. Wymogi ochrony przestrzeni

dopiero na pewnym etapie rozwoju społeczno-gospodarczego, wraz ze wzrostem zamożności i świadomości społecznej. Ład przestrzenny odzwierciedla ład społeczny jest wynikiem, a nie przyczyną złej organizacji życia społecznego. Współczesne społeczeństwo polskie doszło właśnie do momentu, w którym taka potrzeba staje się wyraźna i jest artykułowana przez wiele środowisk.

W obrębie polityki przestrzennej można wyróżnić dwie koncepcje kształtowania przestrzeni: liberalną (rynkową) i planową (regulowaną). Różnice pomiędzy dwoma podejściami uwidoczniło w zestawieniu.

Tab. 5. Koncepcje kształtowania przestrzeni

Wyszczególnienie	Liberalna koncepcja przestrzeni (rynkowa)	Planowa koncepcja przestrzeni (regulowana)
cel	efektywność (zysk)	funkcjonalność
metoda	renta gruntowa	plan
estetyka	pochoďną renty (zysku)	pochoďną planu
konkurencja	swobodna	ograniczona
prawa właścicielskie	pełne	ograniczone
balans interesów	prymat interesu indywidualnego	interes zbiorowości ważniejszy
podmioty kształtujące przestrzeń	bogaci inwestorzy	decydenci (władze)
ład jako dobro	ład jest barierą w osiągnięciu zysków	ład jest dobrem publicznym

Źródło: opracowanie własne – Leszek Kozłowski.

Należy podkreślić, że obydwie koncepcje mogą nieść ze sobą zarówno ład lub nieład przestrzenny, ponieważ stan przestrzeni jest wypadkową bardzo wielu uwarunkowań i zależy od dużej liczby czynników i siły aktorów „gry o przestrzeń”. W tej rywalizacji można wyróżnić cztery rodzaje podmiotów – aktorów gospodarki przestrzennej: ustawodawca, samorządy, mieszkańcy oraz inwestorzy. Każdy z nich posiada inną domenę (prawo, polityka, psychika, praktyka), działając w jej granicach i dysponując stosownymi narzędziami (tab. 6).

Tab. 6. Aktorzy gospodarki przestrzennej oraz narzędzia kształtowania ładu

Podmiot	Sfera (domena) działalności / / oddziaływania	Narzędzie działania	Ramy działania
ustawodawca	Prawo stanowione krajowe	kataster podatkowy (podatek <i>ad valorem</i>)	ponadlokalne i ponadregionalne dobro wspólne
samorządy	Polityka regionalna i lokalna (w tym prawo lokalne)	plan	regionalny i lokalny interes społeczny
mieszkańcy	„Psychika” – świadomość społeczna i postawy	partycypacja	komfort, jakość i poziom życia jednostek
inwestorzy	Praktyka inwestorów	inwestycje	prawo

Źródło: opracowanie własne – Leszek Kozłowski.

Założenia polityki kształtowania ładu przestrzennego przez samorząd województwa muszą uwzględniać aktualny stan prawny, mieć na uwadze interes społeczny i liczyć się ze zdaniem inwestorów. Jednak większa część pracy nad uzdrowieniem systemu gospodarki przestrzennej w Polsce spoczywa na ustawodawcy. Samorząd wojewódzki może włączyć się aktywnie co najmniej w część działań zmierzających do poprawy sytuacji. Wśród najpilniejszych postulatów znajdują się (Kowalewski 2012): reforma „zdemoralizowanego” rynku nieruchomości, wprowadzenie kontroli planistycznej, odebranie obywatelom prawa „wolności zabudowy”, przywrócenie należnej rangi podstawowym wartościom. Założenia polityki kształtowania ładu przestrzennego muszą uwzględniać zarówno istniejące uwarunkowania przyrodnicze, społeczne i gospodarcze, jak i możliwości działania samorządu województwa.

Władze województwa kujawsko-pomorskiego, zdając sobie sprawę z odpowiedzialności, jaka ciąży na nich w kwestii zachowania ładu przestrzennego, proponowały w przeszłości szereg działań mających na celu minimalizowanie negatywnych zjawisk i procesów z tym związanych (Stosowanie 2015). Marszałek województwa aktywnie uczestniczył w tworzeniu (z inicjatywy Prezydenta RP) ustawy krajobrazowej, wprowadzającej ustalenia dotyczące ochrony krajobrazu. W ramach prac nad możliwością rozwoju odnawialnych źródeł energii w regionie szczególną uwagę zwrócono na wpływ inwestycji (o charakterze dominant przestrzennych) na krajobraz. W ramach swoich kompetencji samorząd w sposób racjonalny analizuje potrzeby zmian przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Chcąc zwrócić uwagę na jakość i dostosowanie architektury zabudowy mieszkaniowej do otoczenia, przeprowadzono konkursy architektoniczne: „Dom rodzinny w krajobrazie kujawsko-pomorskim” i „Architektura z energią” (dotyczący efektywności energetycznej w budownictwie). Ponadto zarządzeniem nr 70/2014 Marszałka Województwa z dnia 28 listopada 2014 roku powołano Zespół ds. ładu przestrzennego. Zgłoszona przez Pełnomocnika Marszałka ds. ładu przestrzennego idea wykonania opracowania pn.: „Ład przestrzenny w województwie kujawsko-pomorskim. Diagnoza z założeniami programu jego kształtowania” uzyskała akceptację Skarbnika i Zarządu Województwa K-P. Aktualizowany jest też plan działań, poprzedzający przyszły program kształtowania ładu przestrzennego w ramach realizacji Strategii Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego Plan modernizacji 2020+.

W ramach celu strategicznego SRW „Sprawne zarządzanie” zidentyfikowano następujące przedsięwzięcia, związane z ładem przestrzennym:

1. Opracowanie i wdrożenie regionalnych standardów w dziedzinie ładu przestrzennego.
2. Wykonanie diagnozy stanu ładu przestrzennego w województwie.
3. Utworzenie portalu „Przyjazna przestrzeń”.
4. Realizacja projektu „Zintegrowane Działania Planistyczne w Przestrzeni”.

Ramy dla kształtowania ładu w przestrzeni jako celu polityki przestrzennej tworzą dokumenty europejskie: Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego, Karta Lipska, Europejska Agenda Terytorialna, Europejska Konwencja Krajobrazowa; oraz krajowe: Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Polska Polityka Architektoniczna oraz wojewódzkie: Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa oraz Strategia Rozwoju Województwa.

Strategia wojewódzka zakłada „wykonanie diagnozy stanu ładu przestrzennego w województwie” oraz „opracowanie i wdrożenie regionalnych standardów w dziedzinie ładu przestrzennego”. Zadania powinny zostać skonkretyzowane w formie postulowanego „Kujawsko-pomorskiego programu kształtowania ładu przestrzennego”, który ma na celu poprawę zarządzania przestrzenią województwa i kształtowanie ładu przestrzennego. W programie przewidziano zastosowanie narzędzi informatycznych oraz „szerokiej i rzeczywistej partycypacji społecznej w procesach planowania”. Wśród zagadnień objętych programem wymieniono m.in. kształtowanie właściwych postaw społecznych i promocję dobrych praktyk w zakresie nowoczesnych technik projektowania i budowy budynków (konkursy archi-

tektoniczne). Strategia nawiązuje do celu 6 dla Polski, sformułowanych w KPZK 2030: „przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego”.

Na szczeblu lokalnym polityka przestrzenna dysponuje narzędziami planistycznymi: miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (suikzp) oraz decyzje o warunkach zabudowy (WZ). Relacje pomiędzy planowaniem gminnym a regionalnym wymagają szczególnej uwagi i koordynacji. Wyznacznikiem podziału uprawnień do stanowienia prawa miejscowego w sferze gospodarki przestrzennej powinien być obowiązujący, adekwatny do poziomu odpowiedzialności (właściwie pojmowana subsydiarność) zakres kompetencji: inny na poziomie gminy i inny, odpowiednio wyższy, na poziomie województwa (*Stosowanie* 2015).

Doskonalone regulacje prawne dotyczące polityki regionalnej powinny:

- poszukiwać symetrii pomiędzy zakresem zagadnień o charakterze przestrzennym, za które samorząd województwa ponosi odpowiedzialność i w zakresie których ustanawia prawo;
- określać zakres, w jakim samorząd województwa powinien w planie zagospodarowania przestrzennego województwa wprowadzać ustalenia wiążące poszczególne samorządy gmin.

Na podstawie wieloletnich obserwacji nieudanych prób reformowania systemu planowania przestrzennego w Polsce oraz opierając się na praktyce (relacje pomiędzy uczestnikami różnych poziomów zarządzania przestrzenią), trzeba stwierdzić, że „**zwornikiem**” systemu planowania powinien być **poziom regionalny**. Dlatego też sejmiki wojewódzkie powinny posiadać kompetencje do tworzenia regionalnych przepisów miejscowych (w tym urbanistycznych) w przypadku braku przepisów krajowych. Zjawiska przestrzenne, które wykraczają poza granice gmin lub wywołują skutki przestrzenne w skali regionu, wymagają regulacji na poziomie województwa. Marszałkowie i zarządy województw powinny otrzymać upoważnienie i kompetencje do merytorycznego (np. na podstawie opinii przygotowywanych przez służby architektów wojewódzkich – takie rozwiązanie przewidywała jedna z wersji, przygotowana przez Komisję Kodyfikacyjną Kodeksu budowlanego) rozstrzygania nieprawidłowości w rozwiązaniach planistycznych (odpowiednio samorządowe kolegia odwoławcze powinny zostać pozbawione możliwości merytorycznych rozstrzygnięć, rolę SKO powinny przejąć sądy administracyjne). Niestety, takie rozwiązanie zostało wyeliminowane na etapie dalszych prac nad kodeksem.

Zagospodarowanie przestrzenne jest jednym z najważniejszych instrumentów budowania spójności terytorialnej, a ład przestrzenny jest jednym z wyznaczników spójności systemu społeczno-gospodarczego (*Koncepcja* 2001). Krytyczna ocena stanu przestrzeni znajduje swoje odzwierciedlenie w raportach, listach otwartych i innych dokumentach wszystkich środowisk związanych z kształtowaniem przestrzeni, architekturą, urbanistyką, wreszcie wszystkich, którym nieobojętny jest rozszerzający się obraz brzydoty współczesnej Polski – braku troski o ład przestrzenny. Znaczący głos w tym dyskursie zabierają ostatnio także instytucje powołane do oceny zjawisk wynikających z nieprawidłowości w różnych sferach naszego życia społecznego i gospodarczego. Rozregulowanie systemu planowania przestrzennego, trwające latami, unaocznili raport NIK z 2014 r., wykazując ten powszechnie znany fakt przy okazji kontroli nieprawidłowości lokalizowania elektrowni wiatrowych, gdzie na ostatnim miejscu uwzględniane (lub nie) były „walory architektoniczne i krajobrazowe”. Prezydencki projekt ustawy krajobrazowej, pomimo jego zubożenia przez lobbystów (brak dominant urbanistycznych), tak naprawdę zrobił wyłom w murze niechęci do przekazania większych kompetencji samorządom województw w zakresie nieco skuteczniejszego zarządzania przestrzenią regionu, dał też pewne narzędzie samorządom lokalnym do skuteczniejszego egzekwowania ładu na terenie gmin. Niezależnie od tego potrzebne jest nowe prawo regulujące planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce.

Wymogi ochrony przestrzeni i propozycje działań naprawczych powinny być także uwzględniane w przyszłym audycie krajobrazowym, realizowanym na terenie woj. kujawsko-pomorskiego. Powinny one obejmować m.in.: 1) strategiczne kierunki rozwoju przestrzennego, zawarte w PZPW i SRW; 2) po-

wiatowe programy ochrony dziedzictwa kulturowego; 3) zasady kształtowania ładu przestrzennego w woj. kujawsko-pomorskim, sformułowane w niniejszym opracowaniu. Szczegółowe wymagania ładu przestrzennego w audycie krajobrazowym zostaną określone przez ministerstwo. Tzw. ustawa krajobrazowa, której ostateczny zakres objął kwestie audytu krajobrazowego oraz zagadnienia lokalizacji i form reklamy w przestrzeni, pominął zagadnienie dominant krajobrazowych (m.in. elektrownie wiatrowe).

Audyt krajobrazowy obejmie cały obszar województwa kujawsko-pomorskiego. Określi w szczególności krajobrazy występujące na obszarze województwa, ich cechy charakterystyczne, dokona oceny ich wartości oraz określi lokalizację krajobrazów priorytetowych. Dla krajobrazów priorytetowych oraz dla wybranych form ochrony przyrody i krajobrazu, audyt określi rekomendacje i wnioski dotyczące kształtowania i ochrony krajobrazów.

W audycie zostaną wskazane granice parków kulturowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu, obiektów znajdujących się na listach Światowego Dziedzictwa UNESCO, obszarów Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO (MaB) lub obszarów i obiektów proponowanych do umieszczenia na tych listach. Celem audytu będzie wskazanie m.in. zagrożeń dla możliwości zachowania ww. obszarów i obiektów, rekomendacji i wniosków mających służyć ich ochronie oraz propozycji lokalnych form architektonicznych w obszarach krajobrazów priorytetowych.

Rada Ministrów została zobowiązana do wydania rozporządzenia w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych, określającego w szczególności zakres i metodologię audytu krajobrazowego. Prace nad tym rozporządzeniem nie zostały jeszcze zakończone. W listopadzie 2017 r. projekt aktu po wszystkich konsultacjach został skierowany do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do podpisu.

Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego wyznaczył Kujawsko-Pomorskie Biuro Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku, jako jednostkę odpowiedzialną za wykonanie projektu audytu krajobrazowego dla województwa kujawsko-pomorskiego w ramach swoich zadań statutowych.

2.2.2. Wymogi ochrony przestrzeni w regionalnych zasadach i standardach kształtowania ładu przestrzennego

Nie ma jednego wzorca ładu przestrzennego, ponieważ każda społeczność, zamieszkująca jakieś terytorium, konstytuująca terytorialny system społeczny tworzy własny model przestrzeni. Istnieją natomiast uniwersalne zasady, które pozwalają kształtować i oceniać przestrzeń z estetycznego, strukturalnego i funkcjonalnego punktu widzenia. Regionalne zasady i standardy kształtowania ładu przestrzennego powinny być zbiorem reguł uwzględnianych w trakcie tworzenia planu wojewódzkiego, jak również adresowanych do samorządów lokalnych.

Przed sformułowaniem wskazań dla przyszłości przestrzeni powinno się poznać jej kontekst (stan) kulturowy i potrzeby jej mieszkańców. W obszarach niejednorodnych kulturowo nie powinno się narzucać hierarchii ważności i standardów ogólnych, atrybutów przestrzeni dla całego obszaru (np. województwa), ponieważ wówczas będą one odbierane różnie i mogą być przyjęte z otwartymi ramionami przez jednych, a zanegowane przez drugich. Praktyka pracy z samorządami wskazuje, że to, co jedni nazwą ładem, inni mogą określać jako „totalny bałagan”. Uniwersalizacja w architekturze nie była nigdy oceniana pozytywnie przez historię, choć miała wielu protektorów.

Jako punkt wyjścia do sformułowania regionalnych standardów może służyć zestaw uniwersalnych zasad polityki zagospodarowania przestrzennego, zapisanych w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, które zostały sformułowane następująco (KPZK 2030, s. 71): równowaga przyrodnicza,

racjonalność ekonomiczna, regeneracja przestrzeni, przezorność ekologiczna, kompensacja ekologiczna, hierarchiczność celów, planowanie strefami, partycypacja społeczna.

Ogólne zasady ładu przestrzennego są zbieżne z zasadami planowania przestrzennego, zawartymi w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, których szczegółowe specyfikacje są wymienione w stosownych aktach prawnych, odnoszących się m.in. do urbanistyki i architektury, krajobrazu, ochrony środowiska, gospodarki wodnej, ochrony gruntów rolnych i leśnych, ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, walorów ekonomicznych przestrzeni, prawa własności, potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, interesu publicznego, potrzeb w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej.

Wśród wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni ustawa o p.z.p. (2003) wymienia potrzeby: minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego, maksymalne wykorzystanie publicznego transportu zbiorowego, przemieszczanie się pieszych i rowerzystów, lokalizowanie nowej zabudowy na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej i uzupełnianie istniejącej zabudowy, na terenach z najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci komunalne. Z samej definicji ładu wynika zakres uwarunkowań i wymagań, które ład uwzględnia: funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

Podstawowe standardy planistyczne są określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁵⁹, natomiast podstawowe standardy architektoniczno-urbanistyczne są zawarte w Prawie budowlanym⁶⁰, a także w:

- rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁶¹,
- rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁶²,
- rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego⁶³,
- rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy⁶⁴,
- ustawie z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków⁶⁵.

Zasady urbanistyczne zostały zawarte w projekcie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego (2016).

W celu praktycznej realizacji polityki przestrzennej województwa konieczne jest zapewnienie pełnej zgodności działań inwestycyjnych z założeniami kształtowania ładu przestrzennego. W szczególności projekty współfinansowane ze środków UE powinny wpisywać się w zakres pojęcia ładu przestrzennego w odniesieniu do ukształtowania określonej struktury przestrzeni publicznej oraz jej funkcjonowania. Konieczne jest zachowanie zgodności projektowanych i realizowanych przedsięwzięć z wszelkimi uwa-

⁵⁹ Dz.U. Nr 164, poz. 1587.

⁶⁰ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.), dalej: „Prawo budowlane”.

⁶¹ Dz.U. Nr 164, poz. 1588.

⁶² Dz.U. z 2015 r. poz. 1422.

⁶³ Dz.U. poz. 462 ze zm.

⁶⁴ Dz.U. Nr 164, poz. 1589.

⁶⁵ Dz.U. z 2014 r. poz. 1200 ze zm.

runkowaniami oraz wymaganiami funkcjonalnymi, społeczno-gospodarczymi, środowiskowymi, kulturowymi oraz kompozycyjno-estetycznymi.

Dnia 8 grudnia 2015 r. Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego przyjął dokument pn. „Regionalne zasady i standardy kształtowania ładu przestrzennego w polityce województwa kujawsko-pomorskiego”. Zawiera on standardy kształtowania ładu przestrzennego w województwie kujawsko-pomorskim oraz kryteria spełniania tych standardów w odniesieniu do dwóch rodzajów konkursów dla przedsięwzięć realizowanych w ramach projektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020: z zakresu termomodernizacji i inwestycji w infrastrukturę przedszkolną.

W związku z kolejnymi konkursami wiążącymi się z realizacją przedsięwzięć kubaturowych i zagospodarowaniem terenu zaistniała potrzeba przystosowania „Regionalnych zasad...” do potrzeb tych postępowań konkursowych. W związku z tym w dniu 15 czerwca 2016 r. Zarząd wprowadził niezbędne poprawki formalne pozwalające na zastosowanie dokumentu „Regionalnych zasad...” do oceny innych planowanych przedsięwzięć pod kątem spełniania wymogów ładu przestrzennego. Istniejące zapisy w rozdziale 6 dotyczące tylko „modernizacji energetycznej budynków publicznych” i „inwestycji w infrastrukturę przedszkolną” rozszerzono o wszystkie projekty – wnioski konkursowe, związane z realizacją, przebudową lub rozbudową zabudowy kubaturowej i zmianami zagospodarowania terenu.

Przyjęte standardy kształtowania ładu przestrzennego służące jako kryteria oceny przedsięwzięć finansowanych z RPO zalecają uwzględnianie harmonizowania elewacji budynku z innymi obiektami istniejącymi w bezpośrednim i bliskim sąsiedztwie, poprawę estetyki przestrzeni oraz współgranie pokryć dachowych z zadaszeniami budynków w otoczeniu. Ponadto oceniane budynki powinny podkreślać indywidualny charakter architektoniczny obiektu, nie stwarzać dysonansu w otoczeniu oraz nie degradować krajobrazu i środowiska przyrodniczego, jak również nie pogarszać jakości przestrzeni publicznej. Urządzenia OZE winny być wkomponowane w bryłę obiektu (elewacja, dach). „Regionalne zasady...” zwracają uwagę na materiały wykończeniowe dachów, elewacji, formy reklam, ogrodzeń i nawierzchnie przy budynkach, a także zieleni towarzyszącą (urządzanie nowej lub adaptację istniejącej na terenie związanym z danym budynkiem).

W wyniku doświadczeń Kujawsko-Pomorskiego Biura Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku, które dotychczas oceniło ponad 250 wniosków konkursowych w celu realizacji kilku działań w ramach RPO 2014–2020, poprawiono kilkadziesiąt projektów, których pierwotne wersje nie były zgodne z „Regionalnymi zasadami ...”. Poprawione projekty doprowadziły do osiągnięcia konsensusu pomiędzy interesem beneficjentów, którzy zwiększyli swoje szanse na dofinansowanie projektów, a władzami województwa, poprzez skuteczne kształtowanie ładu przestrzennego, opierając się na ww. „Regionalnych zasadach ...”.

Kujawsko-pomorski program kształtowania ładu przestrzennego ma stanowić dla samorządu wojewódzkiego i władz lokalnych punkt odniesienia dla polityki przestrzennej i działań kształtujących przestrzeń. Jego konkretyzacją powinien być plan działań w zakresie kształtowania ładu przestrzennego w województwie kujawsko-pomorskim. Obydwa dokumenty powinny być skoordynowane ze strategią rozwoju i planem zagospodarowania województwa.

Aktualnie projektant planu miejscowego, przygotowując się do pracy z samorządem (w dowolnym miejscu województwa), musi samodzielnie budować bazę informacyjną o kulturze społeczności, dla której opracowuje projekt planu miejscowego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, ponieważ baza opracowań historycznych, poprzez zmiany administracyjne, nie jest ogólnodostępna, a ta, którą dysponują samorządy, nie jest na bieżąco aktualizowana, zwłaszcza pod względem techniki przekazu.

2.2. Wymogi ochrony przestrzeni

Jednym z wymogów, jaki można by określić przy opracowaniu dokumentu planistycznego dla gminy, jest wymóg ujawniania w gminnych dokumentach planistycznych historycznej drogi przekształceń w zagospodarowaniu przestrzeni obszaru kulturowego, do którego należy gmina, na podstawie przygotowanego przez specjalistów odpowiedniego opracowania planu województwa, z częścią graficzną, z dokładnością skali 1:50 000 (skala map tematycznych z lat 80. i wcześniejszych).

Uproszczenia kreatorów wizji urbanizacji pomijają zasadę konwergencji w rozwoju potrzeb w świecie zglobalizowanej informacji. Badania złożoności i różnorodności kultur doprowadzają do bardzo zróżnicowanych wniosków, które zaprzeczają uniwersalnym teoriom przemian w urbanizacji. Przykład miasta Detroit (USA), którego bankructwo w 2013 roku wykazało granice rozwoju materialnego wobec kulturowej deformacji, dzisiaj jest przykładem przestrzeni w trakcie rewitalizacji. Rewitalizacji nie można porównać z odbudową po zrównaniu miasta z ziemią. Miasto Detroit, pomimo upadku gospodarczego, pozostało żywe. Nie opuścili go wszyscy mieszkańcy. Jest ono nadal żywym organizmem.

Przykład Wyspy Młyńskiej w Bydgoszczy pokazuje złożoność problematyki rewitalizacji w przypadku chęci zachowania walorów historycznych, pozostałości po zdewaluowanej tkance budowlanej. Z jednej strony widoczna jest spójność w nawiązywaniu formalnym nowych obiektów do walorów sąsiedniej historycznej zabudowy, a z drugiej strony są widoczne poważne utrudnienia w adaptacji zabytków do współczesnych funkcji (ryc. 116).



Ryc. 116. Wyspa Młyńska w Bydgoszczy jako przykład udanej rewitalizacji śródmiejskiej

Źródło: fotografia Jan Wojciech Skowroński.

Budowa bazy informacji zawierającej wyniki badań kulturowych dotyczących przekształceń przestrzennych na poziomie regionu może stanowić dobrą podstawę do formułowania kierunków rozwoju dla bogato zróżnicowanej kulturowo przestrzeni. W bazie takiej nie powinna być widoczna hierarchiczność wyodrębnionych kultur.

Przykładem dylematów kształtowania przestrzeni jest dążenie do zmian sylwety miasta poprzez wprowadzanie dominant wysokościowych, która to kwestia ma zarówno swoich zwolenników, jak i prze-

ciwników. Jeżeli sylweta miasta jest chroniona prawem, nie ma większych problemów z wyznaczaniem granic wysokości zabudowy (ryc. 117).



Ryc. 117. Historycznie ukształtowana sylweta miasta, wyznaczająca nieprzekraczalną wysokość zabudowy w panoramie Torunia

Tam, gdzie występują wielowątkowe widoki, wyznaczanie granic wysokości zabudowy stanowi poważny problem i każda nowa dominanta wymaga niezależnych decyzji, które stanowią podstawy sporów o priorytety w wyróżnianiu form przestrzennych.



Ryc. 118. Dwie panoramy widutowe – przykłady ładu i nieładu architektonicznego: zrekonstruowana, planowa zabudowa nabrzeża Motławy w Gdańsku i ewolucyjna, bezplanowa zabudowa miasta

Źródło: fotografie Jan Wojciech Skowroński.

2.2.3. Wymogi ochrony przestrzeni w strategii rozwoju województwa i planie zagospodarowania przestrzennego województwa

Wymogi ochrony przestrzeni to zestaw warunków, które muszą być spełniane przez politykę przestrzenną. Obejmują wskazania planistyczne, społeczne i ekonomiczne. W przyjętym przez władze samorządowe województwa kujawsko-pomorskiego podstawowym dokumencie rozwoju „Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+” (SRW) kwestie ładu przestrzennego zostały sformułowane w ramach celu strategicznego „Sprawne zarządzanie” (s. 55–62), który zakłada m.in. poprawę zarządzania przestrzenią województwa. Wśród zadań służących realizacji tego celu zostały wymienione: 1) Wykonanie diagnozy stanu ładu przestrzennego w województwie; 2) Utworzenie portalu „Przyjazna przestrzeń”; 3) Opracowanie regionalnych standardów w dziedzinie ładu przestrzennego; 4) Wdrożenie regionalnych standardów w dziedzinie ładu przestrzennego. Ponadto, z kwestiami ładu przestrzeni związane są inne zadania, m.in. opracowanie i wdrożenie przestrzennych założeń eksploatacji kopalni jako podstawy dla ochrony przestrzeni województwa, a także opracowanie i wdrożenie przestrzennych założeń rozwoju OZE („Przestrzeń dla OZE”) jako podstawy dla ochrony przestrzeni województwa oraz wspierania rozwoju OZE dostosowanych do walorów środowiskowych. Stan ładu i regionalne standardy w dziedzinie ładu przestrzennego zostały wskazane do corocznego monitoringu jako przedsięwzięcia mające kluczowe znaczenie dla rozwoju województwa.

Dla osiągnięcia celów Strategii w zakresie ładu przestrzennego ma powstać Kujawsko-Pomorski Program Kształtowania Ładu Przestrzennego. Jego celem jest poprawa zarządzania przestrzenią województwa i kształtowanie ładu przestrzennego. Program zakłada stosowanie interaktywnych narzędzi informatycznych oraz rzeczywistej partycypacji społecznej w procesach planowania przestrzennego (Wajer 2016). Wśród zagadnień objętych programem wymieniono następujące kwestie (Strategia 2013): „założenia koordynacji procesu planowania przestrzennego i zagospodarowania przestrzeni; kształtowanie właściwych postaw społecznych odnośnie ładu przestrzennego; założenia eksploatacji kopalni jako podstawy dla ochrony przestrzeni województwa; założenia rozwoju OZE jako podstawy dla ochrony przestrzeni województwa; założenia poprawy efektywności energetycznej budynków oraz termomodernizacji; promocja dobrych praktyk w zakresie opracowywania dokumentów planistycznych; promocja dobrych praktyk w zakresie nowoczesnych technik projektowania i budowy budynków, tzw. zielone budownictwo – konkursy architektoniczne”. Za przygotowanie i wdrożenie programu odpowiada Departament Planowania Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego.

Określone w dokumencie strategicznym działania i programy mają służyć poprawie jakości życia człowieka i jego otoczenia: miejsca zamieszkania i jego aktywności, środowiska przyrodniczego i kulturowego, które znajdują swój wyraz w wysokiej jakości krajobrazie. Oczekuje się, że po wdrożeniu programu kształtowania ładu oraz innych synergicznych działań nastąpi poprawa spójności przestrzennej i podniesienie atrakcyjności przestrzeni województwa, poprawa efektywności energetycznej, zmiana mentalności mieszkańców województwa i pracowników organów samorządowych zarządzających przestrzenią, zwiększenie udziału społeczności lokalnej w racjonalnym i ekologicznym kształtowaniu przestrzeni oraz architektury – w poczuciu odpowiedzialności za miejsce zamieszkania, budowę wspólnoty i tożsamości lokalnej i regionalnej, jak również zwiększenie – poprzez partycypację społeczną – poziomu świadomości ekologicznej i estetycznej, a tym samym wzrost kapitału społecznego. Listę kierunków i programów sformułowanych w celach strategicznych SRW, związanych z ładem przestrzennym, zamieszczono w załączniku nr 2.

Na poziomie strategii rozwoju województwa zagadnienie ładu przestrzennego powinno obejmować kwestie kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej regionu (w tym sieci osadniczej, obszarów funkcjonalnych, metropolitalnych i aglomeracji, układu transportowego oraz infrastruktury technicznej i społecznej), obszarów zabudowy mieszkaniowej i gospodarczej (w korelacji z prognozami demograficznymi), oraz ochrony środowiska przyrodniczego i kulturowego. Wymienione zagadnienia powinny zostać zapisane w zintegrowanej strategii rozwoju województwa jako zasady kształtowania ładu przestrzennego. Według A. Kowalewskiego i innych (2014: 21) najpilniejszym zadaniem władz jest opanowanie chaotycznych procesów urbanizacyjnych poprzez objęcie ich kontrolą planistyczną. Wielkość terenów zabudowy powinna wynikać z rzeczywistych potrzeb i możliwości rozwojowych gmin, zamiast służyć spekulacjom. Konieczne jest wprowadzenie kryteriów ekonomicznych do planowania przestrzennego oraz monitorowanie procesów urbanizacyjnych – te zadania powinny również dotyczyć nie tylko planowania lokalnego, ale także wojewódzkiego. Odpowiednie zapisy w planie zagospodarowania przestrzennego województwa (PZPW) muszą co najmniej ograniczać żywiołową suburbanizację.

Definicje ładu przestrzennego, kształtowane przy użyciu metod klasyfikacyjnych opartych na przeświadczeniach autorytatywnych autorów rozpraw filozoficznych, mogą doprowadzić na życzenie zamawiającego do wyznaczenia zasad harmonii przestrzennej za pomocą instrumentów matematycznych, geometrii i logiki. Według teorii i praktyki urbanizacji ład przestrzenny to zagadnienie nie tylko wizualne. Decydenci zmian w przepisach prawa, formułujący procedury związane z przekształceniami przestrzeni, często zapominają o zasadniczym aspekcie przekształceń przestrzennych – regulacji kultury przestrzeni. Kultura przestrzeni określona w interdyscyplinarny sposób poprzez sformułowanie zasad dopuszczających przekształcenia przestrzeni w formie dokumentu planistycznego nie powinna faworyzować wybranych grup kulturowych lub wprowadzać hierarchicznych zestawień. Obecnie w planach miejscowych najczęściej spotykane – zgodne z zasadami techniki prawodawczej – wyrażenia, to (cyt.): „zakaz”, „dopuszcza się”, „od” ... „do” ..., „należy”. Pomijają one możliwość łączenia doświadczeń kultur o zróżnicowanych wymaganiach. Z przepisów prawa, głównie za sprawą ugruntowanego orzecnictwa sądów administracyjnych, zniknęła możliwość regulowania zapisów dotyczących przestrzeni w formie określeń typu: „zaleca się”, „należy dążyć do”, „z wykorzystaniem”..., „wzorując się na” ..., oraz wszelkie powierzanie decyzji w sprawie ładu przestrzennego subiektywnej ocenie jednej osoby (decydenta) lub wielu osób.

Zgodnie z prawem organy doradcze decydentów – komisje urbanistyczno-architektoniczne, mają prawo do wydawania opinii, które jednak w rozumieniu przepisów prawa nie mają żadnej mocy wiążącej (sprawczej), a zatem mogą stanowić jedynie zasłonę dla działań bliżej nieokreślonych. Czy mają służyć ograniczeniu odpowiedzialności decydentów za podjęte decyzje przestrzenne?

Uściślanie zasad ładu przestrzennego poprzez określanie parametrów matematycznych (geometrii, proporcji, wielkości odniesionych do powierzchni terenu inwestycji w poszczególnych strefach urbanizacji – transektu), jednoznacznych, wizualnych (np. kolorystyka), a pominięcie zasad spójności kulturowej, opartej na współistnieniu wielokulturowych społeczności, może wywoływać poważne konflikty społeczne, a w konsekwencji nawet wojny, czego przykłady w latach 90. miały miejsce na terenie byłej Jugosławii. Wielokulturowość, dla której nasz kraj przez wieki był azylem, może zostać zagrożona poprzez określenie, np. zakazu stosowania szczególnych cech niektórych z nich. Za najbardziej niebezpieczne należy uznać formułowanie tych zasad na szczeblu regionalnym czy krajowym. Inną kwestią jest kultywowanie wzorów kulturowych, zbieranie i archiwizacja cech miejscowych poprzez budowę zbiorów materiałów historycznych architektury i urbanistyki oraz ich publiczne udostępnianie, między innymi w celu wykorzystania przy formułowaniu zaleceń w aktach prawa miejscowego, o ile przepisy prawa na to pozwolą (dziś nie pozwalają). Oczywiście najlepszą formą ochrony przestrzeni jest jej „nieużywanie” (zakaz przekształcania), a więc budowa parków, rezerwatów, skansenów itp. Jeżeli jednak mamy przestrzeń użytkować, powinniśmy mówić nie o ochronie, ale o deformacji, a coraz częściej także o jej kreacji.

Osobnym zagadnieniem jest kwestia współpracy samorządowych, wojewódzkich służb planistycznych (departamenty urzędów marszałkowskich lub biura planowania) oraz instytucji rządowych. Problemem jest przepływ informacji pomiędzy ministerstwami a regionami oraz zachowawczość form współpracy międzyregionalnej. Według Jerzego Zalewskiego (WBPP Poznań) może to prowadzić do wniosku, że w relacjach pionowych zawsze będą dominowały interesy, ambicje i koniunkturalizm, a w poziomych – zachowawczość.

Ład przestrzenny stał się w województwie kujawsko-pomorskim jednym z kryteriów dostępowych w ocenie wniosków o finansowanie ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego WKP 2014–2020, dotyczących finansowania inwestycji infrastrukturalnych. Kryterium jest oparte na standardach ładu przestrzennego, przyjętych przez samorząd [zarząd] województwa. Kryteria te są nadal doskonalone (modyfikowane) w ramach prac i badań nad zagadnieniem ładu przestrzennego w województwie.

Porządek przestrzenny na poziomie województwa powinien oznaczać przede wszystkim zgodność realnych struktur i zjawisk przestrzennych (stanu faktycznego) z wizją przestrzeni województwa (planem) oraz – tam, gdzie nie jest możliwe takie porównanie – z modelem teoretycznym rozwoju przestrzeni. Zakłada się przy tym, że wojewódzki plan zagospodarowania przestrzennego powinien być także zgodny z modelem teoretycznym, uwzględniającym rozmieszczenie potencjałów oraz struktur regionalnych.

Kryterium ładu stosowane w ocenie projektów finansowanych ze środków publicznych powinno obejmować trzy grupy standardów: architektoniczne, urbanistyczne i planowania regionalnego. Samorząd wojewódzki powinien aktywnie kreować politykę ładu przestrzennego, formułując zasady ładu z jednej strony na tyle uniwersalne, by mogły być stosowane w możliwie szerokim spektrum przypadków, a z drugiej – dość szczegółowe, by nie pozostawiać wątpliwości interpretacyjnych. Wymienione trzy grupy standardów powinny zawierać zapisy, które odpowiadają trzem fundamentalnym kryteriom ładu: estetycznemu, strukturalnemu i funkcjonalnemu. Te kryteria generalne pozwalają odpowiedzieć na trzy uproszczone pytania o jakość inwestycji (miejsca, obiektu) w aspekcie ładu przestrzennego: 1) Czy to jest ładne?; 2) Czy to jest we właściwym miejscu (otoczeniu)?; 3) Czy to działa (będzie działać)?

W propozycji ZSRW ład przestrzenny, wspólnie z krajobrazem, jest zaliczany do aspektów (powiązań) funkcjonalno-przestrzennych. W części programowej strategii częścią polityki rozwoju województwa mają być zasady kształtowania ładu przestrzennego w województwie, rozumiane jako katalog zagadnień, zawierający m.in. regionalne przepisy urbanistyczne, wiążące dla dokumentów planistycznych gmin. W projekcie ZSRW zapisy dokumentów lokalnych są poddawane przez samorządy województw procesowi opiniowania w zakresie zgodności z wojewódzkimi celami strategicznymi oraz pod kątem uwzględnienia zasad kształtowania ładu przestrzennego.

Problem roli samorządu wojewódzkiego w kształtowaniu przestrzeni jest od kilku lat przedmiotem dyskusji prowadzonej z udziałem samorządów i służb planistycznych. Zestaw ważnych pytań i kwestii sformułował w trakcie tej dyskusji planista Feliks Pankau, były z-ca dyrektora Departamentu Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego:

- Jaka powinna być pozycja województwa w zarządzaniu rozwojem i gospodarowaniu przestrzenią w relacji do innych samorządów oraz struktur rządowych?
- Co winno należeć do kompetencji samorządu województwa jako ważnego podmiotu gospodarki przestrzennej?
- Jak winny być ukształtowane relacje między planowaniem rozwoju a planowaniem przestrzennym – w jakim stopniu zintegrowane, a w jakim stopniu rozłączne?
- Czy gmina może prowadzić racjonalną gospodarkę przestrzenną bez strategii rozwoju?
- Jaka winna być zależność kompleksowego planowania przestrzennego i planowania specjalistycznego (ochrony środowiska, przyrody, zabytków, osadnictwa, mieszkalnictwa, systemów infrastruktury, w tym transportowej zarówno w zakresie elementów liniowych, jak i punktowych)?

- Jaką pozycję wobec tych zagadnień powinien mieć plan zagospodarowania przestrzennego województwa – czy ma jak obecnie tylko rejestrować decyzje planowania specjalistycznego, czy je modelować i koordynować?
- Co zrobić ze specustawami – jak ma następować planowanie infrastruktury liniowej o zasięgu ponadlokalnym bez tego rodzaju prawa?

Pomimo podejmowanych w ostatnich latach prób naprawy systemu zarządzania przestrzenią, większość problemów i pytań jest nadal aktualna.

2.2.4. Ład w strukturze planowania przestrzennego w województwie

Pionowe współdziałanie poszczególnych szczebli samorządowych na etapie projektowania w planowaniu przestrzennym.

W hierarchicznej strukturze planowania przestrzennego na różnych szczeblach samorządności każde dążenie do samodzielności „za wszelką cenę” prowadzi do powstawania turbulencji w działaniu tej struktury. Pionowe współdziałanie w procesie projektowania zmian w przestrzeni (wyznaczone ustawowo) pozwala na wymianę poglądów, rozwiązywanie problemów na etapie przedrealizacyjnym, co zapobiega konfliktom na etapie realizacyjnym. Wszelkie pozorne działania symulujące procesy pionowego współdziałania bez faktycznej wymiany poglądów mogą wywołać zakłócenia w systemie i mogą prowadzić do konfliktów przestrzennych w fazie realizacyjnej. Pominięcie możliwości współdziałania w procesie projektowym może stanowić problem zarówno merytoryczny, jak i prawny, stąd propagowanie zasady współdziałania na wszelkich etapach projektowania w planowaniu przestrzennym wymaga szczególnych zabiegów, często odbiegających od rutynowych procesów administracyjnych, np. mechanizmy ZDPP – Zintegrowane Działania Planistyczne w Przestrzeni, przewidziane w Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego, czy też Koncepcja Dialogu Terytorialnego, funkcjonująca w województwie pomorskim.

Publiczna informacja przestrzenna – podstawą rozwoju

W pierwszych latach cyfryzacji i parametryzacji informacji przestrzennej w naszym kraju (koniec XX wieku) początkowe próby matematycznych analiz przemian przestrzennych, opartych na idealistycznych, teoretycznych wzorcach naukowych przy planowaniu dużych miast doprowadziły w wielu przypadkach do zmian w przestrzeni, oderwanych od potrzeb większych grup społeczeństwa, ale były podstawą rozwoju technologicznego i innowacyjności. Wykorzystanie tych samych metod w mniejszych miastach napotkało bariery (szczególnie przyzwyczajenia i ograniczenie w zakresie możliwości zachowania anonimowości), które nie pozwoliły na ich zastosowanie. Aktualnie publiczny dostęp do informacji przestrzennej jest teoretycznie zagwarantowany w przepisach prawa. Nie jest on jednak ogólnodostępny w jednakowym stopniu na różnych obszarach (województw, powiatów i gmin). Ograniczenia w zakresie dostępu do informacji dotyczą szczególnie sfery własnościowej oraz są znacznie zróżnicowane pod względem stopnia szczegółowości informacji.

Dostęp do informacji przestrzennej w zakresie programowania i planowania zmian przestrzennych jest ograniczany różnymi prawami, w tym dotyczącymi ochrony praw jednostek, praw konkurencji,

a także zasadami rynku, w których dostęp do informacji gospodarczej stanowi podstawę do spekulacji finansowych w ramach obowiązującego prawa.

Znaczenie różnych środków transportu publicznego w polityce kształtowanej przez władze województwa

Aktualne przepisy wymagają przy tworzeniu programowania celów zmian w przestrzeni, oparcie ich o przestrzenne i finansowe zapewnienie możliwości ich realizacji. Zasięg dostępności do funkcji usługowych wyższego rzędu środkami transportu publicznego (kolej, komunikacja autobusowa, busy) stanowi istotny element zróżnicowania obszarów (w tym powiatów i gmin) w przestrzeni województwa kujawsko-pomorskiego. Okres rozwoju indywidualnych środków transportu, szczególnie w odniesieniu do samochodów osobowych, wywołany między innymi migracją zarobkową, znacząco wpłynął na konieczność ograniczania, a w wielu przypadkach na likwidację, połączeń w transporcie publicznym kolejowym i autobusowym. Obecny stan połączeń transportu publicznego przy znaczących ograniczeniach w zakresie parkowania samochodów w centrach miast, wywołuje potrzebę rewizji kierunków planowania przestrzennego w zakresie infrastruktury komunikacyjnej i transportu publicznego, ze względu na zmiany demograficzne i powroty z emigracji, związane ze zmianami w polityce rządu.

Nowe technologie handlowe oparte na komunikacji elektronicznej i dostawach bezpośrednio do drzwi klienta, nie zastąpią potrzeb bezpośrednich kontaktów społecznych z kulturą, nauką i wzrastającą potrzebą poznania świata, stąd powstają nowe potrzeby w zakresie zbiorowego transportu publicznego, o wyższym standardzie obsługi, oraz potrzeba rozbudowy sieci tras rowerowych, które częściowo odciążają środki komunikacji publicznej. Trasy rowerowe o różnych funkcjach wymagają wzajemnych powiązań z przesiadkowymi węzłami komunikacyjnymi, rozbudowanymi o parkingi i miejsca elementarnej obsługi. Trasy rowerowe łączą wzajemnie obszary zurbanizowane o różnych funkcjach oraz stanowią podstawę turystyki rowerowej na obszarach bogatych w dobra kultury, zabytki i bogactwa przyrody. Na obszarach zurbanizowanych istnieje potrzeba powiązań tras rowerowych w sieci dostosowane do gęstości miejsc pracy i mieszkań. Wszelkie trasy rowerowe wymagają zachowania warunków poczucia bezpieczeństwa. Poza obszarami zurbanizowanymi poczucie bezpieczeństwa na trasie rowerowej ma związek z odległością do widocznej zabudowy oraz częstotliwością ruchu. W obszarach zabudowanych poczucie bezpieczeństwa na trasie rowerowej wiąże się z bezkolizyjnością wobec innych środków transportu oraz wobec ciągów pieszych.

Łatwa dostępność komunikacją publiczną do miejsc pracy ma duże znaczenie w rozwoju rynku pracy i wpływa na koncentrację zabudowy mieszkaniowej oraz powoduje skrócenie czasu na transport od miejsc zamieszkania do miejsc pracy i do usług. Transformacje zachodzące w technologii transportu publicznego wymagają znacznych inwestycji, ale inwestycje te mają znaczący wpływ na rozwój gospodarczy i uporządkowanie relacji społecznych w obszarach, które obejmują.

2.2.5. Wymogi ładu przestrzennego a rozwój zrównoważony

Tekst niniejszego podrozdziału oparto na opracowaniu *Stosowanie zasad ładu przestrzennego w polityce województwa*, powstałego w ramach prac Zespołu ds. Ładu Przestrzennego oraz Pełnomocnika ds. Ładu w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu (*Stosowanie* 2015).

Ład przestrzenny jako proces kształtowania i harmonizowania struktur przestrzennych powinien być częścią polityki ładu zintegrowanego, obok ładu społecznego (poprawy jakości życia społeczeństwa), ładu ekonomicznego (efektywny rozwój społeczno-gospodarczy) i ładu ekologicznego (ochrony i kształ-

towania środowiska przyrodniczego, utrwalania rozwoju ekologicznie zrównoważonego). Ład zintegrowany ma na celu równoważenie rozwoju (*Koncepcja* 2012: 163).

W deklaracji z Rio de Janeiro wśród 27 zasad ogólnych i obowiązków w sprawie środowiska i rozwoju zapisano m.in.: „aby osiągnąć zrównoważony rozwój, ochrona środowiska powinna stanowić nierozłączną część procesu rozwoju i nie może być rozpatrywana oddzielnie od niego”.

Definicja rozwoju zrównoważonego określa go jako „(...) taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń” (Ustawa 2001⁶⁶). Skracając definicję, można powiedzieć, że zrównoważony rozwój to taki rozwój, który jest :

- pożądaný (oczekiwany) społecznie,
- uzasadniony (zasadny) ekonomicznie,
- dopuszczalny przyrodniczo-środowiskowo (ekologicznie).

Zasady zrównoważonego rozwoju i ładu przestrzennego, powinny być odnoszone do planowania rozwoju i planowania w przestrzeni zarówno obszarów zurbanizowanych, jak i tych pozostałych, a szczególnie dla obszarów objętych ochroną. Jedną z zasad wyżej cytowanej deklaracji jest również reguła: „ocena oddziaływania na środowisko jako narodowy instrument, musi zostać zastosowana do zamierzonych działań, co do których można się spodziewać, że będą miały znacząco niekorzystny wpływ na środowisko i są przedmiotem podjęcia decyzji przez kompetentne narodowe władze”. Zakres ten w przepisach prawa UE, jak i Polski jest uregulowany formalnie oraz stosowany w praktyce. Stosuje się go zarówno w trakcie opracowywania dokumentów (procedura ocen strategicznych) oraz planowania poszczególnych przedsięwzięć (ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko). Omawiany zakres tworzy też jedną z podstawowych zależności między zasadą zrównoważonego rozwoju a zasadą ładu przestrzennego. Wyzwania i cele wyprowadzone z zasad zrównoważonego rozwoju można utożsamiać z celami ładu przestrzennego i planowania przestrzennego. Jako przykład takiego podejścia można przedstawić zakres, jaki wymagany jest w procedurze strategicznej oceny dokumentu, gdzie określa się, analizuje i ocenia:

- a) istniejący stan środowiska oraz potencjalne zmiany tego stanu w przypadku braku realizacji projektowanego dokumentu,
- b) stan środowiska na obszarach objętych przewidywanym znaczącym oddziaływaniem,
- c) istniejące problemy ochrony środowiska istotne z punktu widzenia realizacji projektowanego dokumentu, w szczególności dotyczące obszarów podlegających ochronie na podstawie ustawy o ochronie przyrody,
- d) cele ochrony środowiska ustanowione na szczeblu międzynarodowym, wspólnotowym i krajowym, istotne z punktu widzenia projektowanego dokumentu, oraz sposoby, w jakich te cele i inne problemy środowiska zostały uwzględnione podczas opracowywania dokumentu,
- e) przewidywane znaczące oddziaływania, w tym oddziaływania bezpośrednie, pośrednie, wtórne, skumulowane, krótkoterminowe, średnioterminowe i długoterminowe, stałe i chwilowe oraz pozytywne i negatywne, na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru, a także na środowisko, a w szczególności na: różnorodność biologiczną, ludzi, zwierzęta, rośliny, wodę, powietrze, powierzchnię ziemi, krajobraz, klimat, zasoby naturalne, zabytki, dobra materialne – z uwzględnieniem zależności między tymi elementami środowiska i między oddziaływaniami na te elementy. Każdy z przytoczonych zakresów ukazuje spójność zasady zrównoważonego rozwoju z planowaniem przestrzennym i ładem przestrzennym.

⁶⁶ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2001 Nr 62, poz. 627.

Ład przestrzenny ma nie tylko ścisły związek z jakością środowiska, ale powinien również uwzględniać zmiany klimatyczne i ich skutki. Obszary ładu muszą być odporne na skutki gwałtownych zjawisk atmosferycznych i zmian klimatycznych. Ład przestrzenny powinien przewidywać potencjalne zagrożenia naturalne (geozagrożenia). Zależność ładu/nieładu i klimatu jest obustronna – nieład przestrzenny ma wpływ na klimat, głównie poprzez zwiększoną emisję gazów cieplarnianych (spaliny, zużycie energii elektrycznej). Wśród propozycji działań zaradczych i minimalizujących niekorzystne skutki nieładu na klimat można wymienić: – upowszechnianie urządzeń zasilanych niskoemisyjnymi biopaliwami; – zakupy certyfikowanej zielonej energii; – wykorzystanie fotowoltaiki; – skrócenie dystansów (dróg) dojazdu, przewozu materiałów i surowców. Wśród działań adaptacyjnych znajdują się: decyzje administracyjne zapobiegające budowaniu na osuwiskach i w ich pobliżu, wznoszenie budowli przeciwpowodziowych, modernizacja infrastruktury przeciwburzowej, wzmacnianie skarp i wałów, budowa przepompowni i grodzi.

2.2.6. Dyskusja nad modelem planowania zintegrowanego

Wśród planistów, urbanistów, regionalistów, ekonomistów i specjalistów rozwoju trwa dyskusja nad modelem planowania rozwoju, obejmującym wszystkie poziomy organizacji terytorialnej (krajowy, wojewódzki, gminny) oraz łączącym różne rodzaje planowania: społeczne, gospodarcze i przestrzenne. Przedstawione rozważania prezentują stan wiedzy i dyskusji na temat systemu planowania i zarządzania rozwojem w Polsce w drugiej połowie 2017 roku. Autorzy zdają sobie sprawę, że efekt trwających prac, dyskusji i procesu legislacyjnego może nie odpowiadać na postulaty i dylematy planistów oraz urbanistów, a także, że zakres komponentu planistycznego w przyszłym dokumencie strategicznym może odbiegać od aktualnych standardów planu wojewódzkiego. Zakłada się, że treści zawarte w obecnym planie zagospodarowania województwa zostaną w przyszłości włączone w nowy, strategiczny, zintegrowany dokument systemu zarządzania rozwojem województwa.

Zintegrowany system planowania rozwoju może obejmować integrację planowania rozwoju i/lub integrację dokumentów i/lub integrację działań. W czasie prowadzonych przez specjalistów wojewódzkich służb planistycznych spotkań oraz w ramach posiedzeń Zespołu eksperckiego ds. europejskiej i krajowej polityki strukturalnej przy Konwencie Marszałków RP, zaproponowano koncepcję struktury i zakresu zintegrowanej strategii rozwoju województwa (propozycja zespołu roboczego). W jej ramach Biuro Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego (BPPWL) przedstawiło ideę integracji planowania rozwoju. Drugim dyskutowanym dokumentem jest projekt dokumentu krajowego „System zarządzania rozwojem Polski” (SZRP), przygotowywany przez Ministerstwo Rozwoju (wersja z lipca 2017 r. i kolejne). Prace nad tym ważnym dla planowania rozwoju województwa dokumentem nadal trwają.

W trakcie dyskusji nad obydwoma propozycjami podnoszono wiele kwestii, z których wyłaniają się następujące dylematy:

- Czy w dyskutowanych dokumentach nie potraktowano integracji zbyt dosłownie? Czy nie powinno raczej chodzić o spójność dokumentów oraz integrację działań niż o jedność dokumentacji i procedur?
- Co jest lepsze – pełna integracja planu i strategii czy autonomia i powiązania? Jaka ma być integracja – opierać się na zasadzie koordynacji czy tworzyć jeden dokument?
- Czy wojewódzkie plany rozwoju powinny mieć charakter bardziej strategiczny czy planistyczny? Czy zintegrowana strategia powinna zawierać plan przestrzenny, czy tylko jego elementy?

