

Dominika Holuj

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
e-mail: holujd@uek.krakow.pl

Artur Holuj

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
e-mail: holuja@uek.krakow.pl

PARTYCYPACJA SPOŁECZNA W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM. STUDIUM PRZYPADKU KRAKOWSKICH OSIEDLI DYWIZJONU 303 ORAZ II PUŁKU LOTNICZEGO

Abstract

Civil participation in spatial planning. A case study of Dywizjonu 303 and II Pułku Lotniczego housing estates in Krakow

The paper is a case study of two housing estates in Krakow, which were built in 80' in 20th century. Currently they are widely changing in spatial and functional way. The authors value the spatial planning procedures to measure the level of society engagement usefulness in this process.

Key words: civil participation, Krakow, spatial planning, housing estates, neoliberal economy

Streszczenie

Artykuł stanowi studium przypadku dwóch krakowskich osiedli wybudowanych w latach 80. XX wieku, które obecnie podlegają intensywnym zmianom przestrzennymi. Autorzy, analizując przebieg tworzenia planu miejscowego, ocenili, w jakim wymiarze zaangażowanie społeczne w ten proces zostało efektywnie wykorzystane przez władze lokalne.

Słowa kluczowe: partycypacja społeczna, Kraków, planowanie przestrzenne, osiedla mieszkaniowe, gospodarka neoliberalna

Wstęp

Idea budowy osiedli mieszkaniowych rozwinęła się w Polsce w dwudziestoleciu międzywojennym. Wtedy traktowano ją jako sposób rozwiązania ogromnego głodu mieszkaniowego [Syrkus, 1984]. Po II wojnie światowej kontynuowano ich budowę, głównie w formie osiedli spółdzielczych. Powstały liczne osiedla zabudowy blokowej. Trzeba podkreślić, że po 25 latach ich funkcjonowania w gospodarce wolnorynkowej nie przekształciły się one w slumsy, jak niekiedy w Europie Zachodniej. Są często zamieszkiwane przez pracującą klasę średnią [Marciniak, 2006], stanowią obszary (w porównaniu z osiedlami powstałymi po roku 1990) dobrze wyposażone w infrastrukturę społeczną i techniczną. Po 1990 roku wolne przestrzenie tych osiedli stały się one przedmiotem działań inwestycyjnych właścicieli nieruchomości, skutkujących wysoką intensywnością ich zagospodarowania. Zaistniało realne zagrożenie utraty najcenniejszych walorów ukształtowanych już przestrzeni zabudowy wielorodzinnej.

Równoległe do wymienionych zjawisk rozwijają się w Polsce praktyki partycypacyjne, gdzie społeczności lokalne mają szansę wyrazić własne zdanie na temat planów i działań władz lokalnych. Łącząc kwestie działania komercyjnego rynku nieruchomości z potencjałem społecznym mieszkańców, na bazie studium przypadku poddano analizie możliwości rzeczywistego wpływania lokalnych społeczności na ukierunkowanie zmian funkcjonalno-przestrzennych w uwarunkowaniach gospodarki neoliberalnej.

Sformułowano hipotezę badawczą, że słabość rozwiązań prawnych nie sprzyja budowaniu społeczeństwa obywatelskiego, ponieważ kreuje formy *quasi*-partycypacji. Jej znaczenie nie wykracza poza realizację formalnego obowiązku proceduralnego. Wobec historycznie ukształtowanych w Polsce antagonizmów na linii obywatel–władza stan braku efektywności partycypacji będzie skutkował utrwalaniem braku zaufania do władzy, szkodząc tym samym rozwojowi obywatelskości. Weryfikacji hipotezy dokonano, przeprowadzając badania na obszarze dwóch krakowskich osiedli wybudowanych w latach 80. XX wieku, to jest osiedle Dywizjonu 303 oraz osiedle II Pułku Lotniczego. W centralnej przestrzeni pomiędzy nimi do 2014 roku znajdowała się płyta dawnego lotniska Kraków-Rakowice-Czyżyny. Ten niezabudowany obszar i jego bezpośrednie sąsiedztwo stały się w ostatnich latach miejscem intensywnej zabudowy.

Analizą objęto dokumentację planistyczną związaną z uchwalaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: MPZP) „Czyżyny-Pas Startowy”. Wykonano badania terenowe, przeprowadzono ankietę uliczną wśród mieszkańców na temat jakości życia w obszarze. Analizowany był obszar o dominującej funkcji mieszkaniowej, więc zgodnie z koncepcją subiektywnej waloryzacji humanistycznej przestrzeni [por. Staszewska, 2012] pozyskanie danych jakościowych, a nie statystycznych, stanowiło wartościowy zasób informacji źródłowych dla analizowanego problemu (liczba ankietowanych $n = 1250$). Autorzy ponadto przeprowadzili wywiady (m.in. z Prezesem SM „Czyżyny” oraz projektantami MPZP).

