

# Prawo a praktyka społeczna. O społecznych uwarunkowaniach postrzegania i przestrzegania regulacji z zakresu estetyzacji przestrzeni publicznej

\* dr Marta Jaskulska – socjolożka, w latach 2008–2014 projektant w Biurze Rozwoju Gdańska (jednostce organizacyjnej miasta Gdańska odpowiedzialnej za planowanie przestrzenne), obecnie współwłaścicielka pracowni badań i konsultacji społecznych Socjoteka s.c.

**Obecnie obserwować możemy w Polsce narodziny ruchów miejskich, rośnie też świadomość znaczenia jakości przestrzeni miejskiej dla dobrostanu obywateli, a także potrzeba współdecydowania o przyszłości miast<sup>1</sup>. Ważnym elementem są debaty dotyczące estetyki, przede wszystkim lokalizacji reklam, pojawiają się również głosy dotyczące nieskuteczności polskiego prawa<sup>2</sup> i propozycje wprowadzenia bardziej restrykcyjnych regulacji. Warto się jednak wcześniej zastanowić, czy proponowane**

<sup>1</sup> Problem uporządkowania przestrzeni, szczególnie reklam, nie jest w Polsce nowy. W latach 20. XX w. próbę taką podjął magistrat w Lublinie, wprowadzając obowiązek uzyskania zezwolenia na powieszenie szyldu. Zdjęcia Stefana Kiełszni z 1934 r. dokumentują efekty tych działań i uporządkowane szyldy na lubelskiej ulicy Krakowskie Przedmieście (zob. M. Domagała, *Miasto kontra szyldy. Wojna trwa już prawie wiek*, <http://lublin.gazeta.pl/lublin/1,48724,15742118.html>, dostęp dnia 22.09.2014). O wyzwaniach związanych z funkcjonowaniem wizualnej strefy miasta (tzw. szaty informacyjnej) już w latach 70. XX w. pisał polski socjolog Aleksander Wallis (zob. A. Wallis, *Informacja i gwar*, Warszawa 1979).

<sup>2</sup> Kwestie związane z estetyką miasta odnaleźć można w kilkunastu aktach prawa na poziomie zarówno prawa lokalnego, jak i krajowego. Podstawowe zasady zagospodarowania przestrzeni, wyglądu i funkcji budynków regulują przede wszystkim miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego opracowywane na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a także Prawa budowlanego. O wyglądzie przestrzeni decyduje nie tylko wygląd budynków, ale także zachowania użytkowników – tutaj wskazać należy przede wszystkim Kodeks wykroczeń regulujący kwestie związane m.in. z graffiti i śmieciami oraz Prawo o ruchu drogowym, gdzie znaleźć można przepisy dotyczące parkowania pojazdów. Poszczególne miasta wprowadzają także uchwały czy zarządzenia dotyczące sposobu lokalizacji reklam czy kolorystyki. W Gdańsku są to dwa zarządzenia: Zarządzenie Nr 103/13 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 28 stycznia 2013 r. w sprawie określenia zasad i procedur zagospodarowania przestrzeni publicznej w zakresie obiektów małej architektury, nawierzchni, kiosków, obiektów drobnego handlu, usług i gastronomii, obiektów o charakterze kulturalnym i sportowym, ogrodzeń oraz kolorystyki fasad i budowli

nowe regulacje będą stosowane przez samych użytkowników przestrzeni, czy też staną się kolejnym martwym przepisem.

Kwestie związane z poprawą estetyki miejskiej wyroczyły już poza dyskurs naukowy<sup>3</sup>, obecnie w debacie tej biorą udział także dziennikarze<sup>4</sup>, firmy zajmujące się reklamą zewnętrzną<sup>5</sup>, organizacje pozarządowe<sup>6</sup>, swoje propozycje przedstawia Prezydent Rzeczypospolitej

inżynierskich, obowiązujące na nieruchomościach wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości oraz nieruchomościach Skarbu Państwa położonych na terenie miasta Gdańska oraz Zarządzenie Nr 104/13 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 28 stycznia 2013 r. w sprawie określenia zasad lokalizacji nośników reklamy oraz informacji wizualnej w przestrzeni miejskiej, obowiązujące na nieruchomościach wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości, nieruchomościach Skarbu Państwa położonych na terenie miasta Gdańska, nieruchomościach jednostek organizacyjnych miasta Gdańska i spółek miejskich, których większościowym, bądź wyłącznym właścicielem jest Gmina Miasta Gdańska oraz w pasach drogowych. W Warszawie funkcjonuje Zarządzenie nr 961/2007 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie określenia szczegółowych wskazań umieszczania reklam i informacji wizualnej w Warszawie na nieruchomościach i innych obiektach wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości oraz zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodaruje Prezydent m.st. Warszawy. W Krakowie sposobem na uporządkowanie reprezentacyjnych przestrzeni Starego Miasta okazało się utworzenie parku kulturowego (Uchwała Nr CXV/1547/10 Rady Miasta Krakowa z dnia 3 listopada 2010 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego pod nazwą Park Kulturowy Stare Miasto). Szczegółowe wytyczne dotyczące reklam zawarte są także w następujących aktach: Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Prawo o ruchu drogowym z dnia 20 czerwca 1997 r., Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Ustawa z dnia 23 stycznia 2008 r. Prawo ochrony środowiska, Ustawa z dnia 26 października 1982 r.

<sup>3</sup> Dążenie do zmian, naprawy stanu istniejącego wyraźnie rysuje się zarówno w przypadku teorii architektury, jak i socjologii miasta. Publikacje ważne dla teorii architektury pojawiały się zwykle w okresach przełomu, tak jak dzieło Witruwiusza *O architekturze ksiąg dziesięć*, którego celem było przywrócenie sztuce budowania dawnej świetności (M. Tobolczyk, *Narodziny architektury*, Warszawa 2000). Z kolei początki socjologii miasta wiążą się z działalnością tzw. szkoły chicagowskiej, której działania dotyczyły badań i rozwiązywania problemów społecznych (K. Czekał, *Socjologia Szkoły Chicagowskiej i jej recepcja w Polsce*, Katowice 2007). Obecne, interdyscyplinarne spojrzenie na funkcjonowanie miasta i jego mieszkańców

Polskiej<sup>7</sup>. Jednak czy ta burzliwa debata znajduje swoje odzwierciedlenie w działaniach przeciętnego mieszkańca polskiego miasta?