- Ile integracji i spójności, a ile autonomii i rozdzielania na etapie projektowania i wdrażania, między „planem przestrzennym” a „strategią”? W którym miejscu na etapie wdrażania ma nastąpić integracja? Jak koordynować poziomo i pionowo i w połączeniu z jakimi instrumentami finansowymi? Jakie przyjąć zasady prowadzenia negocjacji i konsultacji?
- Czy teoretyczne założenia Zintegrowanych Działań Planistycznych w Przestrzeni (ZDPP), zapisanych w Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+ (SRWKP), ministerialnego Centrum Wsparcia Doradczego (również regionalnego), czy też znajdująca się na etapie wdrażania w województwie pomorskim Koncepcja Dialogu Terytorialnego – mają szansę na lepsze przełożenie w grze o przestrzeń regionu (ale też i o gospodarkę) z samorządami lokalnymi?
- I wreszcie kwestia bardziej ogólna, ustrojowa, być może wymagająca zmiany zapisu Konstytucji. W obecnie obowiązującym systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej ochrona własności sprowadzana jest niemal wyłącznie do kwestii własności indywidualnej, brakuje natomiast zapisu o ochronie własności wspólnej i dobra wspólnego, jaką jest przestrzeń.

Analiza dostępnych projektów dokumentów pozwoliła sformułować kilka krytycznych uwag do procedowanych treści. Według arch. Zbigniewa Wajera:

- Strategia rozwoju województwa wyznacza ramy polityki rozwoju, podczas gdy plan zagospodarowania określa zakres działań w przestrzeni, nie tylko dla samorządu. Automatyczne zintegrowanie procedur i dokumentów, nawet w sposób jednolity we wszystkich regionach, nie gwarantuje jeszcze sukcesu, bo brak spójności tkwi na niższym poziomie organizacji, tzn. w zbyt dużym zróżnicowaniu wewnątrz województw, wynikającym z braku ustalonych w ustawie lub rozporządzeniu standardów organizacyjnych i struktur oraz braku uprawnień proporcjonalnych do możliwości i rangi podejmowanych na tym poziomie rozwiązań. Jest to błąd systemowy w ustrojowej konstrukcji samorządu województwa, przejawiający się w opacznie pojmowanej subsydiarności.
- Słuszna idea integracji planowania, zawarta w dokumencie ministerialnym „System zarządzania rozwojem Polski” nie powinna być niemal wiernym odwzorowaniem dokumentów krajowych na wojewódzkie. Wzajemne relacje i spójność nie oznaczają kopii w innej skali. Sam projekt dokumentu krajowego (SZRP) wymaga zmian, aby zrealizować choć część postulatów przyjętych przez Konwent Marszałków w stanowisku z 2013 r. (nr 32 z dnia 17 października 2013 r.) w sprawie wzmocnienia roli samorządu województwa w procesie kształtowania przestrzeni.
- Praca nad koncepcją integracji dokumentów lub działań powinna odbywać się równolegle w dwóch zespołach, które zostały powołane przy Konwencie: a) Zespole Ekspertckim ds. Europejskiej i Krajowej Polityki Strukturalnej (ZEEiKPS) i b) Zespole Ekspertckim ds. Polityki Przestrzennej (ZEPP).
- Po uzgodnieniu stanowiska ZEPP wybrani przedstawiciele zespołu powinni przedstawić uzgodnioną koncepcję na posiedzeniu ZEEiKPS. Wylimitowanie znacznej części środowiska planistycznego z debaty merytorycznej o systemie zarządzania rozwojem (szczególnie na szczeblu wojewódzkim) nie zapewni symetrycznego spojrzenia regionów na koncepcję „Systemu”.
- Wszystko zmierza do likwidacji planu województwa (ten dokument planistyczny w obecnym kształcie jest słaby), ale czy nie warto skorzystać z doświadczeń gdańskich, wrocławskich czy jeszcze innych województw, aby wzmocnić i poprawić (z uwzględnieniem KUB) część planistyczną w kierunku kreowania wojewódzkiego prawa miejscowego? Jest to zgodne z intencją SOR i KUB (znanego w dostępnej wersji).
- Zgodnie z opinią Kujawsko-Pomorskiego Biura Planowania Przestrzennego i Regionalnego (KPBPPiR) z dnia 3.08.2017 r. na temat ministerialnego dokumentu „Koncepcja systemu zarządzania rozwojem Polski”, trudno dyskutować o zaproponowanych rozwiązaniach bez znajomości

projektu KUB, na który powołuje się ministerstwo. Należy domagać się, aby rząd przygotował dobre prawo i narzędzia do jego realizacji, a samorząd miał swobodę w ich kreatywnym wykorzystaniu (co jest zgodne z duchem KPZK), by móc sprostać oczekiwaniom rządu w stosunku do możliwości działania regionów.

- Zbyt dosłowne pojmowanie idei integracji prowadzi w kierunku rozmycia i likwidacji planu województwa poprzez włączenie jego elementów w strategię. Plan powinien być mocno zmieniony, lecz nie zlikwidowany. Oczywiście może też istnieć tylko strategia, zintegrowana z elementami planu, ale czy to jest najlepsze rozwiązanie? Propozycja struktury i zakresu zintegrowanej strategii rozwoju województwa przedstawiona przez BPPWŁ może być odbierana i interpretowana w zależności od przygotowania merytorycznego, doświadczenia i wiedzy odbiorcy.
- Zintegrowane planowanie rozwoju na wszystkich poziomach w założeniach ma zapewnić rozwój zrównoważony i ład przestrzenny (nowy paradygmat rozwoju, przeciwstawny modelowi polaryzacyjno-dyfuzyjnemu). To takie oczywiste, a jednak wiele wątpliwości budzi tzw. Katalog zasad kształtowania ładu przestrzennego w województwie (regionalnych zasad kształtowania ładu przestrzennego, w tym regionalne przepisy urbanistyczne i inne ustalenia). Niewsparty odpowiednimi mechanizmami i instrumentami, katalog może okazać się zbiorem pustych haseł albo wyborem dyskusyjnych standardów, bo nasze doświadczenia pokazują, że nie jest to takie jednoznaczne. Bez krajowych standardów, a także ram dla norm wojewódzkich, określonych w KUB, ujednolicenie działań w regionie będzie trudne, jeżeli nie niemożliwe.
- Po wprowadzeniu KUB i usunięciu z systemu prawnego specustaw plan wojewódzki mógłby stać się instrumentem kształtowania ładu przestrzennego i lokalizacji inwestycji ponadlokalnych, czego nie zapewniał projekt ZSRW w pierwotnym kształcie. Według planistów regionalnych województwa pomorskiego relacje ZSRW i KUB powinny stać się przedmiotem szerszej dyskusji. Aktualny stan prawny pozwala wprowadzić do planu wymóg ustaleń zapisów i uzgodnień studiów. Praktykuje to województwo pomorskie, które ponadto wdraża Koncepcję Dialogu Terytorialnego, zachęcając władze lokalne do wprowadzania zapisów innych niż ustalenia planu województwa (nieujętych w planie wojewódzkim) do opracowań planistycznych i strategii gminnych. Nowy system planowania powinien wzmocnić rolę planu województwa, zamiast go „likwidować”. Nawet jeżeli zmienimy nazwę tego komponentu planistycznego i włączymy go do zintegrowanej strategii, dotychczasowe funkcje planu powinny zostać zmodyfikowane i wzmocnione, ułatwiając tworzenie miejscowego prawa regionalnego.

2.2.7. Problematyka skuteczności wobec integracji planowania przestrzennego i planowania rozwoju

Kwestia planowania obejmuje zagadnienie efektywnej alokacji środków finansowych, zarówno publicznych jak i prywatnych, sposób i zakres wykorzystania istniejących zasobów, szczególnie dobra rzadkiego, jakim jest możliwa do urbanizacji przestrzeń, a także celu, jaki jest przewidywany do osiągnięcia, czyli standardu jakości życia. Plan zakładający przyszłe zdarzenia musi uwzględniać skalę czasową w ramach procesu planowania. Jednocześnie proces ten odbywa się w rzeczywistości społecznej, a więc kwestia informacji o przebiegu tego procesu, jego monitorowania przez potencjalnych interesariuszy, jest kluczowa dla wiarygodności, ale również rzetelności całego procesu. W odniesieniu do problematyki planowania przestrzennego horyzont planu (skala czasowa) jest zróżnicowany, wydłużony szczególnie w odniesieniu

do planów stanowiących koncepcje polityki rozwoju przestrzennego, takich jak plan zagospodarowania przestrzennego województwa czy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Odrębną kwestią jest planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego, które realizowane jest tradycyjnie w okresach związanych czy to z czteroletnimi prognozami finansowymi, czy też perspektywami finansowymi Unii Europejskiej, czyli 7 latami plus dwa lub trzy, a więc perspektywami 10-letnimi.

W odniesieniu do propozycji planowania zintegrowanego konieczne jest określenie nie tylko formuły horyzontu, ale również formuły instrumentów realizacji planów. Cel planowania jest bowiem realizowany poprzez instrumenty: czy to w formie alokacji środków, ustaleń wiążących, czy też informacji o planowanych działaniach. O ile więc można przyjąć, że na etapie sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego województwa w formule zintegrowanego podejścia konieczne jest przeprowadzenie diagnoz o wymiarze społecznym i gospodarczym, czy również określenie zagrożeń środowiskowych (czyli przestrzennych), o tyle propozycje zrealizowania zakładanych kierunków rozwoju muszą być wyodrębnione w formule horyzontów czasowych budżetu. Przy tym również diagnozy mają swoje horyzonty czasowe. Bo o ile diagnozy w sferze gospodarczej dla ich wiarygodności wymagają średniookresowej perspektywy, to diagnozy społeczne – w szczególności w obszarze demografii – mają bardzo daleki horyzont czasowy. Jednocześnie diagnozy dotyczące problematyki przestrzennej i środowiskowej często mają charakter nie tylko długoterminowy, ale mogą także mieć charakter krytycznych zobowiązań. W obszarze diagnoz muszą być również uwzględniane informacje o innych politykach rozwojowych, które są przyjmowane przez instytucje publiczne lub prywatne, Unię Europejską, inne kraje, samorządy terytorialne, podmioty gospodarcze lub organizacje publiczne czy obywatelskie. Wielopodmiotowa struktura otoczenia sprawia, że proces diagnoz ma wiele horyzontów czasowych, a także sieć wielorakich uzależnień, zmiennych w czasie. Oznacza to również konieczność diagnoz w formule stałego monitorowania ich zmian. Taka więc wiązka diagnoz (jeżeli można użyć takiego określenia) powinna kształtować możliwe scenariusze rozwoju, które w ramach planu określają możliwe pole dla polityków publicznych. Scenariusze rozwoju weryfikowane co do możliwości i warunków ich realizacji poprzez ocenę kosztów ekonomicznych, społecznych oraz wrażliwości politycznej i wymogów środowiskowych w formule strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, pozwalają na wybór polityk do realizacji. Takich polityk, które w formie strategii działania, programów rozwoju, propozycji wieloletnich prognoz finansowych czy też przepisów miejscowych oraz standardów udostępniania informacji umożliwiają prowadzenie i realizowanie polityki rozwojowej. Realizowanie polityki rozwojowej jest czymś odrębnym od fazy diagnozy i fazy budowania scenariuszy rozwojowych. Kwestia integracji planowania powinna więc być dostrzegana odrębnie w fazie diagnozy, formułowania planu (czyli w fazie przygotowania scenariuszy rozwojowych) oraz w fazie proponowania instrumentów realizacji planu. Te zawsze będą miały walor polityk rozwojowych poddanych procesowi koniecznych uzgodnień publicznych i konsultacji środowiskowych, wraz ze wszystkimi konsekwencjami z tego wynikającymi, polegającymi na umiejętności komunikacji i dialogu społecznym. Czyli tego, co nazywamy polityką.

Tak więc realizacja polityki rozwoju to – z jednej strony – dostosowanie związanych z instrumentami alokacji środków finansowych w perspektywie, o której mowa powyżej, a w praktyce – sprowadzających się do przewidywalnych w okresie kilku lat rocznych budżetów, ale również koncepcja i dobór instrumentów o charakterze przepisów prawa miejscowego. Instrumenty takie pozwalają na ustanowienie standardów prawnych i również ewentualnych środków dla instrumentarium finansowego, wynikające z tych standardów prawnych w odniesieniu do przyszłego rozwoju, poprzez lokalne lub regionalne mechanizmy opłat. Odrębną, szczególnie ważną kwestią jest wskazanie funkcjonowania instrumentów ze sfery miękkiego koordynowania, polegającego na dostarczaniu informacji dla harmonizowania procesów rozwojowych, poprzez generowanie informacji zarządczych. Mogą one wynikać wprost z planu zagospodarowania i jego programów rozwojowych, ale również mogą być generowane odrębnie poprzez

informacje zarządcze, dotyczące innych przedsięwzięć rozwojowych lub analizy dynamiki procesów inwestycyjnych, czy to w skali lokalnej, czy też nawet globalnej. Kwestia informacji jest szczególnie ważna w funkcjonowaniu społeczeństwa postindustrialnego, zdecentralizowanego, o znaczącym poziomie dekoncentracji gospodarki oraz samorządów terytorialnych i instytucji obywatelskich. Podejmowane przez niezależnych aktorów życia gospodarczego działania mogą być harmonizowane właśnie poprzez odpowiednią informację, aktualną, wiarygodną i adekwatną oraz powszechnie dostępną. To pozwala tym niezależnym podmiotom, przy ponoszeniu przez nie ryzyk rozwojowych, na autonomiczne planowanie ich rozwoju, ale w synergii z planami zamierzeń o charakterze polityk publicznych.

Kluczową kwestią w procesie planowania jest zawsze skuteczność w realizowaniu takiego planu. A więc jest to pytanie o instrumenty zawarte w ramach regulacji prawnych procesu planistycznego. Mogą one być zawarte w materii ustawy określającej formułę planowania w postaci tzw. ustaleń planu, jak ma to miejsce w przypadku planowania miejscowego, lub też istnieć odrębnie, poza sferą prawną ustawy planistycznej. Dobrym przykładem takich regulacji w odniesieniu do mechanizmu alokacji środków finansowych może być norma prawna ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zawarta w art. 20 ustawy (*Plan miejscowy uchwala rada gminy ... rozstrzygając jednocześnie ... o sposobie realizacji zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych*). Charakterystyczny zwrot o zgodności z ustawą o finansach publicznych oznacza, że inwestycje z zakresu infrastruktury technicznej, a więc drogi i uzbrojenie techniczne terenu, należące do zadań własnych gminy, a więc wynikające z artykułu 7 ustęp 1, a opisane szczegółowo w art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, powinny być uwzględnione w projekcie budżetu gminy lub jej wieloletniej prognozie finansowej. Ustawa o finansach publicznych nie zawiera bowiem innych możliwości określenia zasad i sposobu realizacji takich inwestycji poza jednorocznym budżetem i czteroletnią prognozą. Niestety, praktyka funkcjonowania administracji urzędów wojewody w odniesieniu do publikacji uchwał rad zatwierdzających plan miejscowy, stosowana przez wojewodów, nie uwzględnia tego zapisu. Co oznacza, że mieszkańcy i podmioty gospodarcze pozbawione są faktycznie możliwości skutecznego egzekwowania obietnic planu przy oczekiwaniu na realizację infrastruktury technicznej. Powoduje to również z drugiej strony, że w procesie planowania miejscowego mogą być proponowane rozwiązania, które z punktu widzenia efektywności ekonomicznej i odpowiedzialności władzy publicznej za budżet nie mogą być zrealizowane w określonej perspektywie czasowej, bez ponoszenia żadnych z tego tytułu konsekwencji również w wymiarze politycznym.

Innym charakterystycznym problemem jest kwestia stref chronionego krajobrazu, które stanowią zadania własne samorządu województwa, a nie mogą być realizowane w sposób wynikający z plan zagospodarowania przestrzennego województwa ze względu na fakt, że konieczne jest uzyskanie zgody samorządów gminnych na wprowadzenie takich rozwiązań. Dotyczy to również parków krajobrazowych. Kwestia planowania powinna więc oznaczać również, że odpowiedzialność w zakresie podejmowania zobowiązań wynikających z propozycji planu może być egzekwowana. Przy czym formuła odpowiedzialności może być zawarta bezpośrednio w samej normie prawnej kształtującej proces planowania lub też może wynikać z innych ustaw, które są przywoływane jako właściwe do stosowania dla realizacji planu. Ale egzekwowanie jej może mieć charakter odpowiedzialności politycznej. Ta jest tylko wtedy możliwa, gdy obywatele są świadomi swojej pozycji prawnej w ramach administracji publicznej. Zaś sama administracja nie tylko jest odpowiedzialna wobec swoich wyborców, ale również mają oni wobec niej możliwość władczego oddziaływania w okresie między wyborczym. Taką formułą decyzji publicznej jest możliwość referendum bezprogowego, ale z możliwością weryfikacji odpowiedzialności interesariuszy, poprzez możliwość organizowania równoległe referendum w kwestii samoopodatkowania w sytuacji, gdy referendum merytoryczne mogłoby powodować deficyt budżetu lokalnego. Wówczas ważność refe-

rendum tematycznego byłaby uzależniona od akceptacji i gotowości ponoszenia dodatkowych podatków lokalnych przez mieszkańców. Skuteczność i efektywność kontroli publicznej są możliwe tylko wówczas, gdy ważność podejmowanych rozstrzygnięć, czy to planistycznych, czy w zakresie przepisów prawa miejscowego, jest uwarunkowana odpowiednimi standardami konsultacji publicznych oraz powszechnie dostępnych informacji. Jest to szczególnie widoczne, efektywne rozwiązanie w funkcjonowaniu i egzekwowaniu przepisów prawnych związanych z dyrektywami europejskimi dotyczącymi środowiska. Dopuszczenie, a nawet zgoła obowiązek informowania i możliwego udziału powszechnego mieszkańców, o ile są zainteresowani problemami lokalnymi, bez ograniczania ich dostępności, jest kluczowa dla egzekwowania odpowiedzialności w wymiarze politycznym i w praktyce życia lokalnej społeczności.

Tak więc kwestia skuteczności procesu planowania oznacza kwestię skuteczności stosowania instrumentów pozwalających na realizację planu. Formą takich instrumentów w praktyce polskiego porządku prawnego stanowią przepisy miejscowe. Rola takich przepisów jest zaanonсована w art. 87 ust. 2 Konstytucji, zaś art. 88 stwierdza konieczność opublikowania takich aktów dla ich prawomocności. Uprawnienia samorządu definiuje art. 94: „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów”. Kluczowe więc dla efektywności i skuteczności procesu planistycznego jest określenie możliwości i formy egzekwowania wydawanych aktów normatywnych. Wydaje się, że obecny stan prawny, a także praktyka organów nadzoru nie gwarantuje obywatelom wywiązywania się samorządu z ich powinności w tym zakresie. Wynikać to może ze sprzeczności artykułowanych interesów, czy też zaniechania, wynikającego z braku związku pomiędzy wielkością dostępnych środków, a naturalnymi emocjami lokalnych środowisk i artykułowanych przez nich potrzeb. Oczekiwania ujawniane w wymiarze lokalnej polityki planowania rozwoju, niemożliwe do realizacji ze względu na brak środków, skutkują obietnicą planistyczną, nie zaś realnym zobowiązaniem przeznaczenia i alokacją odpowiedniej wielkości budżetu na inwestycje.

Wydaje się, że podstawową kwestią, która powinna być wzięta pod uwagę w procesach zintegrowanego zarządzania rozwojem jest więc kwestia instrumentów prawnych. Samorząd województwa, posiadając plan zagospodarowania przestrzennego województwa, w ramach obecnych przepisów prawnych ma możliwości określania ustaleń wiążących tylko w odniesieniu do zadań określonych w budżetach województwa lub też budżetach krajowych. Powinien on jednak posiadać zdolność stanowienia szerszego zestawu instrumentów o bardziej szczegółowych możliwościach regulacyjnych. Takie rozwiązania prawne, w odniesieniu zarówno do wyznaczania szczegółowego sposobu zagospodarowania chronionego krajobrazu lub parku krajobrazowego, mogłyby być rozszerzone w formule subsydiarności na aspekty ładu architektonicznego, obejmując zasady kształtowania regionalnego charakteru architektury w określonych obszarach, o ile gminy nie podjęłyby w tym zakresie swoich lokalnych regulacji. Dobrym przykładem tutaj jest ustawa o ochronie krajobrazu, która dała samorządowi województwa dodatkowe nowe instrumenty prawne w zakresie wielkości zabudowy, jak i jej charakteru w oparciu o audyt krajobrazu, czyli faktycznie plan kształtowania krajobrazu województwa. Warto również poszerzyć zakres instrumentów prawnych samorządu województwa, tak aby mając już uprawnienia w zakresie ustanawiania obszarów aglomeracji ściekowych, mógł on określać szczegółowe standardy funkcjonowania takich aglomeracji wraz z możliwością nakładania opłat z tytułu nieprzyłączenia się odbiorców do zbudowanych lub istniejących sieci infrastruktury na takich obszarach. Odrębnym aspektem w odniesieniu do obszarów wiejskich powinna być ewentualna norma uszczegóławiająca w formule prawa miejscowego standard lokalnych indywidualnych urządzeń do utylizacji ścieków, w szczególności z określeniem formuły kontroli ich wykorzystywania. Ważnym obszarem regulacji jest również kwestia opłat środowiskowych, które powinny dotyczyć możliwości nakładania szczególnych opłat z tytułu zagospodarowania w obszarach chronionych lub poddanych szczególnemu rygorowi w zakresie ochrony krajobrazu. Odrębną kwestią

powinno być powiązanie zasad ochrony środowiska z uwzględnieniem możliwości ustalania w trybie przepisów prawa miejscowego standardów związanych ze szczegółowymi poziomami i rodzajami emisji, jak również z opłatami z tytułu ich przekraczania.

W ramach przepisów prawa miejscowego kolejną kwestią mającą istotne znaczenie dla racjonalizacji rozwoju i rozprzestrzeniania się urbanizacji jest wprowadzenie zasady, w której koszty zakładanego rozwoju lokalnego, wynikającego z programów rozwoju lokalnego, mogłyby być współfinansowane przez samorząd województwa w zakresie infrastruktury tylko wtedy, kiedy lokalne gminy realizowałyby zadania wynikające ze swojego programu rozwoju, uzgodnionego z samorządem województwa. W przypadku przekraczania uzgodnionych progów rozwojowych samorząd województwa mógłby nakładać na samorząd gminy obowiązek finansowania czy też współfinansowania infrastruktury o znaczeniu wojewódzkim, służącej tejże gminie. Tak zarysowane zasady współfinansowania mogłyby dotyczyć również kwestii sieci energetycznych, m.in. określania standardów sieci, w tym sieci inteligentnych, jak również wielkości udziału produkcji energii ze źródeł lokalnych w ramach klastrów energetycznych. Powinno to pozwolić na nakładanie opłat z tytułu niedostatecznego poziomu aktywności inwestycyjnej lokalnych producentów energii w ramach klastra. Wówczas to poszczególni odbiorcy energii musieliby ponosić wyższe opłaty w ramach klastra nie zbilansowanego. Taki mechanizm powodowałoby ich nacisk na władze lokalne, będące organizatorami takiego klastra, na rzecz ich zwiększonej aktywności i wykorzystywania lokalnych zasobów energetycznych.

Obszar prawa miejscowego mógłby zostać poszerzony również o formuły opłat metropolitalnych. W przypadku metropolii, które miałyby uprawnienia do organizowania systemu zbiorowego transportu publicznego, określonego w planie zbiorowego transportu w ramach metropolii transportowej, firmy działające w tak zarysowanych obszarach metropolitalnych, zatrudniające np. więcej niż 10 osób fizycznych, płaciłyby określony procent funduszu płac jako opłaty z tytułu organizowania zbiorowego transportu publicznego, faktycznie zwiększającego atrakcyjność transportową obszaru i poprawiającą dla nich dostęp pracowników. Zwolnienie z opłat mogłoby mieć miejsce w sytuacji, gdy sama firma taki system transportu zbiorowego by organizowała, bądź też finansowałaby koszty biletów transportu publicznego swoim pracownikom. W ten sposób samorząd województwa uzyskiwałby dla wybranych fragmentów obszaru województwa z jednej strony możliwość opłat finansujących zwiększone koszty w ramach polityki miejskiej, z drugiej zaś w racjonalny sposób przedsiębiorcy mogliby (musieliby) dokonywać oceny efektywności lokalizacyjnej swoich firm w odniesieniu do kosztów zewnętrznych, naliczanych w związku z opłatami transportowymi w obszarze metropolitalnym.

Proponowany zakres instrumentów prawnych powinien jednakże być zarysowany co do możliwości ich stosowania właśnie w dokumencie planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Tak jak w studium uwarunkowań można wskazywać obszary dla których należy sporządzić plany miejscowe, czyli przepisy prawa miejscowego, zaś w trybie audytu krajobrazowego można wskazywać obszary w których stosowanie niektórych rozwiązań związanych z ustawą krajobrazową jest dopuszczalne w trybie prawa miejscowego, tak i odnowiona formuła planu zagospodarowania przestrzennego województwa powinna wskazywać w których jego obszarach lub też ewentualnie dla całości obszaru województwa mogłyby być stosowane odpowiednie zapisy prawa miejscowego. Takie zapisy, przygotowywane przez zarząd i przyjmowane przez sejmik województwa w formule ich stanowienia, powinny zapewniać nie tylko publiczną informację o zamiarze ich opracowania, a następnie propozycje ich stanowienia, ale również ocenę skutków takich regulacji. Ale wówczas formuła dialogu urbanistycznego, lub w tym kontekście – dialogu rozwojowego, powinna być immanentną częścią sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Dlatego, że w nim właśnie pojawi się informacja i ocena potrzeb regulacji powszechnie obowiązujących, a takie powinny być w ramach przyzwoitej legislacji poddane ocenie społecznej w trybie powszechnej dyskusji z mieszkańcami, nie zaś tylko z samorządami gminnymi. Taka

forma publicznego dostępu oraz informacje na temat opracowywania planu spowodują, że plan zagospodarowania i problematyka rozwoju województwa będą miały szersze zrozumienie i akceptację społeczną. Bowiem bez akceptacji społecznej w szerokim wymiarze, bez możliwości uczestniczenia różnych grup społecznych i obywateli w procesie planowania zagospodarowania przestrzennego województwa, również w formule zintegrowanej, stanie się on tylko wewnętrznym, administracyjnym instrumentem zarządzania, nie uwzględniającym aktualnego poziomu potrzeb obywatelskiego uczestnictwa w rozwoju. Integracja planowania rozwoju musi być integracją obywatelską.

Tak zarysowane możliwe regulacje prawne zwiększyłyby zdolność samorządu województwa do kształtowania ładu przestrzennego w trwały sposób. Rozwiązania zaproponowane dla samorządu województwa powinny być skorelowane ze zwiększeniem zdolności oddziaływania samorządu gminnego również w formule przepisów miejscowych. Zapewniłoby to realizację formuły subsydiarności w życiu społeczeństwa i jego samorządów. Zarysowane już w obecnej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przepisy dotyczące tak zwanego ładu reklamowego mogłyby być poszerzone o możliwości stanowienia przepisów miejscowych, dotyczących standardów zabudowy w zakresie jej intensywności, ilości terenów wspólnych, liczby miejsc parkingowych, standardów dostępności do komunikacji publicznej, jak również zasad współfinansowania przez inwestorów inwestycji wspólnych, służących podniesieniu jakości środowiska urbanistycznego. Taka subsydiarna i synergiczna formuła przepisów prawa miejscowego byłaby w sposób faktyczny zwiększeniem upodmiotowienia obywateli i ich samorządów, jak również ich zdolności do kształtowania zrównoważonego rozwoju w wymiarze przestrzennym, społecznym i gospodarczym.

2.3. Rekomendacje w zakresie kształtowania ładu przestrzennego

2.3.1. Rekomendacje w zakresie kształtowania ładu przestrzennego dla jednostek samorządu terytorialnego

Konwent Marszałków Województw Rzeczypospolitej Polskiej w stanowisku z 17 października 2013 r. za konieczne uznał wzmocnienie roli samorządu województwa w procesie kształtowania przestrzeni poprzez przeprowadzenie zasadniczych zmian legislacyjnych. Sformułował także oczekiwania samorządów wobec ustawodawcy, które stanowią manifest kształtowania ładu przestrzennego (*Stanowisko* 2013):

- wprowadzenie hierarchicznego modelu polityki przestrzennej, opartego na spójności polityki krajowej i regionalnej z działaniami gmin w zakresie zagospodarowania terenu;
- odbudowa służb planowania przestrzennego wszystkich szczebli administracji publicznej wraz z określeniem standardów kwalifikacji kadr;
- wprowadzenie obligatoryjności ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa dla planowania lokalnego i zapewnienie spójności z pozostałymi poziomami planowania;
- stworzenie mechanizmów finansowych i prawnych w celu zahamowania presji na tereny nieuzbrojone, niezabudowane i cenne przyrodniczo, koordynowanych na poziomie regionalnym, w tym ograniczenie żywiołowej suburbanizacji osłabiającej procesy rewitalizacyjne w obszarach miejskich;
- zmiany w systemie gospodarowania przestrzenią i przywrócenie pełnego procesu planistycznego dla inwestycji celu publicznego;

2.3. Rekomendacje w zakresie kształtowania ładu przestrzennego

- rozdzielenie prawa własności nieruchomości od prawa do jej zagospodarowania i zabudowy, z uwzględnieniem ochrony interesu społecznego;
- powiązanie gospodarowania przestrzenią z rynkową wartością nieruchomości;
- stworzenie systemu monitoringu zagospodarowania przestrzennego jako narzędzia planowania centralnego, regionalnego i lokalnego;
- integracja planowania przestrzennego i programowania strategicznego na wszystkich poziomach polityki rozwoju;
- edukacja i promocja, kształtujące świadomość społeczną i odpowiedzialność mieszkańców za kształt przestrzeni jako dobra wspólnego.

Samorządy oczekują, że proponowane zmiany wzmocnią ich koordynacyjną rolę w zarządzaniu rozwojem przestrzennym na poziomie ponadlokalnym. W kolejnym swoim stanowisku (nr 40 z dn. 2.12.2015 r.) Konwent Marszałków Województw RP podtrzymał i rozwinął swoje stanowisko w sprawie wzmocnienia narzędzi planowania przestrzennego w skali regionalnej i skoordynowania wszystkich poziomów planowania.



Ryc.119. Ład przestrzenny wymaga spójnej wizji rozwoju i kompetentnego planowania

Źródło: Leszek Kozłowski.

Kształtowanie ładu przestrzennego jest procesem bardzo złożonym, interdyscyplinarnym, wymagającym zaangażowania wielu specjalistów reprezentujących różne umiejętności (np. nauki społeczne, urbanistyczne, architektoniczne, budowlane, polityczne, ekonomiczne, inżynierii i ochrony środowiska i inne) oraz aktywnej partycypacji społecznej. Wydaje się, że optymalną metodologią (sposobem) dochodzenia do ładu przestrzennego w skali mikro jest następujące postępowanie:

- Dokładne rozpoznanie potrzeb użytkowników analizowanego obszaru (potrzeb społecznych, ekonomicznych, środowiskowych, przestrzennych, instytucjonalno-politycznych, kulturalnych, estetycznych itd.).
- Skojarzenie koncepcji zintegrowanego rozwoju z istniejącymi koncepcjami częściowymi obejmującymi rozpatrywany teren i jego sąsiedztwo.
- Opracowanie planu zagospodarowania terenu wraz z harmonogramem realizacyjnym i harmonogramem rzeczowo-finansowym.

Podstawowymi instrumentami w dążeniu do racjonalizacji gospodarowania przestrzenią na poziomie gmin powinny być:

- możliwie jak najpilniej zaktualizowane studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, dostosowane do rzeczywistych potrzeb, tj. realnej perspektywy rozwojowej;
- plany miejscowe, dostosowane do tych studiów i zgodne z nimi.

Skutecznym narzędziem kształtowania ładu przestrzennego na poziomie regionalnym jest preferowanie wspierania tych przedsięwzięć ze środków publicznych, które uwzględniają określone zasady i standardy w zakresie kształtowania ładu przestrzennego. Przedsięwzięcia inwestycyjne, finansowane ze środków publicznych, będą dotyczyć zarówno realizacji nowych obiektów, jak i przebudowy, rozbudowy i modernizacji obiektów już istniejących. Jednocześnie działania inwestycyjne mogą odnosić się do zmiany funkcji (adaptacje) bądź też do np. inwestycji wynikających z działań rewitalizacyjnych.

W zależności od kategorii i grupy obiektów działania inwestycyjne można podzielić na kompleksowe oraz częściowe, obejmujące tylko wybrane zmiany, np.: wymianę pokrycia dachowego, docieplenie budynku, wymianę stolarki drzwiowej lub okiennej, wyposażenie w odnawialne źródła energii, wymianę urządzeń i instalacji grzewczej, urządzenie dojazdów, urządzenie zieleni, grodzienie terenu itd. Mogą dotyczyć także wykonania reklam związanych z realizowaną lub planowaną działalnością.

Narzędzia, jakimi dysponuje samorząd województwa, są niewystarczające, aby w sposób skuteczny wypełniać zadanie publiczne, jakim jest racjonalizacja procesów przestrzennych.

Rekomendowanym przesłaniem do władz samorządowych województwa i kraju jest opracowanie instrumentu planowania w kształtowaniu ładu przestrzennego, w postaci zbioru definicji wyrażen związanych z kształtowaniem przestrzeni, uwzględniającego specyfikę fizjograficzną i kulturową obszaru, do którego się odnoszą. Może temu służyć zapisanie w prawie, w jednoznaczny sposób, zasad odniesienia wysokości różnych form zwieńczeń budynków, zasad racjonalnych partycypacji w kosztach budowy infrastruktury technicznej i społecznej w powiązaniu z intensywnością wykorzystania terenu inwestycyjnego w zależności od jego usytuowania w strukturze osadniczej. Aktualnie jednostkom samorządu terytorialnego pozostawiono marginalne narzędzia niedostosowane do potrzeb i możliwości finansowych. Organizacja konkursów architektoniczno-urbanistycznych celem realizacji inwestycji gminnych odnosi się głównie do dużych miast, ponieważ mniejsze nie mają dostatecznych możliwości do innego argumentu niż cena (100%).

Indywidualne podejście do kształtowania przestrzeni powinno być mottem dla budowy harmonii z otoczeniem przy uwzględnieniu uwarunkowań kulturowych, przyrodniczych i historycznych. Należy unikać uniwersalizacji w planowaniu przestrzennym na szczeblu regionalnym, ponieważ globalizacja informacji robi to za nas. Najlepszym instrumentem planistycznym w kształtowaniu wyobraźni przestrzennej może być wskazanie kulturowych wzorców dla samorządów terytorialnych, a także konkursów architektoniczno-urbanistycznych – poprzez utworzenie w planie województwa bazy danych na temat parametrów i barw zabudowy oraz przeobrażeń kulturowych i historycznych przestrzeni i jej bieżącą ewaluację w systemie informacji przestrzennej dostępnej dla samorządów gmin i działających na ich rzecz jednostek projektowych.

W trakcie prac nad podstawami programu kształtowania ładu w województwie kujawsko-pomorskim, opierając się na istniejących pracach naukowych i ekspertyzach, dyskusjach w gronie ekspertów i prześmyśleniach własnych autorów sformułowano następujące rekomendacje:

- 1) Niezbędna jest instrumentalizacja PZPW – zapisy planu muszą być rozpatrywane poprzez pryzmat ich wykonywalności i skutków stosowania (Markowski 2003: 20).

- 2) Należy wprowadzić zakaz zabudowy na terenach otwartych (wolnych od zabudowy), które nie są objęte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Spowoduje to istotne ograniczenie stosowania decyzji o warunkach zabudowy w aktualnych warunkach prawnych.
- 3) Należy wprowadzić obowiązek uwzględniania skutków finansowych uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w polityce budżetowej gminy.
- 4) Politycy powinni łączyć zagadnienie rozwoju społeczno-gospodarczego z zagadnieniami planowania przestrzennego. Podstawą zapisów polityki przestrzennej w planie zagospodarowania przestrzennego województwa powinna być analiza związków między celami strategii rozwoju społeczno-gospodarczego a istniejącymi i pożądanymi sposobami zagospodarowania terenów i jakości zagospodarowania przestrzeni (Markowski 2003: 19).
- 5) W sytuacji gdy na skutek uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wzrosła wartość objętej nim działki, należy bezwzględnie egzekwować obowiązek wniesienia przez właściciela działki jednorazowej opłaty z tytułu renty planistycznej, która jest dochodem własnym gminy.
- 6) Należy zwiększyć zakres pokrycia planami miejscowymi. Zasięg pokrycia planistycznego kraju jest niewystarczający i powinien się zwiększyć. Dobrze przygotowane, przemyślane plany miejscowe mogą wspomagać kształtowanie ładu przestrzennego. Podkreślić jednak należy, że daleko ważniejsze od liczby planów miejscowych jest podejście samorządów gmin do granic obszarów objętych tymi planami, umożliwiające rozstrzyganie rzeczywistych problemów w przestrzeni. Inicjatywę w sporządzaniu planów miejscowych powinny przejąć samorządy gmin, obejmując planami obszary kluczowe dla rozwoju, a nie ograniczać się do spełniania partykularnych oczekiwań wnioskodawców – właścicieli i dysponentów gruntów. Wnioski właścicieli i dysponentów gruntów powinny być traktowane jako inspiracja do wykonania analizy celowości podjęcia wnioskowanych prac planistycznych.
- 7) Należy rekomendować właściwe określenie obszarów funkcjonalnych i oparcie na nich procesu kształtowania ładu przestrzennego poziomu wojewódzkiego. Pozwoli to na lepszą współpracę i koordynację między poszczególnymi obszarami.
- 8) Należy rozważyć celowość przymusowego „wcielania” gmin do obszaru metropolitalnego, zamiast tego należy wprowadzić na tyle korzystne rozwiązania, aby gminy same zabiegały o ich włączenie.
- 9) W skali regionalnej zasady lokalizacji wielkogabarytowych obiektów stanowiących dominanty krajobrazowe powinny zostać uregulowane w PZPW, którego ustalenia będą stanowiły wytyczne dla dokumentów planistycznych szczebla gminnego.
- 10) Propozycje zapisów rekomendowanych do planu zagospodarowania województwa powinny również znaleźć swoje odzwierciedlenie w horyzontalnych zapisach ładu przestrzennego w RPO.
- 11) Należy zwiększyć faktyczny wpływ i udział społeczeństwa (partycypacja społeczna) w procesie planowania przestrzennego, ponieważ obecnie obserwujemy małe zainteresowanie kwestiami związanymi z ładem przestrzennym.
- 12) Należy zwiększyć świadomość społeczeństwa poprzez odpowiednie nagłośnienie problematyki znaczenia ładu przestrzennego dla obywateli. Sukces budżetów partycypacyjnych pokazał, że społeczeństwu nie jest obojętny stan ich otoczenia. Należy to zjawisko wykorzystać w celach edukacyjnych i zwiększenia partycypacji społecznej w sprawach „zwykłych”, a nie tylko kontrowersyjnych i konfliktogennych. Nieocenioną rolę w tym zakresie może spełnić Internet.
- 13) Według A. Kowalewskiego jedną z przeszkód szerszego udziału społeczności lokalnych w planowaniu przestrzeni jest problem prezentacji planów i projektów urbanistycznych. Prezentacje graficzne są nieczytelne i niezrozumiałe dla większości mieszkańców. Innym mankamentem par-

- tycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym jest pomijanie w prezentacjach rzeczywistych skutków uchwalanych planów i decyzji lokalizacyjnych (Kowalewski 2016).
- 14) Należy skrócić czaso- i kosztochłonność procedur, co bezpośrednio wiąże się ze zmianą ustawodawstwa.
 - 15) Działania mające na celu likwidację niekorzystnych, degradujących krajobraz elementów, wymagają wsparcia instytucjonalnego.
 - 16) Przeznaczenie środków z RPO dla jednostek samorządów lokalnych i instytucji na wykonanie analiz konfliktów przestrzennych na poszczególnych obszarach, w różnych skalach i o różnym zasięgu – analizy krajobrazowe, mapy konfliktów itp. z wykorzystaniem między innymi nowych narzędzi informatycznych, np. Infostrady Kujaw i Pomorza.
 - 17) Wszelkie działania realizowane na obszarach cennych kulturowo lub sąsiednich (zachowany tradycyjny układ ruralistyczny, cenne obiekty świadczące o lokalnej tożsamości) należy realizować przy jak najmniejszej ingerencji w cenny obszar. Inwestycje powinny nawiązywać swoją skalą i formą do istniejącego otoczenia, zabudowy, układu urbanistycznego itp.
 - 18) Wszelkie przedsięwzięcia wpisujące się w działania rewitalizacyjne odpowiednio przygotowane, uwzględniające różne aspekty rewitalizacji, pozwolą na osiągnięcie lepszych synergicznych efektów.

2.3.2. Rekomendacje wypływające ze specyfiki RPO

Zgodnie z *Umową Partnerstwa 2014–2020* (UP 2014–2020), *Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020* (RPO WK-P) powinien być wdrażany w sposób umożliwiający realizację celów przestrzennych wynikających z krajowych dokumentów strategicznych⁶⁷, w tym m.in. *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (KPZK 2030).

Spotykamy się tutaj z sytuacją, gdy działania w ramach RPO WK-P powinny być realizowane zgodnie z obowiązującym prawem, a zarazem też zgodnie z dokumentem, który proponuje przeorganizowanie dotychczasowego systemu prawnego w zakresie zagospodarowania przestrzennego i wprowadzenie wielu nowych rozwiązań i standardów w tym temacie. Powodem występowania tej swego rodzaju sprzeczności jest z jednej strony wadliwe prawo oraz niewłaściwe jego stosowanie, a z drugiej strony chęć jego naprawy.

W przypadku RPO WK-P nie powinniśmy oczywiście kwestionować projektów realizowanych na podstawie i w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami. Można jednak w określonych przypadkach narzucić odpowiednie standardy przestrzegania ładu przestrzennego, zgodne m.in. z założeniami KPZK 2030, i promować projekty je spełniające. Standardy te nie mogą się jednak kłócić z obowiązującym prawem. Co do projektów zaś należy też mieć na względzie fakt, iż najczęściej są to projekty punktowe, obejmujące określony skrawek terenu, na którym są realizowane i z reguły niemogące mieć wpływu na stan otaczającej je przestrzeni. Dlatego też w perspektywie finansowej 2014–2020 położono duży nacisk na kompleksowe spojrzenie na problemy, które powinny być rozwiązywane za pomocą środków unijnych.

W czasie wdrażania RPO WK-P spotykamy się z szeregiem różnego rodzaju strategii i planów, które w większym lub mniejszym stopniu wpływają na kształtowanie przestrzeni. Możemy tu wymienić chociażby gminne programy rewitalizacji, plany mobilności miejskiej, lokalne strategie rozwoju, pla-

⁶⁷ *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020, Umowa Partnerstwa*, Warszawa, grudzień 2015, s. 177.

ny gospodarki niskoemisyjnej, czy też strategii obszarowe⁶⁸. Każdy z tych planów powinien całościowo i kompleksowo zbadać zagadnienie oraz zaproponować kompleksowe rozwiązania. Tym samym powinniśmy oczekiwać, że wynikające z planów działania i projekty realizować będą spójną wizję, zarówno w odniesieniu do przedmiotu planu, jak i zagadnień przestrzennych. Biorąc z kolei pod uwagę, że:

- należy zakładać, iż w najbliższych latach zostaną wprowadzone zmiany w prawie dotyczącym zagospodarowania przestrzennego, realizując choćby w części postulaty zawarte w KPZK 2030 oraz w innych dokumentach i opracowaniach sugerujących konieczność dokonania zmian,
- wymogi RPO WK-P w zakresie ładu przestrzennego opracowywane są w sposób uwzględniający (o ile to możliwe) postulowane zmiany w podejściu do tematu polityki przestrzennej,
- trafność i duża waga postulowanych zmian, a także fakt, że w wielu dokumentach i opracowaniach spostrzeżenia dotyczące rozwiązania problemu powstawania nieładu przestrzennego są podobne⁶⁹,
- stosowanie zmienionego podejścia do zagadnienia ładu przestrzennego powinno być równoznaczne ze świadomym podejściem do realizacji nadrzędnego interesu publicznego, to przygotowywane plany i programy powinny być sporządzane z uwzględnieniem nowego spojrzenia na ład przestrzenny.

Wszelkie programy powinny być przygotowywane z uwzględnieniem m.in. kwestii społecznych, przestrzennych, środowiskowych oraz związanych z adaptacją do zmian klimatu. Szczególnie warto zwrócić uwagę na tę ostatnią kwestię, ponieważ zagadnienie to tak naprawdę od niedawna jest w szerszym stopniu zauważane przy formułowaniu programów i planów. Adaptacja do zmian klimatu w polityce Unii Europejskiej staje się coraz ważniejszym zagadnieniem. Widać to już w bieżącej perspektywie, gdyż większość z programów operacyjnych finansuje zarówno działania mitygacyjne (łagodzące), jak i adaptacyjne. Biorąc pod uwagę zmieniający się klimat na Ziemi, występowanie coraz częstszych zjawisk klimatycznych i realny ich wpływ na otoczenie społeczne, przyrodnicze i gospodarcze, to aspekt klimatyczny będzie coraz szerzej dyskutowany i uwzględniany.

Aspekt klimatyczny w odniesieniu do planowania przestrzennego zauważono już w KPZK 2030. Krajowy plan adaptacji do zmian klimatu (SPA 2020)⁷⁰ zaś wręcz postuluje zmiany w systemie prawnym planowania przestrzennego w kierunku szerokiego uwzględnienia aspektów klimatycznych. Niezbędne jest przystosowanie polskiej przestrzeni do nowych uwarunkowań klimatycznych. Dokument ten mówi wprost, że „pomiędzy zagospodarowaniem przestrzennym a zmianami klimatu oraz koniecznością adaptacji do zmian klimatu występuje sprzężenie zwrotne”⁷¹.

RPO WK-P szeroko wspiera inwestycje realizujące cele klimatyczne Unii Europejskiej. Wnioskodawcy zobowiązani są odnieść się do kwestii klimatycznych w dokumentacji projektowej. Kwestie te badane są również w poszczególnych obszarach w procedurze oceny projektów. Obecnie w realizacji RPO WK-P aspekt klimatyczny jest szczególnie mocno uwypuklony w odniesieniu do działań mitygacyjnych (takich jak np. termomodernizacja oraz rozwój transportu zbiorowego i rowerowego). Należy jednak oczekiwać,

⁶⁸ Zaliczamy do nich: strategię ZIT (Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych), strategię OSI (Obszarów Strategicznej Interwencji) i strategię ORSG (Obszarów Rozwoju Społeczno-Gospodarczego).

⁶⁹ Z dokumentów i opracowań w sposób dogłębny odnoszących się do zagadnienia i postulujących określone rozwiązania należy, oprócz KPZK 2030, wymienić chociażby *Przestrzeń życia Polaków* (Sepioł 2014) oraz *Polska Polityka Architektoniczna. Polityka jakości krajobrazu, przestrzeni publicznej, architektury* (2011). Nie bez znaczenia jest też *Stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP z dnia 17 października 2013 r. w sprawie wzmocnienia roli samorządu województwa w procesie kształtowania przestrzeni*.

⁷⁰ *Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030*, październik 2013.

⁷¹ Tamże, s. 30.

że z czasem będą również bardziej zauważane i szerzej wspierane działania adaptacyjne. W przypadku zaś zaistnienia kolejnej unijnej perspektywy finansowej, biorąc pod uwagę dotychczasowe tendencje, możemy z dużym prawdopodobieństwem oczekiwać położenia jeszcze szerszego niż obecnie nacisku na kwestię adaptacji do zmian klimatu. Właściwe więc uwzględnienie przy planowaniu polityki rozwojowej tej kwestii ułatwi, a w niektórych obszarach wręcz umożliwi, ubieganie się o środki unijne. Co najważniejsze jednak, to uwzględnienie zagadnienia adaptacji do zmian klimatu leży ostatecznie w naszym własnym interesie.

2.3.3. Zarys planu działań kształtujących ład przestrzenny w województwie

Plan jest narzędziem polityki przestrzennej samorządu województwa, ma jednak ograniczone możliwości oddziaływania na głównych aktorów gospodarki przestrzennej z powodu uwarunkowań prawnych. Rzeczywistymi adresatami postulowanych zmian w zakresie ładu są podmioty tworzące ład przestrzenny: w obszarze prawa stanowionego krajowego – ustawodawca, w zakresie polityki przestrzennej (regionalnej i lokalnej) – samorządy wojewódzkie i gminne, w przypadku świadomości społecznej – mieszkańcy, a w kontekście praktyki gospodarczej – inwestorzy. Tam powinny być kierowane postulaty i działania zmierzające do zmian w zakresie ładu. Narzędziami zmian są (odpowiednio): kataster, plan, edukacja oraz partycypacja społeczna połączona z instrumentami finansowymi.

Z formalnego punktu widzenia plan powinien składać się z trzech części: 1) listy projektowanych działań – ustaleń wiążących; 2) katalogu dobrych praktyk (przykłady); 3) działań popularyzatorskich. W ujęciu przedmiotowym plan działań powinien uwzględniać obszary: wiedza i edukacja, świadomość społeczna, planowanie partycypacyjne, regulacja i egzekucja praw, praktyka planistyczna, innowacje technologiczne (m.in. efektywność energetyczna), rewitalizacja przestrzeni publicznych, ekonomika przestrzeni (efektywność ekonomiczna), projektowanie architektoniczne (m.in. konkursy).

W ramach prac nad celami strategicznymi rozwoju województwa, wypracowanymi przez Zespół ds. Ładu przestrzennego (14.01.2013), sformułowano następujące obszary działań objętych planem⁷²:

I. Podniesienie poziomu świadomości i zmiana mentalności mieszkańców województwa w zakresie ładu przestrzennego

1. Edukacja dzieci i młodzieży w zakresie zagadnień związanych z kształtowaniem ładu przestrzennego:
 - wprowadzenie do programu edukacji dzieci i młodzieży bloku zagadnień dotyczących ładu przestrzennego (możliwość wykorzystania nowych narzędzi edukacyjnych, w tym tablic interaktywnych);
 - przygotowanie nauczycieli do prowadzenia/wprowadzania do programu edukacyjnego zagadnień dotyczących ładu przestrzennego;
 - wspieranie wspólnych projektów realizowanych przez nauczycieli, studentów, architektów itp. dotyczących ładu przestrzennego.
2. Doksztalcanie pracowników samorządowych odpowiedzialnych za przestrzeń województwa w zakresie kształtowania ładu przestrzennego:
 - organizacja cyklu szkoleń dla pracowników administracji samorządowej;

⁷² Tekst oparto na dokumencie pt. Informacja o planie działań w zakresie kształtowania ładu przestrzennego w województwie kujawsko-pomorskim, powstałym w ramach prac Pełnomocnika Marszałka ds. ładu przestrzennego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu (Wajer 2016).

- poszukiwanie kryteriów i wskaźników oraz zasad służących przywracaniu i utrwalaniu ładu przestrzennego oraz ochronie zasobów środowiska i prowadzeniu zrównoważonej gospodarki, proponowanych w formie zaleceń dla beneficjentów.
- 3. Budowa zintegrowanego, interaktywnego portalu wymiany informacji, wiedzy i doświadczeń oraz sieci współpracy, dotyczącego przestrzeni, np. pod nazwą „Przyjazna przestrzeń kujawsko-pomorska”. Przesłanie projektowanego portalu wyrażone jest dewizą „Przyjazna, harmonijna i zrównoważona przestrzeń kujawsko-pomorska” i określone hasłami: TOŻSAMOŚĆ, KULTURA, ARCHITEKTURA, KRAJOBRAZ.
- 4. Włączanie dorosłych mieszkańców województwa w działania kształtujące świadomość ładu przestrzennego i wrażliwość estetyczną.

