



# MIASTO

## W DZIAŁANIU

Zrównoważony rozwój  
z perspektywy oddolnej

# **MIASTO**

**W DZIAŁANIU**

# **MIASTO** W DZIAŁANIU

zrównoważony rozwój  
z perspektywy oddolnej

**REDAKCJA**  
**Przemysław Filar**  
**Paweł Kubicki**

Copyright © by Instytut Obywatelski  
Warszawa 2012

Publikacja dostępna na stronie  
[www.instytutobywatelski.pl](http://www.instytutobywatelski.pl)

Korekta  
Magdalena Jankowska

Opracowanie typograficzne  
Daniel Malak, Agnieszka Szatkowska

Łamanie  
Agnieszka Szatkowska

Fotografia na okładce  
© sellingpix/Fotolia.com

Druk  
Drukarnia EFEKT Warszawa

ISBN 978-83-63874-00-1



Instytut Obywatelski  
ul. Wiejska 12 lok. 9, 00-490 Warszawa  
[www.instytutobywatelski.pl](http://www.instytutobywatelski.pl)  
e-mail: [biuro@instytutobywatelski.pl](mailto:biuro@instytutobywatelski.pl)  
tel. 22 459 64 41

Michał Szczerba

---

# Wstęp



Świat rzeczywiście stał się bardziej miejski. Należy się cieszyć, że ten rosnący fenomen dotarł również do Polski, a rozmowy poświęcone miastu i miejskości stają się przedmiotem poważnych debat i planowania wspólnej przyszłości. Niniejsza publikacja jest tego najlepszym przykładem. Trzeba jednak pamiętać, że fenomen miasta i związana z nim aktywność mieszkańców, społeczników, ekspertów i badaczy musi spotkać się z realiami politycznymi. Polityka miejska nie jest żadnym wyjątkiem. Edward Glaeser, autor książki *Triumph of the City*, zwraca uwagę, że: „Miasto jako idea zwyciężyło. Ale wielu z nas, na podstawie własnego doświadczenia, wie, że czasami miejskie drogi prowadzą do piekła. Miasto może odnieść sukces, ale zbyt często jego mieszkańcy wydają się przegrani”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Edward Glaeser, *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*, Penguin Press, New York 2011, s. 2.

Naszym wspólnym zadaniem, a moim jako miejskiego posła w szczególności, jest dbanie o wykorzystanie wniosków i rad z toczącej się dyskusji tak, aby to zderzenie uczyniło mieszkańców wygranymi.

Słusznie zauważają autorzy raportu *Miasto w działaniu*, że próby stworzenia dobrego prawa często zderzają się ze źle pojętą biurokracją, brakiem odpowiednich regulacji prawnych i niedoborem dobrej woli decydentów. Miasto w Polsce wymaga reform. Aby stały się one możliwe, potrzebujemy jednak zmiany zarówno z góry, jak i z dołu naszego społeczeństwa. Musimy jednocześnie prowadzić mądrą politykę miejską i pracować nad zmianą sposobu, w jaki dzisiaj sami – jako mieszkańcy – użytkujemy nasze miasta. Wszyscy musimy nauczyć się być za nie odpowiedzialni. Domagając się naszego „prawa do miasta”, musimy przyjąć jednocześnie nasze „miejskie obowiązki”. Wybór mądrych władz i ich kontrola to tylko jeden z nich. Lista rzeczy, które możemy już teraz zrobić dla lepszego rozwoju naszych miast, jest bardzo długa i niekoniecznie wymaga od nas wyjątkowych poświęceń bądź radykalnej zmiany sposobu naszego życia. Jeżeli nawet z różnych względów nie korzystamy dzisiaj z usług publicznych, to wspomóżmy tych, dla których ich jakość jest niezwykle ważna. Zachęcajmy znajomych do upominania się u swoich władz o miejsca w przedszkolach, sprawiedliwy podział przestrzeni publicznej czy

wzmacnianie więzi społecznych poprzez mądre finansowanie kultury. Pamiętajmy o starzeniu się polskiego społeczeństwa i wynikającej stąd konieczności wspierania aktywności społecznej osób starszych realizowanej w postaci Uniwersytetów Trzeciego Wieku. Bierzmy udział w konsultacjach, włączajmy się w procesy partycypacji obywatelskiej i pilnujmy, aby ich wyniki zostały wykorzystane przez władze. Nie do wszystkich działań udział władz jest konieczny. Nie znaczy to oczywiście, że do pozytywnej zmiany miast nie potrzebujemy współpracy ze strony władz i wspólnego stworzenia regulacji dotyczących np. ładu przestrzennego. Lepsze miasta nie powstaną jednak tylko dzięki temu, że tak zapisze się w prawie.

Kluczowym hasłem tej publikacji jest „zrównoważony rozwój miast”. Wydawać by się mogło, że w całej Polsce trudno byłoby znaleźć prezydenta czy burmistrza, który powiedziałby, że jego miasto rozwija się w sposób niezrównoważony. Każda miejska władza deklaruje dzisiaj także chęć współpracy i wspólnego zadbania o przyszłość. Masowo wprowadza się metody partycypacji i konsultacji obywatelskich. Wskazuje się na liczne inwestycje, podkreśla się wagę kultury, rozwija się systemy wsparcia dla organizacji pozarządowych. Efekty dużej części tych działań nie wychodzą jednak poza troskę o statystyki i wizerunek. Liczne pozytywne przykłady współpracy i rzeczywistego



zainteresowania wzmocnieniem udziału mieszkańców miast w procesie podejmowania decyzji politycznych i zmiany miasta zgodnej chociażby z ideami proponowanymi przez Kartę Lipską przesłania jednak drugie tyle działań pozorowanych.

Cieszę się, że autorzy tego raportu szczegółowo przedstawili to, co zrównoważony rozwój rzeczywiście oznacza. Tym samym jednak pokazali, jak dużo jeszcze przed nami pracy. Autorzy raportu poruszają w kolejnych rozdziałach niemal wszystkie kwestie, w których są wymagane konkretne działania: począwszy od pilnego uporządkowania chaosu w przestrzeni publicznej, przez wzmocnienie narzędzi demokracji miejskiej i politykę społeczną, aż po transport miejski i decentralizację. Wiele z tych kwestii wymaga decyzji o znaczeniu cywilizacyjnym i konieczne jest, abyśmy podjęli je wspólnie. Nie będzie to proces ani prosty, ani krótkotrwały. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przygotowując założenia dla Krajowej Polityki Miejskiej, zrobiło ku temu pierwszy krok. Warto jednak zauważyć, jak wiele zastrzeżeń wzbudził prezydencki projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw. Swoje opinie zgłaszały zarówno obywatelskie ruchy miejskie, jak i miasta zrzeszone w Związku Miast Polskich. Dlatego potrzebujemy miejsca do dyskusji. Spotkań, podczas których będziemy rozmawiali

nie tylko o tym, czego nasze miasta potrzebują, ale również w jaki sposób przełożyć na polskie prawo przedstawione m.in. w tym raporcie propozycje.

Z tego właśnie powodu powstał Parlamentarny Zespół ds. Polityki Miejskiej – jedyne w swoim rodzaju forum spotkań parlamentarzystów i przedstawicieli najbardziej aktywnych ruchów miejskich. Chcemy wzmocnić debatę nad problemami polskich miast i dać możliwość wypowiedzenia się również tym, którzy dzisiaj wydają się w niej pomijani – czyli właśnie mieszkańcom. Wspieramy i promujemy ideę prawa do miasta – niezbywalnego prawa mieszkańców do decydowania o tym, jak miasto ma wyglądać, czemu ma służyć, jak funkcjonować, a także na jakie cele wydawać wspólne pieniądze.

Autorzy raportu podkreślają, że obecnie prowadzone przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego prace nad założeniami Krajowej Polityki Miejskiej nie wykorzystują potencjału miejskich aktywistów i społeczników. Nie wolno dopuścić, aby chęć współpracy i wiedza mieszkańców zostały zmarnowane. Zgadzam się z Arturem Celińskim z „Res Publici Nowej”, który zwraca uwagę, że: „Mądrość polityki miejskiej objawia się w tym, że nie tylko wypływa ona z autentycznych potrzeb objętych nią obywateli, ale również wchodzi z nimi w dialog. Jako pochodząca z wewnątrz miasta, polityka ta potrafi zrozumieć upór, ugiać się

przed protestem, ale także pokazać alternatywy i do nich przekonać”<sup>2</sup>.

Wierzę, że taka mądra polityka miejska pomoże tworzyć miasta, o jakich wspólnie marzymy. Miasta nowoczesne, coraz lepiej projektowane, estetyczne i przyjazne. Miasta, w których mieszkańcy mają poczucie wpływu na ich rozwój. Miasta, których władze są otwarte na potrzeby i opinie mieszkańców, wspierają obywatelskie inicjatywy. Miasta z przestrzenią sprzyjającą interakcjom społecznym, identyfikacji z miastem i tworzeniu kultury. Miasta, gdzie realizują się nasze miastotwórcze pasje.

Michał Szczerba  
(przewodniczący Parlamentarnego  
Zespołu ds. Polityki Miejskiej)

---

<sup>2</sup> Artur Celiński, *Sukces miasta a sukces jego mieszkańców*, „Res Publica Nowa”, nr 207, 2012, s. 119.

Przemysław Filar  
Paweł Kubicki

---

# Wstęp



Świat staje się coraz bardziej miejski. Procesy urbanizacyjne postępują wyjątkowo szybko, niosąc z sobą zarówno spektakularne korzyści, jak i poważne zagrożenia, co sprawia, że zrównoważony rozwój miast staje się kwestią szczególnie aktualną. Miasta są kołami zamachowymi dla nowej gospodarki, opartej na wiedzy i usługach. Takie centra stwarzają nieograniczone wręcz możliwości rozwoju i samorealizacji dla twórczych, utalentowanych jednostek. Z drugiej jednak strony pogłębiają dystans społeczny, tworzą silne symboliczne granice wykluczenia dla wszystkich, którzy nie potrafią odnaleźć się w nowej gospodarce. Skutkiem tego jest narastająca polaryzacja społeczna w miastach, często prowadząca do gwałtownych konfliktów społecznych. W ostatnich latach takie konflikty wybuchały w wielu miastach, od Chile przez Nowy Jork, Londyn, Madryt po Tel Awiw. Narastające napięcie społeczne daje się też zauważyć w polskich miastach, których dynamiczny rozwój w ostatniej dekadzie miał często charakter chaotyczny i aspołeczny. Nierównomierny

rozwój miast powoduje konflikty społeczne. To jeden z kluczowych problemów, przed którym stają współczesne miasta. W „Karcie Lipskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich” czytamy: „W dłuższej perspektywie miasta nie będą mogły spełniać swojej funkcji motorów postępu społecznego i wzrostu gospodarczego, określonej w strategii lizbońskiej, jeśli nie uda nam się utrzymać równowagi społecznej w miastach i pomiędzy nimi, gwarantując różnorodność kulturową i wysokiej jakości standardy w zakresie projektowania, architektury i środowiska”<sup>1</sup>.

Nie ma cudownego antidotum na te problemy. Miasto jest zjawiskiem wielowymiarowym i musimy spoglądać na jego rozwój z wielu perspektyw, zwracając uwagę na różne aspekty miejskiej rzeczywistości. Innymi słowy, konieczne jest stosowanie w praktyce polityki zrównoważonego rozwoju miast, mimo że sam termin zdążył się już mocno zdevaluować w setkach raportów, analiz i grantów pisanych urzędniczą nowomową. Pojęcie to było najczęściej stosowane jako wytrych do skarbca z unijnymi środkami. Dbano, aby pojawiało się jako tzw. *keywords* tam, gdzie wymagały tego procedury unijne, ale w niewielkim stopniu interesowano się wdrażaniem zrównoważonego rozwoju miast

---

<sup>1</sup> „Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich”, Lipsk 2007, s. 2.

w praktyce. Karta Lipska, choć ratyfikowana przez Polskę, na razie nie wpływa na rzeczywistość i rozwój polskich miast. Pewien optymizm budzi jednak projekt „Założeń Krajowej Polityki Miejskiej do roku 2020”, opublikowany w maju 2012 roku przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Czytamy tam: „Krajowa polityka miejska będzie wpiisywać się w realizację Strategii Europa 2020, która jako trzy najważniejsze cele rozwoju Europy wskazuje inteligentny, zrównoważony oraz sprzyjający włączeniu społecznemu wzrost. Rozwój miast oraz zintegrowane podejście do polityki miejskiej odgrywają dużą rolę w ich osiągnięciu”<sup>2</sup>. Dużym sukcesem jest to, że powstał projekt Krajowej Polityki Miejskiej. Ma on jednak poważną wadę: w polityce miejskiej zupełnie pomija rolę oddolnych, obywatelskich ruchów społecznych.

Nasz raport stawia sobie natomiast za główny cel przedstawienie polityki miejskiej zorientowanej na zrównoważony rozwój właśnie z perspektywy oddolnych ruchów miejskich. Polskie miasta w ostatnich latach zmieniły się w niemal każdym aspekcie miejskiej rzeczywistości. Jedną z konsekwencji tych zmian jest wzrost obywatelskiego zaangażowania w sprawy miejskie i dynamiczny rozwój ruchów miejskich,

---

<sup>2</sup> „Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do roku 2020. Projekt”, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, s. 3.

które są bardzo zróżnicowane. Tworzą je zarówno formalne organizacje NGO, o rozbudowanych strukturach i wieloletnim doświadczeniu, jak też efemeryczne ruchy zawiązujące się tylko do realizacji konkretnego celu. Niektóre są silnie zideologizowane, inne zorientowane jedynie na poprawę jakości życia w mieście. To, co jest wspólne, to wprowadzanie nowego języka do dyskusji o mieście.

We współczesnym polskim dyskursie miejskim wyraźnie daje się wyodrębnić dwa różne języki, w jakich dyskutuje się o polityce miejskiej i rozwoju miast. Z jednej strony to język formalno-urzędniczy, w którym miasto jest opisywane w sposób zdehumanizowany i często porównywane do korporacji. Język ten, zamknięty w kręgu decydentów i ekspertów, nie przebija się do mieszkańców miast, nie mobilizuje ich do współtworzenia miasta. Co więcej, ten niezrozumiały język zniechęca do włączania się w dyskusję o mieście. Z drugiej jednak strony kształtuje się nowy język, wywodzący się z oddolnych, obywatelskich ruchów miejskich. W tym języku miasto jest opisywane z perspektywy aktora społecznego – aktywnych jednostek, które swoimi działaniami współtworzą miasto. Raport ma na celu przybliżenie tej oddolnej, obywatelskiej perspektywy spojrzenia na miasto i jego rozwój. Autorzy poszczególnych rozdziałów są związani z ruchami miejskimi działającymi w różnych miastach Polski.



Raport został podzielony na sześć części. W pierwszych pięciu autorzy analizują najważniejsze aspekty miejskiej rzeczywistości warunkujące efektywny rozwój miasta.

Pierwszy artykuł, autorstwa Marcina Gerwina z Sopotkiej Inicjatywy Rozwojowej, wprowadza czytelników w problematykę demokracji miejskiej i partycypacji. Autor przypomina, że demokracja miejska to nie formalny rytuał odbywający się raz na cztery lata, kiedy wrzucamy kartki do urn wyborczych, ale dzieje się ona w naszych codziennych wyborach i decyzjach. Taka demokracja w działaniu, aby mogła funkcjonować, potrzebuje odpowiednich narzędzi. Gerwin wyróżnia tu przede wszystkim: budżet partycypacyjny, konsultacje społeczne i referenda lokalne.

W drugim artykule Andreas Billert, związany ze Stowarzyszeniem My-Poznaniacy, analizuje skutki braku polityki miejskiej w Polsce. Szczególnie negatywnie odbija się to na kwestii mieszkaniowej i spójności urbanistycznej polskich miast. Billert daje wskazówki, w jaki sposób przeciwdziałać kryzysowi miast, zwłaszcza w polityce mieszkaniowej i problemie niekontrolowanej suburbanizacji, powodującej *urban sprawl*. Jak uczy historia urbanizacji, kwestia mieszkaniowa jest zazwyczaj głównym punktem zapalnym poważnych konfliktów społecznych w miastach, a polską politykę mieszkaniową można porównać do bomby z opóźnionym zapłonem.

Trzeci rozdział, autorstwa Przemysława Filara z Towarzystwa Upiększania Miasta Wrocławia, jest poświęcony problematyce transportu miejskiego. Autor zwraca uwagę na nierównomierne rozłożenie akcentów w transporcie miejskim, który jednoznacznie preferuje indywidualny transport samochodowy kosztem pozostałych środków: transportu publicznego, rowerowego i pieszego. Dyskryminacja typowo miejskich środków transportu powoduje powolny upadek miast. Niezbędne jest takie przesunięcie akcentów, aby niezmotoryzowani użytkownicy przestrzeni mieli równe prawa z posiadaczami samochodów, dzięki czemu wszyscy (także ci jeżdżący autami) mieszkańcy miast zyskają.

Kolejny rozdział, autorstwa Bożeny Gierat-Bieroń, związanej z inicjatywą Obywatele Kultury Krakowa, dotyczy roli kultury w rozwoju miasta. Szczególny akcent Gierat-Bieroń kładzie na rolę, jaką kultura miejska odgrywa w kształtowaniu lokalnych tożsamości i znaczenie dla rozwoju miast decentralizacji kultury, budzenia do życia niegdyśszych dzielnic-sypialni.

W piątym rozdziale Mateusz Kokoszkiewicz z Towarzystwa Upiększania Miasta Wrocławia analizuje kwestię decentralizacji i zwiększania podmiotowości miast. Miasta, aby mogły się efektywnie rozwijać, potrzebują w pierwszej kolejności zwiększenia swojej podmiotowości. Autor pokazuje, jakie problemy dla rozwoju miast wynikają ze

scentralizowanego modelu zarządzania, oraz przedstawia propozycje rozwiązań tych problemów.

Wreszcie szósty rozdział, autorstwa Przemysław Filara z Towarzystwa Upiększania Miasta Wrocławia i Pawła Kubickiego, związanego z inicjatywą Obywatele Kultury Krakowa, podsumowuje powyższe analizy oraz przedstawia zasadnicze kwestie konieczne dla zrównoważonego rozwoju polskich miast.

Marcin Gerwin

---

# Odkrywanie demokracji



**W** większości miast w Polsce demokracja jest dziś właściwie nieznana. Jak to? Czyż nie odbywają się co cztery lata wolne wybory? Owszem, odbywają się. Jednak o rzeczywistej demokracji świadczą nie tyle same wybory, lecz w znacznej mierze to, co dzieje się pomiędzy nimi. Demokracja nie oznacza bowiem systemu politycznego, w którym wybrani przez nas przedstawiciele mogą podejmować takie decyzje, jakie uznają za stosowne, lecz to, że decyzje w sprawach miasta podejmują mieszkańcy bezpośrednio lub poprzez swoich przedstawicieli. I choć jest to wprost zapisane w naszej Konstytucji, nie dla wszystkich jest to oczywiste i w praktyce bywa tak, że radny upiera się na sesji rady miasta, że rada nie działa w imieniu mieszkańców, lecz we własnym.

Pomimo bowiem zapisów konstytucyjnych i ustawowych nie wykształciła się u nas jeszcze kultura demokracji, co oznacza, że mieszkańcy nie mają świadomości bycia suwerenem, a rada oraz prezydent lub burmistrz nie zawsze

rozumieją, że są przedstawicielami mieszkańców. Bywa natomiast tak, że prezydent miasta uważa się za króla i traktuje miasto niczym swoją prywatną własność.

Wiele nieporozumień narosło także wokół pojęcia „gmina”. Zdarza się, że radni, burmistrzowie, prezydenci, a także urzędnicy uważają gminę za urząd miasta, w związku z czym jeżeli park lub droga należą do gminy, traktują je jak swoją własność. Tymczasem artykuł 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnia, że gmina oznacza wspólnotę samorządową, czyli mieszkańców. Jeżeli więc park należy do gminy, to należy on do mieszkańców, a prezydent miasta jedynie nim administruje. To zasadnicza różnica.

Choć miasto nie jest firmą, to dobrym porównaniem jest powiedzenie, że mieszkańcy są jak akcjonariusze spółki (jej właściciele), a prezydent i radni są jak zarząd, który zajmuje się jej bieżącymi sprawami. Cały problem polega na tym, że mieszkańcy zazwyczaj o tym nie wiedzą. Są niczym uśpiony smok, który nie zdaje sobie sprawy, że to on jest suwerenem.

Znamienne jest także używanie określenia „władze miasta” w stosunku do radnych, burmistrzów czy prezydentów zamiast wobec mieszkańców. Zarówno mieszkańcy, dziennikarze, a nawet miejscy aktywiści często uważają wybieranych przedstawicieli za „władze”, choć zgodnie z Konstytucją RP władzę zwierzchnią sprawują mieszkańcy. Konsekwencją takiego podejścia może być społeczne przyzwolenie na to,

by wybierani przez mieszkańców przedstawiciele zachowywali się jak monarchowie z czteroletnią kadencją.

Pomiędzy demokracją a monarchią elekcyjną jest jednak istotna różnica. Nie wybieramy prezydenta i radnych, by nami rządili, lecz by nas reprezentowali. Zdobycie mandatu w wolnych wyborach nie oznacza uzyskania prawa do czteroletniej samowoli. Oznacza natomiast obowiązek czterech lat reprezentowania mieszkańców i działania w ich interesie. Zanim radny obejmie mandat, składa ślubowanie, że będzie się kierował wyłącznie dobrem mieszkańców. I nie jest to jedynie symboliczny gest – odmowa złożenia tego ślubowania oznacza zrzeczenie się mandatu.

Powierzamy naszym przedstawicielom nie tylko zajmowanie się drogami i chodnikami, lecz również upowszechnianie idei społeczeństwa obywatelskiego. To jest punkt, o którym radni i prezydenci miast zapominają zazwyczaj bardzo szybko, bo upowszechnianie tej idei oznacza, że mieszkańcy będą chcieli włączyć się w sprawy miasta, a co za tym idzie, mogą zacząć przeszkadzać prezydentowi w rządzeniu. Idea społeczeństwa obywatelskiego bywa także wypaczana i przedstawiana jako współpraca z organizacjami pozarządowymi. Prezydent miasta może się wówczas chwalić, jak wiele organizacji pozarządowych działa w jego mieście i ile środków przekazał im w ramach grantów. I choć organizacje pozarządowe pełnią ważną rolę, to podstawą

społeczeństwa obywatelskiego nie są granty, które uzależniają organizacje pozarządowe od prezydenta i urzędu miasta (czego skutkiem jest często poskromienie krytyki ich działań), lecz aktywny udział zwykłych mieszkańców w podejmowaniu decyzji dotyczących spraw miasta: uczestnictwo w konsultacjach społecznych, spotkaniach komisji, sesji rady miasta czy lokalnych referendach. Wszyscy mieszkańcy już są bowiem członkami organizacji społecznej, która ma swój budżet, majątek i pracowników – a jest nią gmina.

Mieszkańcy, którzy chcą się włączyć w sprawy miasta, spotykają się dziś często z sytuacją, że nie są traktowani poważnie przez swoich przedstawicieli. A przecież prezydent miasta jest po prostu pracownikiem zatrudnianym przez mieszkańców. Kiedy jednak odbywają się konsultacje społeczne i mieszkańcy zabierają głos w sprawach swojej miejscowości, okazuje się, że ich głos jest ignorowany, gdyż prezydent uważa, że wie lepiej. Twierdzi ponadto, że ma do tego mandat. Z kolei na sesji rady czy na spotkaniach komisji zdarza się, że radni próbują nie dopuścić mieszkańców do głosu. Jaki jest zatem sens angażowania się? Czy z perspektywy mieszkańców nie będzie to strata czasu?

Wykorzystują to skrzętnie radni i prezydenci, którzy wolą podejmować decyzje sami. Mają własną wizję rozwoju miasta i uważają, że skoro zostali wybrani, mogą ją realizować. Wspominali przecież o swoich pomysłach w ulotce wyborczej.



A nawet jeżeli nie wspominali, to nic nie szkodzi, bo mają mandat do samodzielnego podejmowania decyzji. Mieszkańcy nie mają jednak możliwości, by wskazać, z którymi punktami programu kandydata się zgadzają, a z którymi nie. Nie mogą wybrać tych, które im odpowiadają, a innych odrzucić. Oddając głos, muszą poprzeć je hurtem. Nie jest więc uzasadnione stwierdzenie, że skoro mieszkańcy wybrali kogoś na prezydenta, to całkowicie zgadzają się z jego wizją zmian w mieście.

Warto przyjrzeć się także, w jakim stopniu realny jest ów mandat od wyborców. Prezydent Sopotu, czyli miasta, w którym frekwencja wyborcza należy do najwyższych w Polsce, został wybrany głosami zaledwie ok. 29 procent mieszkańców uprawnionych do głosowania. Oznacza to, że 71 procent z nich na niego nie zagłosowało. Mimo że prezydent Warszawy wygrała wybory w pierwszej turze, nie poparło jej 74,3 procent mieszkańców uprawnionych do głosowania. Prezydent Krakowa nie uzyskał w wyborach głosu od 79,5 procent mieszkańców, a prezydent Poznania aż od 84 procent. O jakim więc poparciu ze strony mieszkańców mówimy? Jeżeli weźmiemy jeszcze pod uwagę, że wielu mieszkańców nawet nie czyta programów wyborczych, a głosuje, kierując się marką partii politycznej czy znanym nazwiskiem, to rzeczywiste poparcie dla pomysłów prezydentów miast może być naprawdę znikome.

Jakie są skutki tak działającej demokracji? Przede wszystkim są to nietrafione inwestycje i miliony złotych ze składek mieszkańców (podatków) topione np. w pomnikach, które stawiają sobie prezydenci miasta. Z poprawą jakości życia w mieście nie ma to nic wspólnego, a w dużych miastach trafiają się rejonny zapomniane, niemal bez żadnych nowych inwestycji, bo środki są przeznaczane na megaprojekty, które mają przysporzyć prezydentom chwały.

Ten system można naprawić. Problemy z wadliwie funkcjonującą demokracją wynikają w znacznej mierze z wadliwych rozwiązań prawnych. Prawo można jednak zmienić i zapisać w ustawach rzeczywistą demokrację. Jeżeli za cel zrównoważonego rozwoju stawiamy jakość życia, wówczas partycypacja jest jego podstawą. Czy możemy bowiem mówić o dobrym życiu w mieście, gdy decyzje zapadają ponad naszymi głowami, a miasto jest tylko zbiorem obcych nam ludzi zamiast prawdziwą społecznością, o której losie możemy współdecydować? Podstawą zrównoważonego rozwoju jest włączenie mieszkańców w sprawy związane z planowaniem przestrzennym, z publicznym transportem, z energią odnawialną czy z ekologiczną żywnością. Nie chodzi o to, by eksperci podejmowali decyzje za nich, bo wówczas mieszkańcy nie będą mieli poczucia własności tak podjętych decyzji, mogą się z nimi nie zgadzać i ich nie respektować. Czym innym jest natomiast wspólne dochodzenie do decyzji,

co może sprawić, że zostaną przyjęte rozwiązania, na które mieszkańcy by się nie zgadzali, gdyby były im one narzucone odgórnie. Od czego więc zacząć? Od wprowadzenia budżetu obywatelskiego.

## BUDŻET OBYWATELSKI

Budżet obywatelski (partycypacyjny) oznacza, że mieszkańcy sami podejmują decyzję, na co są wydawane pieniądze z budżetu miasta. Jest to możliwe, gdyż pieniądze te nie należą do urzędu miasta czy do prezydenta, lecz do mieszkańców, którzy składają się na wspólne cele, płacąc podatki. Prezydent może uważać, że są to jego pieniądze, tak jednak nie jest. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, burmistrz lub prezydent miasta układają projekt budżetu, a następnie uchwała go rada miasta. Zarówno prezydent, jak i rada mogą dziś jednak przeprowadzić konsultacje z mieszkańcami, by ustalić, na co powinny zostać przeznaczone środki z budżetu miasta. Może to dotyczyć części środków na nowe inwestycje, a nawet wszystkich wydatków. Wynik takich konsultacji nie jest wiążący od strony prawnej, jednak już dziś, bez zmiany prawa, radni i prezydent mogą zawrzeć z mieszkańcami dżentelmeńską umowę, że uszanują wynik głosowania mieszkańców, co sprawia, że nie są to już

konsultacje w sprawie wydatków z budżetu miasta, lecz budżet obywatelski.

Mieszkańcy powinni mieć także prawo zgłaszania propozycji wydatków, tak samo jak instytucje publiczne w mieście czy sam urząd miasta. Nie ma jednej formuły przeprowadzania budżetu obywatelskiego, więc każde miasto może samo ustalić te zasady. Początki budżetu partycypacyjnego wiążą się z brazylijskim miastem Porto Alegre, w którym został on po raz pierwszy wprowadzony (w 1990 roku), a wkrótce potem zaczęto go stosować w innych miastach w Brazylii, Ameryce Południowej, Europie, a ostatnio również w Stanach Zjednoczonych. W Polsce budżet obywatelski został wypróbowany w kilku dzielnicach Łodzi, a pierwszym miastem, które go wprowadziło, jest Sopot. W ubiegłym roku mieszkańcy Sopotu zdecydowali o wydatkach na kwotę blisko 5 mln zł.

