

*Dominika Dębińska, Bartłomiej Kołsut*

*Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu  
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej*

## **Obszary przestrzeni publicznej w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wybranych miast powiatowych województwa wielkopolskiego<sup>1</sup>**

**Zarys treści:** Artykuł dotyczy problematyki formułowania lokalnej polityki przestrzennej wobec obszarów przestrzeni publicznej. W pierwszej części przedstawiono uwarunkowania formalnoprawne prowadzenia działań wobec takich terenów w kontekście jednego z najważniejszych dokumentów planistycznych – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Natomiast w drugiej części artykułu zaprezentowano wyniki badań, dotyczących sposobu kształtowania polityki przestrzennej wobec obszarów przestrzeni publicznej w wybranych miastach powiatowych województwa wielkopolskiego.

**Słowa kluczowe:** przestrzeń publiczna, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, polityka przestrzenna

Zasadniczym celem opracowania jest analiza studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wybranych miast powiatowych województwa wielkopolskiego z punktu widzenia problemu obszarów przestrzeni publicznej. Celami szczegółowymi są: zdefiniowanie istoty i roli obszarów przestrzeni publicznej w lokalnej polityce przestrzennej oraz weryfikacja stosowania zapisów prawnych odnoszących się do kształtowania tej polityki w wybranych miastach województwa wielkopolskiego.

W badaniach empirycznych wykorzystano studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego 13 miast powiatowych województwa wielkopolskiego różnej wielkości. Pierwszym i zasadniczym celem analizy było rozstrzygnięcie, czy zostały zastosowane przepisy obowiązującego prawa w zakresie planowania przestrzennego. Następnie podjęto dyskusję nad poszczególnymi dokumentami, ich zapisami i różnym podejściem do konstruowania dokumentów studium.

---

<sup>1</sup> Inspiracją do podjęcia przedstawionego problemu była wypowiedź mgr. inż. arch. Grzegorza Buczka podczas dyskusji na III Kongresie Urbanistyki Polskiej w Poznaniu w dniu 4.09.2009 r. Badania prowadzone były w ramach Grupy Problemowej Gospodarka Przestrzenna SKNG UAM; oprócz autorów artykułu w badaniach uczestniczyli: Bożena Bryl, Olga Dajek, Anna Dzikowska i Agata Trepka.

## Pojęcie i znaczenie przestrzeni publicznej

Przestrzeń publiczna jest istotnym składnikiem przestrzeni miejskiej, jednak bardzo często mylnie definiowanym. W Karcie Przestrzeni Publicznej, która jest swoistym manifestem środowiska urbanistów polskich zaniepokojonych stanem przestrzeni publicznych, zdefiniowana jest ona jako „dobro wspólnie użytkowane, celowo kształtowane przez człowieka, zgodnie ze społecznymi zasadami i wartościami – służące zaspokajaniu potrzeb lokalnych i ponadlokalnych”. W takim ujęciu przestrzeń publiczna interpretowana jest jako dobro publiczne – pojęcie to pochodzi z klasycznej ekonomii dobrobytu. Cechy dóbr publicznych rozpatrywane są od strony sposobu konsumpcji (użytkowania), a nie od strony własności. Niestety w Polsce, ze względu na doktrynalne (socjalistyczne) definiowanie i ujmowanie własności publicznej, nastąpiło zrównanie tego, co publiczne, z tym, co państwowe, co jest wyraźnym błędem (Markowski 2007, s. 10).

Przestrzeń publiczna jest o tyle cenna i ważna, że bardzo istotnie wpływa na jakość życia – współcześnie jeden z najistotniejszych mierników rozwoju. Właściwie kształtowana przestrzeń publiczna podnosi jakość życia jej użytkowników i jest przestrzenią spotkania, kontaktu. Tym samym istotnie wpływa ona na kształtowanie i wzmacnianie więzi społecznych oraz tworzy tzw. megaprodukt miasta, którego społecznym wyrazem jest wizerunek i tożsamość (T. Markowski, 2007: 11).