II. Promowanie dobrych praktyk z zakresu zagospodarowania przestrzennego w celu podniesienia jakości przestrzeni województwa

1. Organizacja konkursów na projekty architektoniczne nowych i modernizowanych obiektów, w tym obowiązkowo na obiekty publiczne finansowane ze środków publicznych, wpisujące się w przestrzeń zgodnie z zasadami harmonijnego kształtowania zabudowy i ochrony cennych zasobów środowiska przyrodniczego i kulturowego. Promowanie i wyróżnianie najlepiej zrealizowanych ww. projektów architektonicznych i urbanistycznych.
2. Organizacja konkursów projektowych dla studentów i artystów, których efekty mogłyby być prezentowane w przestrzeniach publicznych województwa (przestrzeni miast, wsi).
3. Określenie zasad wsparcia dla zintegrowanych działań m.in. dla proekologicznych, energooszczędnych i o dużej efektywności energetycznej rozwiązań innowacyjnych opartych na zrównoważonym planowaniu i urbanistyce, z uwzględnieniem zagadnień tzw. zielonych miast, efektywnych energetycznie oraz innowacyjnych i niskoemisyjnych inteligentnych budynków (np. wsparcie dla konkursów architektonicznych dotyczących pasywnych budynków).
4. Praktyczne wykorzystanie prac magisterskich i doktorskich dotyczących:
 - standardów urbanistycznych,
 - modelu zapisu studium gminy,
 - diagnozy stanu przestrzeni województwa,
 - koncepcji przestrzeni publicznych,
 - metod analizy ładu przestrzennego,
 - analiz określających zasady zagospodarowania przestrzeni miejskich i sposobów zabezpieczania prawidłowości prowadzenia procedur rewitalizacyjnych jako systemowych, zintegrowanych i długofalowych działań,
 - analiz procesów suburbanizacyjnych, problemów peryferyzacji centrów miast oraz propozycji przeciwdziałania tym zjawiskom.
5. Uwzględnienie zasad kształtowania ładu przestrzennego w formie wypracowania kryteriów, wskaźników i zasad (np. obowiązek organizowania konkursów architektonicznych) przy określaniu miejsca w rankingu rozdzielania środków z funduszy europejskich w ramach ogłaszanych konkursów i przygotowywanych projektów. Badanie zgodności prowadzonej polityki przestrzennej z jej realizacją poprzez monitoring skutków działań przestrzennych z punktu widzenia:
 - gminy,
 - województwa,
 - efektów finansowania ze środków UE.
6. Stymulacja działań gmin sprzyjających poprawieniu i utrwaleniu ładu przestrzennego poprzez aktywne powiązanie finansowanych inwestycji z obowiązkiem ogłaszania konkursów i stosowania opracowań przedprojektowych. Współpraca z organizacjami pożytku publicznego (pozarządowy-

mi) w celu zidentyfikowania wspólnych problemów, w tym konfliktów społecznych wywołanych różnymi działaniami planistycznymi i inwestycyjnymi w przestrzeni oraz w celu określenia sposobów przeciwdziałania tym problemom.

7. Proponowanie jako zasady wykonywania finansowanych z budżetu województwa oraz w ramach dostępnych projektów wewnętrznych opracowań sprzyjających poprawie i utrwaleniu ładu przestrzennego w różnych aspektach, np. opracowanie korytarzy drogowych, koncepcji drogowych oraz studiów i analiz, z punktu widzenia dążenia do wypracowania narzędzi regulacyjnych w przestrzeni.
8. Wykorzystanie marketingowej wartości architektury i urbanistyki, środowiska przyrodniczego i krajobrazu w celu budowy marki województwa i jego głównych ośrodków miejskich poprzez podniesienie walorów przestrzeni regionu i poprawy jakości życia mieszkańców w aspekcie ładu przestrzennego.

III. Tworzenie warunków i narzędzi sprzyjających ładowi przestrzennemu

1. Tworzenie parków kulturowych dla cennych obszarów w województwie.
2. Wykorzystanie przy aktualizacji strategii województwa innych dokumentów kierunkowych, np. Polskiej Polityki Architektonicznej.
3. Zawarcie w przyszłej strategii rekomendacji dotyczących przygotowania warunków do zmiany prawa (antycypacja propozycji dla projektów pilotażowych wskazanych w strategii i programie RPO – jako przesłanek wskazujących na potrzebę modernizacji prawa).
4. Wykorzystanie pomocy technicznej RPO dla przygotowania niezbędnych opracowań, analiz, diagnoz, koncepcji, prognoz itp., np.:
 - standaryzacja geoportali planistycznych gmin (poradnik zgodnie z dyrektywą INSPIRE i IIP) oraz założeń lokalnych portali przestrzennych,
 - wielowątkowa diagnoza prospektywna ładu przestrzennego,
 - założenia monitoringu przestrzennego, służącego m.in.:
 - a) bieżącej identyfikacji i diagnozie konfliktów przestrzennych,
 - b) śledzeniu inwestycji finansowanych ze środków unijnych,
 - c) kontrolowaniu inwestycji OZE,
 - d) obserwowaniu środowiska przyrodniczego i krajobrazu, itp.
5. Budowa regionalnego, wielopłaszczyznowego portalu informacji przestrzennych – modułu koordynacji poziomej i pionowej oraz sieci współpracy dotyczącej przestrzeni i partycypacji społecznej z nią związanej, obejmującego m.in. planowanie przestrzenne, urbanistykę i architekturę, problematykę INSPIRE i GMES oraz aspekty ładu przestrzennego.
6. Uzupełnienie w ramach budowanej strategii rozwoju województwa identyfikacji obszarów problemowych – zróżnicowanych przestrzennie, w tym terenów zdegradowanych oraz obszarów wymagających interwencji (np. Cytadela Grudziądz).

2.3.4. Rekomendacje w zakresie kształtowania ładu przestrzennego dla ustawodawcy

Zaprowadzenie ładu przestrzennego na terenie województwa wymaga skoordynowanego współdziałania wielu podmiotów na różnych szczeblach zarządzania, w ramach zintegrowanej koncepcji planowania ładu przestrzennego. Przede wszystkim stworzenia spójnej polityki architektoniczno-urbanistycznej kraju, województw i gmin w formie nowego, zintegrowanego systemu planowania.

Większość koniecznych zmian w prawie planowania przestrzennego zawarto w projekcie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Celem dokumentu jest „całościowe uregulowanie procesu inwestycyjno-

-budowlanego z poszanowaniem ładu przestrzennego, zrównoważonego rozwoju, konstytucyjnej ochrony prawa własności, samodzielności planistycznej gminy oraz zasad sprawnego wyważania interesów: publicznego i indywidualnego” (Kowalewski 2014). Kodeks normuje gospodarowanie przestrzenią, na które składa się m.in. (Projekt 2016): 1) kształtowanie i realizacja polityki przestrzennej; 2) przygotowanie terenu pod inwestycje oraz przygotowanie i realizację inwestycji, w tym inwestycji celu publicznego; 3) nabywanie praw do nieruchomości przeznaczonych na cele publiczne; 4) utrzymanie obiektów budowlanych. Według A. Kowalewskiego ustawa ma ograniczyć chaos i niekontrolowaną urbanizację, wzmocnić ochronę przestrzeni, naprawić jej planowanie i przywrócić jej wartość. Kodeks ma wzmocnić rolę studium i przywrócić w ten sposób ład przestrzenny. Niezależnie od prac nad nową ustawą poniżej sformułowano postulaty wynikające z doświadczeń regionalnych.

Efektywne wdrażanie polityki ładu przestrzennego w ramach koncepcji przestrzeni regulowanej (planowanej) wymaga, w zgodzie z zapisami Kodeksu urbanistyczno-budowlanego:

- wprowadzenia rzeczywistego hierarchicznego modelu polityki przestrzennej,
- utworzenia służb planowania przestrzennego na wszystkich szczeblach administracji publicznej,
- wprowadzenia obligatoryjności planowania zagospodarowania przestrzennego zgodnie z modelem hierarchiczności,
- wprowadzenia systemu monitoringu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z modelem hierarchiczności,
- rozwoju edukacji, promocji, kształtowania świadomości na temat ładu przestrzennego.

W obecnym stanie prawnym niezwykle trudno sformułować rekomendacje w zakresie kształtowania ładu przestrzennego dla organów administracji architektoniczno-budowlanej. Organy te, w myśl obowiązujących przepisów Prawa budowlanego, które stanowią podstawę ich działania, mają *de facto* związane ręce. Artykuł 4 tej ustawy przewiduje, że każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami. Co prawda ustawodawca nie wskazuje, o jakie przepisy prawa chodzi, więc może chodzić również o ład przestrzenny z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale trudno sobie wyobrazić w dzisiejszym systemie prawnym i sposobie rozumienia prawa zabudowy sytuację odmowy wydania pozwolenia na budowę z powodu braku zgodności z zasadą ładu przestrzennego. Podobnie sprzeciw w wyniku zgłoszenia wnoszony jest, zgodnie z art. 30 ust. 6 Prawa budowlanego, jeżeli: 1) zgłoszenie dotyczy budowy lub wykonywania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę; 2) budowa lub wykonywanie robót budowlanych objętych zgłoszeniem narusza ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy, inne akty prawa miejscowego lub inne przepisy. Wspomniane inne przepisy to przepisy z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dotyczące ładu przestrzennego, choć konkluzja w tym przypadku jest identyczna jak w przypadku decyzji o pozwoleniu na budowę. Odpowiedzialność za ład przestrzenny na etapie procesu budowlanego spoczywa niejako na projektantach, w związku z zawartym w art. 5 ust. 1 wymogiem projektowania zgodnie z tzw. wymaganiami podstawowymi (podstawowe wymagania dotyczące obiektów budowlanych określonych w załączniku 1 do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającego dyrektywę Rady 89/106/EWG⁷³, a dotyczące zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych). Niemniej jednak nie można tego utożsamiać z ładem przestrzennym.

Wśród postulatów podnoszonych przez ekspertów były: likwidacja prawa zabudowy na terenach nie objętych planem miejscowym (A. Kowalewski), związanie treści WZiZT z ustaleniami studium gmi-

⁷³ Dz. Urz. UE L 88 z 04.04.2011, str. 5, ze zm.

ny lub wręcz całkowite wyeliminowanie WZiZT z obrotu prawnego (zmiany przeznaczenia gruntów tylko na podstawie aktu prawa miejscowego – Kolipiński 2011). Za najbardziej racjonalne należałoby uznać powiązanie prawa zabudowy z wyznaczonym w studium obszarem uzupełnienia zabudowy i obszarem rozwoju zabudowy, proponowanymi do obligatoryjnego wprowadzenia w każdym studium jako ustalenia obowiązujące. Całkowite wyeliminowanie decyzji WZiZT z obrotu prawnego wymagać będzie ustanowienia innej formy wytycznych dla projektowania rozbudowy i przebudowy licznych zagród rolniczych, istniejących w woj. kujawsko-pomorskim często w rozproszeniu. Należałoby wprowadzić podatek od nieskonsumowanego prawa do zabudowy i partycypacyjny model zarządzania w gminach. Jeżeli chodzi o rekomendacje w zakresie kształtowania ładu przestrzennego dla administracji budowlanej, to wnioski dla Ustawodawcy obejmują także zalecenia dla nadzoru budowlanego.

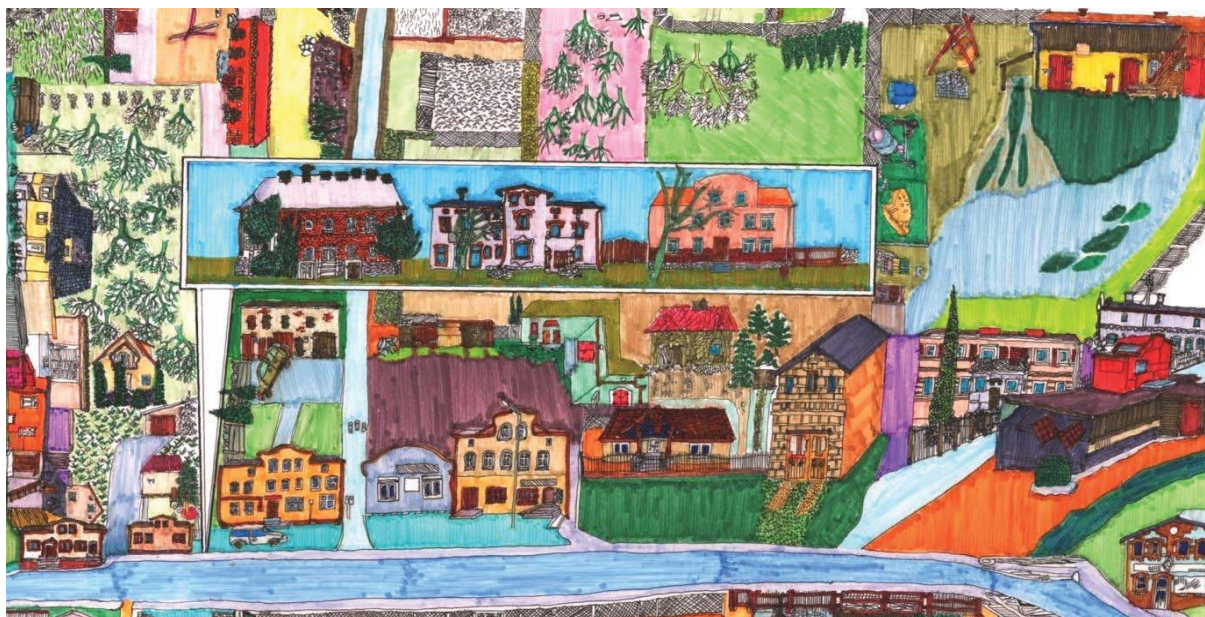
Niezależnie od wymienionych rekomendacji istnieje pilna potrzeba stworzenia rzeczywistego systemu katastru nieruchomości i wprowadzenia podatku *ad valorem*. Publiczny kataster radykalnie ograniczyłby spekulacje gruntami oraz chaotyczne rozlewanie i rozpraszanie zabudowy. Zalet wprowadzenia katastru i podatku pochodnego jest wiele, m.in. – powiązanie predyspozycji i funkcji nieruchomości z jej realną wartością; – polityka przestrzenna gmin ukierunkowana na zwiększanie wartości nieruchomości i racjonalizację procesów urbanizacyjnych; – konieczność planowania przestrzeni zgodnie z potrzebami rozwojowymi jednostki terytorialnej; – zagospodarowywanie w pierwszej kolejności gruntów pod zabudowę nie użytkowanych dotychczas zgodnie z ich funkcją; – urealnienie dochodów samorządu terytorialnego; – uporządkowanie kwestii własności nieruchomości (bezpieczeństwo obrotu nieruchomościami); – sprawiedliwość społeczna (płaci wszyscy, od wartości – obciążenie jest powszechne i proporcjonalne); – powszechność i jawność informacji o przestrzeni sprzyjająca racjonalności podejmowanych decyzji inwestycyjnych i kontroli działań samorządów.

2.3.5. Rekomendacje dla instytucji i organizacji zajmujących się problematyką mającą wpływ na kształtowanie przestrzeni

Najważniejszym uwarunkowaniem kształtowania ładu przestrzennego jest świadomość społeczna, czyli istnienie wspólnych dla danej zbiorowości przekonań, które powinny być uznawane przez grupę za ważne i stanowić przesłanki działań zbiorowych. Adresatami postulowanych zmian w tym zakresie powinni być zatem mieszkańcy i organizacje pozarządowe.

Ład przestrzenny jako proces kształtowania i harmonizowania struktur przestrzennych powinien być częścią polityki ładu zintegrowanego, obok ładu społecznego (z celem poprawy jakości życia społeczeństwa), ładu ekonomicznego (którego celem jest efektywny rozwój gospodarczy) oraz ładu ekologicznego (cel: ochrona i kształtowanie środowiska przyrodniczego, utrwalanie rozwoju ekologicznie zrównoważonego). Ład zintegrowany ma na celu równoważenie rozwoju, a jego częścią jest ład przestrzenny, rozumiany także w kategoriach estetyki otoczenia („Twoja zabudowa – mój widok”).

Nie ma obecnie skutecznych narzędzi na poziomie regionalnym, a nawet na poziomie lokalnym, które mogłyby skutecznie egzekwować stosowanie określonych zasad w stosunku do terenów zabudowy i budynków niepublicznych. Postuluje się, aby organizacje społeczne kreowały i postulowały oraz wręcz wymuszały na władzach i decydentach stosowanie zasad i kryteriów, które należy uwzględnić przy realizacji inwestycji finansowanych ze środków publicznych. Inwestycje realizowane w przestrzeniach publicznych powinny uwzględniać ideę partycypacji mieszkańców w planowaniu i projektowaniu przestrzeni wspólnych.



Ryc. 120. Krajobraz zurbanizowanej wsi gminnej Gruczno (pow. świecki) – fragment konkursowej pracy plastycznej. Autor: Tomasz Szymon Dzbanuszek, lat 15, Otwarta Strefa Twórcza, Gruczno

Źródło: Galeria i Ośrodek Plastycznej Twórczości Dziecka w Toruniu.

Wpływ na kształt przestrzeni mają nie tylko instytucje wydające decyzje administracyjne, bezpośrednio przekładające się na zmiany stanu zagospodarowania terenu, ale także te podmioty, które uczestniczą w zachowaniu dóbr przyrodniczych i kulturowych, edukacji dzieci i młodzieży i podejmujących aktywne działania wspierające ochronę środowiska w ramach zrównoważonego rozwoju. Według K. Żółtowskiej-Gimińskiej, Zastępcy Prezesa Zarządu Wojewódzkiego Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu, *bardzo istotnym działaniem mającym na celu rozwiązanie wielu problemów z kształtowaniem ładu przestrzennego jest edukacja. Winna ona być prowadzona w całym społeczeństwie, zarówno wśród osób młodych – edukację należałoby rozpoczynać w wieku przedszkolnym – jak i osób dorosłych, zarówno tych, które zawodowo są związane z problematyką, jak i osób z innych grup zawodowych*⁷⁴. W przypadku dzieci i młodzieży w wieku szkolnym możliwe jest łączenie wiedzy na temat ładu przestrzennego z zajęciami na lekcjach plastyki/sztuki, muzyki, geografii, historii, przyrody/biologii, bowiem wszystkie te przedmioty wiążą się z krajobrazem, naturalnym otoczeniem człowieka, obszarami jego ciągłego przebywania i funkcjonowania⁷⁵. Nie da się prowadzić edukacji w zakresie ładu przestrzennego w oderwaniu od edukacji czysto estetycznej, edukacji ekologicznej i kulturowej. Dziedziny te przenikają się i konieczne jest łączenie w procesie edukacji zagadnień, których badaniem się zajmują⁷⁶. Ogromne znaczenie ma podnoszenie świadomości społecznej w kwestii znaczenia ładu przestrzennego dla zdrowia ludzkiego. Harmonia otaczającego nas krajobrazu jest bardzo istotnym czynnikiem wpływającym na dobre samopoczucie, decyduje o wzajemnych relacjach i jest czynnikiem kształtującym poczucie ładu⁷⁷. Doskonałymi miejscami, w których można by prowadzić działania edukacyjne, są tereny parków narodowych

⁷⁴ Rozwinięcie tego postulatu mogłoby znaleźć swoje miejsce w Kujawsko-pomorskim programie edukacji.

⁷⁵ Por. raport ministerialny, ukazujący brak przygotowanych nauczycieli (Pawłowski i in. 2009).

⁷⁶ Brak jest programów do nauczania. Jednym z nielicznych jest adaptowany do warunków polskich irlandzki program „Nauka o przestrzeni”.

⁷⁷ Na temat przestrzeni i potrzeb psychicznych, życia w harmonii, poczucia więzi, tożsamości, ciągłości i wspólnoty – patrz książka Ch. Norberg-Schulza „Bycie, przestrzeń i architektura” (2000).

*i parków krajobrazowych oraz dobrze zachowane i odpowiednio zrewaloryzowane historyczne założenia pałacowo-parkowe, a także historyczne zespoły staromiejskie*⁷⁸.

Olbrzymią rolę w edukacji społeczeństwa dotyczącego kształtowania i ochrony przestrzeni odgrywają organizacje pozarządowe, samorząd zawodowy i stowarzyszenia, np. SARP, a także instytucje kultury, np. Galeria i Ośrodek Plastycznej Twórczości Dziecka w Toruniu (ryc. 121) czy toruńskie Centrum Sztuki Współczesnej, organizujące spotkania z autorami piszącymi na temat architektury i przestrzeni.



Ryc. 121. Wystawa prac dzieci i młodzieży, powstałych w ramach edukacji architektonicznej, prowadzonej w Galerii i Ośrodku Plastycznej Twórczości Dziecka w Toruniu

Źródło: Galeria i Ośrodek Plastycznej Twórczości Dziecka w Toruniu.

Przykładem dobrej praktyki w zakresie edukacji estetycznej młodzieży są działania Kujawsko-Pomorskiej Okręgowej Izby Architektów Rzeczypospolitej Polskiej, która podjęła się implementacji irlandzkiego programu edukacyjnego „Shaping Space”, w ramach programu „Kształtowanie Przestrzeni”, przeznaczonego dla uczniów szkół ponadpodstawowych. Ten unikalny program edukacyjny ma uwarunkować dzieci i młodzież na uwarunkowania społeczno-przestrzenne i estetyczne na przykładzie architektury i urbanistyki. Celem działań jest podniesienie poziomu świadomości i wiedzy młodych ludzi na temat znaczenia architektury w życiu człowieka i krzewienie podstaw przestrzennych od najmłodszych lat. Od roku szkolnego 2012/2013 począwszy, w kolejnych latach odbyły się trzy edycje programu realizowanego w całej Polsce. Każda edycja kończyła się konkursem dla szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych.

Według Przewodniczącej Kujawsko-Pomorskiej Okręgowej Izby Architektów RP architekt Anny Pawlickiej-Zabojszcz udział szkół w programie „Kształtowanie Przestrzeni” nie wymaga nakładów z ich

⁷⁸ Brakuje także materiałów edukacyjnych na platformach elektronicznych. Należałoby je połączyć i skoordynować z programami edukacyjnymi w zakresie ładu.

strony. Tematykę programu można powiązać z podstawą programową różnych przedmiotów i może ona być realizowana przez nauczycieli na różnych zajęciach, po odbyciu krótkiego szkolenia, które zapewnia IARP. Program „Kształtowanie Przestrzeni” ma rozpisane scenariusze lekcji, arkusze informacyjne i arkusze pracy dla uczniów. Struktura programu jest bardzo czytelna i elastyczna – można go dopasować do zainteresowań, możliwości i kreatywności uczniów, dzięki czemu jego realizacja będzie możliwa w każdej szkole ponadpodstawowej – bez względu na poziom nauczania oraz liczebność klas. Szkoły realizujące program i biorący w nim udział uczniowie odnoszą wiele korzyści, takich jak (źródło: KPOIARP):

- publikacja listy szkół uczestniczących w programie w materiałach Krajowej Izby Architektów RP;
- reklama medialna szkoły;
- baner/plakat do umieszczenia w szkole przygotowany przez Izbę Architektów: „Szkoła bierze udział w Programie Kształtowanie Przestrzeni”;
- bezpłatna realizacja programu;
- dwudniowe, bezpłatne szkolenie w Krajowej Izbie Architektów dla zaangażowanych nauczycieli-realizatorów programu;
- ogólnopolski konkurs z nagrodami kończący każdą edycję programu;
- współpraca z koordynatorami IARP, która poza bezpośrednią pomocą w realizacji programu będzie także pozyskiwaniem od nauczycieli informacji o sukcesach i porażkach, co pozwoli na ciągłe jego udoskonalanie.

Program „Kształtowanie przestrzeni” został objęty patronatem honorowym Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, co wskazuje na dobry i przemyślany kierunek, zaproponowany przez Izbę Architektów RP.

Udział mieszkańców w planowaniu i zarządzaniu przestrzenią wymaga edukacji dzieci i włączania ich w działania związane z przestrzenią. Aktywną rolę mogą odegrać tu szkoły, organizacje pozarządowe, samorządy, uczelnie wyższe, a najlepsze efekty przynosi ich współpraca. Dobrym przykładem w tym zakresie jest książka „Wspólne nie znaczy niczyje” (2014), adresowana do dzieci, powstała w ramach projektu edukacyjno-kulturalnego pn. „Wspólna nie znaczy niczyja”, zrealizowanego przez Stowarzyszenie Forum Rewitalizacji we współpracy z Miastem Poznań i Politechniką Poznańską. Publikacja wydana na wysokim poziomie edytorskim przybliża dzieciom problemy przestrzenne i wskazuje sposoby ich rozwiązywania: przestrzeń publiczna jest dobrem wspólnym, dobrze skomponowana zieleń miejska powinna zastąpić beton, estetyka koloru panaceum na szarości i krzykliwe kontrasty, zwarte miasto jest lepsze od rozlanego, rewitalizacja centrów to remedium na ich upadek, grodzenie własności dzieli przestrzeń i społeczeństwo, partycypacja społeczna jest koniecznością, planowanie chroni dobro wspólne, prawo własności nie jest równe wolności zabudowy, komunikacja publiczna usprawnia przemieszczanie się, mała architektura musi być funkcjonalna.

2.3.6. Rekomendacje dla konkursów architektoniczno-urbanistycznych

Jednym z najważniejszych narzędzi kształtowania ładu przestrzennego w ramach polityki regionalnej województwa jest promowanie inwestycji realizowanych według projektów wyłonionych w konkursach architektoniczno-urbanistycznych. Konkursy architektoniczne i urbanistyczne są organizowane w celu wyboru najlepszej pracy przez sąd konkursowy. Jest to wartościowe narzędzie tworzenia rozwiązań funkcjonalno-przestrzennych i wysokiej jakości przestrzeni, dlatego Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju zaleca szerokie stosowanie formuły konkursów w programach operacyjnych (Zalecenia 2014).

Konkursy architektoniczno-urbanistyczne angażują cztery grupy podmiotów: organizatorów konkursów, uczestników (projektantów), odbiorców projektów (inwestorów) i użytkowników. Korzyści wynikające z organizacji konkursów architektonicznych są następujące (*Stosowanie* 2015):

1. Otrzymanie szerokiego spektrum propozycji rozwiązań koncepcyjnych i projektowych.
2. Wariantowe propozycje rozwiązań problemów charakterystycznych dla danego zadania projektowego.
3. Pozyskanie do współpracy i udziału w konkursie zarówno uznanych architektów i urbanistów, jak i młodych twórców, tym samym oczekiwanie wysokiej jakości nie wiąże się z koniecznością ograniczenia udziału podmiotów nieposiadających doświadczenia.
4. Dostęp do fachowych opinii sądu konkursowego (uznanych ekspertów i specjalistów) o zgłoszonych w konkursie rozwiązaniach; sąd konkursowy wskazuje najlepszą pracę konkursową lub najlepsze prace konkursowe, którym zostaną przyznane nagrody i wyróżnienia oraz opracowuje wnioski, zalecenia i wytyczne konkursowe.
5. Wymierne oszczędności we wstępnej fazie inwestowania poprzez uzyskanie możliwości wyboru najodpowiedniejszego i ekonomicznie racjonalnego wariantu spośród kilku rozwiązań.

Główną nagrodą w konkursie, oprócz nagrody finansowej, może być zaproszenie autora zwycięskiej pracy konkursowej do negocjacji na wykonanie opracowania projektowego o charakterze realizacyjnym na podstawie wygranej pracy, w trybie negocjacji bez ogłoszenia lub w trybie zamówienia z wolnej ręki.

Formuła konkursowa powinna być stosowana w odniesieniu do przedsięwzięcia o kluczowym znaczeniu w skali krajowej, regionalnej czy lokalnej. Preferencje dla wyłaniania projektów w drodze konkursów architektonicznych lub urbanistycznych powinny być stosowane w przypadku budowy, renowacji, modernizacji obiektów i infrastruktury publicznej, obejmujących architekturę i zagospodarowanie terenu. Fakultatywne i premiowane poprzez odpowiednie preferencje powinno być zastosowanie formuły konkursowej w odniesieniu do projektów składanych dla mniejszych przedsięwzięć:

- zlokalizowanych w obszarach u terenach zdegradowanych;
- pełniących funkcje z infrastrukturą społeczną;
- zlokalizowanych w strefach ścisłego śródmieścia;
- zlokalizowanych w strefach ochrony konserwatorskiej lub w strefach występowania zabudowy o wartości historycznej;
- których lokalizacja wymaga nawiązania do otoczenia, kontekstu kulturowego lub pierzei;
- których wielkość/ rola jest znacząca w odniesieniu do lokalnych lub regionalnych uwarunkowań i oddziaływania tego przedsięwzięcia.

Wszystkie preferencje mogą przyjmować np. formułę: dodatkowych punktów, konkursów dedykowanych określonym rodzajom przedsięwzięć/beneficjentów/obszarów, stosowanie kryteriów wyboru ukierunkowujących projekty na realizację określonych działań. Konkursów architektonicznych, architektoniczno-urbanistycznych lub urbanistycznych nie powinno stosować się dla inwestycji liniowych, takich jak drogi i mosty. Wytyczne dotyczące konkursów architektonicznych, przesłane przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (*Zalecenia* 2014), zostały ujęte w niniejszym opracowaniu.

Przykładem działania wspomagającego kształtowanie ładu przestrzennego w województwie jest konkurs architektoniczny „Dom rodzinny w krajobrazie kujawsko-pomorskim”, zorganizowany w 2014 r. przez Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego i SARP O. w Bydgoszczy i O. w Toruniu. Celem konkursu było „znalezienie współczesnych wzorców zabudowy jednorodzinnej będących kontynuacją najlepszych regionalnych tradycji budownictwa wiejskiego i podmiejskiego na terenie województwa kujawsko-pomorskiego” (*Dom* 2015, s. 6). Konkurs wpisuje się w realizację polityki rozwoju terenów wiejskich, sformułowaną w raporcie „Przestrzeń życia Polaków” – dokumencie mającym na celu poprawę jakości przestrzeni, krajobrazu i architektury w Polsce. Na konkurs wpłynęło 129 prac z całej Polski, poniżej wybrane ilustracje z katalogu konkursu (ryc. 122–124).



Ryc. 122. Konkurs architektoniczny „Dom rodzinny w krajobrazie kujawsko-pomorskim”. Fragment pracy konkursowej nr 44, III nagroda w konkursie. Zespół autorski: arch. Marek Panowski, arch. Paweł Świątkiewicz, arch. Jerzy Świątkiewicz (Gdynia)

Źródło: *Dom rodzinny w krajobrazie kujawsko-pomorskim*. Katalog konkursowy, 2015, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu – SARP O. w Bydgoszczy i O. w Toruniu, Toruń – Bydgoszcz.



Ryc. 123. Konkurs architektoniczny „Dom rodzinny w krajobrazie kujawsko-pomorskim”. Fragment pracy konkursowej nr 69. Autor: mgr inż. arch. Daniel Furmańczyk (Bydgoszcz)

Źródło: Dom 2015.



Ryc. 124. Konkurs architektoniczny „Dom rodzinny w krajobrazie kujawsko-pomorskim”. Fragment pracy konkursowej nr 72. Zespół autorski: arch. Paweł Gonia, arch. Piotr Tabaszewski, arch. Zbigniew Rąbalski (Bydgoszcz).

Źródło: Dom 2015.

Konkursy architektoniczne i urbanistyczne, organizowane przez samorząd wojewódzki, powinny nadal uwzględniać cele i postulaty ładu przestrzennego, sformułowane w pracach Zespołu i Pełnomocnika ds. ładu przestrzennego. Wśród rekomendowanych zasad i działań znajdują się:

- 1) Stosowanie zasady pierwszeństwa (wyższa punktacja) w rankingu zgłoszonych wniosków projektowych, lokalizowanych zgodnie z uaktualnionymi studiami gmin, tj. sporządzonymi na podstawie zapisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 778.
- 2) Preferowanie finansowania działań inwestycyjnych opartych na istniejących planach miejscowych. Plany obejmujące swoim zasięgiem obszary ciągle przestrzennie oraz przyległe:
 - a) obszary jednolite funkcjonalnie;
 - b) obszary o różnych funkcjach i jednolitej strukturze urbanistycznej (osadniczej, ruralistycznej, podmiejskiej itp.).
- 3) Promowanie przedsięwzięć komplementarnych, realizowanych na większym obszarze, wywołujących synergiczny efekt rozwojowy.
- 4) Promowanie koncepcji posiadających opracowania przedprojektowe (analizy, studia, koncepcje, scenariusze, warianty), np. poprzez przyznawanie dodatkowych punktów w rankingu.
- 5) Premiowanie projektów wyłonionych w konkursach architektonicznych, urbanistyczno-architektonicznych i urbanistycznych przed projektami realizowanymi metodą „projektuj – buduj” dla obiektów kubaturowych o określonych parametrach i przestrzeni publicznych (szczegółowe kryteria w opracowaniu).
- 6) Wyróżnianie inwestycji infrastrukturalnych (drogi, mosty i inne budowle inżynierskie) zdecydowanie ingerujących w przestrzeń i mających wpływ na jakość otoczenia (jakości życia mieszkańców sąsiedztwa urbanistycznego i krajobrazu), realizowanych na podstawie konkursów urbanistycznych, urbanistyczno-architektonicznych i architektonicznych.
- 7) Promowanie wykorzystywania w projektach „zielonej energii” oraz nowoczesnych technologii.
 - a) Użycie w innowacyjny sposób tradycyjnych, szczególnie miejscowych materiałów budowlanych w niskoenergetycznym budownictwie.
 - b) Zastosowanie różnych materiałów np.: izolacyjnych opartych choćby na technologiach kosmicznych, wynikających ze współpracy nauki i biznesu – szczególnie regionalnego (np.: materiały kompozytowe, grafen, nanotechnologia itp.).
- 8) Preferowanie rozwiązań konstrukcyjnych i materiałowych zwłaszcza na terenach wiejskich i obszarach małych miast opartych we współpracy z lokalnym biznesem (małych przedsiębiorstwach wykonawczych i produkcyjnych).
- 9) Realizacja małych przedsięwzięć infrastrukturalnych budowanych w trybie poza konkursami architektonicznymi, posiadających „gminny certyfikat”, wydany np. przez gminną lub powiatową komisję urbanistyczno-architektoniczną.
- 10) Dla usług skojarzonych z miejscem zamieszkania w zabudowie jednorodzinnej, realizowanych ze środków RPO preferencje dla obiektów budowlanych według katalogu (katalogów regionalnych), powstałych w wyniku organizowanych w województwie konkursów architektonicznych np. „Dom rodzinny w krajobrazie kujawsko-pomorskim”.
- 11) „Zero tolerancji dla barier architektonicznych” dla obiektów i najbliższego otoczenia inwestycji – szczegółowa analiza wykonana przed przyznaniem dofinansowania.
- 12) Należy przyznawać dodatkowe punkty dla tych projektów (w których beneficjentem są samorządy gminne), które pochodzą z gmin respektujących założenia polityki województwa w zakresie

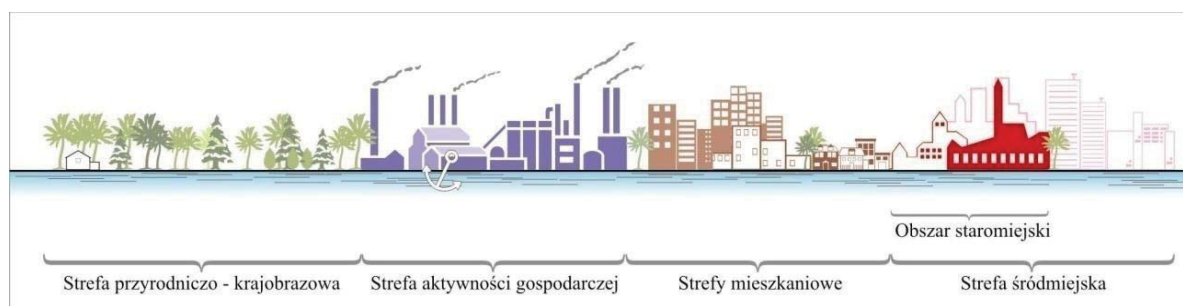
OZE, to znaczy – by promować projekty pochodzące z gmin, które – po oficjalnym przekazaniu opracowania KPBPPiR pt. „Odnawialne źródła energii...” – nie dążyły do wyznaczenia w projektach suikzp oraz mpzp terenów pod rozwój energetyki wiatrowej niezgodnie z założeniami polityki województwa, czyli po uzyskaniu odmowy uzgodnienia projektu suikzp lub mpzp nie zabiegały o uzyskanie uzgodnienia zastępczego w drodze skarżenia do SKO. W ten sposób gminy, które nie prowadzą polityki „lokalizacji wiatraków za wszelką cenę”, zyskiwałyby dodatkowe punkty za „niepodejmowanie działań jawnie godzących w ład przestrzenny”.

Doświadczenia z konkursami architektoniczno-urbanistycznymi skłaniają do indywidualnego traktowania każdego tematu, ze zwróceniem uwagi na spójność z polityką samorządów.

2.3.7. Rekomendacje w zakresie kształtowania ładu przestrzennego na terenach nadrzecznych

Tereny nadrzeczne to obszary zlokalizowane przy rzece (ale także kanale, jeziorze oraz sztucznym zbiorniku), w jej bezpośrednim otoczeniu i oddziaływaniu, usytuowane wzdłuż linii brzegu, na styku wody i lądu. Nie zawsze są to jednak obszary funkcjonalnie powiązane z rzeką (Lorens 2001, 2004; Pancewicz 2004, Śliwa 2014, Muszyńska-Jeleżyńska, Marciniak 2016). Z zagadnieniem terenów nadrzecznych wiąże się także termin *waterfront*. Waterfront jest pojęciem węższym niż teren nadrzeczny, dotyczy bowiem fragmentu intensywnie użytkowanego i zagospodarowanego obszaru nadrzecznego miasta. Semantycznie pojęcie waterfront oznacza tę część miasta, która znajduje się frontem do zbiornika wodnego lub ciek (Vallega 1993). Angielskie określenie urban waterfront w podstawowym znaczeniu oznacza reprezentacyjną linię zabudowy, elewację miasta od strony wody i jego wizytówkę (Januchta – Szostak 2009). Tereny nadrzeczne wraz z systemem hydrograficznym i zabudową hydrotechniczną stanowią ważny element struktury przestrzennej województwa kujawsko-pomorskiego.

W historycznym rozwoju miast nadrzecznych tereny położone w bezpośrednim sąsiedztwie rzek i kanałów pełniły różne funkcje miejskie, takie jak: obronne, transportowe, handlowe, przemysłowe, turystyczne, reprezentacyjne i ekologiczne (Bańkowska 2000; Pancewicz 2004). Na sposób ich zagospodarowania największy wpływ miały żegluga śródlądowa i handel, przemysł, kolej oraz rozwój komunikacji kołowej (Pancewicz 2002, 2004). Miejskie tereny nadrzeczne odzwierciedlają proces kształtowania się struktury przestrzenno-funkcjonalnej miast nadrzecznych (Pancewicz 2004). W strukturze tej tereny nadrzeczne charakteryzują się zróżnicowaniem funkcjonalnym, odmiennym sposobem użytkowania i zagospodarowania terenu (ryc. 125).



Ryc. 125. Zróżnicowanie miejskich terenów nadrzecznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie Pancewicz 2004.

Ze względu na sposób i charakter zagospodarowania terenów nadrzecznych i ich powiązań funkcjonalno-przestrzennych z rzeką można wyróżnić dwa główne (podstawowe) rodzaje relacji miasto–rzeka (tab. 7). Określone typy relacji są charakterystyczne dla różnych obszarów (stref funkcjonalno-przestrzennych) miasta nadrzecznego i mogą występować w różnych proporcjach. Niektóre miasta zbliżają się do dominacji jednego typu relacji. Można więc mówić o mieście zwróconym frontem do rzeki lub tyłem do rzeki.

Tab. 7. Relacje przestrzenno-funkcjonalne miasta z rzeką

Typ relacji		Charakterystyka relacji
Miasto tyłem do rzeki	„Absencyjny”	Brak zagospodarowania przestrzennego w strefie nadrzecznej, „anekumena”, tereny nadrzeczne zagospodarowane ekstensywnie lub też niewykorzystane, obszary o dużej wartości przyrodniczej oraz o niskiej wartości użytkowej
	„Abnegacyjny”	Tereny intensywnie zagospodarowane traktowane jako zaplecze miasta, z zabudową substandardową, tymczasową, o funkcjach produkcyjnych lub magazynowych. Do tego typu relacji należy zaliczyć sytuacje, kiedy funkcje centrowe, ponadlokalne czy reprezentacyjne znajdują się w obiektach zwróconych frontem do położonego w głębi ładu centrum, a eksponujących gorsze fasady od strony wody
Miasto frontem do rzeki	„Monologiczny”	Walory eksponowane od strony wody, tereny nadrzeczne zagospodarowane i zabudowane w sposób scenograficzny, architektura wysokiej jakości, pierzeje na krawędzi wody lub oddzielone od niej ciągami komunikacyjnymi (bulwary, nabrzeża spacerowe)
	„Interakcyjny”	Zagospodarowanie wysokiej jakości, w przestrzeni nadrzecznej dominuje ruch pieszy, generowany przez rozmaite funkcje, waterfront przyjazny dla użytkowników

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Majda 2005.

Wśród wszystkich typów terenów nadrzecznych na szczególną uwagę z punktu widzenia ładu przestrzennego zasługują staromiejskie i śródmiejskie waterfronty Grudziądza, Bydgoszczy i Torunia. Na znacznych odcinkach styku tkanki miejskiej z rzeką miasta te można uznać za zwrócone do rzeki. Ład przestrzenny cechuje również tereny nadrzeczne zlokalizowane w tzw. strefach prestiżu miejskiego (promenady, urządzone bulwary) i przestrzeniach publicznych (np. Wyspa Młyńska w Bydgoszczy, Błonia Nadwiślańskie w Grudziądzu, Bulwar Filadelfijski w Toruniu). Pozytywne zjawiska związane z zagospodarowaniem przestrzennym i gospodarowaniem przestrzenią nadrzeczną występują również na terenach nadrzecznych z przewagą funkcji usług ponadlokalnych (kultura, turystyka, edukacja i inne) oraz na terenach nadrzecznych, które stykają się z zabudową mieszkaniową (zwłaszcza nowych osiedli mieszkaniowych, w których deweloperzy coraz częściej doceniają i eksponują walory i sąsiedztwo rzeki).

Wymienione wyżej typy terenów nadrzecznych właściwie kształtowane i zagospodarowane, zyskujące przede wszystkim funkcje reprezentacyjne z dużym udziałem ogólnodostępnych, wysokiej jakości przestrzeni publicznych oraz lokalizacją historycznej i zabytkowej zabudowy są lub w najbliższej przyszłości mogą się stać wizytówką miast nadrzecznych. Staromiejskie waterfronty miast kujawsko-pomorskich w ostatnich latach były przedmiotem wielu działań rewitalizacyjnych i modernizacyjnych, których celem było zachowanie ich tożsamości przy jednoczesnym uwzględnieniu współczesnych potrzeb użytkowników tych przestrzeni (mieszkańców, inwestorów, turystów) oraz poprawa ich funkcjonalności i jakości zagospodarowania. Tereny te były w Lokalnych Programach Rewitalizacji wskazane do objęcia działaniami rewitalizacyjnymi w celu ich ożywienia społeczno-gospodarczego. Bardzo często

na obszarach tych w ramach działań rewitalizacyjnych adaptowano dla nowych funkcji dawne obiekty świadczące o silnych związkach miasta z rzeką (młyny, spichlerze, dawne baseny portowe, obiekty przemysłowe np. tereny dawnej garbarni itp.) oraz zagospodarowywano nabrzeża. Działania podejmowane na terenach nadrzecznych zarówno przez podmioty publiczne (głównie samorządy lokalne), jak również podmioty prywatne wpisują się w dośrodkowy kierunek rozwoju miast, bardzo istotny z punktu widzenia europejskiej polityki miejskiej (Karta Lipska, Karta Ateńska 2003, Krajowa Polityka Miejska) oraz jakościowego ujęcia rozwoju tych ośrodków.

Pomimo podejmowanych w ostatnich latach w miastach województwa kujawsko-pomorskiego licznych działań w zakresie rewitalizacji terenów nadrzecznych nadal wiele z nich wymaga przekształceń przestrzenno-funkcjonalnych, a w obecnym stanie zagospodarowania jest przykładem braku ładu przestrzennego. Sytuacja ta dotyczy przede wszystkim terenów nadrzecznych zlokalizowanych w strefach przemysłowych, magazynowych czy logistyczno-magazynowych (w tym tereny poprzemysłowe). Często są to obszary i obiekty, dla których ważnym czynnikiem lokalizacji była woda (produkcja, transport itp.). W wyniku zmian w procesach produkcji, restrukturyzacji zakładów czy też dyslokacji zakładów wiele z tych obiektów i miejsc utraciło swoje pierwotne funkcje. Na odcinkach rzeki, przy których zlokalizowany jest przemysł, w wielu przypadkach występuje silna degradacja terenów nadrzecznych oraz znaczne ograniczenie dostępu do rzeki dla mieszkańców i innych użytkowników. Są to tereny ekstensywnie użytkowane lub często pozostawione przez przemysł, ze zdekapitalizowaną zabudową, wręcz nieużytkowane. Na terenach tych od strony rzeki zlokalizowana jest często zabudowa o niskich walorach architektonicznych, magazyny i składy oraz zabudowa substandardowa. Wszystko to sprawia, że jakość tych przestrzeni jest niska i w większości przypadków tereny te można uznać za odwrócone od rzeki. Wiele tego typu terenów znajdujących się w sąsiedztwie rzeki wymaga gruntownych przekształceń funkcjonalnych i przestrzennych, umożliwiających racjonalne gospodarowanie gruntami nadrzecznymi, realizację inwestycji podnoszących ich atrakcyjność i jakość.

Miejskie tereny nadrzeczne są obszarami o szczególnych wymaganiach przestrzennych, architektonicznych i krajobrazowych. Obecnie jednym z ważnych problemów dotyczących rozwoju miast nadrzecznych jest odnowa związków przestrzennych i funkcjonalnych między miastem a rzeką i kształtowanie właściwej polityki odnoszącej się do terenów nadrzecznych. W wielu miastach, w tym również miastach województwa kujawsko-pomorskiego można, zaobserwować popyt na różnego typu tereny nadwodne; coraz powszechniejsze staje się zainteresowanie tymi terenami poprzez ich odzyskanie i ponowne wykorzystanie.

Istotne wydaje się zatem wskazanie pewnych pożądaných kierunków rozwoju i aktywizacji terenów nadrzecznych oraz zasad kształtowania relacji przestrzenno-funkcjonalnych miasto–rzeka, które powinny być podstawą polityki przestrzennej miasta w odniesieniu do terenów nadrzecznych. Są one formułowane na podstawie wyników badań i analiz prowadzonych przez wiele ośrodków naukowych oraz europejskich tendencji rozwojowych, dotyczących obszarów miejskich i licznych rekomendacji, wynikających ze zrealizowanych programów i projektów rewitalizacyjnych.

Główne priorytety i kierunki działań w zakresie zintegrowanej rewitalizacji miast i terenów nadrzecznych określone zostały w formie „10 Zasad Zrównoważonego Rozwoju Miejskich Frontów Wodnych” (tab. 8). Dokument ten został zatwierdzony w 2000 r. na światowej konferencji Urban 21 pod egidą Narodów Zjednoczonych i może stanowić wytyczne merytoryczne dla miast podejmujących projekty rewitalizacji terenów nadrzecznych. Rewitalizacja terenów nadwodnych według tych zasad była podstawą realizacji wielu projektów realizowanych w miastach europejskich (np. Miast Wodnych w Berlinie) (Tölle 2009).

Nowe, zintegrowane podejście do rozwoju miast nad wodą zdefiniowane jest w dziesięciu postulatach i dotyczy:

- aspektów ekologicznych w odniesieniu do wód oraz gruntów,
- urbanistyki i kształtowania terenów nadrzecznych (waterfrontów) oraz architektury,
- dziedzictwa kulturowego i nadwodnej tożsamości,
- aspektów społecznych, w tym partycypacji, spójności społecznej i integracyjnej roli terenów nadwodnych,
- planowania, zarządzania i organizacji rozwoju miast nad wodą oraz projektów frontów wodnych miast (Tölle 2009).

Tab. 8. Zasady zrównoważonego rozwoju miejskich terenów nadrzecznych

Zasada 1	Ochrona (zabezpieczenie) jakości wody i środowiska Jakość wody w systemie potoków, rzek, kanałów, jezior, zatok i mórz jest warunkiem wstępnym dla wszystkich działań rozwojowych na terenach nadbrzeżnych. Ośrodki miejskie są odpowiedzialne za długotrwałą poprawę opuszczonych nabrzeży i stanu jakości wody
Zasada 2	Tereny nadrzeczne są częścią istniejących struktur miejskich Współczesny waterfront, nowe dzielnice nad wodą powinny być integralną częścią miasta, harmonizować z sąsiednimi obszarami i przyczyniać się do poprawy żywotności całego miasta. Woda jest częścią miejskiego krajobrazu i powinna być wykorzystywana dla specyficznych funkcji, takich jak transport wodny, rozrywka i kultura
Zasada 3	Historyczna tożsamość kształtuje charakter nabrzeży Wspólne dziedzictwo miasta i rzeki oraz związanych z nim wydarzeń, szczególnych obiektów architektury i zasobów przyrodniczych, powinno stanowić o charakterze i treści krajobrazu nadwodnego. Zachowanie przemysłowej przeszłości jest integralnym elementem długotrwałego rozwoju. Stare porty i obszary przemysłowe nad wodą posiadają istotne walory historyczne, kultowe i są ważnymi symbolami miasta. Świadczą o procesach oraz zmianach miejskiego stylu życia i pracy. Obszary te powinny być zintegrowane z nowymi funkcjami. Klimat i atmosfera historyczności pomagają miastu wytworzyć znaczącą specyfikę
Zasada 4	Priorytet różnicowania funkcjonalnego Tereny nadrzeczne powinny cechować różnorodność funkcji kulturalnych, komercyjnych i mieszkalnych, a pierwszeństwo należy się tym formom użytkowania, które wymagają bezpośredniego dostępu do wody. Wzorem nowych miast wodnych miasto ma być wymieszane pod względem funkcjonalnym i społecznym, charakteryzować się zintegrowaniem istniejących funkcji. W mieście wyklucza się izolację i prywatyzację obszarów nadwodnych i nowych dzielnic (osiedla zamknięte)
Zasada 5	Warunek publicznego dostępu do wody Nabrzeża powinny być fizycznie i wizualnie dostępne dla mieszkańców i turystów ze wszystkich grup wiekowych i klas społecznych. Nadwodne obszary publiczne powinny być wykonane solidnie i tak zagospodarowane, aby umożliwiały intensywne ich użytkowanie
Zasada 6	Partnerstwo publiczno-prywatne przyspiesza proces rewitalizacji Projekty dotyczące waterfrontów miast powinny być planowane w partnerstwie publiczno-prywatnym. Oznacza to konieczność znalezienia kooperatywnych struktur współpracy, planowania i realizacji. Władze publiczne są odpowiedzialne za jakość projektu, urbanistyki i architektury, wykreowanie przestrzeni publicznej, zabezpieczenie technicznej, społecznej, kulturowej infrastruktury i społecznej równowagi. Stronie publicznej przypisana jest również polityczna funkcja motywująca. Prywatni deweloperzy powinni być włączeni od samego początku w proces przekształceń by zapewnić rozeznanie rynku i przyspieszyć zagospodarowanie terenu. Koordynatorzy kompleksowego rozwoju frontów wodnych (np. spółki odpowiedzialne za zarządzanie rozwojem) muszą gwarantować długoterminowy sukces (korzyści) w wymiarze ekonomicznym, społecznym i ekologicznym
Zasada 7	Partycypacja społeczna jest elementem zrównoważonego rozwoju. Miasto powinno odnosić korzyści z długotrwałego rozwoju terenów nadrzecznych nie tylko w kategoriach ekologicznych i ekonomicznych, ale także społecznych. Społeczność miasta powinna być informowana i angażowana w dyskusję w sposób ciągły od samego początku procesu. Tereny położone bezpośrednio nad wodą pełnią szczególną rolę integracyjną

Ciąg dalszy tab. 8

Zasada 8	Projekty rewitalizacji terenów nadrzecznych są długoterminowe Ekonomiczna równowaga reurbanizacji zaniedbanych obszarów nad wodą jest procesem długotrwałym. Nowe miasta nad wodą oraz projekty frontów wodnych są wyzwaniem i zadaniem dla pokoleń. Muszą być budowane stopniowo i etapowo tak, by całe miasto i wszyscy jego mieszkańcy mogli czerpać korzyści z potencjału terenów nadbrzeżnych. Projekty te wymagają różnorodności form architektonicznych, przestrzeni publicznych i sztuki.
Zasada 9	Rewitalizacja jest procesem ciągłym. Planowanie waterfrontów musi być oparte na szczegółowych analizach funkcji wiodących i treści krajobrazu nadwodnego. Plany powinny być elastyczne i dopasowywać się do zmian, do konkretnych sytuacji. Na poziomie politycznym administracja publiczna powinna czuwać nad realizacją celów strategicznych i dalszych perspektyw rozwoju miasta nad wodą niezależnie od cykli ekonomicznych i krótkoterminowych interesów. Ważna jest także możliwość wykorzystania terenów nadbrzeżnych zarówno w dzień, jak i w nocy.
Zasada 10	Waterfronty są częścią struktur międzynarodowych Przebudowa waterfrontów jest bardzo złożonym zadaniem i wymaga udziału profesjonalistów z wielu dziedzin. Z tego względu niezwykle ważny jest transfer wiedzy i wymiana doświadczeń na płaszczyźnie międzynarodowej pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w proces transformacji frontów wodnych na różnych poziomach i etapach projektowania oraz realizacji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Tolle 2009, Januchta-Szostak 2009, Cities on Water 2009, Waterfront Urban Development – Final Raport 2003.