Artykuł ten jest próbą autorskiej odpowiedzi na pytanie o przyczyny nieskuteczności regulacji z zakresu estetyki przestrzeni, przedstawieniem hipotez wyjaśniających zjawisko ich nieprzestrzegania (przedmiotem analiz nie jest treść tych regulacji)<sup>8</sup>. Punktem wyjścia jest diagnoza

podsumować może teoria ładu przestrzennego. Na ład przestrzenny składają się ład urbanistyczno-architektoniczny, ład funkcjonalny, estetyczny, psychospołeczny i ekologiczny. Ład urbanistyczno-architektoniczny to kompozycja miasta i osiedla, jej cechy to czytelność, uporządkowanie, wielkość, typ zabudowy, obecność małej architektury. Ład funkcjonalny obejmuje stopień nasycenia infrastrukturą społeczną oraz jej funkcjonowanie. Ład estetyczny można opisać za pomocą takich kategorii jak uroda miejsca, jego czystość, styl, a także obecność lub brak szaty informacyjnej. Elementami ładu psychospołecznego są poczucie bycia u siebie lub wyobcowania, poczucie bezpieczeństwa, stosunki sąsiedzkie oraz podział miejskich dzielnic na dobre i złe. Ład ekologiczny to między innymi takie zagadnienia jak nasłonecznienie, zieleń, zanieczyszczenie hałasem, obecność uciążliwych zakładów (B. Jałowiecki, M.S. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Warszawa 2002).

<sup>4</sup> Por. E. Dymna, M. Rutkiewicz, *Polski outdoor. Reklama w przestrzeni publicznej*, Warszawa 2009; P. Szarzyński, *Wrzask w przestrzeni. Dlaczego w Polsce jest tak brzydko?*, Warszawa 2012; F. Springer, *Wanna z kolumnadą. Reportaż o polskiej przestrzeni*, Wołowiec 2013.

<sup>5</sup> W debacie nad regulacjami reklamy w ramach tzw. ustawy krajobrazowej swoje stanowisko przedstawili m.in.: Izba Gospodarcza Reklamy Zewnętrznej, Stowarzyszenie Komunikacji Marketingowej SAR, Stowarzyszenie Agencji Reklamowej, podnosząc przede wszystkim argumenty natury ekonomicznej: spodziewane wysokie koszty gospodarcze związane z zakazem lokalizacji reklam oraz dotychczasowe wysokie inwestycje poniesione przez firmy reklamowe i właścicieli działek, na których stoją reklamy.

<sup>6</sup> Działania organizacji pozarządowych i mieszkańców nie ograniczają się tylko do udziału w konferencjach i debatach czy wpisów w Internecie. Stowarzyszenie Miasto Moje a w Nim rozpoczęło akcję „Wysoka Izba – posprzątaj reklamy!”, której celem jest skłonienie posłów i posłanki Sejmu RP do efektywniejszej pracy nad przepisami porządkującymi polską przestrzeń publiczną, a przede wszystkim do uchwalenia tzw. ustawy krajobrazowej. W ramach tej akcji można podpisać się pod petycją i wysłać do swoich reprezentantów w Sejmie pocztówką przedstawiającą polskie krajobrazy oszpecone przez reklamy. Stowarzyszenie prowadzi też monitoring prac Sejmu RP w pracach nad ustawą krajobrazową ([www.wysokaizba.pl](http://www.wysokaizba.pl)). Aktywnymi uczestnikami debat, a także inicjatorami działań na rzecz poprawy estetyki przestrzeni miejskiej są także stowarzyszenia z innych miast, np. Forum Rozwoju Aglomeracji Gdańskiej, Ulepsz Poznań czy Stowarzyszenie Estetycznej i Nowoczesnej Szczecina. Pojawiają się także takie inicjatywy jak Miejska Partyzantka Antyreklamowa, której celem jest usuwanie nielegalnych reklam, banerów i tablic, a informacje o niektórych działaniach znaleźć można na stronie: [www.facebook.com/nielegalnereklamyprecz](http://www.facebook.com/nielegalnereklamyprecz).

**postaw wobec takich regulacji. Podstawą przedstawionych hipotez są obserwacje przestrzeni miejskiej w Gdańsku oraz badania społeczne: własne, prowadzone w Gdańsku w latach 2012–2014<sup>9</sup>, oraz raporty z badań CBOS<sup>10</sup> i Millward Brown SMG/KRC<sup>11</sup>.**

<sup>7</sup> Prezydencki projekt Ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu z 21 maja 2013 r.; raport *Przestrzeń życia Polaków*, red. J. Sepiół, Warszawa 2014.

<sup>8</sup> W artykule przez regulacje z zakresu estetyki przestrzeni miejskiej autorka rozumie przede wszystkim te związane z możliwością lokalizowania reklam oraz te dotyczące kolorystyki elewacji, dachów i ogrodzeń, a także kształtu dachów i ogrodzeń. W mniejszym stopniu te dotyczące parkowania pojazdów, zaśmieciania przestrzeni czy graffiti.

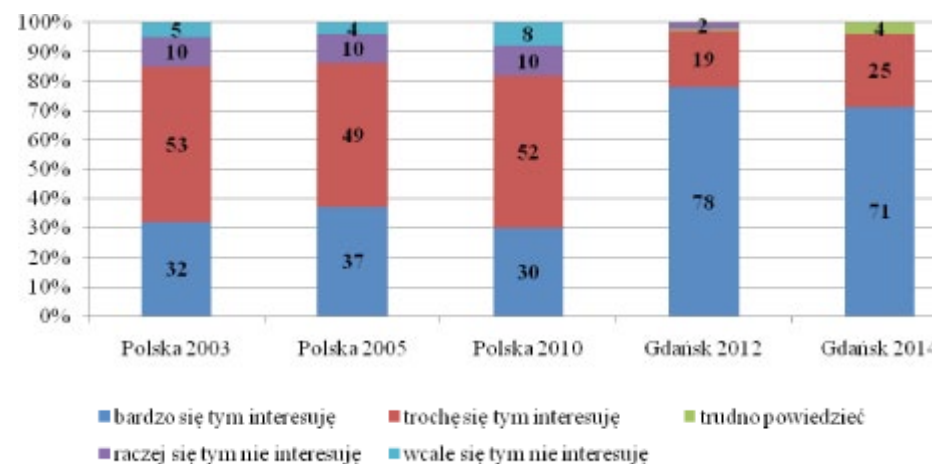
<sup>9</sup> W roku 2012 przeprowadzona została ankieta internetowa skierowana do gdańskich przedstawicieli rad dzielnic i osiedli. Wzięło w niej udział 131 respondentów. Badanie w 2013 r. przeprowadzone zostało we współpracy z Katedrą Geografii Ekonomicznej Uniwersytetu Gdańskiego i prowadzone było metodą wywiadu w wybranych przestrzeniach publicznych Gdańska. Wzięło w nim udział 900 losowo dobranych osób przebywających w tych przestrzeniach. Badanie w 2014 r. ponownie realizowane było za pomocą ankiety internetowej, wzięło w niej udział 73 respondentów mieszkających w Gdańsku. W badaniach realizowanych w 2012 i 2014 r. powtórzono niektóre z pytań wykorzystywanych w badaniach realizowanych przez pracownię badawczą CBOS i Millward Brown SMG/KRC, aby porównać odpowiedzi gdańszczan z odpowiedziami przeciętnego mieszkańca Polski, a także innych dużych miast (w tym wypadku Warszawy i Krakowa).

<sup>10</sup> Badania realizowane na reprezentatywnej próbie ogólnopolskiej.