Planowanie przestrzenne w obszarach zurbanizowanych

Kształtowanie ładu przestrzennego musi uwzględniać działania, których celem jest między innymi zaspokajanie potrzeb społeczności w wymiarze gospodarczym, społecznym, ekologicznym i kulturowym [Kochanowski, Ossowicz, 2009]. Pojęcie ładu przestrzennego powinno być rozpatrywane wielowątkowo, w tym jako ład: urbanistyczno-architektoniczny (kompozycja osiedla), funkcjonalny (walory użytkowe, dostępność infrastruktury), estetyczny, psychospołeczny (oparty na relacjach społecznych, odczuciach przynależności do miejsca) oraz ekologiczno-środowiskowy [Staszewska, 2012]. Przed władzami publicznymi (szczególnie dużych miast) rysuje się trudne zadanie, gdyż nie sposób rozpatrywać kwestii związanych z jakością życia mieszkańca, pomijając całą obfitość czynników warunkujących komfortowe zamieszkiwanie [Kupiec, 1993; Helbich, 1996; Chin, Chou, 2004; Mierzejewska, 2004]. Niezbędną składową oceny jakości życia człowieka jest wyposażenie obszaru w infrastrukturę społeczną i techniczną. W obszarach zurbanizowanych często jednak nie stanowi ona problemu. Istnieją w nich niewykorzystane zasoby terenów uzbrojonych. Wymagają one jedynie monitorowanego dogęszczania zabudowy, zapewnienia dobrego skomunikowania, dostępu do usług i terenów zielonych [Gorzym-Wilkowski, 2006].

Procedury planistyczne powinny pozwalać na tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkańców i kształtowania ładu przestrzennego. Badacze tematu w Polsce są jednak zgodni, że krajowy system kryje w swojej konstrukcji ogromne zagrożenia dla jakości planowania i jakości życia przez nieomal zrównanie planowania przestrzennego z planowaniem architektonicznym [szerzej np. Jędraszko, 2008]. Określenie planowania przestrzennego jako trójwymiarowego kształtowania przestrzeni wyrzuca poza nawias jego zainteresowania problemy społeczne czy ekologiczne. W kontekście braku MPZP i szerokiego stosowania decyzji administracyjnych o warunkach zabudowy (dalej: WZ) jest to dodatkowo niebezpieczne. Obserwacja ta prowadzi do tezy, że przestrzenie dookreślone funkcjonalnie, o dobrych parametrach nasycenia infrastrukturą społeczną, mogą w majestacie prawa stawać się obszarami dysfunkcji przestrzennych. Wynika to z wyposażania nowych inwestycji jedynie w infrastrukturę, która może być przedmiotem zysku (np. płatne miejsca parkingowe). Dodatkowo negatywnym zjawiskiem jest zanikanie publicznego charakteru infrastruktury [Kupiec, Gołębiowska, Wyszowska, 2004]. Obszary grodzone traktowane są jako „infrastruktura bezpieczeństwa” [Cesarski, 2011]. Wprowadzają one bariery fizyczne, ale także nie dają szansy na integrację starych i nowych mieszkańców obszaru.

Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym

Przepisy określające procedury przygotowania planów miejscowych obejmują kilka elementów, w których społeczności lokalne mogą wyrazić swoje zdanie

na temat prac planistycznych. Pierwszym chronologicznie są wnioski składane do planu po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do jego sporządzania [*Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, 2003: art. 17 ust. 1; dalej: ust. o pzp]. Po opracowaniu projektu planu organizowana jest dyskusja publiczna (*Ustawa...*, 2003: art. 17 ust. 9) i mogą zostać wniesione uwagi do projektu (*Ustawa...*, 2003: art. 17 ust. 11). Istnieje więc kilka ustawowych rozwiązań umożliwiających przedstawienie własnej opinii przez społeczność lokalną. Kluczowe natomiast okazują się nie tyle potencjalne prawne możliwości partycypacyjne, ile realna ich efektywność, możliwość oddziaływania na dostosowanie zapisów dokumentów planistycznych do potrzeb zbiorowości. Przedstawiany w artykule przykład zostanie przeanalizowany pod kątem tego uwarunkowania.

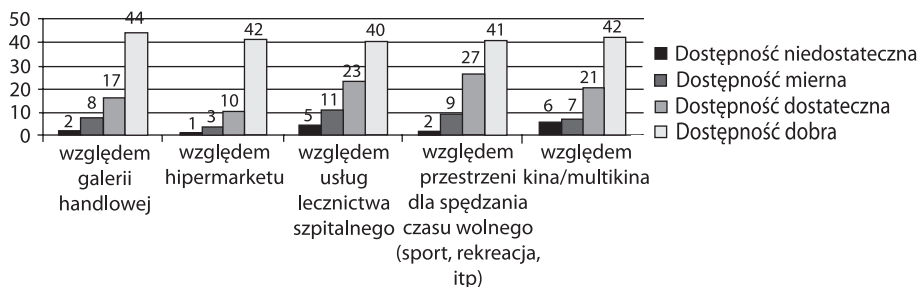
Druga, niezwykle istotna w polskich warunkach, kwestia to gotowość społeczeństwa do partycypowania. Badania w tym przedmiocie pozwalają już wprowadzić na wskazanie zrealizowanych dobrych praktyk partycypacyjnych [Ćwiklicki, Frączek, 2013]. Proces partycypacji jest jednak niezwykle wrażliwy na niepowodzenia, postawy proobywatelskie wymagają długiego utrwalania. Często problemy w przeprowadzaniu procedur partycypacyjnych wynikają z braku tradycji partycypacji oraz historycznie ukształtowanego niskiego poziomu zaufania do władzy [Kasprzyk, Kupper, Kiejzik-Głowińska i in., 2007; Cherkak, 2014]. Obywatele nie zawsze odczuwają też rzeczywistą chęć współpracy ze strony władz. Paradoksalnie pierwszym elementem trudnym w budowaniu aktywnych postaw obywatelskich staje się już osiągnięcie stanu otwartości władz lokalnych na dostarczanie pełnej i aktualnej informacji partycypującym. Jak bowiem pokazują badania, pomimo istniejących rozwiązań prawnych w tym zakresie istotnie występują problemy z jej dostępnością [Baranowska i in., 2014].