Znaczenie i rolę przestrzeni publicznej dostrzegają również jej bezpośredni użytkownicy. W grudniu 2008 r. przeprowadzono na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury badanie pt. „Zabudowa w Polsce”. Zrealizowało je Centrum Badań Opinii Społecznej na reprezentatywnej próbie dorosłych mieszkańców Polski, liczącej 1205 osób. Zastosowana metoda to bezpośredni wywiad przy użyciu kwestionariusza. Respondentom zadano pytanie o to, jakie elementy uważają za ważne przy wyborze nowego miejsca zamieszkania – 87,7% z nich uznało za ważne obecność „przestrzeni publicznej w okolicy, takiej jak rynek, park, plac”. To pokazuje potrzebę kreowania takich miejsc i dbania o ich jakość. Niestety wygląd przestrzeni publicznych, a właściwie „obiektów użyteczności publicznej (urzędów, sklepów, szpitali, szkół, parków itp.)” jest już oceniany nieco bardziej krytycznie. Choć 47,4% ocenia je pozytywnie, to jednak 24,4% wystawia ocenę negatywną, co prowadzi do następującego wniosku: część osób, dla których przestrzeń publiczna jest istotna, źle ocenia jej obiekty zlokalizowane w pobliżu swojego miejsca zamieszkania. Istnieje zatem potrzeba zwrócenia uwagi na jakość owych przestrzeni, za którą odpowiadają głównie władze publiczne, urbaniści oraz – co należy podkreślić – inwestorzy prywatni (por. Markowski 2007, s. 13). Zasadniczą rolę spełniają władze publiczne – organy państwowe odpowiadają za regulacje ustawowe dotyczące planowania przestrzennego, władze samorządowe natomiast (na szczeblu lokalnym) bezpośrednio odpowiadają za najważniejsze opracowania planistyczne.

## **Przestrzeń publiczna w Polskim systemie planowania przestrzennego**

Władze publiczne działają w ramach określonego systemu regulacyjnego. Dziedzina planowania przestrzennego uregulowana jest głównie ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która definiuje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako dokument „określający politykę przestrzenną gminy” (art. 9, ust. 1). Kształt poszczególnych studiów regulują rozporządzenia, w tym rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

W art. 2, pkt 6 ww. ustawy zostało zdefiniowane pojęcie obszaru przestrzeni publicznej – jest to „obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”. Jest to definicja niedookreślona – nie ma bowiem dającej się precyzyjnie określić normatywnej treści i wymaga interpretacji dla konkretnego przypadku na podstawie wiedzy urbanistycznej (Niewiadomski 2004, s. 22). Ważne z punktu widzenia niniejszej pracy jest jednak sformułowanie „określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”, które wyraźnie wskazuje, że obszary przestrzeni publicznej winny być określone w studium.

Potwierdzeniem tej tezy jest art. 10, ust. 2 pkt 8 ustawy, w którym obszary przestrzeni publicznej – jako określone w studium – zalicza się do kategorii „obszarów, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”. Jak twierdzi Niewiadomski (2004, s. 94–95), w owym artykule „ustawa określa minimalny, ale obligatoryjny, zakres merytoryczny studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; (...) poprzez sformułowania, co studium obowiązkowo powinno zawierać, ustawodawca wprowadził wymóg, aby – jeśli wymienione w art. 10, ust. 1 i 2 zagadnienia występują w gminie (w tym również obszary przestrzeni publicznej, przyp. autorzy) – zostały uwzględnione lub określone w studium”.

Problem obszarów przestrzeni publicznej pojawia się ponadto w rozporządzeniu regulującym zakres projektu studium. W § 4.1, pkt 1 potwierdzone jest, że projekt studium powinien zawierać w części tekstowej, dotyczącej kierunków zagospodarowania przestrzennego, obszary przestrzeni publicznej. W pkt 2 oraz w § 7, pkt 1, lit. d zostało również zapisane, że rysunek określający kierunki zagospodarowania przestrzennego powinien zawierać granice owych obszarów oraz symbole literowe i numery, wyróżniające je od innych obszarów.

## Obszary przestrzeni publicznej w studiach wybranych miast

Obszary przestrzeni publicznej są szczególną kategorią obszarów. Ich obecność jest w największym stopniu związana z liczbą ludności – charakter publiczny przestrzeni sprzyjać ma bowiem „nawiązywaniu kontaktów społecznych”. Oczywiście niezbędnym być może warunkiem występowania takich terenów jest pełniona funkcja, np. usługowa, wypoczynkowa czy rekreacyjna. W opracowaniu uznano, że zarówno warunki ludnościowe, jak i funkcjonalne spełniają miasta powiatowe, które są lokalnymi ośrodkami usługowymi, liczącymi przynajmniej kilkanaście tysięcy mieszkańców. Obsługują one bezpośrednio zaplecze (powiatu) w zakresie podstawowej działalności usługowej, kulturalnej czy rekreacyjnej.

Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są opracowaniami określającymi politykę przestrzenną gminy i jako takie podlegają obowiązkowi publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej<sup>2</sup>. Spośród 32 miast województwa wielkopolskiego o funkcjach powiatowych, tylko w 10 obowiązek ten został spełniony<sup>3</sup>. Sytuacja ta ogranicza możliwości analizy studiów sporządzonych dla miast powiatowych. Na potrzeby niniejszego opracowania analizie poddano 13 dokumentów<sup>4</sup>. Próba obejmuje miasta różnej wielkości: 2 studia dużych miast, powyżej 100 tys. mieszkańców (100% miast tej grupy wielkościowej), 6 studiów miast średnich, o liczbie ludności 20–100 tys. (37%) oraz 5 studiów miast małych, do 20 tys. mieszkańców (36%). Spośród 13 dokumentów tylko w 7 (Poznań, Kalisz, Piła, Gniezno, Śrem, Wągrowiec, Trzcianka) wskazano obszary przestrzeni publicznej (tab. 1), przy czym w przypadku dwóch z nich (Gniezno i Śrem) wskazanie jest nieściśle i budzi wątpliwości interpretacyjne.

Studium Poznania – z punktu widzenia analizowanego problemu – jest dokumentem najbardziej kompletnym. Jego struktura jest uporządkowana i w dużym stopniu zbliżona do struktury określonej w ustawie i rozporządzeniu. Ponadto wskazuje się w nim wyraźnie najważniejsze obszary przestrzeni publicznej jako „istotne elementy fizjonomii miasta”, które zostały podzielone na pięć kategorii:

Tabela 1. Obszary przestrzeni publicznej w studiach miast powiatowych województwa wielkopolskiego

	Liczba analizowanych studiów	Liczba studiów ze wskazanymi OPP
Duże miasta	2	2
Średnie miasta	6	4
Małe miasta	5	1
Ogółem	13	7

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów studium wybranych miast.

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 8, ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej w Polsce.

<sup>3</sup> Studia: Poznania, Kalisza, Piły, Ostrowa Wielkopolskiego, Wągrowca, Złotowa oraz gminy Trzcianka, gminy Ostrzeszów, gminy Śrem i gminy Krotoszyn (dostęp do BIP: 15.12.2009 r.).

<sup>4</sup> Po korespondencji elektronicznej uzyskano 3 kolejne studia: Gniezna, Czarnkowa oraz gminy Grodzisk Wielkopolski.

1) centrum miasta, 2) rynki dzielnicowe, 3) główne ciągi miejskie wprowadzające ruch do centrum ze wskazanych rynków, 4) ciągi pośrednie tworzące powiązania między dzielnicami oraz 5) ciągi rekreacyjne. Tak określone obszary tworzą zintegrowany system przestrzeni publicznych w mieście. W studium Poznania zapisano też działania dotyczące kształtowania tych obszarów zarówno pod względem przestrzennym, estetycznym, architektonicznym, jak i funkcjonalnym, co zgodnie z ustawą determinuje kształt planów miejscowych dla tych terenów, jako aktów realizujących politykę przestrzenną zapisaną w studium.

W studium Kalisza (drugiego co do wielkości miasta województwa) również wskazane są obszary przestrzeni publicznej. Są one traktowane jako elementy „integrujące strukturę przestrzenną miasta”, a zwłaszcza „nowe zespoły zabudowy z historycznym centrum”. Szczególne znaczenie przy kształtowaniu przestrzeni publicznych nadano „obiektom zabytkowym i dominantom”. Określono również docelową powierzchnię obszarów przestrzeni publicznej – 1,96 ha (wobec 1,15 ha istniejących obecnie).

W zbiorowości miast średnich obszary przestrzeni publicznej wskazane zostały w studiach: Piły, Gniezna, Wągrowca oraz gminy miejsko-wiejskiej Śrem. W Gnieźnie za obszary przestrzeni publicznej uznano głównie tereny wybranych osiedli mieszkaniowych. Zostały one również wskazane na rysunku studium, choć nie w sposób określony w rozporządzeniu – zamiast granic owych obszarów umieszczono sygnatury z odniesieniem, że w danym miejscu istnieje „wymóg wyznaczenia obszaru przestrzeni publicznej”.