<sup>11</sup> Badanie przeprowadzone zostało w 2008 r. na zlecenie Izby Gospodarczej Reklamy Zewnętrznej metodą wywiadu kwestionariuszowego wśród osób w wieku 15–65 lat. W Warszawie przeprowadzono badania na próbie 630 osób, w Krakowie 480 osób.

#### CODZIENNE PRAKTYKI

Codziennie funkcjonowanie w mieście zmusza do nieustanego kontaktu z otaczającą przestrzenią, dla większości ludzi oznacza to także zainteresowanie wyglądem miejscowości, w której mieszkają. Porównując opinie przeciętnego Polaka i gdańszczanina, wydaje się, że mieszkańcy Gdańska w większym stopniu interesują się wyglądem otaczającej przestrzeni (97% w 2012 r., 96% w 2014 r. – por. ryc. 1). Ta różnica wynikać może z celowego doboru próby w przypadku badań gdańskich – respondentami byli przedstawiciele rad dzielnic i osiedli, którzy z racji pełnionej funkcji w większym stopniu interesują się otoczeniem.

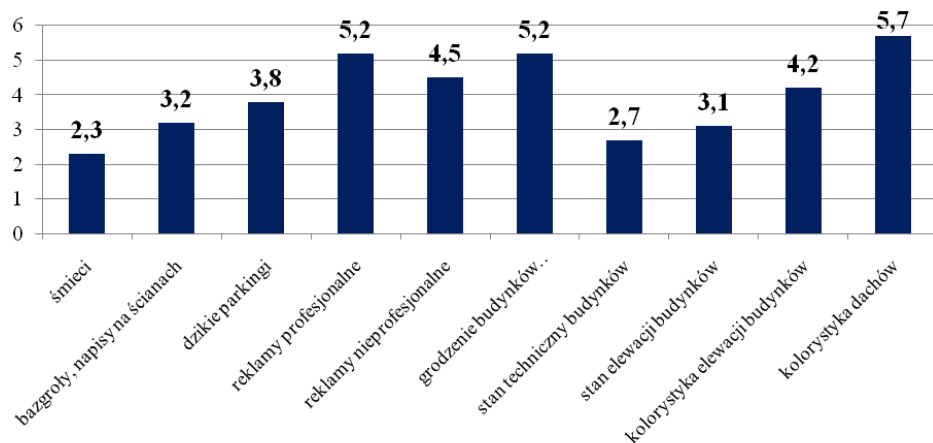


**Wykres 1. Zainteresowanie wyglądem zamieszkiwanej miejscowości (źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań – Gdańsk 2012 i 2014 oraz raportu z badań CBOS, Polacy o architekturze, Warszawa 2010 – Polska 2003, 2005 i 2010)**

Zainteresowanie wyglądem otoczenia przekłada się na postrzeganie jego zalet i wad. Gdańskie badania przeprowadzone w 2012 r. wskazują, że największymi bolączkami trapiącymi przestrzenie publiczne miasta są śmieci, nielegalne parkingi, a także różnego typu bazgroły i napisy na ścianach. Spacerując po polskich miastach, nie tylko po Gdańsku, trudno się z tymi opiniami nie zgodzić.

Jednak czy zaostrenie przepisów może aktualnie w tej kwestii coś zmienić? Wskazane powyżej problemy mają obecnie odpowiednie regulacje. Zasady parkowania pojazdów reguluje prawo o ruchu drogowym i odpowiednie oznakowanie. Odpowiednie przepisy i związane z ich nieprzebrzeganiem sankcje znaleźć można także w odniesieniu do zaśmieciania przestrzeni i niszczenia

elewacji oraz innych elementów miejskiej infrastruktury. Jednak nie są one przestrzegane. Czy można znaleźć odpowiedź na pytanie, dlaczego tak się dzieje? I czy wprowadzanie kolejnych regulacji, w tym dotyczących lokalizacji reklam, ma szanse na powodzenie?



**Wykres 2. Najważniejsze problemy przestrzeni publicznych i półpublicznych**  
(źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań)



**Ilustracja 1. Najważniejsze problemy przestrzeni publicznych i półpublicznych**  
(źródło: archiwum BRG<sup>12</sup>)

<sup>12</sup> Biuro Rozwoju Gdańska.

## POSTAWY ESTETYCZNE

Debaty dotyczące estetyki przestrzeni publicznej (i płynące z nich postulaty wprowadzania nowych regulacji) wymagają odniesienia się do jakiegoś wzorca piękna. Zmuszają do poszukiwania wspólnych przekonań dotyczących tego, co jest ładne i co się podoba, oraz tego, co jest brzydkie i co jako takie z przestrzeni publicznej powinno zostać wykluczone. Jednak czy współcześnie możemy wskazać na istnienie kanonu piękna, czy kategoriami jego oceny wciąż są proporcja, harmonia, umiar i użyteczność?

Aby sprawdzić, czy obecnie istnieje powszechna zgoda co do elementów, które szpecą lub upiększają przestrzeń, w trakcie badań realizowanych w Gdańsku w 2012 r. respondentów poproszono o wskazanie, które spośród przedstawionych dwóch zdjęć podoba się, a które nie. Fotografie przedstawiały miejsca w Gdańsku o podobnym charakterze i funkcji, jednak o zróżnicowanych walorach estetycznych. Badano takie elementy przestrzeni miejskiej jak: elewacje budynków, ogrodzenia i reklamy. Przedstawione na zdjęciach budynki, płoty i nośniki reklamowe różniły się m.in. formą, sposobem rozmieszczenia i nasyceniem kolorami.

W wielu przypadkach respondenci zasadniczo byli zgodni w swoich ocenach. Przykładowo uporządkowane, stonowane kolorystycznie banery reklamowe umieszczone na płocie wzdłuż Muzeum Narodowego przy ulicy Toruńskiej (zdjęcie po lewej stronie ilustracji 2) podobały się respondentom bardziej niż zróżnicowane pod względem formy, chaotycznie rozwieszane banery na płotach wzdłuż Traktu św. Wojciecha, który jest ulicą wjazdową do Gdańska (zdjęcie po prawej stronie ilustracji 2). Wskazania respondentów wynosiły odpowiednio 88,5% i 11,5%.



**Ilustracja 2. Reklamy umieszczone na ogrodzeniach wzdłuż ul. Toruńskiej i Traktu św. Wojciecha w Gdańsku**  
(źródło: archiwum BRG)

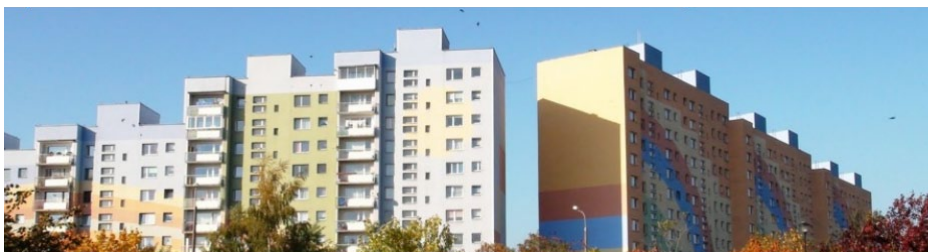


Rozbieżności pojawiały się w ocenie kolorystyki elewacji. Budynek po lewej stronie ilustracji 3 podobał się 47,7% respondentów, natomiast po prawej – 52,3%.