Przewyciężenie istniejących problemów będzie trudne lub niemożliwe, jeżeli proces partycypacji, często narzucony procedurami ustawowymi, będzie miał jedynie fasadowy charakter, niezorientowany na efektywność współdziałania i chęć poszukiwania rozwiązań sytuacji spornych [Skrzypiec, 2002]. W przypadku planowania przestrzennego jest to szczególnie ważne, ponieważ na styku planów i działań instytucji publicznych i jednostek prywatnych bardzo często pojawiają się konflikty interesów [Karwińska, 2009; Kopeć, 2009; Szczepańska, 2009; Hołuj, 2014]. W przypadku obszarów o dominującej funkcji mieszkaniowej sytuacja jest szczególnie wrażliwa na powstawanie konfliktów.

Analizowany obszar w świetle badań ankietowych — wybrane aspekty

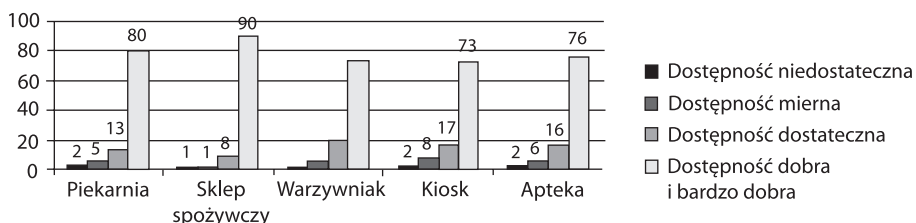
Badania ankietowe przeprowadzone wśród mieszkańców dotyczyły podstawowych kwestii związanych z jakością życia, wyposażeniem infrastrukturalnym, a także – ze względu na dokonując się zmiany przestrzenne – możliwości zagospodarowania dawnego pasa startowego.

Na podstawie wyników ankiet można uznać, że są to osiedla położone korzystnie w przestrzeni Krakowa. Cechuje je dobra dostępność do wybranych ważnych obiektów infrastrukturalnych znajdujących się poza ich terenem (wykres 1). Atrybut ten podkreślali też deweloperzy reklamujący nowe inwestycje mieszkaniowe w obszarze. Mieszkańcy uważają również, że zamieszkiwane jednostki są dobrze wyposażone w podstawowe punkty handlowo-usługowe pozwalające na realizację codziennych potrzeb (wykres 2). Wskazania dostępności dobrej i bardzo dobrej dla każdego z nich wyniosły zawsze ponad 70%.



Wykres 1. Położenie osiedli względem wybranych obiektów infrastruktury społecznej w opinii mieszkańców [%]

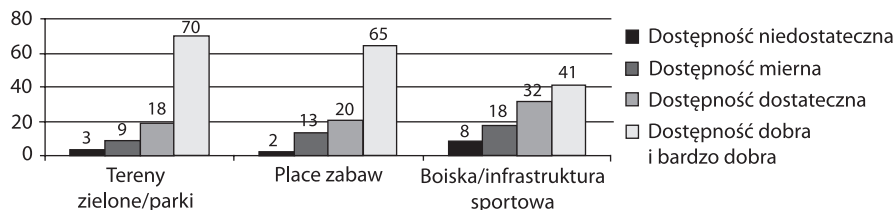
Źródło: opracowanie własne



Wykres 2. Dostępność podstawowych punktów handlowych w opinii mieszkańców [%]

Źródło: opracowanie własne

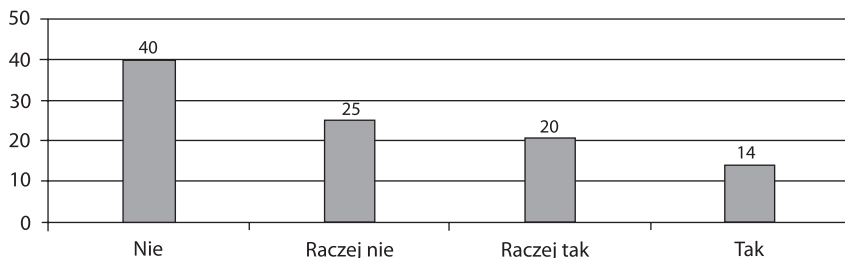
Mieszkańcy osiedli stosunkowo wysoko oceniają dostępność terenów zielonych. Niemniej jednak znaczący problem stanowi ich jakość, wskazywano też na braki w zakresie małej architektury. Nieco gorsze rezultaty uzyskano w zakresie dostępności w obrębie analizowanego obszaru terenów rekreacyjnych (wykres 3), choć badania terenowe uwidocznily rezultaty realizowanej polityki SM „Czyżyny” w zakresie poprawy infrastruktury dla dzieci. Zespół Szkół na os. Dywizjonu 303 oddał także do użytku mieszkańców boisko „Orlik”. Niestety coraz częściej jest identyfikowany problem komfortowej dostępności tej infrastruktury. Na analizowanych osiedlach mieszka wiele rodzin z dziećmi, przez co potrzeby stale rosną.