Z propozycją wprowadzenia budżetu obywatelskiego w Sopocie wyszła grupa mieszkańców, a stało się to możliwe dopiero po ostatnich wyborach samorządowych, gdy zmienił się skład rady miasta. Potrzebna jest do tego bowiem dobra wola ze strony prezydenta i radnych. Prezydent opierał się długo, jednak radni podjęli decyzję, by spróbować, i ostatecznie prezydent również włączył się w projekt.

Podstawą budżetu obywatelskiego jest wiara, że mieszkańcy będą podejmowali rozsądne decyzje, i uznanie ich

prawa do decydowania o własnych pieniądzach. Z drugą kwestią jest trochę tak jak z prawem kobiet do głosowania. Dziś wydaje się nam ono oczywiste, jednak jego wcielenie w życie wymagało od sufrażystek sporo wysiłku. Podobnie dziś wielu radnych uważa, że jedynie oni w swej mądrości są w stanie podejmować decyzje o wydatkach budżetowych. Na szczęście jednak nie wszyscy tak sądzą. Wprowadzanie budżetu obywatelskiego nie jest łatwe, gdyż oznacza, że radni i prezydent muszą rozstać się z częścią władzy. W Sopocie mieszkańcy mieli zdecydować jedynie o 1 procencie wszystkich wydatków, a i tak niektórych radnych bardzo to bolało.

Głosowanie wyszło jednak dobrze i wiele obaw się rozwiało, zwłaszcza że na pierwszym miejscu listy z wynikami głosowania znalazło się ustawienie dodatkowych pojemników do segregacji odpadów, a na drugim miejscu dofinansowanie schroniska dla zwierząt, które od lat boryka się z brakiem pieniędzy na bieżącą działalność. Przepadł natomiast projekt wizerunkowy – budowa Muzeum Sztuki Nowoczesnej, którego koszt oszacowano na ok. 40 mln zł. Wyniki głosowania pokazują, że mieszkańcom zależało w pierwszej kolejności na sprawach zupełnie zwyczajnych, jak remont schodów czy chodników. Mamy nadzieję, że w następnych latach pod głosowanie trafią także projekty społeczne i edukacyjne, dzięki czemu budżet obywatelski nie będzie dotyczył w większości inwestycji w infrastrukturę.

Dzięki zaangażowaniu mieszkańców w ustalanie, na co przeznaczyć pieniądze, można podejmować decyzje o wydatkach w przejrzysty i demokratyczny sposób. Do tego jednak, by można było wspierać w ten sposób zrównoważony rozwój, warto, aby budżet obywatelski oznaczał nie tylko głosowanie mieszkańców, lecz także dyskusję na temat tego, co warto sfinansować i na czym polega zrównoważony rozwój miasta. Podstawą demokracji powinna więc być deliberacja.

To, że mieszkańcy będą mieli okazję się spotykać, powinno sprawić, że zaczną między nimi powstawać więzi, będą bowiem mieli wspólną sprawę i pojawi się poczucie bycia członkiem lokalnej społeczności. Tak samo bowiem, jak sensowne wydawanie pieniędzy, ważny jest aspekt społeczny budżetu obywatelskiego. Do tego właśnie potrzebne jest Forum Mieszkańców, dzięki któremu mieszkańcy mogą się spotkać. Dziś takiej okazji nie ma. Mieszkańcy nie mają jak i gdzie się spotkać, by porozmawiać o sprawach miasta. Forum powinno więc być wydarzeniem regularnym. Mogą działać grupy tematyczne, które będą gromadzić mieszkańców o wspólnych zainteresowaniach.

Czy warto zapisać budżet obywatelski w ustawie? Z jednej strony to dobrze, gdy jest on wprowadzany na zasadach „kulturowych”, czyli nie dlatego, że tak stanowi prawo, lecz dlatego, że radni i prezydent mają zaufanie do demokracji i chcą współpracować z mieszkańcami. Ta opcja jest

zdecydowanie najlepsza. Pytanie jednak, w ilu miastach w Polsce może tak to działać. W dziesięciu? W dwudziestu? A przecież jest ich ponad dziewięćset. Co z tymi miastami, których mieszkańcy nie mają na tyle determinacji, by przekonać burmistrza lub prezydenta, by wprowadzili budżet obywatelski?

Mogą w tym pomóc zapisy ustawowe, dwojakiego rodzaju. Można bowiem zapisać, np. w ustawie o finansach publicznych, możliwość wyznaczenia przez radę miasta kwoty, o której decydowaliby sami mieszkańcy. W tym wariantcie ustawa jedynie dopuszcza taką możliwość i daje odpowiedź dla radnych, a dla mieszkańców jest gwarancją, że gdy zagłosują, ich zdanie będzie wiążące. Drugie rozwiązanie polega natomiast na obowiązkowym wyznaczeniu kwoty na budżet obywatelski, nie mniejszej niż ustalony procent wydatków budżetowych, np. 5 procent. Plusem takiego rozwiązania jest to, że aktywizuje ono mieszkańców w skali całego kraju i jest wybawieniem dla mieszkańców tych miast, w których nie można liczyć na to, że prezydenci i radni zachwycą się demokracją sami z siebie.

W pełni dowolne powinno być natomiast ustalanie sposobu przeprowadzania budżetu obywatelskiego, by można go było dostosować do specyfiki danego miasta. Wiąże się z tym, co prawda, ryzyko, że nie wszędzie budżet obywatelski będzie wówczas dobrze działał. Z wprowadzeniem

takiego zapisu ustawowego powinno iść zatem w parze promowanie dobrych praktyk, by prezydenci i radni wiedzieli, jak sobie poradzić z tą kwestią.

## REFERENDA LOKALNE

Dla mieszkańców najatrakcyjniejsze są te narzędzia, które pozwalają na podjęcie wiążącej decyzji. Podstawowe znaczenie ma tu zatem referendum lokalne, bo można z niego skorzystać zarówno przy podejmowaniu rozstrzygnięć w dowolnych sprawach ważnych dla lokalnej społeczności, jak i przy odwołaniu burmistrza, prezydenta czy rady miasta. To pierwsze referendum jest dziś rzadko stosowane, zwłaszcza w dużych miastach, gdzie do ogłoszenia go należy zebrać nawet kilkadziesiąt tysięcy podpisów, co może być barierą nie do pokonania dla małej grupy inicjatorów referendum, nawet gdy temat referendum jest ważny dla większości mieszkańców. Wymóg zebrania określonej liczby podpisów jest jak najbardziej potrzebny, by nie nadużywać referendum, powinien być jednak ustanowiony na takim poziomie, by nie blokował aktywności mieszkańców.

Aby ułatwić mieszkańcom korzystanie z referendum lokalnego, liczba podpisów wymagana do jego ogłoszenia powinna być uzależniona od wielkości miasta. Ustalenie



jednego progu na poziomie 10 procent dla wszystkich gmin w Polsce jest niesprawiedliwe, o ile bowiem w małym mieście można bez problemu zebrać podpisy od 10 procent wszystkich osób uprawnionych do głosowania, bo może być ich 500 czy 1000, to już w mieście wielkości Gdańska czy Wrocławia może to być nie lada wyzwaniem. W Gdańsku potrzebnych jest ponad 36 tys. podpisów, a we Wrocławiu ponad 49 tys. Słyszając o takiej liczbie podpisów, mieszkańcy mogą stwierdzić, że po prostu im się nie chce lub że nie dadzą rady zebrać tylu podpisów ciągu w 60 dni. Czy ten czas nie może być dłuższy? Oczywiście, że może. Nie ma żadnych przeciwwskazań, by ten czas wydłużyć, nawet do pół roku.

Niektórzy uważają, że nie zrobimy z Polski drugiej Szwajcarii. Dlaczego nie? Jeżeli prawo jest stanowione tak, że przepisy blokują rozwój społeczeństwa obywatelskiego i celowo utrudniają aktywność mieszkańców, to rzeczywiście może być z tym problem. Jeżeli jednak ustawy otworzą możliwość, by mieszkańcy brali sprawy w swoje ręce, wówczas jest wysoce prawdopodobne, że zaczną to robić i z czasem aktywność i świadomość obywatelska będą stopniowo rosły. Odpowiednie ramy prawne są do tego niezbędne.

W przypadku referendum lokalnego istotny jest także drugi próg: frekwencji. By wynik referendum został uznany za ważny (w sprawach innych niż odwołanie organu gminy),

wymagane jest, by w referendum wzięło udział co najmniej 30 procent mieszkańców. Znow – o ile w małych miejscowościach jest to realne, to przeprowadzenie w dużym mieście referendum na temat wyglądu placu w jednej z dzielnic może w ogóle nie być interesujące dla mieszkańców pozostałych dzielnic. Nie pójdą głosować, przez co wynik całego referendum będzie nieważny. Dobrym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie referendum w skali dzielnicy. Czy jednak próg 30 procent jest konieczny? Nie. W Szwajcarii w ogóle go nie ma. Zniesienie progu powinno mieć efekt mobilizujący dla mieszkańców, gdyż od początku wiadomo, że wynik referendum będzie ważny. Warto więc wziąć w nim udział, bo inaczej decyzję podejmą inni. Nawet jeżeli decyzję ostatecznie mała grupa mieszkańców, to przecież wszyscy mieli prawo wziąć udział w głosowaniu, a skoro tego nie zrobili, to znaczy, że pozostawili podjęcie decyzji innym.

Aby przeprowadzanie referendum miało sens, kluczowe jest dodanie do nich elementu deliberacji, by mieszkańcy mogli głosować świadomie. Przed dniem referendum powinny więc odbywać się debaty, ponadto dla mieszkańców powinny być przygotowane materiały informacyjne na jego temat, np. rozsyłane do wszystkich gospodarstw domowych. Ciekawym pomysłem jest tu „Citizens’ Initiative Review” ze stanu Oregon w USA: grupa losowo wybranych mieszkańców stanu, dobranych tak, by odzwierciedlać jego strukturę

demograficzną, przygotowuje krótkie rekomendacje dla wyborców, podając argumenty za lub przeciw przyjęciu propozycji, która została poddana pod referendum. Chodzi o to, by niezależna grupa mieszkańców zweryfikowała, przy wsparciu ekspertów, twierdzenia, które padają ze strony zwolenników i przeciwników w danej sprawie.

Tym, co koniecznie powinno zostać poprawione w polskim prawie, jest wprowadzenie możliwości przyjmowania aktów prawnych w referendum lokalnym. Dziś mieszkańcy nie mogą sami wprowadzić zmian w prawie lokalnym, a powinni móc to robić.

Co natomiast z referendum odwoławczym? Czy powinny tu obowiązywać jakieś szczególne obostrzenia? Uzasadniony wydaje się dosyć wysoki limit podpisów wymagany do jego ogłoszenia oraz zastrzeżenie, że referendum odwoławcze nie może być przeprowadzone wcześniej niż rok po wyborach. Zdarzało się bowiem, że podpisy pod referendum odwoławczym zaczynano zbierać zaraz po wyborach, a to rzeczywiście nie ma sensu. Punkt wyjścia powinien być jednak taki, że mieszkańcy mogą odwołać swojego pracownika – burmistrza lub prezydenta – oraz radę miasta w dowolnym momencie. Czy powinien tu obowiązywać jakiś wysoki próg frekwencji? Niekoniecznie. W referendum odwoławczym mogą przecież wziąć udział zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy odwoływanego prezydenta, i jeżeli liczba zwolenników nadal

przeważa, wówczas ich głosami pozostanie on na stanowisku. Całkowitym nieporozumieniem jest natomiast propozycja takiego podniesienia progu frekwencji, by liczba głosujących była nie mniejsza niż w wyborach. Nie ma to żadnego uzasadnienia, poza chęcią burmistrzów i prezydentów do trwania na stanowiskach. Taki próg może bowiem oznaczać, że wszystkie referenda odwoławcze będą nieważne. Przy bardzo wysokim progu frekwencji odwoływanemu burmistrzowi lub prezydentowi miasta może się bowiem zacząć opłacać nie tyle zachęcać swoich zwolenników do poparcia go, lecz do pozostania w domu, by tym sposobem unieważnić wynik referendum i pozostać na stanowisku. Warto więc rozważyć, również w tym przypadku, zniesienie progu frekwencji.

## KONSULTACJE SPOŁECZNE

Choć wynik konsultacji społecznych prawnie nie jest wiążący, czasem mogą one być lepszym sposobem na angażowanie mieszkańców w sprawy miasta niż tradycyjne referendum, o ile radni i prezydent wyrażają gotowość do uszanowania głosu obywateli. Jest wiele rodzajów konsultacji: może to być zebranie na email opinii od mieszkańców na temat nowego projektu parku; może to być wysłuchanie publiczne,

gdy mieszkańcy osobiście wyrażają te opinie; może być to również planowanie partycypacyjne, czyli cały długi proces, którego celem jest zaprojektowanie parku przy udziale mieszkańców i ekspertów. Jest znaczna różnica pomiędzy konsultacjami społecznymi, które polegają na wysłuchaniu opinii mieszkańców, a wyrażeniem przez mieszkańców wspólnego stanowiska lub zakończeniem konsultacji głosowaniem. O ile w przypadku tych pierwszych prezydent lub radni otrzymują np. kilkanaście lub kilkadziesiąt rozbieżnych opinii, to efektem tych drugich jest konkretny wynik – zgoda na nową inwestycję lub dopracowany projekt parku. I choć od strony prawnej radni czy prezydent nie mają obowiązku, by zastosować się do wyniku konsultacji, to niektórzy z nich uważają, że ich rolą, jako przedstawicieli mieszkańców, jest realizować ich wolę.

Zasady konsultacji społecznych mogą być określone w regulaminie konsultacji społecznych, który uchwała rada miasta. Jego celem powinno być zagwarantowanie podstaw do przeprowadzania rzetelnych konsultacji, w tym prawa mieszkańców do wnioskowania o przeprowadzenie konsultacji po zebraniu odpowiedniej liczby podpisów. Sopocka Inicjatywa Rozwojowa przedstawiła w Sopocie w opracowanym przez siebie projekcie regulaminu konsultacji społecznych propozycję, by podstawowa liczba podpisów pod wnioskiem o przeprowadzenie konsultacji wynosiła jedynie 100.

Wniosek mieszkańców byłby kierowany do prezydenta, który rozpatrywałby go w ciągu 14 dni, zasięgając opinii radnych odnośnie do terminu i miejsca. Gdyby prezydent uznał, że nie warto przeprowadzać konsultacji na temat zaproponowany przez mieszkańców, wówczas wniosek o ich przeprowadzenie miałby trafić na najbliższą sesję rady miasta i rada mogłaby podjąć w tej sprawie rozstrzygającą decyzję. Z jednym wyjątkiem – zabezpieczeniem dla mieszkańców jest zapis, że jeżeli pod wnioskiem o przeprowadzenie konsultacji podpisze się co najmniej 250 osób, wówczas ich zorganizowanie jest obowiązkowe.

Regulamin konsultacji społecznych jest zbędny, gdy nasi przedstawiciele przejawiają dobrą wolę, by poważnie rozmawiać z mieszkańcami. Gdy jednak dobrej woli brakuje, wówczas przydatne jest ustalenie najważniejszych reguł, by umożliwić prawidłowe przeprowadzanie konsultacji. Jedną z głównych zasad proponowanych w Sopocie jest przygotowywanie materiałów informacyjnych dla mieszkańców przez wszystkie zainteresowane strony. Gdy tematem konsultacji jest park, mogą to być osoby zainteresowane zarówno jego rewitalizacją, jak i jego zabudową. Każda ze stron powinna mieć prawo do przedstawienia swojego stanowiska – w internecie lub w materiałach przesyłanych do mieszkańców. Podobnie przy powoływaniu ekspertów powinno się odzwierciedlić stanowiska wszystkich zainteresowanych

stron, w tym mieszkańców, co jest dla nich dodatkowym zabezpieczeniem, by mogli wysłuchać niezależnych opinii.

By uznać wynik konsultacji za reprezentatywny, istotne jest dobre poinformowanie mieszkańców, że są one planowane. Regulamin może więc określać, że np. kampania informacyjna zaczyna się co najmniej dwa tygodnie przed rozpoczęciem konsultacji, oraz ustalać „pakiet minimum” odnośnie do tego, co powinno zostać zrobione, by dotrzeć z zaproszeniem do mieszkańców: rozwiesić plakaty, roznieść ulotki, zamieścić informacje na stronie internetowej, wysłać newsletter i informację prasową do mediów itp. Skutecznym sposobem na poinformowanie mieszkańców jest rozesłanie ulotek bezpośrednio do gospodarstw domowych – w mniejszych miastach koszt ten nie musi być duży. Jeżeli dopełniono starań, by poinformować mieszkańców o konsultacjach, wówczas można przyjąć, że przyszli na nie ci, którzy byli zainteresowani tematem, natomiast nieobecni pozostawiają decyzję innym.

Celem dobrze prowadzonych konsultacji społecznych powinno być umożliwienie mieszkańcom podjęcia świadomej decyzji, w oparciu o możliwie najpełniejszą wiedzę. Podstawową formą konsultacji powinna być debata publiczna, która ma umożliwić mieszkańcom wymianę poglądów. Nie chodzi tu więc o sondę w internecie, w której zaznacza się podane opcje, nie do końca wiedząc, co się wiąże z ich wyborem.

Internet jest świetnym narzędziem do informowania mieszkańców o spotkaniach czy do zamieszczania materiałów dodatkowych. Można go również wykorzystać do transmitowania spotkań, by osoby, które nie mają czasu, by brać w nich udział, mogły się zorientować w temacie. Jednak konsultacje społeczne nie powinny się sprowadzać do wypełnienia ankiety w internecie. W konsultacjach społecznych, podobnie jak w budżecie obywatelskim, ważny jest aspekt społeczny – stworzenie mieszkańcom okazji do dyskusji, podczas której niektórzy być może zmienią zdanie na dany temat. Głosowanie przez internet, które może wydawać się nowoczesne, nie zapewnia elementu deliberacji, a to właśnie ona jest potrzebna do podejmowania świadomych decyzji.

### SILNA RADA CZY SILNY PREZYDENT?

Choć bezpośredni udział mieszkańców jest pożądanym dla zrównoważonego rozwoju miast, nie jest praktyczne, aby mieszkańcy sami zajmowali się wszystkimi sprawami. Jest wiele kwestii, którymi na co dzień powinni się zajmować wybierani przez nas przedstawiciele, z zastrzeżeniem jednak, że mieszkańcy, jako suweren, mogą w dowolnym momencie przejąć inicjatywę i osobiście włączyć się w podejmowanie decyzji.



Dla mieszkańców istotne jest, aby miasto było sprawnie zarządzane oraz by rada i urząd miasta funkcjonowały efektywnie. Czy oznacza to jednak, że najlepszym modelem zarządzania będzie jedynowładztwo prezydenta? Jednoosobowe podejmowanie decyzji pozwala w pewnych sytuacjach podjąć je szybko, bez wielogodzinnych dyskusji na spotkaniach komisji czy rady. Czy jednak oznacza to jednocześnie, że decyzje te będą trafne i korzystne dla mieszkańców?

Podstawową rolą prezydentów miast jest dziś, zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, wykonywanie uchwał przyjętych przez radę. Pozycja rady została jednak tak pomyślana, że w wielu sprawach może ona być pozbawiona kompetencji merytorycznych. Klasycznym przykładem jest komisja ds. architektury i urbanistyki, w której nie ma żadnego architekta czy urbanisty. Kompetencje merytoryczne mogą być natomiast po stronie prezydenta, dzięki temu, że zatrudnia on urzędników, którzy są specjalistami w swojej dziedzinie i służą mu pomocą. Konsekwencją jest kreowanie polityki miejskiej w znacznej mierze przez prezydentów i sprowadzenie roli rady miasta do głosowania za lub przeciw.

Istotnym problemem w funkcjonowaniu rady miasta jest także to, że radni zajmują się sprawami miasta po pracy i mogą po prostu nie mieć czasu na zastanawianie się nad projektami uchwał lub wychodzenie z własną inicjatywą. Zdarza się, że radni przychodzą na spotkania komisji

zmęczeni i marzą, by pójść do domu, zjeść obiad i odpocząć. Ma to, rzecz jasna, wpływ na jakość podejmowanych decyzji.

Jakie jest wyjście z tej sytuacji? Kwestię braku czasu można rozwiązać, zatrudniając radnych w pełnym wymiarze godzin. Wówczas rada może być mniej liczna; w mieście takim jak Sopot, które ma ok. 37 tysięcy mieszkańców, wystarczyłoby od 5 do 7 radnych. Plusem takiego rozwiązania jest to, że wszyscy radni uczestniczyliby w spotkaniach wszystkich komisji. Dziś bowiem radny, który nie brał udziału w dyskusji w komisji, może mieć bardzo niewielką wiedzę na temat projektu uchwały głosowanej na sesji. Z kolei wsparciem merytorycznym dla rady powinni być urzędnicy, bo radny naprawdę nie musi znać się na wszystkim. Aby radni mogli mieć do urzędników zaufanie, to oni, a nie prezydent, powinni zatrudniać naczelników wydziałów. Jest to znaczna zmiana w sposobie funkcjonowania urzędu miasta, a to jeszcze nie wszystko.

Obecna idea działania rady polega na tym, że jest ona organem stanowiącym, który jedynie podejmuje decyzje w sprawach miasta, natomiast ich wykonanie – np. organizowanie przetargów czy bieżący nadzór nad inwestycjami – pozostawia prezydentowi. Jeżeli jednak chcemy, by relacje pomiędzy organem wykonawczym a organem stanowiącym układały się dobrze, wówczas to rada powinna móc zatrudnić osobę na stanowisko wykonawcze. I wcale nie musi to

być burmistrz lub prezydent; wystarczy urzędnik, np. naczelnik wydziału ds. inwestycji, wykonujący zadania, które dziś są w kompetencjach prezydenta. Podobne rozwiązanie funkcjonuje z powodzeniem w niektórych stanach USA, gdzie rolę organu wykonawczego pełni zatrudniany przez radę *city manager*. Tego typu funkcja nie powinna jednak wiązać się z kompetencjami decyzyjnymi – te powinny pozostać w rękach rady, gdyż to ona, a nie urzędnicy, pochodzi z wyboru mieszkańców.

Czy nie prościej byłoby zwiększyć kompetencje prezydenta? Nie, ponieważ wówczas pojawia się problem jednoosobowego podejmowania decyzji. Warto również zwrócić uwagę, że prezydent podejmuje decyzje w zaciszu gabinetu, natomiast rada dyskutuje publicznie, a mieszkańcy mają prawo wstępu na sesje rady i na komisje. Czy można natomiast wejść do gabinetu prezydenta, gdy odbywa się w nim narada na temat np. nowych wieżowców w śródmieściu? Nie. Wzmacnianie pozycji prezydenta będzie się zatem wiązało z ograniczeniem jawności podejmowania decyzji.

Podejmowanie decyzji przez radę nie oznacza, że odpowiedzialność radnych się rozmywa. Wszystkie głosowania powinny być imienne i publikowane w internecie. Mieszkańcy będą więc mogli sprawdzić, jak który radny głosował w danej sprawie, i stosownie do tego udzielić mu lub nie udzielić poparcia w następnych wyborach.

Z kolei w małych miastach, które mają skromny budżet, można utrzymać obecną liczbę radnych, a nawet ją zwiększyć, zakładając, że radni nadal będą zajmować się sprawami miasta po pracy. Robiliby to jednak społecznie, bez jakiegokolwiek diety. Chodzi o to, by do rady kandydowali tylko ci, którym zależy na losie lokalnej społeczności, a nie zainteresowani korzyściami finansowymi.

### ORDYNACJA PRZYJAZNA DLA MIESZKAŃCÓW

Jeżeli zależy nam, aby radni byli niezależni i głosowali, kierując się interesem mieszkańców zamiast interesem swoich partii czy komitetów wyborczych, niezbędną jest także zmiana sposobu ich wybierania. Dziś kandydat do rady miasta musi znaleźć się na liście wyborczej jednego z komitetów wyborczych. Organizacje kobiece zabiegają, by na listach wyborczych było po równo kobiet i mężczyzn oraz by panie otrzymywały jak najlepsze miejsca na tych listach, co nie zawsze się udaje. W kwestii równości kobiet i mężczyzn pomocny będzie jednak nie parytet lub naprzemienne umieszczanie kobiet i mężczyzn, lecz zniesienie list w ogóle.

Dlaczego nie miałyby być tak, że można kandydować indywidualnie i jeżeli ktoś chce zostać radnym, to po prostu

zgłasza swoją kandydaturę? Parytety nie są wówczas potrzebne, bowiem każdy chętny do kandydowania – kobieta czy mężczyzna – po prostu ogłasza swój start w wyborach. Rozwiązaniem nie są tu jednak okręgi jednomandatowe z głosowaniem większościowym, czyli takie, jak dziś w wyborach do Senatu, gdyż wiąże się z nimi mnóstwo problemów. Mandat w takim systemie wyborczym może zdobyć osoba, która cieszy się znikomym poparciem, jednak otrzymała największą liczbę głosów. Ta największa liczba może bowiem wynosić 20 procent lub 30 procent głosów, co oznacza, że zdecydowana większość wyborców oddała głos na innych kandydatów. To tak, jak gdyby w wyborach na prezydenta Polski nie przeprowadzać drugiej tury, lecz uznać, że wygrywa je ten, kto w pierwszej turze uzyskał najwięcej głosów.

Z wprowadzeniem okręgów jednomandatowych wiąże się również znaczne zawężenie możliwości wyboru kandydatów, bowiem na karcie do głosowania znajdują się jedynie kandydaci z danego okręgu. Nasz kandydat lub kandydatka może się więc znaleźć w innym okręgu i nie będziemy mieli możliwości na niego lub na nią zagłosować.

Okręgi jednomandatowe oznaczają ponadto, że radni nie są odpowiedzialni przed mieszkańcami całego miasta, lecz wyłącznie przed mieszkańcami ze swojego okręgu. Może to prowadzić do sytuacji, w której radni będą dbać w pierwszej

kolejności o sprawy swojego okręgu – gdyż tam są ich wyborcy – a sprawy mieszkańców z innych rejonów miasta będą traktować drugoplanowo. Jeżeli jednak radni mają być odpowiedzialni przed wszystkimi mieszkańcami, wówczas powinien być tylko jeden okręg wyborczy, obejmujący całe miasto. Wówczas mieszkańcy mają możliwość oceny w wyborach wszystkich radnych, a nie jedynie tych, którzy kandydują w ich okręgu.

Jak natomiast głosować? Czy można głosować inaczej niż stawiając jeden krzyżyk? Można głosować preferencyjnie, co oznacza, że możemy uszeregować kandydatów w kolejności naszych preferencji, stawiając „1” przy nazwisku osoby, którą widzielibyśmy w radzie w pierwszej kolejności, „2” przy nazwisku naszej drugiej opcji itd. (można zaznaczyć kilku kandydatów lub wszystkich). Tak wybiera się dziś radnych m.in. w Irlandii i Szkocji. Jest wiele metod przeliczania później głosów na mandaty, jednak podstawową zaletą tego sposobu głosowania jest to, że można głosować szczerze, nie martwiąc się, że nasz głos może się zmarnować. Głosuje się na osobę, nie na komitet wyborczy ze wskazaniem kandydata, a ponadto można w ten sposób precyzyjnie wybrać radę, która autentycznie cieszy się największym poparciem mieszkańców.

## MIASTO ZDECENTRALIZOWANE

Gdańsk, Wrocław, Kraków, Poznań czy nawet Koszalin są za duże, by ich mieszkańcy tworzyli lokalne społeczności. Z jednego końca Gdańska na drugi jest ponad 20 km w linii prostej i ma on ponad 430 tys. mieszkańców. Wspólnota samorządowa, aby rzeczywiście decydować o swoich sprawach, powinna dysponować skalą, która umożliwi powstanie lokalnej społeczności. O ludzkiej skali możemy mówić wówczas, gdy wszyscy mieszkańcy znają się przynajmniej z widzenia. Będzie ich więc naprawdę niewielu. Architekt Christopher Alexander uważa natomiast, że lokalna społeczność miejska powinna liczyć od 5 do 10 tys. osób. Myślę, że wiele zależy od miejsca: inaczej będzie rejonach, gdzie stoją bloki, a inaczej na luźno zabudowanych przedmieściach. W ustalaniu granic lokalnej społeczności chodzi także o to, by na jej terenie znajdowały się podstawowe instytucje, takie jak szkoły czy przedszkola, a także, by było o czym decydować. Może więc okazać się, że optymalna skala dla gminy będzie nieco większa, a okazją do spotkań w mniejszej skali będzie budżet obywatelski z podziałem na rejony.

Dlaczego jednak w ogóle zmniejszać skalę? Czy całe miasto nie może być zarządzane centralnie? Na przykładzie Gdańska widać, jak wiele jest mankamentów takiego podejścia. W niektórych dzielnicach Gdańska na inwestycje brakuje środków,

gdyż są one wydawane na projekty typu stadion czy tunel pod Martwą Wisłą. Czy są one ważniejsze niż rewitalizacja zaniedbanych dzielnic albo niż środki na edukację i opiekę zdrowotną? Dlaczego nie zapytać o to samych mieszkańców?

Kłopoty pojawiają się także przy uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jest bowiem w Gdańsku wiele miejsc, w których sprawie radni przyjmują plany, a żaden z nich tam nie mieszka. W tak dużym mieście odpowiedzialność radnych się rozmywa. Co innego, gdyby radni wychodząc z domu, spotykali w sklepie lub na przystanku autobusowym mieszkańców dopytujących się, dlaczego głosowali tak, a nie inaczej. Brakuje więc kontroli społecznej nad działaniem rady, a prezydent bywa w ogóle niedostępny.