**Ilustracja 3. Elewacje budynków mieszkalnych w Gdańsku**  
(źródło: Wydział Gospodarki Komunalnej Urzędu Miejskiego w Gdańsku, Gdański Zarząd Nieruchomości Komunalnych)

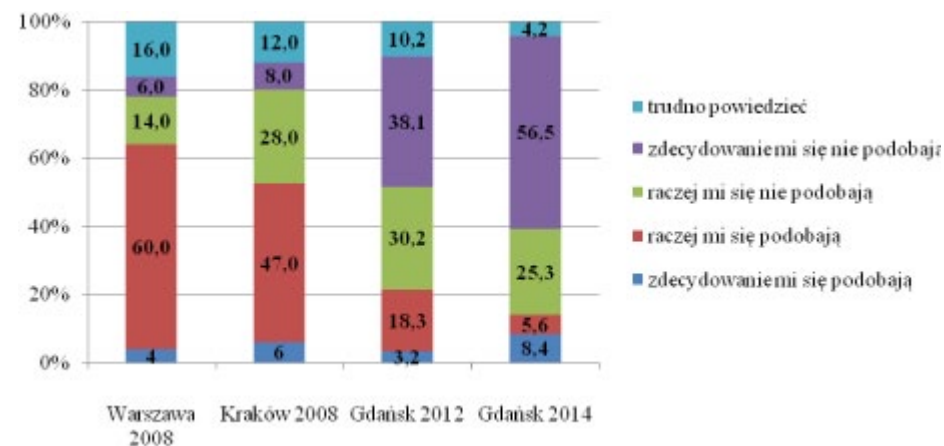
Wiele emocji i dyskusji budzą nowe elewacje na wielkopłytowych osiedlach, które pojawiają się zazwyczaj jako element termoizolacji budynków. Dlatego też w 2012 r. gdańskich respondentów poproszono o wskazanie, która elewacja jest ich zdaniem ładniejsza – gładka czy ta, na której pojawiły się wzory. Stonowana elewacja bloku z wielkiej płyty podobała się 40% respondentów, z kolei ta ozdobiona wielkimi kwiatami uzyskała poparcie 60% osób badanych.



**Ilustracja 4. Elewacje na jednym z gdańskich osiedli**  
(źródło: strona internetowa Spółdzielni Mieszkaniowej Rozstaje w Gdańsku, [www.rozstaje.eu](http://www.rozstaje.eu))

Niejednorodne są także opinie na temat reklam w przestrzeni miejskiej, chociaż zdecydowana większość gdańszczan twierdzi, że jest ich za dużo<sup>13</sup>. Mimo tego w 2012 r. reklamy pojawiające się w Gdańsku podobały się 21,5% respondentów, a w 2014 r. 14,0%.

Opinia o reklamach zmienia się w zależności od czasu, ale także miejsca. Przedstawione na wykresie 3 wyniki badań w Krakowie i Warszawie pochodzą z 2008 r. Zakładać można, że dzisiaj wyniki te prezentowałby się inaczej.



**Wykres 3. Ocena reklam zlokalizowanych na terenie miasta**  
(źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań oraz badania Millward Brown SMG/KRC)

Pojawia się więc pytanie o podstawy, przesłanki regulacji z zakresu estetyki przestrzeni publicznych. Czy w związku z tak zróżnicowanymi poglądami na temat tego, co się podoba, a co nie, odniesieniem dla przepisów prawa może być płynne i nieostre pojęcie piękna? Można raczej stwierdzić, że opinie dotyczące oceny estetycznej poszczególnych elementów miasta są zbyt subiektywne, aby stały się podstawą prawnego konsensusu. Są one jedną z przyczyn panującego w polskich miastach chaosu urbanistycznego.

<sup>13</sup> W 2012 r. reklam w Gdańsku było zbyt dużo w opinii 83% respondentów, w 2013 r. 50%, w 2014 r. 91% osób badanych (źródło: badania własne).

## SPOŁECZNE POPARCIE DLA REGULACJI Z ZAKRESU ESTETYKI PRZESTRZENI

Część kwestii związanych z estetyką przestrzeni publicznych reguluje prawo, część dobry obyczaj i subiektywny gust. W kolejnej części artykułu przedstawione zostaną opinie wobec regulacji, które mogą zostać wpisane do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a więc związanych ze sposobem zagospodarowania działki (także prywatnej), lokalizacją reklam, kolorystyką i kształtem dachów, ogrodzeń oraz kolorystyką elewacji budynków.

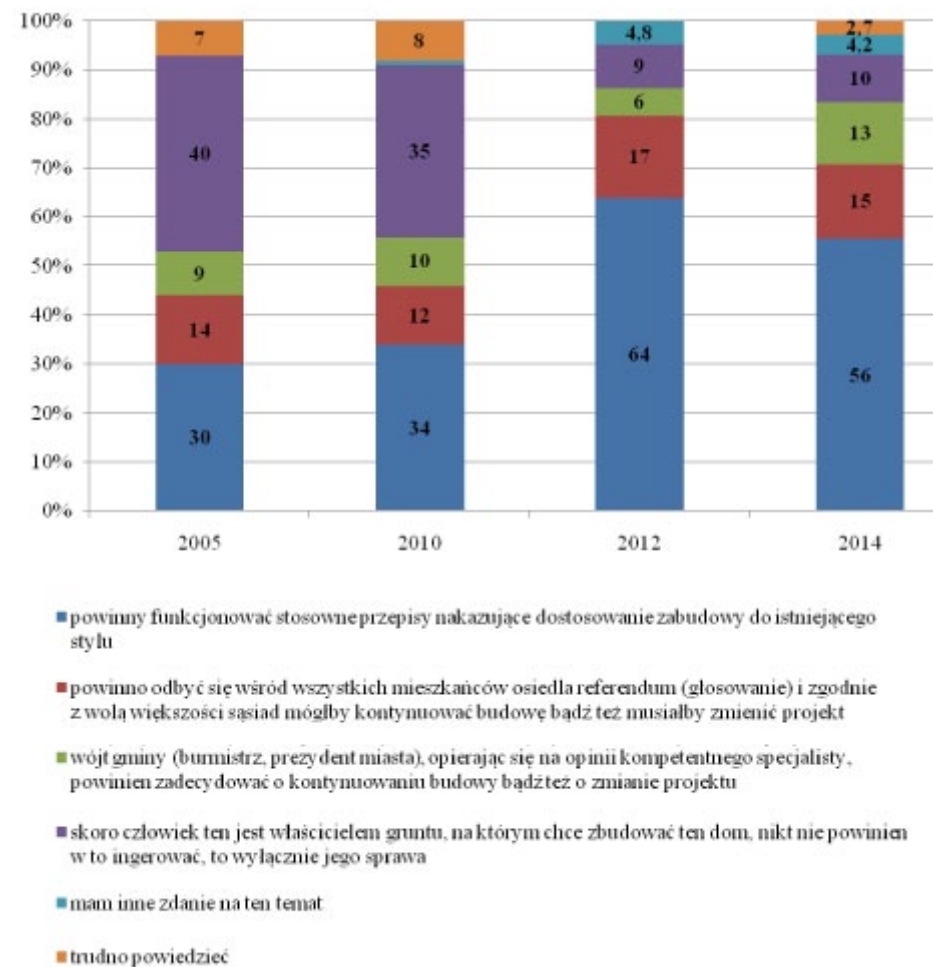
CBOS w ramach prowadzonych badań kilkakrotnie zadał Polakom następujące pytanie: *Założmy, że mieszka Pan(i) na osiedlu domów jednorodzinnych, które zostało zbudowane w jednolitym stylu. Wszystkie budynki mieszkalne są do siebie podobne, a budynki użyteczności publicznej, takie jak urzędy czy sklepy, wkomponowane są w istniejący w miejscu-wości styl zabudowy. Tymczasem właściciel sąsiadującej z Panem(ią) działki postanawia wybudować dom, który będzie całkowicie różny od pozostałych budynków w okolicy. Które z przedstawionych rozwiązań wydaje się Panu(i) najbardziej odpowiednie w zaistniałej sytuacji<sup>14</sup>?* Pytanie to zostało powtórzone w badaniach realizowanych w Gdańsku w 2012 i 2014 r.