Wykres 3. Dostępność terenów rekreacyjnych w opinii mieszkańców [%]

Źródło: opracowanie własne

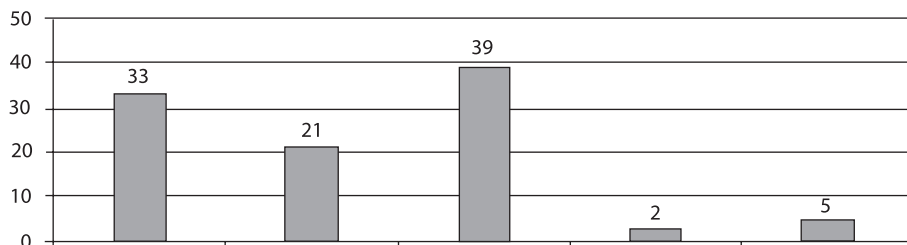
Zaspokojenie potrzeb w zakresie infrastruktury parkingowej jest niezadowalające (wykres 4). Wiele ankietowanych podkreślało, że dalsze dogęszczanie przestrzeni przez budownictwo wielorodzinne może wywołać paraliż parkingowy i komunikacyjny.



Wykres 4. Ocena poziomu zaspokojenia potrzeb parkingowych na osiedlach w opinii mieszkańców [%]

Źródło: opracowanie własne

Biorąc pod uwagę odpowiedzi mieszkańców osiedli, można powiedzieć, że problemy związane z jakością życia w znaczącej mierze dotyczą tych rodzajów infrastruktury, która dla polepszenia obecnego stanu wymaga albo przeorganizowania (przebudowy), albo powstania nowych jej zasobów, nadążających za rosnącymi potrzebami (układ komunikacyjny, infrastruktura parkingowa, obszary rekreacji). Do niedawna mogła być ona potencjalnie umiejscowiona na dawnym pasie startowym, i w pewnym sensie już była. Pas wykorzystywany był między innymi jako parking, przestrzeń spacerowa, wybieg dla psów. Dlatego też pewnie aż 33% ankietowanych wskazała, że nie chciałaby żadnych zmian w jego zagospodarowaniu (wykres 5). Tereny rekreacyjne (zielone) chciałoby stworzyć w jego miejsce 39% respondentów, a 21% – infrastrukturę sportową. Osoby te uważały nieformalne funkcjonalności pasa za niewystarczające, o niskiej jakości i bezpieczeństwie korzystania.



Wykres 5. Potencjalne formy zagospodarowania pasa startowego w opinii mieszkańców [%]

Źródło: opracowanie własne

Podczas wywiadu ulicznego większość mieszkańców uznała, że zamknięcie przestrzeni publicznej dawnego pasa startowego może doprowadzić do konfliktu pomiędzy mieszkańcami analizowanych osiedli a przyszłymi użytkownikami przestrzeni zamkniętych. W wypowiedziach odnoszono się między innymi do przykładów innych osiedli krakowskich, gdzie doszło do fragmentaryzacji przestrzeni publicznej, w której rezultacie użytkowanie w sposób swobodny często jest znacząco utrudnione, a w niektórych wymiarach wręcz niemożliwe.

Efektywność procedur partycypacyjnych w tworzeniu MPZP obszaru „Czyżyny-Pas Startowy”

W celu weryfikacji założonej hipotezy dokonano analizy dokumentacji partycypacyjnych elementów procedury planistycznej [*Wykaz i sposób rozpatrzenia wniosków do MPZP...*, 2012; *Wykaz i sposób rozpatrzenia uwagi i pism...*, 2013; *Stenogram z dyskusji...*, 2013]. W tabeli 1 ujęto zgłoszone przez mieszkańców problemy i istotne kwestie związane z projektowanym planem. Analizując efektywność partycypacji, oceniono możliwości rozwiązania problemu lub w przyszłości – uniknięcia go w kolejnych procedurach. Przegląd zgłoszonych przez mieszkańców problemów z jednej strony wskazuje, że wiele z nich jest niemożliwe do całkowitego rozwiązania w istniejącym stanie prawnym (ustawa o pzp, orzeczenia i wyroki sądów na bazie jej przepisów) i faktycznym (brak środków w budżecie gminy na wykupy nieruchomości prywatnych na realizację celów publicznych).

Tabela 1.

Zestawienie zgłoszonych problemów przez mieszkańców

Zgłoszony problem	Szczegóły	Możliwość rozwiązania
Brak dostatecznej informacji dla mieszkańców	Na dyskusję publiczną nie przygotowano mapy z informacjami dotyczącymi wydanych WZ i pozwoleń na budowę. Konsultowany projekt nie odpowiadał stanowi faktycznemu zagospodarowania terenu. Rozbieżność była na tyle duża, że zapisy planu stały się nierealne (np. plan zakłada utrzymanie niezabudowanego pasa, a już wybudowano na nim bloki).	Możliwe przygotowanie dodatkowych informacji na dyskusję publiczną. Miasto w argumentacji dotyczącej nieposiadania wiedzy w zakresie wydanych WZ oparło się na legitymacji prawnej (dyskusja ma dotyczyć projektu planu, a nie wydanych WZ).
Brak dostatecznej wiedzy strony publicznej	Na pytanie dotyczące aktualnych form wykorzystania pasa projektant odpowiedział, że jest tam parking, co wskazuje na brak dokładnej wiedzy o różnych formach korzystania z terenu.	Działalność projektantów dookreśla umowa z miastem i przepisy prawa; warunki współpracy miasto – projektant można jednak ustalić tak, aby przed samą dyskusją wykonać uproszczoną wizję terenu – w przypadku analizowanego obszaru nie wymagałoby to dużych nakładów finansowych i czasu.
Brak zaufania do władzy wynikający z braku realizacji wcześniejszych deklaracji	Z inicjatywy władz dzielnicy i mieszkańców przeprowadzono rekultywację terenu z przeznaczeniem na plac zabaw, a miasto wykonało na nim drogę. Deklarowano pozostawienie zielonego placu i bariery z drzew od ruchliwej drogi – nie zrealizowano. Władze deklarowały, że pas startowy jest za- bytkiem i nie będzie zabudowany.	Udzielenie odpowiedzi, dlaczego wystąpiły odstępstwa. Wobec utraty zaufania – problem trudny do rozwiązania oraz skutkujący negatywnie na przyszłość.