Zmniejszenie skali pozwala natomiast mieszkańcom na realny wpływ na to, co dzieje się w ich okolicy. Czy oznacza to jednak, że miasto należy podzielić na małe gminy, z których każda będzie miała swój urząd miasta? Niezupełnie. Wystarczy, że dzielnice dużych miast otrzymają uprawnienia takie jak gminy – własny budżet, możliwość uchwalania planów miejscowych, stanowienie lokalnego prawa itd. Nie jest konieczne, by każda gmina miała własny wydział obywatelski, w którym wydaje się dowody osobiste lub prawa jazdy. Część funkcji urzędniczych można dzielić, by obniżyć koszty funkcjonowania, a w samej dzielnicy zatrudniać



jedynie tych urzędników, którzy są najbardziej potrzebni. Nie oznacza to także, że każda dzielnica skupia się wówczas na swoich lokalnych sprawach, a projekty dotyczące całego obszaru miejskiego idą w zapomnienie. Przedstawiciele dzielnic mogą się spotykać, by rozmawiać o propozycjach wspólnych inwestycji, które tak czy inaczej powinny być weryfikowane przez mieszkańców w budżecie obywatelskim.

Być może znaczne zwiększenie kompetencji rad dzielnic wyda się niektórym niemożliwe do wykonania. Spójrzmy jednak na Trójmiasto jako na duży obszar miejski, który ma mniej więcej tylu mieszkańców, co Kraków. Zarówno Gdańsk, jak i Gdynia mają rady dzielnic, które są jedynie jednostkami pomocniczymi, o bardzo ograniczonych kompetencjach. Pośrodku tego obszaru leży jednak Sopot, który jest nie tylko gminą, lecz i miastem na prawach powiatu. A jednocześnie dzielnica Gdańska Chełm ma więcej mieszkańców niż cały Sopot. Czy Chełm, Oliwa, Wrzeszcz Dolny i Górny nie mogłyby być odrębnymi gminami? Oczywiście, że mogłyby. Tak samo jak odrębną gminą jest Sopot, który kiedyś należał do Wolnego Miasta Gdańskiego. Oliwa przez stulecia była odrębną miejscowością. Dlaczego nie mogłaby być nią znowu? Mogłaby być także „dzielnicą”, wchodzącą w skład większego obszaru miejskiego – Gdańska – jednak z prawami takimi jak gmina, niezależna w podejmowaniu decyzji odnośnie do jej mieszkańców.



Andreas Billert

---

Miasta w post-  
industrialnej  
Europie  
i w kleszczach  
polskiej  
transformacji



# EUROPA

## MIASTO MIĘDZY SPOŁECZEŃSTWEM, POLITYKĄ I RYNKIEM

Rozwój miasta w systemie kapitalistycznym jest wynikiem działania w jego przestrzeni trzech czynników: społeczeństwa, rynku i polityki/administracji. Reprezentują one różne zbiory kompetencji i interesów. Podmioty rynku wypracowują sobie kompetencje w zakresie potrzeb społecznych, ale podporządkowują ją podstawowemu celowi swych działań, jakim jest osiągnięcie maksymalnych korzyści ekonomicznych.

Podmioty społeczne reprezentują przede wszystkim zapotrzebowanie na swój rozwój społeczno-gospodarczy. Należy uznać te zapotrzebowania za obiektywne, co nie znaczy, że zbieżne czy identyczne dla wszystkich podmiotów. Podmioty społeczne reprezentują najwyższą formę kompetencji w zakresie swych potrzeb społecznych i gospodarczych.

Z kolei kompetencje polityki/administracji służą realizacji rozwoju społeczno-gospodarczego, który potrafi optymalnie zaspokoić potrzeby społeczne oraz stworzyć stosowne warunki dla takiego funkcjonowania rynku, aby mógł on stać się motorem realizacji rozwoju gospodarczego i – uzyskując z tego określone korzyści – równocześnie optymalnie zaspakając potrzeby społeczne. Niezbędną kompetencją polityki i administracji w tym zakresie jest umiejętność wyważania interesów rynku oraz potrzeb społecznych. Dla realizacji tych celów niezbędne jest formułowanie polityk, a w nich założeń i celów rozwoju miasta. Zadaniem polityki jest też dostarczanie administracji stosownych instrumentów dla ich wdrażania.

## MIASTO KAPITALISTYCZNE OSTATNICH 200 LAT

Nie oznacza to jednak, że w każdym okresie rozwoju miast wszystkie trzy czynniki działały w identyczny sposób. Od końca XVIII wieku, czyli od rozwoju uprzemysłowienia, miasto europejskie przechodziło trzy istotne fazy rozwoju, w ramach których zmieniały się zarówno jego uwarunkowania polityczne, jak i społeczne i gospodarcze. Zmieniały się też sposoby funkcjonowania wspomnianych trzech czynników. W wymienionym okresie możemy

zaobserwować trzy główne fazy rozwoju miast europejskich, realizowane w sytuacji zmieniających się form kapitalistycznej produkcji oraz zmieniających się systemów realizowania demokracji:

- ✓ miasto industrialne epoki historyzmu
- ✓ miasto industrialne epoki modernizmu
- ✓ miasto postindustrialne.

Powyższy podział ma oczywiście charakter modelowy, oparty przede wszystkim na wyróżnieniu w poszczególnych fazach odmiennych „utopii urbanistyczno-architektonicznych”, odmiennego zapotrzebowania społecznego i uwarunkowań gospodarczych oraz systemowo-politycznych, jak i odmiennego funkcjonowania struktur administracji publicznej. Zarówno rozwój gospodarki kapitalistycznej (rynkowej), jak i form parlamentaryzmu przebiegał też rozmaicie w różnych krajach europejskich i rozprzestrzeniał się dyfuzyjnie po kontynencie europejskim przez cały XIX wiek. Dotyczyło to w równym stopniu modeli urbanistycznych i architektonicznych miast, jak i polityki miejskiej.

## MIASTO INDUSTRIALNE EPOKI HISTORYZMU

„Utopia urbanistyczno-architektoniczna” miasta industrialnego epoki historyzmu była hipotezą opartą o historyczną retrospekcję w zakresie form urbanistycznych i architektonicznych. Znajdowało to swój wyraz zarówno w odwołaniu się urbanistyki tego czasu do rozwiązań barokowych, do integracji w przestrzeń miasta tradycji dworskich parków barokowych i romantycznych dla realizacji publicznych założeń parkowych, w kontynuacji średniowiecznego systemu podziałów miasta na kwartały i działki, a przede wszystkim w odziewaniu architektury w historyczne kostiumy stylistyczne. Mieszkaństwo europejskie przechodziło w ramach państw narodowych proces niezwykle dynamicznego rozwoju gospodarczego, budując równocześnie swą tożsamość opartą o historię narodu. Przeglądało się w historyzującej urbanistyce i architekturze, postrzegając siebie jako naród zrodzony w procesie historycznym i dostrzegający w historyczno-stylistycznym kostiumie miast symbol swej tożsamości. Styl historyczny ujawniał nie tylko samą sekwencję historii, ale równocześnie jej sens jako historii kultury narodowej, ściśle związanej z tradycją europejską i jej wspólnymi korzeniami. Jednocześnie miasta tej epoki były przestrzenią nowych rozwiązań technicznych i cywilizacyjnych. Powstawały nowe systemy budowlano-konstrukcyjne. Realizowano

i rozwijano nowoczesną infrastrukturę miejską. Kostium historyczny skrywał nowoczesną technikę. W ten sposób „utopia urbanistyczno-architektoniczna” miasta historyzmu była zewnątrznie utopią miasta pięknego i wzniosłego, zaś w swym wnętrzu skrywała nieprzerwany rozwój techniki. Zdobiące przestrzeń miasta dominanty budynków publicznych – administracji, kultury, sztuki, oświaty, służby zdrowia, opieki socjalnej i wojska – przekazują jeszcze inny wymiar miast. Demonstrują wizję „narodowego miasta obywatelskiego” – „miasta dobrych rządów” – a równocześnie wszechobecność silnego, paternalistycznego państwa narodowego i jego politycznych i społecznych instytucji.

Pod tymi znaczeniami ukrywało się jednak miasto nierówności społeczno-gospodarczych i politycznych konfliktów – konfliktów między kapitałem i pracą w cieniu dwóch nierozwiązanych i dramatycznie nabrzmiewających problemów: robotniczego i mieszkaniowego. W ten sposób miasto historyzmu, prócz „pęknięcia” wzdłuż linii sztuka/kultura-technika, charakteryzowało się również „pęknięciem” wywołanym napięciami społeczno-gospodarczymi. Było areną masowych demonstracji, strajków i walk ulicznych. Konsekwencją konfliktów klasowych stał się proces emancypacji klasy robotniczej i rozwój różnych form jej politycznej reprezentacji: związków zawodowych, partii socjalistycznych i socjaldemokratycznych. Politycy, ale również podmioty



gospodarcze zostały zmuszone do podejmowania działań sygnalizujących kształtowanie się pierwszych form przyszłego państwa opiekuńczego (ubezpieczenia zdrowotne i rentalne, wspieranie budownictwa spółdzielczego i komunalnego, osiedla robotnicze realizowane przez koncerny przemysłowe). Istotnym elementem miasta historyzmu było wykształcenie się instrumentów planistyczno-prawnych, pozwalających na racjonalną regulację rozwoju funkcji i zabudowy miast. Rozwój tego miasta oznaczał też olbrzymi rozwój kompetencji w zakresie urbanistyki i architektury, techniki i budownictwa, prowadzący do powstania kadry specjalistów w tych dziedzinach.

W sytuacji niebywałego rozwoju techniki i presji konfliktów społeczno-politycznych formuła miasta historyzmu traciła siłę wyrazu i zdolność do budowania tożsamości społecznej. Miasto to zostało pod koniec swego istnienia zidentyfikowane jako miasto „nieracjonalne”, miasto społecznej niesprawiedliwości i wyzysku, a także dramatycznie złych i niehigienicznych warunków mieszkaniowych. Doznawało również wzrastającej presji nowoczesnych systemów transportu. W efekcie industrialne miasto epoki historyzmu zostało uznane przez swych krytyków za „miasto anachroniczne”.

## MIASTO INDUSTRIALNE EPOKI MODERNIZMU

Odpowiedzią na tę krytykę stała się po I wojnie światowej utopia industrialnego miasta modernistycznego, przeżywająca swe apogeum po II wojnie światowej. Nie tylko proponowała ona model racjonalnie kształtowanego „miasta technologicznego” i „miasta higienicznego oraz zdrowego”, a w nim model budynku jako sprawnej i nowoczesnej „maszyny do mieszkania”, ale została także zakorzeniona w nowej umowie społecznej – modelu społecznej gospodarki rynkowej i opiekuńczego państwa dobrobytu. Tworzone w pracowniach urbanistycznych i architektonicznych nowe miasto industrialne stanowiło zjawisko równoległe z nowymi formami produkcji – z modelem „fordowskiej”, racjonalizowanej i masowej produkcji przemysłowej. Podobnie jak ona, również modernistyczne miasto było zestandaryzowaną strukturą przestrzenną z podziałem funkcji i odrębnych specjalizacji obszarów miejskich (centra, obszary przemysłowe, osiedla mieszkaniowe, systemy transportu). Również technologia budownictwa została poddana standaryzacji umożliwiającej tanią, szybką i masową produkcję fabryk, mieszkań i wygodnych tras dla samochodów.

System produkcji „fordowskiej” umożliwił przełom społeczno-gospodarczy, w którego wyniku nastąpił znaczący wzrost zarobków robotniczych i dochodów państwa. Powstała

olbrzymia warstwa średnia, dominująca społeczność powojennych miast Europy Zachodniej, obejmująca zarówno robotników, jak i pracowników administracji oraz wolne zawody. Charakteryzowała się wysoką zdolnością konsumpcji towarów i usług, tworząc masowe społeczeństwo konsumpcyjne. Stało się ono podstawą gospodarki i modelem stylu życia industrialnego miasta modernistycznego. Państwo ze swej strony stało się zdolne nie tylko do realizacji wielkich programów modernizacji miast, ale również do subwencjonowania na szeroką skalę budownictwa mieszkaniowego. Pełne zatrudnienie, a nawet wzrastający brak rąk do pracy w Europie Zachodniej (konieczność uruchomienia masowej imigracji) z jednej, a socjalne programy państwa z drugiej strony stworzyły bezprecedensowy model opiekuńczego państwa powszechnego dobrobytu. Zapotrzebowania mieszkańców miast były w istocie rzeczy mało skomplikowane. Oczekiwano rozwoju nowych lokalizacji przemysłowych (miejsc pracy), wzrostu zasobów mieszkaniowych i możliwości konsumpcyjnych oraz rozbudowy systemów transportu dla rosnącej liczby samochodów. W tym zakresie polityka i administracja wykształciły wysoki poziom kompetencji, pozwalający realizować wspomniany wachlarz zadań (we współpracy z dynamicznym rynkiem) instrumentami redystrybucji środków publicznych i regulacyjnymi instrumentami prawnoprzestrzennymi. Proste i przewidywalne zapotrzebowania społeczne

oraz mało skomplikowane systemy działania rynku przynosiły jasność celów i zadań politycznych. Prowadziły do zgodności interesów społeczno-gospodarczych z interesami rynku, nad czym czuwała sprawna administracja. Pracowały dla niej rzesze specjalistów przekładających na miejską przestrzeń powszechnie akceptowane standardy urbanistyczne i architektoniczne. W tej harmonijnej przestrzeni miasta społeczeństwo nie podnosiło pretensji partycypacyjnych.

Powyższy model państwa, a w nim rozwoju miast, był realizowany w przekonaniu o nieograniczonych możliwościach rozwoju gospodarczego oraz niewyczerpalności źródeł surowców i energii.

### KRES MIASTA-MASZYNY

#### I SPOŁECZEŃSTWA POWSZECHNEGO DOBROBYTU — NARODZINY MIASTA POSTINDUSTRIALNEGO

Model ten, a z nim model modernistycznego miasta industrialnego, począł się załamywać pod koniec lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku. Przyczyną tego stały się radykalne przemiany systemów produkcji oraz nie mniej radykalna restrukturyzacja społeczno-gospodarcza połączona ze wzrostem znaczenia ochrony środowiska. Radykalne zmiany wywołały procesy globalizacji i deindustrializacji gospodarki,

opisywane z reguły jako przejście od gospodarki narodowej do gospodarki globalnej albo od produkcji „fordowskiej” do „postfordowskiej”, opartej o społeczeństwo wiedzy oraz rozwój nowych technologii. Towarzyszyły im przemiany demograficzne, społeczne i kulturowe, w tym również wzrost znaczenia instytucji ponadnarodowych oraz pojawienie się paradygmatu zrównoważonego rozwoju. Kształtujące się nowe społeczeństwo zaczęło dostrzegać w racjonalnym i zstandaryzowanym mieście czynnik destrukcji „miejskości” i wielopoziomowych systemów komunikacji społecznej oraz brak w nim możliwości kształtowania zróżnicowanych stylów życia miejskiego. Otworzyło to nowy etap rozwoju kapitalistycznego miasta – kształtować się rozpoczął model miasta postindustrialnego.

Charakterystyczną cechą miasta postindustrialnego jest brak nowej utopii urbanistyczno-architektonicznej oraz programowych utopii społeczno-gospodarczych. Dla miasta postindustrialnego charakterystyczne zdają się być przede wszystkim wielopoziomowe procesy transformacyjne, których celem nie jest nowy model miasta w tradycyjnym tego słowa znaczeniu, ale uruchamianie procesów adaptacji i restrukturyzacji odziedziczonych przestrzeni miejskich oraz budowania nowych systemów porozumień dla polityk rozwoju miejskiego.

Gospodarka i rynek z natury rzeczy nie mają kompetencji w zakresie kształtowania przestrzeni miejskiej i formułowania

polityk jej rozwoju społeczno-gospodarczego. W przeszłości kompetencje te były przypisane sektorowi publicznemu (polityce i administracji) i realizowane za pomocą instrumentów planowania, redystrybucji środków publicznych i technicznych kompetencji urbanistów i architektów. Globalizacja zaatakowała przestrzeń miasta postindustrialnego zupełnie nowymi modelami inwestycyjnymi, a jej podmioty dysponują nieporównywalnie większymi zasobami finansowymi niż sektor publiczny. Zwiększył się nacisk i siła „politycznego przebicia” silnych podmiotów rynku wobec polityki. Z kolei zapotrzebowania społeczne znacząco się zróżnicowały. Stało się to zarówno w wyniku postindustrialnego rozpadu dotychczasowej warstwy średniej, jak i powstawania nowych rynków pracy, a w nich nowych grup społecznych i zawodowych, m.in. tzw. społeczeństwa kreatywnego. Zmieniły się style życia i preferencje społeczne. Równocześnie w przestrzeni miejskiej pojawiły się liczne grupy wyeliminowane z tradycyjnego rynku pracy, zagrożone bezrobociem i ubóstwem, a w ich wyniku segregacją i marginalizacją społeczno-gospodarczą. Wywołany tym społeczny stres przyczyniał się do pojawienia się konfliktów na tle rasowym i religijnym. Zaktywizowały się także dotychczas marginalizowane grupy społeczne: kobiety, młodzież, subkultury i ruchy alternatywne oraz grupy o odmiennych preferencjach seksualnych – domagające się godnych pozycji i uznania w życiu społeczno-gospodarczym.

Wkrótce okazało się, że w sytuacji wzrastającej presji na miasto globalnego rynku oraz wzrastającej liczby i zróżnicowanych jakości potrzeb społecznych polityka i administracja nie są w stanie ani samodzielnie zarządzać miastami, ani samodzielnie formułować programów rozwoju. Nieprzydatne okazało się również tradycyjne instrumentarium planistyczno-regulacyjne – jak dotychczasowe sposoby redystrybucji środków publicznych.

NOWE ZAŁOŻENIA POLITYKI ROZWOJU MIAST  
I NOWA KOLEKTYWNA KOMPETENCJA  
PODMIOTÓW PLANOWANIA ROZWOJU MIEJSKIEGO

Powyższa sytuacja ujawniła kryzys kompetencji polityki i administracji zarówno w zakresie zarządzania gospodarką, jak i w zakresie identyfikacji potrzeb społeczno-gospodarczych i sposobów ich zaspakajania. Równocześnie w oparciu o krytykę ekologiczną systemu gospodarki industrialnej doszło do sformułowania przez organizacje międzynarodowe (ONZ, Unię Europejską) nowych ramowych założeń, celów i zadań polityki rozwoju (w tym polityki rozwoju miast), skierowanych na realizację zasady zrównoważonego rozwoju. Unia Europejska rozbudowała też systemy finansowego wspierania państw członkowskich, regionów

i miast dla realizacji tego celu. W odniesieniu do miast podstawowym celem nowej polityki stała się ekologiczna reintegracja miast zagrożonych presjami globalnego rynku i fragmentacją społeczno-gospodarczą. W ramach tych założeń politycznych szczególne znaczenie – obok zasady zrównoważonego rozwoju – zyskał model „Miasto Europejskie”, formułujący zarówno aspekty urbanistyczne, jak i polityczne tradycji miasta europejskiego, użyteczne dla budowania założeń rozwoju europejskiego miasta postindustrialnego. Założenia modelu „Miasta Europejskiego” nie formułują więc nowych postulatów przestrzennych, funkcjonalnych czy architektoniczno-budowlanych, ale reinterpretację jego lokalnych tradycji. W sferze społeczno-politycznej wskazuje się na europejską tradycję „miasta obywatelskiego”, jak i na tradycję jego zarządzania przez sektor publiczny.

Założenia „miasta zrównoważonego rozwoju” i „Miasta Europejskiego” formułują w efekcie takie wartości i cele, jak: zachowanie lokalnych tradycji urbanistyczno-architektonicznych miast, priorytet działań reurbanizacyjnych (rewitalizacja), restrukturyzacja, adaptacja, stabilizacja czy konsolidacja obszarów miejskich wobec zabudowy nowych terenów (postulat „miasta zwarte”) i ich ekstensywnego rozwoju, uspokojenie transportu („miasto krótkich dróg”) czy reintegracja społeczno-gospodarcza (walka z segregacją i marginalizacją społeczną, wspieranie emancypacji społecznej



i poczucia tożsamości lokalnej)). Postulują politykę pozyskiwania nowoczesnych potencjałów inwestycyjnych i rozwijania kapitałów ludzkich i społecznych. Miasto rozumie się dzisiaj jako „społeczny podmiot zbiorowy”, a jego planowanie – dotąd rozpatrywane w kategoriach techniczno-prawnych – jako partycypacyjny proces społeczno-polityczny. Od urbanistów oczekuje się kompetencji w zakresie umiejętności adaptacji zastanych struktur miejskich i zdolności do uczestniczenia w rozbudowanym i angażującym wiele podmiotów procesie planistycznym. Od polityków wymaga się zdolności do zapewnienia realizacji nowych założeń rozwoju miejskiego, stworzenia stosownych systemów współpracy oraz sprawnych i skutecznych instrumentów zarządzania. Od administracji z kolei oczekuje się umiejętności organizacji i koordynacji uspołecznionych procesów planistycznych oraz nowoczesnej wiedzy o mieście i uwarunkowaniach jego rozwoju.

Innymi słowy, w mieście postindustrialnym radykalnie zmieniły się obszary dotychczasowej kompetencji polityki, administracji i planistów. Złożoność potrzeb społeczno-gospodarczych, presja nowych sił inwestycyjnych oraz bezskuteczność dotychczasowych instrumentów zarządzania nie pozwalają obecnie realizować polityki miejskiej w oparciu o tradycyjny system *government* ani wyłączną kompetencję administracji. Trzeba stworzyć system porozumień między

administracją, licznymi i zróżnicowanymi podmiotami społecznymi oraz nie mniej złożonymi interesami rynku (system *governance*). Administracja może jedynie względnie trafnie identyfikować zapotrzebowania społeczno-gospodarcze, oceniać potencjały rynku i jego zdolność do uczestniczenia w rozwoju miasta oraz formułować cele i zadania polityki rozwoju miejskiego. Ograniczone środki publiczne wymagają równocześnie wbudowania złożonych systemów integrowania potencjałów rynku w realizację zadań rozwoju miasta i umiejętnego ich łączenia z wieloma różnymi (lokalnymi, regionalnymi, narodowymi i unijnymi) środkami wspierania. Współpraca administracji, społeczeństwa i rynku musi mieć charakter procesu realizowanego od identyfikacji potrzeb i możliwości, aż do ich konkretyzacji w formie projektów. W ten sposób wymaga ze strony administracji umiejętności wywoływania, koordynacji i kształtowania procesów planistycznych o wysokim stopniu uspołecznienia i dużej elastyczności. System *governance* – wielopodmiotowego budowania polityki i planów rozwoju miasta – uchyla też tradycyjne podziały kompetencyjne trzech najważniejszych dla rozwoju miasta podmiotów: polityki/administracji, społeczności i rynku. Ich kompetencje urzeczywistniają się w ich zdolności do realizowania współpracy.

Nie wolno jednak zapominać, że wynegocjowane koncepcje i działania w zakresie rozwoju miasta postindustrialnego

nie są realizowane w ideowej próżni, ale w kontekście założeń zrównoważonego rozwoju miast i modelu „Miasto Europejskie”. Założenia te wyznaczają „wartości brzegowe” dla negocjacji celów i zadań polityki miejskiej miasta postindustrialnego. Zintegrowanym wyrazem tych założeń stał się unijny dokument programowy „Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich 2007”.

Należy też wskazać na wypracowanie przez państwa zachodnioeuropejskie systemu planowania rozwoju miast, przejętego przez Unię Europejską jako model zalecany dla realizacji uspołecznionych i angażujących wiele podmiotów procesów planistycznych. Tworzy go „Zintegrowane planowanie rozwoju miast”. Jego istotą jest oparcie procesu planistycznego dla rozwoju miejskiego o ścisłą integrację planowania przestrzennego, polityk rozwoju społeczno-gospodarczego oraz strategii dla realizacji projektów. Strategia ta oparta jest o budowanie systemu integracji różnych podmiotów inwestorskich, społecznych oraz publicznych oraz związane systemy finansowania prywatnego i publicznego, w więc łączenie środków prywatnych inwestorów z systemami wspierania środkami lokalnymi, regionalnymi, narodowymi i unijnymi. W ten sposób integracja i współpraca rynku, społeczności lokalnej i sektora publicznego staje się „czerwoną nicią” strategii budowania i wdrażania polityki rozwoju miejskiego. Powyższy system tworzy też podstawę

dla konstruowania unijnej polityki wspierania rozwoju, tak że związane z nią środki funkcjonują sprawnie i efektywnie tylko pod warunkiem jego skutecznej realizacji.

# POLSKA

## UPADEK KOMUNIZMU I GODZINA EKONOMII NEOLIBERALNEJ

Rewolucja globalnego kapitalizmu spowodowała równocześnie dramatyczny upadek ekonomiczny i polityczny bloku komunistycznego oraz następujące w jego wyniku procesy transformacji ustrojowej i gospodarczej jego państw. Upadek komunizmu stanowił element procesu załamania się pod wpływem globalnej gospodarki industrialnego modelu gospodarczego. Warto przy tym pamiętać, że system industrialnego komunizmu nie różnił się w zakresie sposobów produkcji od systemu zachodniej gospodarki opartej o rozwój przemysłu. Różnice między tymi systemami leżały przede wszystkim w wyobrażeniu ideologów komunizmu, że procesy uprzemysłowienia winny następować przy równoczesnej likwidacji własności prywatnej oraz represyjnym sposobie realizacji XIX-wiecznych programów politycznych

zachodnioeuropejskiej socjaldemokracji. Jak wiemy, teoria ta się nie sprawdziła. Wspólny – industrialny – mianownik obu systemów demonstruje też fakt przejścia modelu modernistycznego miasta industrialnego przez blok komunistyczny pod koniec lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku. Przez cały czas istnienia krajów komunistycznych podkreślano, że ich celem polityczno-gospodarczym jest „dogonienie Zachodu” w produkcji przemysłowej oraz poziomie życia. Industrialne miasta modernistyczne Zachodu i żyjące tam dostatnie społeczeństwa były wzorcem dla państw komunistycznych, z zastrzeżeniem, że ma on zostać osiągnięty bez tworzenia kapitalistycznego rynku i własności prywatnej oraz przy zachowaniu dyktatu systemu monopartyjnego.

Turbulencje przełomu postindustrialnego wywołały na Zachodzie wzrost znaczenia neoliberalnych teorii ekonomicznych i społeczno-politycznych, będących ideologicznym programem gospodarki globalnej, która uwolniła się z dotychczasowych zależności od polityki państw narodowych. Teorie te próbowano (i próbuje się nadal) prezentować jako „obiektywne” prawa ekonomii. Równocześnie jednak państwa europejskie, Unia Europejska i organizacje światowe (ONZ) podjęły działania skierowane na zachowanie idei społecznej gospodarki rynkowej i dostosowanie założeń państwa opiekuńczego do nowej sytuacji postindustrialnej. Towarzyżyło temu powstawanie licznych ruchów społecznych oraz

dyskursy podejmujące krytykę globalnego kapitalizmu. Innymi słowy, tradycja europejskiego państwa socjalnego nie uległa presji neoliberalnej. Można mówić raczej o dynamizacji dyskursu na temat tego modelu państwa i społeczeństwa w sytuacji presji globalnego kapitalizmu i jego neoliberalnych teorii. Pomijając pozycje skrajnie antykapitalistyczne, chodzi przy tym nie tyle o likwidację kapitalizmu i gospodarki rynkowej, ile o wynegocjowanie nowej umowy społecznej między kapitałem, państwem i społeczeństwem. Można tu dostrzec podobieństwo do sytuacji klasycznego kapitalizmu w jego schyłkowym okresie na przełomie XIX i XX wieku.

Ożywienie się neoliberalnych koncepcji społeczno-gospodarczych, którym towarzyszyły wezwania do „kurczenia państwa” i jego „niewtrącania się” do gospodarki, spotkało się z umiarkowanym entuzjazmem w państwach kontynentalnej Europy, a dyskusja na ten temat trwa, otrzymując dodatkową porcję sceptycyzmu w sytuacji załamania się światowych rynków finansowych. Idee neoliberalne spotkały się za to z entuzjastycznym nieomal przyjęciem w sferach polskich ekonomistów, co zaowocowało konstrukcją „terapii szokowej” i polskim modelem transformacji. Skutki takiej orientacji i wyprowadzonego z niej modelu polskiej transformacji odczuły przede wszystkim polskie miasta.

## POLSKIE MIASTA ŻEGNAJĄ SIĘ Z EUROPA

Rozwój miast w postkomunistycznej Polsce wyznaczają zjawiska i procesy zupełnie odmienne od tych, które szkicowaliśmy powyżej, mówiąc o politycznych odpowiedziach na nową sytuację miast epoki postindustrialnej. Tymczasem polskie miasta zostały po transformacji poddane podobnym procesom i presjom gospodarczym jak na Zachodzie. Innymi słowy, w Polsce udzielono na wyzwania rewolucji postindustrialnej odmiennej odpowiedzi niż w Europie Zachodniej.