Działania dotyczące miejskich terenów nadrzecznych należą do przedsięwzięć złożonych i wielowymiarowych. W wymiarze przestrzennym dotyczą kreowania nowego wizerunku terenów nadrzecznych poprzez wprowadzanie wysokiej jakości rozwiązań architektonicznych, urbanistycznych i krajobrazowych, podkreślających obecność rzeki z wykorzystaniem układu hydrotechnicznego (Lorens 2001; 2004, 2010; Tölle 2010). Wymiar funkcjonalny związany jest z określeniem nowego przeznaczenia terenu, wprowadzeniem współczesnych funkcji lub odrodzeniem poprzednich w nowym wymiarze jakościowym oraz z częściowym wykorzystaniem funkcji historycznych (funkcje dopuszczalne: proturystyczne, komercyjne, usługi, mieszkalnictwo i rekreacja oraz funkcje preferowane: budujące prestiż, unikatowe, indywidualizujące przestrzeń, powiązane z wodą, turystyką wodną i kulturową). Istotą przekształceń funkcjonalnych terenów nadrzecznych jest zachowanie ich wielofunkcyjności, zróżnicowanego użytkowania, a przy wprowadzaniu nowych funkcji konieczność uwzględniania ich relacji z rzeką i miastem (Hall 1993; Breen, Rigby 1994; Bańkowska 2000; Brutomesso 2001; Lorens 2001; 2004, Tölle 2010). W wymiarze ekonomicznym procesu rewitalizacji terenów nadrzecznych ważnym elementem jest wywołanie nowych impulsów rozwoju gospodarczego, a także rozwój istniejących lub wprowadzenie nowych działalności, rozbudzenie mechanizmów rynkowych, przyciągnięcie inwestorów (Lorens 2004; Billert 2005). Bardzo istotny jest także wymiar społeczny, który opiera się na założeniu, że społeczeństwo jest jednocześnie podmiotem i uczestnikiem procesu rewitalizacji. Dotyczy on podniesienia poziomu życia, stworzenia lepszych i atrakcyjnych warunków mieszkania, korzystania z usług i wypoczynku, zachowania społecznej różnorodności użytkowników terenów nadrzecznych, kształtowania interesujących dla współczesnego odbiorcy przestrzeni publicznych w pełni wykorzystujących sąsiedztwo wody (np. nadrzeczne bulwary, ścieżki spacerowe i rowerowe, ogrody wodne itp.), kształtowania społecznych relacji z rzeką, zachowania i ochrony zasobów oraz walorów rekreacyjnych wód powierzchniowych. Aspekt ten ma także związek z aktywizacją mieszkańców rewitalizowanych obszarów i włączenie ich w działania rewitalizacyjne (Behr, Billert, Kröning, Muzioł-Węclawowicz 2003; Lorens 2004, 2010; Tölle 2010). W odniesieniu do miejskich terenów nadrzecznych bardzo ważny jest także kulturowy wymiar prowadzonych działań, który wiąże się z respektowaniem zastanych wartości, z zachowaniem tradycji

związanych z rzeką, ochroną dziedzictwa historycznego, rozbudzeniem tożsamości lokalnej, nadaniem nowych wartości miejscom i zhumanizowanie przestrzeni. Ważną rolę w tym wymiarze działań odgrywa adaptacja i wykorzystanie historycznego zagospodarowania, w tym zabudowy hydrotechnicznej, zwłaszcza obiektów hydrotechnicznych (śluz, młynów, spichrzy, basenów portowych itp.), nawiązanie do specyfiki użytkowania terenów nadrzecznych, przy równoczesnym uzupełnianiu ich o współczesne formy architektoniczne, urbanistyczne i krajobrazowe oraz popularyzacja historii związanej z obecnością rzeki w strukturze miasta oraz lokalnej tożsamości.

Podstawą wszelkich działań związanych z zagospodarowaniem terenów nadrzecznych jest uwzględnienie regulacji i ochrony przed powodzią oraz odzyskanie zanieczyszczonych wód i zdegradowanych brzegów poprzez ich rekultywację i oczyszczenie, przywrócenie równowagi przyrodniczej na lądzie i w wodzie, odzyskanie i redukcja zużycia energii i zasobów (odzyskanie gruntów) poprzez zwarty sposób zabudowy oraz optymalne wykorzystanie istniejących zasobów infrastruktury. W procesie rewitalizacji ważne jest powiązanie wszystkich wymienionych aspektów i dopasowanie skali oraz intensywności działań do potrzeb miasta. Rewitalizacja miejskich terenów nadrzecznych zależy od wielu czynników, w tym od charakteru i wielkości miasta, wielkości rzeki, położenia i roli terenów nadrzecznych w strukturze przestrzenno-funkcjonalnej miasta.

Rekomendacje

1. Koncepcje budowy waterfrontu powinny być tworzone w interdyscyplinarnych zespołach eksperckich, gdyż tylko wtedy możliwe będzie stworzenie wielofunkcyjnego obszaru, przynoszącego korzyści społeczno-gospodarcze z poszanowaniem środowiska przyrodniczego.
2. Należy stworzyć cykl konferencji, szkoleń i warsztatów dla podmiotów odpowiedzialnych za tworzenie koncepcji rozwoju obszarów nadwodnych, by z udziałem ekspertów z wielu dziedzin formułować katalog wytycznych dla właściwego budowania waterfrontów.
3. Waterfront to nowa strefa dla społeczeństwa, dlatego warto uwzględnić jego aktywny udział w każdym etapie planowania i realizacji tego typu projektów.
4. W ślad za tworzeniem koncepcji zagospodarowania obszarów nadwodnych, za którą odpowiada samorząd, powinny być prowadzone starania na rzecz pozyskania inwestorów prywatnych, którzy są niezbędnym ogniwem w realizacji planowanych projektów, np. w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.
5. Każdy projekt waterfrontu ma indywidualny charakter, odpowiadający swojemu „genius loci”.
6. W budowaniu właściwego waterfrontu należy uwzględnić różnorodność funkcjonalną dostosowaną dla różnych grup społecznych. Nie mogą to być miejsca hermetyczne, jakimi były dotychczas.
7. Przestrzenie nadwodne należy „otwierać dla ludzi”, by wzmacniać kontakt użytkownika z wodą i uwrażliwiać go na mnogość form jej wykorzystania.

2.4. Propozycje przedsięwzięć oddziałujących na postawy i zachowania społeczeństwa

Wartość rzeczom oraz ideom nadają ludzie. Ład przestrzenny będzie wartością, o ile za taką uznają go mieszkańcy miast i obszarów wiejskich. Zaprowadzenie ładu przestrzennego wymaga zgody społecznej i poparcia idei przez zbiorowości lokalne. Budowanie poparcia społecznego powinno rozpocząć się równocześnie z pracami nad projektami aktów prawa i wymaga przygotowania oraz szerokiego rozpowszechniania informacji uzasadniającej konieczność wzmocnienia kontroli planistycznej, wprowadzenia standardów urbanistycznych i kierowanie ruchu budowlanego na tereny już zurbanizowane (Kowalewski 2016). Dopóki nie zmieni się system prawny kształtowania przestrzeni, najważniejszym elementem programu kształtowania ładu pozostanie edukacja ukierunkowana na zmianę świadomości społecznej oraz aktywizację społeczności lokalnych w zakresie porządku w otoczeniu. Ale nawet po zmianie systemu planowania przestrzennego edukacja nadal będzie istotnym źródłem ładu. Działania w kierunku kształtowania pożądanego stanu przestrzeni powinny objąć szeroko rozumianą sferę edukacji, wiedzy, kształtowania świadomości, partycypacji społecznej i promowania dobrych praktyk.

Wśród źródeł chaosu w przestrzeni województwa poza wadami systemowymi, wymagającymi zmian w obowiązującym prawie, na czele znajdują się: braki w edukacji dzieci i młodzieży, niska świadomość społeczna w zakresie percepcji ładu przestrzennego i estetyki, a także niewystarczające kompetencje urzędników zajmujących się planowaniem przestrzennym (por. Stosowanie 2015). Jest to wystarczająco dużo, by uznać potrzebę edukacji i kształtowania postaw za ważne zadanie państwa i samorządu. Adam Kowalewski (2016) uważa, że „edukacja społeczna i budowa świadomości społecznej jest obecnie najważniejszym, wstępnym warunkiem przeprowadzenia koniecznej reformy planowania przestrzennego i zasad zarządzania przestrzenią”. Zwraca uwagę na fakt, że w edukacji należy położyć nacisk na pozytywne efekty naprawy systemu planowania: nie tylko upiększymy otoczenie, ale poprawimy także dostęp do infrastruktury i usług, podniesiemy jakość życia.

W ramach tego zadania powinny zostać sformułowane propozycje przedsięwzięć oddziałujących na postawy i zachowania społeczeństwa względem środowiska i krajobrazu, w tym projekty działań w sferze edukacji i wychowania młodego pokolenia, kształtujących postawy i zachowania społeczne, ukierunkowanych na ład przestrzenny. Działania kulturowe, edukacyjne i wychowawcze powinny obejmować wiedzę z zakresu lokalnej historii i tożsamości kulturowej, historii architektury, urbanistyki i sztuki z uwzględnieniem lokalnych zabytków, wiedzy o lokalnym środowisku, walorach przyrody i krajobrazu, z uwzględnieniem zagadnień estetyki, a także konsekwencji przestrzennych wybranych inwestycji itp.

2.4.1. Wiedza i edukacja

Celem regionalnej polityki przestrzennej w obszarze wiedzy i edukacji (uwzględnionej również w SRW) jest zwiększenie świadomości społeczeństwa pod względem uwrażliwienia na jakość otaczającej nas przestrzeni. Aby osiągnąć wyznaczony cel, należy rozpocząć pracę od podstaw edukacji, czyli na poziomie przedszkolnym oraz wczesnoszkolnym. Programy wdrożone na początku edukacji należy następnie sukcesywnie rozwijać na wyższych szczeblach edukacyjnych. Obecnie w szkołach coraz częściej i na szerszą skalę wdrażana jest e-edukacja. Idealnym narzędziem e-edukacji, efektywnie wprowadzającym

elementy związane z ładem przestrzennym w szkołach podstawowych (u podstaw drabiny edukacyjnej), może być Kujawsko-Pomorska Platforma Edukacyjna (KPPE), realizowana przez Urząd Marszałkowski. Według założeń cała platforma ma składać się z kilku niezależnych, ale współpracujących ze sobą modułów, m.in.: Portal Edukacyjny, Baza Zasobów Dydaktycznych, Portal Wiedzy o Regionie czy Platforma Gier Miejskich. Praktycznie w każdym z modułów można umieścić pewne elementy nawiązujące do nauki o ładzie przestrzennym. Zaczynając od tworzenia aplikacji czysto informacyjnych, poprzez gry wykorzystujące zdobyte informacje, aż do redakcji nowych treści edukacyjnych przez samych użytkowników (w tym przypadku uczniów szkół).



Ryc. 126. Edukacja architektoniczna w Galerii i Ośrodku Plastycznej Twórczości Dziecka w Toruniu

Źródło: Galeria i Ośrodek Plastycznej Twórczości Dziecka w Toruniu.

Atutem całego przedsięwzięcia jest również jego skala. W praktyce cała platforma wraz z tablicami interaktywnymi zainstalowanymi w blisko 670 szkołach województwa jest źródłem przekazu do wielu odbiorców, co może stanowić bardzo atrakcyjne i praktyczne narzędzie do edukacji o przestrzeni. Ponadto wszelkie materiały zawarte na platformie mogą również posłużyć do rozwoju kompetencji pracowników samorządowych oraz liderów organizacji pozarządowych w zakresie ładu przestrzennego. Efektem szerokiego dostępu do platformy może być z czasem uzyskanie przez KPPE funkcji kontaktów ze społeczeństwem i uzyskiwania społecznej opinii na konkretne tematy. Takie działania mogą być przyczynkiem do tego, by województwo kujawsko-pomorskie stało się prekursorem w dziedzinie debat ze

społecznością regionu na temat ochrony przestrzeni, potrzeby podniesienia jej jakości oraz praktycznego wdrożenia ustawy krajobrazowej.

W wykorzystaniu nowych technologii i atrakcyjnej formie przekazu należy upatrywać szansę wprowadzenia do powszechnej świadomości elementów dotyczących ładu przestrzennego. Może to nastąpić poprzez szeroki dostęp do edukacji i upowszechnienia wiedzy dotyczących zagadnień przestrzennych.



Ryc. 127. Przestrzeń miejska województwa kujawsko-pomorskiego widziana oczami dzieci. Autorzy prac – górny wiersz od lewej: Kacper Dąbrowski, Maja Fetter, Iga Szczepańska; wiersz dolny od lewej: Weronika Szmytkowska, Jakub Radej, Dominika Woszczyzna

Źródło: Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Można wskazać wiele przykładów dobrych praktyk w zakresie edukacji i popularyzacji wiedzy o regionie, miejscach, tożsamości, przestrzeni i estetyce. W Toruniu są to m.in. działalność Galerii Sztuki Wozownia, Galerii i Ośrodka Plastycznej Twórczości Dziecka, czy też konkursy organizowane przez Urząd Marszałkowski. W skali ogólnopolskiej należy wymienić inicjatywę edukacyjną bazującą na programie irlandzkim nauczania o przestrzeni i architekturze, realizowaną w kilku województwach.

Edukacja estetyczno-architektoniczna w Galerii i Ośrodku Plastycznej Twórczości Dziecka w Toruniu odbywa się od wielu lat, m.in. dzięki środkom Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Samorządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Według dyrektora Galerii, artysty plastyka Dariusza Delika, w placówce są realizowane eksperymentalne programy artystyczno-edukacyjne, takie jak „Sztuka, sztuka pokaż rogi” (2011), „Typogra” (2013), „Światłopodgląd” (2015) czy „hurra!TEKTURA” (2016). Prowadzone w ramach programów warsztaty odbywają się zarówno w siedzibie Galerii, jak i szkołach, przedszkolach oraz placówkach oświatowych na terenie województwa kujawsko-pomorskiego. Tworzone przez dzieci i młodzież oryginalne, intermedialne i przestrzenne prace obejmują takie zagadnienia, jak: instalacja, asamblaż, performance, street-art, environment czy sztuka interaktywna. Wiele realizowanych ćwiczeń wychodzi naprzeciw zapotrzebowaniu w zakresie edukacji architektonicznej najmłodszych i jest godnych naśladowania.



Ryc. 128. Grudziądz oczami dziecka. Autorka: Magdalena Osowska, lat 12, Centrum Działań Plastycznych AKADEMIA przy Ośrodku Kultury, Sportu i Rekreacji w Świeciu (woj. kujawsko-pomorskie)

Źródło: Galeria i Ośrodek Plastycznej Twórczości Dziecka w Toruniu.



Ryc. 129. Świat uporządkowany. Ład zintegrowany w wyobraźni młodzieży szkolnej. Autorka: Magdalena Czachowska, lat 16, Galeria i Ośrodek Plastycznej Twórczości Dziecka, Toruń

Źródło: Galeria i Ośrodek Plastycznej Twórczości Dziecka w Toruniu.

W Departamencie Edukacji i Kształcenia Ustawicznego Urzędu Marszałkowskiego przygotowywany jest dokument operacyjny: Kujawsko-Pomorski Program Rozwoju Edukacji, opracowywany w odpowiedzi na wyzwania wynikające z przekształceń systemu oświaty i wymagań innowacyjnej gospodarki opartej na wiedzy. Wpisuje się on w dokumenty programowe Unii Europejskiej, jest komplementarny z krajową polityką edukacyjną i kulturalną oraz stanowi element *Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+*. Poszczególne części tematyczne KPPRE nawiązują do obszarów związanych z zagadnieniami architektury, urbanistyki i zagospodarowania przestrzennego. Chodzi tu o nakreślenie takich obszarów edukacyjnych, które by utrwały w powszechnej świadomości problematykę jakości przestrzeni publicznej oraz rozbudzenia wrażliwości mieszkańców regionu na zagadnienia estetyki, ładu przestrzennego i odpowiedzialnego myślenia o zrównoważonym środowisku jako istotnego wyznacznika rozwoju nowoczesnego społeczeństwa.

Niezbędna jest w tym celu współpraca z Kuratorium Oświaty, innymi jednostkami odpowiedzialnymi za kulturę, edukację i wychowanie, samorządami, środowiskami zawodowymi architektów, urbanistów czy animatorami kultury, fundacjami i organizacjami pozarządowymi, tak aby objąć tym *Programem* jak najszersze rzesze odbiorców – wszystkie grupy wiekowe, mieszkańców nie tylko dużych miast, ale społeczności wsi i małych miast.

Priorytetem będzie wzbogacanie podstawowych działań edukacyjnych programami zintegrowanego nauczania i szkoleń o tematyce ochrony środowiska kulturowego oraz wzmacniania tożsamości regionalnej czy zagadnień dotyczących kształtowania przestrzeni regionu, np. w ramach współdziałania w planowanym powołaniu w Młynach Kultury instytucji – Laboratorium Przestrzenie Kultury. Zakłada się, że bardziej rozpowszechnione powinny być programy i znacznie zwiększony udział szkół w województwie, np. w programie edukacyjnym kierowanym dla młodzieży szkół ponadpodstawowych: *Kształtowanie przestrzeni*, czy w regionalnym programie edukacyjnym o architekturze, opartym na *Archi-przygodach* Narodowego Centrum Kultury, dedykowanym najmłodszym (I część – dla przedszkoli, kolejna – dla nauczania początkowego – klasy 1–3 szkoły podstawowej).

2.4.2. Udział mieszkańców w planowaniu i zarządzaniu przestrzenią

Kluczowe we wszelkich działaniach i decyzjach związanych z gospodarką przestrzenną jest uwzględnianie czynnika społecznego. Bazowanie jedynie na wiedzy eksperckiej może prowadzić do realizacji inwestycji niedostosowanych do lokalnych warunków lub oczekiwań i możliwości użytkowników. Rozwiązania zastosowane bez dogłębnej analizy pozatechnicznych czynników oraz bez konsultacji społecznych często nie rozwiązują problemu, a nawet generują kolejne. Poza tym, poprzez włączanie wszystkich interesariuszy w proces planowania przestrzeni, mamy dużo większą szansę na powszechną akceptację przyjętego rozwiązania. Ma to kolosalne znaczenie dla płynnego procesu jego realizacji oraz dla przestrzegania ustalonych zasad postępowania. Dlatego też w krajach o rozwiniętych tradycjach demokratycznych kładzie się duży nacisk na partycypację społeczną w procesie planowania i realizowania przedsięwzięć związanych z gospodarką komunalną. Znajduje to również odzwierciedlenie w przepisach prawnych regulujących kwestie gospodarki przestrzennej. Oczywiście planowanie i prowadzenie partycypacyjnego procesu podejmowania decyzji dotyczących wszelkich zagadnień, w tym również gospodarki przestrzennej, wymaga szczególnych zabiegów i nakładów pracy. Na pewno nie jest to zadanie łatwe, zwłaszcza w naszym kraju, gdzie w wielu przypadkach chęć włączania się mieszkańców w działania dla ogółu jest niewielka, a poziom zaufania między nimi, jak również w stosunku do władz – niski. Wymaga to: cierpliwości, długotrwałej współpracy, wyczulenia na potrzeby i problemy lokalnej społeczności, do-

stosowania się do przebiegu i dynamiki procesów społecznych, dogłębnego poznania lokalnej sytuacji, w tym również stosunków pomiędzy poszczególnymi grupami lokalnych interesariuszy, oraz jasnego komunikowania celów i zamiarów z odpowiednim wyprzedzeniem.

Zaangażowanie w proces decyzyjny różnych grup (mieszkańców, przedstawicieli lokalnych władz, sektora prywatnego, środowiska naukowego, sektora pozarządowego) niesie również istotne korzyści dla jakości podejmowanych decyzji. Pozwala w pełniejszy sposób uwzględnić aspekty gospodarcze, środowiskowe i społeczne, bez nadmiernej koncentracji na jednym z głównych filarów zrównoważonego rozwoju. Każda jednostka i grupa interesu wnosi ze sobą innego rodzaju wiedzę, wartości i doświadczenie, co pozwala uniknąć pominięcia istotnych elementów mających wpływ na daną sytuację. Eksperti (naukowcy, przedstawiciele lokalnej administracji itp.) dostarczają danych technicznych, prowadzą kalkulacje, badają naturę różnych procesów, zapewniają wykorzystanie właściwej metodologii. Mieszkańcy i użytkownicy wnoszą wiedzę wypracowaną przez bezpośrednie doświadczenie, która opiera się między innymi na znajomości historii danego miejsca i tradycyjnego sposobu życia. Ponadto każdy z uczestników wnosi ze sobą własne wartości i normy moralne (np. poszanowanie przyrody, lokalnych tradycji lub wartości kulturowych), na podstawie których mogą wspólnie ocenić, czy dane rozwiązanie będzie przez nich postrzegane jako dobre (Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce 2010). Aktywizacja czynnika społecznego w planowaniu przestrzennym polega także na uświadamianiu zbiorowościom lokalnym, że świadome swoich praw i interesów społeczeństwo jest w stanie kontrolować działania polityków, w tym – zmusić ich, aby zaczęli chronić interesy swoich wyborców (Kowalewski 2016).

W obecnej procedurze planistycznej, której przebieg określają odpowiednie regulacje ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 11 w odniesieniu do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz art. 17 do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), obligatoryjny proces zasięgania opinii mieszkańców, właścicieli i użytkowników konkretnego terenu na temat zmian przestrzennych jest dwufazowy. W pierwszej fazie mieszkańcy mają możliwość składania wniosków zaraz po wydanym przez gminę ogłoszeniu o przystąpieniu do sporządzania dokumentu. W drugiej natomiast mogą zapoznać się z projektem, uczestniczyć w dyskusji publicznej nad przyjętymi rozwiązaniami urbanistycznymi oraz składać uwagi, które rozpatruje organ wykonawczy gminy, a następnie w trakcie uchwalania dokumentu – odnosi się do nich organ stanowiący.

Proponuje się rozbudowę opisanej wyżej procedury sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez wprowadzenie poniższych czynności o charakterze obowiązkowym:

Publiczna prezentacja uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego oraz założeń projektu dokumentu planistycznego, która musi odbywać się jeszcze przed upływem terminu składania wniosków, o których mowa powyżej. Powinna zawierać takie informacje, jak:

- obecne zagospodarowanie obszaru planu,
- przestrzenna lokalizacja i przedmiot wniosków o sporządzenie lub zmianę dokumentu planistycznego dla tego obszaru,
- lokalizacja nieruchomości położonych w granicach obszaru planu, które stanowią własność Skarbu Państwa lub gminy,
- ograniczenia w użytkowaniu i zagospodarowaniu nieruchomości położonych w tym miejscu, które wynikają z przepisów odrębnych wobec wspomnianej ustawy,
- przestrzenna lokalizacja nieruchomości, które są przedmiotem decyzji administracyjnych o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, o ustaleniu warunków zabudowy, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej np. wraz z treściami tych decyzji,
- wnioski z analizy dotyczącej zasadności przystąpienia do sporządzenia planu I stopnia,
- zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium (art. 14 ust. 5 przywołanego aktu prawnego),

- wyciąg z opracowania ekofizjograficznego, o którym mowa w art. 72 ust. 5 Prawa ochrony środowiska.

Proponowane regulacje ustawowe powinny równocześnie wprowadzać obowiązek publikowania zbiorczego raportu zawierającego powyższe informacje na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej gminy przed terminem wskazanej prezentacji publicznej.

Spotkanie projektowe o charakterze warsztatowym należy zorganizować w okresie sporządzania projektu dokumentu planistycznego, jeszcze przed przekazaniem go organom i instytucjom właściwym do opiniowania i uzgadniania zawartych w nim ustaleń. W trakcie spotkania powinny być zaprezentowane wariantowe rozwiązania wraz z ich uzasadnieniem. Ze względu na powszechne stosowanie przez urbanistów oprogramowania opartego na systemach informacji geograficznej (GIS), przebieg takiego warsztatu mógłby mieć oczywiście postać testowania układów alternatywnych w czasie rzeczywistym.

Lepiej, by proponowane zmiany legislacyjne nie narzucały jednak formy takiego działania, a jedynie wymagały, żeby miało publiczny (ogólnodostępny) charakter. Ponadto należy wprowadzić wymóg udostępnienia protokołu z podsumowaniem przebiegu tych czynności na stronach internetowych BIP gminy (Przestrzeń życia Polaków 2014).



Ryc. 130. Wizja ładu przestrzennego w pracy plastycznej. Autor: Michał Kleszewski (lat 12) – Centrum Działań Plastycznych AKADEMIA przy Ośrodku Kultury, Sportu i Rekreacji w Świeciu (woj. kujawsko-pomorskie)

Źródło: Galeria i Ośrodek Plastycznej Twórczości Dziecka w Toruniu.

Ponadto proponuje się wprowadzić:

- obowiązek wyłożenia do publicznego wglądu projektu planu zaopatrzonego nie tylko w prognozę oddziaływania na środowisko, ale również prognozę skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co zapewni dostęp do szczegółowych informacji o kosztach decyzji planistycznych;
- obowiązek publikacji na stronie internetowej gminy pełnej dokumentacji analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, oceny postępu w opracowywaniu planów miejscowych i wieloletniego planu ich sporządzania;
- obowiązek udostępniania zbioru danych przestrzennych dotyczących decyzji o warunkach zabudowy, tzn. rejestru wydanych decyzji oraz rejestru wniosków o ich ustalenie.

Praktycznym poligonem zaangażowania mieszkańców w kształtowanie kultury życia jednostki terytorialnej powinny być jednak przede wszystkim działania wokół przestrzeni publicznej. To ona przyczynia się do tworzenia wspólnoty, a dostęp do niej i jej atrakcyjność zasadniczo wpływa na jakość ży-

cia⁷⁹. Przemiany społeczno-demograficzne i zmieniający się wraz z nimi styl życia powodują, że ranga przestrzeni publicznych będzie zdecydowanie wzrastać. W poniższych rekomendacjach będziemy używać sformułowania „miejsca publiczne”, będące syntezą dwóch pojęć: „przestrzeń publiczna” i „miejsca wspólne”. Uruchomieniu energii społecznej wokół miejsc publicznych sprzyjałyby następujące działania:

- włączenie miejsc publicznych do listy inwestycji celu publicznego;
- stworzenie wymogów planowania i realizacji tego typu inwestycji w celu publicznego przy użyciu odpowiednio dobranych narzędzi partycypacji społecznej z wynikiem wiążącym. Przez te narzędzia rozumie się: projektowanie partycypacyjne, panel obywatelski i wiążące konsultacje społeczne. Ważne, by partycypację społeczną rozpoczynać możliwie wcześnie – od momentu samego przystąpienia do sporządzania miejscowego planu czy opracowywania projektu;
- wprowadzenie, zarówno w ustawie o planowaniu przestrzennym, jak i projekcie Krajowej Polityki Miejskiej, wymogów tworzenia i wdrażania systemu informowania mieszkańców o wszelkich zmianach stanu i uwarunkowań formalno-prawnych dotyczących miejsc publicznych.



Ryc. 131. Przestrzenie publiczne (po lewej) mają wyjątkowe znaczenie dla ładu przestrzennego, niemniej nieład bardzo często jest tworzony przez „wylewającą się” do przestrzeni wspólnych żywiołowość przestrzeni prywatnych (po prawej)

Źródło: fotografie Leszek Kozłowski

Brak konsultacji społecznych, lub zbyt późne ich rozpoczęcie, dotyczących inwestycji mających wpływ na życie mieszkańców skutkuje konfliktami społecznymi. Ład przestrzenny, uwzględniając i odwzorowując prawidłowości działania społeczeństwa i gospodarki oraz funkcjonowania przyrody (Parysek 2007: 68), ma silny związek ze świadomością zbiorową i mentalnością jednostek, zamieszkujących dany obszar. Próby kształtowania ładu przestrzennego bez zmiany stanu świadomości są skazane na niepowodzenie, dlatego, obok edukacji i partycypacji, formowanie świadomości zbiorowej jest najważniejszym narzędziem poprawy stanu przestrzeni i krajobrazu. Przestrzeń jest dobrem wspólnym, wartością wyższego rzędu, którą należy chronić dla przyszłych pokoleń. A krajobraz, jako obraz środowiska życia ludzi, jest odbiciem sposobu organizacji życia zbiorowego, sposobu myślenia i działania jednostek i grup. Zdaniem Adama Kowalewskiego (2016) należy dotrzeć z informacją o stanie gospodarki przestrzennej do obywateli, mediów, polityków oraz innych środowisk opiniotwórczych. Trzeba uświadomić mieszkańcom gmin, ponoszą koszty nieładu, że „budżet gminy jest marnotrawiony i przechwytywany

⁷⁹ Zagadnienie edukacji w zakresie partycypacji społecznej w kształtowaniu przestrzeni zostało opisane m.in. w publikacji „Wspólne nie znaczy niczyje” (Poznań 2014).

przez spekulantów, handlujących przestrzenią” itd. A konieczne zmiany i samoograniczenia przyniosą społeczności korzyści. Program kształtowania ładu w województwie powinien zakładać przystąpienie samorządu wojewódzkiego do ogólnopolskich akcji informacyjno-edukacyjnych, prowadzonych na rzecz ładu przestrzennego.

2.4.3. Praktyka oraz innowacje

Przykładem poszukiwania nowych sposobów prowadzenia dialogu społecznego w zakresie ładu przestrzennego w województwie kujawsko-pomorskim były zorganizowane w 2011 roku dla pracowników samorządu warsztaty technik partycypacji społecznej i zastosowań geowizualizacji. Tematyka obejmowała prezentacje rozwiązań geoinformacyjnych wspomagających prowadzenie konsultacji społecznych, ideę GISu partycypacyjnego, techniki partycypacji, planowanie konsultacji, drabinę partycypacji, korzyści i wyzwania dla JST związane z zastosowaniem geoinformacji w realizacji działań gminy. W części ćwiczeniowej znalazła się gra konsultacyjna polegająca na symulacji konsultacji społecznych wokół określonej decyzji planistycznej lub dotyczącej środowiska. Do przeprowadzenia zajęć został wykorzystany GeoPanel oraz portal Geokonsultacje, a organizatorem ich była firma UNEP GRID z Warszawy.

Innym przykładem z roku 2011 były spotkania z twórcami i użytkownikami oprogramowania CommunityViz, służącego tworzeniu modeli planistycznych. Pakiet prezentowanego oprogramowania umożliwiał interaktywne tworzenie i analizę wielu koncepcji zagospodarowania miasta, regionu czy wybranego terenu. Pozwalał też na błyskawiczne testowanie różnych założeń do tych koncepcji i ocenę ich skutków finansowych, społecznych oraz konsekwencji dla środowiska naturalnego. Był pakietem uniwersalnym pod wieloma względami, np. był narzędziem typu Desktop GIS, arkuszem kalkulacyjnym i prezentacją jednocześnie. Miał jedną wadę, tzn. nie nadawał się do zastosowań sieciowych (praca przez Internet), działał tylko stacjonarnie. Jego sercem jest system dynamicznych atrybutów i wskaźników używanych do oceny stanu istniejącego, oceny wariantów działań i monitorowania zachodzących zmian.

Wykorzystanie technologii VR (Virtual Reality) – obiecujące początki – nowe szanse

Na obecnym poziomie rozwoju technologii komputerowej rzeczywistość wirtualną uzyskuje się głównie poprzez generowanie obrazów i efektów akustycznych. Rzadziej stosowane są doznania dotykowe, a nawet zapachowe czy smakowe. Dodatkowo technologia ta umożliwia interakcję ze środowiskiem symulowanym przez komputer poprzez różnego rodzaju manipulatory. Fizycznym wymiarem technologii VR jest powstanie już w 1994 r. języka VRML, czyli z angielskiej nazwy Virtual Reality Modeling Language (pl.wikipedia.org). Rzeczywistość wirtualna (ang. virtual reality, VR) lub fantomatyka (autor: Stanisław Lem) to obraz sztucznej rzeczywistości stworzony przy wykorzystaniu technologii informatycznej. Polega na multimedialnym kreowaniu komputerowej wizji przedmiotów, przestrzeni i zdarzeń. Może on reprezentować zarówno elementy świata realnego (symulacje komputerowe), jak i zupełnie fikcyjnego (gry komputerowe science fiction – pl.wikipedia.org).

Bez wychodzenia z domu można wziąć udział w festiwalu, zwiedzić muzeum lub spacerować po lesie lub rynku starego zabytkowego miasta czy znaleźć się na środku planu filmowego. Kusząca perspektywa?

Wystarczy założyć specjalne gogle – swego rodzaju „różowe okulary” do wirtualnej rzeczywistości – sprzedaje je już kilku czołowych producentów sprzętu elektronicznego⁸⁰.

Inny, bardziej zbliżony do tematyki architektury i tematyki tego opracowania, jest przykład projektu „Wirtualny Londyn”. Oparty przed blisko 10 laty na technologiach CAD, GIS oraz metodach fotogrametrycznych. Pięknie opracowany graficzny layout pozwalał na analizę stanu bezpieczeństwa i wędrówki po stolicy Albionu (Longley i inni 2006). Innymi przykładami są tu muzea, które nie pozostają w tyle. Aplikacje i urządzenia, czyli technologie VR, dają możliwość nie tylko zwiedzenia odległych placówek, jak też obejrzenia dzieł sztuki zniszczonych lub zaginionych.

Dzisiaj również można w ten wygodny sposób zwiedzać np. Amerykańskie Muzeum Historii Naturalnej w Nowym Jorku. Udostępnia ono do wirtualnego zwiedzania sale poświęcone ssakom i dinozaurom. Jest to realizowane w ramach części programu Expeditions (Google Corp.), który pozwala widzom na wirtualne odwiedzenie miejsc godnych obejrzenia na całym świecie⁸¹.

VR znajduje zastosowanie także w innych dziedzinach. Celem przykładowego projektu z dziedziny cyfrowej archeologii jest wirtualne odbudowanie mających prawie 2 tysiące lat zniszczonych zabytków miasta Palmiry. W projekcie tym są one odtwarzane na podstawie zdjęć pozyskanych metodą crowd-sourcingu (od osób dysponujących i udostępniających takie fotografie w szczytnym celu), a następnie rekonstruowanych w 3D (trójwymiarze) – zob.: www.newpalmira.org⁸².

Ogromne nadzieje w zakresie zastosowań daje także rozwój aplikacji na urządzenia mobilne, które w ostatnich latach bardzo mocno wchodzi na rynki na całym świecie i pobudzająco zadziały na wyobraźnię młodzieży (jako obecnych i przyszłych odbiorców) oraz użytkowników i profesjonalistów z takich dziedzin, jak: planowanie przestrzenne, urbanistyka, podejmowanie decyzji związanych z zagospodarowaniem przestrzeni, jak też zarządzaniem, stymulującym twórcze myślenie, jego kreatywność wśród najmłodszych pokoleń odbiorców i klientów takich technologii. Przykładem takiej gry rozwijającej skrzydła w „niereczywistej rzeczywistości” jest gra Pokémon Go (Pokémon Go reinvents Spatial Planning oraz Pokémon Go reinvents Spatial Planning Pt.2). Gra jest pozornie „ogłupiająca” pokolenie Y. Włócząc się po ulicach i skwerach, ale i cmentarzach miast, ze wzrokiem wlepionym w ekrany smartfonów grupy nastolatków, ale też starszych użytkowników, nierzadko niestety wpadających na jezdni pod pędzące auta lub do otwartych studzienek kanalizacyjnych, mają czasem jedyną okazję (choćby przez przypadek) spojrzenia na mapę terenu, która towarzyszy w tle gry jej coraz już mniej egzotycznym bohaterom (Pokemon).

Gra PokémonGO zawiera lokalizacje oznaczone tagami geograficznymi, zwane PokéStops (zazwyczaj zlokalizowane w miejscach publicznych), gdzie gracze mogą prowadzić pomiędzy sobą bitwy za pomocą aplikacji na swoich telefonach komórkowych. Napotykanie przez graczy Pokemony to istoty na-

⁸⁰ Przykłady: Samsung (gogle Gear VR), Google (Cardboard i Daydream VR). Należący do znanego wszystkim już chyba portalu społecznościowego Facebook Oculus wypuścił na rynek Rift. Z kolei HTC ma w swojej ofercie Vive. Od końca października 2016 r. w sklepach są gogle PlayStation VR firmy Sony. Tutaj konieczny jest także smartfon, żeby za ich pomocą korzystać z udogodnień wirtualnej rzeczywistości. Na dzisiaj konieczne jest także dodatkowo wspomaganie ze strony odpowiedniej aplikacji (w przypadku Geara, Cardboarda, Daydreama) lub cały komputer (Rift, Vive) tudzież konsola do gier (PlayStation VR). Można zatem bawić się w taki sposób, w jaki w tak zwanym realu (prawdziwej rzeczywistości) nie miałoby się szans. Na przykład stanąć na jednej scenie ze słynnym piosenkarzem czy oko w oko z dinozaurem.

⁸¹ „Młyny Kultury” w Toruniu mogłyby być miejscem do zastosowań tej technologii w edukacji i grach miejskich.

⁸² Popularność tego typu rozwiązań (VR) wyraża się nie tylko w ilości, ale także na szczęście w jakości wydarzeń, np. w stylu wielkiej konferencji i targów VR, które odbyły się w 2016 roku na początku listopada w stolicy Polski. Ten Europejski Kongres zgromadził w Centrum Nauki Kopernik wielu różnych widzów, amatorów i profesjonalistów skupionych wokół możliwości zastosowań praktycznych VR w: rozrywce, biznesie, marketingu i nauce. Kongresowi towarzyszyły liczne spotkania, dyskusje i testy sprzętu (vrcongress.pl).

łożone na tło w świecie rzeczywistym z wykorzystaniem rozszerzonej rzeczywistości (augmented reality – ang. AR) i kamerę w smartfonie.

Z punktu widzenia technologicznego Pokémon Go jest szczególnie imponujący, ponieważ jest aplikacją łączącą rozszerzoną rzeczywistość, urządzenia mobilne i gry wraz z globalnym systemem pozycjonowania nawigacji satelitarnej (GNSS). Z perspektywy wykorzystania zastosowań geoprzestrzennych gra ta wydaje się nawet jeszcze bardziej wydajna i przydatna. Korzysta bowiem z map, które są zapewne bogatsze niż którykolwiek OpenStreetMap lub Google raz wziętych. Nadaje ona przestrzeni zupełnie nowy wymiar, tak że korzystanie z geotagowania i geofencingu⁸³ wzbogacane jest o nowe geowarstwy w świecie rzeczywistym i o gotowe dane geoprzestrzenne. Stwarza jedyną czasami okazję, by „ruszyć” nastoletnią młodzież sprzed komputera, by poszła zwiedzać miasto ze swoim ulubionym smartfonem i bohaterem, jakim jest Pokemon. Poznając w ten sposób otoczenie swojego miejsca zamieszkania i eksplorując coraz dalsze obszary, młodzi ludzie mogą zastanowić się nad kształtem otaczającego ich świata z pozycji myśliwego polującego na Pokemony. Chcąc nie chcąc korzystają z tych warunków w przestrzeni ich otaczającej. Jest ona na ekranie smartfona czasem bardziej rzeczywista niż w realu, zawiera bowiem elementy, jakich z reguły nie widać, np. podziały administracyjne, wskazania istniejących barier architektonicznych. Gra ta może przyczynić się także do lepszej identyfikacji z przestrzenią przez jej nastoletnich mieszkańców, przemyśleń na temat rozwiązań lokalizacyjnych czy ekonomicznych dla miasta lub dzielnicy – małej ojczyzny.

Podobnie do planistów przestrzeni, twórcy gry Pokémon przyczyniają się do tworzenia nowych wirtualnych przestrzeni i miejsc. Zamiast formalnej kreacji, poprzez politykę zagospodarowania przestrzennego oraz miejskie wytyczne projektowe, przestrzenie są kreowane poprzez warstwy informacji przestrzennej, a następnie wykorzystywane przez myśliwych, polujących na Pokemony. Starają się oni zaktywizować przestrzenie, które wcześniej były bierne i w ten sposób są stymulowani do postrzegania, a w przyszłości może też do kreowania środowiska architektonicznego lub urbanistycznego.

Miejsce Pokemonów mogłyby zastąpić elementy urbanistyczno-architektoniczne (małej architektury) zdefiniowane dla potrzeb tych ćwiczeń, w celu rozwiązania zadanych problemów przestrzennych bądź do generowania sytuacji konfliktowych, służących nauce negocjacji w procesie społecznej „gry o przestrzeń”.

Uczelnie w regionie a polityka przestrzenna samorządów

Ważnym elementem polityki przestrzennej województwa (w tym oczywiście kształtowania ładu) jest włączenie uczelni wyższych, działających w regionie, w prace służące rozwojowi społeczno-gospodarczemu. Na kilku działających w regionie uczelniach powinny być realizowane badania, analizy, ekspertyzy i opracowania, pozwalające praktykom i samorządom podejmować racjonalne decyzje przestrzenne. Wymaga to współpracy pomiędzy jednostkami uczelnianymi a samorządem oraz – w jej ramach – koordynacji prac przez Pełnomocnika Marszałka, co już nastąpiło. Dotychczasowa współpraca pomiędzy uczelniami w regionie na płaszczyźnie kształtowania ładu przestrzennego mogłaby zostać pogłębiona. Szczególnie predysponowane w tym zakresie są uczelnie bydgoskie i toruńskie: Wydział Budownictwa, Architektury i Inżynierii Środowiska Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich w Bydgoszczy oraz Wydział Nauk o Ziemi Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

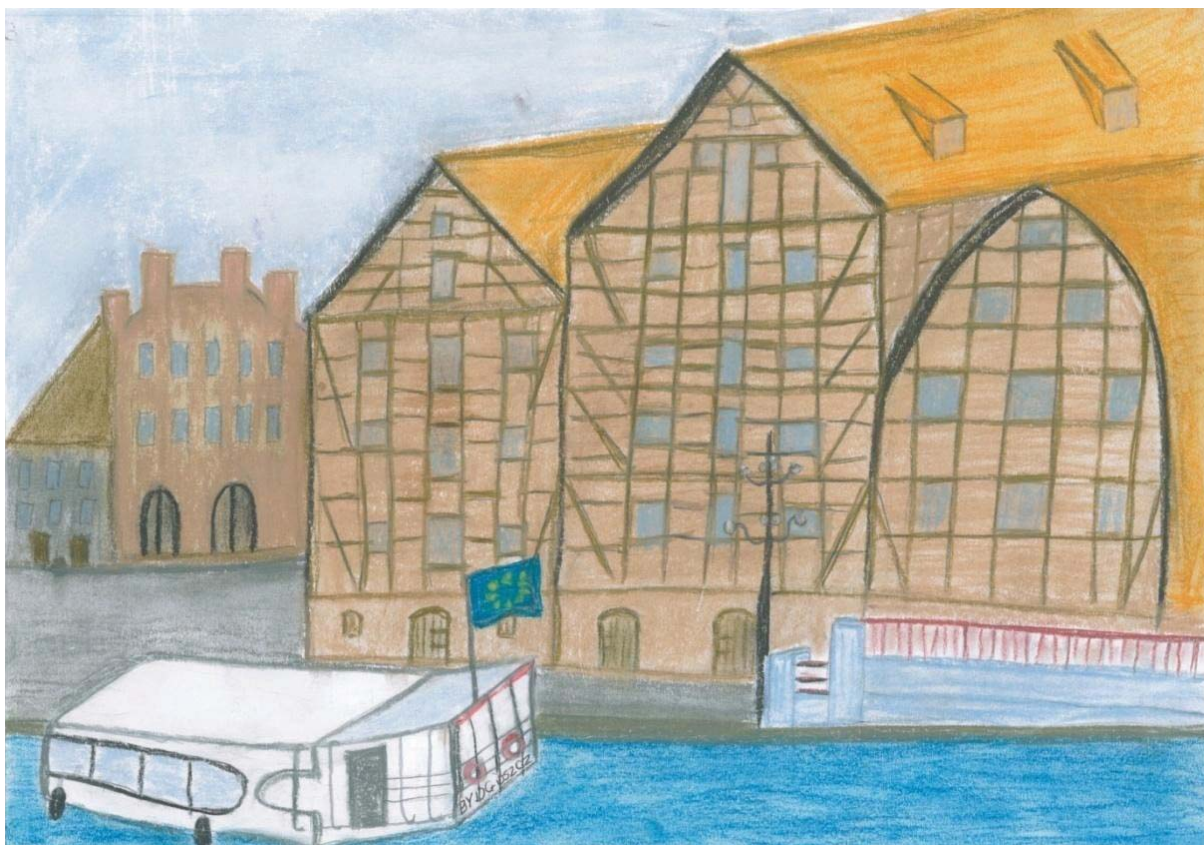
⁸³ <http://geofencing.pl/>, dostęp: 15.04.2017 r.

Samorząd powinien sformułować listę ważnych dla rozwoju województwa tematów, które powinny być podejmowane przez uczelnie przede wszystkim w ramach swoich badań statutowych, a dopiero w następnym kroku jako zadania zlecone przez województwo. Rolą Pełnomocnika powinna być koordynacja i skorelowanie cyklu prac na poziomie dyplomu (licencjacki, inżynierski, magisterski, doktorski) w ramach różnych jednostek organizacyjnych uczelni oraz współpracy międzyuczelnianej. Dostarczałyby one wariantowe rozwiązania dla tych samych zagadnień lub miejsc (spojrzenie foresightowe).

Baza tematów prac dyplomowych – oczekiwanych i zrealizowanych – udostępniona publicznie umożliwiałaby dostosowanie profilu badawczego uczelni do zapotrzebowania samorządów oraz innych instytucji. Wybór tematu ułatwiałaby lista rankingowa tematów pożądaných, np. osobna dla działu poświęconego partycypacji społecznej, a osobno dla zintegrowanych działań planistycznych w przestrzeni. Inne przykładowe działy to efektywność energetyczna czy innowacyjne materiały budowlane. Zapotrzebowania na sprofilowane prace dyplomowe mogłyby także pochodzić z map konfliktów (Infostrada 2.0) oraz innych narzędzi analiz przestrzennych (GIS). Zgłoszenia powinny być formułowane zarówno przez samorządy gminne, jak i samorząd wojewódzki. Prace dyplomowe z zakresu szeroko rozumianego ładu przestrzennego powinny powstawać na wydziałach: urbanistyki, architektury, budownictwa, nauk o Ziemi, informatyki, sztuk pięknych itd. Wydaje się, że warunkiem niezbędnym powodzenia przedsięwzięcia jest publiczne udostępnianie powstających prac dyplomowych.

2.4.4. Propozycje przedsięwzięć finansowanych w szczególności ze środków RPO, mechanizmu norweskiego oraz środków WFOŚ, w zakresie kultury, edukacji, nauki i partycypacji społecznej

- I. Sprawy środowiska kulturowego, tożsamości lokalnej i regionalnej
 1. Promocja działań związanych z kulturą architektoniczną regionu Kujaw i Pomorza.
 2. Stosowanie działań ochronnych i regulacyjnych związanych z inwestycjami realizowanymi w obszarach ochrony konserwatorskiej oraz obszarach parków krajobrazowych.
 3. Wspieranie inicjatyw, takich jak promocja dziedzictwa kulturowego regionu i lokalnych działań: przedsięwzięć i imprez nawiązującymi do otoczenia i związanych z lokalnymi tradycjami.
 4. Uruchomienie mechanizmu premiowania i oceniania projektów z ww. obszarów, przygotowanych według ustalonych kryteriów.
 5. Wykazanie szczególnej dbałości o ład w obszarach o cennych walorach kulturowych i krajobrazowych (określenie szczególnych wymagań dla tych obszarów – kryteria oceny).
- II. Sprawy edukacji i promocji oraz komunikacji społecznej
 1. Edukacja w zakresie wiedzy o przestrzeni:
 - podniesienie kompetencji osób zajmujących się zagadnieniami planowania przestrzennego poprzez prowadzenie cyklicznych szkoleń z zakresu sporządzania opracowań planistycznych i gospodarki przestrzennej (samorządy lokalne, planiści, liderzy społeczności lokalnych);
 - objęcie programami nauczania o przestrzeni uczniów od najmłodszych lat aż po okres studiów;
 - wprowadzenie estetyki oraz elementów prawa cywilnego do nauczania w szkołach podstawowych;
 - promowanie obowiązkowych przedmiotów, np. „Wstępu do nauki o przestrzeni” (tytuł roboczy) – na wybranych kierunkach studiów;
 - uwzględnienie w programach i szkoleniach elementów wiedzy o kompozycji urbanistycznej i architektonicznej oraz rozwoju układów miejskich i ruralistycznych.



Ryc. 132. Ład architektoniczny zabudowy historycznej – praca plastyczna Katarzyny Zakrockiej (SP nr 37 Bydgoszcz, 2011)

Źródło: Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

2. Rozwój programów kształcenia w ramach szkolnictwa wyższego. Promowanie na kierunkach studiów pedagogicznych, psychologicznych, geograficznych itp.:
 - przedmiotów z elementami związanymi z przestrzenią, architekturą, estetyką;
 - konstruowanie programów do nauczania przyszłych nauczycieli i pedagogów: nauczania o przestrzeni, krajobrazie (na poziomie przedszkolnym, w szkolnictwie podstawowym, średnim i na studiach wyższych wszystkich 3 stopni);
 - nauczanie studentów tworzenia oprogramowania i programów służących wspomaganiu umiejętności i pogłębianiu wiedzy w zakresie kształtowania przestrzeni i krajobrazu oraz propedeutyki tych zagadnień.
3. Wykorzystanie nowych technologii w promowaniu nauczania o ładzie przestrzennym:
 - przygotowanie aplikacji dedykowanych tablicom interaktywnym w obszarze nauczania; rozszerzone programy autorskie do przedmiotów, takich jak np.: środowisko przyrodnicze, geografia, nauki o kształtowaniu krajobrazu (w przypadku braku nowych programów rozszerzenie istniejących o elementy nauki o przestrzeni, architekturze i urbanistyce);
 - powiązanie tych działań z takimi wspomagającymi proces pedagogiczny technikami nauczania, jak: ekrany uczniowskie, symulacje interaktywne, użyciem multimediów, przygotowanie prezentacji, animacji, gier interaktywnych, tworzenie portali edukacyjnych;
 - utworzenie nowoczesnego Regionalnego Portalu Wiedzy (na Platformie Edukacyjnej), pełniącego rolę informacyjno-edukacyjną, który będzie również służył jako medium promocji wojewódz-

twu kujawsko-pomorskiego, zapewniając stworzone na potrzeby projektu edukacyjne zasoby regionu – aktualizacja treści o tematyce przestrzennej, architekturze, urbanistyce i zrównoważonym zielonym budownictwie (np. tablice interaktywne, portale);

- dostarczanie treści edukacyjnych o tematyce i charakterze regionalnym.

Powyższe propozycje umożliwią naprawę błędów związanych z wykluczeniem wiedzy o przestrzeni w działaniach odnoszących się do edukacji cyfrowych.

III. Projekty badawcze i naukowo-dydaktyczne

Uzupełnieniem działań kulturowych i edukacyjnych powinny stać się projekty wykonywane przez uczelnie, np. w ramach programów europejskich typu ESPON i Urbact, projekty dedykowane i regionalne. Obok organizacji seminariów i konferencji naukowo-technicznych uczelnie powinny wykorzystywać w projektach prace studenckie (licencjackie, magisterskie, doktorskie) z zakresu ochrony i kształtowania krajobrazu kulturowego i naturalnego, ładu przestrzennego, działań zintegrowanych w przestrzeni, analiz foresightingowych itp.

Organizowane w ostatnich latach konferencje i sympozja z udziałem uczelni z regionu coraz częściej dotyczą tematyki organizacji i ochrony przestrzeni oraz edukacji i promocji w tym zakresie. Jedną z ważniejszych, które zapoczątkowały ten cykl, była konferencja zorganizowana w 2012 roku pn. „Przestrzeń regionu kujawsko-pomorskiego w latach 2014–2020. Planowanie przestrzenne w świetle dyrektywy INSPIRE oraz rozporządzenia GMES”. Odbływały się też cykliczne międzynarodowe sympozja pn. „Integracja sztuki i techniki w architekturze”, organizowane przez UTP w Bydgoszczy. W mieście tym w maju 2016 roku odbyło się II Kujawsko-Pomorskie Forum Budownictwa pn. Ład przestrzenny województwa kujawsko-pomorskiego. Z kolei Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy był w 2015 roku organizatorem kolejnej już, piątej konferencji z cyklu „Dzieje regionu kujawsko-pomorskiego” pn. „Swojskość i obcość w regionie kujawsko-pomorskim”. Ta ogólnopolska konferencja naukowo-dydaktyczna miała także charakter promocyjny i edukacyjny, podobnie jak kolejna, zorganizowana tym razem na UMK w Toruniu jesienią 2016 r. pn. „Ład przestrzenny. Pomiędzy teorią a praktyką kształtowania przestrzeni” (26 października 2016 roku).