Zgłoszony problem	Szczegóły	Możliwość rozwiązania
<p>Plan znacząco odbiegający od stanu zagospodarowania przestrzeni, stąd dyskusja o nierealnym planie, a nie o realnych problemach przestrzennych</p>	<p>Plan jest nierealny, ruszyła zabudowa – to niszczy przewietrzanie tej części miasta.</p> <p>Pas startowy jest własnością prywatną, są wydane WZ i pozwolenia na budowę, więc dyskusja o wizji zielonego pasa jest bezprzedmiotowa.</p> <p>Plan wprowadza zakaz grodzień, ale deweloperzy je wykonają na bazie WZ. Przy wskaźnikach 0,6 miejsca parkingowego na mieszkanie problemy parkingowe nowych mieszkańców odczują „starzy” mieszkańcy, którzy swojej własności nie grodzą.</p> <p>Zabytkowy hangar – wizytówka dzielnicy straci zielone otoczenie.</p> <p>Nowe osiedla mają tylko prywatną infrastrukturę społeczną. Brak w infrastrukturze zaspokoją, korzystając z ogólnodostępnej infrastruktury otwartej.</p> <p>Zabudowa pasa zabiera przestrzeń wykorzystywaną przez dzieci do zabawy, uprawiania sportów. Aktywności te przesuwały się na ruchliwe ulice.</p>	<p>Brak możliwości rozwiązania problemu. Powstał on w wyniku zbieżności dwóch oddziaływań: złej jakości rozwiązań prawnych w zakresie planowania przestrzennego oraz opóźnień w działaniach planistycznych miasta.</p>
<p>Brak wiary w skuteczność władzy</p>	<p>„Piękna wizja w planie, przypuszczam że za naszego życia nie będzie zrealizowana”.</p> <p>Deweloperzy z prawnikami doprowadzą do uchylecia planu.</p> <p>Miasto miało kilka działek w obszarze obecnie zabudowanym, sprzedado je, teraz dysponują nimi deweloperzy.</p> <p>Deweloperzy działają metodą faktów dokonanych, wiedząc że nie ma możliwości egzekucji nadużyć.</p>	<p>Realnie niewielkie z uwagi na słabość rozwiązań ustawowych, praktykę działania sądów, dobre przygotowanie prawne deweloperów (w trakcie konsultacji przedstawiciel dewelopera sugerował wysokość odszkodowań, jakie miasto zapłaci właścicielom nieruchomości za ustalenia planu).</p>
<p>Brak zaangażowania przez miasto mieszkańców na wcześniejszych etapach procedury</p>	<p>Władze i projektanci lepiej poznałby problemy obszaru.</p>	<p>Na etapie dyskusji brak możliwości rozwiązania. W kolejnych MPZP do wykorzystania możliwe zastosowanie, nawet jeżeli ustawa nie narzuca takiego obowiązku.</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wykaz i sposób rozpatrzenia wniosków do MPZP..., 2012; Wykaz i sposób rozpatrzenia uwagi i pism..., 2013; Stenogram z dyskusji..., 2013.

Z drugiej strony w kilku sprawach w prosty sposób pojawiające się problemy można by rozwiązać. Władze lokalne działają w granicach obowiązków ustawowych w zakresie procedur partycypacyjnych, tymczasem mieszkańcy zgłosili potrzebę większej liczby spotkań (w tym na wcześniejszych etapach procedury). Rozwiązanie problemu wymaga wykazania jedynie większego zaangażowania miasta, szczególnie wobec sytuacji opisanej w analizowanej dokumentacji, gdzie władze dzielnicy bezskutecznie zgłaszały potrzebę takiego spotkania. Takie same trudności dotyczą zakresu merytorycznego spotkań dyskusyjnych. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby obok prezentacji projektu MPZP miasto przygotowało dla mieszkańców aktualne dane o stanie wydanych WZ i pozwoleń na budowę. Podobnie, przy stosunkowo niewielkim nakładzie dodatkowych kosztów, można by wykonywać uproszczoną wizję terenu przed samą dyskusją publiczną. Projektanci MPZP mieliby aktualną wiedzę w tym przedmiocie, co podniosłoby wartość dyskusji.

Kolejna kwestia dotyczy systemowego problemu planistycznego w Polsce, gdzie równolegle toczą się dwie ścieżki ustalania form i intensywności zagospodarowań terenu (MPZP i WZ). Służby miejskie próbowały wytłumaczyć mieszkańcom ten dualizm, co jednak zostało odebrane jako niezrozumiała „schizofrenia” działania, utrudniająca prowadzenie dyskusji i ukazująca słabość władz.