**Czy w związku z tak zróżnicowanymi poglądami na temat tego, co się podoba, a co nie, odniesieniem dla przepisów prawa może być płynne i nieostre pojęcie piękna?**

od pozostałych budynków w okolicy. Które z przedstawionych rozwiązań wydaje się Panu(i) najbardziej odpowiednie w zaistniałej sytuacji<sup>14</sup>? Pytanie to zostało powtórzone w badaniach realizowanych w Gdańsku w 2012 i 2014 r.

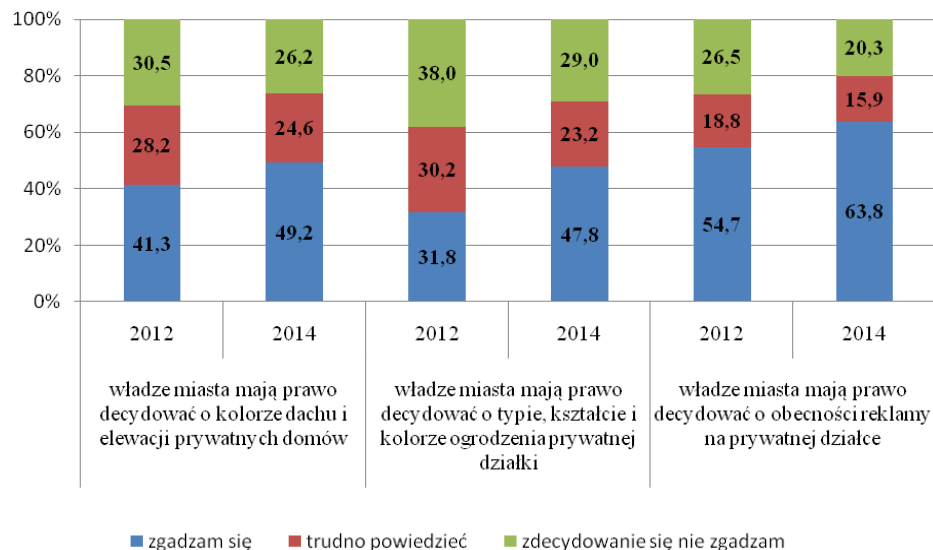
W przypadku badań ogólnopolskich zauważyć można dwie przeciwstawne opinie popierane przez zbliżoną liczbę respondentów. Jedna trzecia z nich popiera funkcjonowanie przepisów regulujących charakter zabudowy, tyle samo badanych uważa, że to właściciel ma pełne prawo do decydowania o zagospodarowaniu swojej działki. W przypadku Gdańska widoczne jest wyższe poparcie dla regulacji prawnych z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzeni (64% w 2012 r. i 56% w 2014 r.), jednak wciąż ponad jedna trzecia badanych ma inne zdanie.

W gdańskich sondażach zadano także pytania badające stopień poparcia dla bardziej szczegółowych regulacji w planach miejscowych dotyczących kwestii estetyki przestrzeni. Poparcie powyżej 50% badanych zyskały jedynie propozycje przepisów dotyczących lokalizowania reklam (54,7% w 2012 i 63,8% w 2014 r.). Zdecydowanie rzadziej popierane są regulacje dotyczące kolorystyki elewacji czy koloru i kształtu ogrodzeń. Jednak w ciągu dwóch lat dzielących badania zauważyć można wzrost przyzwolenia na wprowadzanie zasad wpływających na wygląd miejskiej przestrzeni, także na terenach prywatnych (por. wykres 5).



**Wykres 4. Opinie dotyczące charakteru zabudowy**  
(źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań CBOS – Polacy o architekturze, Warszawa 2010)

<sup>14</sup> CBOS, *Polacy o architekturze*, Warszawa 2010, s. 10.



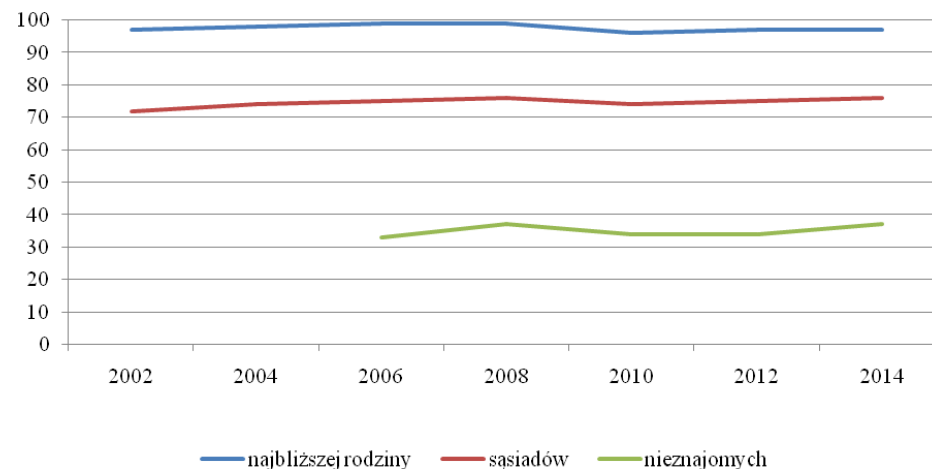
**Wykres 5. Opinie wobec propozycji regulacji z zakresu estetyki przestrzeni miejskiej (źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań)**

Jakie mogą być przyczyny takiego stanu rzeczy? Dlaczego w przytoczonych badaniach widoczny jest opór przed regulowaniem estetyki przestrzeni? Można przedstawić tutaj kilka hipotez.