W przypadku studium Piły sytuacja jest niejednoznaczna. Wprawdzie określone zostały istotne dla miasta przestrzenie publiczne, jednak jako ich nazwę przyjęto „rejon przestrzeni publicznej”. Z prawnego punktu widzenia nie jest to jednoznaczne z terminem „obszary przestrzeni publicznej” – może zatem prowadzić do podważenia takiego zapisu, który odnosi się do pojęcia niezdefiniowanego w ustawie. Takie podejście jest tym bardziej niezrozumiałe, że owe „rejon przestrzeni publicznej” zostały w studium utożsamione z „obszarami przestrzeni publicznej” poprzez zaliczenie ich do kategorii „obszarów, dla których obowiązkowe jest sporządzenie planu miejscowego”. Abstrahując od nieścisłości pojęciowych, należy stwierdzić, że jako rejon przestrzeni publicznej wskazano w studium Piły centrum miasta oraz fragment doliny rzeki przyległy do centrum – zostały one również zaznaczone w odpowiedni sposób na rysunku studium.

W tekście studium miasta i gminy Śrem<sup>5</sup> nie ma jasno wskazanych obszarów przestrzeni publicznej. W dziale dotyczącym terenów, dla których obowiązkowe jest sporządzenie planu miejscowego, istnieje jedyny zapis dotyczący przestrzeni publicznych: „Nie ma także potrzeby sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla przestrzeni publicznych” (kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy Śrem, s. 57). Ów zapis nie rozstrzyga, czy obszary przestrzeni publicznej w gminie istnieją, a jeśli tak, to jakie kierunki zagospodarowania są dla nich wskazane. Sytuacja jest tym bardziej niezrozumiała, że na rysunku stu-

<sup>5</sup> Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego są dokumentami sporządzanymi dla obszaru całej gminy. A zatem w opracowaniu analizie poddano studium gminy Śrem – jest to bowiem gmina miejsko-wiejska. Szczególną uwagę zwrócono jednak na teren samego miasta.

dium obszary, o których mowa, są określone w sposób właściwy, opisany w rozporządzeniu. Są to dwa niewielkie fragmenty miasta położone po dwóch stronach Warty (jeden w północnej, drugi w południowej części miasta). Warto przy tym zaznaczyć, że gmina Śrem jest gminą miejsko-wiejską i brakuje w studium wyodrębnionych obszarów przestrzeni publicznej poza miastem.

W studium Wągrowca wskazano centrum miasta jako obszar przestrzeni publicznej, wymieniając go w grupie terenów, dla których obowiązkowe jest sporządzenie planu miejscowego. Wyznaczenie oraz właściwe kształtowanie obszarów przestrzeni publicznej ma przyczynić się do rehabilitacji centrum miasta jako centrum usługowego.

Spośród 5 analizowanych studiów małych miast jedynym, w którym wskazano obszary przestrzeni publicznej, jest studium Trzcianki. W tekście określa się ich hierarchię i traktuje głównie jako obszary usługowe. Wskazano: 1) tereny głównego centrum miasta, które stanowią historyczne śródmieście, skupiające wszystkie prestiżowe usługi ogólnomiejskie i ponadlokalne oraz 2) tereny nowego centrum usługowego. Główne centrum miasta, czyli historyczne śródmieście, według zapisów w studium pełni nadrzędną rolę polegającą na centralizowaniu struktury miejskiej, tworzeniu więzi społecznych, tworzeniu wizytówki miasta – jego wizerunku. Dlatego też wprowadzono zakaz lokalizowania usług generujących znaczny ruch samochodowy oraz niewykorzystujących w pełni walorów prestiżowej lokalizacji w tym obszarze centralnym.

## Wnioski i dyskusja

Miasta powiatowe są istotnymi węzłami systemu osadniczego Polski. Tu skupia się większa część działalności ekonomicznej, kulturalnej i politycznej mieszkańców. Są to również jednostki, które koncentrują duży potencjał ludnościowy kraju i w większości mają kilkusetletnią historię. Miasta te mają w swojej strukturze miejsca, przestrzenie istotne z punktu widzenia dobra wspólnego mieszkańców, wspólnego ich użytkowania, które zostały określone jako „obszary przestrzeni publicznej”. Polski system planowania przestrzennego reguluje tę sferę raczej jednoznacznie (choć brakuje orzecznictwa sądów administracyjnych dotyczącego tego problemu), zapisując, że jeżeli owe obszary w przestrzeni miasta istnieją, to należy je wskazać w dokumencie studium. Niestety w przypadku badanych miast województwa wielkopolskiego wymogu tego nie spełnia blisko połowa z nich.