Dyskutujemy nad fikcją. Wydał Pan Prezydent zgodę i wejście w pas, który, obiecał, że będzie naszym pasem (...) i jeżeli mamy wuzetkę, którą podpisuje Pan Prezydent, a teraz ma mi podpisać Pan Prezydent ten sam plan, ja nie mam żadnej gwarancji, że znowu coś tam się nie wymyśli [Stenogram z dyskusji..., 2013: 7, 9]).

Skalę rozbieżności pomiędzy projektem MPZP a stanem faktycznym znakomicie prezentują podstawowe statystyki zamieszkania osiedli. Według stanu na początek 2016 roku na wschodniej części pasa startowego oraz w jego otoczeniu realizowana jest duża inwestycja deweloperska (23 bloki; ok. 3 tys. mieszkań). W zachodniej części pasa deweloperzy budują lub wybudowali 5 bloków (ok. 300 mieszkań). W nowych blokach może zamieszkać nawet 10 tys. mieszkańców. Według danych spółdzielni mieszkaniowej w okresie procedowania MPZP obszar obu osiedli zamieszkiwała podobna liczba osób – około 11 tys. [*Informator Spółdzielni...*, 2013]. Brak realnego znaczenia procedur partycypacyjnych został wprost wyartykułowany przez Zastępcę Prezydenta na Sesji RMK w dniu uchwalenia MPZP:

(...) plan jest przede wszystkim podjęty z tego powodu (...), iż jedna z firm deweloperskich realizuje tam bardzo duże przedsięwzięcie o skali jak na Kraków mało spotykanej w zakresie intensywności, jak również i niektórych wskaźników, które w efekcie powodują zmniejszenie standardów życia mieszkańców (...) projekt [dewelopera – przyp. D.H.] jest realizowany na podstawie wydanych warunków zabudowy i właściwie nie zabezpiecza tego, co w tym obszarze jest bardzo cenne, a mianowicie pasa startowego jako przestrzeni publicznej (...). W chwili obecnej niestety sytuacja wygląda w taki sposób (...), większość terenu, który w planie mamy jako zielen (...),

jest już zabudowana, natomiast na pozostałą część zostały złożone pozwolenia na budowę [Stenogram LXXVI Sesji..., 2013: 23].

Należy dodać, że problem z rozminięciem pomiędzy zapisami projektu MPZP a realiami, w których wydano WZ i pozwolenia na budowę, wynika jednak również z winy samego samorządu. Wprawdzie zmiana przepisów prawnych wymusiła w 2010 roku [Uchwała nr XCIII/1255/10 RMK, 2010] na władzach odstąpienie od procedury sporządzania planu przygotowywanego od roku 2000, to jednak na moment przystąpienia do sporządzania nowego projektu zwlekano aż do listopada 2011 roku [Uchwała nr XXXII/397/11 RMK, 2011]. W analizowanym przypadku współwystępuje postępujący brak zaufania do władzy wynikający z wcześniej złożonych i niezrealizowanych deklaracji. To pogłębia trudności w budowaniu efektywnych procedur partycypacyjnych. Trzeba też dodać, że jedna z uwag mieszkańców wątpiących w sens procedury okazała się prorocza – uchwalony MPZP został zaskarżony przez dewelopera i na podstawie wyroku WSA stracił ważność [Wyrok WSA, 2013].

Powyższe obserwacje wskazują na znikomy wpływ procedur partycypacyjnych na przebieg procedury planistycznej. Jest to szczególnie trudne do zaakceptowania, ponieważ w przebiegu procesu wyraźnie się uwidocznili dobre zorientowanie mieszkańców w problemach obszaru, wysoki poziom świadomości społecznej, duże zaangażowanie, korzystanie dostępnych form partycypowania. Mieszkańcy dostrzegali nie tylko problemy widoczne w codziennym użytkowaniu obszaru, ale także wyraźnie podkreślali negatywne środowiskowe konsekwencje zabudowy pasa startowego. Świadczy to o poziomie ich ekologicznej świadomości.

Wnioski końcowe

Analizowane w artykule obszary zostały wyposażone w infrastrukturę społeczną i techniczną w okresie pierwotnego kształtowania się zabudowy mieszkaniowej. Pozostałe do niedawna tereny niezabudowane wewnątrz analizowanego obszaru były więc przestrzeniami uzbrojonymi, z wyjątkiem niedokończonego układu drogowego łączącego osiedla [Hołuj, Hołuj, 2015]. Racjonalność wykorzystania rezerw uzbrojonych terenów podpowiadała możliwość ich zabudowy lub innego planowego zagospodarowania. Przyjęta jej forma, intensywność i ukierunkowanie obnażyły jednak wyższość sił rynkowych nad społecznymi wartościami planowania.

Samorządy miejskie nie nadążają za zmianami, jakie forsuje rynek deweloperski, co jest pokłosiem nakładania się na siebie dwóch negatywnych oddziaływań: złego prawodawstwa związanego z planowaniem przestrzeni oraz nieefektywnej polityki przestrzennej prowadzonej przez władze lokalne. Marnowany jest potencjał uzbrojonych terenów, ale równolegle też niszczy się lokalny potencjał kapitału społecznego. Badania ankietowe pokazały, że mieszkańcy

utożsamiają się z miejscem, dobrze je znają, czują się gospodarzami terenu. Niestety marny skutek zapóźnionych prac planistycznych mógł się jedynie przyczynić do osłabienia wiary w realne znaczenie partycypacji. Artykułowane przez mieszkańców problemy nie zostały rozwiązane. Z punktu widzenia partycypujących ich zaangażowanie czasu, energii, ich wkład wiedzy o funkcjonowaniu obszaru zostały potraktowane jako element obowiązkowego ustawowego trybu procedury planistycznej. Mieszkańcy nie zostali w tym procesie upodmiotowieni, zostali wykorzystani.