Rozwój miast w Polsce od końca II wojny światowej do końca lat osiemdziesiątych był zbliżony do modelu zachodnio-europejskiego. Podobnie jak tam, polskie miasta przeżyły proces powojennej odbudowy lat czterdziestych i pięćdziesiątych, a w latach pięćdziesiątych weszły w fazę przyspieszonej industrializacji, trwającej praktycznie aż do lat osiemdziesiątych. Podobnie jak w Europie Zachodniej epoki uprzemysłowienia, rozwój polskich miast w okresie polskiej industrializacji został oparty o typowe regulacyjne instrumenty prawno-planistyczne i o model modernistycznego miasta industrialnego. Lata osiemdziesiąte, z ich głębokim kryzysem gospodarczym i społeczno-politycznym, przerwały ten rozwój. Równocześnie Polska nie przejęła wówczas nowych, zachodnich modeli rozwoju miast, w ramach których znaczącą rolę odgrywały wielkie projekty rewitalizacji dzielnic miejskich i opisywane

wyżej radykalne zmiany polityki rozwoju miejskiego. Było to zrozumiałe z racji panującego w Polsce w latach osiemdziesiątych kryzysu, ale sytuacji nie zmieniła transformacja po 1989 roku. W tym momencie urwała się w Polsce łączność z europejską polityką rozwoju miejskiego.

### POLSKA TRANSFORMACJA — IMPORT KAPITAŁÓW A RYNEK PRACY I INNOWACJE GOSPODARCZE

Proces polskiej transformacji oparł się o model wypracowany w kręgach neoliberalnych ekonomistów amerykańskich, który określa się terminem „Konsensusu Waszyngtońskiego”. Pod jego bezpośrednim wpływem znaleźli się mało doświadczeni i wykształceni jeszcze w okresie komunistycznym młodzi polscy ekonomiści, którym przywódcy „Konsensusu Waszyngtońskiego” przypisali rolę realizatorów sformułowanego przez nich programu „szokowej transformacji”. Najistotniejszym jego elementem było otwarcie Polski na kapitały zagraniczne. Wymagało to stosownych reform prawa i pieniądza oraz uruchomienia prywatyzacji majątku upadłego państwa komunistycznego.

Import kapitałów nie okazał się korzystny dla rozwoju innowacji gospodarczych i technologicznych. Napływające kapitały stanowiły w przeważającej większości inwestycje



produkcji „fordowskiej”, względnie „neofordowskiej”, korzystające z niskich kosztów pracy w Polsce, ewentualnie były to kapitały spekulacyjne, kierujące się na rynek finansowy. Inwestycje zagraniczne napływające do miast nie tworzyły więc nowoczesnego rynku pracy, co wywołało problemy dla ludzi wykształconych i uruchomiło emigrację ok. 2 milionów Polaków do zachodnich państw unijnych. Fakt ten, w sytuacji konieczności rozwijania w miastach ośrodków wiedzy, nowej technologii, kapitałów ludzkich i społecznych oraz w kontekście postępującego spadku demograficznego, jest niezwykle krytycznym czynnikiem dla pożądanego postindustrialnego rozwoju społeczno-gospodarczego polskich miast.

ZABLOKOWANIE INWESTYCJI LOKALNYCH  
W STARYCH ZASOBACH MIEJSKIEGO BUDOWNICTWA  
I MONOPOLIZACJA RYNKU NIERUCHOMOŚCI  
PRZEZ DEWELOPERÓW

Hurtowy, niewybiórczy i bezkrytyczny import kapitałów nie okazał się też korzystny dla rozwoju lokalnej gospodarki – przede wszystkim tzw. małej i średniej przedsiębiorczości. Jej dostęp do kapitału i kredytów okazał się niezwykle trudny, podobnie jak dostęp do innowacji gospodarczych i technologicznych. Już w tym momencie model polsko-waszyngtońskiej transformacji

położył kamień węgielny pod uruchomienie w Polsce gigantycznego procesu monopolizacji rynku, w tym takich jego segmentów, jak rynek powierzchni mieszkaniowych oraz handlowo-usługowych. Monopolizacja tych właśnie rynków ma zdecydowanie negatywne znaczenie dla zrównoważonego rozwoju miast przechodzących przemianę postindustrialną.

Do miejskiej gospodarki małej i średniej przedsiębiorczości trzeba zaliczyć również prywatne podmioty właścicielskie miejskiej zabudowy, znajdującej się w momencie transformacji w wyjątkowo złym stanie technicznym i wymagającej olbrzymich inwestycji. Już na początku polityka państwa zablokowała możliwości inwestycyjne tego segmentu rynku nieruchomości, przede wszystkim możliwości wprowadzania rynkowych czynszów, co wykluczyło inwestycje i doprowadziło do praktycznego „uzerowienia” ekonomicznej wartości starych nieruchomości. Program transformacji zakładał wprawdzie prywatyzację, ale faktycznie dotyczyła ona tylko majątku państwa, który stanowił obiekt zainteresowania dużych i silnych ekonomicznie podmiotów kapitałowych. Nie uchwalono ustawy reprivatyzacyjnej dla prywatnych nieruchomości, a co gorsza nie stworzono też żadnej spójnej koncepcji dla prywatyzacji setek tysięcy starych nieruchomości w miastach północnej i zachodniej Polski, jak i dla olbrzymiej ilości zasobów pozostających we władaniu gmin. Nieco później uchylono co prawda restrykcje dotyczące wysokości

czynszów w prywatnych kamienicach, ale z braku polityki rozwoju miast, polityki mieszkaniowej i zintegrowanej z nimi polityki socjalnej nie było możliwości uruchomienia publicznych programów rewitalizacji starych zasobów, z szerokim udziałem prywatnych właścicieli nieruchomości. Programy takie stanowią praktycznie jedyną możliwość ekonomicznie efektywnego i społecznie znośnego uruchomienia inwestycji na obszarze starego budownictwa miejskiego. Rozpoczęta w następnych latach akcja prywatyzacji lokatorskiej komunalnych zasobów mieszkaniowych, zamiast uzdolnić je dla uruchomienia koniecznych remontów, możliwości takie zablokowała. W wyniku tej akcji stworzono kuriozalne i zagmatwane struktury własnościowe, a ubodzy lokatorzy, którzy stali się nagle właścicielami swych zdezelowanych mieszkań w zdekapitalizowanych domach, do dzisiaj nie posiadają żadnych możliwości inwestowania w poprawę ich stanu. Struktury własności gruntów, które tworzone w ramach prywatyzacji na obrysach budynku, pozostawiając podwórza we władaniu gminy, urągały podstawowym regułom rynku nieruchomości i ładu przestrzennego. W efekcie polityka państwa dokonała całkowitego zablokowania zdolności inwestycyjnych olbrzymich zasobów zabudowy miejskiej. W konsekwencji obszar własności prywatnej utracił zdolność generowania kapitału i tym samym uczestniczenia w społeczno-ekonomicznym rozwoju miast. W ten sposób zniszczono (względnie

unieruchomiono) najważniejszy dla rozwoju miast segment rynku nieruchomości, zdolny generować w starej zabudowie miejskiej nieprzeliczone i zróżnicowane powierzchnie mieszkaniowe, handlowe i usługowe.

Równocześnie z procesem zablokowania rynku nieruchomości małej i średniej własności zabudowy miejskiej rozpoczęły się w Polsce masowe działania inwestycyjne silnych, zagranicznych i lokalnych podmiotów inwestorskich realizujących – szczególnie na miejskich obszarach peryferyjnych i pod miastami – olbrzymie inwestycje mieszkaniowe oraz wielkopowierzchniowe centra handlowo-usługowe. Doprowadziły one do szybkiej monopolizacji rynku mieszkalnictwa oraz handlu i usług w miastach, dodatkowo blokując możliwości inwestycyjne i rozwój małej i średniej przedsiębiorczości oraz właścicieli starych zasobów miejskiego budownictwa.

W wyniku powyższych procesów nastąpiła w Polsce marginalizacja, względna eliminacja trzech najważniejszych czynników miastotwórczych miasta postindustrialnego:

- ✓ rozwoju nowoczesnych rynków pracy dla przedstawicieli aktywnej i dobrze wykształconej klasy kreatywnej,
- ✓ rozwoju wysokiej jakości rynku małej i średniej przedsiębiorczości,
- ✓ rozwoju rynku inwestycyjnego małych i średnich właścicieli nieruchomości miejskich.

Skutkiem tego polskie miasta utraciły najważniejszych inwestorów i najważniejsze kapitały zdolne do uruchomienia procesów odnowy i rozwoju społeczno-ekonomicznego.

## POLITYCZNA, PRAWNA I INSTYTUCJONALNA UTRATA PODMIOTOWOŚCI MIAST

Powyższej sytuacji towarzyszy od momentu transformacji brak podmiotowości miast, podmiotowości w wymiarze **politycznym, prawno-planistycznym i instytucjonalnym**. Państwo nie przydzieliło też miastom żadnych szczególnych funkcji i zadań w ramach ogólnej polityki rozwoju kraju. Nie istnieje więc **polityka miejska**, nie istnieje **miejskie prawo planistyczne**, nie istnieją **instytucje** odpowiedzialne za realizację takiej polityki i prawne instrumenty jej realizacji. Instytucje takie nie istnieją na poziomie rządu, a na poziomie gmin mają struktury przejęte z okresu industrialnego komunizmu. **Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym** opiera się na nieznanym w Europie pojęciu przestrzeni niewyróżniającej specyfiki przestrzeni miejskiej, regionalnej i państwa, traktując przestrzeń jako niezróżnicowane zasoby gruntów o możliwym różnym zagospodarowaniu. Instrumenty planistyczne istniejącej **Ustawy** stanowią kadłubowy relikw systemu planowania z czasów komunistycznego

miasta industrialnego. Podstawowym instrumentem planistycznym jest **plan miejscowy** (zniekształcona forma klasycznego europejskiego planu szczegółowego). Plan nadrzędny (**Studium** [!] **uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego gminy**) jest praktycznie pozbawiony większej skuteczności, stanowiąc z kolei zniekształconą formę klasycznego europejskiego planu ogólnego.

Wprowadzona wspomnianą **Ustawą** możliwość uzyskania prawa zabudowy drogą procedury administracyjnej, tzw. **warunków zabudowy** (z pominięciem rady miasta/gminy), jest ewenementem na skalę europejską i odbiega od jakichkolwiek znanych w Europie standardów państwa prawnego, dając możliwość daleko idącej chaotyżacji przestrzeni miejskiej. Planowanie przestrzenne w tym sensie, w jakim istniało ono w Europie i w Polsce jeszcze w epoce modernistycznego miasta industrialnego, zostało wspomnianą **Ustawą** zlikwidowane i nie istnieje również w sensie nowoczesnego, społeczno-politycznego i zintegrowanego procesu planistycznego wyprzedzającego akty prawa miejscowego. Praktycznie nie istnieje też prawne zabezpieczenie partycypacji społecznej ani nawet możliwość jej realizacji, gdyż to, co nazywa się w Polsce planowaniem przestrzennym, zostało zredukowane do instrumentów i procedur prawno-planistycznych.

## POLITYKA ROZWOJU JAKO WIARA W MAGIĘ PRZECHODZENIA ILOŚCI W JAKOŚĆ

Zaskakujące są też oficjalne rządowe założenia polityki rozwoju, w tym wyobrażenia o rozwoju miast. Przyjmuje się, że miasta nie wymagają żadnej polityki rozwoju. Fakt masowego wspierania przez wszystkie kolejne rządy, a za nimi przez gminy, rozwoju rynku deweloperskiego oraz likwidacja polityki mieszkaniowej, rozumianej w cywilizowanej Europie jako troska sektora publicznego o rozwój wielosegmentowego rynku mieszkaniowego, oznacza, że rozwój miast i mieszkalnictwa przypisano wyłącznie mechanizmowi rynkowemu. Jest to idea zarówno całkowicie wyobcowana ze standardów polityki miejskiej krajów zachodnioeuropejskich, jak również obca założeniom unijnej polityki rozwoju miejskiego. Miasta – według założeń polskiego rządu – mają rozwijać się w wyniku dyfuzji, a mianowicie dyfuzji skutków redystrybucji środków unijnych kierowanych na rozwój regionalny i infrastrukturę. Konceptji takiej nie spotyka się w żadnej nowoczesnej teorii rozwoju i jest ona tak absurdalna, że wyklucza jakąkolwiek rzeczową dyskusję. Można ją uznać jedynie za karykaturę haseł industrialnego komunizmu, głoszących, że wzrost produkcji stali surowej i wydobycia węgla oraz wysokość zbiorów czterech rodzajów zbóż z hektara zadecyduje o rozwoju socjalizmu na całym świecie.

Inną wersję polityki rozwoju – tym razem odnoszącą się do miast – zaprezentowała ostatnio grupa ekspertów z polskiej firmy należącej do znanej sieci consultingowej Price-waterhouseCoopers International Limited. W opracowaniu tym wyróżniono szereg wskaźników ilościowych (dotyczących wyłącznie zadań infrastrukturalnych) uznanych za ważne wskaźniki rozwoju miast oraz dokonano ich porównania z odpowiednimi wskaźnikami wybranych miast europejskich w systemie tzw. benchmarków. W wyniku tego porównania uzyskano astronomiczną wręcz wartość nakładów finansowych koniecznych dla „dogonienia” wybranych miast zachodnioeuropejskich (przeszło 13 bln zł) oraz oszacowano czas potrzebny dla osiągnięcia tego celu – 23 lata. Również i ta ekspertyza uległa pokusie tradycji ilościowego widzenia procesu rozwoju, charakterystycznego dla myślenia epoki industrialnej. Dlatego nie podjęła nawet próby analizy potrzeb w zakresie rozwoju kapitałów ludzkich i społecznych, zapotrzebowania na nowe technologie i innowacje gospodarcze ani nie sformułowała jakościowych potrzeb rozwoju miast, nie odwołując się też w najmniejszym stopniu do założeń unijnej polityki miejskiej. W ten sposób wspomniana ekspertyza pozostaje na etapie myślenia epoki industrialnego komunizmu, wyliczającego drogę do doścignięcia Zachodu liczbą wyprodukowanych traktorów czy nowych hut i kopalni, nie zastanawiając się nad tym, że ów Zachód



przymierzał się właśnie, aby swój przemysł – praktycznie za darmo – transferować na Wschód. Podobnie jak rządowa wizja rozwoju, również ta diagnoza tkwi jeszcze mocno w marksowskim przekonaniu, że ilościowe mnożenie produktów i wydawanie pieniędzy na rzeczy „twarde” – np. różnego rodzaju infrastrukturę – ma magiczną moc przekształcenia się w nowoczesną jakość rozwoju kraju i miast.

#### POLITYKA ROZWOJU JAKO ADMINISTROWANIE I REDYSTRYBUCJA ŚRODKÓW PUBLICZNYCH

Prócz tej wiary w magię przeistoczenia ilości w jakość, infrastruktury w nowoczesną technologię, rozwoju regionalnego w rozwój miast, emigracji młodych wykształconych ludzi w rozwój klasy kreatywnej, istnieje jeszcze głęboka wiara w to, że rozwój Polski może nastąpić drogą masowej redystrybucji podatków obywateli krajów Unii Europejskiej, czyli drogą administracyjnego rozdziału unijnych środków wspierających. Środki te – jak wiadomo – z największym zapałem kieruje się oczywiście na rozwój regionalny i rozwój infrastruktury, redukując tym samym możliwości wspierania rozwoju nowych technologii, kapitału ludzkiego i społecznego oraz wzmocnienia pozycji rynkowej małej i średniej przedsiębiorczości. Oznacza to, że obok importu kapitałów właśnie

środki unijne będą decydowały o rozwoju Polski. W tym miejscu niekompetencja polskiej polityki rozwoju uzyskuje drugi wymiar – obok magicznej wiary w przechodzenie ilości w jakość i rozwoju autostrad i wsi w rozwój miast. Wymiar ten jest również dzieckiem epoki industrialnego komunizmu, w ramach którego państwu było przypisane zadanie rozdzielania środków publicznych, które – w sytuacji nieistnienia rynku – stanowiły zasób wszystkich środków stojących państwu do dyspozycji. Z natury rzeczy wykluczało to wykształcenie się kompetencji państwa do współdziałania z rynkiem, kompetencja ta wyczerpywała się więc w redystrybucji środków publicznych. Państwa kapitalistyczne epoki industrializacji również były, co prawda, redystrybutorem tych środków, jednak ich rozdział następował z uwzględnieniem regulacji działania rynku i zapewnienia tą drogą jego zrównoważonego funkcjonowania i wielopodmiotowości, jak również wspierania realizowanych przez rynek zapotrzebowań społecznych (m.in. subwencjonowanie mieszkalnictwa).

System ten zmienił się radykalnie w okresie postindustrialnym, jednak zasada współpracy państwa i rynku oraz związane z tym kompetencje i doświadczenia zachodniego sektora publicznego pozostały. Zdolność i efektywność współpracy sektora państwa i rynku tworzy bowiem podstawę wszelkiej polityki publicznej. Tej umiejętności polskie państwo posttransformacyjne nie posiada. Z tej racji ogranicza swe

działania do redystrybucji środków publicznych (obecnie europejskich), wciąż wierząc, że może to rozstrzygnąć o rozwoju społeczno-gospodarczym w epoce postindustrialnej.

## ZMONOPOLIZOWANY RYNEK

### I PAŃSTWO-REDYSTRYBUTOR — „DWA CHORE FILARY”

#### PAŃSTWA NIEUDANEJ TRANSFORMACJI

Otwarcie Polski na gospodarkę rynkową było otwarciem kraju, pozbawionego dostosowanych do nowej sytuacji struktur prawnych, administracyjnych i instytucji społecznych, na nowo ukształtowaną wersję kapitalizmu postindustrialnego – kapitalizm globalny. Model „Konsensusu Waszyngtońskiego” nie przewidywał gruntownej reformy tych struktur ani transferu nowoczesnej gospodarki czy rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Reprezentował naiwnie technokratyczne przekonanie, że rynek już się o to wszystko w swoim czasie upomni. Prominenci przełomu transformacji, dokonujący wyłącznie reform umożliwiających import kapitałów, zostali błędnie zidentyfikowani jako reformatory, względnie twórcy nowego systemu politycznego i społeczno-gospodarczego. Takiego celu ani nie zamierzali zrealizować, ani nie byliby w stanie tego zrobić, gdyż gruntowne zmiany systemowe w przejściu od industrialnej gospodarki

komunistycznej do systemu gospodarki postindustrialnego kapitalizmu, do tego jeszcze przy zapisie w polskiej Konstytucji o obowiązku państwa realizowania społecznej gospodarki rynkowej, wymagają niebywale złożonych i zintegrowanych działań, realizowanych przy ścisłej współpracy państwa, gospodarki, społeczeństwa i Unii Europejskiej. Jak bardzo skomplikowany jest to proces, może świadczyć długa i mozolna przebudowa ustrojowa byłej NRD.

W ten sposób polska transformacja nie była niczym innym jak wpuszczeniem do tego kraju globalnego kapitalizmu przy zachowaniu tradycyjnie funkcjonujących struktur państwa odziedziczonych po epoce komunistycznej industrializacji, przy braku gruntownej restrukturyzacji prawa oraz pozostawieniu społeczeństwa własnemu losowi.

### BYŁ INNY MODEL TRANSFORMACJI

Obserwując restrukturyzację byłej NRD nietrudno zauważyć, że najistotniejszymi ogniskami działań i przemian transformacyjnych były miasta i programy ich jakościowego rozwoju, czemu na pierwszym etapie towarzyszyły: reprivatyzacja miejskich zasobów budowlanych, **modernizacja istniejącej infrastruktury**, radykalne reformy szkolnictwa i wyższych uczelni oraz mozolna budowa zrębów społeczeństwa obywatelskiego.

W tym pierwszym okresie udało się względnie skutecznie zahamować tendencje suburbanizacyjne i sterować lokalizacjami centrów wielkopowierzchniowych, zapewnić realizację obszarów zorganizowanej przedsiębiorczości dla małych i średnich podmiotów gospodarczych oraz uruchomić na szeroką skalę programy restrukturyzacji i rewitalizacji miejskich obszarów zdegradowanych. Wytrwałymi działaniami i natychmiastowym przejściem założeń unijnej polityki rozwoju miast udało się stworzyć warunki dla rozwoju nowoczesnego przemysłu i technologii oraz tworzyć wyspecjalizowane w różnych dziedzinach regiony i systemy sieciowe miast. W miastach powstały zróżnicowane rynki mieszkaniowe i handlowo-usługowe. Udało się zorientować rozwój obszarów miejskich dawnej NRD na drogę zrównoważonego rozwoju według modelu „Miasto Europejskie”. Stała za tym współpraca wielu ekspertów, naukowców, rzeczoznawców, organizacji społecznych, polityków i wschodnioniemieckiej administracji, intensywnie szkolonej do podjęcia zadań w nowej dla niej sytuacji. Do byłej NRD dokonano pełnego transferu zachodnich struktur prawnych i organizacji sektora publicznego.

Świadomość mechanizmów i przebiegu, problemów i osiągnięć procesu transformacji w dawnej NRD jest w Polsce zaskakująco niska i zdominowana przez uproszczone interpretacje. Model wschodnioniemieckiej transformacji odrzuca się najczęściej przez wskazanie na wielką różnicę

możliwości finansowych państwa niemieckiego i Polski. Jest to tylko częściowo słuszne. Zdecydowana większość inwestycji na tym obszarze – zarówno w sferze gospodarki, jak i rozwoju miast – została sfinansowana przez sektor prywatny. W zakresie działań rewitalizacyjnych i rozwojowych miast stosunek nakładów finansowych sektora publicznego i prywatnego kształtował się z reguły jak 1:4. Wskazuje to na umiejętność skutecznej współpracy z rynkiem wschodnioniemieckiej polityki i administracji. Z drugiej strony dla procesu przemian w byłej NRD decydujące znaczenie miała systemowość działań i ich zakotwiczenie w unijnej polityce rozwoju. Duże zasoby publicznych środków wyznaczają przede wszystkim szybkość następujących zmian, a ich systemowość – skuteczność i zintegrowaną realizację. W wypadku Polski – zakładając dla jej transformacji model byłej NRD – proces transformacji nie osiągnąłby może po 23 latach poziomu wschodnioniemieckiego, ale z pewnością przyniosłby większe zmiany jakościowe niż polska transformacja. Rynek państwa liczącego prawie 40 milionów mieszkańców byłby – przy rozwijaniu założeń unijnej polityki rozwoju, w tym rozwoju miast – rynkiem o wysokiej konkurencyjności wobec terenów wschodnioniemieckich (16–17 milionów mieszkańców). Z tej racji nie wiadomo, czy w oparciu o szybkie unowocześnienie polskich struktur prawnych, administracyjnych i wspieraniu nowoczesnego rozwoju instytucji

publicznych, kapitałów ludzkich i społecznych Polska faktycznie nie osiągnęłaby poziomu rozwoju zbliżonego do wschodnioniemieckiego. Trzeba również zwrócić uwagę, że rozwój byłej NRD jest poważnie hamowany brakiem nowoczesnego rozwoju Polski, niezdolnej nawet do efektywnego rozwijania współpracy przygranicznej i w ramach euroregionów. Przyczyną tego nie jest brak pieniędzy, lecz nieprzystawalność systemów politycznych po obu stronach Odry i Nysy.

#### UPADEK POLSKICH MIAST PO TRANSFORMACJI

W ciągu 23 lat transformacji realizowanej według modelu „Konsensusu Waszyngtońskiego” rozwój polskich miast określają procesy suburbanizacji z jednej, a galopującej degradacji obszarów zurbanizowanych z drugiej strony. Doprowadziło to polskie miasta do stanu niespotykanej dotąd w ich historii i na taką skalę dezintegracji przestrzennej i społeczno-gospodarczej. Obszary rynków decydujących o rozwoju społeczno-gospodarczym i rozwoju innowacji oraz nowoczesnego społeczeństwa miejskiego miast epoki postindustrialnej zostały zniszczone lub zmarginalizowane. Przestrzeń miejska jest dezorganizowana inwestycjami zmonopolizowanego rynku mieszkaniowego oraz handlu i usług, a także lokalizacjami inwestycji importowanego, „fordowskiego” przemysłu. Obszary

te kanalizują większość dochodów społecznych i środków budżetowych (realizacja koniecznej dla nich infrastruktury) i generują nisko płatne miejsca pracy niewymagające wysokich kwalifikacji. Nie dają więc żadnych liczących się bodźców dla rozwoju kapitałów ludzkich i innowacji gospodarczych. Polskie miasta nie tylko nie wykazują najmniejszych cech nowoczesnego rozwoju, ale nawet posiadane i odziedziczone przez nie potencjały przestrzenne, budowlane, historyczno-kulturowe, społeczne i ekonomiczne ulegają degradacji i destrukcji. Niszczony jest w nich to, co decyduje dzisiaj o rozwoju postindustrialnego miasta. W ten sposób polskie miasta utraciły nie tylko swą konkurencyjność wobec innych miast europejskich, ale również możliwości jej budowania w najbliższej przyszłości. W wyniku polityki transformacji polskie miasta, a wraz z nimi polskie państwo, zostały zmarginalizowane i sprowadzone do poziomu peryferyjnego „trzeciego świata” Unii Europejskiej.

DEGRADACJA POLITYKI I ROZPAD PAŃSTWA  
NA NIESTEROWALNY RYNEK  
I SPOŁECZNIE WYIZOLOWANĄ ADMINISTRACJĘ

Przyczyny tego stanu rzeczy wydają się stosunkowo łatwe do ustalenia. Proces transformacji okazał się faktycznie procesem hurtowego eksportu nienowoczesnej, industrialnej



gospodarki „fordowskiej” na peryferyjny obszar zbankrutowanej gospodarki przemysłowej systemu komunistycznego. Ofiarą niepełnej i niesystemowej transformacji padły w szczególności polskie miasta. Fakt pominięcia problematyki miasta w programie przebudowy politycznej i społeczno-gospodarczej prawie 40-milionowego kraju, którego ok. 64 procent mieszkańców mieszka w miastach, już sam w sobie świadczy nie tylko o przaśności neoliberalnych wyobrażeń twórców transformacji, ale też o ich kompletnej ignorancji w zakresie rozumienia mechanizmów kapitalistycznego rynku oraz nowoczesnych, europejskich założeń rozwoju państwa i społeczeństwa.

W efekcie powstał w Polsce system polityczny, w ramach którego przaśne, ale dysponujące olbrzymią siłą politycznego i ekonomicznego przebiccia siły globalnego rynku zmonopolizowały polskie struktury gospodarcze, w tym szczególnie rynek gospodarczy miast, marginalizując i blokując rozwój lokalnych potencjałów społeczno-gospodarczych. Równocześnie proces transformacji nie stworzył ani nowoczesnych i spójnych struktur prawnych, ani nie rozwinął nowoczesnych instytucji społecznych. Co więcej, tak jak dokonano hurtowego importu rynku nienowoczesnego kapitalizmu, tak równocześnie dokonano swoistego importu prawa oraz struktur administracyjnych z minionej epoki komunistycznego państwa industrialnego. Wraz z tym importem

przejęto również system wyobrażeń o rozwoju i zarządzaniu miastem, w tym komunistyczno-industrialny mit o „doganianiu kapitalizmu” drogą ilościowego rozwoju i kumulacji potencjałów infrastrukturalnych i przemysłowych. Dodatkowo nowymi symbolami takiego „doganiania” stały się – obok wieżowców i centrów handlowych zaspakajających masowe i proste zapotrzebowania konsumpcyjne – kilometry autostrad, wiadukty i stadiony. Społeczny i medialny dyskurs na temat kapitalistycznego rynku został oparty o prząśny, „handlarski” słownik, w którym podstawową funkcję uzyskały albo nic niemówiące pojęcia „inwestycja”, „inwestor” czy „inwestowanie”, albo pojęcia wzbudzające wręcz erotyczną ekscytację, jak: „kasa”, „biznes” i „zarobić”.

W ten sposób proces transformacji systemu politycznego i społeczno-gospodarczego wykształcił trzy całkowicie różne segmenty: nieinnowacyjny, ale niezwykle drapieżny, zmonopolizowany rynek; słabą i archaiczną administrację, niezdolną ani do organizacji nowoczesnego rynku, ani do jego sterowania; społeczeństwo pozbawione nowoczesnych instytucji i manipulowane kuriozalnymi i prząśnymi wyobrażeniami o gospodarce rynkowej.

Towarzyszy temu destrukcja i degeneracja polityki. Społeczeństwu jawi się ona jako pole deprymujących „walk plemiennych”, względnie sporów ideologicznych, a nie jako uspołeczniony system identyfikacji faktycznych potrzeb

społeczno-gospodarczych i umiejętność budowania dla zaspokojenia negocjacyjno-konsensualnych rozwiązań, opartych o zasadę równoważenia interesów prywatnych i publicznych.

Równocześnie obszary ważne dla rozwoju i wymagające szerokich społecznych i politycznych uzgodnień zostały przekształcone w procedury niedostępne kontroli społecznej (np. przekształcenie planowania przestrzennego w realizowane przez biurokrację procedury prawne). W ten sposób niesprawny i nienowoczesny system polityczny chroni swą niesprawną i nienowoczesną administrację przed dialogiem społecznym, co tworzy dla ośrodków władzy politycznej korzystną izolację oraz nieufność między biurokracją a społeczeństwem i pozwala na tworzenie nieformalnych powiązań między obszarem władzy politycznej a monopolami rynku. Najbardziej jaskrawym owocem takiej współpracy jest polska „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”, będąca maszynką do produkcji planów miejscowych potrzebnych monopolom rynkowym, co funkcjonuje w szczególności w oparciu o zmistyfikowane w tej ustawie pojęcie „przestrzeni”. Inną konsekwencją jest skuteczne blokowanie rewitalizacji, która mogłaby wykształcić potencjalny i potężny rynek, zdolny do konkutowania z monopolem rynku deweloperskiego.

W efekcie można uznać powstały w Polsce po transformacji system polityczny za poszatkowaną i niespójną

konstrukcję opartą na „dwóch chorych filarach”: archaicznej administracji niezdolnej do zarządzania rynkiem oraz zmonopolizowanym i niesterowalnym rynku.