Pierwszą przyczyną może być przekonanie o nienaruszalności własności prywatnej i nieograniczonej możliwości czerpania z niej zysków. Następnym powodem mogą być postawy sprzeciwu wobec prób wprowadzania jakichkolwiek zmian, opisywane często za pomocą angielskich akronimów: NIMBY (*Not In My Backyard* – nie na moim podwórku), LULU (*Locally Unwanted Land Use* – lokalnie nieakceptowalny sposób zagospodarowania przestrzeni), CAVE (*Citizens Against Virtually Everything* – obywatele przeciwko prawie wszystkiemu), BANANA (*Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything* – nie budować niczego nigdzie blisko cokolwiek).

Kolejną kwestią może być niski kapitał społeczny objawiający się brakiem zaangażowania w sprawy społeczne i niskim zaufaniem wobec innych. Badania przeprowadzone w 2013 r. sygnalizują, że trzy czwarte Polaków (73%) wskazuje na istnienie w Polsce konfliktów społecznych<sup>15</sup>. Jedynie jedna trzecia Polaków angażuje się w pracę w organizacjach społecznych (32% w 2012 r., w 1998 r. było to 23%)<sup>16</sup>. Polacy ufają przede wszystkim swojej najbliższej rodzinie. O jedną trzecią mniej niż rodzinie ufają sąsiadom, z kolei poziom zaufania do nieznajomych jest

o dwie trzecie niższy niż wobec rodziny (por. wykres 6). Jedynymi wiarygodnymi partnerami są przedstawiciele własnej rodziny. To oni, nie prawo, postrzegani są jako gwarancja bezpieczeństwa. Jakakolwiek ingerencja w strefę prywatną, także we własny dom i działkę, postrzegana być może jako próba ataku na prawa obywatelskie, w szczególności na wysoko cenione prawo własności.



**Wykres 6. Poczucie zaufania<sup>17</sup> wobec najbliższej rodziny<sup>18</sup>, sąsiadów i nieznajomych (źródło: CBOS, *Zufanie w relacjach międzyludzkich*, Warszawa 2014, s. 3, 6)**

Inną przyczyną może być brak poczucia wpływu na sprawy swojego kraju, a także miasta czy gminy. W ciągu ostatnich 20 lat poczucie sprawczości polskich obywateli rośnie, wyższe jest w przypadku spraw lokalnych niż krajowych, jednak tylko dwukrotnie osiągnęło wartość powyżej 50% (por. wykres 7). Łączy się to z przekonaniem o złej pracy władz państwowych. W kwietniu 2014 r. jako dobrą pracę Sejmu RP określiło 20% badanych, Senatu RP 22%, a Prezydenta RP 67%<sup>19</sup>.

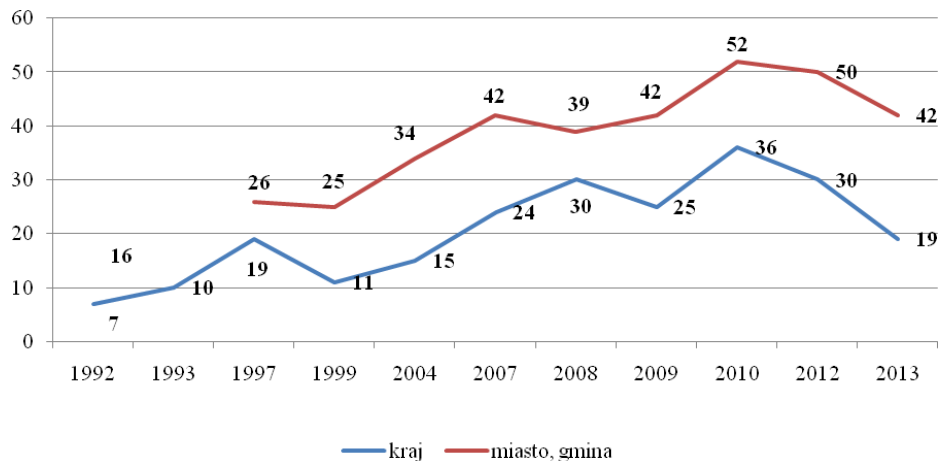
<sup>15</sup> CBOS, *Polskie konflikty A.D. 2013*, Warszawa 2013, s. 1.

<sup>16</sup> CBOS, *Aktywność społeczna w organizacjach obywatelskich*, Warszawa 2012, s. 4.

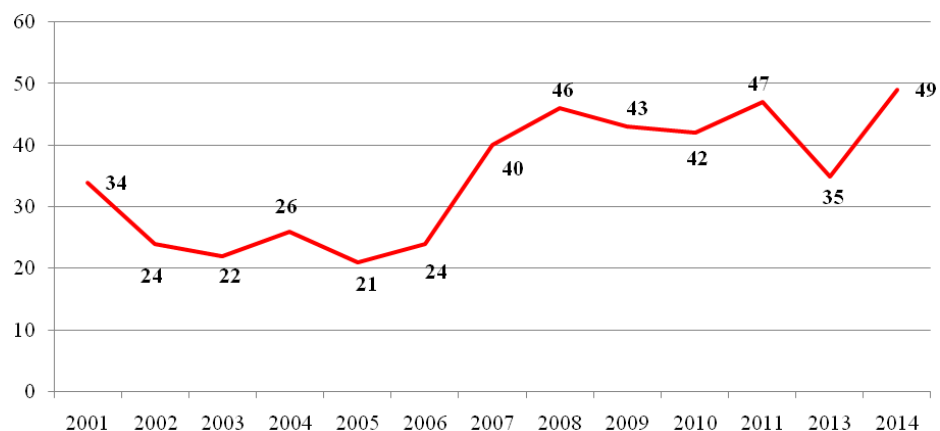
<sup>17</sup> Suma odpowiedzi: „zdecydowanie mam zaufanie” i „raczej mam zaufanie”.

<sup>18</sup> Najbliższa rodzina zdefiniowana jako: rodzice, dzieci, mąż/żona.

<sup>19</sup> CBOS, *Oceny instytucji publicznych*, Warszawa 2014, s. 1–3.



**Wykres 7. Poczucie wpływu na sprawy państwa oraz miasta, gminy w %**  
(źródło: CBOS, *Poczucie wpływu na sprawy publiczne*, Warszawa 2013, s. 2-3)



**Wykres 8. Zadowolenie z funkcjonowania demokracji w Polsce w %²⁰**  
(źródło: CBOS, *Opinie o demokracji*, Warszawa 2014, s. 8)

Ponadto Polacy nie są zadowoleni z funkcjonowania ustroju demokratycznego. W prowadzonym od czternastu lat badaniu CBOS odsetek osób, które twierdzą, że są zadowolone ze sposobu funkcjonowania demokracji w Polsce, nigdy nie przekroczył 50% (por. wykres 8).