Strona publiczna pokazała ponadto, że funkcjonuje jedynie w granicach obowiązków prawnych, a nie w imię osiągania maksymalnej efektywności działań. Uwidocznili to brak wystarczających do dyskusji publicznej informacji o wydanych pozwoleniach na budowę. Miasto, przystępując do planu, nie zdecydowało także o kształcie koniecznego nowego rozwiązania dla skomunikowania zewnętrznego osiedli. Kwestia ta była kolejną, która w kluczowy sposób determinowała znaczenie procesu planistycznego i partycypacji. Powyższe obserwacje pozwalają na pozytywne zweryfikowanie przyjętej hipotezy.

Badania wykazują, że Polacy nie wykorzystują wielu lokalnych uprawnień do aktywnego uczestnictwa w życiu gminy, na przykład inicjatywy uchwałodawczej, uczestnictwa w sesjach rady [Biała księga..., 2014]. W takiej sytuacji powinno się dążyć do zapewnienia efektywności procedur, w których zaangażowanie społeczne jest widoczne. Ich efektywność ma kluczowe znaczenie. Pessimistyczne doświadczenia mogą się przełożyć na brak rozwoju obywatelskości w innych możliwych jej wymiarach.

W tym miejscu warto przypomnieć tekst, który powstał w chwili przełomu społeczno-gospodarczego. W początku lat 90. XX wieku zastanawiano się, jakie zmiany dla gospodarki przestrzennej przyniesie przewrót polityczny. Stwierdzono wtedy między innymi:

(...) grozi nam wkrótce anarchia w procesach przestrzennych, jeżeli nie opanujemy sytuacji w zurbanizowanej przestrzeni Polski. Będzie to zadanie trudne, gdyż musimy stać się partnerem i doradcą, zacząć przekonywać i tłumaczyć tym, z którymi bardzo rzadko rozmawialiśmy, których poglądów, postaw i interesów jeszcze nie znamy [Kowalewski, 1990: 68].

Po ponad dwóch dekadach wiemy już, że nie tylko poznanie oczekiwań społecznych stanowi wyzwanie. Kluczowe jest szczerze uznanie ich za istotne w procesie zarządzania oraz zapewnienie możliwości wykorzystania pozyskanej wiedzy. Realizacja tych postulatów będzie oczywiście zależna od zmian w sytuacji prawnej samorządów, ale także od postaw reprezentowanych przez władze lokalne względem partycypujących.

Bibliografia

- Baranowska A., Frankowski J., Grabkowska M., Sagan I. (2014), *Miejska obywatelskość* [w:] J. Sepioł (red.), *Przestrzeń życia Polaków*, http://www.sarp.org.pl/pliki/1908_53fdc64bb3140-pzp_spistresci_1.pdf [dostęp: 15.01.2016].
- Biała księga wsparcia partycypacji publicznej w Polsce* (2014), dokument przyjęty w wyniku konsultacji propozycji wypracowanych przez Partnerstwo projektu „Decydujmy razem”, kier. projektu: P. Sobiesiak-Penszko, M. Koziarek, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, [http://www.decydujmyrazem.pl/files/Biala_Ksiega\[2\].pdf](http://www.decydujmyrazem.pl/files/Biala_Ksiega[2].pdf) [dostęp: 15.01.2016].
- Cesarski M. (2011), *Procesy urbanizacyjne jako czynnik zagospodarowania przestrzennego* [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna w Polsce. Czynniki i bariery*, SGH, Warszawa.
- Cherka M. (2014), *Jakość polskiej przestrzeni publicznej – perspektywa prawna* [w:] J. Sepioł (red.), *Przestrzeń życia Polaków*; http://www.sarp.org.pl/pliki/1908_53fdc64bb3140-pzp_spistresci_1.pdf [dostęp: 15.01.2016].
- Chin M.S., Chou Y.K. (2004), *Modelling Social Infrastructure and Economic Growth* [in:] „Australian Economic Papers”, Vol. 43, Iss. 2, University of Melbourne, Melbourne.
- Ćwiklicki M., Frączek M. (red.) (2013), *Partycypacja społeczna w Polsce. Atlas dobrych praktyk*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków.
- Informator Spółdzielni Mieszkaniowej Czyżyny* (2013), Kraków.
- Gorzym-Wilkowski W.A. (2006), *Gospodarka przestrzenna samorządu terytorialnego. Zarys*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Helbich A. (1996), *Zmiany w poziomie życia w okresie transformacji systemowej* [w:] Z. Pisz (red.), *Zadania społeczne*, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław.
- Hołuj D. (2014), *Wizje planistów a oczekiwania użytkowników przestrzeni miejskiej. Konfliktogenność procesu uchwalania planów miejscowych w wybranych obszarach polskiej metropolii* [w:] T. Markowski, D. Stawasz (red.), *Spoleczna odpowiedzialność w procesach zarządzania funkcjonalnymi obszarami miejskimi*, Biuletyn PAN KPZK, Warszawa.
- Hołuj D., Hołuj A. (2015), *Mechanisms of Densification of the City in the Neoliberal Economy – a Case Study: The Surroundings of the Eastern Part of the Former Airport Runway Rakowice-Czyżyny in Cracow*, „Bulletin of Geography. Socio-economic Series”, No. 27 (red. D. Szymańska, K. Rogatka), 81–93, Nicolaus Copernicus University, Toruń, doi: <http://dx.doi.org/10.1515/bog-2015-0006> [dostęp: 14.02.2016].
- Jędraszko A. (2008), *Gospodarka przestrzenna w Polsce wobec standardów europejskich, czyli jak ustanowić dobre prawo dla zrównoważonego rozwoju*, Urbanista, nr 13, Warszawa.
- Karwińska A. (2009), *Konflikty w przestrzeni społecznej miasta* [w:] E. Klima (red. nauk.), *Czynniki społeczne w gospodarce przestrzennej i planowaniu przestrzennym*, Department of Spatial Economy and Spatial Planning, Łódź.
- Kasprzyk M., Kupper D., Kiejzik-Głowińska M., Machińska A., Pchałek M., Roggenbuck A., Serwecińska D., Strumińska M., Trojanowska K., Wiśniewska M. (2007), *Jakość konsultacji społecznych w Polsce. Krajowa praktyka a uwarunkowania prawne. Raport*, WWF Polska, Warszawa.
- Kochanowski M., Ossowicz T. (2009), *Miasto – przestrzeń kontaktów i porozumienia. Ku nowej doktrynie urbanistycznej* [w:] E. Cichy-Pazder, T. Markowski (red.), *Nowa urbanistyka – nowa jakość życia*, Urbanista, nr 14, Warszawa.