UNIA EUROPEJSKA I POLSKA KONSTYTUCJA  
SZANSĄ DLA DEFRAGMENTACJI POLSKIEGO SYSTEMU  
„DWÓCH CHORYCH FILARÓW”?

W szczególnie silny sposób system polityczny w Polsce dba o zablokowanie transferu założeń unijnej polityki rozwoju, w tym polityki rozwoju miast oraz związanych z nią europejskich narzędzi dla jej zarządzania. Obszar jest dla obecnych elit politycznych w Polsce podobnie niebezpieczny, jak była nim dla elit władzy komunistycznej Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w Helsinkach. Stąd stałe wysiłki marginalizacji znaczenia „Karty Lipskiej dla zrównoważonego rozwoju miast europejskich” oraz podziwu godne wołty administracji rządowej, usiłującej za wszelką cenę uniknąć restytucji politycznej, prawnej i instytucjonalnej podmiotowości miasta. Nowe „pomysły” w tym zakresie przynosi propozycja tworzenia prawnej regulacji dla tzw. „obszarów metropolitalnych”. Jej celem jest próba zlegalizowania skutków masowych procesów suburbanizacji i przechrzczenia bezkształtnych struktur otaczających

„czarne dziury” zdeintegrowanych obszarów śródmiejskich na nową wersję „miasta”, dla którego można by ewentualnie uzyskać unijne pieniądze. Inną próbą, również skierowaną na „wyciskanie brukselki”, są pozorowane ruchy w kierunku sformułowania „polityki miejskiej”. Staje się ona absurdem w sytuacji braku podmiotowości miasta oraz braku zamiaru stworzenia instytucji ministerialnej odpowiedzialnej – jak to jest w innych krajach unijnych – **wyłącznie** za politykę miejską, a z reguły również za politykę mieszkaniową i rynek budowlany. Również uporczywa odmowa sformułowania polityki mieszkaniowej ze strony wszystkich dotychczasowych rządów posttransformacyjnej Polski jest widocznym sygnałem chronienia monopolu deweloperskiego. Polityka mieszkaniowa, która w innych krajach unijnych od przeszło 100 lat oznacza politykę zarządzania rynkiem mieszkaniowym w celu jego fragmentacji na zróżnicowane sektory dla zapewnienia jego możliwie szerokiej dostępności, w Polsce została przekształcona w nowy byt. W Polsce „polityka mieszkaniowa” to nie polityka mieszkaniowa w wyżej określonym sensie, ale sposób zarządzania i administrowania mieszkaniowymi zasobami komunalnymi. W ten sposób (podobnie jak „planowanie przestrzenne”) „polityka mieszkaniowa” niby jest, ale faktycznie jej nie ma. Europeizacja prawa i polityki – szczególnie w zakresie planowania i rozwoju miast – w krótkim czasie zmiotłaby wspomniane wyżej „przekręty”,

wymuszając radykalną zmianę promonopolistycznej i antymiejskiej polityki polskich elit politycznych.

Inne niebezpieczeństwo dla obecnej władzy kryje się w samej polskiej Konstytucji i jej zapisie o społecznej gospodarce rynkowej. Jest on podobnie niebezpieczny dla systemu politycznego w Polsce jak niegdyś zapis w komunistycznej Konstytucji PRL o wolności słowa, stale wówczas torpedowany istnieniem cenzury. Obecny system torpeduje zapis o społecznej gospodarce rynkowej opisaną wyżej polityką rozwoju społeczno-gospodarczego i rozwoju miast, a w szczególności faktem całkowitej niekompetencji wszystkich szczebli administracji w zakresie zarządzania i sterowania rynkiem.

## CO ZROBIĆ?

Polski system polityczny zdaje się należeć do całej palety systemów powstałych po upadku komunizmu. Można tu wyróżnić „model chiński”, polegający – podobnie jak polski model transformacji – na otwarciu rynku, ale zachowaniu dotychczasowych struktur prawnych i administracyjnych, a w przypadku Chin również monopolu władzy jednopartyjnej, co – jak się okazuje – może funkcjonować w praktyce.

Innym modelem jest „model rosyjski”. Jego istotnym elementem jest oparcie o olbrzymie zasoby surowcowe

i energetyczne, pozwalające na tworzenie zarówno monopolii prywatnych, jak i państwowych. Również w Rosji udało się – po dokonaniu niezbędnej kosmetyki – zachować wcześniej istniejące struktury prawne i administracyjne, a co ważniejsze tradycję silnej władzy państwowej, pozwalającej wyznaczać prywatnym monopolistom granice ich możliwości manewru, bez ingerowania w ograniczanie ich korzyści finansowych. Nie trzeba dodawać, że oba systemy blokują skutecznie jakiejkolwiek możliwości ewolucyjnego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Polski system nie opiera się ani na kuszeniu świata gigantycznym rynkiem, liczącym ponad miliard obywateli, ani na gwarancjach utrzymania ładu społecznego restrykcyjnym systemem władzy i tym samym zapewnieniu bezpieczeństwa krajowym i obcym podmiotom inwestorskim. Nie bazuje też na bogatych zasobach surowcowych ani na szczególnie restrykcyjnym systemie władzy. Opiera się na dominacji grup interesów, monopolizujących najbardziej lukratywne segmenty rynku, i na delikatnym sposobie ich zabezpieczania odpowiednim prawem, przekształcaniem polityki w biurokratyczne procedury prawne oraz ubolewaniem wobec społeczeństwa na nieubłagane prawa wolnego rynku, na które nawet polityka nic nie poradzi.

Rozwiązaniem tego problemu jest „defragmentacja” utworzonego w wyniku transformacji systemu politycznego

Polski połączona z „wyczyszczeniem jej twardego dysku”, jego sformatowaniem i zaprogramowaniem państwa na nowo. Jest to zadanie niełatwe i stawia pytanie o siły zdolne tego dokonać. Jednocześnie stawia jeszcze istotniejsze pytanie o założenia, które miałyby być podstawą dla „nowego programu” na polityczno-systemowym „twardym dysku”. Szukać go należy na tych obszarach, które dotychczasowy system polityczny próbuje otoczyć „akustycznymi ekranami”. Tym obszarem jest obszar systemów wartości, założeń politycznych, wyobrażeń społecznych i instrumentów działania tworzonych w Unii Europejskiej. Odpowiedzi na pierwsze pytanie musi udzielić samo polskie społeczeństwo. W ciągu ostatnich 23 lat wykształciło ono – dzięki swemu otwarciu na Europę i świat – liczne warstwy o tak wysokim stopniu nowoczesnej świadomości i kreatywności, a równocześnie umiejętności organizacyjnych, że wystarczy tylko zapewnić mu dostęp do „formatowania i nowego oprogramowania dysku komputera polskiego systemu politycznego”. Gra toczy się o wielką stawkę. Jest to przede wszystkim gra o miasta, w których wyłącznie może tworzyć się i rozwijać Nowa Młoda Polska.

Niezależnie od tego nowe, młode i kreatywne społeczeństwo nieuchronnie nadchodzącej Nowej Młodej Polski będzie zapewne przemyślać nad specjalnym programem dla nowego polskiego „komputera politycznego” – programem



wspierającym emigrację dotychczasowych elit politycznych. Warto w tym miejscu wybrać dla tej emigracji rozległe stepy i obszary pustynne Azji Środkowej. W szczególności tam, przesiadując w jurtach i namiotach wzniesionych w oparciu o uproszczone procedury warunków dla zabudowy, elity te będą mogły ćwiczyć skuteczność wypracowanego przez nie pojęcia „przestrzeni jako takiej”, uzyskując nieprzebrane możliwości „zagospodarowywania jej zasobów” oraz usprawniania infrastruktury dla tras wielbłądzich karawan, bez potrzeby zajmowania się zbyt trudną dla nich kwestią, jaką jest problem nowoczesnego rozwoju miast.

## BIBLIOGRAFIA

- B. Adam, *Integrierte Stadtentwicklung – politische Forderung und Praxis*, „Informationen zur Raumentwicklung Heft”, nr 4, 2010.
- G. Albers, *Über den Wandel im Planungsverständnis*, „Raumplanung”, nr 61, czerwiec 1993, s. 97-103.
- G. Albers, *Zur Entwicklung des Planungsverständnisses: Kontinuität und Wandel*, [w:] *Planung neu Denken*, red. K. von Selle, t. 1, *Zur räumlichen Entwicklung beitragen*, Roth Verlag, Dortmund 2006.
- Bariery i problemy gospodarki przestrzennej w Polsce (sfera planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce). Raport*

Krajowego Komitetu HABITAT, [http://www.iis.uz.zgora.pl/~w-3zorg/pub/bariery\\_i\\_problemy\\_gospodarki\\_przestrzennej\\_w\\_polsce](http://www.iis.uz.zgora.pl/~w-3zorg/pub/bariery_i_problemy_gospodarki_przestrzennej_w_polsce).

- A. Benz, *Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?*, [w:] *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, red. A. Benz, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2000.
- A. Billert, *Kolejne przechytrzenie Unii Europejskiej, czyli umyć się unijnymi pieniędzmi, ale nie zmoczyć Kartą Lipską*, Witryna Forum Rewitalizacji, [http://www.fr.org.pl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=527&Itemid=246](http://www.fr.org.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=527&Itemid=246).
- A. Billert, *Likwidacja podmiotowości polskich miast i ich degradacja jako wynik błędnej polityki rozwoju*, „Zielone Wiadomości”, link do wydania internetowego (pełny tekst): [http://zielonewiadomosci.pl/wp-content/uploads/2012/01/Billert\\_Likwidacja\\_podmiotowosci\\_miast.pdf](http://zielonewiadomosci.pl/wp-content/uploads/2012/01/Billert_Likwidacja_podmiotowosci_miast.pdf).
- A. Billert, *Odbudowa starych miast w Polsce na tle rewitalizacji miast niemieckich*, [w:] *Odbudowa starych miast w Głogowie, Lubaniu i Polkowicach na tle rewitalizacji miast niemieckich w Frankfurt (Oder), Görlitz i Kamenz*, red. A. Billert, Miasto Lubań, Lubań 2007.
- A. Billert, *Perspektywy odnowy starych zasobów budowlanych w miastach polskich. Problemy finansowania i realizacji*, [w:] *Samorządy w ochronie zespołów staromiejskich. Doświadczenia*,

- problemy, perspektywy*, PKN ICOMOS, Politechnika Lubelska, Lublin 2004.
- A. Billert, *Planowanie przestrzenne a polityka – „trzecią drogą” do „trzeciego świata”?*, [w:] *Urbanistyka w działaniu. Teoria i praktyka. Materiały II Kongresu Urbanistyki Polskiej*, red. T. Ossowicz, T. Zipsler, Biblioteka Urbanisty, tom 9, Warszawa 2006.
- A. Billert, *Polityka miejska – urzędowe gry okrężne*, 2012, witryna: MY POZNANIACY,  
<http://www.my-poznaniacy.org/index.php/kongres-miejski/123-opinie-i-opracowania/775-polityka-miejska-polityczne-gry-okrezne>.
- A. Billert, *Polskie miasta poza Europą*, „Zielone Wiadomości”, listopad 2010, s. 4,  
[http://www.zielonewiadomosci.pl/zielone\\_wiadomosci\\_nr02\\_2010.pdf](http://www.zielonewiadomosci.pl/zielone_wiadomosci_nr02_2010.pdf).
- A. Billert, *Współczesne problemy rozwoju i rewitalizacji. Lokalny Program Rewitalizacji – Nowy instrument dla zintegrowanego planowania i wdrażania rozwoju i rewitalizacji miast*, [w:] *Renowacja budynków i modernizacja obszarów zabudowanych*, t. 2, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2007.
- A. Billert, *Założenia, modele i planowanie polityki rozwoju miast. Próba konfrontacji dwóch światów jednej Unii Europejskiej* (w druku).
- A. Billert, *Zintegrowane planowanie rozwoju (ZIPROM) i bariery dla jego zastosowania w Polsce*, „Problemy Planistyczne – WIOSNA

- 2008”, Zachodnia Okręgowa Izba Urbanistów z siedzibą we Wrocławiu, Wrocław 2008.
- H. Bodenschatz, *Platz frei für das neue Berlin! Geschichte der Stadterneuerung seit 1871*, Transit, Berlin 1987.
- H. Bodenschatz, V. Heise, J. Korfmacher, *Schluß mit der Zerstörung?*, Anabas, Gießen 1983.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR), (red.), *Modellvorhaben der Sozialen Stadt. Gute Beispiele für sozial-integrative Projekte*, Berlin 2009.
- Cities of Europe. Changing Context, Local Arrangements and the Challenge to Urban Cohesion*, red. Y. Kazepov, Blackwell Publishing, Oxford 2005.
- U. Conrads, *Programme und Manifeste zur Architektur des 20. Jahrhunderts*, Braunschweig, Wiesbaden 1975.
- D.E. Davis, *Cities in Global Context: A brief intellectual history*, „International Journal of Urban and Research”, Vol. 29/1/2005, s. 92-109.
- Demograficzne i społeczne uwarunkowania rewitalizacji miast w Polsce*, red. A Zborowski, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009.
- Die Europäische Stadt. Mythos und Wirklichkeit*, red. D. Hassenpflug, LIT Verlag, Münster-Hamburg-London 2002.
- Die Zukunft der Europäischen Stadt. Stadtpolitik, Stadtplanung und Stadtgesellschaft im Wandel*, red. O. Frey, F. Koch, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011.

- Dresden – Europäische Stadt*, [w:] *Dresden Europäische Stadt. Rückblick und Perspektiven der Stadtentwicklung. Symposium und Ausstellung*, Landeshauptstadt Dresden, Lato/Jesień 2000.
- P. Le Gales, *European Cities. Social Conflicts and Governance*, Oxford University Press, Oxford 2002.
- T. Geodecki, G. Gorzelak, J. Górniak, J. Hausner, S. Mazur, J. Szlachta, J. Zaleski, *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, [http://k.wnp.pl/f/025/139/kurs\\_na\\_innowacje.pdf](http://k.wnp.pl/f/025/139/kurs_na_innowacje.pdf).
- Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, red. A. Benz, Eine Einführung, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2004.
- M. Gräser, *Wohlfahrtsgesellschaft. Bürgerliche Sozialreform und Welfairstatbuilding in den USA und Deutschland 1880-1940*, Vanderhoek-Ruprecht, Göttingen 2009.
- J. Hardy, *Rebuilding Local Governance in post-communist economies. The case of Wroclaw, Poland*, „European Urban and Regional Studies”, nr 11, 2004, s. 303-320.
- H. Häußermann, A. Holm, D. Zunzer, *Stadterneuerung in der Berliner Republik: Modernisierung in Berlin-Prenzlauer Berg*, Leske + Budrich, Opladen 2002.
- H. Häußermann, W. Siebel, *Neue Urbanität*, Suhrkamp, Frankfurt am Main 1987.
- P. Healey, *Collaborative Planning. Chaping Places in Fragmented Societies*, Macmillan Press, Houndmills-London 1997.

- C.A. Heller, *Rewitalizacja obszarów miejskich. Praktyczny przewodnik: Jak opracować plan rozwoju?*, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego w Polsce. Projekt Bliźniaczy – Przygotowanie do wdrażania ERDF w Polsce, [www.erdff.edu.pl/downloads/wwwupload/PL%20Heller%20przewodnik.pdf](http://www.erdff.edu.pl/downloads/wwwupload/PL%20Heller%20przewodnik.pdf) (15 października 2011).
- A. Holm, *Die Restrukturierung des Raumes. Stadterneuerung der 90er Jahre in Ostberlin: Interessen und Machtverhältnisse*, Transcript, Bielefeld 2006.
- Internationale Bauausstellung Berlin 1987. Projektübersicht*, IBA, Berlin 1987.
- H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, Sprawne Państwo, Program Ernst & Young, Warszawa 2007.
- M. Jarosz, *Władza. Przywileje. Korupcja*, PWN, Warszawa 2004, cyt. za tłumaczeniem niemieckim: M. Jarosz, *Macht, Privilegien, Korruption. Die polnische Gesellschaft 15 Jahre nach der Wende*, Harrasowitz Verlag, Wiesbaden 2005.
- A. Jędraszko, *Gospodarka przestrzenna w Polsce wobec standardów europejskich*, Urbanista, Warszawa 2008.
- A. Jędraszko, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce: Drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa 2005.
- „Karta Lipska dla zrównoważonego rozwoju miast europejskich 2007”, [http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/poziom\\_miedzynarodowy/](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/poziom_miedzynarodowy/)

- polityka\_przestrzenna\_ue/rozwoj\_miast/Documens/Karta%20Lipska\_PL\_tlumaczenie%20Komitetu%20Regionow\_1.pdf, (10 października 2010).
- F. Koch: *Die europäische Stadt in Transformation. Stadtplanung und Stadtentwicklung in postsozialistischen Warschau*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2010.
- A. Könönen, R. Köster, T. Lenné, N. Reich, O. Rohde, L. Blech, S. Stiller, J. Wedemeier, B. Brandhuber, *Zukunftschance Kreativität – Entwicklungspotenziale von Städten im Ostseeraum*, Studie von PricewaterhouseCoopers AG WPG (PwC) und Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut gemeinnützige GmbH (HWWI), Hamburg 2008.
- K.J. Kujath, *Reurbanisierung? Zur Organisation von Wohnen und Leben am Ende des städtischen Wachstums*, „Leviathan“, rocz. 16, zes. 1/1988.
- Learning from... – Städte von Welt, Phantasmen der Zivilgesellschaft, informelle Organisation*, red. J. Becker, C. Burbaum, M. Kaltwasser *et altera*, Berlin 2003.
- E. Lichtenberger, *Stadtverfall und Stadterneuerung*, „Beiträge zur Stadt- und Regionalforschung“, Band 10, 1990.
- E. Löffler (2001): *Governance – die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung*, [w:] *Verwaltung und Management*, H. 4.
- R. Mayntz, *Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?*, MPIfG Working Paper o4/I, Marzec 2004, <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp04-1/wp04-1.html> (05.10.2011).

- D. Meadows, J. Randers, D. Meadows, *Limits To Growth*, Sterling, London 2004.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, [http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_regionalna/rozwoj\\_miast/rozwoj\\_miast\\_w\\_Polsce/Strony/rozwoj\\_miast\\_w\\_Polsce.aspx](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/rozwoj_miast/rozwoj_miast_w_Polsce/Strony/rozwoj_miast_w_Polsce.aspx).
- Miasto za miastem*, red. K. Kamieniecki, Raporty Instytutu na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2002.
- A. Mitscherlich, *Die Unwirtlichkeit unserer Städte. Anstiftung zum Unfrieden*, Suhrkamp 1966.
- J. Mümken, *Kapitalismus und Wohnen. Ein Beitrag zur Geschichte der Wohnungspolitik im Spiegel kapitalistischer Entwicklungsdynamik und sozialer Kämpfe*, Lich 2006.
- Neues Wohnen 1929-2009, Frankfurt und der 2. Congres International d'Architecture Moderne*, red. H. Barr, JOVIS Verlag, Berlin 2010.
- C. Offe, *Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der polnischen Transformation im Neuen Osten*, Campus, Frankfurt-New York 1994.
- W. Orłowski, M. Walewski, M. Rytel, *Wyzwania inwestycyjne głównych miast polskich – Perspektywa 2035*, PricewaterhouseCoopers 2012, [www.pwc.pl/pl\\_PL/pl/publikacje/PwC\\_Komitet\\_auadytu\\_w\\_Polsce\\_2011.pdf](http://www.pwc.pl/pl_PL/pl/publikacje/PwC_Komitet_auadytu_w_Polsce_2011.pdf).
- J. Pawlak, N. Pawlak, *Zrównoważony rozwój miast*, [http://www.agenda21.waw.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=55&Itemid=53&showall=1](http://www.agenda21.waw.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=53&showall=1) (01.10.2011).



*Polityka państwa wobec miast – wyzwania i postulaty. Stanowisko uczestników Konferencji nt. polityki miejskiej w kontekście polityki spójności UE w latach 2007-2013*, Katowice, 11-12 stycznia 2007 r., [http://www.frw.fc.pl/pliki/Pliki/RozwojMiast/KonfPol-Miejska/polityka\\_wobec\\_miast.pdf](http://www.frw.fc.pl/pliki/Pliki/RozwojMiast/KonfPol-Miejska/polityka_wobec_miast.pdf) (15.10.2011).

*Raport Wprowadzający Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na potrzeby przygotowania Przeglądu OECD krajowej polityki miejskiej w Polsce – Część I-II*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa, Luty 2010.

*Rewitalizacja miast w Niemczech*, red. M. Bryx, A. Jadach-Sepiolo, Instytut Rozwoju Miast w Krakowie, t. 3, Kraków 2009.

*The Re-Creation of the European City. Governance, Territory & Polycentricity*, red. R. Atkinson, Ch. Rossignolo, Techne Press, Amsterdam 2008.

S. Sassen, *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton 1991.

J. Schulz: *Eigentum und Geld als Faktoren ökonomischer Entwicklung. Eine eigentumsökonomische Analyse des wirtschaftlichen Wandels in Polen nach 1989*, Metropolis, Marburg 2009.

J. Schulz, *Peripherer Kapitalismus. Polens Abhängigkeit von Kapitalimporten*, „Osteuropa” 6/2010, s. 47-60.

W. Siebel (wyd.), *Die europäische Stadt*, Suhrkamp, Frankfurt am Main 2004.

- W. Siemiński, T. Topczewska, *Rewitalizacja miast w Polsce przy wsparciu funduszami UE w latach 2004-2008*, Difin, Warszawa 2008.
- Sozialstaat Deutschland: Geschichte und Gegenwart*, red. U. Becker, H.G. Hockerts, K. Tenfelde, Dietz, b.m. 2010.
- B. Stratmann, *Stadtentwicklung in globalen Zeiten*, Birkhäuser Verlag, Basel-Boston-Berlin 1999.
- System zarządzania przestrzenią miasta*, red. P. Lorens, Politechnika Gdańska, Gdańsk 2002.
- A. Tölle, *Quartiersentwicklung an innerstädtischen Uferzonen: die Beispiele Hamburg Hafen City, Lyon Confluence und Gdansk Młode Miasto*, Leue, Berlin 2005.
- A. Tölle, *Aktuelle Prozesse und Tendenzen in der polnischen Stadterneuerung am Beispiel Polens*, [w:] *Jahrbuch für Stadterneuerung*, Institut für Stadt- und Regionalplanung der TU Berlin 2006/2007.
- (UNO) *The Global campaign on urban governance. Concept paper 2nd Edition: March 2002*, Nairobi, United Nations Human Settlement Programme UN-Habitat 2002.
- W stronę Strategii Tematycznej dla środowiska miejskiego. Komunikat Komisji dla Rady Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Gospodarczo-Społecznego oraz Komitetu do spraw Regionów, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 11.02.2004*, <http://www.igkm.pl/site/publikacje,1523.html> (02.10.2010).
- M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Die Stadt*. Studienausgabe der Max-Weber-Gesamtausgabe, t. 1/22-5, J.C.B. Mohr,

Tübingen 2000. Tłumaczenie polskie: *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, tł. Dorota Lachowska, PWN, Warszawa 2002.

H. Westphal, *Wachstum und Verfall der Städte Ansätze einer Theorie der Stadtsanierung*, Campus Forschung, T. 56, Frankfurt-New York 1974.

*Wyzwania dla polskiej polityki przestrzennej. Konferencja organizowana przez Sejmową Komisję Infrastruktury, Ministerstwo Infrastruktury we współpracy z Biurem Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu*, Materiały pokonferencyjne, Warszawa, 24 czerwca 2008, s. 38, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/o/35968A2FC048D57BC125746D002BD6CF/\\$file/O%20polityce%20przestrzennej.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/o/35968A2FC048D57BC125746D002BD6CF/$file/O%20polityce%20przestrzennej.pdf) (15.10.2011).

Przemysław Filar

---

# Zrównoważony transport



**W**rzucam torby do bagażnika i w drogę, na lotnisko. Taksówka skacze po kostce, by za chwilę zatrzymać się w korku. Kierowca jak zwykle złorzeczy. To naturalny odruch za kółkiem, gdy nie ma się wpływu na swoje położenie. Zupełnie jakby się było w tłumie manifestantów, gdy poruszasz się pod wpływem nacisku dziesiątków łokci, czując oddech na plecach i wszechobecne zdenerwowanie, nie masz wpływu na to, jak szybko i w jakim kierunku cię poniesie. Nienaturalne ograniczenie wolności powoduje narastającą frustrację kierowcy, którą można wyładować klakso-nem albo krzykiem przez okno. W ostateczności skakaniem z piskiem opon od świateł do świateł, od zwężenia do zwężenia. Ja do tego boję się, czy zdążę na lotnisko, choć ruszyłem dużo wcześniej – nigdy nie można polegać na transporcie w polskim mieście. W końcu, po pół godziny, docieram pod terminal z myślą, że te kilka kilometrów można było w krótszym czasie przejść. Spocony, mimo klimatyzacji, stoję w kolejce do odprawy. Potem niemal automatycznie poddaję się

wszystkim procedurom i w końcu drzemię w kołującym samolocie. Potrzebowałem chwili wytchnienia.

Budzą mnie oklaski. Znów turyści cieszą się z udanego lądowania, choć przecież samoloty to najbezpieczniejszy sposób poruszania się na naszej planecie. Czemu nikt nie klaszcze, gdy dociera do podmiejskiej fabryki – autobusem? Przecież codziennie czytamy o ofiarach tego środka transportu. Zostawiam podróżnych przy taśmie bagażowej i wychodzę na peron autobusowy. Szybko kupuję bilet (jak to jest, że nie muszę nawet znać języka, proste oznaczenia pozwalają połapać się w gąszczu taryf nawet przybyszowi z innego kontynentu!) i wsiamam do pojazdu. Autobus żwawo rusza, mijając kolejne podmiejskie magazyny i fabryki. Kilkanaście minut później jestem już na stacji końcowej, w śródmieściu, gdzie przesiądę się w kierunku hotelu. Kółka torby szumią po trotuarze, a ja zapominam o polskich krawężnikach i krzywym chodniku. To prawda, że miarą miejskości może być liczba przeszkód, na jakie trafia walizka między samolotem a celem podróży. Czy to aż takie duże wyzwanie, aby zminimalizować ten kłopot? Na szczęście już podjeżdża niskopodłogowy tramwaj, znów nie muszę dźwigać bagażu – podłoga znajduje się niemal na poziomie peronu. Mimo przesiadki nawet nie zauważam zmiany. Cały system poruszania się jest zintegrowany i intuicyjny, mój przystanek zapowiada wcześniej głos lektora, a ja i tak widzę okolice

hotelu na wyświetlaczu w tramwaju. Sprawdziłem wcześniej, jak wyglądają na Google Street View.

Szybki prysznic i wychodzę. Wieczorny gwar na ulicach zniechęca do siedzenia w hotelu, choć przyjaciele mają się ze mną spotkać dopiero za godzinę. Ulice pełne są ludzi, ogródki pękają w szwach, a przez tłum na ulicy przedziera się tramwaj. Tak, piesi zajęli całą jezdnię. Wieczorem nikt nie jest tak szalony, aby wjeżdżać do centrum autem, które utknie w tłumie. Jak to dobrze, że nie przyjechałem samochodem: nie dość, że i tak nie jest potrzebny, to wydałbym więcej na parking niż na hotel. Przypomina mi się, jak w szkole podstawowej ktoś opowiadał o wyprawie z rodzicami do Berlina Zachodniego. Koszmar problemów z paszportem i innymi trudnościami, jakie stawiał przed turystą PRL, rekompensował moment wjazdu do prawdziwej Europy: polonez sunął estakadą wśród mercedesów i audi. Pewnie ten widok utkwił w głowach jako synonim cywilizacji naszym rodzicom, dla których rower był pojazdem Chińczyków, a nie mieszkańca jednego z najbogatszych miast świata – Amsterdamu. Moje pokolenie ma inne doświadczenia. Większość z nas odwiedza kilka razy w roku stolicę Europy tanimi liniami, korzystając z oferty kulturalnej i rozrywkowej. Oczywiście poruszamy się tam pieszo, metrem czy rowerem z wypożyczalni. Nie mamy kompleksów, bo jak je mieć, pracując w Londynie, gdzie metro jest większe, lecz

brudniejsze niż w Warszawie? Dublin dopiero tworzy swój system tramwajów, a jednak nikt tam nie mówi, że przesiądzie się do nich dopiero, gdy będą jeździły spod jego bramy do pracy, a tymczasem parkuje swe auto niemal w przedpokoju. Na szczęście tu, gdzie jestem, chodnik nie jest parkingiem i mogę wypić espresso w ogródku kawiarni, czekając na znajomych.