Konferencja ta kończyła projekt pn. „Ład przestrzenny w województwie kujawsko-pomorskim. Diagnoza z założeniami programu jego kształtowania”, realizowany przez Wydział Nauk o Ziemi UMK.

Poza konferencjami i seminariami istnieje potrzeba prezentowania możliwości stosowania wyników prac dyplomowych i doktorskich z uczelni naszego regionu w polityce przestrzennej regionu. Jest to niewykorzystany potencjał naukowy, który może służyć jako źródło wariantowych rozwiązań problemów obszaru funkcjonalnego miast Torunia i Bydgoszczy (np. problemy komunikacyjne i osadnicze tych miast i ich otoczenia). Ciekawa mogłaby być także wizja rozwoju tych oraz innych obszarów województwa rozpatrywana w różnych skalach urbanistycznych i planistycznych. Chodziłoby tu o głos uczelni regionalnych w debacie dotyczącej tego typu praktycznych rozwiązań na tle innych regionów Polski. Projekty takie jak te organizowane wspólnie z uczelniami, konferencje i sympozja zaspakajałyby ponadto potrzebę prezentacji osiągnięć twórczych i gospodarczych oraz poszukiwań naukowych i oczekiwanych rozwiązań z zakresu integracji sztuki i techniki, mających istotny wpływ na postęp w dziedzinie architektury i urbanistyki.

Możliwość praktycznego wykorzystania prac studentów, absolwentów i naukowców może mieć charakter potencjalnie innowacyjny. Zastosowanie ich może przynieść efekty nie tylko gospodarcze, ale i społeczne. Zidentyfikowane przedsięwzięcie związane z kształtowaniem ładu przestrzennego zawarte jest w strategii rozwoju województwa jako „Zintegrowane działania planistyczne w przestrzeni” (ZDPP). Przewidywany projekt po pozyskaniu środków na jego wykonanie będzie stanowił praktyczne narzędzie przydatne dla debat samorządowych i działań partycypacyjnych. Jego wykonanie determinuje po-

wstanie i uruchomienie Geoportalu Infostrada 2.0. Działania możliwe w ramach tej funkcjonalności to m.in. rozwiązywanie i określanie konfliktów przestrzennych, zgłaszanie zagrożeń kolizji i barier w przestrzeni, stworzenie narzędzia prowadzenia procesu partycypacji społecznej, prowadzenia interaktywnej konsultacji z wykorzystaniem narzędzi WebGIS, prezentowanie wariantowych rozwiązań projektowych (planistycznych, urbanistyczno-architektonicznych itp.), prowadzenie monitoringu przestrzennego i analiz przestrzennych.

Cykliczne konferencje poświęcone zagospodarowaniu województwa i kształtowaniu ładu w jego przestrzeni mogą być okazją do wręczenia nagród w rozstrzygniętych konkursach za szczególne osiągnięcia dotyczące promocji, edukacji i innych działań przestrzennych, np. za najbardziej przyjazną przestrzeń publiczną województwa, najlepiej ocenianą przez jego mieszkańców. Obok tych nagród Marszałek Województwa może ufundować nagrodę za udaną realizację: ponadprzeciętne walory kompozycji i harmonijne wpisanie w otoczenie urbanistyczne i społeczne, innowacyjność, kreatywność, dla obiektu mającego szansę zostać wypromowanym jako ikona architektury regionu, wyróżniającego nasze województwo w przestrzeni kraju i Europy. Wyróżnienie to („Nagroda imienia ...”) mogłoby posiadać rangę nagrody regionalnej na wzór międzynarodowej nagrody Pritzкера – odpowiednika architektonicznego Nobla. Wymaga to jednak jeszcze wielu starań, by godnie przygotować taki konkurs.

IV. Partycypacja społeczna

Zwiększenie partycypacji społecznej w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymaga podjęcia wielu działań, m.in.:

- podnoszenie kompetencji pracowników samorządowych oraz zwiększenie udziału liderów społeczności lokalnej poprzez wspólne szkolenia, debaty publiczne i konsultacje przed podjęciem decyzji planistycznych i przed przygotowaniem przedsięwzięć inwestycyjnych na etapie koncepcji przed projektowych;
- zapewnienie poprawy komunikacji społecznej i udział negocjatorów w rozwiązywaniu konfliktów przestrzennych;
- pełniejszy udział mieszkańców w zarządzaniu przestrzenią przy wykorzystaniu technologii cyfrowej np.: portali Infostrady Kujaw i Pomorza oraz specjalistycznych monitoringu przestrzennych (interakcja).

Potencjał odpowiednio przygotowanych projektów, mających na celu zwiększenie partycypacji, może przekładać się na wykorzystanie bezpośrednich, jak i wariantowych rozwiązań konkretnych sytuacji. Główną rolę powinien spełniać system geoportalowy, umożliwiający w formie graficznej wizualizacji, poprzez Internet oraz Infostradę 2.0, wzięcie udziału społecznościom lokalnym w podejmowaniu decyzji lokalizacyjnych i kształtowaniu otoczenia. Rozwiązanie takie może stanowić doskonałe narzędzie planowania partycypacyjnego.

2.4.5. Koncepcja miejsca „Przestrzenie Kultury” jako przykład możliwych rozwiązań edukacyjno-kulturowych ukierunkowanych na kształtowanie świadomości społecznej

Przedmiotem koncepcji jest propozycja sposobu zagospodarowania i użytkowania kondygnacji budynku „Młyn Kultury” w Toruniu. „Młyn Kultury” to inwestycja Województwa Kujawsko-Pomorskiego na terenie Torunia, w wyniku której w nieużytkowanym od kilkadziesiąt lat budynku magazynowo-przemysłowym powstaje przestrzeń dla działalności kulturalnej, m.in. dla Wojewódzkiej Biblioteki Publicznej – Książnica Kopernikańska w Toruniu, Galerii i Ośrodka Plastycznej Twórczości Dziecka oraz

Wojewódzkiego Ośrodka Animacji Kultury w Toruniu. W bezpośrednim sąsiedztwie budynku funkcjonuje Centrum Nowoczesności Młyn Wiedzy, zajmujące się popularyzacją wiedzy naukowej i technicznej. Młyn Kultury stanowi uzupełnienie oferty Centrum poprzez działalność instytucji kultury, skierowaną do dzieci, młodzieży i dorosłych. Realizowana przebudowa i zmiana sposobu użytkowania budynku umożliwiają wprowadzenie nowej funkcji budynku użyteczności publicznej, tj. działalności kulturalnej.



Ryc. 133. Wizualizacja projektu budynku Młyn Kultury w Toruniu przy ul. Kościuszki 77. Autor projektu – architekt Rafał Mysiak, firma Home Of Houses

Źródło: Rafał Mysiak – Home Of Houses Sp. z o.o.

- Laboratorium Przestrzenie Kultury, zlokalizowane w toruńskim Młynie Kultury, stanowiłoby rodzaj think tanku w sferze szeroko pojmowanego zarządzania przestrzenią. Odbływałyby się tam debaty, konferencje, działania kulturotwórcze, edukacyjne i promocyjne, tworzone byłyby idee cyfrowej przestrzeni. Jednym z ważniejszych pól działalności placówki byłoby kształtowanie wizji przestrzeni województwa – śmiałych i niekonwencjonalnych, innowacyjnych i przełamujących ograniczenia infrastrukturalne i technologiczne, pomysłów na zagospodarowanie i rozwój przestrzeni województwa. Byłoby to miejsce ochrony i kształtowania jakości przestrzeni w regionie. Rada Programowa Laboratorium przyznawałaby każdego roku nagrodę marszałka województwa za obiekty, układy i koncepcje przestrzeni.
- I. Cel – idea. Projekt jest propozycją działania w ramach realizacji polityki przestrzennej województwa w zakresie ładu przestrzennego, zapisanej w Strategii Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Przedmiotem koncepcji jest propozycja sposobu zagospodarowania i użytkowania kondygnacji budynku „Młyny Kultury” w Toruniu. Celem perspektywnym projektu jest poprawa warunków życia mieszkańców województwa i podnoszenie jakości środowiska. Celami operacyjnymi są: upowszechnianie kultury ładu przestrzennego, kształtowanie postaw i świadomości społecznej mieszkańców województwa w zakresie kultury ładu przestrzennego oraz oddziaływanie na samorządy lokalne w kierunku zachowania i przywracania wartości przestrzeni.
- II. Przedmiot działalności. Wskazywana część „Młynów Kultury” może być wykorzystana do kształtowania kultury przestrzeni pod hasłem „Przestrzeń kultury – kultura przestrzeni”, służąc budowie

i wzmacnianiu społecznej wartości ładu przestrzennego. Operator projektu realizowałby aktywności na polach kultury, nowoczesnych technologii, innowacji społecznych, ochrony środowiska i edukacji, zintegrowane z działaniami dotyczącymi partycypacji społecznej i tożsamości regionalnej. Zakres merytoryczny aktywności obejmowałby skalę regionalną, ale ich efekty kierowane byłyby także do osób spoza województwa.

Potencjalne działania kulturotwórcze realizowane w „Przestrzeniach kultury”:

- popularyzatorskie (prasa, podręczniki, materiały luźne, telewizja, Internet, konferencje, prelekcje, seminaria, warsztaty, konkursy – np. Toruński Festiwal Architektury, prezentacja prac studentów uczelni województwa kujawsko-pomorskiego);
- naukowe (np. projekty dotyczące innowacji energetycznych);
- eksperckie (np. analizy społeczne, ekonomiczne i przestrzenne, m.in. monitoring ładu przestrzennego);
- szkoleniowe (np. kształcenie w zakresie planowania partycypacyjnego);
- edukacyjne (np. edukacja przestrzenna, architektoniczna, urbanistyczna, w ramach „interaktywnej platformy edukacyjnej kultury przestrzeni”);
- archiwizacyjne (np. digitalizacja zasobów archiwalnych opracowań urbanistycznych i starych map z obszaru województwa).

III. Forma organizacyjna. „Przestrzenia kultury” może zarządzać jednostka samorządowa lub organizacja pozarządowa nadzorowana przez samorząd (np. można powołać „Pracownię Integracji Działań Planistycznych, Kształtowania Ładu Przestrzennego i Tożsamości Lokalnej”). Działalność placówki opierałaby się na szerokim aliansie instytucji i osób kształtujących otoczenie społeczne, przyrodnicze i gospodarcze oraz współpracy regionalnych uczelni wyższych. Struktura organizacyjna i funkcjonalna mogłaby docelowo obejmować: 1) część kulturową – otwartą przestrzeń multimedialną (interaktywne: stół, tablice, ekrany); 2) laboratorium GIS (Centrum Zaawansowanych Analiz Przestrzennych – interaktywne tablice, drukarka 3D, ploter, skanery 3D (Lidar); 3) pracownię multimodalną – tworzone doraźnie w zależności od potrzeb; 4) część biurową; 5) salę spotkań; 6) zaplecze socjalne i magazynowe; 7) bibliotekę prac dyplomowych, czasopism specjalistycznych, opracowań urbanistyczno-architektonicznych, zbiorów multimedialnych itp.); 8) salę wielofunkcyjną z możliwością dzielenia na konferencje.

IV. Partnerzy i odbiorcy. Instytucja/operator projektu mógłby stać się uczestnikiem ogólnopolskiego Programu Edukacji Społecznej w zakresie ładu przestrzennego, przygotowywanego przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej. A. Kowalewski (2016) wymienia podmioty mogące realizować postulowany program: samorządy, organizacje pozarządowe, organizacje zawodów zaufania publicznego, uczelnie, jednostki badawcze, ruchy obywatelskie. Pilotażowy projekt w zakresie edukacji dzieci i młodzieży, partycypacji społecznej z wykorzystaniem Infostrady 2.0, GIS, tablic informacyjnych i platform edukacyjnych byłby przygotowaniem do wrażania nowego, zintegrowanego systemu zarządzania przestrzenią na poziomie regionalnym. Program pilotażowy mógłby być wspierany finansowo przez Ministerstwa: Rozwoju, Infrastruktury i Budownictwa, Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Edukacji, Szkolnictwa Wyższego i Nauki, a także przez WFOŚiGW i POIŚ. Użytkownikami miejsca i odbiorcami byłyby: dzieci i młodzież szkolna, studenci, pracownicy samorządów gminnych, mieszkańcy, inwestorzy instytucjonalni, planiści, architekci, urbaniści, specjaliści GIS i geoinformacji. Szczególny nacisk zostałby położony na współpracę instytucji regionalnych, zwłaszcza uczelni wyższych (UMK, UTP, UKW, WSB, WSG). Powstałaby sieć współpracy instytucji w zakresie ładu.

V. Geneza idei. Koncepcja powstała w ramach kompetencji Pełnomocnika Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego ds. Ładu Przestrzennego. Została oparta na wypracowanych, bądź będących w opracowaniu, dokumentach dotyczących ładu i polityki przestrzennej, m.in. „Stosowanie zasad

ładu przestrzennego w polityce województwa – propozycje dla RPO- Moduł RPO”, „Wnioski ze spotkań zespołu ds. ładu przestrzennego”, „Plan działań dotyczących ładu przestrzennego”, a także na wynikach dyskusji uczestników spotkań dotyczących samej idei.

VI. Uzasadnienie celowości przedsięwzięcia. Wstępnym i niezbędnym warunkiem ładu przestrzennego jako celu polityki przestrzennej jest zgoda społeczna na kontrolę procesów przestrzennych, a także szerokie poparcie społeczeństwa i liderów samorządowych dla polityki planowego rozwoju przestrzeni (Kowalewski 2016). Korzyści mądrego gospodarowania przestrzenią mają bardzo wymierną postać: społeczną, ekonomiczną i przyrodniczą. Zmiana postaw społecznych wymaga jednak długotrwałej pracy nad kształtowaniem świadomości i kultury wartości przestrzeni. „Przestrzenie kultury” stanowiłyby miejsce realizacji polityki przestrzennej województwa w zakresie ładu przestrzennego, formowania idei oraz propagowania kultury bytu w poszanowaniu wartości przestrzennych. Byłaby to przestrzeń spotkań, debat, działań edukacyjnych, wystaw, warsztatów i tworzenia nowych idei.



Ryc. 134. Multimedialne wnętrza Centrum Gaudiego w Reus (Katalonia, Hiszpania)

2.4.6. Warstwa geoportalu „ład przestrzenny” jako narzędzie partycypacji społecznej, wspomagające kształtowanie ładu przestrzennego

Geoportal jest to internetowy portal mapowy, który pozwala na wizualizację i udostępnianie danych o charakterze przestrzennym. Narzędzie to umożliwia w głównej mierze na korzystanie z usług wyszukiwania, przeglądania, pobierania i przekształcania danych przestrzennych. Ze względu na swoje szerokie możliwości portale tego typu mają coraz szersze zastosowanie w wielu branżach, dla których informacja przestrzenna jest niezbędnym źródłem informacji. Jedną z pierwszych branż, które wykorzystały potencjał geoportali jest administracja elektroniczna zwana e-administracją. Połączenie zastosowań technologii informacyjno-komunikacyjnych z równoczesnymi zmianami organizacyjnymi w administracji publicznej może skutkować usprawnieniem usług publicznych oraz silniejszym wsparciem programów tworzonych przez administrację publiczną.

Powstanie tego typu portalu umożliwi zniwelowanie takiego stanu (sytuacji), jaka jest obecnie powszechna w Polsce, czyli że zasoby informacyjne państwa są zamknięte dla obywateli, gromadzone dane

nie są ponownie wykorzystywane, zarządzanie zasobami informatycznymi jest rozproszone i zdecentralizowane. Dodatkowo te same informacje gromadzone są równolegle i powielane, a fundusze na informatyzację wydatkowane są nieracjonalnie i nieefektywnie. Mają temu pomóc działania Ministerstwa Cyfryzacji, które w ramach odzyskania kontroli nad procesem informatyzacji przyjęło nowy program zintegrowanej informatyzacji państwa. Inicjatywa ta zakłada centralizację zarządzania infrastrukturą teleinformatyczną oraz integrację zasobów, które są w posiadaniu państwa. Celem państwa jest to, by jego obywatele i przedsiębiorcy mieli możliwość załatwienia niemal każdej czynności administracyjnej w dogodnej dla siebie porze, bez konieczności wielokrotnego wypełniania druków i wychodzenia z domu. Królujący jak do tej pory stan nieładu w tym zakresie spowodowany jest brakiem spójnej i przemyślanej strategii informatyzacji państwa, które skutkują ograniczeniami dla obywateli, biznesu i administracji.

Innowacyjne narzędzia partycypacji są obecnie możliwe. W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego skumulowane działania doprowadziły do utworzenia „Geoportalu Województwa” w ramach projektu „Infostrada Kujaw i Pomorza”. Obecnie realizowany jest kolejny etap zintegrowanego projektu „Infostrada 2.0”, w którym istnieje szansa na stworzenie platformy wymiany informacji i utworzenie Portalu „Przyjazna Przestrzeń”, którego wstępna koncepcja powstała kilka lat wcześniej. Obecnie platforma ta jest przewidywana do realizacji w ramach jednego z projektów Infostrada 2.0 („Propozycje wykonania różnych dodatkowych analiz, ekspertyz oraz projektów”).

Jakim narzędziem są geoportale?

Powstanie portalu mapowego jest pierwszym produkcyjnym etapem realizacji projektu sieciowego. Najpierw należy utworzyć koncepcję, określić założenia merytoryczne oraz założenia wykonawcze. Samo powstanie geoportalu o określonej tematyce musi być oparte na jego potencjalnych odbiorcach i ich zainteresowaniach. Opierając się na odbiorcach, należy również dbać o jego rozwój tematyczny i technologiczny, promocję oraz monitoring, tak aby inwestycja miała swego rodzaju „ciągłość trwania”. Monitoring portalu powinien być prowadzony nie tylko na podstawie opinii administratorów nim zarządzających, lecz również w oparciu o sugestie i uwagi jego użytkowników. Często są to osoby z branży, które mają wiele pomysłów i wiedzy w temacie udoskonalenia, np. technologicznych.

Geoportale są to narzędzia, które mają możliwości przedstawiania danych przestrzennych zarówno dla zamkniętego grona użytkowników (z użyciem zabezpieczeń identyfikacyjnych) lub powszechnie dostępnych za pomocą przeglądarki internetowej. Na wielu powstałych dotychczas geoportalach funkcjonują paski narzędziowe (tzw. paski) stosowane powszechnie lub też wzbogacone o narzędzia specjalistyczne w zależności od branży i zastosowania geoportalu. Paski narzędziowe są jednym z kluczowych elementów portalu, gdyż zwiększają możliwości użyteczne geoportalu. Dlatego geoportale mogą służyć do pozyskiwania, przetwarzania, analizowania, wizualizacji i udostępniania danych.

Przykłady zastosowań geoportali

Głównie w odniesieniu do dyrektywy INSPIRE (Infrastructure for Spatial Information in Europe) zaczęły powstawać pierwsze geoportale w branży administracji publicznej w Polsce. Do tej pory powstało ich wiele, lecz do najważniejszych o charakterze ponadregionalnym należą: geoportal.gov.pl, geoportal.nid.pl, geoserwis.gdos.gov.pl, geoportal.kzgw.gov.pl i bdl.lasy.gov.pl.

Głównym zadaniem krajowego portalu internetowego geoportal.gov.pl jest udostępnianie administracji publicznej obywatelom i inwestorom informacji przestrzennej, pozyskiwanych bezpośrednio z urzędowych rejestrów. Główną rolą geoportalu jest prezentacja danych przestrzennych, działek ewidencyjnych, budynków, adresów i ortofotomapy. Portal geoserwis.gdos.gov.pl dostarcza pełnych informacji na temat środowiska przyrodniczego dla obszaru Polski. Geoserwer posiada zestaw narzędzi umożliwiających przegląd danych dotyczących przyrody, który jest powiązany z danymi referencyjnymi pochodzącymi z krajowych zasobów geodezyjnych i kartograficznych udostępnianych m.in. przez Centralny Ośrodek Geodezji i Kartografii.

Geoportalem jako narzędziem udostępniania danych posługują się Lasy Państwowe – bd.lasy.gov.pl. System Informatyczny Lasów Państwowych funkcjonując od 1997 r. wspomaga zarządzanie w państwowym gospodarstwie leśnym. W jego skład wchodzi: system aplikacji, system bazodanowy, procedury generowania, przetwarzania i archiwizowania danych, procedury przesyłania danych pomiędzy bazami, procedury agregacji danych i przesyłania do jednostki nadrzędnej, zestaw standardowych analiz i raportów, narzędzia do tworzenia raportów przez użytkowników, system ochrony danych.

Przygotowanie warstw celem załączenia ich do geoportalu

Wszystkie dane przestrzenne, które powstały w ramach programu Ładu Przestrzennego, a które mają się znaleźć w geoportalu powinny zostać napisane w dwóch formatach: shapefile (*.shp) oraz GeoTIFF (*.tiff).

W formacie shapefile będą powstawać dane wektorowe, które będzie można przedstawić swobodnie na geoportalu. Są to trzy rodzaje danych wektorowych, tj.: obiekty punktowe, obiekty liniowe oraz obiekty powierzchniowe. Przy dołączaniu do bazy danych geoportalu należy pamiętać, aby dołączyć przynajmniej trzy najważniejsze pliki składające się na daną warstwę wektorową shapefile, tj.:

- .shp – zawierający informację o geometrii obiektów (kształcie),
- .shx – plik z indeksem,
- .dbf – zawierający informację o dodatkowych atrybutach pliku.

W formacie GeoTIFF będą zapisywane dane rastrowe, czyli gotowe mapy, które będą zapisane w układzie współrzędnych. Dane te mogą być zapisane w dwóch rodzajach formatów:

- plik TIFF (*.tif) z zapisaną georeferencją wewnątrz pliku (binarnie),
- plik TIFF (*.tif) + wordfile (*.tfw) z georeferencją zapisaną w dodatkowym pliku tekstowym.

Do geoportali można dołączać już gotowe bazy danych wraz ze specjalnymi strukturami, np. ArcSDE oraz bazy danych przestrzennych, np. PostGIS, Oracle Spatial and Graph, SpatiaLite. Przykładowa baza danych przestrzennych PostGIS jest to rozszerzenie relacyjno-obiektowej bazy danych PostgreSQL, dodające możliwość zapisywania danych geograficznych wprost do bazy danych zgodnie ze specyfikacją OpenGIS Simple Features dla profilu SQL. Pliki powstające w formatach shapefile i GeoTIFF mogą być przygotowane bez jakichkolwiek obaw o ich poprawność i wprowadzenie do geoportalu. Ważny jednak jest układ współrzędnych, w którym są one zapisane. Taki sam układ musi działać w portalu mapowym oraz być przypisany pozostałym warstwom już w nim funkcjonującym. Wspólny układ współrzędnych pozwoli na dokładną analizę przestrzeni przez użytkownika, bez obaw, że którakolwiek z warstw się nie wyświetla. Z kolei bazy danych przestrzennych powinny być wcześniej omówione przez osobę tworzącą geoportal.

Wartą omówienia kwestią jest również dołączenie do geoportalu warstw WMS, WFS i WCS pobieranych z innych portali mapowych, takich jak np. ortofotomapa z geoportal.gov.pl:

- WMS – (Web Map Service) – standard przesyłania map w postaci rastrow (np. *.jpg, *.png). Do takich map należą mapy topograficzne, ortofotomapa (geoportal.gov.pl), mapy google maps, mapy z portalu bing i wiele innych;
- WFS (Web Feature Service) – standard przesyłania danych wektorowych w postaci GML;
- WCS (Web Coverage Service) – standard przesyłania danych o pokryciu terenu.

Z reguły do już istniejącego geoportalu wystarczy dostarczyć link WMS osobie, która nim zarządza. Należy również wspomnieć, że niekiedy potrzebne są pliki shapefile lub też GeoTIFF, które pełnią rolę maki. Potrzebne są one do „zasłonięcia” obszarów, które nie są objęte opracowaniem, a mają być niewidoczne przy przeglądaniu geoportalu. Nie jest to jednakże wymagane, gdyż niektóre geoportale pokazują wszystkie dane objęte zasięgiem poza granice opracowania, np. przy użyciu ortofotomapy za pomocą WMS.

Korzyści z udostępniania danych przestrzennych za pomocą geoportalu

Jedną z głównych korzyści umieszczenia opracowań kartograficznych dotyczących ładu przestrzennego w geoportalu jest przede wszystkim udostępnienie tych danych wszystkim zainteresowanym użytkownikom poprzez przeglądarkę internetową. Są to architekci, urbaniści, planiści, urzędnicy wszelkiej specjalizacji, naukowcy oraz przede wszystkim społeczeństwo. Ta ostatnia grupa, niemająca dostępu do informacji w formie papierowej, lecz mająca dostęp do geoportalu, może mieć wiele uwag i zastrzeżeń względem dzisiejszego funkcjonowania przestrzeni w miejscu ich przebywania (miejsce pracy lub miejsce zamieszkania). Warto więc zbudować prostą ścieżkę odbierania informacji od użytkowników, tak aby mieć zarówno informacje co do treści, jak i lokalizacji miejsca (obiektu), do którego użytkownik ma uwagi lub zastrzeżenia. Zbudowanie zbyt skomplikowanych metod zgłaszania uwag zniechęca osoby, które na co dzień rzadko używają sprzętu komputerowego. Kolejną korzyścią zestawienia danych przestrzennych w geoportalu jest ich zgromadzenie w jednym miejscu, przez co można stworzyć najbardziej aktualny obraz ładu przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego. Dodanie narzędzi pomiarowych i informacyjnych, które pozwoliłyby na pozyskiwanie informacji o przestrzeni i obiektach w niej funkcjonujących, pomoże w ustalaniu faktów i przeprowadzaniu analiz przez tzw. osoby decyzyjne, które mają znaczny wpływ na kształtowanie się przestrzeni w regionie. Są to głównie architekci, urbaniści, planiści, urzędnicy specjalizujący się w różnych dziedzinach administracji publicznej. Ukazanie stanu dzisiejszego ładu przestrzennego oraz jego szans i zagrożeń pozwoli na podejmowanie decyzji planistycznych i lokalizacyjnych. Dalsze wprowadzanie danych w poszczególnych tematach pozwoli na monitoring zmian przestrzennych i chronologicznych, co umożliwi kontrolę kształtowania się ładu przestrzennego w województwie w skali regionalnej i lokalnej.

Infostrada Kujaw i Pomorza

Niedawno powstały System Informacji Przestrzennej pn. „Infostrada Kujaw i Pomorza” zawiera m.in. dane o miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, decyzje o warunkach zabudowy i decyzje celu publicznego. Są to najważniejsze decyzje związane z tematyką planowania przestrzennego, które zawierają nie tylko informacje o planie bądź inwestycji, lecz również posiadają lokalizację geograficzną. Lokalizacja takiej informacji wskazywana jest za pomocą obszaru (miejscowy plan, studium) bądź działki (-ek).

Infostrada to w pojęciu ogólnym wizja globalnej sieci komunikacyjnej integrującej internet, sieć kablową oraz inne środki przekazu informacji w ramach rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Pojęcie to zostało spopularyzowane w latach 90., głównie w Stanach Zjednoczonych. Należy podkreślić, że pojęcie Infostrady po raz pierwszy pojawiło się w Polsce na początku lat 70. jako wynik pracy polskiego informatyka Andrzeja Targowskiego (1980). Projekt Infostrady Kujaw i Pomorza (IKiP) jest odzwierciedleniem tego ogólnościowego pojęcia, którego najważniejszą cechą jest możliwość szybkiego i skutecznego przesyłu informacji w administracji publicznej województwa. Z racji blisko 150 jednostek biorących udział w projekcie, należy podkreślić znaczenie kujawsko-pomorskiego SIP-u oraz fakt, iż pojęcie to w tym przypadku dopasowane jest poprawnie.

Głównym założeniem projektu Infostrady (IKiP) była budowa bazy danych, infrastruktury technicznej, aplikacyjnej i kadrowej, która utworzyłaby m.in. multifunkcyjny SIP dla administracji jednostek samorządu terytorialnego województwa kujawsko-pomorskiego. System Informacji Przestrzennej województwa składa się z gminnych oraz powiatowych rejestrów i ewidencji. Podstawowym założeniem SIP-u był pełny dostęp do aktualnych danych oraz zapewnienie przepływu informacji pomiędzy jednostkami. Wynika z tego utworzona sieć współpracy rozproszonych dostawców danych i analiz przestrzennych oraz użytkowników, takich jak: administracja samorządowa wszystkich szczebli województwa kujawsko-pomorskiego wraz z jednostkami organizacyjnymi, administracją rządową województwa wraz ze służbami zespolonymi, instytucjami naukowymi, których działalność obejmuje region kujawsko-pomorski. W sieci tej partycypują także grupy zawodowe, w tym m.in.: geodeci, planiści, deweloperzy, architekci, urbaniści, zarządcy nieruchomości oraz – co z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego jest najważniejsze – przedsiębiorcy i potencjalni inwestorzy.

Użytkowników korzystających z aplikacji funkcjonujących w Infostradzie można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej należy zaliczyć osoby, które posiadają konta użytkowników. Mają one dostęp do aplikacji wskazanych przez administratora oprogramowania. Użytkownik może korzystać z aplikacji na dwa sposoby. Pierwszy to możliwość edycji, czyli dodawanie, edytowanie, usuwanie, np. wydanych decyzji lub miejscowych planów zagospodarowania. W drugim przypadku jest to możliwość podglądu, czyli dostęp do informacji danych zapisanych w aplikacjach bez możliwości ich naruszania, wtedy też dane te są bezpieczne. Przykładowo użytkownik mający dostęp do aplikacji planowania przestrzennego chce mieć dostęp do informacji zawartych w decyzjach środowiskowych, wtedy też uzyskuje dostęp do aplikacji, nie potrzebując przy tym opcji edycyjnych. Do użytkowników należących do opisywanej grupy należy zaliczyć: pracowników urzędów, w których wydawane są poszczególne dokumenty, pracowników innych jednostek administracji publicznej, informatycy jako administratorzy, koordynatorzy projektów, jednostki państwowe. Wymienione funkcje oprogramowania dostępne są w tzw. formie back-office (bez udostępniania danych poza system urzędu). Podsystem back-office jest odpowiedzialny za prowadzenie rejestrów publicznych, prezentowanie danych przestrzennych w intranetowym (wewnętrznym) geoportalu oraz służy jako baza danych dla zewnętrznego geoportalu (podsystem front-office). Należy również podkreślić, że osoby korzystające z podsystemu back-office, mają dostęp zarówno do danych o charakterze publicznym, jak i niejawnym, chodzi tu głównie o dane osobowe, których treść na różne sposoby może zostać wykorzystana w sposób bezprawny.

Do drugiej grupy użytkowników należy zaliczyć wszystkie osoby korzystające z geoportalu zewnętrznego, udostępnionego w formie strony internetowej. Użytkownik ma dostęp do wszystkich udostępnionych danych z odniesieniem przestrzennym. Poprzez podstawowe narzędzia geoportalu użytkownik może uzyskać informacje o obiekcie, czy też dokonywać pomiarów. W geoportalu udostępnione są również miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego z możliwością podglądu załącznika graficznego planu oraz jego treści, jak również poszczególne decyzje o warunkach zabudowy i lokalizacji inwestycji celu publicznego. Aktualnie użytkownicy bez konta w systemie nie mają podglądu do poszczególnych

rejestrów i ewidencji. Podsystem front-office jest ograniczony do geoportalu zewnętrznego, nie posiadając jak na razie narzędzi do wprowadzania informacji tekstowych i przestrzennych (w postaci wektorowej jak i rastrowej). Niestety nie ma do tej pory żadnego rejestru służącego użytkownikom podsystemu front-office. Narzędzia takie są dostępne w podsystemie back-office, więc koncepcja stworzenia aplikacji ładu przestrzennego jest jak najbardziej możliwa do wykonania.

Koncepcja struktury rejestru pn. „Ład przestrzenny”

W ramach Infostrady Kujaw i Pomorza funkcjonuje moduł aplikacji, pn. Planowanie przestrzenne, który zawiera rejestry planów zagospodarowania, decyzji o warunkach zabudowy, decyzje o inwestycji celu publicznego oraz geoportal wewnętrzny. Moduł nie jest udostępniony do powszechnego wglądu z wyjątkiem osób posiadających konto użytkownika systemu, osób, które mają zainstalowany serwer w danej jednostce. Dlatego rejestr ładu przestrzennego, dostępny dla wielu użytkowników, w tym dla specjalistów z branży, powinien być dostępny jako narzędzie w podsystemie front-office, czyli geoportalu zewnętrznego. Można też zrobić aplikację w podsystemie back-office, lecz wiązałoby się to z instalacją dodatkowego oprogramowania umożliwiającego bezpieczny dostęp do rejestru (tzw. VPN – Virtual Private Network), przy zaangażowaniu informatyków i tworzeniu kont dla użytkowników niezwiązanych z daną jednostką administracji publicznej.

Najlepszym rozwiązaniem byłaby możliwość utworzenia aplikacji ładu przestrzennego w postaci rejestru jako podzakładka na stronie geoportalu Infostrady Kujaw i Pomorza. Rejestr ten widniałby jako tabela interaktywna z opcją podglądu na geoportal. Po naciśnięciu na tę opcję pojawiłaby się dodatkowa strona geoportalu z przybliżeniem lokalizacji wskazanej przez użytkownika. Dane w rejestrze mogły być edytowane jedynie przez użytkowników, którzy je wprowadzili (należałoby dodać możliwość dodawania kont dla użytkowników systemu front-office) oraz administratora, który stwierdzałby, czy informacje wprowadzone przez użytkowników są poprawne i dotyczą tematu.

Na stronie mapowej geoportalu powinny pojawić się następujące narzędzia (nazwy są przykładowe):

- rysuj punkt – narzędzie to pozwalałoby na dodanie punktu w danej lokalizacji mapy (pojedyncze kliknięcie myszy komputerowej), po którego naciśnięciu powinno pojawić się okno służące do wprowadzania danych;
- rysuj linię – narzędzie to pozwalałoby na tworzenie obiektów liniowych w danej lokalizacji mapy (rysowanie lewym przyciskiem myszy komputerowej, zakończenie rysowania po naciśnięciu prawego przycisku), po którego naciśnięciu powinno pojawić się okno służące do wprowadzania danych;
- rysuj obszar – narzędzie to pozwalałoby na dodawanie obiektów poligonowych w danej lokalizacji mapy (rysowanie lewym przyciskiem myszy komputerowej, zakończenie rysowania po naciśnięciu prawego przycisku), po którego naciśnięciu powinna pojawić okno służące do wprowadzania danych.

W oknie, które pokazuje się po zakończeniu etapu rysowania trzema wskazanymi typami geometrii, powinny pojawić się następujące pola: kategoria (miejscowy plan zagospodarowania, studium, decyzja o warunkach zabudowy i decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego), temat (pole dowolne z ograniczoną liczbą znaków), uwagi (nazwa pola ogólna, w której zawrzeć można treść dotyczącą rozwiązań, zastrzeżeń, zapytań i wielu innych; pole to również powinno mieć ograniczoną liczbę znaków, tak aby były to konkretne uwagi), załączniki (możliwości dołączania przynajmniej takich formatów jak .docx, .pdf, plików wektorowych np. shapefile, czy plików CAD-owskich oraz rastrów; dla dobrego funkcjonowania systemu, należałoby również wprowadzić ograniczenia pojemności pliku). Po naciśnięciu przycisku „zapisz” dana uwaga powinna być zapisana w wyżej opisywanym rejestrze „Ład przestrzenny”.

Aplikacja ładu przestrzennego powinna być przeznaczona dla wszystkich – zarówno dla specjalistów, jak i mieszkańców, którzy mają uwagi do projektowanych lub istniejących planów zagospodaro-

wania przestrzennego. Aplikacja powinna również funkcjonować w module planowania przestrzennego każdej jednostki, która takowy prowadzi. Mogą to być uwagi do udostępnianych planów zagospodarowania w fazie projektowania, co może być formą zgłaszania uwag do projektu miejscowego planu bądź studium. Obowiązkiem urzędnika zajmującego się planami zagospodarowania byłoby sprawdzenie i prowadzenie takiego rejestru w swojej jednostce.

Propozycje do projektu Infostrada 2.0

Przedstawiona w poprzednim rozdziale, pn. Koncepcja struktury rejestru pn. „Ład przestrzenny”, jest jedną z możliwości, na zasadzie prostej interakcji udziału każdego obywatela w kształtowaniu przestrzeni. Może to być jeden z elementów innowacyjnego narzędzia partycypacji społecznej. W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego skumulowane działania doprowadziły do utworzenia „Geoportalu Wojewódzkiego” w ramach projektu Infostrada Kujaw i Pomorza. Obecnie realizowany jest kolejny etap projektu pod nazwą Infostrada 2.0., gdzie istnieje możliwość zbudowania zintegrowanej inteligentnej płaszczyzny wymiany informacji, pn. Przyjazna Przestrzeń Kujaw i Pomorza.

Zasięg działania będzie obejmować teren województwa, stopniowo uszczegółowiany i wzbogacany o nowe funkcje portalu. Dotyczyć będzie wydarzeń w regionie i dodatkowo poza nim, w kraju i zagranicą, problematyki przestrzennej, urbanistyczno-architektonicznej, zmian legislacyjnych, edukacji, promocji i konkursów architektonicznych z szerokim wykorzystaniem narzędzi multimedialnych. Aplikacje multimedialne będą stanowić nie tylko atrakcyjną dla młodego pokolenia formę przekazu, ale również pozwolą na precyzyjne przedstawianie wizualizacji wariantowych, rozwiązań planistycznych, umożliwiających aktywną partycypację. Przyjazna Przestrzeń będzie stanowiła swoiste archiwum zdigitalizowanych opracowań graficznych i katalogów, zawierających udostępnione materiały, umożliwiające wirtualne analizy.

2.5. Propozycje zmian regulacji prawnych kształtujących ład przestrzenny

Wśród specjalistów z zakresu planowania i gospodarki przestrzennej, architektów-urbanistów oraz osób żywo zainteresowanych stanem przestrzeni w Polsce panuje zgoda co do konieczności zmiany prawa kształtującego przestrzeń. W pierwszej kolejności należy zaproponować wprowadzenie kompleksowej regulacji dotyczącej planowania przestrzennego w jednym akcie prawnym. Jednakże prace legislacyjne powinny zmierzać nie do połączenia regulacji dotyczących planowania przestrzennego z procesem budowlanym, lecz, wzorem państw zachodnich, integrację planowania przestrzennego z planowaniem środowiskowym, co pozwoliłoby na prawidłową ekspozycję znaczenia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.

Ponadto należy postulować powiązanie planowania przestrzennego i sektorowego. Takie rozwiązanie byłoby szczególnie przydatne na poziomie lokalnym. Integrowanie planowania przestrzennego z innymi dokumentami strategicznymi wymaga zmian prawnych, a także zmian w sposobie pracy urzędów, w szczególności odejścia od struktury sektorowej w kierunku szerokiego spektrum działań nakierowanych na realizację celów. W Raporcie OECD pt.: *Governance of Land Use in Poland, The Case of Lodz*

(OECD, 2016, s. 22–23) wskazano na korzyści związane ze ścisłym powiązaniem planów sektorowych z planowaniem przestrzennym: zwiększenie efektywności działań i przyspieszenie osiągania celów.

Należy również postulować likwidację tzw. specustaw i włączenie inwestycji objętej ich zakresem do ogólnego planowania przestrzennego. Specjalne ustawy dotyczące określonych inwestycji infrastrukturalnych mają swoją pozytywną stronę, jaką jest niewątpliwie przyspieszenie procesu inwestycyjnego, czasami wręcz w ogóle umożliwienie jego realizacji. Staje się to jednak z pominięciem aktów planowania przestrzennego, co w konsekwencji może wywoływać inne negatywne efekty w postaci niedostatecznego uwzględnienia istniejących potrzeb społeczności lokalnych, planów rozwoju gmin czy też uwarunkowań społecznych i przestrzennych. Celem zmian systemowych powinno być ograniczenie stosowania rozwiązań specjalnych do najważniejszych inwestycji o znaczeniu krajowym, a w dalszej perspektywie ich likwidacja i włączenie do standardowego systemu planowania (OECD, 2016, s. 25).

Zdecydowanie należy rozważyć możliwość zwiększenia roli planowania przestrzennego na poziomie województwa i kraju. W chwili obecnej, co już zostało podniesione wcześniej, brak jest wystarczającego przełożenia planowania w skali ponadgminnej na planowanie lokalne, gminne. Wydaje się, że wzmocnienie roli planu zagospodarowania przestrzennego województwa w postaci umieszczenia w nim większej niż dotychczas liczby zagadnień środowiskowych i ochrony krajobrazu nie naruszałoby zasady pomocniczości z tego względu, że skuteczne rozwiązanie tych kwestii może nastąpić na poziomie ponadlokalnym. Zakres rekomendacji i wniosków wynikających z audytu krajobrazowego powinien być doprecyzowany, a ich nieuwzględnienie na poziomie lokalnym zagrożone sankcjami dla gmin.

Należałoby również przyrzeć się możliwości rozdzielenia prawa własności nieruchomości grunтовой od prawa jej zabudowy, a także roszczeniom odszkodowawczym właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości powstałymi wskutek uchwalenia lub zmiany planu. Kwestie te jednak wymagałyby pogłębionej analizy specjalistów od prawa konstytucyjnego i cywilnego i przekraczają zakres niniejszego opracowania.

Likwidacji powinna ulec decyzja o warunkach zabudowy w jej obecnym kształcie. Należałoby albo w ogóle zrezygnować z tej instytucji, zastępując ją krajowymi przepisami urbanistycznymi, np. w wersji zbliżonej do tej zaproponowanej w Kodeksie urbanistyczno-budowlanym, albo dokonać jej dogłębnej przebudowy, w szczególności w zakresie zasady dobrego sąsiedztwa. Jeżeli instytucja decyzji o warunkach zabudowy miałaby pozostać w systemie prawnym, to należy wprowadzić wyraźny zapis ustawowy nakazujący związanie w procesie jej wydawania ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, na wzór relacji studium – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Ze względu na wysokie koszty sporządzenia planu należy wprowadzić mechanizmy zwiększenia wpływów budżetów gminnych, które mogłyby zostać przeznaczone na te właśnie cele. Za wadę procesu tworzenia planów miejscowych należy uznać również sposób informowania społeczeństwa o procedurze przystąpienia do sporządzenia zmiany planu. Właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości objętej projektem planu miejscowego powinni być dodatkowo zawiadamiani, choć niekoniecznie listem poleconym. Ponadto należy rozważyć zasadność procedur środowiskowych w każdym przypadku, gdy plan jest uchwalany, a także znieść przedawnienie poboru jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, określonej w art. 36 ust. 4.

Należy również rozważyć uelastycznienie procedury zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W chwili obecnej zmiana studium następuje w takim trybie, w jakim jest ono uchwalane.

Istnieje potrzeba wprowadzenia w szerszym zakresie rozwiązań przyjętych w art. 37i ustawy o rewitalizacji, dotyczących nałożenia dodatkowych obowiązków na inwestora w postaci budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających w postaci infrastruktury

tury technicznej, społecznej lub lokali mieszkalnych. Inwestor zobowiązuje się do realizacji inwestycji uzupełniających, zawierając z gminą umowę urbanistyczną, w której określa się w szczególności, zgodnie z miejscowym planem rewitalizacji, zakres, specyfikację techniczną i termin wykonania niezbędnych robót budowlanych oraz termin przekazania gminie wybudowanych obiektów lub urządzeń. Umowa urbanistyczna może przewidywać etapowanie wykonywania robót budowlanych oraz spełniania innych warunków w niej określonych. Zawarcie umowy urbanistycznej stanowi warunek uzyskania pozwolenia na budowę dla inwestycji głównej lub jej części. Nieodpłatne przekazanie na rzecz gminy zrealizowanej inwestycji uzupełniającej, a w przypadku gdy stanowi ona część obiektu budowlanego, zakończenie robót budowlanych dotyczących inwestycji uzupełniającej, stanowi warunek przystąpienia do użytkowania obiektów budowlanych stanowiących inwestycję główną. Rozwiązanie to jest stosowane w państwach zachodnich nie tylko wobec obszarów rewitalizowanych. W naszym systemie prawnym mogłoby ono posłużyć do realizacji różnego rodzaju inwestycji, nie tylko *stricte* budowlanych, ale także tych związanych z przywróceniem ładu przestrzennego lub ochroną krajobrazu.

Ponadto należy zwiększyć zakres współpracy międzygminnej w zakresie planowania przestrzennego poprzez wprowadzenie obowiązkowych form współpracy, wyraźne określenie ich zakresu oraz wprowadzenie wymiernych korzyści z tytułu współpracy, np. w postaci adekwatnych zachęt finansowych.

Koniecznością jest ograniczenie władztwa planistycznego gminy w zakresie wyznaczania terenów ekspansji urbanistycznej, przede wszystkim w aspekcie ilościowym (Kiełpiński 2011). Dodatkowo pewne rekomendacje działań legislacyjnych zostały sformułowane w konkluzjach Polskiej Polityki Architektonicznej, m.in. uznanie ładu przestrzennego za dobro publiczne i niezbędny warunek zrównoważonego rozwoju.

Jako część zmian systemowych gospodarki przestrzennej należałoby podjąć dyskusję na temat wprowadzenia w Polsce rzeczywistego katastru podatkowego, operującego podatkiem *ad valorem*. Rezultatem przyjęcia publicznie dostępnego rejestru katastralnego musiałoby być ujawnienie faktycznych właścicieli i stanu ich posiadania, co uczyniłoby czytelnymi kwestie własnościowe w Polsce. Wiązałoby się to z koniecznością uregulowania spraw repriwatyzyacyjnych i odszkodowawczych. Opodatkowanie wartości wszystkich nieruchomości przyczyniłoby się także do wzrostu dochodów budżetu państwa. System katastralny spowodowałby nadanie i ujawnienie rzeczywistych wartości gruntów i budynków, powodując ograniczenie spekulacyjnych praktyk handlu ziemią. Przestrzeń miałaby swoją cenę, co wymusiłoby racjonalne nią gospodarowanie, ekonomicznie uzasadnione zachowania samorządów, właścicieli oraz inwestorów.

2.5.1. Najważniejsze założenia systemu kształtowania przestrzeni, zawarte w projekcie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego

Projekt ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany realizuje cel 6 Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (2011) – „Przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego”. Za główne problemy przestrzenne autorzy projektu uznali chaotyczną suburbanizację i jej konsekwencje oraz niską jakość planowania przestrzennego. Cele główne kodeksu określono w następujący sposób⁸⁴: – skrócenie i usprawnienie procesu inwestycyjno-budowlanego; – zapewnienie efektywnego gospodarowania prze-

⁸⁴ http://mib.gov.pl/2-514324a4ec938-1797355-p_1.htm, dostęp: 20.04.2017 r.

strzeżeń; – wzmocnienie partycypacji społecznej w podejmowaniu rozstrzygnięć przestrzennych; – efektywny i transparentny proces lokalizacji i realizacji inwestycji publicznych.

Zawarte w projekcie Kodeksu sformułowania określają podstawy prawne kształtowania przestrzeni i wskazują podstawowe instrumenty polityki przestrzennej. Przytoczone dalej stwierdzenia stanowią jednocześnie zestaw rekomendacji dotyczących kształtowania ładu przestrzennego, kierowany do ustawodawcy:

1. Przestrzeń jest dobrem wspólnym, podlegającym ochronie prawnej.
2. Ochronie prawnej podlegają w szczególności ład przestrzenny, walory przestrzenne urbanistyki i architektury; walory krajobrazowe przestrzeni; środowisko; dziedzictwo kulturowe, zabytki i dobra kultury współczesnej; życie i zdrowie oraz bezpieczeństwo ludzi i mienia.
3. Gospodarowanie przestrzenią następuje na podstawie i w granicach ustaw oraz aktów planowania przestrzennego.
4. Ustawy oraz akty planowania przestrzennego określają status nieruchomości.
5. Inwestor ma prawo dostępu do niezbędnej infrastruktury technicznej w obszarze urbanizacji.
6. Poza obszarami urbanizacji koszty infrastruktury obciążają inwestora.
7. Obszar urbanizacji (obszar zabudowany i obszar rozwoju zabudowy) oraz obszar o ograniczonej zabudowie gmina wyznacza w studium.
8. Inwestycje celu publicznego lokalizuje się na nieruchomościach stanowiących własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych podmiotów publicznych.
9. Organy administracji ważą sprzeczne interesy, zobowiązane do poprzedzenia działań władczych negocjacjami.
10. Każdy, w tym inwestor, ma prawo do ochrony interesu prawnego w związku z realizacją inwestycji, w granicach i na zasadach określonych w Kodeksie.
11. Działalność inwestycyjna jest jawna.
12. Zmiana przeznaczenia terenu oraz realizacja inwestycji może nastąpić na zasadach określonych przepisami prawa.
13. Gmina samodzielnie gospodaruje przestrzenią na swoim obszarze i z tego tytułu może ustalać przeznaczenie terenu.
14. Kształtując politykę przestrzenną, organy gminy dokonują ocen i prowadzą studia mające na celu określenie podstawowych problemów społecznych, w tym potrzeb mieszkaniowych, wymogów rynku pracy, komunikacji.
15. Ustalanie przeznaczenia terenu oraz określenie sposobu jego zagospodarowania następuje w miejscowym planie. Na obszarach, na których nie obowiązuje plan miejscowy, realizację inwestycji dopuszcza się na zasadach określonych w Kodeksie (ogólny porządek przestrzenny).
16. Uchwalanie planów miejscowych jest fakultatywne, z wyjątkiem przypadków określonych w Kodeksie.
17. Gmina sporządzając plan miejscowy, jest związana ustaleniami studium.
18. Kodeks określa rodzaje inwestycji, których lokalizację ustala się wyłącznie na podstawie ustaleń planu miejscowego.
19. Tereny niezabudowane mogą być przeznaczane pod zabudowę w przypadku niedoboru obszarów zabudowanych. Gmina przeciwdziała zjawisku rozpraszania zabudowy.
20. Niedopuszczalne jest projektowanie zagospodarowania przestrzeni w oderwaniu od skutków ekonomicznych, jakie działanie to wywoła.
21. Nie można planować i realizować zespołów obiektów budowlanych bez zapewnienia niezbędnej infrastruktury technicznej i społecznej.

22. Każdy ma prawo do realizacji inwestycji na terenie, do którego ma tytuł prawny, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa.
23. Budowa, za wyjątkiem przypadków określonych w Kodeksie, wymaga uzyskania zgody budowlanej.

2.5.2. Dylematy i oczekiwania ekspertów oraz praktyków wobec projektowanej ustawy – Kodeks urbanistyczno-budowlany

Projekt zmian prawa planowania i budowlanego niesie wiele pytań i wątpliwości, które powinny zostać rozstrzygnięte przed wprowadzeniem nowego prawa w życie. Poniżej zostały sformułowane dylematy związane z projektem ustawy – Kodeks urbanistyczno-budowlany, zawarte w projekcie stanowiska marszałków województw, a także – w ramach procedury opiniowania KUB – uwagi szczegółowe samorządów województw (marszałkowskich służb planistycznych), przekazane do Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa.

Każde podejście do systemowego rozwiązania nawarstwiających się od lat problemów przestrzennych może rodzić nadmierne oczekiwania środowiska planistów, urbanistów, architektów i samorządowców, wywołując wiele emocji i uzasadnionych uwag oraz wątpliwości. Postulaty planistów regionalnych dotyczące wzmocnienia instrumentów zarządzania przestrzenią zostały wyartykułowane po raz pierwszy w sposób uzgodniony przez przedstawicieli wszystkich województw w 2013 r. poprzez stanowisko Konwentu Marszałków i powołanie Zespołu Ekspertckiego ds. Polityki Przestrzennej przy Konwencie Marszałków Województw RP (ZEPP). Postulaty te znajdują swoje odzwierciedlenie w wielu miejscach projektu ustawy – Kodeks urbanistyczno-budowlany (KUB). Jak głosi projekt stanowiska Konwentu z grudnia 2016 r., przygotowany przez Zespół w sprawie KUB, przygotowywana ustawa częściowo odpowiada na zgłaszane wcześniej postulaty dotyczące:

- wzmocnienia roli samorządów województw w systemie planowania przestrzennego;
- zwiększenia roli koordynacyjnej planowania przestrzennego na poziomie województwa poprzez pogłębienie korelacji planu zagospodarowania przestrzennego województwa z dokumentami strategicznymi sporządzanymi na poziomie kraju i regionu;
- wyraźnego wskazania ustaleń wiążących planów dla jednostek mających uwzględniać zapisy tych planów;
- przygotowania zasad realizacji inwestycji celu publicznego po utracie mocy przepisów tzw. specustaw.