- Kopeć A. (2009), *Udział społeczny w planowaniu przestrzennym – uwarunkowania prawne a praktyka planistyczna* [w:] E. Klima (red.), *Czynniki społeczne w gospodarce przestrzennej i planowaniu przestrzennym*, Department of Spatial Economy and Spatial Planning, Łódź.
- Kowalewski A.T. (1990), *Jaka formuła planu urbanistycznego i rola urbanisty po reformie* [w:] R. Domański (red.), *Gospodarka przestrzenna w procesie przejścia do systemu rynkowego*, Biuletyn KPZK PAN, Z. 149, Warszawa.
- Kupiec L. (1993), *Rozwój społeczno-gospodarczy*, Wydawnictwo Filii UW w Białymstoku, Białystok.
- Kupiec L., Gołębiowska A., Wyszowska D. (2004), *Gospodarka przestrzenna. Tom VI – Infrastruktura społeczna*, UE w Białymstoku, Białystok.
- Marcińczak M. (2006), *Przemiany struktury rezydencjalnej miasta – Łódź w okresie transformacji ustrojowej (1988–2002)* [w:] T. Marszał, D. Stawasz (red.), *Przestrzeń rezydencjalna w miastach polskich*, Biuletyn KPZK PAN, Zesz. 227, Warszawa.
- Mierzejewska L. (2004), *Podejścia do planowania rozwoju zrównoważonego miast* [w:] J. Słodczyk (red.), *Rozwój miast i zarządzanie gospodarką miejską*, Uniwersytet Opolski, Opole.
- Skrzypiec R., (2002), *Badanie lokalnej aktywności obywatelskiej – problematyka, metody i techniki badań* [w:] R. Skrzypiec (red.), *Lokalne uczestnictwo obywatelskie. Raporty z badań 1998–2002*, Ośrodek Badania Aktywności, Nowy Świat, Warszawa.
- Staszewska S. (2012), *Człowiek w przestrzeni miejskiej* [w:] J.J. Parysek (red.), *Kształtowanie przestrzeni miejskiej. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, UAM, Poznań–Kalisz.
- Stenogram LXXVI Sesji RMK z 12.06.2013 r. (2013).
- Stenogram z dyskusji publicznej w sprawie MPZP obszaru „Czyżyny-Pas Startowy” z 4.02.2013 r. (2013).
- Syrkus H. (1984), *Spoleczne cele urbanizacji. Człowiek i środowisko*, PWN, Warszawa.
- Szczepańska A. (2009), *Procesy decyzyjne w gospodarce przestrzennej* [w:] E. Klima (red.), *Czynniki społeczne w gospodarce przestrzennej i planowaniu przestrzennym*, Department of Spatial Economy and Spatial Planning, Łódź.
- Uchwała RMK Nr XCIII/1255/10 w sprawie odstąpienia od sporządzania MPZP obszaru „Czyżyny-Pas Startowy” z 3.03.2010 r. (2010).
- Uchwała RMK nr XXXII/397/11 w sprawie przystąpienia do sporządzenia MPZP obszaru „Czyżyny-Pas Startowy” z 23.11.2011 r. (2011).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (2003), (Dz.U. 2003 Nr 80 poz. 717 z późn. zm.), (2003).
- Wykaz i sposób rozpatrzenia uwagi i pism wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu MPZP obszaru „Czyżyny-Pas Startowy”. Zał. nr 2 do Uchwały nr LXXVII/1132/13 RMK z 26.06.2013 r. (2013).
- Wykaz i sposób rozpatrzenia wniosków do MPZP obszaru „Czyżyny-Pas Startowy”. Zał. do Zarządzenia nr 2343/2012 Prezydenta Miasta Krakowa z 27.08.2012 r. (2012).
- Wyrok WSA w Krakowie z 31.01.2014 r., sygn. akt II SA/Kr 1238/13 (2014).