Jak to jest, że Polacy chętnie odwiedzają inne kraje, gdzie chodzą pieszo, korzystają z komunikacji zbiorowej, która często jest gorsza niż u nas, a mimo to w Polsce panuje powszechne przekonanie, że to samochód jest najlepszym sposobem poruszania się po mieście? Aby to wyjaśnić, wystarczy przypomnieć sobie Amerykę z filmu *Kto wrobił Królika Rogera*. Opisano w nim jeden z najbardziej znanych spisków w dziejach świata: koncerny motoryzacyjne od połowy lat trzydziestych do lat pięćdziesiątych skupowały przedsiębiorstwa tramwajowe, aby przekształcać je w autobusowe i likwidować. W filmie Roberta Zemeckisa widzimy Dr. Dooma, który przedstawia wizję budowy ośmiopasmowej autostrady i likwidacji tramwajów, aby zmusić ludzi do kupna auta. Co ciekawe, spisek z kreskówki został naprawdę zbadany przez specjalną komisję Kongresu USA i ukarany grzywną... 5 000 dolarów, podczas gdy tramwaje spalono na pustyni! Często trudno uwierzyć, że to nie bajka, ale rzeczywistość lobbystów powiązanych z motoryzacją, którzy przekonali



władze do sponsorowania programu budowy autostrad i rozbudowy przedmieść. Po II wojnie światowej boom ekonomiczny nakręcono po części degradacją miast, odpowiednio kierując strumienie finansowe. Jednak mieszkańcy wymarzonych domków z ogródkiem utkwili w korkach na dojazdach do centrum. Dlatego nastąpił kolejny etap: przecięcie śródmieścia autostradami, czego doświadczyła niemal cała Ameryka, poza San Francisco i Nowym Jorkiem. W tym ostatnim jednak na czele mieszkańców oburzonych planem zniszczenia Soho, w którego miejscu miała powstać nowa dzielnica, stanęła Jane Jacobs, autorka książki *The Death and Life of Great American Cities*, biblii nowej urbanistyki. Niepozorna pani wypowiedziała wojnę potężnemu Robertowi Mosesowi, urzędnikowi odpowiedzialnemu za planowanie rozwoju niekwestionowanej stolicy świata.

W tym miejscu mała dygresja. Moses nigdy nie został pociągnięty do odpowiedzialności za swoje działania, takie jak choćby puszczanie autostrady przez spokojne osiedle, aby uratować budynek swojego przyjaciela, ponieważ nie został wybrany demokratycznie na stanowisko. Na stanowisko, które pozwalało mu przez ćwierć wieku realizować utopijne wizje przekształcania metropolii na własną modłę, a które to wizje kosztowały 27 mld dolarów! Jego historię opisuje książka Roberta Caro, nagrodzona Pulitzerem, *The Power Broker: Robert Moses and the Fall of New York*, a niedługo

możemy spodziewać się jej ekranizacji w reżyserii Oliviera Stone'a.

Podobny, choć wolniejszy proces następował w Polsce, gdzie już na przełomie lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych pojawiły się projekty blokowisk rozrzuconych na łąkach, pomiędzy którymi auta płyną po estakadach. Na szczęście realizacja tych wizji następowała tylko fragmentami, z powodów finansowych.

Podobne osiedle dla 100 tysięcy mieszkańców powstało pod Amsterdamem, a zasiedlili je głównie najbiedniejsi imigranci. Katharsis dla niego stała się katastrofa lotnicza w 1992 roku, gdy izraelski samolot cargo, przewożący chemikalia, spadł na jeden z olbrzymich bloków. Był to impuls dla rewitalizacji, która poza radykalnymi wyburzeniami największych budynków i zagęszczeniem niską zabudową polegała na wymieszaniu struktury społecznej (do atrakcyjnych nowych mieszkań przyciągnięto bardziej zamożnych imigrantów) oraz zmianie modelu komunikacyjnego. Wyburzono piętrowe parkingi, które są marzeniem mieszkańców polskich blokowisk, a które stały się siedliskiem patologii, wymuszającej jak u nas „opłatę za pilnowanie pojazdu”. Arterie, które wcześniej przeprowadzono estakadami nad pieszymi i rowerzystami – co potęgowało poczucie zagrożenia w tunelach i przejściach – zwężono, zmieniając je w miejskie ulice. Ukoronowaniem przekształcenia dzielnicy było oddanie pięknego dworca Bijlmer-ArenA.

Co ciekawe, Holendrzy wnioski ze swej porażki wyciągnęli znacznie wcześniej – już pod koniec lat siedemdziesiątych osiedle sąsiadujące z tą dzielnicą zaprojektowano jako wolne od samochodów.

Dziś – co w Polsce wciąż nie może się przebić do świadomości publicznej – nie tylko w Holandii negowana jest powszechna „prawda”, że rozwój gospodarczy jest równy większej liczbie podróży autem. Oczywiście są poważne badania, dowodzące, że jest inaczej<sup>1</sup>, ale nawet kompletny laik zdaje sobie sprawę, że mieszkańcy Manhattanu tylko w 5 procentach poruszają się własnym autem<sup>2</sup>.

Ciekawe, że władze polskich miast, tłumacząc kierowanie przytłaczającej części środków na inwestycje w transport indywidualny, z którego nie mają żadnych wpływów (podatki z paliw idą do budżetu centralnego, w odróżnieniu od transportu zbiorowego, finansowanego średnio w połowie przez pasażerów, z biletów), argumentują, że mieszkańcy się bogacą, dlatego kupują samochody. Otóż nie! Jest to łatwe do zbitcia oszustwo: wystarczy porównać liczbę samochodów w polskich i zachodnioeuropejskich miastach, z Sopotem (gdzie mamy ich 103 na 100 mieszkańców) na czele! Prawda

---

<sup>1</sup> [http://www.vtpi.org/vmt\\_red.pdf](http://www.vtpi.org/vmt_red.pdf).

<sup>2</sup> [http://www.nyc.gov/html/dcp/pdf/transportation/peripheral\\_travel\\_02c.pdf](http://www.nyc.gov/html/dcp/pdf/transportation/peripheral_travel_02c.pdf).

jest taka, że naśladujemy skompromitowaną politykę budowy zakorkowanych miast dla samochodów. Ograniczamy wydatki na transport zbiorowy, przez co pogarsza się jego oferta. Mieszkańcy kupują auta, więc znów ograniczamy wydatki na transport zbiorowy. I tak mamy samonapędzający się mechanizm błędnego koła. Zyski z tego procesu ciągną firmy budowlane (choć dla nich nie stanowiłoby ogromnej różnicy, czy budują linie kolejowe, czy drogi), hipermarkety konkurujące z upadającymi ulicami handlowymi, a także deweloperzy zabudowujący podmiejskie, źle skomunikowane tereny. Wszystkim tym grupom zależy, aby polskie prawo urbanistyczne i transportowe nie przystawało do przepisów w innych krajach Unii Europejskiej. To m.in. dlatego jesteśmy jednym z nielicznych krajów, gdzie nie wdrożono Karty Lipskiej, dokumentu narzucającego konieczność tworzenia polityki miejskiej i skupienia środków na rewitalizacji miast. Pozwalamy, aby ograniczony budżet był dzielony na coraz większą powierzchnię. Rozlewająca się infrastruktura nigdy nie zapewni sprawności poruszania się, nie wspominając o tym, że będzie coraz droższa w utrzymaniu.

Czy jednak nie ma żadnego wyjścia? Otóż jest, i to już zapisane w naszym prawie! Wrocław, Kraków i Warszawa uchwałyły Polityki Transportowe, zapisując priorytet dla transportu zbiorowego i pieszych, planowanie kompaktowego miasta, walkę z hałasem i innymi kosztami

zewnątrznymi transportu indywidualnego czy promocję rowerów. Sęk w tym, że dokumenty te są, niestety, w większości propagandowe. Praktycznie w każdym brakuje jakichkolwiek harmonogramów inwestycji, przez co zmiany są odsuwane w Wieloletnich Planach Inwestycyjnych. Dzieje się tak nawet wówczas, gdy mówimy o budowie dróg rowerowych, których powstanie to ułamek kosztów innych inwestycji komunikacyjnych. Nie powstają także nowe linie tramwajowe, choć ich pojawienie się zwiększa atrakcyjność osiedli, co pozwala w części od razu zrekompensować ich koszt poprzez sprzedaż gruntów w okolicy (tak właśnie finansowały się prywatne kompanie tramwajowe w przedwojennych Stanach Zjednoczonych), dodatkowo zmniejszając ruch w centrum i liczbę niezbędnych miejsc parkingowych. Nie zapominajmy przy tym, że przyjazne ulice to lepsze miejsce do mieszkania, ale trudniejszy dojazd z przedmieść. To oznacza powrót mieszkańców do miast, czyli wzrost wpływów z podatków i spadek wydatków inwestycyjnych.

### ZMIANA ZACHOWAŃ KOMUNIKACYJNYCH

Niestety, nie będzie to proces prosty i krótki, czego dowodzą próby opracowywania planów mobilności, swoją drogą najtańszego sposobu usprawniania ruchu w mieście,

polegającego na przygotowywaniu konkretnych sposobów poruszania się dla np. pracowników określonego biurowca<sup>3</sup>. Do tego najnowsze próby ograniczania ruchu samochodów w zabytkowych centrach miast dowodzą, że jest to trudne politycznie. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że ze zmniejszeniem dostępności komunikacji indywidualnej najczęściej nie idzie w parze wystarczająca poprawa transportu publicznego i sieci dróg rowerowych. Jednocześnie atrakcyjność handlu i usług w centrum nie jest obecnie wystarczająca, aby zrównoważyć odpływ zmotoryzowanych mieszkańców do lepiej skomunikowanych drogowo centrów handlowych. Duży wpływ na to ma także polityka parkingowa, która jest ewenementem na skalę Unii Europejskiej. Otóż jesteśmy jedynym krajem, gdzie dozwolone jest parkowanie na chodniku, a jednocześnie nie egzekwuje się nawet istniejących rzadkich zakazów. Powoduje to nie tylko uciążliwość dla poruszania się pieszych, ale także niszczenie niedostosowanych do takiego nacisku trotuarów, a więc wyższy koszt utrzymania infrastruktury – i to w sytuacji, gdy ustawowo zapisano maksymalne stawki parkingowe. Blokuje to możliwość dostosowania ich do popytu oraz skierowanie pojazdów do parkingów podziemnych, które mogłyby powstawać w formule Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Niezbędna

---

<sup>3</sup> [http://www.eu-portal.net/material/downloadarea/kt7\\_wm\\_pl.pdf](http://www.eu-portal.net/material/downloadarea/kt7_wm_pl.pdf).

jest reforma przepisów, która pozwoli na zmiany stawek oraz zwiększenie egzekwowania przepisów. Według niektórych badań nawet połowa samochodów parkuje w miejscach niedozwolonych. Powoduje to nieracjonalną konkurencyjność podróży indywidualnych, ponieważ ich koszty nie są dostosowane do rzeczywistych. Odpowiednie stawki i skuteczna egzekucja pozwalają dostosować popyt do możliwości obszaru i reglamentować go w sposób elastyczny, dostosowując do potrzeb, np. poprzez utrzymywanie stawek na poziomie wyższym od parkingów kubaturowych. Pozwalają także na utrzymywanie ok. 10 procent miejsc wolnych, co zapewnia dostęp osobom rzeczywiście zmuszonym poruszać się komunikacją indywidualną. Ponadto eliminuje ruch w poszukiwaniu miejsc parkingowych, który może stanowić nawet 1/3 całego ruchu w mieście, zwłaszcza tam, gdzie można znaleźć miejsca bezpłatne.

Należałoby wprowadzić możliwość parkowania wyłącznie w miejscach wyznaczonych, a nie jak teraz wszędzie, gdzie nie jest to zakazane (kuriozum na skalę Unii Europejskiej). Co ważne, miejsca należy wyznaczać zarówno oznakowaniem pionowym (znaki drogowe), jak i poziomym. Pozwoli to na uporządkowanie ich wykorzystania (jak często widzimy auto stojące w poprzek rzędu, wystające na jezdnię, nie mówiąc o absurdalnym, typowo polskim przyzwyczajeniu do stawiania dwóch kół na chodniku, nawet jeśli

jest miejsce na jezdni!), a przede wszystkim na wprowadzenie trzech kategorii: miejsca do krótkiego postoju, miejsca płatne i – najważniejsze – miejsca dla mieszkańców. To rozwiązanie niezbędne w centrach miast, którego domaga się wielu posiadaczy samochodów. Pamiętajmy, że wiele osób potrzebuje auta, a nie chodzi przecież o dogmatyczne się go pozbywanie, tylko o dostosowywanie potrzeb do możliwości. Należy oczywiście przy wyznaczaniu takich miejsc przeprowadzić rozmowy z mieszkańcami, a jak dowodzą doświadczenia choćby niemieckie, nie trzeba zastawiać podwojek (te powinniśmy przeznaczyć na place zabaw, ogródki itp.), aby zmieścić samochody wszystkich mieszkańców śródmiejskich kamienic.

Osobnym problemem jest egzekwowanie przepisów. Dziś laweta może zabrać z deptaku wyłącznie samochód stojący na zakazie obwarowanym odpowiednim ostrzeżeniem, co przy niskich i rzadkich mandatach skłania wielu do nieprzejmowania się znakami. Sytuację może poprawić połączenie szerszego stosowania tego środka egzekucji z jego nieuchronnością. Tę zaś można zapewnić chociażby poprzez zakup urządzeń dla miejskich spółek komunikacyjnych. Jak wiemy, stale borykają się one z niskimi budżetami, więc taka możliwość na pewno skłoni je do korzystania z tego sposobu podreperowania finansów. To rozwiązanie wydaje się dziś najlepsze, gdyż trudno jest zmienić przepisy tak, aby prywatne



firmy odholowujące auta mogły wykonywać swą powinność bez obecności odpowiednich służb.

Innym sposobem dostosowywania popytu do możliwości jest wprowadzenie opłat za korzystanie z dróg. Obecnie podatki w paliwie są, obok opłat za autostrady i drogi ekspresowe, jedynym środkiem zarządzania popytem z tej kategorii, co przy jednoczesnej wysokiej opłacie za dostęp do torów kolejowych faworyzuje bardziej uciążliwy transport kołowy. Co ciekawe, możliwość wprowadzenia opłat za wjazd do śródmieścia była zapisana w ustawie o drogach publicznych, więc należałoby ją tylko przywrócić. Najprostszym sposobem jej wyznaczania byłoby wykorzystanie następujących czynników: stopnia kongestii (wyższe opłaty na zatłoczonych drogach, warto uzależnić je od pory dnia i roku), strefy w mieście (najwyższe opłaty w centrach), kategorii drogi (drogi niedostosowane do dużego nacisku na oś szybciej niszczej, co powoduje konieczność ich remontu). Warto podkreślić, że jeden tir niszczy nawierzchnię nieporównywalnie bardziej niż samochód osobowy, dlatego szczególnie ważne jest kontrolowanie tych pojazdów, gdyż wiele z nich jest przeciążonych. Najlepszym rozwiązaniem są zamontowane w jezdni wagi, niestety, przy obecnych przepisach nie można ich zautomatyzować (na wzór fotoradarów, które są dzięki temu doskonałym narzędziem) i po wykryciu takiego pojazdu trzeba jeszcze raz, za pomocą certyfikowanej wagi

Inspekcji Transportu Drogowego, potwierdzić naruszenie przepisów, co dopiero pozwala na wystawienie mandatu.

Politykę transportową, jaka powinna być realizowana, można streścić w kilku punktach:

### **1. Dostosowanie ruchu do miasta, nie na odwrót**

Aby osiągnąć główny postulat, należy rozwijać alternatywne w stosunku do samochodu środki transportu. Tylko poprzez zwiększenie konkurencji można skutecznie zachęcić do zrezygnowania z auta w codziennych podróżach. Jest to bardzo ważne, ponieważ nadmierny ruch samochodowy powoduje ogromne straty w mieście, na których wszyscy, jako mieszkańcy i przyjezdni, tracimy. To olbrzymie straty finansowe wynikające z codziennego stania w korkach i utrzymania infrastruktury. To degradacja przestrzeni publicznych przez parkowanie aut, gdzie popadnie, to większe nakłady na służbę zdrowia i koszty generowane przez wypadki. To bardziej otyłe i schorowane społeczeństwo, to głośniejsze i bardziej zanieczyszczone miasto. To w końcu gorsze miejsce do życia. Jak pokazują doświadczenia miast amerykańskich, rozbudowa infrastruktury drogowej prowadzi do wzrostu liczby samochodów, a nie rozwiązuje problemów kongestii. Nie wyważajmy już otwartych drzwi i skorzystajmy z rozwiązań sprawdzonych, nadając faktyczny priorytet komunikacji zbiorowej, pieszym i rowerzystom.

## **2. Nakłady finansowe zgodne z udziałem w ruchu poszczególnych grup użytkowników**

Podział środków finansowych powinien odpowiadać faktycznej grupie użytkowników poszczególnych form transportu. Dzięki temu piesi dostaną nowe chodniki, zostanie zrealizowana polityka rowerowa oraz przyspieszy komunikacja zbiorowa, chociażby przez modernizację torowisk. Taki podział będzie sprawiedliwszy, tym bardziej że miasto nie otrzymuje od kierowców, rowerzystów ani pieszych żadnych wpływów poza podatkami PIT i CIT, a koszty utrzymania infrastruktury (także wykorzystywanej przez tranzyt!) ponosimy wszyscy.

## **3. Objęcie 80 procent długości ulic strefą TEMPO 30 oraz ustanowienie korytarzy szybszego przejazdu**

Dzięki zmniejszeniu prędkości zostaną oszczędzone pieniądze, przestrzeń oraz skróci się czas przejazdu przez miasto. Będzie bezpieczniej, rowerzyści nie będą poruszali się po chodnikach, zmaleje hałas (w Berlinie aż 90 procent długości ulic to TEMPO 30).

## **4. Redystrybucja dostępnej dzisiaj przestrzeni w pasie drogowym – wydzielanie torowisk, pasów autobusowych i ścieżek rowerowych poprzez ograniczanie parkowania i zwężanie pasów ruchu**

Uważamy, że najbardziej efektywne działanie, które da najbardziej pozytywne efekty, to niskokosztowe wyznaczenie

pasów dla komunikacji zbiorowej i rowerzystów. Przecież ulice w śródmieściu nie powinny mieć pasów o szerokości 3,5 m, jak autostrady! Dzięki takim zabiegom w najszybszy sposób zmienimy niekorzystny podział zadań przewozowych. Do tej pory samochody zawłaszczają coraz to nową przestrzeń miasta: chodniki, place, trawniki. Czas, aby miasto było dla wszystkich.

### **5. Lepsze zarządzanie polityką parkingową**

Uważamy, że zarządzanie polityką parkingową powinno skupić się na podwyższeniu opłat za parkowanie w centrum i śródmieściu do poziomu, przy którym 10 procent miejsc będzie wolnych. Dzięki temu mieszkańcy, którzy muszą dojechać samochodem, szybciej znajdą wolne miejsce parkingowe. Dodatkowo należy zwiększyć obszar strefy płatnego parkowania, zlikwidować parkowanie na chodnikach, a przy ograniczeniach parkowania uwzględniać preferencyjne warunki dla mieszkańców.

### **6. Przy wszystkich budowach, przebudowach, modernizacjach, remontach układu drogowego wprowadzać udogodnienia dla pieszych i rowerzystów**

Uważamy, że taki zabieg spowoduje poprawę bezpieczeństwa oraz wzrost liczby pieszych i rowerzystów w mieście. Parkowanie należy wyznaczać wyłącznie na jezdni, nie marujmy granitu na plamy z oleju!

## **7. Budowa węzłów przesiadkowych przy wszystkich wlotach do miast**

Kierowcy wjeżdżający codziennie z przedmieść muszą mieć możliwość zaparkowania samochodu na peryferiach miasta oraz móc sprawnie i niedrogo dojechać do centrum, zamiast korkować śródmieście (a przecież nie dokładają się oni do budżetu miasta). Należałoby zaproponować im pozostawienie samochodu jak najwcześniej i przesiadkę na parkingach P+R w transport zbiorowy.

## **8. Wymóg Planów Mobilności przy wydawaniu pozwoleń na budowę**

Wszystkie inwestycje kubaturowe mają wpływ na kształtowanie komunikacji. Dlatego uważamy, że poprzez Plany Mobilności miasto będzie miało wpływ na wspieranie najbardziej efektywnych form transportu.

## **9. Zazielenienie ulic**

Poza koniecznością uwzględniania projektu zieleni, opracowywanego przez architekta krajobrazu, przy każdej inwestycji drogowej należy dążyć do przekształcenia istniejących tras w aleje. Zielone ulice to mniejszy hałas, czystsze powietrze, więcej tlenu, osłona przed wiatrem, więcej cienia, a dzięki temu lepszy mikroklimat, dłuższa żywotność nawierzchni, ochrona dla ludzi spacerujących w lecie i dla

kierowców/pasażerów pojazdów bez klimatyzacji. Dodatkowo, jak dowodzi paradoks Peltzmanna, kierowcy na węższej optycznie jezdni jadą wolniej, przez co powodują od 20 procent do 45 procent mniej wypadków<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> J.R. Naderi, *Landscape Design in the Clear Zone: Effect of Landscape Variables on Pedestrian Health and Driver Safety*, „Transportation Research Record”, nr 1851, 2003, s. 119-130.

Bożena Gierat-Bieroń

---

# Zrównoważony rozwój miasta a kultura



**W** erze ponowoczesnej kultura została zdefiniowana jako integralny składnik rozwoju społecznego, ekonomicznego i gospodarczego. Jest postrzegana jako ważny czynnik zatrudnienia oraz przyrostu PKB. Co warto podkreślić i co będzie motywem wiodącym niniejszego studium, kultura stała się też fundamentem bułdrowym idei tożsamości miejskiej, obywatelskiej, europejskiej i ma ogromne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania większych zbiorowisk społecznych. Jest to ważne zwłaszcza w Polsce, gdzie tematyka tożsamości miejsca zaistniała w dyskusji publicznej dopiero w ostatniej dekadzie.

Kultura jest stymulatorem poczucia jedności, bliskości i solidarności obywatelskiej, co jest obecnie siłą napędową Europy, ale też wielkim wyzwaniem. Jako że kultura dotyka delikatnych spraw: uczucia, doznań, gustów, wrażenia estetycznego, wrażliwości na historię itp., warto precyzyjnie ustalić zestaw priorytetów i wyznaczników rozwojowych



w tym zakresie. Zwłaszcza że wszystkie wyżej wymienione emocje są transmitowane na konkretne miejsce. Miejsce zamieszkania.

## FENOMEN MIEJSCA

Przeżycie estetyczne może nas z danym miejscem wiązać lub nas do niego zrażać. Więż jest kluczową kwestią. Można zapytać, jak silna jest więź i jakie jest jej źródło kulturowe. W ten sposób możemy znaleźć sposób na wzmocnienie bądź osłabianie więzi. Człowiek lubiący miejsce, w którym żyje, może je lepiej poznawać, wzbogacać, zmieniać. Może na nie wpływać. Człowiek nie lubiący swojego otoczenia zwykle je opuszcza. Lepiej, kiedy wpływ na otoczenie ma wektor dodatni, a nie ujemny, kiedy wskazuje na progres, a nie regres. Dewastacja, zaniedbanie budzą naszą litość i niechęć. Nie lubimy brzydkich, brudnych i zniszczonych miast. Dlatego ważna jest odpowiedź na pytanie, co to znaczy lubić swoje miejsce zamieszkania oraz jak kultura może przyczynić się do kreowania sympatii lub akceptacji dla najbliższego otoczenia. Tworzenie wizji zrównoważonego rozwoju w kulturze musi mieć w pierwszej kolejności dyskurs ludzki, a dopiero potem logistyczno-organizacyjny. Przecież tworzymy miasta nie

dla nich samych, ale dla ludzi. Zaczniemy więc od perspektywy podmiotowej.

Człowiek chce znać kulturę miejsca, w którym żyje. „Wartości kulturowe miejsc stają się ważnym źródłem identyfikacji mieszkańców z miastem i budowania poczucia tożsamości” – pisze Aleksander Wallis w *Mieście i przestrzeni*<sup>1</sup>. Joseph Rykwert zauważa, że „struktura miejsca polega na związku człowieka i rzeczy przez niego wytworzonych”<sup>2</sup>. Zasada subsydiarności również wskazuje na to, że wszystkie ważne sprawy należy załatwiać na najniższym szczeblu organizacyjnym, gdyż wtedy wiele robimy dla samych siebie i najlepiej rozpoznajemy nasze potrzeby. Zatem pierwszym krokiem przy planowaniu zrównoważonego rozwoju miasta w kulturze powinna być dbałość o walory kulturowe miejsc „najbliższych mieszkańcom”. Konstatacja ta prowadzi nas do kwestii dzielnic, które są pierwszymi adresatami naszego zapotrzebowania, obszarami, na które codziennie patrzymy, po których codziennie się przemieszczamy, o których *de facto* codziennie myślimy. Wychodząc od podmiotu, czyli mieszkańca, kierujemy się ku jego bezpośredniemu otoczeniu. Wychodząc z perspektywy przedmiotowej,

---

<sup>1</sup> A. Wallis, *Miasto i przestrzeń*, PIW, Warszawa 1977.

<sup>2</sup> J. Rykwert, *The Seduction of Place: The History and Future of Cities*, Vintage Books USA, 2002, s. 246.

czyli dzielnicy, idziemy w stronę budowania w niej (wraz z podmiotem) „ludzkiego klimatu”. W szerszym kontekście idziemy w stronę realizacji koncepcji decentralizacji kulturowej polskich miast, które w ten sposób staną się przyjazne ludziom. Idziemy w kierunku współtworzenia dzielnic przez lokalną władzę oraz mieszkańców, w kierunku idei współkreatywności. Wszystkie te perspektywy skupiają jak w soczewce najważniejszą kwestię – budowania mikrotożsamości obywatela, identyfikacji mieszkańca z miejscem.

### OŻYWIENIE KULTURALNE DZIELNIC

Ażebymy dzielnice zaistniały na mapie kulturalnej ośrodków miejskich, a mieszkańcy czuli się ich gospodarzami i współtwórcami, trzeba zdefiniować właśnie tożsamość. Można to uczynić, zadając pytania: czym dzielnice były w przeszłości, czym są obecnie, czym wyróżniają się na tle innych/lub ościennych dzielnic. Trzeba wydobyć ich kulturowy „kręgosłup”, a jeśli takowego nie ma, bo np. dzielnice, o których mówimy, to wyłącznie wielkie blokowiska, należy się zastanowić nad współczesnymi potrzebami mieszkających tam ludzi lub znaleźć dla tych obszarów kulturowe propozycje. Krakowska dzielnica Nowa Huta, podobnie jak warszawska Praga, są dziś powszechnie rozpoznawalne. Stało się

tak dzięki idei rewitalizacji socrealizmu i kreowaniu artystowskiego klimatu z obszarów lumpenproletariackich, czyli wydobyć z tych dzielnic ich kulturowego kodu. Tak jest też z niektórymi kwartałami Wrocławia czy Poznania. Są znane, stają się ważnym elementem życia artystycznego. Tak może stać się z wieloma innymi dzielnicami budowanymi w Polsce w okresie międzywojennym, pod zaborami, budowanymi przez społeczność żydowską, mieszaną etniczną, z pejzażem zdominowanym przez obiekty sakralne, domy robotnicze czy nasycone krajobrazem natury. Samorząd dzielnicowy musi przyjąć rolę aktywnego gracza na kulturalnej mapie miasta. Powinien wziąć na siebie zadanie definiowania tożsamości społeczno-kulturowej dzielnicy, powinien walczyć o wzrost budżetu, dbać o planowanie strategiczne oraz o powiększenie wydatków na cele kulturalne. I nie chodzi tylko o to, aby zachować istniejące domy kultury, place zabaw dla dzieci czy boiska piłki nożnej. Chodzi o pracę nad kreatywnym podejściem do tworzenia nowego wizerunku dzielnic jako obszarów ciekawych kulturowo, posiadających oryginalną historię, jako miejsc komunikacji, dialogu, spotkań i interakcji społecznej.

Istotne jest, aby mieszkańcy dzielnic nie musieli w chwilach wolnych od pracy kierować swoich kroków do centrum; aby nie szukali tam rekreacji, ale znajdowali ją w swoim najbliższym otoczeniu. By tu powstawały miejsca spotkań,

nowe miejsca pracy, punkty usługowe. Jak mówi Yi-Fu Thuan, aby powstawał „sens miejsca”<sup>3</sup>. Trzeba swoje najbliższe otoczenie zagospodarować kulturowo, a nie odtwarzać mieszczańskie i wtórne zachowania typu wyjście do sklepu, do kościoła, na pocztę. Dzielnice mają swoje lokalne historie, sakralne i świeckie zabytki, swoją logikę urbanistyczną, współczesną dynamikę rozwoju, a co najważniejsze – swój kapitał ludzki, kompletnie dziś niewykorzystany, kapitał między- i wielopokoleniowy. Powinna nastąpić kondensacja sił samorządowych, obywatelskich oraz operatorów kulturalnych w kierunku wykreowania wspólnego wizerunku lokalnej aktywności. Powinna nastąpić praca koncepcyjna połączona z rozeznaniem możliwości formalno-prawnych pozwalających na wdrożenie proponowanych rozwiązań.