Tak więc przyczyną nieprzestrzegania przepisów prawa może być przekonanie, że są one stanowione poza potrzebami i przekonaniem obywateli przez instytucje, które nie są kompetentne, i w ramach ustroju, z którego mieszkańcy nie są zadowoleni. Może być to także wynik biurokratyzacji i profesjonalizacji sfery publicznej, które prowadzą do oderwania się procesu podejmowania decyzji od społecznych preferencji<sup>21</sup>. Nieprzestrzeganie prawa może być z drugiej strony wynikiem nadmiernej prywatyzacji strefy publicznej – komercjalizacji i podporządkowania realizacji prywatnych interesów.

Inną przyczyną może być sprzeciw wobec paternalistycznego stosunku specjalistów (prawodawców, architektów, urbanistów, miejskich aktywistów) do przeciętnych mieszkańców i ich sposobu urządzania własnej przestrzeni, braku dialogu i chęci poznania potrzeb i preferencji mieszkańców. Odwołać się tu można do teorii Stanisława Ossowskiego<sup>22</sup>, który wskazał na istnienie dwóch koncepcji wartości w estetyce: wartości estetycznych i artystycznych: „Wartości przypisywane przedmiotom za ich piękno są demokratyczne: każdy ma prawo o nich wyrokować. Wartości przypisywane ze względu na artyzm mają charakter arystokratyczny: decydują o nich znawcy”<sup>23</sup>. W takim układzie znawcy – specjaliści – narzucają mieszkańcom swój sposób postrzegania i waloryzowania przestrzeni, spychając ich na margines dobrego gustu i stylu. Pomysły na poprawę przestrzeni to zmiany w ustawodawstwie, przestrzeganie zasad kompozycji urbanistycznej, edukacja estetyczna<sup>24</sup> – we wszystkich tych przykładach mieszkaniec jest biernym odbiorcą lub przedmiotem, który trzeba ukształtować zgodnie z wcześniej przyjętym i uznanym za właściwy wzorem wrażliwości estetycznej. Niekiedy można odnieść wrażenie, że budynki i przestrzeń funkcjonują same z siebie: „(...) podkreślić należy, że wymienione powyższe regulacje prawne kształtują wygląd budynków w sposób zgodny z kontekstem historycznym, z wartościami kulturowymi oraz z otaczającą

<sup>20</sup> W przypadku występowania kilku badań w jednym roku podano najwyższy odsetek osób zadowolonych z funkcjonowania demokracji w Polsce.

<sup>21</sup> K. Gadowska, J. Winczarek, *Strefa publiczna – funkcje, dysfunkcje, normy oficjalne i nieoficjalne*, „Studia Socjologiczne” 2013, nr 1, s. 5-18.

<sup>22</sup> S. Ossowski, *Piękno i twórczość*, [w:] *idem, Wybór pism estetycznych*, Kraków 2004, s. 89-102.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 94-95.

<sup>24</sup> M. Porębska, *O potrzebie piękna w przestrzeni publicznej miasta*, „Czasopismo Techniczne. Architektura” 2010, z. 6, s. 155-163.

<sup>25</sup> S. Zwolak, *Wpływ regulacji na wygląd budynków*, „Ius et administrato” 2014, nr 1, s. 76.



przestrzeni<sup>25</sup>. Pomija się strefę codziennego urbanizmu, praktyk estetycznych mieszkańców, których celem może być nie tylko zysk ekonomiczny, ale także osvajanie przestrzeni<sup>26</sup>. Także w opracowaniach ważnych dla tworzenia polityk publicznych związanych z przestrzenią miejską brakuje perspektywy przeciętne-

**Pomija się strefę codziennego urbanizmu, praktyk estetycznych mieszkańców, których celem może być nie tylko zysk ekonomiczny, ale także osvajanie przestrzeni**

go mieszkańca miasta. Takim przykładem może być raport *Przestrzeń życia Polaków*<sup>27</sup>. Wśród jego autorów znajdują się architekci, urbaniści, geografowie, prawnicy, historycy, antropolog i filozof, brakuje jednak socjo-

logów (lub psychologów społecznych), a więc przedstawicieli nauki, u podstaw której leżą badania związane z poprawą warunków życia w mieście. Szukając wyjaśnienia nieprzestrzegania prawa, szczególnie w kontekście interpretacji opisanej powyżej, można odwołać się także do interpretacji teorii Niklasa Luhmanna dokonanej przez Michała Kaczmarczyka<sup>28</sup>, wedle której specyficznym rodzajem łamania prawa jest nieposłuszeństwo obywatelskie (jawne, pozbawione przemocy i chęci egoistycznego korzystania z dobra wspólnego), będące sygnałem niedoskonałości systemu prawnego, wskazaniem miejsc, które wymagają korekt. Tak rozumiane nieposłuszeństwo obywatelskie jest działaniem na rzecz wzmocnienia demokracji. Podstawą jest tutaj odwołanie się do idei dialogu i ujęcia prawa jako społecznej struktury oczekiwań.

Opór wobec przestrzegania regulacji z zakresu estetyki przestrzeni może być także pokłosiem zjawiska zwanego próżnią socjologiczną, opisanego przez Stefana Nowaka w 1979 r.<sup>29</sup> W społeczeństwie polskim życie społeczne koncentruje się na dwóch przeciwstawnych poziomach – makro i mikro. Z jednej strony jest to wspólnota narodowa, z drugiej rodzina. Nie wykształciła się mezostruktura,

<sup>26</sup> Zob. M. Krajewski, *Niewidzialne miasto – uspołeczniająca moc fotografii*, [w:] *Niewidzialne miasto*, red. M. Krajewski, Warszawa 2012, s. 9–24.

<sup>27</sup> *Przestrzeń życia Polaków*, op. cit.

<sup>28</sup> M. Kaczmarczyk, *Nieposłuszeństwo obywatelskie a demokracja*, „*Studia Socjologiczne*” 2013, nr 1, s. 21–40.

<sup>29</sup> S. Nowak, *System wartości społeczeństwa polskiego*, „*Studia Socjologiczne*” 1979, nr 4, s. 155–173.

<sup>30</sup> Analiza przyczyn nieuwzględniania uwag do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przygotowywanych w Gdańsku wskazuje, że często jest to bezprzedmiotowość uwagi, tzn. zapisy proponowane przez osobę składającą uwagę już zostały w projekcie planu zapisane.

wspólnota lokalna czy społeczeństwo obywatelskie – obszar działań i inicjatyw obywatelskich, stowarzyszeń i ruchów społecznych. Można się zastanawiać, na ile jest to wynik lat zaborów czy systemu komunistycznego, kiedy to opór wobec przepisów państwowych postrzegany był jako obywatelska cnota. Jednak do dziś widoczny jest, także w przestrzeni, podział na silnie chronioną strefę prywatną i strefę publiczną, uznawaną za niczyją, gdzie widoczne jest społeczne przyzwolenie na zachowania niezgodne z przepisami.