Według Z. Wajera, pełnomocnika marszałka województwa kujawsko-pomorskiego ds. ładu przestrzennego, zaniechanie zdecydowanego, wspólnego głosu środowiska planistycznego wszystkich regionów w sprawie KUB (wersji z 2016 r. oraz z 26 maja 2017 r.), wzmocnionego autorytetem Konwentu Marszałków w formie stanowiska, jest poważnym błędem. W efekcie Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa proceduje nad projektem ustawy bez opinii regionalnych służb planistycznych, zwłaszcza krytycznej oceny komponentu wojewódzkiego w KUB w kontekście przewidywanej zmiany systemu planowania (na zintegrowany), zawartej w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR). Zgodnie z projektem ministerialnym (stan na połowę 2017 r.) cele SOR mają być realizowane w KUB, który porządkuje hierarchię aktów planowania przestrzennego oraz ich powiązania z innymi dokumentami. Ustawa ma określać sposób zagospodarowania terenu oraz tworzyć sprzężenia zwrotne między planowaniem ogólnym i sektorowym, zapewniające zachowanie zgodności między dokumentami w rozsądnym

wymiarze czasowym. Kodeks ustanawia nowe podstawy normatywne systemu planowania przestrzennego na wszystkich poziomach, zapewniając mu skuteczność oraz należyte powiązanie z kształtowaniem polityki rozwoju, również w aspekcie finansowym.

Zapowiadana regulacja kwestii uprawnień do wykonywania zawodu urbanisty (projekt ustawy o architektach, inżynierach budownictwa oraz urbanistach), które będą nadawane w wyniku postępowania kwalifikacyjnego, prowadzonego przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, pomimo początkowych nadziei, rodzi wiele wątpliwości. Należy docenić próbę wzmocnienia statusu (rangi) urbanisty poprzez wprowadzenie pewnych form nadzoru nad jakością profesji (planowany egzamin państwowy oraz wpis na ministerialną listę). Pomimo tego, nadal istnieje wiele wątpliwości:

- niskie kwalifikacje nowych urbanistów, bez solidnych podstaw (szkolenia i egzamin to tylko część wymagań), wypromowanie nie najwyższych lotów specjalistów od przestrzeni, promocja średniactwa w obliczu rozwoju „śmieciorowej przestrzeni”, mimo zapowiedzi ważnych działań przeciwdziałających w projekcie KUB;
- dyskredytacja dotychczasowych urbanistów; szczególnie dotkliwe i niesprawiedliwe jest to w stosunku do wykształconych architektów (najczęściej z uprawnieniami urbanistycznymi), wykonujących różne zadania, mające wpływ na przestrzeń, kierujących się myśleniem projektowym (urbanistycznym), pracujących w urzędach wojewódzkich, miejskich, powiatowych, marszałkowskich, ministerstwach itp., a przede wszystkim w wojewódzkich biurach planowania przestrzennego i miejskich pracowniach urbanistycznych;
- po uchwaleniu takiej ustawy, bez uwzględnienia naszych uwag, po wyeliminowaniu dużej grupy dobrze wykształconych, doświadczonych urbanistów, szczególnie architektów, mocno obniżone zostaną nasze zdolności konkurencyjne nie tylko w Europie, ale przede wszystkim w kraju, bo nawet tylko najbliżsi sąsiedzi (architekci niemieccy i czescy), których kwalifikacje (nie tylko formalne) będą znacznie wyższe, nas zdominują.

Według pełnomocnika marszałka woj. kujawsko-pomorskiego ds. ładu przestrzennego, arch. Zbigniewa Wajera obecna (trzecia – 2016 r.) wersja Kodeksu urbanistyczno-budowlanego jest próbą całościowego uregulowania procesu inwestycyjnego od procesu planowania po realizację inwestycji na wszystkich poziomach administracyjnych zarządzania przestrzenią kraju, wraz z narzędziami koordynacji i partycypacji społecznej. Każde podejście do systemowego rozwiązania nabrzmiałych od lat problemów przestrzennych może rodzić nadmierne oczekiwania środowiska planistów, urbanistów, architektów i samorządowców, ale też wiele emocji i uzasadnionych uwag oraz wątpliwości. Z uwagi na temat niniejszego opracowania rozważania nasze ograniczono do wybranych obszarów zainteresowania samorządu województwa i wpływu działań regionu na przestrzeń samorządów lokalnych i odwrotnie.

Kodeks budowlany złożony jest z sześciu ksiąg, podzielonych na działy i rozdziały. Całą strukturę planowanej ustawy tworzy 607 artykułów. Kodeks zastąpi w całości: – ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; – ustawę Prawo budowlane; – „specustawy”. KUB będzie obejmował w części regulacje zawarte w: ustawie o gospodarce nieruchomościami, ustawie – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Duże nadzieje związane z projektem wynikają z faktu, że postulaty planistów regionalnych, dotyczące wzmocnienia instrumentów zarządzania przestrzenią, wyartykułowane po raz pierwszy w sposób uzgodniony przez wszystkie województwa w 2013 r. poprzez stanowisko Konwentu Marszałków w tej sprawie i powołanie zespołu ekspertów do spraw polityki przestrzennej, mają swoje odzwierciedlenie w wielu miejscach projektu Kodeksu. Dlatego trudno nawet w sposób ogólny przedstawić wszystkie uwagi i oczekiwania praktyków i teoretyków zajmujących się przestrzenią. Dodatkową trudność w ocenie

projektowanego systemu, poza dostrzeżonymi wprost niespójnościami i wręcz zagrożeniami stanowi niepewność wynikająca z braku ustawy wprowadzającej Kodeks, decydującej o skutkach jej wprowadzenia oraz z braku pełniejszej informacji o przepisach wykonawczych mogących znacznie zmienić sens zarysowanego w projekcie kodeksu systemu planowania.

Według autorów projektu stanowiska Konwentu Marszałków Województw RP w sprawie przygotowywanej ustawy – Kodeks urbanistyczno-budowlany prezentuje odmienne od dotychczasowego podejście, kończąc z odrębnością polityki przestrzennej oraz strategicznego programowania i zarządzania rozwojem. Również projekt „Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju” (SOR) proponuje „nowy system zarządzania politykami publicznymi, polegający m.in. na integracji planowania przestrzennego z programowaniem rozwoju, a docelowo (...) wprowadzenie zintegrowanego dokumentu strategiczno-planistycznego sporządzanego na poziomie krajowym, wojewódzkim i gminnym”. Eksperti w ww. stanowisku zwracają też uwagę na zbytnią złożoność i pracochłonność przygotowywanej procedury audytu krajobrazowego oraz na brak precyzyjnego określenia regionalnych węzłów informacji przestrzennej.

Wbrew założeniom projektodawcy KUB z regionalnego punktu widzenia trudno dostrzec perspektywę większej samodzielności województw i spójne długoterminowe zmiany systemowe. Do najczęściej poruszanych spraw, wzbudzających wątpliwości związane z zapisami projektu KUB, należą:

1. Brak pełnej wizji sposobu zarządzania przestrzenią na poziomie regionalnym. Związane z tym niezbyt jasne zasady rzeczywistego oddziaływania i możliwości skutecznej, wyprzedzającej interwencji w przypadku przewidywanych możliwości wystąpienia konfliktu na obszarze województwa.
2. Brak określenia czytelnych reguł możliwości antycypacyjnego planowania w województwie z zachowaniem zasady proporcjonalnej subsydiarności. Powinno to wiązać się z wieloma nowymi kompetencjami, w tym nadzorczymi, działającego z upoważnienia marszałka urbanisty/architekta województwa – jak przewidywała jedna z wersji wcześniejszych Kodeksu (podobieństwa co do istoty występują w Holandii, Niemczech).
3. Pomimo zawartych w Kodeksie wielu trafnych rozwiązań porządkujących lub likwidujących, stanowiących dotąd barierę uregulowań (np. tzw. WZ), niejasne są nadal zagadnienia instytucjonalne, szczególnie dotyczące poziomu wojewódzkiego. W tym kontekście doprecyzowania wymaga przedstawienie minimalnych wymagań dotyczących organizacji i ujednolicenia wojewódzkich służb planistycznych w skali Polski (oddzielnie: część administracyjno-analityczna i nadzorczo-inspekcyjna oraz studialno-planistyczna, czy łącznie, jako złożona z wielu komórek całość?), jeżeli poważnie traktować zapis o ładzie przestrzennym.
4. Wymieniony w projekcie regionalny węzeł informacji przestrzennej wymaga umocowania prawnego w systemie organizacji planistycznych służb wojewódzkich w relacji do służb geodetów wojewódzkich.
5. Przeanalizowania i uzupełnienia zapisów wymaga kwestia planu województwa (plan rozwoju przestrzennego województwa) – zapisy dotyczące samego planu, jego integracji ze strategią i relacji z dokumentami planistycznymi gmin.

W KUB zostaną wprowadzone nowe pojęcia, m.in.: – „**inwestycja**” – termin obejmujący dzisiejsze roboty budowlane, ale także zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego oraz zmianę zagospodarowania terenu; – „**zgoda inwestycyjna**” – rozstrzygnięcie zastępujące dzisiejsze: pozwolenie na budowę, zgłoszenie budowy, zgłoszenie zmiany sposobu użytkowania, decyzję o warunkach zabudowy, decyzję o podziale nieruchomości – wydawaną przez organy administracji inwestycyjnej (starostę lub wojewodę). Na uwagę zasługuje słownik pojęć i skrótów, w którym brakuje jednak wiele terminów wymagających wyjaśnienia, np.: regionalny węzeł informacji przestrzennej (potrzebne jest również rozwinięcie tematu i wzajemnych zależności), nadzór urbanistyczny itp. Słownik powinien dotyczyć zarówno naj-

ważniejszych, jak i nowo wprowadzanych do kodeksu pojęć. Do każdej kolejnej księgi kodeksu, a może nawet ważniejszych/bardziej skomplikowanych działów księgi II (Planowanie przestrzenne) i księgi III (Proces inwestycyjny) powinien zostać wprowadzony w niezbędnym zakresie słownik wykorzystywanych tam pojęć, które nie występują wcześniej w 2 rozdziale I księgi.

W KUB brak zapisów o aktywnym udziale wojewódzkich służb planistycznych w opracowaniu ponadlokalnych aktów planowania przestrzennego, np. obszarów funkcjonalnych, związków międzygminnych. Inny problem to doprecyzowanie przepisów dotyczących inwestycji celu publicznego (ICP) i zapisów wcześniej zgłaszanych uwag dotyczących audytu krajobrazowego. Pewne fragmenty KUB są zbyt ogólne, a inne potraktowane zbyt pobieżnie. Kolejne uwagi szczegółowe, sformułowane przez pełnomocnika marszałka, pana Zbigniewa Wajera, dotyczą konkretnych zapisów w projekcie:

- W art. 9. po wyrazach „Gospodarowanie przestrzenią” proponuje się dodać wtrącenie: *stanowiącą ograniczone dobro publiczne/narodowe ... „ma charakter ciągły, obejmując.”*, dodać kolejny punkt lub powinien być to §2: „7) nadzór urbanistyczny/urbanistyczno-architektoniczny nad sporządzaniem aktów planowania przestrzennego i ich realizacją w zakresie kształtowania i ochrony ładu przestrzennego”
- **Regionalny węzeł informacji przestrzennej** (Art.32. §3) – stanowiący równocześnie ośrodek integracji danych przestrzennych, monitorowania, koordynacji nadzoru, zarządzania i wsparcia gmin oraz edukacji społecznej, współpracujący z geodetą województwa i RDOŚ oraz innymi partnerami, na zasadach określonych w rozporządzeniu wydanym przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (*uzupełnić Art. 30 albo 34*). Węzeł mógłby być ogniwem integrującym działania instytucji i podmiotów w zakresie monitoringu przestrzennego, nadzoru i koordynacji, wspomagania prac planistycznych i projektowych.
- W art. 23. należy dodać kolejny, osobny punkt (po regionalnym węźle) o partycypacji korzystającej z zasobów węzła regionalnego: § 4. Partycypacja powinna mieć charakter wyprzedający, na etapie wariantowania rozwiązań – udział społeczny przy wykorzystaniu dostępnych narzędzi informatycznych i sieciowych na poziomie gminy; na poziomie województwa – z zastosowaniem portalu – prowadzonego i zasilanego przez **regionalny węzeł informacji przestrzennej** (Art. 32. §3)
- Art. 35., art. 36 i 37 dotyczące monitoringu wymagają uzupełnienia: art. 35. – 2) wspomina o hierarchicznej zgodności aktów planowania przestrzennego (słownik), np. w kontekście skutków inwestowania w obszarach nieobjętych ustaleniami planu miejscowego dla ładu przestrzennego – brak sprzężenia zwrotnego (kto nadzoruje?); art. 36. – „Monitorowanie służy kształtowaniu polityki przestrzennej”, w tym należy dodać: 5) **kształtowaniu i ochronie ładu przestrzennego** poprzez interwencje i nadzór urbanistyczno-architektoniczny w oparciu o analizy i badania, stymulowanie, koordynowanie, działania naprawcze ... itp. nadzoru urbanistycznego.
- Doprecyzowanie sformułowania „hierarchiczna zgodność aktów planowania przestrzennego” (art. 35) – jak jest rozumiana i jak realizowana?
- Art. 35 § 1 pkt 9 – badanie „skutków inwestowania na obszarach nieobjętych mpzp dla ładu przestrzennego” – kto i jak powinien to robić? Jednostka studialna? Nadzorca?
- Osoby sporządzające projekt aktu planowania (art. 59). W KUB powinny być zapisy podtrzymujące jakość planowania i ład przestrzenny – określone minimalne wymagania / kwalifikacje – wykształcenie, doświadczenie osoby koordynującej projekt. Powinien też być określony rekomendowany skład zespołu dla zapewnienia jakości i ładu.
- W art. 81 projektu są określone wymagania dotyczące zawartości planu miejscowego – tylko doświadczony architekt urbanista jest w stanie je spełnić. Na poziomie wojewódzkim powinny być

wymagane kwalifikacje koordynowania, planowania i zarządzania przestrzenią. Nowe przepisy KUB wymagają doprecyzowania tych wymagań, np. przywrócenie egzaminu państwowego dla osób przygotowujących projekty aktów planowania przestrzennego. Zatem uprawnienia powinny być określone ustawowo.

W projekcie stanowiska Konwentu Marszałków Województw RP autorstwa województwa mazowieckiego, dotyczącego Regionalnych Systemów Informacji Przestrzennej, zaproponowano sformułowanie standardów tworzenia cyfrowych dokumentów planistycznych (miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, plan zagospodarowania przestrzennego województwa). Sformułowanie takiego postulatu jest słuszne w kontekście ostatniej dostępnej wersji KUB, wymagać jednak będzie wskazania podmiotów odpowiedzialnych na poziomie regionalnym. Pierwsza wersja KUB wprowadzała pojęcie regionalnego węzła informacji przestrzennej – niezdefiniowanego instytucjonalnie, ale niezbędnego w województwie i mającego ścisły związek z zagadnieniami dotyczącymi ww. standardów.

W ramach porządkowania rozwiązań legislacyjnych przez MIB, niezbędne jest w pierwszej kolejności (bardziej niż poprawa standardów SIP) określenie standardów instytucjonalnych i kompetencyjnych, tak jak ma to miejsce w geodezji. Gdyby nie zostały wcześniej, przed powstaniem samorządowych województw, jasno określone kompetencje i struktury służb geodezyjnych (które w regionie obroniły się przed swobodnymi przekształceniami), dziś podzieliłyby los organizacyjny wojewódzkich służb planistycznych. Regionalny węzeł informacji przestrzennej i związane z jego działalnością kompetencje powinny należeć do wojewódzkich służb planowania przestrzennego.

Określenie przez rząd minimalnych zasad instytucjonalnych w samorządowym województwie, nie jest ograniczeniem samorządności (mogłoby być nawet atutem, jeżeli weźmie się pod uwagę osłabienie służb planistycznych – liczba zlikwidowanych przez samorządy biur planowania przestrzennego w Polsce), natomiast jest nim ciągle ograniczanie kompetencji województw do wykonywania swoich podstawowych zadań, szczególnie w zarządzaniu przestrzenią. Dotyczy to niestety nie tylko ostatnich lat.

Sformułowane wątpliwości nie wyczerpują katalogu pytań do ustawodawcy. Np. czy proponowane w KUB rozwiązania prawne są wystarczające? Czy propozycje rozwiązań (zmian) według autorów regulacji prawnych kształtujących ład przestrzenny mają być oparte na istniejących przepisach i ich częściowej zmianie, czy uwzględniać też będą propozycje zawarte w „Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju” (SOR), czy też w nieoficjalnej wersji „Koncepcji systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce”? Analiza SOR wywołuje wrażenie, że będzie jednak dominować zintegrowane planowanie, zarysowane w „Koncepcji”. Te i kolejne kwestie powinny zostać wyjaśnione przed wprowadzeniem prawa w życie.

W rezultacie dynamicznych zmian w trakcie trwania procesu legislacyjnego, numeracja i kolejność poszczególnych artykułów Kodeksu zawartych w projekcie może ulec zmianie, część z nich zniknie lub zostanie przekształcona. Jednak istota zawartych tu zagadnień, jeżeli nie zostanie jednoznacznie rozstrzygnięta (nawet po uchwaleniu ustawy) może być aktualna i czekać do kolejnych prób naprawy systemu planowania. Zatrzymując się na tym konkretnym etapie projektu KUB, można założyć wystąpienie niektórych z dalej zarysowanych efektów przyjęcia dokumentu.

2.5.3. Konsekwencje wprowadzenia KUB dla samorządu wojewódzkiego

Wprowadzenie w życie nowych uregulowań Kodeksu urbanistyczno-budowlanego będzie odbywać się przez kilka lat. Poniżej przedstawiono kilka wybranych zagadnień występujących w projekcie kodeksu,

mogących, zdaniem Z. Wajera, mieć istotny wpływ na przygotowanie się do wprowadzenia przewidywanych nowych zadań (nowych praw i obowiązków) i zmian instytucjonalno-organizacyjnych w samorządowych województwach:

1. Brak lub niejasne rozwiązania (w dużej mierze to one mogą mieć wpływ na stan ładu przestrzennego):

- niejasna rola i miejsce samorządowego województwa w systemie hierarchicznego (w definicji powinno zostać to jasno sprecyzowane) i zintegrowanego planowania;
- chaos organizacyjny (instytucjonalny) i prawny nadal będzie trwał, jeżeli samorząd wojewódzki jako najważniejsze ogniwo w systemie nadzoru merytorycznego i społecznego nie otrzyma silnych narzędzi do realizacji takich zadań (nadzór prawny – wojewoda). Zapisy kodeksu mówiące m.in. o ładzie przestrzennym i zrównoważonym rozwoju będą martwe, tak jak obecnie bez precyzyjnego zdefiniowania właściwego miejsca/proporcji subsydiarności regionu;
- brak wskazania rozwiązań instytucjonalnych dla regionów i konkretnie dla urzędów marszałkowskich, np. poprzez zadania i uprawnienia; w tym nadzór urbanistyczno-architektoniczny, którego w KUB brak poprzez analogię z nadzorem budowlanym – wojewódzkim i powiatowym (Kodeks zakłada zmniejszenie ich liczby do 100 subregionalnych w skali kraju, ale nie przewiduje nadzoru urbanistyczno-architektonicznego)⁸⁵. KUB mógłby co najmniej sugerować optymalne rozwiązania w tym zakresie (obecny stan służb planistycznych w regionach – patrz tab. 9);
- subregionalne lub powiatowe pracownie urbanistyczne – niezależne lub sprzężone z nadzorem urbanistyczno-architektonicznym (konieczna redefinicja roli powiatów – pominięta właściwie w Kodeksie, mającym ambicje zmiany systemu w kierunku zintegrowanego planowania);
- administracja planistyczna na poziomie wojewódzkim i gminnym (powiatowe i krajowe – przy głębszej reformie) a kreatywne pracownie projektowe, studialne, koncepcyjne – wojewódzkie biura planowania przestrzennego, miejskie pracownie urbanistyczne (ewentualnie sugerowane w przyszłości subregionalne/powiatowe i powrót do krajowych instytutów); potrzeba określenia zasad organizacji i ramowych struktur zarówno administracji planistycznej, jak i biur/pracowni urbanistycznych;
- określenie minimalnych wymagań kompetencyjnych (administracja planistyczna, pracownie urbanistyczne): wykształcenie, umiejętności, praktyka;
- niedookreślona równowaga praw i obowiązków uczestników procesu planistycznego i inwestycyjnego (odpowiedzialności i uprawnień);
- kto może projektować plany (główni projektanci: architekci i urbaniści, jak to ma miejsce w Niemczech i Czechach⁸⁶). Ustawowe określenie wymagań dotyczące zespołu projektowego: kto może być głównym projektantem, preferowany minimalny skład zespołu – branże, tym bardziej że w projekcie KUB obowiązkowo w składzie wskazany jest zespół prawnik. Określenie wymagań dotyczących kompetencji projektantów (wykształcenia i praktyki, ewentualnie uprawnień).

2. Jakie wyzwania stoją przed nami. Jak się do nich przygotować?

- Regionalny węzeł informacji przestrzennej – brak definicji w KUB pozwala właściwie na wiele interpretacji, pomimo dość niejasnej intencji autorów, wynikającej z artykułów projektowanej ustawy. Z uwagi na obecnie bardzo zróżnicowaną sytuację w województwach (w części istnieją biura planowania, w innych brak jest biur – patrz załącznik, podobnie sprawami geoinformacji częściowo lub całościowo zajmują się departamenty geodezji (geodeci wojewódzcy). Bez uporządkowania, o którym wyżej, zagadnień instytucjonalnych na poziomie i z punktu widzenia

⁸⁵ Dziekoński 2016, *Wprowadzenie ...*, op. cit.

⁸⁶ Patrz: pismo Izby Architektów RP „Zawód: Architekt”.

krajowego oraz na poziomie regionalnym, zapis w KUB będzie zapisem martwym. Z punktu widzenia województwa kujawsko-pomorskiego wojewódzkie biuro planowania przestrzennego (KPBPPiR) jest właściwym miejscem i w chwili obecnej jedynym, mającym odpowiednie środki techniczne i kadry (barierą mogą być obecne przepisy krajowe). Z drugiej strony województwo śląskie: ani biuro planowania (bo go brak), ani geodeta województwa nie zajmują się systemami informacji przestrzennej, tylko dobrze funkcjonujące w urzędzie marszałkowskim Śląskie Centrum Społeczeństwa Informacyjnego. We wszystkich województwach informacją przestrzenną (poza Śląskiem i Lubuskim – wydział planowania przestrzennego) zajmują się geodeci, choć nie jest to do końca prawidłowe. Rolę regionalnego węzła informacji przestrzennej powinny pełnić biura planowania (ale obecnie, o ile się nic nie zmieniło, występują w ponad połowie województw – nie zostały powołane lub zostały zlikwidowane) albo specjalnie powołane w urzędach marszałkowskich zespoły, komórki, agendy itp.

- Komisja planu województwa – zagadnienie do wyjaśnienia.
- Powyższe kwestie wymagają doprecyzowania w projekcie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Może okazać się, że założenia te będą tylko częściowo zrealizowane, jednak odniesienie się do brakujących w Kodeksie elementów jest ważne, jeżeli ma być osiągnięty przyjęty w planowanej ustawie cel wskazany również w Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju w części dotyczącej sprawnego państwa – budowa zintegrowanego systemu planowania rozwoju.

3. Co może samorząd województwa w zakresie ładu przestrzennego w planowaniu i gospodarce przestrzennej i jakimi instrumentami dysponuje?

- Istnieją pewne (dość słabe) relacje instrumentów wojewódzkich z instrumentami planistycznymi istniejącymi na terenie województwa – uzgadnianie lokalnych dokumentów planistycznych⁸⁷.
- Brak prawnych instrumentów (ustawa kompetencyjna – uosw) realnego oddziaływania na przestrzeń województwa w zakresie:
 - a) koordynacji i zarządzania – właściwej subsydiarności: stanowienia prawa miejscowego, udziału w szerokiej partycypacji społecznej, pomimo prowadzenia wg formalnych zasad różnych konsultacji;
 - b) pełnego, specjalistycznego i zintegrowanego nadzoru, tj. egzekwowania poprawnych rozwiązań urbanistycznych.
- Pzpw nie posiada właściwej rangi dla prowadzenia polityki rozwoju (w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju brak miejsca dla pzpw jako narzędzia dla tej polityki na poziomie województwa). Próby przewyciężenia tych ograniczeń poprzez działania finansowe (instrumenty ekonomiczne na obecnym etapie słabo wykształcone bez wzmocnienia prawnego nie spełniają oczekiwań w każdym regionie)⁸⁸.
- Budowanie wzajemnych relacji w różnych dziedzinach w różnych dokumentach (wprowadzanie wyników ekspertyz, opracowań, nowo powstałych dokumentów do pzpw, plan z kolei uzupełnia strategię rozwoju województwa (przydatny m.in. w kontrakcie terytorialnym i odwrotnie, brak było i jest nadal studialnych opracowań i dokumentów operacyjnych)⁸⁹.

4. Czy samorząd województwa posiada wystarczające instrumenty do prowadzenia polityki przestrzennej i ochrony krajobrazu (choćby w świetle ostatnio powstałych ustaw, przy jednak ciągłym braku od lat przepisów systemowych)?

⁸⁷ Patrz: O. Dziekoński, 2016, *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jako interfejs strategii województwa wobec polityki zagospodarowania przestrzennego gmin*, maszynopis; oraz: *Stanowisko* 2013 i *Stanowisko* nr 40 z 2015.

⁸⁸ Dziekoński, 2016, *Plan...*, op. cit.

⁸⁹ Ibidem.

- Istotną jest kwestia koordynacji i prowadzenia regionalnej polityki przestrzennej (na bazie KUB, ustawy krajobrazowej i rewitalizacyjnej). Brak regionalnych przepisów urbanistycznych jest zwłaszcza widoczny w kontekście realizacji celu 6 Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (nie tylko jako standardów *stricte* planistycznych).
- Czy należy brać pod uwagę stworzenie systemu (czy *quasi*-systemu) nadzoru urbanistycznego, a jeśli tak, to na jakim poziomie? Jak miałby wyglądać system w przypadku przejęcia zadań nadzoru architektoniczno-budowlanego administracji powiatowej przez gminy?⁹⁰

5. Jakie w tej sytuacji samorząd województwa ma możliwości w zakresie tworzenia polityki kształtowania ładu przestrzennego?

Próby kreowania mechanizmów regulacyjnych w zakresie ładu przestrzennego w województwie w warunkach braku instrumentów prawnych koordynacji i zarządzania przestrzenią na poziomie regionu (nie tylko standardów ściśle planistycznych) będą odbywać się m.in. na płaszczyźnie:

- RPO;
- Planu działań samorządu województwa kujawsko-pomorskiego w zakresie kształtowania ładu przestrzennego;
- Diagnozy ładu przestrzennego (m.in. identyfikacja, ocena i rekomendacje);
- Audytu krajobrazowego;
- Innych dokumentów, programów i projektów.

6. Czy Kodeks urbanistyczno-budowlany (projekt z 2016 r.) może zmienić stan ograniczonych możliwości oddziaływania samorządu województwa na przestrzeń regionu?

Odpowiedzi na postawione pytanie jeszcze nie znamy. Czy ostateczny kształt KUB i jego wdrożenie będzie spójne z przyjętą przez Radę Ministrów Strategią Odpowiedzialnego Rozwoju? W tym otwartym katalogu jest więcej wątpliwości i pytań retorycznych niż pewników, pomimo perspektywy rozwiązań wskazanych w KUB, a szczególnie w SOR (skuteczne państwo). Niezależnie od ostatecznego kształtu Kodeksu w tej czy podobnej postaci albo czy w ogóle ustawa ta ujrzy światło dzienne, a problemy tu przedstawione, jak wskazują studia przypadków (złych), nie wydają się przemijać, będą uzasadniały potrzebę prowadzenia dalszych debat jak ma to miejsce od ponad 25 lat ciągłej dominacji liberalnej polityki w zakresie rabunkowej gospodarki przestrzennej (por. Szahaj 2014). Próbę pragmatycznego zobrazowania skutków przyjęcia obecnej wersji KUB dla województwa kujawsko-pomorskiego podjęto w przekazanej na Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego informacji na ten temat⁹¹.

Tab. 9. Biura planowania przestrzennego w Polsce w 2014 i 2017 r.

Lp.	Województwo	Forma organizacyjna planowania przestrzennego (tylko biura planowania przestrzennego)	Stan na:	
			I kw. 2014	IV kw. 2017
1	dolnośląskie	Dolnośląski Instytut Rozwoju Terytorialnego	istnieje	istnieje
2	kujawsko-pomorskie	Kujawsko-Pomorskie Biuro Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku + 2 oddziały	istnieje	istnieje
3	lubelskie	Departament Polityki Regionalnej, Oddział Planowania Przestrzennego	istnieje	istnieje

⁹⁰ O. Dziekoński, 2016, *Wprowadzenie ...*, op. cit.

⁹¹ *Konsekwencje ewentualnego przyjęcia projektu ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany*. Informacja na posiedzenie Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego w dniu 1 lutego 2017 r.

Ciąg dalszy tab. 9

Lp.	Województwo	Forma organizacyjna planowania przestrzennego (tylko biura planowania przestrzennego)	Stan na:	
4	lubuskie		nie istnieje	nie istnieje
5	łódzkie	Biuro Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego w Łodzi	istnieje	istnieje
6	mazowieckie	Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie + 5 oddziałów zamiejscowych	istnieje	istnieje
7	małopolskie		nie istnieje	nie istnieje
8	opolskie		nie istnieje	nie istnieje
9	podkarpackie	Podkarpackie Biuro Planowania Przestrzennego w Rzeszowie + 2 oddziały zamiejscowe	istnieje	istnieje
10	podlaskie	Podlaskie Biuro Planowania Przestrzennego w Białymstoku + 1 biuro terenowe	istnieje	istnieje
11	pomorskie	Pomorskie Biuro Planowania Regionalnego	istnieje	istnieje
12	śląskie		nie istnieje*	nie istnieje
13	świętokrzyskie	Świętokrzyskie Biuro Rozwoju Regionalnego w Kielcach	istnieje	istnieje
14	warmińsko-mazurskie	War-Mazurskie Biuro Planowania Przestrzennego w Olsztynie + 1 oddział zamiejscowy	istnieje	istnieje
15	wielkopolskie	Wielkopolskie Biuro Planowania Przestrzennego w Poznaniu	istnieje	istnieje
16	zachodniopomorskie	Regionalne Biuro Gospodarki Przestrzennej w Szczecinie	istnieje	istnieje

* Pomocniczo dla departamentu – tylko oddziały Biuro Planowania Przestrzennego w Częstochowie, Biuro Planowania Przestrzennego w Bielsku-Białej.

2.6. Zagadnienie kwantyfikacji i oceny ładu przestrzennego

2.6.1. Kryteria oceny planowania i realizacji inwestycji mających wpływ na stan przestrzeni, wspieranych środkami Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014–2020

Okres programowania 2014–2020 charakteryzuje się szerszym, niż w perspektywie finansowej 2007–2013, zaakcentowaniem kwestii związanych z polityką przestrzenną. O dużym znaczeniu tematyki przestrzennej świadczy fakt jej wyodrębnienia w *Umowie Partnerstwa 2014–2020* (UP 2014–2020)⁹² jako

⁹² UP 2014–2020 jest podstawowym dokumentem wyznaczającym cele realizacji perspektywy 2014–2020 w Polsce. Należy pamiętać, że kształt UP 2014–2020 jest z kolei wynikiem zasad ujętych w krajowych i unijnych aktach prawnych oraz celów i kierunków rozwoju wynikających z unijnych i krajowych dokumentów strategicznych, w tym m.in. Strategii Europa 2020 oraz Strategii Rozwoju Kraju 2020.

jednej z zasad horyzontalnych, do realizacji której powinny przyczyniać się programy operacyjne, w tym między innymi *Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020* (RPO WK-P).

RPO WK-P powstał jako narzędzie realizacji zarówno UP 2014–2020, jak i *Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+* (SRW). Jako że zapisy UP 2014–2020 są dla RPO WK-P wiążące, w Programie ujęto, że będzie on realizowany z uwzględnieniem przestrzegania zasad polityki przestrzennej, w tym ładu przestrzennego⁹³. Biorąc również pod uwagę fakt położenia w SRW znaczącego nacisku na kwestię ładu przestrzennego, można przyjąć, że RPO WK-P w tym zakresie realizuje zarówno cele krajowe, jak i wojewódzkie.

Ukierunkowany na realizację poszczególnych celów program operacyjny jest narzędziem wspierania polityki przestrzennej. Biorąc pod uwagę realne możliwości i skalę oddziaływania programów na ład przestrzenny oraz różną wagę przypisaną wsparciu tej polityki w poszczególnych programach, należy skłonić się do stwierdzenia, że programy operacyjne są nie tyle narzędziem jej realizacji, co właśnie jej wspierania. Kwestią poszczególnych programów jest znaczenie, jakie przypisano w nich tematyce ładu przestrzennego, w tym przede wszystkim podejście do niej i skala jej wspierania.

Musimy pamiętać, że RPO WK-P oraz inne programy operacyjne nie są „lekiem” na zapobieganie powstawaniu nieładu i przywracanie ładu przestrzennego. Musimy zdawać sobie sprawę z tego, że inwestycje realizowane za pomocą środków unijnych są tylko ułamkiem, aczkolwiek widocznym, zamierzeń inwestycyjnych podejmowanych w Polsce. Nie obejmują chociażby budownictwa mieszkalnego⁹⁴, w tym jednorodzinnego, które stanowi jeden z głównych czynników występowania chaosu przestrzennego. Do tego kwestie związane z budową nowej infrastruktury, w porównaniu do perspektywy 2007–2013, zostały w nowych programach operacyjnych znacznie ograniczone. Nie oznacza to jednak, że programy operacyjne nie mogą stanowić dobrego narzędzia wspierania polityki przestrzennej w Polsce. Pamiętajmy, że za programami operacyjnymi stoją środki finansowe. Dysponowanie zaś nimi i możliwość decydowania o sposobach i zasadach ich dystrybucji stwarza możliwość nakładania na wnioskodawców wymogów dotyczących uwzględniania i osiągnięcia w projektach określonych standardów. Od instytucji zarządzającej danym programem operacyjnym⁹⁵ zależy, jak ten instrument zamierza wykorzystać. Trzeba pamiętać, że instytucja zarządzająca programem operacyjnym ma stosunkowo dużą moc sprawczą, ponieważ to ona tworzy zasady realizacji programu i to ona może określać standardy i tworzyć dodatkowe wymogi jego realizacji. Warunkiem podstawowym jest to, aby nie stały one w sprzeczności z przepisami prawa. W praktyce oznacza to, że instytucja zarządzająca poprzez określenie odpowiednich standardów i wymogów może podnieść jakość stosowania prawa i jakość stosowanych rozwiązań.

Ład przestrzenny w programie – sposób uwzględnienia

Mając na względzie wyłącznie realizację za pomocą RPO WK-P polityki przestrzennej, możemy przyjąć, że jej uwzględnienie występuje na dwóch podstawowych poziomach: poziomie programu i poziomie projektów. Na poziomie programu, ponieważ już tutaj możemy:

- uwzględnić lub wykluczyć poszczególne obszary tematyczne wsparcia (np. uwzględniono wsparcie rewitalizacji oraz systemów informacji przestrzennej),
- uwzględnić lub wykluczyć poszczególne typy projektów (np. wykluczono ze wsparcia instalacje wiatrowe).

⁹³ W RPO WK-P zasady polityki przestrzennej związane są z realizacją zasady zrównoważonego rozwoju.

⁹⁴ W zakresie budowy nowych budynków. Niektóre inwestycje dotyczące budynków mieszkalnych, jak np. projekty termomodernizacyjne, są wspierane.

⁹⁵ W przypadku regionalnych programów operacyjnych instytucją zarządzającą jest dany Zarząd Województwa.

Poziom projektów dotyczy natomiast określenia wymogów stawianych poszczególnym projektom. Stosowane rozwiązania wspierające ład przestrzenny widoczne są przede wszystkim na tym poziomie. Następuje tu ocena spełnienia wymogów związanych z ładem przestrzennym. Odbывается się ona za pomocą kryteriów wyboru projektów. W dużym uproszczeniu można przyjąć, że dzielą się one na dostępne oraz punktowe. Do tego występują różne ich warianty. Zastosowany rodzaj kryterium i jego wariant ma znaczenie dla określenia rangi ocenianego zagadnienia.

Na realizację danego programu operacyjnego składa się suma realizowanych projektów. Wychodząc z tego założenia, można przyjąć, że jakość osiągniętych w ramach programu efektów wynika z jakości zrealizowanych projektów. Jakość ta w systemie realizacji programów oceniana zaś jest na etapie oceny projektów poprzez kryteria wyboru projektów. Tym samym od zakresu i sposobu uwzględnienia tematyki ładu przestrzennego w kryteriach zależy znaczenie, jakie dana instytucja zarządzająca przywiązuje do tego zagadnienia i jak bardzo chce wykorzystać program do jego wspierania.

Kryteria w zakresie ładu przestrzennego

Zakładając, że zamierzamy traktować program operacyjny jako realne narzędzie służące wsparciu polityki przestrzennej, musimy je ująć w formie kryteriów wyboru projektów. Szeroki zakres zagadnienia ładu przestrzennego połączony z zamiarem nadania mu sporego znaczenia podczas realizacji programu, stwarza znaczne trudności przy tworzeniu kryteriów. Należy więc za każdym razem wziąć pod uwagę poniższe aspekty:

- cel kryterium (co zamierzamy dzięki niemu osiągnąć),
- „ocenialność” kryterium,
- obszary tematyczne/typy projektów, w odniesieniu do których można zastosować kryterium,
- możliwość spełnienia przez wnioskodawców określonych przez kryterium wymogów,
- zgodność z przepisami prawa,
- techniczne i finansowe możliwości przeprowadzenia procedury oceny.

Wszystkie powyższe aspekty muszą zostać wzięte pod uwagę, aczkolwiek jeden jest szczególnie istotny – „ocenialność”. Ogólnie sformułowane pytania w stylu „Czy projekt jest zgodny z zasadami polityki przestrzennej?” lub „Czy projekt przestrzega zasad dotyczących ładu przestrzennego?” tylko pozornie pozwalają na udzielenie właściwej merytorycznej odpowiedzi. W praktyce, ze względu na szeroki zakres zagadnienia i odniesienie go do równie szerokiego zakresu wsparcia, jest to wątpliwe. Kryterium, które nie konkretyzuje przedmiotu i zakresu oceny, praktycznie nie pozwala instytucji zarządzającej wpłynąć na podniesienie standardów rozwiązań stosowanych w projektach.

W przypadku RPO WK-P uznano, że przy tak szerokim zakresie ocenianego zagadnienia, ogólnie sformułowane kryterium będzie praktycznie niemożliwe do właściwej oceny, a ponadto oddziaływanie programu na kwestię ładu przestrzennego będzie znikome. W związku z tym zdecydowano się formułować kryteria w sposób odnoszący się szczegółowo do związanych z ładem przestrzennym poszczególnych zagadnień i rozwiązań. Odpowiednie sformułowanie kryteriów i następnie sposób ich oceny powinny uwzględniać niezbędne minimum jakościowe stosowanych rozwiązań, a także mieć na celu podnoszenie ich standardów.

Zdając sobie sprawę, że nie w każdym obszarze wsparcia RPO WK-P powyższe podejście jest możliwe, uznano, iż proponuje się pewną liczbę rozwiązań i wymogów, które będą uwzględniane w kryteriach, w zależności od obszaru tematycznego i typów projektów objętych danym konkursem. Warto zauważyć, że proponowane rozwiązania odnoszą się nie tylko do projektów infrastrukturalnych, lecz również do projektów edukacyjnych i szkoleniowych. Projekty „miękkie” finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego uznano za obszar wspomagający kształtowanie odpowiednich postaw społecznych oraz zwiększające stan wiedzy społeczeństwa w zakresie ładu przestrzennego.

W systemie oceny RPO WK-P istnieją zatem następujące rozwiązania dotyczące ładu przestrzennego, które zaproponowano do wzięcia pod uwagę podczas przygotowywania kryteriów:

- wprowadzenie dodatkowych punktów w procedurze oceny projektów dla inwestycji, których realizacja poprzedzona zostanie konkursem architektonicznym, urbanistycznym lub architektoniczno-urbanistycznym⁹⁶,
- wprowadzenie dodatkowych punktów w procedurze oceny projektów za poprzedzanie inwestycji realizowanych ze środków publicznych analizami typu *foresight* i wariantowymi koncepcjami urbanistyczno-architektonicznymi,
- wprowadzenie dodatkowych punktów w procedurze oceny projektów za poprzedzanie planowania działań na nowych obszarach rozwoju gospodarczego oraz obszarach funkcjonalnych, na których będzie występowała koncentracja środków unijnych, opracowaniami w zakresie spójnej wizji i koncepcji rozwoju przestrzennego takiego terytorium,
- wprowadzenie dodatkowych punktów dla inwestycji zlokalizowanych w całości na obszarach objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego,
- wprowadzenie dodatkowych punktów dla projektów szkoleniowych i edukacyjnych przyczyniających się do zwiększenia wiedzy na temat ładu przestrzennego i zagadnień związanych z ładem przestrzennym (urbanistyka, architektura, sztuka, percepcja przestrzeni i krajobrazu).

Ponadto ważne znaczenie dla kwestii uwzględniania ładu przestrzennego w RPO WK-P ma stworzenie *Regionalnych standardów kształtowania ładu przestrzennego w polityce województwa kujawsko-pomorskiego*⁹⁷. Oprócz ww. rozwiązań dokument wymienia oczekiwane do spełnienia standardy oraz skonkretyzowane wymogi. Należy zaznaczyć, że wymogi te odnoszą się w większości do estetyki budynku i jego otoczenia, tj. zastosowanych materiałów wykończeniowych dachu i elewacji, koloru elewacji, nawierzchni przy budynkach itp. Weryfikacja projektów polega na sprawdzeniu, czy projekt uwzględnia wymogi i standardy określone w dokumencie. Jest to kolejne rozwiązanie służące ocenie przestrzegania zasad ładu przestrzennego w projektach RPO WK-P.

Oczywiście nie każde rozwiązanie w każdym przypadku może zostać zastosowane. Wydaje się mimo to, że katalog powyższych rozwiązań pozwala w zadowalającym stopniu tworzyć kryteria w sposób umożliwiający pozytywne oddziaływanie projektów na ład przestrzenny. Nie oznacza to jednak, że jest to katalog zamknięty. Biorąc pod uwagę doświadczenia z obecnego okresu programowania oraz rozwiązania stosowane w innych programach operacyjnych, można ponadto zaproponować:

- wymóg/premiowanie projektów dotyczących powstawania terenów inwestycyjnych wyłącznie na przeznaczonych na to obszarach, określonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- w obszarze rewitalizacji – premiowanie realizacji projektów infrastrukturalnych na obszarze *brown-field* a nie *green-field*.

Niezależnie od przyjętych rozwiązań podstawą jest jednak jak najszerze ich stosowanie w konkursach. Bez tego nie ma możliwości realnego oddziaływania programu na ład przestrzenny. A nie jest to proste, gdy uświadomimy sobie, że niektóre z proponowanych rozwiązań mogą być zastosowane tylko sporadycznie, ponieważ w RPO WK-P cel związany z ładem przestrzennym nie jest głównym celem

⁹⁶ Zastosowanie tego wymogu wynikało z zaleceń Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju skierowanych do Instytucji Zarządzających programami operacyjnymi pismem z 29 grudnia 2014 r. Proponowane rozwiązanie odnosiło się do określonego zakresu inwestycji infrastrukturalnych i określonej ich wartości.

⁹⁷ *Regionalne standardy kształtowania ładu przestrzennego w polityce województwa kujawsko-pomorskiego*, grudzień 2015. Aktualizacja dokumentu została przyjęta stanowiskiem Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego w dniu 15 czerwca 2016 r.

do osiągnięcia. Jest to co najwyżej cel pośredni lub drugorzędny. Podstawą jest realizacja określonych celów i wartości wskaźników w poszczególnych obszarach oraz odpowiedni poziom absorpcji środków. W związku z tym możemy zauważyć swoiste bilansowanie pomiędzy wysokimi wymaganiami a możliwością ich spełnienia przez wnioskodawców. Kryteria nie mogą być również przygotowane w sposób umożliwiający ich spełnienie tylko przez wnioskodawców mających większe możliwości finansowe. Jakkolwiek powinniśmy równać do najlepszych, to musimy jednak brać pod uwagę realne możliwości spełnienia wymogów przez potencjalnych wnioskodawców. Należy pamiętać o istniejących już dokumentacjach technicznych przygotowanych przez wnioskodawców jeszcze przed poznaniem wymogów instytucji zarządzającej. Nie w każdym przypadku możliwa jest korekta dokumentacji, a stawianie na gorszej pozycji wnioskodawców, którzy są bardziej zaawansowani w przygotowaniu projektów, byłoby wręcz nieracjonalne i sprzeczne ze stosowaną praktyką preferowania projektów o zaawansowanym stanie gotowości do realizacji.

W obliczu powyższych trudności możemy więc stworzyć pewną gradację naszych oczekiwań co do uwzględnienia kryteriów ładu przestrzennego w konkursach:

1. Ważne, aby były zastosowane.
2. Ważne, aby były stosowane w możliwie największej liczbie konkursów.
3. Ważne, aby nie były tylko symboliczne, lecz realnie wpływały na wyższą jakość stosowanych rozwiązań.
4. Ważne, aby stanowiły istotny aspekt oceny.

Podsumowanie

Możliwość zastosowania w procedurze oceny projektów kryteriów w zakresie ładu przestrzennego pozwala programom operacyjnym realnie wspierać realizację polityki przestrzennej kraju oraz poszczególnych województw. Specyfika tego zagadnienia, jego różnorodność i wieloaspektowość wymuszają jednak odpowiednie podejście do jego oceny w projektach. Odpowiednie i właściwie zastosowane kryteria pozwalają uwypuklić znaczenie tematyki ładu przestrzennego, podnieść jakość stosowanych rozwiązań oraz jakość stosowania prawa w tym obszarze. Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia związane z uwzględnieniem polityki przestrzennej podczas realizacji RPO WK-P, można wskazać kilka dobrych praktyk oraz aspektów, które proponuje się brać pod uwagę podczas dalszego jej wspierania:

- odejście od oceny ogólnej na rzecz określenia konkretnych standardów i wymogów, których zastosowanie w projektach będzie oceniane,
- wybór rozwiązań i dostosowanie kształtu kryterium do wspieranego obszaru tematycznego i typów projektów,
- racjonalne stosowanie kryteriów (tam, gdzie można; tam, gdzie jest to zasadne)
- stosowanie kryteriów ładu przestrzennego w możliwie największej liczbie konkursów,
- stosowanie kryteriów ładu przestrzennego w projektach „miękkich”,
- preferowanie kryteriów punktowych, a stosowanie kryteriów dostępowych tylko w określonych przypadkach,
- jak najszerze uwzględnianie w projektach Samorządu Województwa tworzonych przez siebie wymogów i standardów, czyli dawanie dobrego przykładu innym.

2.6.2. Monitoring ładu przestrzennego

Monitoring ładu przestrzennego powinien być prowadzony przez jednostki odpowiedzialne za politykę przestrzenną w samorządach wszystkich szczebli, w skali właściwej dla zakresu swojego działania. Obserwacja porządku przestrzennego winna być realizowana dla całego obszaru województwa na poziomie poszczególnych gmin oraz w skali konkretnych miejsc. Za nadzór na poziomie województwa powinien być odpowiedzialny podmiot nadzorujący realizację planu zagospodarowania przestrzennego województwa (np. wojewódzkie/regionalne biura planowania). Kontrola porządku na poziomie gminy musi być prowadzona przez jednostki samorządu gminnego, natomiast nadzór nad ładem miejscowym (poniżej poziomu gminnego, w skali miejsca) musi przyjmować formę aktywności mieszkańców poprzez wykorzystanie sieciowych narzędzi partycypacji społecznej. Takim narzędziem powinna stać się warstwa ładu przestrzennego w ramach projektu Infostrada Kujaw i Pomorza. Według Adama Kowalewskiego wzmocnienie polityki przestrzennej regionu i roli planu województwa wymaga nie tylko zmian prawa, ale także stworzenia bazy statystyczno-przestrzennej, obejmującej problematykę gospodarki przestrzennej. Postulowana baza powinna zawierać m.in. informacje o planowaniu miejscowym, w tym ocenę jego skutków, a także ocenę zgodności studiów i planów miejscowych z planami wojewódzkimi (Kowalewski 2016).

Zagadnienie monitorowania planowania i zagospodarowania przestrzennego znalazło się w projekcie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Propozycje tam zawarte wskazują kierunek obserwacji i nadzoru procesów przestrzennych. Sam proces monitorowania zdefiniowano następująco⁹⁸:

- „monitorowanie planowanego zagospodarowania przestrzennego – proces systematycznego gromadzenia i analizowania danych w zakresie zmian ilościowych planowanego zagospodarowania przestrzennego, w tym w zakresie liczby sporządzanych oraz uchwalanych aktów planowania przestrzennego i zawartych w nich ustaleń, oraz opracowanie kartograficzne zasięgów przyszłego zagospodarowania przestrzennego, a także prowadzenie ocen stanu i uwarunkowań prac planistycznych”;
- „monitorowanie istniejącego zagospodarowania przestrzennego – proces systematycznego gromadzenia i analizowania danych jakościowych i ilościowych w zakresie obecnego stanu zagospodarowania przestrzennego oraz systematyczne pomiary zjawisk zachodzących w przestrzeni, posiadających zdefiniowaną lokalizację geograficzną, służący dostarczaniu informacji diagnostycznych na potrzeby planowania przestrzennego na wszystkich poziomach jego organizacji, w tym opracowania kartograficznego użytkowania gruntów”.

W KUB podkreślono, że monitoring zagospodarowania przestrzeni jest ważną częścią gospodarki przestrzennej. W jej ramach organy władzy publicznej kierują się potrzebą zabezpieczenia interesu publicznego, określając warunki inwestowania, w szczególności zakazy i ograniczenia. Gospodarowanie przestrzenią ma charakter ciągły, obejmując (KUB, art. 7, 8, 9, s. 9):

- 1) monitorowanie istniejącego oraz planowanego zagospodarowania przestrzennego oraz prowadzenie innych działań analitycznych w zakresie polityki przestrzennej;
- 2) ocenę aktualności i stopnia realizacji aktów planowania przestrzennego;
- 3) określanie kierunków rozwoju przestrzennego w powiązaniu z kierunkami rozwoju strategicznego;

⁹⁸ Projekt ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany, Projekt z dnia 30 września 2016 r., Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Rządowe Centrum Legislacji, Warszawa <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12290463/12382118/12382119/dokument247655.pdf>, s. 2.

- 4) sporządzanie oraz uchwalanie aktów planowania przestrzennego i ich realizację;
- 5) udzielanie zgód inwestycyjnych;
- 6) kontrolę i podejmowanie działań wobec naruszeń prawa.

Według zapisu art. 36 projektu KUB monitorowanie służy kształtowaniu polityki przestrzennej, w tym:

- 1) dostarczaniu informacji o uwarunkowaniach i stanie zagospodarowania przestrzennego;
- 2) sporządzaniu prognoz przestrzennych potrzeb rozwojowych;
- 3) ocenie skutków przestrzennych polityk publicznych;
- 4) określaniu i ocenie dynamiki zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, w powiązaniu z aktami planowania przestrzennego.

Źródła danych dla monitoringu zostały w KUB określone w rozdziale 1 (Monitorowanie zagospodarowania przestrzennego) w art. 32: (KUB, s. 15–18). Monitorowanie powinno być prowadzone na podstawie danych referencyjnych, w szczególności udostępnianych w ramach krajowej infrastruktury informacji przestrzennej, zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach, Rejestru urbanistyczno-budowlanego, statystyki publicznej, systemów satelitarnej obserwacji Ziemi. Proponuje się, by monitoring na poziomie wojewódzkim był prowadzony przez regionalne węzły informacji przestrzennej.