### KULTUROWY DIALOG NA LINII: CENTRUM-PERYFERIA

Kultura dzielnic może promieniście oddziaływać na obrzeża miasta. Strefy peryferyjne dzisiejszych metropolii są zamieszkane przez zamożnych, często wyrafinowanych

---

<sup>3</sup> Y.F. Tuan, *Przestrzeń i miejsce*, PIW, Warszawa 1987.

artystycznie obywateli, którzy wyprowadzają się z centrum w poszukiwaniu odpoczynku. To są byli mieszkańcy miasta. Zmieniają tryb życia ze względu na zmianę swoich potrzeb i wymagań życiowych. Stają się aktywistami ościennych wsi lub przedmieść, pod warunkiem że prowadzą one działalność kulturalną. Jeśli takowej nie ma, mieszkańcy ci rezygnują ze swoich aspiracji artystycznych na rzecz zajęć związanych z gospodarstwem domowym. Właściwie przestają być uczestnikami kultury miejskiej, a stają się czynnymi uczestnikami „kultury grillowania”. Zrównoważony rozwój powinien zmierzać w kierunku inkorporowania obszarów peryferyjnych do strefy „kulturowego rażenia” miasta. Oferta kulturalna powinna trafiać na obrzeża. Z drugiej strony obrzeża powinny zostać tak skomunikowane z najbliższymi dzielnicami i centrum, by dojazd na koncert czy do teatru nie stanowił bariery przestrzennej, nawet jeśli mieszkańcy przedmieść często poruszają się samochodami. Pomiędzy gminami ościennymi, przedmieściami a centrum powinien występować dialog i wzajemna współpraca. Do dziś wystarczy przekroczyć roгатki jakiegokolwiek miasta, aby usłyszeć gwarę i stać się obserwatorem wiejskiego krajobrazu. Mamy do czynienia z przeskokiem kulturowym, wskazujący na permanentny brak komunikacji i wzajemnego oddziaływania miasta na wieś i na odwrót. Wydaje się, że polskie miasto to przede wszystkim ściśle

centrum. Wokół niego roztacza się łańcuch obrzydliwych blokowisk, a dalej krajobraz domów z pustaków i żytnich pól. Jeśli gdzieś lokujemy kulturę, to z pewnością w obrębie centrum.

## HISTORIA A WSPÓŁCZESNOŚĆ

Topograficznym rysem zrównoważonego rozwoju polskich miast powinien być układ pulsacyjnych centrów kulturalnych mniejszych i większych dzielnic, wzajemnie ze sobą powiązanych. Patrząc z perspektywy historycznej, należy znaleźć w mieście przestrzeń na zaistnienie trzech wymiarów czasowych: przeszłości, teraźniejszości i przyszłości. Jednym z podstawowych aspektów zrównoważonego rozwoju w kulturze powinno być zachowanie balansu pomiędzy starą tkanką miasta a współczesną ekspresją artystyczną czy współczesnymi potrzebami obywatelskimi. Ze względu na zapóźnienia cywilizacyjne odziedziczone po okresie komunizmu wiele polskich miast rozpoczęło po 1989 roku zakrojone na szerszą skalę prace restauracyjne i renowacyjne części zabytkowych. To było racjonalne i konieczne. Jeszcze do niedawna renesansowy zabytek polskiej urbanistyki, Zamość, nie posiadał funduszy na kapitalny remont swojej wytwornej starówki. W ogromnym stopniu pomógł w zmianie

tego stanu rzeczy napływ funduszy strukturalnych do Polski po naszej akcesji do Unii Europejskiej. Dziś, po 20 latach transformacji, o właściwe miejsce w rozwoju polskich miast upomina się współczesność. Oczywiście należy w dalszym ciągu ulepszać stan zabytków, zwłaszcza że w jesteśmy w posiadaniu cennych obiektów wpisanych na listę światowego dziedzictwa UNESCO. Należy przywracać im oryginalną funkcję lub zmieniać ją zgodnie ze standardami europejskimi. Mamy także zabytki mniejszej rangi, będące symbolami kultury miejskiej i regionalnej. Troska o zachowanie zabytkowych obiektów powinna być obowiązkiem samorządów, tym bardziej że jak powszechnie wiadomo, miasta o świetnie zagospodarowanej tkance historycznej stają się generatorami turystyki kulturowej, rozwoju infrastrukturalnego i społecznego

Miasta o wyraźnie zaznaczonym centrum historycznym, z rynkiem, ratuszem, kościołem itp., mają swoje naturalne centrum, promieniujące na całe życie kulturalne. To centrum będzie zawsze odgrywać kluczową rolę w planowaniu przestrzenno-urbanistycznym, będzie zarazem oczkiem w głowie samorządu miejskiego. I jest to właściwe stanowisko. Niemniej trzeba zastanowić się, czy przypadkiem historyczne centrum nie staje się balastem dla miasta i jego mieszkańców, czy nie jest jedyną jego ofertą kulturalną, jedyną „maskotką”, nieco już zużytą w mentalności



mieszkańców. Czy nie jest tak, że miasta – opierając swój wizerunek kulturowy o pamięć i dziedzictwo historyczne – przekreślają w ten sposób szanse na budowanie propozycji będącej ekspresją potrzeb i starań współczesnych mieszkańców? Nadmierna czołobitność wobec historii może pogrzebać najbardziej twórcze siły witalne człowieka, który nie zobaczy szans na swój przyszły rozwój w ośrodku, w którym liczy się tylko przeszłość. Brak akceptacji dla współczesności i brak pomysłu na zagospodarowanie dzisiejszych potrzeb kreatywnych stają się poważnym problemem polskich ośrodków miejskich.

Oczywiście należy też zwrócić uwagę na miasta młodsze, które nie mają tak silnego stempla historycznego. Tutaj rozwój obrzeży będzie również ważny, podobnie jak ich relacje z ewentualnym centrum. Młodsze miasta są budowane bardziej chaotycznie, z mniejszym wyczuciem organizacji przestrzennej. Powinny zdefiniować swoje centrum, punkt styczny wszystkich osi, energii, sił, nawet jeśli nie jest to topograficzny środek miasta. Wtedy przynajmniej zarysuje się pewien ład. Miasta, nazwijmy je, „ahistoryczne”, mogą stać się silne właśnie współczesnością, nowoczesnością, siłami witalnymi i artystycznymi obywateli.

Sytuacji pewnego antagonizmu pomiędzy dziedzictwem a współczesnością można zaradzić wtedy, gdy decydenci będą patrzeć na dziedzictwo, jak to ujął Jacek Purchla,

jako na „zasób stanowiący znaczący potencjał rozwojowy”<sup>4</sup>. Dziedzictwo, historyczność, starość miasta nie będą przeszkodą w jego współczesnym rozwoju, jeśli zniweluje się raz na zawsze konflikt pomiędzy dziedzictwem a rozwojem, to znaczy wykorzystana się zabytki dla rozwoju miasta. Pomaga w tym z pewnością krajowa i międzynarodowa promocja miasta, reklama turystyki kulturowej, tworzenia odpowiednich połączeń komunikacyjnych (zwłaszcza lotniczych), budowa bazy hotelowej oraz zaplecza gastronomicznego. Miasto jest odwiedzane, co dynamizuje jego życie, wpływa na koniunkturę gospodarczą, generuje fundusze, które ostatecznie mogą pomagać w utrzymaniu zabytków. Koło się zamyka. Miasto się rozwija.

### CZY MIASTA STAĆ NA NOWOCZESNOŚĆ?

Można zadać teraz pytanie, na czym polega nowoczesne czy nawet ponowoczesne myślenie polskich miast. Fakt, że Warszawa czy Wrocław budują kolejne wieżowce na

---

<sup>4</sup> J. Purchla, *Dziedzictwo: balast czy szansa? Współczesne dylematy rozwoju miast historycznych*, [w:] *Kultura a zrównoważony rozwój. Środowisko, ład, przestrzeń, dziedzictwo*, red. R. Janikowski, K. Krzysztofek, Polski Komitet ds. UNESCO, Warszawa 2009, s. 125.

siedziby biur i firm, tworząc w ten sposób kwartały czy parki biznesowe, nie oznacza przecież nowoczesności takiego ośrodka w sensie kulturowym. Nawet muzea sztuki nowoczesnej otwierane dziś w wielu polskich miastach nie wyróżniają się budynkami symbolizującymi najnowsze trendy światowej architektury. Są to funkcjonalne, co najwyżej ciekawe obiekty. Również planistyczne projektowanie miast nie szokuje błyskotliwością rozwiązań, zwłaszcza że wiele z nich nie posiada solidnego planu zagospodarowania przestrzennego. Komeracja dewastuje stare budynki, dziki kapitalizm pozwala na niszczenie krajobrazu kulturowego, lokalna polityka jest kompletnie bezradna wobec sił rynku. Pytanie, czy Polskę w ogóle stać na nowoczesność? Jak pytać o ponowoczesność, skoro w parkach miejskich stoją stare ławki, trakty spacerowe są wyłożone zniszczonym asfaltem, a dzieci huśtają się na huśtawkach z czasów gierkowskich? Właściwie wszystkie miejsca o charakterze kulturalnym i rekreacyjnym w Polsce powinny przejść przyspieszony kurs z redefinicji swojej funkcji. Dziś bowiem chodzi o projektowanie nowoczesnych, wielofunkcyjnych placów i przestrzeni miejskich, budynków na miarę naszych czasów, wielozadaniowych i multiinstytucjonalnych sal koncertowych, muzeów bogatych w zbiory współczesne, ale i w ogromne przestrzenie wystawiennicze; takich miejsc, które obywatel będzie kojarzyć z dzisiejszym

potencjałem kreatywnym. I ten potencjał powinien być widoczny na wielu poziomach działania: począwszy od projektowania urbanistycznego, wyznaczania i designowania dróg, mostów, ścieżek rowerowych, tras spacerowych, iluminacji zabytków, poprzez obiekty architektury, działania rewitalizacyjne, skończywszy na ekspresji artystycznej, tworzonej w duchu dialogu i otwartości na inność. Nowoczesność powinna polegać na specyficznym myśleniu o kulturze. To świadomość posiadania dóbr kulturowych, ale też umiejętność czerpania z ich przekazu. To szacunek dla historii, ale i ciekawość współczesności.

Nowoczesność polega też na traktowaniu kultury jako ważnego elementu gospodarki i przedsiębiorczości. Energia rozwoju miast łączy kulturę jako swoją siłę napędową. Kultura dziś nie jest wyizolowaną przestrzenią czy, jak to się często w Polsce mówi, osobnym „resortem”. Jest jednym z elementów eklektycznego stylu budowania miejskiego, kosmopolitycznego społeczeństwa otwartego. Nowoczesność to również wiedza. Dlatego w Polsce szanse na prężny rozwój mają te ośrodki miejskie, które stawiają na wykorzystanie sił intelektualnych – silne ośrodki akademickie, posiadające rozsądną władzę samorządową. Należy ustanowić konkretne ramy współpracy pomiędzy samorządami a uniwersytetami, tak aby wiedza gromadzona na uczelniach miała szanse zastosowania w konkretnych

realiach; również w uczelniach artystycznych, które mogą w znaczącym stopniu przyczynić się do zmiany wizerunku kulturalnego miast.

## PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ W KULTURZE

Oznaką nowoczesnego myślenia jest patrzenie na kulturę poprzez tzw. przemysły kultury, czyli działalność firm i przedsiębiorstw z różnych branży artystycznych, takich jak: rynek sztuki, rynek muzyczny, księgarnie, wytwórnie fonograficzne, filmy, sektor audiowizualny. Dziedzina ta, bardzo doceniona i dostrzeżona przez Unię Europejską, powinna stać się integralnym elementem miejskiego krajobrazu kulturowego – głównie dlatego, że jest to obszar generujący nowe miejsca pracy, obszar rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, cechujących się dużą dozą innowacyjnej technologii. Przemysły kultury, dzięki zanurzeniu w rynek komercyjny, stają się motorem dynamizmu gospodarczego. Trzeba, aby polityka miejska zmierzała w stronę tworzenia odpowiednich warunków dla rozwoju przemysłów kreatywnych i ich wykorzystywania dla miasta. Należy zwrócić uwagę, że prawie we wszystkich województwach w Polsce funkcjonują regionalne fundusze filmowe, posiadające swój budżet, biznesplan, politykę artystyczno-finansową. Powoli stają się one

całkiem dobrze prosperującymi przedsiębiorstwami. Większa integralność polityki miejskiej z tego typu funduszami może przyciągnąć do miast przemysł filmowy, wytwórnie filmowe, kreować centra premier filmowych czy międzynarodowych festiwali. Również publiczne i prywatne stacje telewizyjne posiadające swoje oddziały regionalne mogłyby stać się większymi inkubatorami kreatywności w miastach. Wchodząc w relacje z lokalnym biznesem, mają szansę stać się przykładem dobrych aliansów prywatno-publicznych w dziedzinie kultury.

Świetnym partnerem przestrzennym dla przemysłów kultury jest dziś szeroko pojmowany postindustrial, czyli tereny pofabryczne, postoczniowe, dawne budynki portowe, stare dworce kolejowe, zajezdnie tramwajowe czy wreszcie kotłownie lub elektrownie. Za wzorcowy przykład wykorzystania terenów przemysłowych dla kultury może posłużyć dziś londyńska Tate Modern Gallery, założona na Bankside Area w centralnym Londynie. Filia londyńskiej Tate została usytuowana w powojennej elektrowni, wyłączonej z użytku w 1981 roku. Modernizacja obiektu zajęła wiele lat. Ostatecznie Tate Modern została uroczyście otwarta w milenijnym 2000 roku. Jej największa sala wystawowa mieści się w dawnej hali turbin. Samo uruchomienie nowej galerii na południowym brzegu Tamizy w Londynie, nieopodal elżbietańskiego teatru szekspirowskiego The Globe i niemal

naprzeciwko Tower, zrewolucjonizowało te tereny metropolii. Dla ulepszenia komunikacji nabrzeżnej prostopadle do Tate Modern powstała kładka dla pieszych Bankside, która jest świetnym traktem spacerowo-rekreacyjnym pomiędzy północną a południową częścią miasta. Tuż obok cumują statki oferujące rejsy po Tamizie. Pobliskie biznesowe City otwarło się poniekąd na współczesną sztukę. Galeria to nie tylko miejsce wystaw, ale oczywiście także miejsce przemyśłów kultury. Wewnątrz budynku mamy księgarnię z bogatą ofertą audiowizualną. Nie trzeba dodawać, że Tate Modern Gallery odwiedza rocznie ok. 5 mln ludzi, co niezwykle zdynamizowało Bankside, która z dzielnicy deweloperskiej przeistacza się w wyraźnie artystyczny kwartał. Przykłady podobnego wykorzystania przestrzeni postindustrialnej czy portowej można by w Europie mnożyć. Wystarczy wspomnieć Antwerpię, Rotterdam, Liverpool, Muzeum Sztuki Nowoczesnej Arken czy Teatr Królewski w Kopenhadze.

### PLURALIZM, WIELOŚĆ, ZRÓŻNICOWANIE

Oprócz opozycji historia-nowoczesność istnieją w kulturze inne relacje i zależności. Jedną z nich jest opozycja kultura wysoka-kultura niska. W przypadku kultury miejskiej właśnie ta opozycja wydaje się zastanawiająca, bowiem

metropolie często kojarzą się z kulturą wysoką, niegdyś kulturą arystokracji, bogatego mieszczaństwa, elit społecznych. O jaką kulturę pytamy w dzisiejszych europejskich metropoliach? Czy o kulturę salonów, wielkich muzeów, koncertów symfonicznych, scen operowych, czy o kulturę aktorów ulicznych, performerów, kulturę dziecięcą czy kulturę spędzania wolnego czasu? Definicji kultury jest, jak wiadomo, bardzo dużo. Miasto zawsze było generatorem kultury instytucjonalnej i siedzibą przybytków sztuki o charakterze regionalnym, ponadregionalnym i narodowym. Dziś należy się zastanowić, jak ofertę artystyczną tychże instytucji skierować do mieszkańca. Trzeba sprawdzić, czy w istocie zachodzi wystarczająca interakcja między „nadawcą” kultury a jej „odbiorcą” w mieście. W zależności od zasobów kulturowych miast ich zrównoważony rozwój zachodziłby wtedy, gdyby wystąpił balans pomiędzy propozycjami artystycznymi z tzw. wysokiej półki, ofertą skierowaną do przeciętnego odbiorcy oraz ofertą awangardową, niszową czy offową. Innymi słowy, gdyby zachodziła równowaga między tym, co „instytucjonalne”, a tym, co „pozainstytucjonalne”. Wydaje się, że zbalansowanie i zróżnicowanie operatorów kulturalnych, ofert i propozycji sprzyja rozwojowi demokracji kulturalnej, kształtuje pluralizm gustów i potrzeb estetycznych. Mieszkańcy zauważają, że w danym mieście istnieje coś dla nich, coś, co jest im bliskie. Zadowolają się też ofertą,



która w danym momencie przekracza ich kompetencje kulturowe, ale przynajmniej istnieje w zasięgu ręki. Ważna jest w tym kontekście również promocja palety różnych form artystycznych: od najbardziej sformalizowanej (bilety, stosowny strój, odpowiednie zachowanie), po najbardziej niesformalizowaną (spektakl uliczny oglądany przez przypadkowego przechodnia, niebiletowany, improwizowany). Mogą i powinny zaistnieć też formy pośrednie, „rozrzedzone” wobec dwóch wyżej wymienionych. Mieszkańcy zaczynają lubić swoje miasto, kiedy tętni ono życiem artystycznym oraz posiada bogatą i zróżnicowaną ofertę kulturalną.

### MIASTO DLA KAŻDEGO

Miasto jest przyjazne ludziom wtedy, kiedy nikogo nie wyklucza. W miastach żyją dzieci, młodzież, ludzie dorośli, starsi; również bezrobotni, chorzy, niepełnosprawni. Nowoczesne miasta „pamiętają” o każdym typie mieszkańca. Nie dzieje się tak ze względu na szczególną wielkoduszność samorządów (choć te na pewno odgrywają ważną rolę), ale najczęściej dzięki organizacjom charytatywnym, organizacjom trzeciego sektora lub działaniom *ad hoc*, inicjowanym przez różnych obywateli na własną rękę. Polskie miasta jeszcze do niedawna wyglądały tak, jakby żyli w nich tylko zdrowi

ludzie w sile wieku. Ten wizerunek stopniowo ulega zmianie, niemniej jednak należałoby pamiętać o różnorodności ludzi oraz zróżnicowaniu kondycji fizycznej człowieka. Należy się zastanowić, czy kultura miejska jest gotowa odpowiedzieć na zapotrzebowanie artystyczne obywatela w wieku emerytalnym, czy bierze go pod uwagę jako potencjalnego odbiorcę oferty kulturalnej. Z drugiej strony pojawia się pytanie o możliwości rozwoju artystycznego osób niepełnosprawnych czy dzieci. Oczywiście kwestie te najlepiej rozwiążą instytucje kulturalne poprzez swoje programy lub prowadząc taką, a nie inną strategię działania. Ale czy jest to wyłącznie sprawa instytucji? Wydaje się, że zrównoważony rozwój miast polega na objęciu całego spektrum problematyki kulturowej, również w jej szerokim ujęciu humanistycznym oraz w kontekście nieograniczonego dostępu do uczestnictwa w kulturze.

### LIBERALIZM ORGANIZACYJNY

Metropolie europejskie cechuje ogromne zróżnicowanie typów i form organizacyjnych w kulturze. Z pewnością kształtowaniu zasad poszanowania dla inności i odmienności będzie pomagać możliwość przedstawiania różnych propozycji artystycznych poprzez różnorodność ich wyrażania.

W dużym stopniu chodzi tu o możliwość współistnienia obok siebie instytucji samorządowych-miejskich, regionalnych, ale też instytucji prywatnych, spółek cywilnych czy organizacji pozarządowych. Każda z nich może na swój sposób kształtować kulturę, kierując swoją ofertę do innego odbiorcy. Wiadomo, że w Polsce okresu transformacji szczególnie opieką zostały objęte instytucje publiczne. One też stały się beneficjentami reform administracyjnych i samorządowych. Dziś posiadają najwyższe budżety i praktycznie największe możliwości działania. Organizacje pozarządowe jeszcze do niedawna nie istniały w polskim krajobrazie kulturalnym. Dziś są to instytucje o ogromnym potencjale sił kreatywnych, posiadające wprawdzie niedostateczną ilość środków na swoją działalność, ale za to niespożytą chęć społecznego zaangażowania. Są to instytucje generujące spory ferment w kulturze, uruchamiające nowe siły witalne, otwierające nowe przestrzenie twórcze. Warto w dzisiejszym mieście umożliwić organizacjom pozarządowym większy udział w kształtowaniu polityki kulturalnej, zwłaszcza w zakresie partycypacji obywatelskiej i tworzenia ruchów oddolnych. Warto również stwarzać legislacyjne warunki do rozwoju inicjatyw prywatnych. Prywatne firmy w kulturze są nowością w naszym pejzażu kulturowym, ale przecież nie jest to działalność obca naszej tradycji kulturowej. Wręcz przeciwnie, tyle że firmy prywatne mające ochotę na udział w życiu

kulturalnym kraju ciągle nie posiadają zbyt dużego kapitału. Warto stwarzać dogodne warunki formalno-prawne dla partycypacji prywatnego kapitału w kulturze, podobnie jak w nauce. Warto zwrócić uwagę na fakt, że zarówno za-  
możność miast, jak i ich mieszkańców ma znaczący wpływ na rozwój kulturalny. Człowiek majątny lubi być koneserem sztuki czy melomanem. Jest też admiratorem designu, kultury *high-tech*, bywalcem opery. Taki obywatel bierze często na siebie rolę patrona sztuki. Jego działalność jest przykładem dobrych praktyk w dziedzinie kultury. Pozwala na spojrzenie na ten sektor przez pryzmat zysków kapitałowych.

## ZAKOŃCZENIE

Zrównoważony rozwój kultury miejskiej powinien przebiegać przynajmniej trzema torami. Z jednej strony należy pokusić się o postulat decentralizacji przestrzennej życia kulturalno-artystycznego w miastach, tak aby historyczne centrum nie dominowało procesów kreatywnych w dzielnicach. Z drugiej strony należy koniecznie dbać o kontrolę przestrzeni i rozrostu miasta, bowiem koncentryczny układ planistyczny jest zdobyczą cywilizacyjną Europy i jako taki jest jej wartością autoteliczną. To ważne w Polsce, kraju totalnej samowoli budowlanej, korupcji urzędników magistrackich,

łapówkarskich praktyk przy zakupie działek miejskich itp. Trzecim i być może najważniejszym elementem zrównoważonego rozwoju kulturalnego polskich miast powinno być dziś wykorzystanie artystycznego potencjału twórców i mieszkańców dla stworzenia współczesnego komunikatu artystycznego. Chodzi o interpretację miasta przez pryzmat potrzeb i możliwości ludzi, zmierzającej do stworzenia w efekcie nowego typu *genius loci*.

Patrząc na zagadnienie przekrojowo i interdyscyplinarne, należy koniecznie inkorporować do analiz zrównoważonego rozwoju miast kwestię podnoszoną przez ekonomistów i badaczy ekonomiki kultury, mianowicie zachowanie ścisłej zależności na linii: kultura – dziedzictwo – wzrost gospodarczy – polityka. Te cztery elementy powinny się ze sobą nieustannie splecać, gdyż w obecnych czasach nie istnieje już wzrost gospodarczy bez kultury, a troska o dziedzictwo wymaga decyzji politycznych. Kultura i dziedzictwo stymulują wzrost gospodarczy, gospodarka wpływa na budżet kultury i dziedzictwa. Nad triadą tą stoją decyzje polityczne wszystkich szczebli administracyjnych, również miejskich. Politycy muszą zrozumieć, że nie sposób dziś kreować nowoczesnych miast bez koncepcji rozwoju kultury, a koncepcja rozwoju kultury musi opierać się na dwóch filarach: przeszłości i teraźniejszości, dziedzictwa i współczesności, tradycji i awangardy.

Zrównoważony rozwój kulturalny polskich miast powinien cechować się podejściem integrystycznym. Trzeba się zastanowić, jak włączyć kulturę w koncepcję społeczeństwa dobrobytu, społeczeństwa otwartego i demokratycznego. Nie ma dziś takiej możliwości, aby tworzyć wizje rozwoju kultury jako osobnego obszaru. Podlega on bowiem nieustannym wpływom i naciskom innych dziedzin życia, ulegając tym samym ciągłej zmianie. Trzeba się zastanowić, jak wykorzystać **kulturę zmiany** do dynamicznego rozwoju miast. Być może skrupulatna analiza substancjalna idei zmiany kulturowej w Polsce powinna być wyznacznikiem dalszych badań nad zrównoważonym rozwojem miast.

## BIBLIOGRAFIA

- Z. Bauman, *Razem, osobno*, WL, Kraków 2000.
- L.E. Harris, S.P. Huntington, *Kultura ma znaczenie*, Zysk i S-ka, Poznań 2003.
- J. Koziński, *Człowiek wielowymiarowy*, Żak, Warszawa 1998.
- J. Koziński, *Transgresja i kultura*, Żak, Warszawa 2002.
- Kultura a zrównoważony rozwój. Środowisko, ład, przestrzeń, dziedzictwo*, red. R. Janikowski, K. Krzysztofek, Polski Komitet ds. UNESCO, Warszawa 2009.

J. Rykwert, *The Seduction of Place*, Vintage Books USA, 2002.

A. Sen, *Rozwój i wolność*, Zysk i S-ka, Poznań 2002.

Y.F. Tuan, *Przestrzeń i miejsce*, PIW, Warszawa 1987.

A. Wallis, *Miasto i przestrzeń*, PIW, Warszawa 1977.

Mateusz Kokoszkiewicz

---

# Miasto a prawo





# WSTĘP

## MIASTO I PRAWO

„Miasto zdecydowało”, „musimy przejąć władzę w mieście”, „miasto planuje”... Przez ostatnich 20 lat słowo „miasto” zyskało w języku polskim nowe znaczenie: stało się synonimem „samorządu miejskiego”. Jeśli myślimy o mieście, mówimy przede wszystkim o jego publicznoprawnej powszechnej organizacji. „Decentralizacja” i „samorząd” to pojęcia w debacie praktycznie nierozłączne.

Chcąc odpowiedzieć na pytanie, czy i jak miasta mogą się lepiej rozwijać w kierunku zamierzonym przez ich wspólnoty, należy przede wszystkim sprawdzić, czy samorządom zostały przekazane wszystkie zasoby pozwalające kierować rozwojem własnego obszaru działania. Podam przykłady takich zasobów, które nie zostały samorządom dane, i przede wszystkim postaram się obalić podskórnie zakładane przekonanie, że zwiększanie zasobów samorządu koniecznie musi powodować straty w administracji

rządowej – czasem wystarczy pewne zasoby przyznać równolegle kilku szczeblom.

Wielkie reformy samorządowe zostały już dokonane, ich ustrój został stworzony. O jego przyszłości i o modelu wykonywania zadań publicznych decyduje teraz głównie szczegółowe prawo administracyjne – system skomplikowany, składający się z setek ustaw i tysięcy rozporządzeń, regulujący wszystkie dziedziny życia społecznego. Będę pisać właśnie o prawie, a szczególnie o poziomie ustawy. Organizacje społeczne oczywiście chcą działać także na poziomie świadomości społecznej, ale obecnie za kluczowy uznają swój wpływ na prawo; prawo w szerokim rozumieniu – także lokalne, także strategie i raporty decydujące o przyszłej polityce. Jest to też działanie z zakresu edukacji, jako że w sytuacji jurydyzacji wszystkich sfer prawo kształtuje instytucjonalny byt, a on przyszlą ideologiczną świadomość. Prawo – jak wszystkie inne dziedziny współczesnego życia – jest dziś skomplikowane i nie należy spodziewać się jego uproszczenia, skoro opisuje inne złożone systemy. Jeśli system usług płatniczych jest skomplikowany, to odpowiednio do tego ustawa o usługach płatniczych ma 181 artykułów<sup>1</sup>. Należy przypomnieć, że państwo prawa zostało stworzone jako instrument probywatelski, jako zabezpieczenie przed dowolnością władzy

---

<sup>1</sup> Ustawa o usługach płatniczych (Dz. U. nr 199 poz. 1175 z 2011 r.).

urzędnika i sędziego – zasada ta cały czas zachowuje aktualność.

Wobec prawa wysuwa się dwa słuszne postulaty: z jednej strony jasności i zrozumiałości, z drugiej strony skuteczności i pełności regulacji. Niestety, są to postulaty sprzeczne ze sobą. W praktyce jasność, która wiąże się z dużym poziomem ogólności, może powodować skutki niezgodne z celem regulacji, a ustawa skutecznie wypełniająca ten cel jest zbyt szczegółowa, by móc ją efektywnie stosować. Podobna sprzeczność występuje w myśleniu o wielkości administracji: postulat małej administracji jest sprzeczny z oczekiwaniem, że administracja będzie efektywnie realizować coraz to nowe nakładane na nią zadania. Ci, którzy żądają administracji „małej, a sprawnej”, niech lepiej powiedzą, jak to w praktyce osiągnąć.

Kluczem do dalszej decentralizacji jest likwidacja reliktyw centralistycznego sposobu myślenia, ale przede wszystkim wykształcenie sposobu myślenia przy uchwalaniu nowych ustaw – gdyż system prawa żyje i będzie żył w swojej złożoności. Pisząc o regulacjach, piszę o finansach; pisząc o nieruchomościach, o przestrzeni publicznej czy komunikacji, piszę w kilku kontekstach – system jest całością, z której trudno wyizolować pewne elementy. Życie nie dzieli się na działy administracji rządowej, a najbardziej widać to w tym dziele cywilizacyjnym, jakim jest miasto. Trzeba przeciąć

resortowość w ustawodawstwie – także na poziomie polityki centralnej, gdzie przez ogrom spraw umyka funkcja rządzenia, koordynacja polityki ogólnopaństwowej.

Przykładem starego sposobu myślenia, niewiary w samorząd było przyznanie Regionalnym Dyrektorom Ochrony Środowiska uprawnień w odniesieniu do parków krajobrazowych, mimo że wszystkie poprzednie projekty ustaw przyznawały te kompetencje samorządowi województwa. Ustawa „ocenowa”<sup>2</sup>, idąca w odwrotnym kierunku niż deklarowana decentralizacja, była zresztą obraźliwa też dla wojewodów, którzy jakoby byli zbyt słabi, by zajmować się postępowaniami w sprawach ocen środowiskowych.