„Jakość przestrzeni publicznych, krajobrazu i architektury ma istotny wpływ na warunki życia i wymaga przyjęcia integralnego podejścia do rozwoju w jego aspektach ekonomicznym, społecznym, ekologicznym i kulturowym, poprzez współpracę elementów systemu administracyjnego i politycznego oraz przedstawicieli społeczeństwa i sektora prywatnego”<sup>6</sup>. Niestety stan polskiej przestrzeni jest bardzo krytyczny, co wykazują badania Polskiej Rady Architektury, Stowarzyszenia Architektów Rzeczypospolitej Polskiej i Towarzystwa Urbanistów Polskich<sup>7</sup>. Jako

<sup>6</sup> Konkluzja Rady Unii Europejskiej na temat architektury: udział kultury w zrównoważonym rozwoju.



jeden z głównych przejawów tego zjawiska wskazuje się „niespójne kształtowanie przestrzeni centrów miejskich”<sup>8</sup>. Potwierdzeniem tego jest przeprowadzona analiza dokumentów planistycznych. Jednym z ważnych elementów zrównoważonego rozwoju miast jest bowiem zintegrowane planowanie, szczególnie na terenach najbardziej istotnych z punktu widzenia kształtowania wysokiej jakości życia w mieście, jakimi są „obszary przestrzeni publicznej”.

Należy zauważyć, że samorząd, który po roku 1989 został gospodarzem terenu odpowiedzialnym za jego kształtowanie, często nie zwraca uwagi na właściwą politykę przestrzenną, która daje efekt długoterminowy – wyraźniej zaznacza się to w mniejszych miastach. Niespójna polityka dotycząca obszarów przestrzeni publicznych prowadzi do ich zawłaszczania, niekontrolowanego i chaotycznego zagospodarowywania, co w konsekwencji wpływa negatywnie na jakość życia mieszkańców, na zrównoważony rozwój miast.

Przyczyną takiego stanu rzeczy jest z pewnością „niski poziom kultury przestrzeni wśród społeczeństwa”<sup>9</sup>. Samorząd, wybierany w demokratycznych wyborach bezpośrednich, jest reprezentantem społeczności lokalnej – można zatem wnioskować, że odzwierciedla również zalety i wady tej społeczności. Jednak od samorządowców wymagać należy większej niż średnia dla całej gminy świadomości przestrzeni – są oni bowiem za nią bezpośrednio odpowiedzialni.

Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, jako opracowania określające politykę przestrzenną gminy, są bardzo często niskiej jakości. Ustawodawca ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zobligował wszystkie gminy do sporządzenia tego dokumentu. Zapis ten został właściwie zrealizowany, jednak problemem istotnym jest właśnie jakość powstałych dokumentów. Wydaje się, że często wykonywane są one wyłącznie po to, by spełnić ów obowiązek, nie zaś po to, by zdefiniować racjonalną i zrównoważoną politykę przestrzenną gminy.

## Literatura

- Chwalibóg K. (red.) 2007. *Krajobraz Polski i polityka*. Urbanista, Warszawa.
- Konkluzja Rady Unii Europejskiej na temat architektury: udział kultury w zrównoważonym rozwoju (20.11.2008 r.).
- Markowski T. 2007. *Przestrzeń publiczna wobec procesu metropolizacji*. Urbanista, 7(51): 10–15.
- Niewiadomski Z. (red.) 2004. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Komentarz. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. z 2004 r., nr 118, poz. 1233).
- Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego: Poznań, Kalisz, Piły, Gnieźna, Ostrowa Wielkopolskiego, Wągrowca, Złotowa, Czarnkowa oraz gminy

<sup>7</sup> Chwalibóg (2007); *Polska Polityka Architektoniczna*, s. 5.

<sup>8</sup> *Polska Polityka Architektoniczna*, s. 5.

<sup>9</sup> *Polska Polityka Architektoniczna*, s. 6.

Grodzisk Wielkopolski, gminy Trzcianka, gminy Ostrzeszów, gminy Śrem i gminy Krotoszyn.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r., nr 80, poz. 717, z późn. zm.).

## **Areas of public space in the study of conditions and directions of spatial management of selected urban Wielkopolskie voivodeship**

**Abstract:** This article deals with the issues of local spatial policy formulation to areas of public space. The first part presents the formal and legal determinants of carrying out activities to such areas in the context of one of the most important planning documents – the study of conditions and directions of spatial management. In the second part of the article are presented results of studies on how spatial policy towards areas of public space in selected cities Wielkopolska voivodeship.

**Key words:** public space, study of conditions and directions of local spatial management, spatial policy