Zakres monitoringu, określony w art. 33 KUB, wymienia elementy, podlegające nadzorowi na każdym poziomie przestrzennym:

- 1) stan istniejącego zagospodarowania przestrzennego;
- 2) stopień realizacji ustaleń aktów planowania przestrzennego;
- 3) stan postępowań w sprawie uchwalenia albo zmiany aktów planowania przestrzennego;
- 4) zmiany w zakresie stanu prawnego oraz wydane rozstrzygnięcia, mające wpływ na akty planowania przestrzennego;
- 5) występowanie, koncentracja i dynamika negatywnych zjawisk przestrzenno-funkcjonalnych i technicznych.

Dodatkowo, na poziomie gminy i obszaru funkcjonalnego proponowane w KUB monitorowanie ma objąć dane w zakresie dostępności przestrzennej i efektywności usług publicznych, w tym infrastruktury technicznej, społecznej, usług infrastrukturalnych oraz systemu transportowego – w zakresie, w jakim usługi te stanowią zadania własne gminy, a także dane dotyczące zakresu i dynamiki inwestowania, w tym na obszarach nieobjętych ustaleniami planów miejscowych.

Z kolei na poziomie województwa monitorowanie powinno dodatkowo obejmować, oprócz wymienionych danych ogólnych, informacje w zakresie: 1) realizacji inwestycji celu publicznego; 2) dostępności przestrzennej i efektywności usług publicznych, w tym infrastruktury technicznej, społecznej, usług infrastrukturalnych oraz systemu transportowego – w zakresie, w jakim usługi te stanowią zadania własne województwa; 3) stanu zachowania oraz fragmentacji krajobrazów, w szczególności krajobrazów priorytetowych.

Poziom kraju będzie ponadto wymagać danych w zakresie: 1) realizacji inwestycji celu publicznego uwzględnionych w planie krajowym; 2) obszarów szczególnych zjawisk w skali makroregionalnej, wymagających szczególnego podejścia w ramach polityki przestrzennego zagospodarowania kraju; 3) obszarów kształtowania potencjału rozwojowego o znaczeniu makroregionalnym; 4) stopnia realizacji strategii rozwoju oraz innych dokumentów rządowych mających wpływ na gospodarowanie przestrzenią; 5) funkcjonowania rozwiązań prawnych dotyczących gospodarowania przestrzenią.

Zgodnie z projektem KUB (art. 34), za nadzorowanie ładu przestrzennego będzie odpowiedzialny minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Podległe mu komórki będą prowadzić i utrzymywać bazę danych o istniejącym zagospodarowaniu przestrzennym, obejmującą informacje pozyskane w wyniku monitorowania przez organy

władzy publicznej przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego. Dane te będą stanowić podstawę prowadzenia analiz w zakresie (wg projektu KUB):

- 1) zgodności aktów planowania przestrzennego z przepisami prawa oraz wydanymi na ich podstawie rozstrzygnięciami wiążącymi organy programujące politykę przestrzenną;
- 2) hierarchicznej zgodności aktów planowania przestrzennego;
- 3) zgodności aktów planowania przestrzennego z dokumentami strategicznymi;
- 4) aktualności oraz stopnia realizacji aktów planowania przestrzennego;
- 5) przyczyn oraz dynamiki zmian w zagospodarowaniu przestrzennym;
- 6) prognozowanych zmian demograficznych i gospodarczych oraz wynikających z nich potrzeb rozwojowych;
- 7) wpływu pozostałych uwarunkowań, w szczególności środowiskowych, ekonomicznych, zdrowotnych na kierunki polityki przestrzennej;
- 8) poziomu i dynamiki przekształcania gruntów rolnych i leśnych;
- 9) skutków inwestowania dla ładu przestrzennego na obszarach nieobjętych ustaleniami planu miejscowego.

Zgodnie z § 2 artykułu 34 projektu KUB „Na poziomie gminy i obszaru funkcjonalnego analizuje się ponadto dostosowanie usług infrastrukturalnych, infrastruktury technicznej i społecznej oraz systemu transportowego do istniejącego i planowanego zagospodarowania przestrzennego”, a na poziomie województwa „analizuje się ponadto stopień realizacji ochrony krajobrazów priorytetowych”. Organizacja, sposób, tryb i standardy techniczne monitorowania istniejącego i planowanego zagospodarowania przestrzennego na wszystkich poziomach organizacji planowania przestrzennego zostaną określone w drodze rozporządzenia przez ministra.

Z całą pewnością wyżej opisane rozwiązania dotyczące monitoringu planowania i zagospodarowania przestrzennego, przyjęte w projekcie KUB, są niezbędne, powinny dostarczyć aktualnej wiedzy o stanie przestrzeni i pozwolić ją kontrolować. Niestety, nie pozwolą one odpowiedzieć na pytanie o obecność, lub nie, ładu przestrzennego. Nawet pełna informacja na ten temat nie gwarantuje powodzenia (wykonalności) oceny stanu przestrzeni i stwierdzenia występowania ładu lub nieładu. Powodem jest **względność pojęcia ładu** i jego zależność od wielu czynników zewnętrznych (względem badanego obszaru) i wewnętrznych (lokalnych). Przykładem jest „planowe” rozpraszanie zabudowy – wprowadzanie nieładu w majestacie planu miejscowego, a z drugiej strony – uporządkowane i harmonizujące z otoczeniem inwestycje, realizowane bez planu miejscowego, na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Dlatego **wskaźniki zagospodarowania nie są równoznaczne ze wskaźnikami ładu**, choć ich część może być jednym i drugim. Należy także mieć na uwadze, że wskaźniki zagospodarowania przestrzennego, proponowane jako miary ładu przestrzennego, powinny być jak najprostsze do wyznaczenia i użycia. Skomplikowane narzędzie monitoringu nie będzie użytkowane.

Monitoring ładu przestrzennego na poziomie wojewódzkim

Należy wyróżnić dwie niezależne od siebie procedury oceny ładu przestrzennego na poziomie wojewódzkim: ocenę planu (wizji przestrzeni) oraz ocenę stanu zagospodarowania (stanu przestrzeni).

Ocena planu wojewódzkiego polega na porównaniu wizji zagospodarowania przestrzeni województwa z modelem teoretycznym dla tej jednostki, uwzględniającym uwarunkowania, zasoby i potencjały regionalne oraz ustalenia planu krajowego i stan otoczenia jst. Im większe odchylenia od teoretycznego modelu przestrzennego, tym większy potencjalny nieład w planie wojewódzkim, który może przełożyć

się na realną przestrzeń. Margines dopuszczalnych odchyień powinien wynikać z wariantowej analizy przestrzennej rozmieszczenia zasobów w obszarze województwa.

Ocena stanu zagospodarowania to konfrontacja rzeczywistego rozmieszczenia zjawisk w przestrzeni (na podstawie dostępnych źródeł informacji przestrzennej) z wojewódzkim planem zagospodarowania i – w przypadku znaczącej niezgodności planu z modelem – także z teoretycznym modelem przestrzeni. Zestawienie tych trzech obrazów: modelu teoretycznego, planu zagospodarowania i stanu przestrzeni daje pełną informację na temat ładu lub nieładu przestrzennego poziomu wojewódzkiego. Z takiej analizy może np. wypłynąć niespodziewany wniosek, że stan rzeczywisty i model teoretyczny są zbliżone, ale plan różni się od nich, co mogłoby oznaczać wadliwość projektu. Różnice pomiędzy wymienionymi trzema obrazami przestrzeni należy przeanalizować w aspekcie kosztów społecznych i ekonomicznych.

Uzupełnieniem oceny ładu na poziomie województwa powinno być **wskazanie obszarów** zagrożonych nieładem i obszarów potencjalnego ładu na drodze analizy przestrzennej wybranych cech topologicznych obiektów, pozyskanych z BDOT10k. Metoda delimitacji ładu/nieładu jest identyczna jak dla poziomu gminnego i została przedstawiona dalej. Wizualizacja zjawiska w formie mapy województwa ukazywałaby w sposób syntetyczny obszary ładu i nieładu przestrzennego (por. ryc. 113).

Monitoring ładu przestrzennego na poziomie gminnym

Monitoring gminny powinien bazować na co najmniej sześciu źródłach informacji przestrzennej: 1) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; 2) ewidencji gruntów i budynków; 3) BDOT10k; 4) danych projektu geoportal.gov.pl; 5) miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego; 6) obserwacjach, lustracjach i badaniach terenowych (w tym wywiadach i wynikach konsultacji społecznych), a także na innych opracowaniach urbanistycznych, ekspertyzach, analizach GIS itp. Po uruchomieniu postulowanej warstwy ładu przestrzennego geoportalu wojewódzkiego w ramach Infostrady Kujaw i Pomorza, także ona stanie się ważnym źródłem informacji dla analiz stanu przestrzeni.

Poniżej sformułowano propozycje dwóch grup wskaźników ładu przestrzennego: topologiczne (zjawiska posiadają określony kształt i lokalizację) i strukturalne (o charakterze relacji statystycznych) – por. Śleszyński 2012.

Wskaźniki topologiczne (zasięgu)

Podstawą nadzoru stanu przestrzeni na poziomie gminy powinna stać się analiza przestrzenna oraz zmiany występowania następujących zjawisk:

- 1) zasięg obszarów chronionych i lokalizacja miejsc szczególnie cennych ze względu na walory przyrodnicze lub kulturowe, z możliwym wykorzystaniem wyników audytu krajobrazowego;
- 2) sąsiedztwo funkcji (użytkowania terenu) pod kątem potencjalnych konfliktów zabudowy z formami naturalnego użytkowania gruntów (funkcją rolniczą, lasami i zadrzewieniami, obszarami chronionymi, wodami);
- 3) występowanie miejsc odkrywkowej eksploatacji kopalin i odnawialnych źródeł energii, w szczególności elektrowni wiatrowych, a także miejsc składowania odpadów komunalnych i przemysłowych oraz innych zagrożeń sozologicznych;

- 4) obszary rozproszenia zabudowy poza obszarami miast i zwartym osadnictwem wiejskim – proponuje się zdefiniowanie przedziału nadmiernego rozproszenia zabudowy w granicach od 10 do 100 budynków na 1 km² powierzchni jednostki ewidencyjnej – poniżej dolnej granicy mamy do czynienia z izolowaną zabudową samotniczą, a powyżej – z zabudową zwartą lub skoncentrowaną;
- 5) miejsca niezgodności sposobu zagospodarowania obszaru gminy ze studium gminnym (obszary niezgodności wymagają przeanalizowania i mogą być uznane za strefy nieładu);
- 6) dostępność czasowa do ośrodków gminnych, powiatowych i wojewódzkich z centroidów miejscowości.

Wskaźniki strukturalne (ilościowe)

Grupa wskaźników, oparta na statystykach, jest odnoszona do obrębów ewidencyjnych jako jednostek przestrzennych analizy. Dane pozyskiwane głównie z BDOT10k są odnoszone do powierzchni obrębu lub innych wielkości z bazy. Proponowane wskaźniki zaczerpnięto z pracy P. Śleszyńskiego *Propozycja kompleksowej koncepcji wskaźników zagospodarowania i ładu przestrzennego* (2013):

- 1) udział terenów zabudowy mieszkaniowej w powierzchni całkowitej obrębu (%);
- 2) gęstość zabudowy: liczba wszystkich budynków mieszkalnych w obrębie w relacji do powierzchni zabudowy w obrębie;
- 3) rozproszenie zabudowy mieszkaniowej: udział liczby budynków mieszkalnych, wokół których w określonym promieniu (10, 50, 100, 150 metrów) są zlokalizowane inne budynki mieszkalne (2, 3, 4 lub 5 i więcej) w ogólnej liczbie wszystkich budynków mieszkalnych w jednostce przestrzennej;
- 4) gęstość naziemnych urządzeń infrastruktury technicznej: liczba obiektów (punktowych, liniowych i powierzchniowych) przypadająca na powierzchnię całkowitą obrębu.
- 5) udział terenów zieleni w ogólnej powierzchni jednostki (lasów, parków i zadrzewień);
- 6) potencjalna konfliktogenność (funkcji) – gęstość granic użytkowania terenu w granicach obrębów: stosunek długości granic użytków pochodzenia antropogenicznego (zabudowa, obszary komunikacyjne i przemysłowe) i naturalnego (las, woda, pola uprawne) do całkowitej powierzchni obrębu.

W analizie ładu poziomu gminnego powinny zostać poddane badaniu wszystkie dostępne materiały oraz informacje, włączając w to wymienione wcześniej źródła. W obszarach miejskich analiza stanu przestrzeni wymaga przede wszystkim weryfikacji zgodności stanu faktycznego z zapisami planów miejscowych, a w przypadku ich braku należy stosować ogólne zasady, sformułowane powyżej. Ze względu na bezwład danych służących kontroli, szczegółowy audyt ładu przestrzennego powinien być dokonywany co 10 lat, a bieżący monitoring raz na 2 lata i prowadzony przez jednostki samorządu odpowiedzialne za planowanie i zagospodarowanie przestrzenne na poziomie województwa i w poszczególnych gminach.

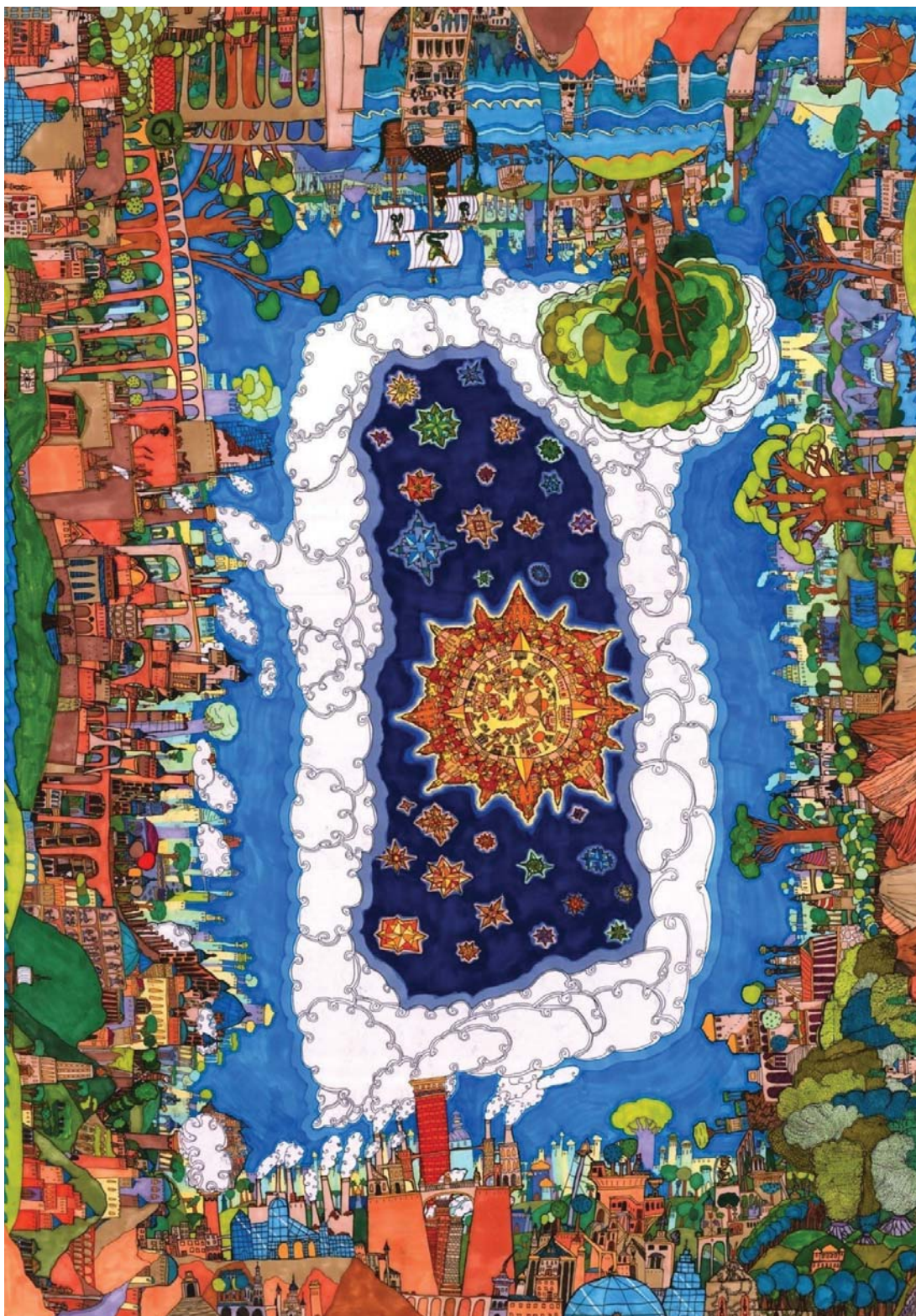
2.6.3. Propozycje wykonania dodatkowych analiz, ekspertyz oraz projektów

Zagadnienie ładu przestrzennego będzie wymagało długofalowych działań w sferach prawnej, społecznej, środowiskowej i ekonomicznej, dlatego wśród propozycji wykonania dodatkowych analiz, ekspertyz oraz projektów znajdują się działania z różnych dziedzin praktyki i teorii. Dalej przedstawiony wykaz

zawiera listę projektów, przedsięwzięć i opracowań, integrujących różne kierunki strategii rozwoju województwa, a także dziedziny oraz obszary zainteresowań w kontekście spójnych działań na rzecz ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju. Rozwinięcie wybranych propozycji powinno zawierać: opis celu, sposobu realizacji (przygotowanie, wdrożenie, rozwój), form finansowania i planowanych rezultatów.

1. Analiza demograficzno-ekonomiczna studiów gminnych pod kątem racjonalności planów oraz ich skutków ekonomicznych. Konieczne jest podjęcie badań statystycznych, umożliwiających pełne zbilansowanie kosztów urbanizacji na poziomie gmin i regionu.
2. Opracowanie podręcznika dobrych praktyk w różnych aspektach ładu przestrzennego (oraz interaktywnego e-podręcznika).
3. Uwzględnienie propozycji szeregu projektów, nie tylko związanych z zapisami (które mogą być aktualizowane) w Strategii Rozwoju Województwa, ale realizujących jej główne cele, w tym projektów pilotażowych, np.:
 - a) kontynuacja konkursu architektonicznego z cyklu „Dom rodzinny w krajobrazie kujawsko-pomorskim” co 2 lata oraz promującego energooszczędne budownictwo konkursu „Architektura z energią” co rok, w przypadku pozyskania zapewnienia stałych źródeł finansowania na ten cel oraz utworzenie zespołu realizacyjnego;
 - b) opracowanie aplikacji geoportalowej mapy konfliktów przestrzennych z możliwością monitoringu zmian dla potrzeb raportowania (np. w partnerstwie z UMK);
 - c) zaprogramowanie projektów tzw. „zielonego budownictwa i zielonej energii” OZE (energetyka wiatrowa, wodna, biomasa, fotowoltaika i inne alternatywne systemy i urządzenia);
 - d) partycypacja mieszkańców w planowaniu przestrzennym, przedsięwzięciach ekologicznych i działaniach związanych z ochroną krajobrazu oraz projektowaniu przestrzeni wspólnych wg nowoczesnych zasad i standardów partycypacji społecznej (multimedialne narzędzia + WebGIS/SIP w formie warsztatów w konkretnych lokalizacjach, szkoleń, także telekonferencyjnych – jako pilotaż z MliB, UTP, UMK);
 - e) międzyuczelniany interdyscyplinarny projekt pn.: „Zintegrowane Działania Planistyczne w Przestrzeni – ZDPP” – wzrost znaczenia współpracy dla poprawy zarządzania przestrzenią województwa między różnymi szczeblami samorządowymi oraz instytucjami, m.in. rozwiązywanie problemów przestrzennych i strategicznych w formie warsztatów. Wprowadzenie nowych metod komunikacji w konsultacjach i współdziałaniu w skali lokalnej i subregionalnej, m.in. obszarów funkcjonalnych, z wykorzystaniem narzędzi opartych na aplikacjach GIS/WEB, w tym zasady wyprzedzających opracowań planistycznych, koncepcji urbanistyczno-architektonicznych (preferowanych jako wynik konkursów), opartych (metody foresightingowe) na scenariuszach rozwoju (może jako pilotaż z MR, UMK, UTP i innych jednostek i uczelni);
 - f) propozycje zagospodarowania i wykorzystania powierzchni części pomieszczeń Młyna Gerso-na jako Młyna Kultury w Kompleksie Młynów Toruńskich – do działań koordynacyjnych realizowanych projektów przestrzennych i związanych z realizacją programu (planu działań) kształtowania ładu przestrzennego, konkursów architektonicznych, ekspozycji, warsztatów i edukacji przestrzennej oraz cyklicznych zdarzeń typu Toruński Festiwal Architektury – TFA jako pilotaż do dla późniejszego projektu „Kujawsko-Pomorskiego Festiwalu Architektury i Krajobrazu”. Ten segment działań dotyczących części pomieszczeń Młyna będzie spięty wspólnym hasłem „Kultura w Przestrzeni – Przestrzeń w Kulturze”;
 - g) uwzględnienie segmentu przestrzennego w konferencjach edukacyjnych (np. Dzieje regionu kujawsko-pomorskiego – imprezie organizowanej przez Departament Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Edukacji) promujących treści dotyczące tożsamości regionalnej, edukacji prze-

- strzennej i krajobrazowej z udziałem uczelni humanistycznych i technicznych, środowisk planistycznych, geograficznych architektonicznych, budowlanych, ekologicznych, historyków sztuki i konserwatorów zabytków;
- h) zaprogramowanie powołania w ramach realizacji I etapu projektu „Zintegrowane Działania Planistyczne w Przestrzeni” w Młynie Kultury, Agendy (Pracowni) Integracji Działań Kształtowania Ładu Przestrzennego i Tożsamości dla wdrożenia wielu innowacyjnych przewidzianych (zapowiadanych) w Strategii Województwa przedsięwzięć i działań integrujących różne pojęcia i dziedziny pod hasłem: „Tożsamość – Przestrzeń – Krajobraz – Kultura – Architektura”.
4. Poza propozycjami zawartymi w p. 3 należy rozwinąć w zamówionych opracowaniach przede wszystkim propozycje wykorzystania (uwzględnienia polityki ładu przestrzennego województwa) dotychczasowych przedsięwzięć i projektów finansowanych przez budżet województwa i środki unijne, np.:
- a) Kujawsko-Pomorski Program Edukacji i e-edukacja oraz odpowiedni regionalny portal edukacyjny,
 - b) Infostradę Kujaw i Pomorza,
 - c) propozycje wykorzystania dla edukacji przestrzennej i ekologicznej interaktywnych tablic edukacyjnych (ponad 4 tys. sztuk w szkołach województwa),
 - d) odniesienie się do całego systemu edukacji (dzieci, młodzież, młodzież akademicka i dorośli) możliwości wpływu województwa na zmiany w edukacji w zakresie przestrzeni, krajobrazu, ekologii, architektury w przedszkolach, szkołach podstawowych i ponadpodstawowych oraz wyższych uczelniach i kształceniu ustawicznym.
5. Integrowanie rozproszonych w strategii propozycji (edukacja, środowisko, krajobraz, ekologia, tożsamość regionalna i marka województwa) pod kątem ładu przestrzennego, poprzez projekty, programy lub jako ewentualne propozycje do jej przyszłej aktualizacji w tym zakresie.
6. Podejście innowacyjne do wszelkich aspektów ładu przestrzennego i propozycje włączenia nauki i biznesu, ze szczególnym odniesieniem się do sfery materiałów budowlanych poprzez promowanie wykorzystywania w projektach i pracach badawczych „zielonej energii” oraz nowoczesnych technologii:
- a) opartych na użyciu w innowacyjny sposób tradycyjnych, szczególnie miejscowych materiałów budowlanych w niskoenergetycznym budownictwie,
 - b) zastosowanie różnych materiałów, m.in. opartych o technologie kosmiczne, wynikających ze współpracy nauki i biznesu – szczególnie regionalnego (np.: materiały kompozytowe, transparentne, grafen, nanotechnologię itp.).
7. Zaproponowanie dla różnych uczelni, przede wszystkim w regionie, tematów prac semestralnych i dyplomowych z zakresu planowania przestrzennego, urbanistyki, architektury i budownictwa, dotyczących ładu przestrzennego i rozwiązań energooszczędnych, w tym ekologicznego budownictwa, ekologicznych osiedli i przestrzeni publicznych.
8. Wykonanie badania dotyczącego przyczyn zróżnicowania jakości dokumentów planistycznych gmin i województw – od opracowań racjonalnych po wadliwe, od skutecznego zapobiegania „planowanemu rozpraszaniu zabudowy” po wspieranie takiego osadnictwa. Istotna jest też odpowiedź na pytanie o uwarunkowania i przyczyny dobrej współpracy samorządów wojewódzkich z gminami. Według A. Kowalewskiego na pogłębienie czeka także kluczowy dla nowych propozycji prawnych (KUB) problem określania granic terenów urbanizacji.
9. Badanie percepcji ładu/nieładu w gminach i miejscowościach, polegające na porównaniu opinii mieszkańców i osób z zewnątrz.



Ryc. 135. Obraz współczesnej i wizja przyszłej cywilizacji, opartej o zasady zrównoważonego rozwoju i ład zintegrowany. Autor: Michał Kleszewski (lat 12), Centrum Działań Plastycznych AKADEMIA przy Ośrodku Kultury, Sportu i Rekreacji w Świeciu (woj. kujawsko-pomorskie)

Źródło: Galeria i Ośrodek Plastycznej Twórczości Dziecka w Toruniu.

Podsumowanie

Ład przestrzenny jest głównym celem polityki przestrzennej wszystkich szczebli planowania i zarządzania rozwojem. Jest to stan uporządkowania przestrzeni, który uwzględnia uwarunkowania przyrodnicze, społeczne i ekonomiczne zrównoważonego rozwoju. W związku z tym, że ład jest warunkowany kulturowo, jego kryteria zależą od systemu aksjologicznego i kondycji moralnej społeczeństwa. Ład jest subiektywny i zmienny w czasie, także z powodu dynamiki zmian w środowisku życia człowieka. Jest on obrazem sposobu organizacji życia społecznego i ładu społecznego.

Celem opracowania było wskazanie obszarów ładu i nieładu przestrzennego w województwie kujawsko-pomorskim oraz ich przykładów, proponowanie zasad jego kształtowania i rekomendacji dla samorządów w zakresie polityki przestrzennej, ukierunkowanych na ład w przestrzeni. Praca ma także wskazać sposoby działań umożliwiających kształtowanie postaw i świadomości społecznej w kwestii ładu.

System kształtowania przestrzeni w Polsce opiera się na przepisach ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁹⁹ oraz na regulacjach rozproszonych w kilkudziesięciu innych ustawach. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej odbywa się na szczeblu samorządu gminnego, poziomie powiatu, województwa i kraju. Jednak istniejące w Polsce prawo kształtowania przestrzeni jest wadliwe i wymaga pilnej zmiany. Przygotowywany Kodeks urbanistyczno-budowlany ma unormować kwestie formowania przestrzeni i ładu.

Metoda badania stopnia uporządkowania przestrzeni zależy od rodzaju układu odniesienia przestrzennego. W skali miejsca ład się jest badany w aspekcie fizjonomicznym (estetycznym, wizualnym, architektonicznym, np. budynku, gospodarstwa, miejsca, ulicy, osiedla), natomiast w wymiarze lokalnym (okolicy, wsi, obrębu, miasteczka, miasta, zespołu miejskiego, gminy, powiatu) analizuje się aspekt morfologiczny ładu (strukturalny, lokalny, urbanistyczny, krajobrazowy). Na poziomie regionu (województwa, kraju) badaniu podlega ład w ujęciu funkcjonalnym (planistycznym, regionalnym, społeczno-ekonomicznym).

Kryteria identyfikacji oraz oceny ładu przestrzennego to zestaw miar, które są pochodnymi subiektywnych metod i narzędzi analizy: dokumentacyjnych (analiza planów, porównanie stanu faktycznego z planami oraz innymi dokumentami), statystycznych (zestawianie danych statystycznych, np. metoda wskaźnikowa), percepcyjnych (obserwacji, porównanie stanu faktycznego ze wzorcami mentalnymi i wyobrażeniami o przestrzeni), lub mieszanych (porównanie stanu faktycznego z dokumentami, statystyką i wyobrażeniami). Generalną zasadą wyznaczania kryteriów ładu/nieładu przestrzennego w skali

⁹⁹ Dz.U. z 2016 r. poz. 778 ze zm. Dalej: „ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”.

lokalnej powinno być badanie zgodności położenia, formy i funkcji analizowanego obiektu, zbioru, struktury, obszaru lub innego elementu przestrzeni z warunkami (predyspozycjami) przestrzeni, sąsiedztwem (zagospodarowaniem w otoczeniu) i planem (przypisaną rolą). Trzy podstawowe kryteria ładu przestrzennego to: kryterium estetyczne, badające fizjonomię obiektu, miejsca lub otoczenia; kryterium normatywne, sprawdzające zgodność morfologii przestrzeni z normami (w tym z planami i/lub modelami) oraz kryterium efektywności, analizujące funkcjonalność systemu. Obszary ładu przestrzennego powinny spełniać wszystkie wymienione warunki.

Omawiając przyczyny dewastacji przestrzeni i nieładu, należy poczynić rozróżnienie pomiędzy źródłami ładu/nieładu a przyczynami, symptomami i skutkami nieładu. Źródłami ładu przestrzennego są: prawo stanowione, polityka przestrzenna oraz inwestycyjna samorządów, świadomość społeczna i postawy mieszkańców, a także praktyki inwestorów. Zaburzenia tych źródeł wywołują nieład. Symptomy nieładu przestrzennego są dostrzegalne i odczuwalne przez użytkowników przestrzeni, natomiast skutki społeczne i ekonomiczne są bardzo poważne i trudniejsze do identyfikacji oraz oszacowania.

Przyczyny nieładu przestrzeni mają charakter ogólnopolski – najważniejsze z nich to: ułomne i niespójne prawo, brak rządowej polityki przestrzennej, brak hierarchiczności planowania, odrębność planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego oraz utrwalone przekonanie o równoznaczności prawa własności z prawem do zabudowy.

Problemy przestrzenne w województwie kujawsko-pomorskim mają różnicowany charakter. Są to problemy estetyczne, strukturalne i funkcjonalne. Występują one łącznie lub samodzielnie na obszarze całego województwa, ze szczególnym natężeniem wokół większych miast i na styku różnych funkcji (sposobów użytkowania przestrzeni). Najpoważniejsze z nich to: rozpraszanie zabudowy, nieład architektoniczno-urbanistyczny, deformowanie przestrzeni przez inwestycje górnicze i energetyczne (kopalnie surowców mineralnych i farmy wiatrowe), lokalizowanie inwestycji uciążliwych (np. przemysłu rolniczego) w pobliżu osad ludzkich, niespójność relacji obszarów mających potencjał rozwoju, słabe powiązania między miejscami zamieszkania i pracy, produkcji i konsumpcji itp. Inwestycje w odnawialne źródła energii przy zachowaniu zasad ładu przestrzennego nie muszą wywoływać negatywnych skutków dla krajobrazu. Identyfikacja problemów i konfliktów przestrzennych w województwie kujawsko-pomorskim pozwoliła wskazać na przyczyny prawne jako główne źródło nieładu przestrzennego. Skutkiem złego prawa jest dewastacja przestrzeni w aspekcie urbanistycznym i funkcjonalnym.

Obszary ładu przestrzennego nie mają charakteru ciągłego. Tworzą je przede wszystkim tereny objęte ochroną prawną: parki narodowe i krajobrazowe, następnie kompleksy leśne, historyczne centra średniowiecznych miast lokacyjnych oraz tereny zaprojektowane i zrealizowane według przyjętego planu (bez względu na istnienie planu miejscowego). Współcześnie istnieją już metody i narzędzia kształtowania ładu w przestrzeni. Nowoczesne metody projektowania i realizacji budynków oraz zespołów urbanistycznych pozwalają unikać tworzenia obiektów i obszarów zabudowy niespójnych z otoczeniem.

W ramach projektu zrealizowano badanie socjologiczne opinii oraz postaw mieszkańców województwa względem ładu przestrzennego, obejmujące cztery studia przypadków: 1) duże miasto – Toruń (ład przestrzenny z perspektywy obywatelskiej); 2) małe miasto – Golub-Dobrzyń (ład z perspektywy kulturowej); 3) gmina podmiejska – Lubicz (ład przestrzenny z perspektywy instytucjonalnej) i 4) gmina rolnicza – Kęsowo (ład z perspektywy funkcjonalnej). Ponadto przeanalizowano związki ładu przestrzennego z ładem społecznym. Główne wnioski z badania: skuteczna i racjonalna polityka przestrzenna powinna być tworzona przy udziale mieszkańców i z uwzględnieniem interesów inwestorów; podstawowym problemem społecznym w zakresie ładu jest słabo ukształtowana tożsamość lokalna mieszkańców i wynikający z niej brak zainteresowania jakością przestrzeni życia; konieczne są nowe metody uczestnictwa społeczności lokalnej w rozwoju przestrzennym oraz edukacja estetyczna; na obszarze województwa dominują: niska aktywność społeczna, niski poziom zainteresowania sprawa-

mi lokalnymi, powszechne niezrozumienie sensu dbania o ład przestrzenny, zwłaszcza w formie rygorów prawnych.

Dalszy przebieg procesów kształtowania przestrzeni w województwie kujawsko-pomorskim jest uzależniony od zmian prawa, przede wszystkim od wprowadzenia w życie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego. W wyniku reformy prawa negatywne procesy przestrzenne mogą zostać wyhamowane, a niekorzystne zjawiska ograniczone. Brak reakcji ustawodawcy spowoduje pogłębianie się procesów chaotycznej suburbanizacji i niekontrolowanego rozpraszania zabudowy, niszczenia krajobrazu i dewastacji środowiska przyrodniczego.

Założenia polityki kształtowania ładu przestrzennego muszą uwzględniać zarówno istniejące uwarunkowania przyrodnicze, społeczne i gospodarcze, jak i możliwości działania samorządu województwa. Wymogi ochrony przestrzeni to zestaw warunków, które muszą być spełniane przez politykę przestrzenną. Obejmują wskazania planistyczne, społeczne i ekonomiczne. Wśród wymogów ochrony przestrzeni do uwzględnienia w planie zagospodarowania przestrzennego województwa znajdują się: postulat wprowadzenia kryteriów ekonomicznych do planowania przestrzennego i monitorowanie procesów przestrzennych.

Kujawsko-pomorski program kształtowania ładu przestrzennego powinien stanowić dla samorządu wojewódzkiego i władz lokalnych punkt odniesienia dla polityki przestrzennej i działań kształtujących przestrzeń. Jego konkretyzacją powinien być plan działań w zakresie kształtowania ładu przestrzennego w województwie. Obydwa dokumenty powinny być skoordynowane ze strategią rozwoju i planem zagospodarowania województwa.

Regionalne zasady i standardy kształtowania ładu przestrzennego obejmują wskazania, które powinny być uwzględniane w działaniach planistycznych, projektowych oraz inwestycyjnych w województwie, realizowanych na zlecenie lub współfinansowane przez Województwo. Zasady te nie odbiegają znacząco od ogólnie przyjętych reguł planowania i zagospodarowania przestrzennego. Między innymi powinny one uwzględniać podstawy rozwoju zrównoważonego.

Rekomendacje w zakresie kształtowania ładu przestrzennego zostały sformułowane dla jednostek samorządu terytorialnego, administracji budowlanej, ustawodawcy, instytucji i organizacji zajmujących się problematyką mającą wpływ na kształtowanie ładu przestrzennego, oraz dla uczestników konkursów architektoniczno-urbanistycznych.

Wśród propozycji przedsięwzięć oddziałujących na postawy i zachowania społeczeństwa znalazła się koncepcja miejsca „Przestrzeń kultury” jako przykład możliwych rozwiązań edukacyjno-kulturowych ukierunkowanych na kształtowanie świadomości społecznej. Inną propozycją jest warstwa „Ład przestrzenny” w geoportalu województwa, zarządzanym przez Infostradę Kujaw i Pomorza jako narzędzie partycypacji społecznej, wspomagające kształtowanie ładu przestrzennego. Ponadto województwo powinno podjąć działania edukacyjne i kulturotwórcze w celu kształtowania świadomości mieszkańców i urzędników, działając regionalnie i włączając się w projekty ogólnopolskie.

W dalszej części opracowania przedstawiono propozycje zmian regulacji prawnych kształtujących ład przestrzenny, z których duża część jest zbieżna z dezyderatami zawartymi w projekcie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego. W pracy odnotowano najważniejsze założenia projektowanego systemu kształtowania przestrzeni, jakim jest Kodeks urbanistyczny. Określono także kryteria oceny planowania i realizacji inwestycji mających wpływ na stan przestrzeni, wspieranych środkami Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014–2020.

W części końcowej pracy sformułowano – na podstawie doświadczeń zebranych w rezultacie przeprowadzonych analiz – propozycje monitoringu ładu przestrzennego. Monitoring zagospodarowania i ładu przestrzennego powinien być prowadzony na wszystkich szczeblach planowania. W skali województwa powinien opierać się na dostępnych bazach danych, przede wszystkim na: BDOT10k, BDL

GUS, mapie sozologicznej, danych gminnych oraz PZPW i SRW. Analizy przestrzenne powinny mieć charakter topologiczny (rzeczywisty kształt i zasięg występowania zjawisk) i statystyczny (w układzie gmin i obrębów ewidencyjnych). Propozycje wykonania dodatkowych analiz i ekspertyz zawierają wykaz opracowań, ważnych dla kwestii ładu: ocena kosztów społecznych i ekonomicznych nieładu w woj. kujawsko-pomorskim, szczegółowa prognoza demograficzna województwa, audyt krajobrazowy.

Wśród wielu wniosków zawartych w pracy należy zwrócić uwagę na te dotyczące systemu funkcjonowania planowania i zagospodarowania przestrzennego. Mówią one, że w obowiązujących w Polsce regulacjach prawnych problemem jest zakres władztwa planistycznego w zarządzaniu przestrzenią i ładem przestrzennym. Państwo praktycznie zaniechało zarządzania tą sferą i konieczne jest, aby struktury państwa zaczęły realizować jeden ze swoich podstawowych obowiązków, jakim jest sprawne planowanie, w sposób istotny współdecydujące o warunkach życia w Polsce. Fetysz ochrony prywatnej własności ponad dobro wspólne (publiczne) i jego kosztem, wylansowany przez liberalne prawo i ugruntowywany przez sądy administracyjne, musi zostać zarzucony. Interes społeczny związany z ochroną przestrzeni wspólnej nie może być zdominowany doraźnym zyskiem. Rynek nieruchomości to element gry o przestrzeń, w tym głównie przestrzeń wspólną, i nie może na nim przeważać gospodarka wolnorynkowa. Aktualnie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego powstają praktycznie tylko na zamówienie właścicieli terenów lub ich pełnomocników, w granicach własności, a nie w granicach optymalnych, uzasadnionych urbanistycznie. Organom sporządzającym plany miejscowe trudno jest bronić racjonalnych i uzasadnionych dobrem wspólnym celów, przy wadliwym prawie. Gminom będzie łatwiej zarządzać przestrzenią, gdy otrzyma czytelne wsparcie w dobrej regulacji prawnej.

Współczesny paradygmat rozwoju zrównoważonego zakłada uwzględnianie wielu bardzo zróżnicowanych czynników endogenicznych i uwarunkowań zewnętrznych, co jest związane z procesem nieustających zmian, obejmujących wszystkie aspekty życia człowieka i jego otoczenia. Odpowiedzialność za rozwój regionu, spoczywająca na samorządzie terytorialnym, polega na kontrolowaniu procesów rozwoju i ukierunkowywaniu ich w pożądaną stronę, na koordynacji i współdziałaniu wielu instytucji i osób. Celem holistycznym rozwoju społeczno-gospodarczego jest ład zintegrowany, obejmujący ład społeczny, gospodarczy, przyrodniczy i przestrzenny. Zrównoważony rozwój oznacza rozwój kreujący i podtrzymujący ład zintegrowany jako sumę ładów cząstkowych.

Ważnym elementem polityki przestrzennej województwa może być ustanowienie Nagrody Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego dla realizacji o ponadprzeciętnych walorach kompozycyjnych i harmonijnym wpisaniu w otoczenie urbanistyczne i społeczne, innowacyjność i kreatywność, zwłaszcza dla obiektów mogących zostać ikoną architektury regionu.

Uruchomienie cyfrowej platformy Przyjazna przestrzeń Kujaw i Pomorza, planowanej w ramach projektu Infostrada 2.0 (kolejnej odsłony Geoportalu wojewódzkiego), poświęconej łaadowi przestrzennemu i działaniom planistycznym będzie internetową płaszczyzną szerokiej wymiany informacji, wiedzy – powinna ona służyć partycypacji społecznej, wzmacnianej działaniami regionalnych uczelni i organizacji pozarządowych związanych z przestrzenią oraz służyć promocji dobrych praktyk i przekazywaniu doświadczeń środowisk zawodowych.

Takie inicjatywy i działania promujące wysoką jakość rozwiązań urbanistyczno-architektonicznych, efektywność energetyczną i ekologię doskonale wpisują się w podjęte przez samorząd województwa przedsięwzięcia, prowadząc do wzmocnienia narzędzi podnoszących jakość przestrzeni – realną poprawę i utrwalanie ładu przestrzennego.

Ład zrównoważony: społeczny, gospodarczy i przestrzenny może zapewnić najwyższe standardy zagospodarowania zasobami przestrzeni województwa. Stanowi jeden z ważniejszych instrumentów oddziaływania regionu i prowadzenia w tym zakresie polityki. Paradygmat zrównoważonego wykorzystania zasobów przestrzeni powinien być zwornikiem nowego podejścia w zintegrowanym systemie zarządza-

nia rozwojem województwa spójnego ze „Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020” (2017).

W działaniach województwa podstawowym celem jest uwrażliwienie samorządów na wartość przestrzeni, w kierunku odpowiedzialnego nią gospodarowania i wywołania synergii, sprzyjającej efektywnej realizacji zadań. Przede wszystkim jednak działania te mają na celu kształtowanie postaw i zmianę mentalności społeczeństwa naszego regionu w zakresie postrzegania walorów otaczającej przestrzeni jako najcenniejszego, nieodnawialnego dobra chronionego dla przyszłych pokoleń.

W ramach inicjatywy województwa przewidziano powołanie nowej instytucji prowadzącej badania i koordynującej działania na rzecz ładu przestrzennego w ramach Młynów Kultury – instytucji – Laboratorium Przestrzeni Kultury, które będzie stanowiło centrum myśli, kształtowania idei, debat i praktycznych działań w tym zakresie.

Zagadnienia architektury, urbanistyki i zagospodarowania przestrzennego będą mogły być wprowadzane w obszar edukacji na terenie województwa na bazie Kujawsko-Pomorskiego Programu Rozwoju Edukacji. Celem tych działań będzie utrwalanie w powszechnej świadomości problematyki jakości przestrzeni publicznej oraz rozwijanie wrażliwości mieszkańców regionu na zagadnienia estetyki, ładu przestrzennego i odpowiedzialnego myślenia o zrównoważonym środowisku jako istotnym wyznaczniku rozwoju nowoczesnego społeczeństwa.

Kampania promocyjno-medialna i edukacyjna „Zrównoważone środowisko kujawsko-pomorskie – ład w przestrzeni” stanie się jednym ze sztandarowych projektów i w latach 2018–2019 będzie dotyczyć różnych działań służących łaadowi przestrzennemu. Ponadto w ramach promocji województwa przewidziane będą konferencje związane z cyklicznym wydawnictwem „Kujawsko-pomorskie studia regionalne”, którego pierwszą edycją jest niniejszy tom.

Województwo kujawsko-pomorskie ma ambicję tworzenia warunków dla kształtowania ładu przestrzennego. Pomimo iż formalne możliwości samorządu wojewódzkiego są ograniczone, władze regionu czynią starania, by ład przestrzenny był elementem rozwoju, by był obecny w polityce regionalnej i lokalnej. Oddając tę publikację do rąk zainteresowanych ładem przestrzennym w naszym województwie, chcemy przejść od intuicyjnego i potocznego rozumienia ładu przestrzennego do jego świadomego odczuwania i kształtowania, obejmującego obserwację, przemyślenia, wiedzę, dyskusję i odpowiedzialne działania. Tym samym czynimy pierwszy krok na drodze ku poprawie stanu przestrzeni naszego województwa i ku lepszej przyszłości dla jego mieszkańców.

Bibliografia

1. Alexander Ch., Ishikawa S., Silverstein M., Jacobson M., Fiksdahl-King I., Angel S., 2008, *Język wzorców. Miasta – budynki – konstrukcja*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk.
2. *Architektura z energią 2013, 2014. Katalogu pokonkursowy*, 2015, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu – SARP Bydgoszcz, Bydgoszcz–Toruń.
3. Bańkowska B., 2000, *Ogólne zasady kształtowania frontów wodnych w miastach*, [w:] *Sieć miast Bałtyckich – Waterfront. Elbląska strefa nadwodna jako produkt turystyczny. Potencjalne możliwości rozwoju turystyki w regionie Zalewu Wiślanego oraz w porcie elbląskim – uwarunkowania akwenów i stref lądowych*, autorskie referaty wygłoszone na seminarium w dniu 20 kwietnia 2000 roku (materiały niepublikowane), Fundacja Ecobaltic, Instytut Problemów Ekorozwoju, Gdańsk.
4. Bański J., 2008, *Ład przestrzenny obszarów wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływania gospodarki rolnej*; Ekspertyza przygotowana na zlecenie Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy; Warszawa.
5. *Baza danych obiektów topograficznych BDOT 10k*, 2016, Centralny Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, Warszawa, <http://www.codgik.gov.pl/index.php/zasob/baza-danych-obiektow-topograficznych.html>, DOA: 17.08.2016.
6. Borys T. (red.), 2005, *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok – Warszawa.
7. Borys T., 2004, *Problem wymierności ładu przestrzennego*, [w:] *Ekonomiczne aspekty gospodarki przestrzennej*, red. T. Laguna, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok, s. 37–44.
8. Borys T., 2011, *Zrównoważony rozwój – jak rozpoznać ład zintegrowany*, „Problemy Ekorozwoju – Problems of Sustainable Development”, vol. 6, no 2, 77.
9. Borys T., Rogala, P. (red.), 2008, *Jakość życia na poziomie lokalnym: ujęcie wskaźnikowe*, UNDP, Warszawa.
10. Breen A., Rigby D., 1994, *Waterfront. Cities relation to their edge*, McGraw Hill, New York.
11. Brenda Z., 2013, *Wiśła jako czynnik rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego*, „Acta Energetica”, Nr 2/15.
12. Broszkiewicz R., 2003, *Metody analizy i projekcji ładu przestrzennego w wymiarach lokalnym i regionalnym*, [w:] *Społeczno-gospodarcze i przyrodnicze aspekty ładu przestrzennego*, red. T. Ślęzak, Z. Zioło, Biuletyn PAN KPZK, z. 205, Warszawa, s. 71–91.
13. Buczek G., Chwalibog A., Chwalibog K., Gawlicki M., Grochulski J., Kaliszewski A., Kiciński A., Lenart J., Śmiechowski D., Wolski P., Współpraca: Budzyński M., Chodkowski G., Królikowski J., 2009, *Polska Polityka Architektoniczna. Polityka jakości krajobrazu, przestrzeni publicznej, architektury*; Warszawa; <http://www.sarp.org.pl/pliki/ppa-www.pdf>, styczeń 2011.
14. Chojnicki Z., 1988, *Koncepcja terytorialnego systemu społecznego*, Przegląd Geograficzny, 60, 4, s. 491–510.
15. Chojnicki Z., 1990, *Współczesne problemy gospodarki przestrzennej*, Biuletyn KPZK PAN, 146, s. 203–219.
16. Cosgrove D., Daniels S., 1988, *The Iconography of Landscape: Essays on the Symbolic Representation, Design and Use of Past Environments*, Cambridge.