W opinii autorki ten podział (wraz z przedmiotowym traktowaniem mieszkańców) wydaje się kluczowy dla powszechnego przyzwolenia na nieprzestrzeganie prawa dotyczącego estetyki przestrzeni publicznej. Brakuje wciąż świadomości łączącej własność gminną czy państwową z dobrem wspólnym. A to właśnie ta strefa niczyja jest w rzeczywistości przestrzenią wspólną, która powinna znajdować się pod szczególną kontrolą i pieczę społeczeństwa lokalnej, odpowiedzialnej za jej funkcjonowanie i współdecydującej o niej.

#### MOŻLIWE KIERUNKI DZIAŁAŃ

Czy dla podniesienia jakości przestrzeni publicznej wystarczającym działaniem jest zaostrzenie przepisów prawa i możliwości ich egzekucji? Zdaniem autorki działania takie nie przyniosą oczekiwanego skutku. Obecnie funkcjonuje już wiele zapisów, od ustaw przez akty prawa lokalnego do zarządzeń prezydentów (burmistrzów, wójtów) czy uchwał rad gminnych. Oferują one szeroką gamę regulacji, których stosowanie już teraz pozwala na tworzenie przestrzeni publicznych o wysokim standardzie. O ich nieprzestrzeganiu decydować mogą nie tylko niewiedza, hermetyczny język prawa<sup>30</sup> (co sprawia, że osoby mające świadomość istnienia tych regulacji nie zawsze są w stanie właściwie je odczytać i zinterpretować), zróżnicowane gusty estetyczne czy przekonanie o nienaruszalności własności, często nazywane świętym prawem własności, utożsamiane z nieograniczoną władzą właściciela nad posiadaniem dobrem, także przestrzenią<sup>31</sup>. Autorka, na podstawie prowadzonych badań i doświadczeń płynących z prowadzonych

Przykładowo odsetek takich uwag wynosił w 2012 r. 22% (M. Jaskulska, *Przewodnik po partycypacji społecznej w panowaniu przestrzennym. Raport z realizacji 2012*, Biuro Rozwoju Gdańska, Gdańsk 2013, maszynopis, s. 4).

<sup>31</sup> W opinii Polaków ochrona własności prywatnej jest jednym z najważniejszych zadań państwa. Respondenci pytani w 2013 r. przez CBOS o podstawowe obowiązki władzy państwowej wskazali przede wszystkim na zapewnienie bezpieczeństwa i ochronę przed przestępczością (99%), bezwzględne poszanowanie własności prywatnej (98%), a także na zapewnienie minimalnej płacy, renty lub emerytury pozwalających na przeżycie oraz powszechnej bezpłatnej opieki lekarskiej (po 95%). Jako pewną ciekawostkę można wskazać, że jedynie 76% badanych uważa płacenie podatków za obowiązek obywatela wobec państwa (zob. CBOS, *Powinności państwa wobec obywatela i obywatela wobec państwa*, Warszawa 2013, s. 3–5).

konsultacji społecznych, skłania się ku hipotezie o decydującym wpływie braku poczucia odpowiedzialności za dobro wspólne, wspólną przestrzeń.

Co trzeba więc zmienić? Przede wszystkim edukować (edukować się wzajemnie o swoich potrzebach, preferencjach, uwarunkowaniach prawnych i finansowych itp.)<sup>32</sup>, aby wspólnie tworzyć społeczeństwo obywatelskie oparte na podmiotowym ujęciu wszystkich miejskich interesariuszy (mieszkańców, aktywistów, przedsiębiorców, projektantów, władz). Wiąże się to nie tylko ze znajomością i przestrzeganiem prawa, lecz także współodpowiedzialnością za przestrzeń jako dobro wspólne i szacunkiem wobec przekonań i potrzeb innych mieszkańców.

Podsumowując hipotezy autorki, dla budowania komfortowej, bezpiecznej i estetycznej przestrzeni publicznej niezbędne są działania zarówno z zakresu prawa, jak i szeroko rozumianej edukacji. W przypadku prawa powinny być to działania dążące przede wszystkim do tworzenia jasnego i spójnego systemu przepisów, formułowanych w sposób zrozumiały dla obywateli. Z kolei działania edukacyjne powinny łączyć w sobie elementy wiedzy prawnej, a także kształtować postawy obywatelskie oraz otwartość na współpracę i dialog. Wypełnienie wspomnianej wcześniej próżni socjologicznej, poprzez budowanie poczucia odpowiedzialności za otaczającą przestrzeń i jej użytkowników, gotowości do dialogu i współdziałania na rzecz wspólnego dobra, wydaje się być jedynym gwarantem przestrzegania przepisów regulujących estetykę przestrzeni publicznych.

<sup>32</sup> Przykładami takich działań edukacyjnych w Gdańsku są zarówno prace Biura Rozwoju Gdańska i Referatu Estetyzacji Miasta w Urzędzie Miejskim w Gdańsku, jak i akcje oraz wydarzenia organizowane przez organizacje pozarządowe. Biuro Rozwoju Gdańska, w ramach prac nad studium pod nazwą Konceptcja Regulacja Estetyki Miasta, prowadziło badania społeczne, a także szereg warsztatów i spotkań dotyczących kwestii związanych z przestrzeganiem i wprowadzaniem zapisów prawnych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, porządkujących przestrzeń miejską (strona internetowa Biura Rozwoju Gdańska: [www.brg.gda.pl](http://www.brg.gda.pl)). Referat Estetyzacji Miasta także organizuje spotkania i dyskusje dotyczące estetyki przestrzeni miejskiej, prowadzi działania na rzecz wprowadzania masterplanów kolorystycznych (m.in. poprzez wskazywanie dobrych przykładów i negocjacje ze wspólnotami mieszkaniowymi (strona internetowa Miasta Gdańska: [www.gdansk.pl](http://www.gdansk.pl)). Nie tylko egzekwuje przepisy, ale także uświadamia o potrzebie ich przestrzegania. Ciekawe akcje prowadzone są także przez gdańskie organizacje pozarządowe. Jedną z ostatnich było plenerowe wydarzenie „Rozegraj miasto” realizowane wspólnie przez trójmiejską świetlicę Krytyki Politycznej i Stowarzyszenie Inicjatywa Miasto w ramach gdańskiego Święta Miasta, w dniach 24–25 maja 2014 r. Na placu Świętopełka można było zagrać w grę planszową, uczącą współdziałania i osiągania konsensusu w planowaniu przestrzennym (strona internetowa Krytyki Politycznej: [www.krytykapolityczna.pl](http://www.krytykapolityczna.pl)).

## ABSTRACT

### Law and social practice. On social conditions of perceiving and following regulations of public spaces aesthetics

Nowadays, we can observe the rise of urban movements in Poland, the growing awareness of high quality public space and its influence on citizens' wellbeing, the need to participate in public decisions. An important part of this public debate is the aesthetics of city space, mainly the problem of uncontrolled growth in number of advertisements, the inefficiency of Polish law and some proposals to tighten the regulations.

However, it is worth to start with posing the question, whether the new regulations will be obeyed, or will only be a clause of no importance to the citizens.

This paper is an attempt to identify the citizens' opinions, especially in Gdańsk, on regulations of the aesthetics of city space.