17. Cymerman R., Podciborski T., 2004, *Propozycja metody oceny ładu przestrzennego przy analizie stanu zagospodarowania obszarów wiejskich*, „Administratio Locorum” 3 (1). Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn, s. 31–43.
18. Degórski M. i inni, 2012, *Energetyka wiatrowa w kontekście ochrony krajobrazu przyrodniczego i kulturowego w województwie kujawsko-pomorskim*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego PAN, Warszawa.
19. *Dom rodzinny w krajobrazie kujawsko-pomorskim*. Katalog konkursowy, 2015, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu – SARP O. w Bydgoszczy i O. w Toruniu, Toruń–Bydgoszcz.
20. Dziekoński O., 2016, „Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jako interfejs strategii województwa wobec polityki zagospodarowania przestrzennego gmin”, maszynopis.
21. Dziekoński O., 2016, „Wprowadzenie łącznej formuły pozwolenia na budowę wraz z procedurą lokalizacji inwestycji oraz przeniesienie kompetencji wydawania pozwoleń na budowę z ustawy prawo budowlane do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”, maszynopis.
22. *Europejska Konwencja Krajobrazowa*, sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r., Dz.U. 2006 Nr 14, poz. 98.
23. Falkowski J., 1993, *Przekształcenia funkcjonalno-strukturalne i przestrzenne obszarów wiejskich Polski (ujęcie diagnostyczno-modelowe)*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń.
24. Florida R., 2005, *Cities and the creative class*, Routledge, New York & London.
25. Fogel A., *Uchwała reklamowa kontra plan miejscowy*, <http://www.rp.pl/Opinie/303249969-Anna-Fogel-Uchwała-reklamowa-kontra-plan-miejscowy.html>, [dostęp: 15.08.2016].
26. Fogel P., 2012, *Wskaźniki oceny polityki i gospodarki przestrzennej w gminach*, Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, z. 250, Warszawa.
27. Gądecki J., 2009, *Za murami. Osiedla grodzone w Polsce – analiza dyskursu*, Monografie FNP, Seria Humanistyczna, Fundacja na Rzecz Nauki Polskiej, Wrocław.
28. Gehl J., 2009, *Życie między budynkami. Użytkowanie przestrzeni publicznych*, Wydawnictwo RAM, Kraków.
29. Gierańczyk W., Kobyłecka M., 2014, *Potencjał społeczno-gospodarczy i turystyczny gmin województwa kujawsko-pomorskiego położonych na szlaku Międzynarodowych Dróg Wodnych E-40 i E-70 w 2012 roku. Opracowanie sygnałne*, GUS, Bydgoszcz.
30. Goryński J., 1982, *Polityka przestrzenna*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
31. Gorzelak C., 2003, *Szkic o wymiarach ładu przestrzennego*, [w:] *Społeczno-gospodarcze i przyrodnicze aspekty ładu przestrzennego*, red. T. Ślęzak, Z. Ziolo, Biuletyn PAN KPZK, z. 205, Warszawa, s. 55–69.
32. Górczyńska M., 2013, *Wskaźniki zagospodarowania i ładu przestrzennego w miastach i na obszarach silnie zurbanizowanych*, Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 252, s. 87–109.
33. Habel M., Rabant H., Babiński Z., Szatten D., Marciniak Ż., Gierszewski P., 2014, *Uwarunkowania budowy portu multimodalnego na dolnej Wiśle w okolicach Bydgoszczy*, „Logistyka”, Nr 6.
34. Hall P., 1993, *Waterfronts: A New Urban Frontier*, [w:] *Waterfronts. A New Frontier for Cities on Water*, R. Bruttomesso R. (red.), International Centre Cities on Water, Venice, s. 12–20.
35. Izdebski H., Nelicki Aleksander, Zachariasz I., 2007, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, Ernst & Young Polska Sp. z o.o., Warszawa.
36. Jałowiecki B., 2003, *Ład społeczny, ład przestrzenny*, [w:] *Społeczno-gospodarcze i przyrodnicze aspekty ładu przestrzennego*, red. T. Ślęzak, Z. Ziolo, Biuletyn PAN KPZK, z. 205, Warszawa, s. 45–53.
37. Jałowiecki B., 2010, *Społeczne wytwarzanie przestrzeni*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
38. Januchta-Szostak A., 2009, *Rola architektury w kształtowaniu tożsamości miejskich frontów wodnych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej, Architektura i Urbanistyka”, z. 19, s. 119–127.
39. Jaworski J., 2014, *Deregulacja zawodu urbanisty*, Nieruchomości C.H. Beck, Nr 9, Legalis.
40. *Kierunkowe zasady dotyczące wyboru oraz dokonywania oceny projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020*, czerwiec 2015.
41. Kochanowski M. (red.), 1998, *Współczesne metamorfozy miast portowych*, Politechnika Gdańska, Gdańsk.
42. Kolipiński B., 2011, *Ład przestrzenny w Polsce – stan i problemy*. Ekspertyza wykonana na zlecenie MRR, Warszawa, <https://www.mir.gov.pl>.
43. Kołodziejcki J., 1991, *O przyszły kształt polskiej przestrzeni*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo PAN, Wrocław.
44. Komornicki T., Rosik P., Stępnia M., Śleszyński P., 2014, *Zweryfikowana metodologia szacowania WMDT. Raport przygotowany w ramach I etapu projektu: „Oszacowanie oczekiwanych rezultatów interwencji za*

- pomocą miar dostępności transportowej dostosowanych do potrzeb dokumentów strategicznych i operacyjnych dot. perspektywy finansowej 2014–2020*”, IGiPZ PAN, Warszawa.
45. Komorowska M., Ignatowicz L., 2016, *Plan na plan. Partycypacja w planowaniu miejscowym*, Warszawa, www.konsultacje.um.warszawa.pl/sites/konsultacje.um...pl/ [dostęp: 30.06.2016].
 46. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, 2012, Załącznik do obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2001 r., M.P. Nr 26, poz. 432. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
 47. *Koncepcja rozwoju i zagospodarowania przestrzennego terenów wokół Zbiornika Włocławskiego*, 2013, Kujawsko-Pomorskie Biuro Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku, Włocławek.
 48. *Konsekwencje ewentualnego przyjęcia projektu ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany*. Informacja na posiedzenie Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego w dniu 1 lutego 2017 r., Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Toruń.
 49. Kowalewski A., 2012, *Koszty chaosu urbanizacyjnego*, <http://www.Kongresbudownictwa.pl/html/aktualnosci>.
 50. Kowalewski A., 2014, *Główne zasady planowania przestrzennego w gminie. Tezy Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego*.
 51. Kowalewski A., 2016, *Edukacja społeczna – znaczenie ładu przestrzennego dla Polski i dla Polaków*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, rękopis.
 52. Kowalewski A., 2016a, *Niekontrolowany rynek nieruchomości*, <http://www.rp.pl/Nieruchomosci/301069993-Planowanie-przestrzenne-co-sie-zmienilo-i-co-nalezy-poprawic.html#ap-3>, [dostęp: 15.08.2016].
 53. Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P., 2014, *Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu*, Samorząd Terytorialny 4/2014, s. 5–21.
 54. Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P., 2013, *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, http://www.frdl.org.pl/pliki/frdl/document/zalaczniki_artykuly/Raport%20Ekonomiczny%2029.10.2013%20calosc.pdf, [dostęp: 15.08.2016].
 55. Kozłowski L., 2016, *Kształtowanie ładu przestrzennego jako zadanie badawcze geografii historycznej*, „Acta Universitatis Lodzensis, Folia Geographica Socio-Oeconomica” 25, red. M. Deptuła, Geografia historyczna. Wybrane współczesne problemy badawcze, s. 5–24.
 56. Kozłowski L., Rudnicki R., 2002, *Les bases historico-économiques des régions rurales actuelles en Pologne*, [w:] Actes du Colloque “Entre Espace Schengen et élargissement à l’Est: les recompositions territoriales de l’Union Européenne”, CEGUM – Université de Metz, Centre d’études géographiques de l’Université de Metz, Metz, s. 221–228.
 57. Kronenberg J., Bergier T., (red.), 2010, *Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce*, Fundacja Sendzimira, Kraków.
 58. Lorens P., 2001, „Rewitalizacja frontów wodnych nadmorskich miast portowych”, rozprawa doktorska, Politechnika Gdańska.
 59. Lorens P., 2003, *Zrównoważony rozwój a gospodarka przestrzenna*, [w:] *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem*, Agenda 21 w Polsce – 10 lat po Rio, red. T. Borys, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok, s. 129–152.
 60. Lorens P., 2004, *Rewitalizacja frontów wodnych jako element procesu odnowy miast portowych* [w:] *Przestrzeń w zarządzaniu rozwojem regionalnym i lokalnym miast*, red. K. Markowski, Biuletyn KPZK PAN, z. 211, s. 179–205.
 61. Lorens P., 2004, *Rewitalizacja frontów wodnych jako element procesu odnowy miast*, [w:] *Przestrzeń w zarządzaniu rozwojem regionalnym i lokalnym*, K. Markowski (red.), Biuletyn KPZK PAN, 2004, z. 211, PG. s. 179–205.
 62. Maik W., 1997, *Podstawy geografii miast*, Wyd. UMK, Toruń.
 63. Marciniak Ż., Wroński S., Turowski L., 2015, *Możliwości rozwoju śródlądowych dróg wodnych w świetle wybranych europejskich i krajowych dokumentów strategicznych*, „Gospodarka Wodna”, nr 12.
 64. Marciniak Ż., Wroński S., Turowski L., 2016, *Aktywizacja gospodarcza rzek w świetle uwarunkowań formalno-prawnych polskiego systemu zarządzania gospodarką wodną*, „Gospodarka Wodna”, nr 1.
 65. Markowski T., 2003, w: red. Z. Ziolo, T. Ślęzak, *Społeczno-gospodarcze i przyrodnicze aspekty ładu przestrzennego*, Biuletyn KPZK PAN, z. 205, Warszawa.
 66. Maslow A. H., 1943, *A theory of human motivation*, Psychological Review, 50(4), 370–396. Za: *Classics in the History of Psychology. An internet resource developed by Christopher D. Green*, York University, Toronto, Ontario, ISSN 1492-3713; <http://psychclassics.yorku.ca/Maslow/>, DOA: 28.03.2015.

67. Mierzejewska L., 2003, *Rozwój zrównoważony jako kategoria ładu przestrzennego*, [w:] *Społeczno-gospodarcze i przyrodnicze aspekty ładu przestrzennego*, red. T. Ślęzak, Z. Ziolo, Biuletyn PAN KPZK, z. 205, Warszawa, s. 127–140.
68. Muszyńska D., 2006, *Rewitalizacja miejskich terenów nadrzecznych szansą na utrzymanie tożsamości miejsca na przykładzie Bydgoszcz*, [w:] *Tożsamość miejsca w dobie globalizacji. Odnowa Krajobrazu miejskiego*, Politechnika Śląska w Gliwicach, Gliwice, s. 527–539.
69. Muszyńska-Jeleszyńska D., 2012, „Tereny nadrzeczne w strukturze przestrzenno-funkcjonalnej Bydgoszczy. Problemy rozwoju i rewitalizacji”, praca doktorska, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.
70. Muszyńska-Jeleszyńska D., Marciniak Ż., 2016, *Rzeka w mieście: polsko-niemieckie studium przypadku*, [w:] Januszewski S. (red.), *Rzeka w mieście*, Fundacja Otwartego Muzeum Techniki, Wrocław, s. 23–40.
71. Norberg-Schulz Ch., 2000, *Bycie, przestrzeń i architektura*, Wydawnictwo Murator sp. z o.o., Warszawa.
72. *Odnawialne źródła energii – zasoby i możliwości wykorzystania na terenie województwa kujawsko-pomorskiego*, 2010, Kujawsko-Pomorskie Biuro Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku.
73. OECD, 2016, *Governance of Land Use in Poland, The Case of Lodz*, OECD.
74. *Okresowa ocena planu zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego*, t. 2, Raport o stanie zagospodarowania, 2014, Kujawsko-Pomorskie Biuro Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku.
75. Olszewski R., Gotlib D. (red.), 2013, *Rola bazy danych obiektów topograficznych w tworzeniu infrastruktury informacji przestrzennej w Polsce*, GUGiK, Warszawa, <http://www.gugik.gov.pl/geodezja-i-kartografia/projekty/gbdot>.
76. Pancewicz A., 2002, *Rzeka w przestrzeni miejskiej*, [w:] *Rzeki. Architektura i krajobraz*, J. Konopka, „Śląsk” Sp. z o.o., Katowice, s. 90–113.
77. Pancewicz A., 2004, *Rzeka w krajobrazie miasta*, Politechnika Śląska, Gliwice.
78. Parysek J.J., 2003, *Ład przestrzenny jako kategoria pojęciowa i planistyczna*, [w:] *Społeczno-gospodarcze i przyrodnicze aspekty ładu przestrzennego*, red. T. Ślęzak, Z. Ziolo, Biuletyn PAN KPZK, z. 205, Warszawa, s. 111–126.
79. Parysek J.J., 2007, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej. Wybrane aspekty praktyczne*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań.
80. Pawłowski K. i in., 2009, *Raport o stanie kultury w obszarze szkolnictwa artystycznego*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa.
81. Pirveli M., Rykiel Z., 2007, *Enklawy i eksklawy społeczne późnej nowoczesności*, [w:] Gołdyna L., Machaj I. (red.), *Enklawy życia społecznego*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 95–112.
82. *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa kujawsko-pomorskiego*, Kujawsko-Pomorskie Biuro Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku, Włocławek, 2003, <http://www.kujawsko-pomorskie.pl/>, DOA: 28.03.2015.
83. Podciborski T., Trystuł A., 2010; *Wykorzystanie systemu gis do oceny stanu ładu przestrzennego obszarów wiejskich*, [w:] *Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich*, Nr 13/2010, Polska Akademia Nauk, Oddział w Krakowie, s. 5–18.
84. *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*, 2009, red. R. Cymerman, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn.
85. *Polska Polityka Architektoniczna. Polityka jakości krajobrazu, przestrzeni publicznej, architektury*, 2011, Warszawa.
86. Polski J., 2009, *Problemy kształtowania ładu przestrzennego w świetle idei zrównoważonego rozwoju*, www.jan-kes.info/pol_reg.
87. *Problemy w dziedzinie planowania przestrzennego – materiał informacyjny na posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w dniu 11 maja 2016 r.*, Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, 2016.
88. *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020, Umowa Partnerstwa*, grudzień 2015, Warszawa.
89. *Projekt ustawy – Kodeks urbanistyczno-budowlany. Księga Urbanistyczna, Działy I–VI*, Projekt zaakceptowany przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Budowlanego na posiedzeniu w dniu 27.10.2015 r., Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/wykaz/r1085,Projekt-ustawy-Kodeks-urbanistyczno-budowlany.html>.

90. *Regionalne zasady i standardy kształtowania ładu przestrzennego w polityce województwa kujawsko-pomorskiego*, grudzień 2015 z późn. zm.
91. *Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020*, grudzień 2014.
92. Rembowska K., 1994, *Kulturowy i społeczny aspekt geografii osadnictwa*, [w:] *Zagadnienia geografii historycznej osadnictwa w Polsce*, red. M. Koter, J. Tkocz, UMK–UŁ, Toruń–Łódź, s. 33–38.
93. Rogatka K., Lewandowska A., 2014, *Zrównoważony rozwój w kontekście planowania przestrzennego: przykład osiedla Jar w Toruniu*, [w:] *Wybrane aspekty ochrony środowiska*, red. Anna Sut, Magdalena Terlecka, Wydawnictwo Armagraf, Krosno, s. 129–139.
94. Rogatka K., Ramos-Ribeiro Rodrigo R., 2015, *A compact city and its social perception: a case study*, *Urbaniziv*, vol. 26, no. 1, pp. 121–131, DOI: 10.5379/urbaniziv-en-2015-26-01-005.
95. Rogatka K., Sylla M., 2015, *Urban sprawl versus compact city in the context of spatial policy*, *Studia humanistyczne AGH*, nr 14/4, <http://dx.doi.org/10.7494/human.2015.14.4.15>, 2015, s. 15–25.
96. Rudnicki R., 2001, *Zmiany układu przestrzennego struktury agrarnej Polski północnej w latach 1989–1998 (uwarunkowania – dynamika – kierunki)*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń.
97. Salata T., Król K., Trystuła A., Koziński G., Skrzatek M., Dawid L., Deska K., Oberski T., Senetra A., Janiszek M., 2015, *Rola geoportali w rozwoju i polityce regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rolniczego w Krakowie, Kraków.
98. Sepioł J. (red.), 2014, *Przestrzeń życia Polaków*, Fundacja PZU (współpraca Stowarzyszenia Architektów Polskich SARP oraz miesięcznik „Architektura-murator” i wsparcie ZPR Media SA).
99. Springer F., 2013, *Wanna z kolumnadą. Reportaże o polskiej przestrzeni*, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec.
100. *Stanowisko nr 32/2013/K-P Konwentu Marszałków RP z dnia 17 października 2013 r. w sprawie wzmocnienia roli samorządu województwa w procesie kształtowania przestrzeni*, 2013, Konwent Marszałków Województw Rzeczypospolitej Polskiej, Bydgoszcz.
101. *Stosowanie zasad ładu przestrzennego w polityce województwa. Propozycje dla RPO (moduł RPO)*, 2015, Pełnomocnik i Zespół ds. Ładu Przestrzennego, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Toruń.
102. *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, 2017, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa.
103. *Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – Plan modernizacji 2020+*, Załącznik do uchwały Nr XLI/693/13 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 października 2013 r., Województwo Kujawsko-Pomorskie, Toruń, 2013, <http://www.kujawsko-pomorskie.pl/>, DOA: 28.03.2015.
104. *Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030*, październik 2013.
105. *System zarządzania rozwojem Polski (projekt z lipca 2017 r. i dalsze)*, 2017, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa.
106. Szahaj A., 2014, *Kapitalizm drobnego druku*, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa.
107. *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020*, Załącznik 3 Kryteria wyboru projektów dla poszczególnych osi priorytetowych, działań i poddziałań, sierpień 2015 z późn. zm.
108. Szolginia W., 1987, *Ład przestrzenny w zespole mieszkaniowym*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa.
109. Szyguła A., Głaz J., 2014, *Wspólne nie znaczy niczyje, czyli o podwórkach i ulicach coś dla dziecka i rodzica*, Forum Rewitalizacji, Poznań.
110. Śleszyński P., 2013, *Propozycja kompleksowej koncepcji wskaźników zagospodarowania i ładu przestrzennego*, *Biuletyn KPZK PAN*, z. 252, IGiPZ PAN, Warszawa, s. 176–231.
111. Śleszyński P., 2014, *Dostępność czasowa i jej zastosowania*, „Przegląd Geograficzny”, 86, 2, s. 171–215.
112. Śleszyński P., 2015, *Gospodarka finansowa gmin w świetle prognoz skutków finansowych obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w 2013 r.*, *Finanse Komunalne*, 5/2015, s. 7–21.
113. Śleszyński P., Affek A., Ciechański A., Czapiewski K., Górczyńska M., Komornicki T., Kozubek E., Poławski Z., Rosik P., Stępiak M., Zagajewski B., 2012, *Propozycje wskaźników do oceny i monitorowania zagospodarowania przestrzennego w gminach ze szczególnym uwzględnieniem zagadnienia ładu przestrzennego. Raport z prac wykonanych w etapie I i II*. Opracowanie wykonane dla Departamentu Gospodarki Przestrzennej Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, IGiPZ PAN, Warszawa.

Bibliografia

114. Śleszyński P., Solon J., 2010, *Prace planistyczne a konflikty przestrzenne w gminach*; Warszawa, Polska Akademia Nauk Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.
115. Śliwa M. (red.), 2014, *Problemy i wyzwania w zagospodarowaniu przestrzennym terenów nadrzecznych miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
116. Targowski A., 1980, *Informatyka. Modele Systemów i Rozwoju*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
117. Tölle A., 2009, *Przekształcanie terenów poprzemysłowych w Berlinie według „dziesięciu postulatów zrównoważonego rozwoju miast nad wodą”*, „Problemy Ekologii Krajobrazu”, T. XXIV. s.101–113.
118. Tölle A., 2010, *Restrukturyzacja miejskich obszarów nadwodnych, Aspekty urbanistyczne, zarządzające i społeczno-kulturowe*, Biuletyn Instytutu Geografii Społecznej i Gospodarki Przestrzennej UAM, Seria Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna nr 10, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
119. Wagner I., Januchta-Szostak A., 2014, *Narzędzia planowania i zarządzania strategicznego wodą w przestrzeni miejskiej*, „Zrównoważony rozwój – Zastosowania”, nr 5.
120. Wajer Z., 2016, *Informacja o planie działań w zakresie kształtowania ładu przestrzennego w województwie kujawsko-pomorskim*, Pełnomocnik Marszałka ds. ładu przestrzennego, Departament Rozwoju Regionalnego, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu.
121. Warczewska B., 2008a, *Przemiany przestrzenne wybranych wsi leżących w strefie podmiejskiej Wrocławia*, [w:] *Gospodarka Przestrzenna XI*, red. St. Korenik, Zb. Przybyła. Wyd. Katedra Gospodarki Przestrzennej i Administracji Samorządowej Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław, s. 327–339.
122. Warczewska B., 2008b, *Tożsamość miejsca – przykład Parku Krajobrazowego „Dolina Baryczy”*, Architektura Krajobrazu. Studia i prezentacje, Nr 4 (21), Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, Wrocław, s. 41–44.
123. Warczewska B., Warczewski W., 2008, *Kształtowanie ładu przestrzennego*, [w:] *Ochrona przyrody i krajobrazu Doliny Baryczy. Wskazówki do planowania przestrzennego*, red. S. Lubaczewska, K. Tokarczyk-Dorociak. Polskie Towarzystwo Przyjaciół Przyrody „pro Natura”, Wrocław, s. 44–47.
124. *Waterfront Urban Development (WUD) – Final Report*, 2003, Potsdam.
125. Wierzbowski M., Plucińska-Filipowicz A., (red.) i inni, 2016, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Wolters Kluwer SA, Warszawa.
126. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31.05.2010 r., II OSK 860/09, CBOSA.
127. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7.07.2011 r., II OSK 172/11, CBOSA.
128. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2015 r., sygn. akt K 19/14.
129. Zachariasz I. (red.), 2012, *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, LEX – Wolters Kluwer business, Warszawa.
130. *Zalecenia do stosowania w realizacji programów operacyjnych oraz innych działaniach formuły konkursów architektonicznych, architektoniczno-urbanistycznych i urbanistycznych*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 29.12.2014.
131. Zastawnik A., 2013, *Kształtowanie przestrzeni z udziałem społeczności lokalnych w procesie planowania przestrzennego na wybranych przykładach z gmin małopolskich*, Kraków.
132. Ziobrowski Z., 2012, *Urbanistyczne wymiary miast*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
133. Ziółkowski M., 2000, *Przemiany interesów i wartości społeczeństwa polskiego. Teorie, tendencje, interpretacje*, Wyd. Fundacji Humaniora, Poznań.
134. Zipser T., 2006, *Teoria i praktyka w zakresie edukacji kadr dla gospodarki przestrzennej*, [w:] *Teoria i praktyka w zakresie edukacji kadr dla gospodarki przestrzennej*, red. T. Kudłacz, Biuletyn PAN KPZK, z. 224, Warszawa, s. 8–15.
135. Znaniecki F., 1971, *Nauki o kulturze*, PWN, Warszawa.

Wykaz aktów prawnych

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. Europejska konwencja krajobrazowa, sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r. (Dz.U. z 2006 Nr 14, poz. 98).
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającego dyrektywę Rady 89/106/EEG (Dz.Urz. UE L 88 z 04.04.2011, str. 5, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2016 r. poz. 672 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2016 r. poz. 1131 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.).
8. Ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. poz. 774).
9. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. poz. 1777).
10. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz.U. Nr 166, poz. 1612 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 2015 r. poz. 1438).
13. Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2015 r. poz. 641 ze zm.).
14. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2015 r. poz. 1651 ze zm.).
15. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2014 r. poz. 1446 ze zm.).
16. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2031 ze zm.).
17. Ustawa 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 2016 r. poz. 353 ze zm.).
18. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej (Dz.U. z 1994 r. Nr 79, poz. 363 ze zm.).
19. Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1537).
20. Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2013 r. poz. 934 ze zm.).
21. Ustawa z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1890).
22. Ustawa z 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1812).
23. Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. poz. 961).

Wykaz aktów prawnych

24. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków (Dz.U. 2014 poz. 1200 ze zm.).
25. Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz.U. poz. 768).
26. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. 2015 poz. 478 ze zm.).
27. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.).
28. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. Nr 38, poz. 454).
29. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587).
30. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1588).
31. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1422).
32. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. poz. 462 ze zm.).
33. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (Dz.U. Nr 164, poz. 1589).
34. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2011 r. w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz bazy danych obiektów ogólnogeograficznych, a także standardowych opracowań kartograficznych (Dz.U. Nr 279, poz. 1642).
35. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie zniesienia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego (Dz.U. poz. 377).

Słownik pojęć

Źródło:

- 1) Projekt ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany, Projekt z dnia 30 września 2016 r., Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Rządowe Centrum Legislacji, Warszawa (<http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12290463/12382118/12382119/dokument247655.pdf>);
- 2) Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 Nr 80, poz. 717).

akt planowania przestrzennego – lokalny albo ponadlokalny akt planowania przestrzennego

budowa – wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowa, rozbudowa, nadbudowa obiektu budowlanego

budowla – obiekty niebędące budynkami ani obiektami małej architektury, w szczególności techniczne obiekty przemysłowe, obiekty liniowe, wały ziemne, mosty, tunele oraz obiekty hydrotechniczne

budynek – obiekt trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiadający fundamenty i dach

budynek mieszkalny jednorodzinny – budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej lub szeregowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych, a w przypadku, gdy plan miejscowy nie zawiera odmiennych ustaleń, także wydzielenie jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku

działka gruntu – niepodzielona, ciągła część powierzchni ziemskiej stanowiąca część lub całość nieruchomości

infrastruktura społeczna – obiekty budowlane służące realizacji celów publicznych w zakresie pomocy społecznej, edukacji i wychowania, kultury, zdrowia i sportu oraz tereny zieleni publicznej – wraz z terenami, obiektami i urządzeniami niezbędnymi do ich funkcjonowania

infrastruktura techniczna – sieci dystrybucyjne: wodociągowe, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze i telekomunikacyjne oraz sieci kanalizacyjne – wraz z urządzeniami niezbędnymi do ich funkcjonowania

inwestycja – zmiana zagospodarowania terenu, polegająca na: wykonaniu robót budowlanych, zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części albo dokonaniu innych zmian w sposobie zagospodarowania terenu, w szczególności zalesienia, utwardzenia, urządzenia parkingu lub składu

inwestycja celu publicznego – inwestycja realizująca cel publiczny wraz z obiektami i urządzeniami budowlanymi oraz urządzeniami niezbędnymi do jej uruchomienia i prawidłowej eksploatacji

krajobraz – postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka

krajobraz priorytetowy – krajobraz szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, i jako taki wymagający zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania

lokalizacja inwestycji – ustalenie linii rozgraniczających teren inwestycji wraz z określeniem strefy bezpieczeństwa

- lokalny akt planowania przestrzennego – studium rozwoju przestrzennego gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo miejscowe przepisy urbanistyczne
- ład przestrzenny – takie harmonijne ukształtowanie przestrzeni, które: – uwzględnia uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne; – zapewnia funkcjonowanie gospodarki i społeczności w sposób racjonalny, efektywny i zgodny z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz – minimalizuje liczbę, skalę i zakres potencjalnych konfliktów przestrzennych
- nieruchomość – nieruchomość w rozumieniu art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2016 r. poz. 380 i 585)
- nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym – nieruchomość, dla której ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługują do niej prawa rzeczowe, a także nieruchomość, której właściciel lub użytkownik wieczysty nie żyje i nie przeprowadzono lub nie zostało zakończone postępowanie spadkowe
- obiekt budowlany – budynek, budowla albo obiekt małej architektury wraz z urządzeniami budowlanymi
- obiekt liniowy – budowla, której charakterystyczną cechą jest długość, w szczególności droga, linia kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, wraz z urządzeniami z nimi związanymi
- obiekt małej architektury – niewielkie obiekty, w tym obiekty służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, obiekty kultu religijnego oraz obiekty architektury ogrodowej
- obszar przestrzeni publicznej – powszechnie dostępny dla ruchu pieszego lub kołowego obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, w szczególności park, las stanowiący własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego położony w granicach administracyjnych miasta, zieleniec, ogród jordanowski, plac, skwer, promenada, bulwar, molo, pomost
- ponadlokalny akt planowania przestrzennego – ramowe studium rozwoju przestrzennego obszaru funkcjonalnego albo obszaru związku międzygminnego, plan rozwoju przestrzennego województwa albo krajowy plan rozmieszczenia (KUB)
- powierzchnia biologicznie czynna – 100% terenu położonego poza zewnętrznym obrysem budynku i z gruntem zapewniającym naturalną wegetację roślin; 100% terenu pokrytego wodami powierzchniowymi; 20% powierzchni ogrodów wertykalnych umieszczonych na elewacjach obiektu budowlanego, o ile powierzchnia tego ogrodu jest nie mniejsza niż 10m²; (...)
- powierzchnia całkowita zabudowy – suma powierzchni całkowitych wszystkich budynków w obrębie terenu inwestycji, gdzie powierzchnię całkowitą budynku stanowi suma powierzchni wszystkich kondygnacji nadziemnych liczonych po jego zewnętrznym obrysie
- powierzchnia zabudowy – powierzchnia stanowiąca rzut zewnętrznego obrysu części nadziemnej budynku na powierzchnię terenu inwestycji
- prawo do dysponowania terenem na cele inwestycyjne – tytuł prawny, w tym wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu albo innego ograniczonego prawa rzeczowego, wynikający z przepisu prawa lub nabyty w drodze rozstrzygnięcia sądu, organu administracji publicznej albo stosunku zobowiązaniowego, przewidujący uprawnienie do realizacji inwestycji
- przebudowa – wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego lub jego części, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów obiektu, takich jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość lub liczba kondygnacji; w przypadku obiektów liniowych przebudową jest wykonywanie robót budowlanych niepowodujących zwiększenia ich strefy bezpieczeństwa
- reklama – jakakolwiek wizualna forma informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne
- remont – wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym
- roboty budowlane – budowa, przebudowa, remont lub rozbiórka obiektu budowlanego oraz montaż lub instalowanie urządzenia budowlanego
- rozmieszczenie inwestycji – ustalenie wstępnego przebiegu albo umiejscowienia inwestycji, bez ustalenia linii rozgraniczających teren inwestycji oraz ograniczeń w zagospodarowaniu, dokonywane przez wskazanie obszaru dopuszczalnej lokalizacji inwestycji

Słownik pojęć

- system transportowy – elementy zagospodarowania terenu służące indywidualnemu oraz zbiorowemu przemieszczaniu się oraz przemieszczaniu towarów – wraz z ich powiązaniami funkcjonalnymi i przestrzennymi
- szyld – tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe informujące o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują
- tablica reklamowa – przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, o płaskiej powierzchni służącej ekspozycji reklamy, w szczególności baner reklamowy, reklamę naklejaną na okna budynków i reklamy umieszczane na rusztowaniu, ogrodzeniu lub wyposażeniu placu budowy, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem
- teren inwestycji – działka lub działki gruntu, na których realizowana jest inwestycja, a także część działki gruntu, gdy przepis tak stanowi; terenem inwestycji może być także budynek lub lokal, o ile stanowią one odrębną nieruchomość
- urządzenie budowlane – zespół elementów technicznych trwale związanych z obiektem budowlanym i zapewniających możliwość jego użytkowania zgodnie z przeznaczeniem, w szczególności instalacje
- urządzenie reklamowe – przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, inny niż tablica reklamowa, z wyłączeniem pojazdów i lawet oraz drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem
- usługi infrastrukturalne – usługi w zakresie wydobycia, oczyszczania i magazynowania wody, oczyszczania ścieków oraz składowania i przetwarzania odpadów
- wskaźnik intensywności zabudowy – stosunek powierzchni całkowitej zabudowy do powierzchni terenu inwestycji;
- wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej – stosunek powierzchni biologicznie czynnej do powierzchni terenu inwestycji
- wskaźnik powierzchni obiektów budowlanych – stosunek sumy powierzchni rzutów zewnętrznych obrysów części nadziemnych obiektów budowlanych na powierzchnię terenu inwestycji do powierzchni terenu inwestycji;
- wskaźnik powierzchni zabudowy – stosunek powierzchni zabudowy wszystkich budynków znajdujących się na terenie inwestycji do powierzchni terenu inwestycji
- wysokość – różnica rzędnych: w przypadku budynków – poziomowi terenu przy najniższym położonym punkcie na zewnętrznym obrysie części nadziemnej budynku oraz najwyższym położonego punktu; w przypadku pozostałych obiektów budowlanych – poziomowi terenu przy najniższym położonym naziemnym elemencie konstrukcyjnym oraz najwyższym położonego punktu; w przypadku obiektu budowlanego z ruchomymi elementami technicznymi wysokość mierzy się do najwyższego punktu położenia tych elementów – obliczana z pominięciem nasypów projektowanych albo wykonywanych w związku z inwestycją
- zabudowa – ogół budynków na terenie inwestycji
- zabudowa letniskowa – budynki przeznaczone na sezonowy pobyt związany z rekreacją i wypoczynkiem indywidualnym
- zabudowa siedliskowa – wchodzące w skład gospodarstwa rolnego budynki mieszkalne oraz budynki służące wyłącznie produkcji rolniczej lub przetwórstwu rolno-spożywczemu
- zarządca – podmiot zobowiązany na podstawie przepisu prawa, rozstrzygnięcia sądu, organu administracji publicznej albo stosunku zobowiązaniowego do zarządzania nieruchomością, w tym do utrzymania jej w należytym stanie technicznym, w szczególności użytkownik wieczysty.

Spis rycin

Ryc. 1. Przykład ładu przestrzennego – zagospodarowanie centrum Bydgoszczy nad rzeką Brdą	16
Ryc. 2. Wyobrażenie miasta przemysłowego – fragment pracy plastycznej Michała Kleszewskiego (lat 12) – Centrum Działań Plastycznych AKADEMIA przy Ośrodku Kultury, Sportu i Rekreacji w Świeciu (woj. kujawsko-pomorskie)	17
Ryc. 3. Aspekt a skala ładu przestrzennego	18
Ryc. 4. Sieć osadnicza województwa kujawsko-pomorskiego.	35
Ryc. 5. Sieć transportowa województwa kujawsko-pomorskiego w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, uchwalonym w 2003 r.	36
Ryc. 6. Sieć obszarów chronionych województwa kujawsko-pomorskiego	37
Ryc. 7. Rozmieszczenie elektrowni wiatrowych na obszarze województwa kujawsko-pomorskiego	38
Ryc. 8. Liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy w 2015 r.	39
Ryc. 9. Zmiany gęstości zaludnienia w gminach w latach 2006–2015.	39
Ryc. 10. Przykład nieładu przestrzennego powstającego na skutek nieplanowej zabudowy – wieś Lulkowo w gminie Łysomice, pow. toruński	40
Ryc. 11. Udział terenów zabudowy mieszkaniowej w powierzchni całkowitej obrębu (w %, 7 klas)	41
Ryc. 12. Gęstość zabudowy mieszkaniowej – liczba wszystkich budynków mieszkalnych w obrębie w stosunku do powierzchni zabudowy w obrębie	42
Ryc. 13. Rozproszenie zabudowy mieszkaniowej – przykład analizy gminnej.	42
Ryc. 14. Gęstość naziemnych urządzeń infrastruktury technicznej (liczba obiektów na 1 ha obrębu ewidencyjnego).	43
Ryc. 15. Dostępność czasowa drogami publicznymi z siedzib gmin do ośrodków powiatowych indywidualnymi środkami transportu (w minutach)	44
Ryc. 16. Udział terenów zieleni (lasów, parków i zadrzewień) w powierzchni całkowitej obrębu.	44
Ryc. 17. Potencjalna konfliktogenność funkcji – gęstość granic użytkowania terenu w granicach obróbów (długość granic użytków pochodzenia antropogenicznego i naturalnego do całkowitej powierzchni obrębu)	45
Ryc. 18. Źródła ładu i nieładu przestrzennego	47
Ryc. 19. Sekwencyjny proces destrukcji przestrzeni w rezultacie braku ładu przestrzennego.	48
Ryc. 20. Przykłady wizualne ładu i nieładu przestrzennego na obszarach wiejskich	49
Ryc. 21. Decyzje o warunkach zabudowy wydane w województwie kujawsko-pomorskim na tle pozostałych województw w 2015 r.	57
Ryc. 22. Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, wydane w województwie kujawsko- pomorskim na tle pozostałych województw w 2015 r.	58
Ryc. 23. Przykład obszaru urbanizującego się w sposób nieuporządkowany	60
Ryc. 24. Przykład chaotycznej eksploatacji złóż kopalin	61
Ryc. 25. Przykład lokalizacji elektrowni wiatrowych w tle obiektów zabytkowych	62

Spis rycin

Ryc. 26. Udział powierzchni gminy objętej obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem w 2015 r. (%).....	63
Ryc. 27. Średnia powierzchnia obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w 2015 r. (w ha)	64
Ryc. 28. Enklawy posiadające znamiona ładu przestrzennego	65
Ryc. 29. Ład naturalny tworzony przez przyrodę i harmonizujące z nią elementy antropogeniczne	67
Ryciny 30–45. Przykłady obszarów ładu przestrzennego	68
Ryc. 30. Przykłady obszarów ładu przestrzennego	68
Ryc. 31. Przykłady obszarów ładu przestrzennego	68
Ryc. 32. Przykłady obszarów ładu przestrzennego	69
Ryc. 33. Przykłady obszarów ładu przestrzennego	69
Ryc. 34. Przykłady obszarów ładu przestrzennego	70
Ryc. 35. Przykłady obszarów ładu przestrzennego	70
Ryc. 36. Przykłady obszarów ładu przestrzennego	71
Ryc. 37. Przykłady obszarów ładu przestrzennego	71
Ryc. 38. Przykłady obszarów ładu przestrzennego	72
Ryc. 39. Przykłady obszarów ładu przestrzennego	72
Ryc. 40. Przykłady obszarów ładu przestrzennego	73
Ryc. 41. Przykłady obszarów ładu przestrzennego	73
Ryc. 42. Przykłady obszarów ładu przestrzennego	74
Ryc. 43. Przykłady obszarów ładu przestrzennego	74
Ryc. 44. Przykłady obszarów ładu przestrzennego	75
Ryc. 45. Przykłady obszarów ładu przestrzennego	75
Ryc. 46. Konflikt funkcjonalny, niezgodność morfologiczna i nieład fizjonomiczny na granicy gmin Toruń i Lubicz.	78
Ryc. 47. Planowana inwestycja w gminie Białe Błota (woj. kujawsko-pomorskie)	79
Ryc. 48. Plan inwestycji drogowej w Toruniu (koncepcja drogi krajowej – skrzyżowanie/rondo z drogą zbiorczą zgodne ze Studium miasta) obok istniejącego skrzyżowania dróg lokalnych w Grębocinie (utrwalonego w projekcie planu miejscowego – ostatecznie po interwencji planistycznej skorygowane)	80
Ryc. 49. Plan Fordonu – dzielnicy Bydgoszczy	81
Ryc. 50. Stary Fordon od strony Wisły	82
Ryc. 51. Dzielnica Nowy Fordon	83
Ryc. 52. Lokalizacja dzielnicy Fordon w stosunku do Centrum Bydgoszczy	83
Ryc. 53. Widok dzielnicy Fordon	84
Ryc. 54. Plan terenu UTP z obecnym zagospodarowaniem obiektami budowlanymi (kolor czerwony)	85
Ryc. 55. Wstępna propozycja zagospodarowania terenu należącego do UTP	86
Ryc. 56. Budynek rektoratu UTP zrealizowany jako nadbudowa istniejącego budynku 2.1 (kolor szary) z wejściem od strony Alei Prof. Sylwestra Kaliskiego	86
Ryc. 57. Budynek Rektoratu UTP jako samodzielny budynek zajmujący przestrzeń między istniejącymi obiektami UTP a Alejami Prof. Sylwestra Kaliskiego	87
Ryc. 58. Budynek Rektoratu UTP jako samodzielny budynek wzniesiony przy Alejach Prof. Sylwestra Kaliskiego z przewidzianą funkcją gastronomiczną i kulturalną	87
Ryc. 59. Obiekty byłych Zakładów Chemicznych ZACHEM	88
Ryc. 60. Obiekty na terenie Bydgoskiego Parku Przemysłowo-Technologicznego	88
Ryc. 61. Przykładowy podział zespołu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej w rejonie ulic Kard. Stefana Wyszyńskiego i Księdza Piotra Ściegiennego w Bydgoszczy	89
Ryc. 62. Przykład grodzenia przestrzeni miejskiej i zamykania istniejących publicznych ciągów komunikacji pieszej	91
Ryc. 63. „Ogólny plan zabudowania miasta Torunia” prof. I. Tłoczka z 1935 r. w skali 1:5000 – charakter obudowy i dominanty na osiach ulic.	93
Ryc. 64. Ujawniający się w ostatniej chwili, sytuowany w osi ulicy obiekt o nieproporcjonalnych do miejsca gabarytach i wysokości, „przytłacza swoją masą” perspektywę ulicy	94

Ryc. 65. Wyniesione o ok. 1,5 m w stosunku do poprzedniego poziomu skrzyżowanie – przykład nieuzasadnionego podnoszenia poziomu ulic w mieście	95
Ryc. 66. Hala sportowa wraz z parkingiem, posadowiona ok. 0,9–1,5 m poniżej poziomu ulicy	95
Ryc. 67. Przykład odsłoniętych i niezabudowanych wtórnie zapleczy nieruchomości po wyburzeniu budynku frontowego	96
Ryc. 68. Wątpliwej jakości estetycznej konstrukcja pylonu mostu wantowego	96
Ryc. 69. Wątpliwej jakości estetycznej filary wiaduktu.	97
Ryc. 70. Miejski „tunel” ekranów dźwiękochłonnych	98
Ryc. 71. Miejski „tunel” ekranów dźwiękochłonnych, tworzący od strony osiedla swoiste mieszkaniowe getto. Chodnik i ścieżka rowerowa po uciążliwej stronie ulicy	98
Ryc. 72. Szpalery drzew są cenne przyrodniczo i krajobrazowo, są ważnym elementem ładu przestrzennego	99
Ryc. 73. Rzeka i tereny nadrzeczne w aspekcie rewitalizacji przestrzeni miejskiej	105
Ryc. 74. Cmentarz komunalny nr 2 im. Ofiar II Wojny Światowej w Toruniu w otoczeniu zabudowy mieszkaniowej i usługowej	109
Ryc. 75. Sytuacja konfliktu funkcji w zakresie ewidencji budynków i gruntów	110
Ryc. 76. Przygotowania zarządcy cmentarza do budowy grobów komorowych. W tle budynki mieszkalne, stan – wrzesień 2017 r.	111
Ryc. 77. Wieś Niemcz w gminie Osielesko, powiat bydgoski, woj. kujawsko-pomorskie.	114
Ryc. 78. Osieki – część wsi Papowo Toruńskie w gminie Łysomice, powiat toruński, woj. kujawsko-pomorskie	114
Ryc. 79. Złóża kopalin w woj. kujawsko-pomorskim	117
Ryc. 80. Elektrownie wiatrowe w woj. kujawsko-pomorskim	120
Ryc. 81. Farma fotowoltaiczna w Czernikowie k. Torunia, 2015 r.	122
Ryc. 82. Elektrownia wodna we Włocławku	122
Ryc. 83. Elektrownie wodne w woj. kujawsko-pomorskim	123
Ryc. 84. Lokalizacja Winnicy II (Toruń)	128
Ryc. 85. Przykładowa zabudowa Winnicy II (po lewej) i nowe osiedle z obszaru Winnicy I (po prawej) ...	129
Ryc. 86. Po lewej – budynek po TORPO, po prawej – widok na budynek TORPO z perspektywy ulicy między domkami jednorodzinnymi	130
Ryc. 87. Po lewej – jeden z budynków Osiedla JAR w części wybudowanej przez dewelopera i należącej obecnie do wspólnoty mieszkaniowej; po prawej – budynek na Osiedlu JAR w części wybudowanej przez TBS	131
Ryc. 88. Dwa rynki i dwa typy ładu przestrzennego w Golubiu-Dobrzyniu	133
Ryc. 89. Golub – poza starówką.	134
Ryc. 90. Golub-Dobrzyń – zaburzenia ładu w wydaniu klasowym	136
Ryc. 91. Golub-Dobrzyń, przestrzeń prywatna vs przestrzeń publiczna.	137
Ryc. 92. Lubicz Górny z lotu ptaka	142
Ryc. 93. Panorama Lubicza Dolnego	145
Ryc. 94. Dwór z XIX wieku w otoczeniu parkowym, obecnie siedziba GOPS Kęsowo.	147
Ryc. 95. Krajobraz gminy Kęsowo.	148
Ryc. 96. Wieś o kształcie przydrożnicy i osada folwarczna	149
Ryc. 97. Figury Borowiaków przed WDK w Kęsowie	150
Ryc. 98. Wiejski Dom Kultury w Kęsowie	150
Ryc. 99. Karta adresowa domu z 1912 roku.	151
Ryc. 100. Nowa infrastruktura drogowa Kęsowa – drogi i chodniki po inwestycjach rewitalizacyjnych ...	152
Ryc. 101. Przykład zagospodarowanej posesji wzdłuż ulicy Szkolnej w Kęsowie	152
Ryc. 102. Fragment architektury nagradzanego ogrodu	153
Ryc. 103. Fragment nagradzanej posesji od podwórka	153
Ryc. 104. Przykład zachowania dawnego charakteru budowli po częściowej rewitalizacji	154
Ryc. 105. Dawny budynek GS zaadaptowany na sklep.	154
Ryc. 106. Zabudowania w nowym osiedlu	155
Ryc. 107. Dom Niemca Janowitza	156

Ryc. 108. Wioska Kwiatowa w gminie Kęsowo	157
Ryc. 109. Przestrzeń jest wytwarzana społecznie i warunkowana kulturowo.	160
Ryc. 110. Problemy społeczne w ujęciu indywidualnym i szerszym kontekście terytorialnym	162
Ryc. 111. Stopa bezrobocia jako procent osób bezrobotnych w populacji osób w wieku produkcyjnym w gminach województwa kujawsko-pomorskiego w 2014 roku	163
Ryc. 112. Odsetek przestępstw stwierdzonych w powiatach województwa kujawsko-pomorskiego w 2014 roku w przeliczeniu na 1000 mieszkańców	165
Ryc. 113. Obszary względnego ładu i zagrożone nieładem przestrzennym w woj. kujawsko-pomorskim ...	167
Ryc. 114. Obszary funkcjonalne o znaczeniu ponadregionalnym, przyjęte przez Zarząd Województwa	169
Ryc. 115. Obszary funkcjonalne o znaczeniu regionalnym, przyjęte przez Zarząd Województwa	169
Ryc. 116. Wyspa Młyńska w Bydgoszczy jako przykład udanej rewitalizacji śródmiejskiej.	183
Ryc. 117. Historycznie ukształtowana sylweta miasta, wyznaczająca nieprzekraczalną wysokość zabudowy w panoramie Torunia	184
Ryc. 118. Dwie panoramy wedytowe – przykłady ładu i nieładu architektonicznego: zrekonstruowana, planowa zabudowa nabrzeża Motławy w Gdańsku i ewolucyjna, bezplanowa zabudowa miasta ..	184
Ryc. 119. Ład przestrzenny wymaga spójnej wizji rozwoju i kompetentnego planowania	199
Ryc. 120. Krajobraz zurbanizowanej wsi gminnej Gruczno (pow. świecki) – fragment konkursowej pracy plastycznej. Autor: Tomasz Szymon Dzbanszek, lat 15, Otwarta Strefa Twórcza, Gruczno	209
Ryc. 121. Wystawa prac dzieci i młodzieży, powstałych w ramach edukacji architektonicznej, prowadzonej w Galerii i Ośrodku Plastycznej Twórczości Dziecka w Toruniu	210
Ryc. 122. Konkurs architektoniczny „Dom rodzinny w krajobrazie kujawsko-pomorskim”. Fragment pracy konkursowej nr 44, III nagroda w konkursie. Zespół autorski: arch. Marek Panowski, arch. Paweł Świątkiewicz, arch. Jerzy Świątkiewicz (Gdynia)	213
Ryc. 123. Konkurs architektoniczny „Dom rodzinny w krajobrazie kujawsko-pomorskim”. Fragment pracy konkursowej nr 69. Autor: mgr inż. arch. Daniel Furmańczyk (Bydgoszcz)	213
Ryc. 124. Konkurs architektoniczny „Dom rodzinny w krajobrazie kujawsko-pomorskim”. Fragment pracy konkursowej nr 72. Zespół autorski: arch. Paweł Gonja, arch. Piotr Tabaszewski, arch. Zbigniew Rąbalski (Bydgoszcz).	213
Ryc. 125. Zróznicowanie miejskich terenów nadrzecznych	215
Ryc. 126. Edukacja architektoniczna w Galerii i Ośrodku Plastycznej Twórczości Dziecka w Toruniu.	222
Ryc. 127. Przestrzeń miejska województwa kujawsko-pomorskiego widziana oczami dzieci. Autorzy prac – górny wiersz od lewej: Kacper Dąbrowski, Maja Fetter, Iga Szczepańska; wiersz dolny od lewej: Weronika Szmytkowska, Jakub Radej, Dominika Woszczyna.	223
Ryc. 128. Grudziądz oczami dziecka. Autorka: Magdalena Osowska, lat 12, Centrum Działań Plastycznych AKADEMIA przy Ośrodku Kultury, Sportu i Rekreacji w Świeciu (woj. kujawsko-pomorskie)...	224
Ryc. 129. Świat uporządkowany. Ład zintegrowany w wyobraźni młodzieży szkolnej. Autorka: Magdalena Czachowska, lat 16, Galeria i Ośrodek Plastycznej Twórczości Dziecka, Toruń	224
Ryc. 130. Wizja ładu przestrzennego w pracy plastycznej. Autor: Michał Kleszewski (lat 12) – Centrum Działań Plastycznych AKADEMIA przy Ośrodku Kultury, Sportu i Rekreacji w Świeciu (woj. kujawsko-pomorskie)	227
Ryc. 131. Przestrzeń publiczna (po lewej) mają wyjątkowe znaczenie dla ładu przestrzennego, niemniej nieład bardzo często jest tworzony przez „wylewającą się” do przestrzeni wspólnych żywiołowość przestrzeni prywatnych (po prawej)	228
Ryc. 132. Ład architektoniczny zabudowy historycznej – praca plastyczna Katarzyny Zakrockiej (SP nr 37 Bydgoszcz, 2011).	233
Ryc. 133. Wizualizacja projektu budynku Młyn Kultury w Toruniu przy ul. Kościuszki 77. Autor projektu – architekt Rafał Mysiak, firma Home Of Houses	236
Ryc. 134. Multimedialne wnętrza Centrum Gaudiego w Reus (Katalonia, Hiszpania)	238
Ryc. 135. Obraz współczesnej i wizja przyszłej cywilizacji, opartej o zasady zrównoważonego rozwoju i ład zintegrowany. Autor: Michał Kleszewski (lat 12), Centrum Działań Plastycznych AKADEMIA przy Ośrodku Kultury, Sportu i Rekreacji w Świeciu (woj. kujawsko-pomorskie)	268

Spis tabel

Tab. 1. Zależności pomiędzy rodzajem ładu przestrzennego, skalą przestrzenną i metodą jego badania	30
Tab. 2. Wybrane enklawy posiadające znamiona ładu przestrzennego (województwo kujawsko- -pomorskie).	65
Tab. 3. Zestawienie dokumentów planistyczno-strategicznych dla śródlądowych dróg wodnych w podziale na poszczególne szczeble prowadzenia polityki rozwoju (dokumenty obecnie obowiązujące bądź będące w fazie projektowej)	106
Tab. 4. Definiowanie ładu i nieładu przez mieszkańców gminy Lubicz.	140
Tab. 5. Koncepcje kształtowania przestrzeni	177
Tab. 6. Aktorzy gospodarki przestrzennej oraz narzędzia kształtowania ładu	177
Tab. 7. Relacje przestrzenno-funkcjonalne miasta z rzeką	216
Tab. 8. Zasady zrównoważonego rozwoju miejskich terenów nadrzecznych	218
Tab. 9. Biura planowania przestrzennego w Polsce w 2014 i 2017 r.	255

Informacje o autorach

Anna Brzezińska-Rawa – doktor nauk prawnych, pracownik Katedry Publicznego Prawa Gospodarczego na Wydziale Prawa i Administracji UMK w Toruniu.

Beata Bielska – doktor socjologii, absolwentka UMK w Toruniu.

Ewa Birek – zastępca dyrektora Kujawsko-Pomorskiego Biura Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku.

Olgierd Roman Dziekoński – architekt, urbanista, ekspert w zakresie rozwoju lokalnego i samorządności; Wiceprezydent Warszawy, Prezes ARK, Wiceminister w Min. Rozwoju Regionalnego, Min. Budownictwa oraz Min. Infrastruktury; Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP (2010-2015), odpowiedzialny za koordynację prac doradców Prezydenta, Doradca Marszałka Kujawsko-Pomorskiego.

Sławomir Flanz – magister geografii, pracownik Kujawsko-Pomorskiego Biura Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku Oddział w Toruniu.

Wojciech Goszczyński – doktor socjologii, pracownik Instytutu Socjologii Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Arkadiusz Karwacki – doktor habilitowany w zakresie socjologii, profesor nadzwyczajny w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, kierownik Pracowni Badania Jakości Życia.

Wojciech Kniec – doktor habilitowany w zakresie socjologii, prof. nadzwyczajny w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, kierownik Zakładu Socjologii Obszarów Rustykalnych.

Grzegorz Jan Koziński – doktor nauk biologicznych, geograf, pracownik Wydziału Planowania Strategicznego i Przestrzennego w Departamencie Rozwoju Regionalnego, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu.

Leszek Kozłowski – doktor nauk o Ziemi, pracownik Katedry Gospodarki Przestrzennej i Turyzmu na Wydziale Nauk o Ziemi Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Izabela Kurowska – mgr inż. architekt krajobrazu, pracownik Kujawsko-Pomorskiego Biura Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku Oddział w Toruniu.

Żaneta Marciniak – absolwentka geografii Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, asystent w Instytucie Geografii (Katedra Rewitalizacji Dróg Wodnych) na Wydziale Kultury Fizycznej, Zdrowia i Tu-

rystyki Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy oraz koordynator Biura ds. dróg wodnych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Tomasz Marcysiak – doktor nauk humanistycznych z zakresu socjologii, adiunkt w Katedrze Nauk Społecznych Wyższej Szkoły Bankowej w Toruniu.

Przemysław Mentkowski – główny specjalista w Biurze Programowania RPO 2014-2020, Departament Rozwoju Regionalnego, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Dominika Muszyńska-Jeleszyńska – doktor nauk o Ziemi, adiunkt w Instytucie Geografii (Katedra Rewitalizacji Dróg Wodnych) na Wydziale Kultury Fizycznej, Zdrowia i Turystyki Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy oraz pracownik Instytutu Rozwoju Miast w Krakowie.

Adam Podhorecki – profesor nauk technicznych, dyscyplina budownictwo, pracownik Katedry Mechaniki Konstrukcji na Wydziale Budownictwa, Architektury i Inżynierii Środowiska Uniwersytetu Technologiczno-Przyrodniczego im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich w Bydgoszczy.

Krzysztof Rogatka – doktor nauk o Ziemi, adiunkt w Katedrze Studiów Miejskich i Rozwoju Regionalnego, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, planista w Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Toruniu.

Jan Wojciech Skowroński – magister inżynier architekt, projektant architektury, opracowań planistycznych i urbanistycznych, członek Kujawsko-Pomorskiej Izby Architektów Rzeczypospolitej Polskiej, członek Stowarzyszenia Architektów Polskich Oddział w Bydgoszczy, członek Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Bydgoszczy, wykładowca w Wyższej Szkole Bankowej w Toruniu.

Mateusz Skrzatek – magister geografii i archeologii, doktorant Instytutu Archeologii na Wydziale Nauk Humanistycznych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Justyna Sobczak-Piąstka – doktor nauk technicznych, dyscyplina budownictwo, pracownik Katedry Mechaniki Konstrukcji na Wydziale Budownictwa, Architektury i Inżynierii Środowiska Uniwersytetu Technologiczno-Przyrodniczego im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich w Bydgoszczy.

Marcin J. Sobiech – magister geografii, doktorant Katedry Geologii i Hydrogeologii na Wydziale Nauk o Ziemi Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Zbigniew Wajer – mgr inż. architekt, Pełnomocnik Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego ds. Ładu Przestrzennego, pracownik Wydziału Planowania Strategicznego i Przestrzennego w Departamencie Rozwoju Regionalnego, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu.

Adam Wincek – mgr inż. architekt, urbanista, wieloletni pracownik Wojewódzkiego Biura Planowania Przestrzennego w Toruniu, a następnie Kujawsko-Pomorskiego Biura Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku – Oddział w Toruniu. Obecnie na emeryturze.

Agata Wrońska – architekt, laureatka Lauru Rewitalizacji za pracę dotyczącą zagospodarowania obszarów nadwodnych. Pracownik Sądu Okręgowego w Toruniu.

Stanisław Wroński – urbanista, specjalista w problematyce gospodarki przestrzennej, rewitalizacji i wykorzystania gospodarczego potencjału rzek. Pełnomocnik Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego ds. Dróg Wodnych.