Jednak gdy chce się coś naprawdę zrobić, trzeba sięgnąć po sprawdzonego administratora – samorządy. „Wolna amerykanka”, od wielu lat obowiązująca w gospodarce śmieciowej i prowadząca do zaśmiecenia krajobrazu przez dzikie wysypiska, w końcu zostanie ograniczona i ustawodawca zdecydował się w tym celu nadać uprawnienia gminom (ale też nałożyć na nie obowiązki).

---

<sup>2</sup> Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. nr 199 poz. 1227 z 2008 r. z późn. zm.).

## MIASTO FINANSOWE

Co myśli rząd o finansach samorządów? Odpowiedzmy sobie to pytanie, patrząc nie na deklaracje, ale na czyny. Proszę przeczytać ustawę o budżetowej<sup>3</sup>: jedyną dużą grupą zawodową, która dostała podwyżki płac, byli nauczyciele. Pracownicy urzędów państwowych, ZUS, KRUS, PAN czy sędziowie doczekali się ich zamrożenia. Proszę popatrzeć na zmiany w podatkach: przed kryzysem obniżono stawki podatku dochodowego od osób fizycznych i zwolniono wiele osób z podatku od spadków i darowizn, w trakcie kryzysu podwyższono już podatek od towarów i usług. Wszystko staje się jasne, gdy zobaczymy, że nauczycielom, w przeciwieństwie do innych wymienionych grup, wynagrodzenia wypłacają głównie samorzady, a udziałów w podatku VAT nie mają. Słowa „rząd” używam w znaczeniu całości organizacji; poszczególne składy polityków się zmieniają, ich nawet szczerze chęci przychodzą i odchodzą, a logika systemowa pozostaje.

Oczywisty w tym kontekście staje się postulat środowisk samorządowych, by także im przyznać dochody z VAT (choćby od niektórych opodatkowanych czynności – a czemu

---

<sup>3</sup> Ustawa o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. nr 291 poz. 1707 z 2011 r.), art. 22, 24, 33.

i nie z akcyzy?), żeby samorząd nie cierpiał w konsekwencji ruchów dokonywanych w niektórych podatkach.

Ale, powiedzą niektórzy, rząd samorządom też pomaga. Chwalone przez wielu programy rządowe, takie jak budowa „Orlików” czy „schetyńówek”<sup>4</sup>, są jednak w istocie próbą odgórnego sterowania także zadaniami własnymi samorządu – ich formalna nazwa w prawie budżetowym to „dotacja celowa”. Jeśli rząd istotnie ma pieniądze na rozwój lokalny, niech przeznaczy je na subwencję ogólną, a samorządy same zdecydują, które potrzeby społeczności lokalnej są najważniejsze.

Od wielu lat mówi się o podatku katastralnym, wskazując na jego pozytywny wpływ na gospodarkę nieruchomościami. Straszanie, że ludzie będą płacić niewyobrażalne kwoty, wynika wyłącznie z absurdalnego przyjmowania aksjomatu o koniecznej liniowości tego podatku i rozgłaszanej stawce wysokości 1 procenta za wszystkie rodzaje nieruchomości. A przecież nic nie stoi na przeszkodzie, by nieruchomości mieszkalne (do limitu określonego kwotowo lub powierzchniowo) objąć całkowitym zwolnieniem, a stawki za nadwyżkę opodatkować znacznie niższym podatkiem niż nieruchomości przeznaczone na działalność gospodarczą – jak to jest przy dzisiejszym, powierzchniowym podatku. Przy stawce procentowej można też zastosować progresję.

---

<sup>4</sup> Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych.

Opodatkowanie jedynie dochodu i konsumpcji w polskim systemie podatkowym powoduje jego nieszczelność, a nie istnieje sensowny system podatków majątkowych liczonych od wartości. Podatek katastralny mógłby objąć te rodzaje działalności, które zbyt często wymykają się spod opodatkowania, np. działalność wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Różnicowanie stawek podatku katastralnego wewnątrz gminy byłoby także realnym elementem polityki organizacji przestrzeni. Innym istniejącym podatkiem majątkowym, który mógłby służyć regulacji, jest podatek od środków transportowych – dzisiaj dość ściśle określany przez ustawę, nieuwzględniający np. zróżnicowania stawek od wpływu pojazdów na środowisko. Podatek mógłby być też rozszerzony na samochody osobowe, np. te niespełniające współczesnych norm środowiskowych. Argument, że kierowcy i tak płacą akcyzę od paliwa, nie przekonuje, bo wpływy z niej nie są dochodem tej wspólnoty, która ponosi większość kosztów zewnętrznych transportu – jednostki samorządu terytorialnego – ale budżetu całego państwa.

System fiskalny jest w stanie być także instrumentem regulacji komunikacji, np. poprzez opłaty za wjazd do strefy śródmiejskiej (*congestion charge*<sup>5</sup>), które z polskiej ustawy

---

<sup>5</sup> Istotnym przykładem jest system londyński, <http://www.tfl.gov.uk/roadusers/congestioncharging/>.

o drogach publicznych w niejasny sposób zniknęły w 2003 roku, po trzyletniej, a niewykorzystanej przez zarządców dróg obecności<sup>6</sup>. Podobnym środkiem mogłyby być opłaty za parkowanie, gdyby maksymalna stawka opłaty za brak biletu parkingowego nie wynosiła 50 zł, co jest karą zbyt niską, by być skuteczną sankcją – ponad dwa razy niższą niż przeciętna opłata za brak biletu w komunikacji zbiorowej. Miasta mogłyby również chcieć wprowadzać popularne w Europie Zachodniej strefy ekologiczne albo strefy z wjazdem tylko dla mieszkańców – należy dać gminom ogólne uprawnienia do ustanawiania reguł poruszania się po drogach przez nie zarządzanych, z wyłączeniem krajowych i wojewódzkich dróg tranzytowych.

Strach i zbytne ograniczanie gmin w ich władztwie i regulacji podatkowej doprowadzają do faktycznej niemożności realizowania przez gminę polityki: zbyt niska ustawowa stawka opłaty (dawniej podatku) od posiadania psów doprowadziła do tego, że niektóre gminy (np. Łódź<sup>7</sup> i Wrocław) przestały go pobierać.

---

<sup>6</sup> Ustawa o drogach publicznych w wersji obowiązującej od dnia 23 lutego 2000 roku do dnia 23 listopada 2003 roku (zob.: Dz. U. nr 71 poz. 838 z 2000 r. j.t.), art. 13 ust. 2 pkt 6, art. 13b.

<sup>7</sup> Uchwała Rady Miejskiej w Łodzi nr XXVI/418/11 w sprawie wprowadzenia w latach 2012-2014 moratorium na opłaty za posiadanie psa.



Nie należy też lekceważyć kar i grzywnien jako źródła dochodu miejskiego. Oprócz funkcji fiskalnej i prewencyjnej finansowanie kar spełnia także funkcję redystrybucyjną – od tych, którzy zachowują się w sposób sprzeczny z prawem, do wspólnoty, której prawa naruszyli. Wysokości grzywnien za wykroczenia powinny być urealnione, gdyż tradycyjne stawki często nie są żadną dolegliwością – a do tego, biorąc pod uwagę różnice społeczne, warto byłoby w postępowaniu sądowym wprowadzić znaną już z kodeksu karnego<sup>8</sup> zasadę stawek dziennych, która wyrównuje względną dolegliwość kary względem dochodu. W postępowaniu mandatowym, jeśli chodzi o wykroczenia w ruchu drogowym, kwota grzywny mogłaby być zależna od tabelarycznie ustalonej wartości pojazdu.

Jedną z najgłośniejszych kwestii samorządowo-finansowych ostatnich lat jest sprawa „janosikowego”, czyli wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą (regionalną w przypadku województw) subwencji ogólnej – jak brzmi jego urzędowa nazwa. Muszę w związku z tym zwrócić uwagę, że na system finansowania samorządów musimy patrzeć jako na całość, jako na ogólny bilans dochodów i wpłat. Gminy dokonują tych wpłat od 1995 roku, powiaty i województwa od 2004 roku, a wszystkie

---

<sup>8</sup> Kodeks karny (Dz. U. nr 83 poz. 553 z 1997 r., z późn. zm.), art. 33 § 3.

zmiany w systemie są kalkulowane z uwzględnieniem tego obciążenia. Likwidacja „janosikowego” byłaby w praktyce dotacją dla i tak już uprzywilejowanej politycznie Warszawy z Mazowszem, i w tych kategoriach należy ją rozpatrywać. Dla postrzegania tego mechanizmu znaczenie ma fakt, że pieniądze te jednak przechodzą przez budżet Warszawy, należy więc proponować jego zmianę, np. poprzez ograniczanie dochodów z PIT i CIT powyżej pewnego pułapu. Efekt będzie taki sam, a zniknęłyby z dyskursu populistyczne argumenty o „Janosiku”, nie ma bowiem żadnego prawa samorządu do równego finansowania *per capita* (przy tym założeniu wiele biednych gmin musiałoby ulec likwidacji). Postulowany udział w VAT także mógłby być progresywny.

Mogłoby się wydawać, że w finansach gminy problem jest tylko z jej dochodami. Otóż nie, dla niektórych także wydatki są kłopotem. Regionalne Izby Obrachunkowe, posiłkując się ustawą o finansach publicznych, nie pozwalają gminie na dokonywanie wydatków, które nie mają podstawy w „szczegółowym” przepisie<sup>9</sup> – gmina nie może np. współfinansować remontów budynków, które nie są jej

---

<sup>9</sup> M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny”, nr 9, 2012.

własnością. Tak jakby przepisem nie była zasada (mająca swoje źródło w art. 166 ust. 1 Konstytucji), że gmina zaspokaja zbiorowe potrzeby mieszkańców<sup>10</sup>. Oczywiście należy raz na zawsze ustalić, że w sferze działań niewładczych gmina może, przy zachowaniu odpowiednich procedur (takich jak przepisy o zamówieniach publicznych), działać zgodnie ze swoją wolą, o ile realizuje ustalony przez swój organ stanowiący interes publiczny. Powinno się rozszerzyć tę zasadę także na powiaty i województwa, co do których równie często okazuje się, że „czegoś nie mogą” – np. zanim nie uchwalono osobnego przepisu upoważniającego, powiat nie mógł finansować komunikacji zbiorowej<sup>11</sup>, a do dzisiaj zabytki niewpisane do rejestru nie mogą korzystać z dofinansowania, mimo że ich posiadacze są obciążeni takimi samymi obowiązkami, jak właściciele obiektów figurujących w rejestrze zabytków<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. nr 142 poz. 1591 z 2001 r. j.t. z późn. zm.), art. 7 ust. 2.

<sup>11</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Katowicach z dnia 3 lipca 2002 r., sygn. akt I SA/Ka 631/02.

<sup>12</sup> Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. nr 162 poz. 1568 z 2003 r., z późn. zm.), art. 81.

## MIASTO PRZESTRZENNE

Istnieje pewien zasób, który na poziomie rządu jest tylko wartością księgową, natomiast na poziomie samorządu jest wartością najważniejszą, pozwalającą realizować określoną wizję miasta. Tym zasobem są nieruchomości. Grunty Agencji Nieruchomości Rolnych w granicach miast nie mogą przecież służyć kształtowaniu polityki rolnej państwa. Nieruchomości Agencji Mienia Wojskowego nie zostały przekazane samorządom tylko z uwagi na kryzys, przez co zapłacić za niego będziemy musieli nie tylko zaciskaniem pasa, ale także powiększaniem chaosu przestrzennego. Wreszcie – co do nieruchomości Skarbu Państwa w zarządzie starostów – państwo jawnie przyznaje, że chodzi mu tylko o zysk. To samo dotyczy nieruchomości PKP SA, które mają służyć jedynie spłacie kolejowego długu. Nieruchomości mogą kryć się także pod postacią spółek, jak w przypadku wrocławskiego Polbusu (dawnego PKS), którego udziały chciały kupić także przedsiębiorstwa deweloperskie, nie tylko transportowe<sup>3</sup>.

Państwo powinno owe nieruchomości przekazać gminom, zostawiając sobie tylko niewielki zasób niezbędny

---

<sup>3</sup> <http://investmap.pl/wiadomosci/wroclaw-czterech-oferentow-dopuszczonych-do-dalszego-etapu-prywatyzacji-polbuspks-wroclaw,25355.html>.

dla wykonywania swych funkcji. W sytuacji, gdy podstawą kształtowania ładu przestrzennego jest decyzja o warunkach zabudowy, a nie plan, polityka nieruchomościowa staje się w istocie najważniejszym sposobem wdrażania w życie planowania przestrzennego. W 1990 roku na dopiero co skomunalizowanych gruntach państwowych ustanowiono użytkowanie wieczyste przedsiębiorstw państwowych, wiedząc o tym, że wiele z nich w nowych warunkach nie będzie potrzebowało takiej ilości gruntów na własną działalność. Pozwolono na obrót tymi nieruchomościami i niekontrolowaną przez nikogo zabudowę, co było jednym ze źródeł dzisiejszego chaosu urbanistycznego – zyski rozmyły się, często nie wiadomo gdzie, a wspólnota lokalna traci.

Problematyczne są także wynikające z ustaw obciążenia nieruchomości gminnych, wspomnę chociażby o postępowaniach regulacyjnych kościołów i związków wyznaniowych. Przeszkodą dla wielu miast w kształtowaniu racjonalnej polityki przestrzennej jest ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych w obecnym kształcie, faktycznie ubezwłasnowolniająca gminy w odniesieniu do wielu pozornie własnych działek. Powinno się umożliwić gminom przesiedlanie ogrodów działkowych do nowych miejsc, zgodnych z urbanistyczną wizją miasta. Jedynym odszkodowaniem byłoby tu przekazanie działkowcom terenu na własność, co na zawsze zresztą rozwiązałoby problem

własnościowy ogrodów. Prawo do ogródka nie musi oznaczać prawa do ogródka w każdym miejscu, a zwłaszcza w centrum miasta.

Nieruchomość to nie tylko uprawnienie, to też zobowiązanie. W przypadku niektórych nieruchomości ten drugi aspekt jest nawet ważniejszy. Lasy w mieście powinny służyć głównie mieszkańcom, ich wypoczynkowi i ochronie ich zdrowia, dlatego powinny być wyłączone spod normalnej gospodarki leśnej – przez przekazanie lasów państwowych w granicach na prawach powiatu. Miasta takie już dzisiaj dysponują profesjonalnymi służbami w tym zakresie<sup>14</sup> i nie należy bać się dewastacji lasów. Przeciwnie, należy oczekiwać ich zwiększonej integracji z całym środowiskiem miejskim i czysto ekologicznego, nie gospodarczego, wykorzystania.

Z przedziwną sytuacją mamy do czynienia w przypadku dróg krajowych i wojewódzkich, które co prawda są zarządzane przez prezydentów miast, natomiast pozostają własnością Skarbu Państwa i województw – czemu ma służyć to rozwiązanie?

---

<sup>14</sup> Takie jak Lasy Miejskie Warszawa, <http://www.lasymiejskie.waw.pl/>.

## MIASTO ZORGANIZOWANE

Resztki myślenia paternalistycznego pokutują w resortowych ustawach, które narzucają określony sposób organizacji urzędów samorządu – np. ustawa o pomocy społecznej, która wymusza tworzenie osobnych jednostek pomocy społecznej. Inne przykłady takich wymuszonych jednostek to zarządy dróg, urzędy pracy czy urzędy stanu cywilnego. Ustawodawca w niejasnym interesie ogranicza tym samym racjonalną organizację administracji lokalnej i jej dostosowanie do konkretnych warunków miejscowych – dlaczego urząd pracy musi być urzędem, a nie wydziałem, a może niektóre czynności efektywniej byłoby w tym powiecie wykonywać łącznie z innymi, a może do ich wykonania wystarczy jeden pracownik zamiast dwóch w urzędzie i starostwie? Podobne, dość kuriozalne przepisy znajdują się w wielu miejscach, np. zakaz łączenia bibliotek publicznych ze szkolnymi i pedagogicznymi<sup>15</sup> czy spis należących do samorządu budynków, które należy przeznaczać pod działalność kulturalną<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Ustawa o bibliotekach (Dz. U. nr 85 poz. 539 z 1997 r., z późn. zm.), art. 13 ust. 7.

<sup>16</sup> Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. nr 13 poz. 123 z 2001 r. j.t., z późn. zm.), art. 14a.

Nowe ustawy powinny być wolne od takiego przeregulowania, a podmioty odpowiedzialne na szczeblu samorządów należy określać jedynie jako ich organy stanowiące i wykonawcze.

Mimo prób ich likwidacji istnieją wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, wyposażone w osobowość prawną, niezależnie od tego, czy można by ich działalność włączyć do administracji ogólnej. Czy to znaczy, że jestem przeciwny niezależnym osobom prawnym? Wręcz przeciwnie, uważam, że zamiast sektorowych osób prawnych, takich jak owe fundusze, instytucje kultury czy samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, powinna istnieć ogólna forma samorządowej osoby prawnej, która realizowałaby określone przez radę lub sejmik zadania publiczne. Na szczęście w nowej ustawie o finansach publicznych udało się zachować formę zakładu budżetowego, gdyż spółka handlowa nie musi być najlepszą formą prowadzenia wszystkich rodzajów działalności w sferze mającej służyć ogółowi.

Poruszę tu szerszą kwestię dotyczącą organizacji samorządu, idąc nieco w poprzek debaty o słuszności powszechnego wyboru wójtów: sam przedmiot jest postawiony na głowie, bo czy we wszystkich 2811 jednostkach samorządu terytorialnego musimy mieć jeden model



zarządzania? Dlaczego jednostki samorządu nie mogłyby statutowo wybierać z różnych modeli, np. wprowadzić proponowanego przez Marcina Gerwina<sup>17</sup> i popularnego w Stanach Zjednoczonych systemu *council-manager government*, gdzie jednolita stanowiąco-wykonawcza rada jest odpowiedzialna za całość polityki, a jej sekretarz jest tylko formalnym wykonawcą? Rada nie musi być maszynką do głosowania, jak to zbyt często bywa w Polsce.

Albo czy we wszystkich jednostkach musi obowiązywać promująca wielkie partie i przeciwdziałająca realnej zmianie ordynacja d'Hondta? Czy nie można by pozwolić społecznościom lokalnym na stosowanie, jak dawniej, metody Saint-Laguë albo wprowadzić jednomandatowych okręgów wyborczych?

Należy zacząć od zmiany kuriozalnego przepisu, który nakazuje uzgadnianie z Prezesem Rady Ministrów statutów miast powyżej 300 tys. mieszkańców i województw<sup>18</sup>. Kwestia ta nie ma żadnego związku z polityką ogólnopolską, a postanowienia sprzeczne z ustawą i tak mogą być uchylane w drodze nadzoru.

---

<sup>17</sup> Marcin Gerwin, *Odkrywanie demokracji*, zob. w niniejszej publikacji s. 47.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. nr 142 poz. 1591 z 2001 r. j.t. z późn. zm.), art. 3 ust. 2.

Odgórnie i dość szczegółowe ustalanie wynagrodzeń w administracji wszystkich szczebli samorządu w rozporządzeniu uniemożliwia pozyskiwanie wykwalifikowanych kadr do urzędów (a nagradzaniu „swoich” i tak nie zapobiega, bo w tym celu umieszcza się ich np. w radach nadzorczych).

## MIASTO PRAWNE

System prawa jest coraz szerszy i głębszy, a złożony z norm abstrakcyjnych i generalnych, co często, mimo ogólnej słuszności, może powodować skutki w szczegółach sprzeczne ze zdrowym rozsądkiem, a wręcz ze swoimi celami. Dlatego we współczesnej Europie prawo się centralizuje, ale też lokalizuje – wychodzi od państwa narodowego w obie strony i ma być ustalane zgodnie z potrzebami szczegółowości i ogólności danego obszaru, od całej Unii (i świata) do najmniejszej gminy.

Rolą regulacji lokalnych powinno być uzupełnianie i korygowanie prawa krajowego, by zapewnić realne wypełnienie celów prawa zgodnie z warunkami lokalnymi. Powinna przejawiać się w nim także demokracja lokalna, jako że system tworzenia prawa na poziomie samorządów jest w rzeczywistości bardziej podatny na głos społeczeństwa.

Dla przykładu, to rada gminy mogłaby ustalać nieuregulowany dziś ustawowo czas spoczynku nocnego<sup>19</sup>, podobnie to gmina powinna zezwalać na spożywanie alkoholu w tych parkach, w których uzna to za stosowne<sup>20</sup>. Gminne prawo sąsiedzkie mogłoby zastąpić nieznanemu ogółowi orzecznictwo sądowe w obszarze prawa sąsiedzkiego, poprzez ustalanie warunków miejscowych immisji, o których mowa w art. 144 kodeksu cywilnego. Gminne i powiatowe prawo mogłoby uelastyczyć ciężki i nie zawsze dostosowujący się do miejscowych potrzeb system pomocy społecznej, bez jednoczesnego wprowadzania uznaniowości.

Należy pamiętać, że gmina sama przepisów karnych uchwalić nie może, a prawo bez sankcji pozostanie prawem martwym. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego<sup>21</sup>, skoro w przypadku organów stanowiących mamy do czynienia z organami demokratycznymi, to dopuszczalna jest norma blankietowa dla sankcjonowania aktów prawa miejscowego przez nie wydawanych. Powinno się więc

---

<sup>19</sup> Kodeks wykroczeń (Dz. U. nr 46 poz. 275 z 2010 j.t. z późn. zm.), art. 51 § 1.

<sup>20</sup> Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. nr 70 poz. 473 z 2007 r. j.t. z późn. zm.), art. 14 ust. 2a i 6.

<sup>21</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02.

wprowadzić do kodeksu wykroczeń przepis czyniący wykroczeniem działanie sprzeczne uchwałami wydawanymi przez te organy na podstawie ustaw, które karanie za wykroczenie przewidują.

Podobny przepis powinien dotyczyć sprzeczności zagospodarowania terenu niezgodnie z planem miejscowym, gdyż środki prawa budowlanego nie obejmują wszystkich możliwych regulacji planistycznych, czyniąc miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego po części nieskutecznymi – o ile plan taki w ogóle istnieje, bo w III RP zniszczono dawne plany ogólne, co wedle powszechnej opinii było jednym ze źródeł obecnego chaosu przestrzennego w polskich miastach. Należy przyklasnąć wyrokom<sup>22</sup>, które proteżę planu, jaką jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, czynią obowiązującą w postępowaniach o wydanie warunków zabudowy, i za Andreasem Billertem<sup>23</sup> postulować powrót do jakiejś formy planowania ogólnego – jednak nie takiej, która zniechęcałaby gminy do uchwalania planów miejscowych, kompleksowej metody regulacji przestrzeni, tj. bez likwidacji decyzji

---

<sup>22</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 sierpnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1250/08.

<sup>23</sup> Andreas Billert, *Miasta w postindustrialnej Europie i w kleszczach polskiej transformacji*, zob. w niniejszej publikacji s. 72.

o warunkach zabudowy. Prawo każdego do dowolnej zabudowy należy zastąpić, jako zasadę, władztwem planistycznym samorządu. Centralna rola planowania przestrzennego ulega ostatnio erozji, przykładem jest tutaj jakże chwalona „specustawa drogowa”. Prostotę budowania dróg osiągnięto kosztem nie tylko mitycznych „procedur”, ale też zezwolenia na sprzeczność z planowaniem przestrzennym<sup>24</sup>. Sama praktyka tworzenia specjalnych ustaw, niszczących system prawa, była wielokrotnie słusznie krytykowana przez doktrynę prawa.

Także w kwestii wykonywania prawa samorządy mogą sprawdzić się bardziej niż do tej pory. Niedorzeczne jest założenie, że strażnicy miejscy mogą karać mandatami tylko te wykroczenia, które są ustalane w rozporządzeniu.

MSWiA przygotowało kiedyś projekt ustawy, który straż łowiecką i rybacką łączył jako samorządową służbę podległą marszałkowi. Ja poszedłbym dalej: zakładając, że policja pozostaje służbą państwową, kontynuując odstąpienie od zasad reformy z 1998 roku, która uczyniła ją służbą rządowo-samorządową, należy utworzyć prewencyjne służby o ogólnym zakresie działania – strażę powiatowe.

---

<sup>24</sup> Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. nr 193 poz. 1194 z 2008 r., t.j. z późn. zm.), art. 11i.

Sektorowe formacje: straż łowiecką, rybacką, a także straż parku krajobrazowego i służbę leśną, należy przekształcić w straż powiatowe, które stałyby się jednolitymi formacjami (w powiatach grodzkich połączonymi ze strażą miejską) odpowiedzialnymi za wykonywanie prawa dotyczącego całości otoczenia człowieka, także w sprawach przestrzennych, o których mowa wyżej, odpadów, czystości i porządku w gminie, parkowania samochodów czy prawa wodnego – zgodnie z konkretnymi potrzebami danej społeczności. Jej uzupełnieniem mogłyby być powoływane przez gminę na wzór obecnych społecznych straży rybackich czy łowieckich, ale o dużo szerszym zakresie działania, straż obywatelskie, które wykorzystałyby społeczną energię do zapewniania porządku na poziomie lokalnym.

W niektórych miastach, na podstawie porozumień, istnieją konserwatorzy miejscy i sprawdzają się świetnie. Nic nie stoi na przeszkodzie, by część uprawnień konserwatorskich, zwłaszcza odnoszących się do czuwania nad poszanowaniem prawa, nadać równolegle także samorządom – system ochrony stanie się szczelniejszy, a jedynym zagrożeniem będzie to, że samorzady z uprawnień nie skorzystają.

Należy zwrócić uwagę na ograniczenie gmin w odniesieniu do egzekucji administracyjnej: mogą jej dokonywać tylko niektóre z nich, a do tego żadna jednostka samorządu

terytorialnego nie może dokonywać egzekucji z nieruchomości<sup>25</sup>. Jak w tej sytuacji sprawnie wykonywać ustawowe zadania?

### MIASTO METROPOLITALNE

Zawarta w preambule do polskiej Konstytucji i ogłoszona jedną z naczelných zasad Unii Europejskiej zasada pomocniczości (subsydiarności) polega na tym, że problemy danego obszaru muszą być rozwiązywane przez instytucje powołane w logice działania tego obszaru – rząd zajmuje się kwestiami ogólnymi, województwo regionalnymi itd., co rozciąga się w szerszej wersji aż do organizacji prywatnych, rodzin i jednostek. W Polsce szczeble zarządzania publicznego inne niż gmina i centrala są słabe, stąd brak spójnego systemu – najwyraźniej widać to w kwestiach komunikacji zbiorowej i planowania przestrzennego. Dotyczy to zresztą także szczebla wewnętrznego.

Siła gmin doprowadziła do sobiepaństwa i braku koordynacji, zwłaszcza w obszarach metropolitalnych. Mapa gmin została skonstruowana w 1973 roku, w warunkach

---

<sup>25</sup> Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. nr 229 poz. 1954 z 2005 r. j.t. z późn. zm.), art. 19 § 2.

centralnego planowania, i nie odpowiada współczesnym potrzebom urbanistycznym. Pogodziłbym się jednak z faktem, że gmina działa w logice gminy i zamiast latami liczyć na dogadanie się (jak w konurbacji katowickiej) czy próbować centralnie ograniczać ją w tym działaniu, należy stworzyć jednostki o odpowiednim dla potrzeb mieszkańców zakresie działania. Słabe powiaty, których rola jest niejasna, a kompetencje ograniczone, świetnie sprawdziłyby się jako jednostki integrujące wielkie miasta z otaczającym terenem (czy też innymi miastami w konurbacjach).

Jeśli powiaty metropolitalne nie są realną opcją, należy przypomnieć, że istnieje ponadgminny szczebel, który łączy metropolię z jej obszarem oddziaływania – są to województwa. W obecnej dyskusji nad kwestią wspierania „provincji” i wielkich miast trzeba zaproponować rozwiązanie pośrednie, które uwzględni jednocześnie koncentrację kapitału i interesy lokalnych społeczności. Decyzją polityczną stworzono w Polsce w 1999 roku 16 województw z 18 stolicami<sup>26</sup>. Zgodzić się należy, że województw jest za dużo, jednak za takim rozstrzygnięciem szły często poważne racje i interesy lokalne i tej decyzji należy się trzymać. Mieszkańców całych

---

<sup>26</sup> Uwzględniając dwie stolice województw: lubuskiego i kujawsko-pomorskiego; jakkolwiek Bydgoszcz i Toruń są postrzegane jako jeden obszar metropolitalny.



województw należy włączyć w życie ich regionalnych centrów – głównie poprzez sprawny system transportu.

Pomijanie powiązań wojewódzkich przy wsparciu niższych szczebli, jakkolwiek uzasadniane sprawiedliwością społeczną, może paradoksalnie prowadzić do jeszcze większej centralizacji, poprzez naruszenie zasady subsydiarności, co prowadzi do braku realnej przeciwwagi dla Warszawy i ewentualnie trzech-czterech miast wybieranych przez globalny kapitał. To województwa powinny dysponować zasobami finansowymi na rozwój i nadwyżkami na inwestycje, a nie tylko być administracją funduszy UE, skrępowaną kontraktem wojewódzkim i uzgodnieniami z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego.

Kluczową dziedziną, w której województwa mogłyby sterować rozwojem, jest transport. W obecnym stanie prawnym województwa pozbawiono wpływu na zasadniczą sieć drogową, jaką tworzy sieć dróg krajowych, które według pierwszych koncepcji z 1998 roku także miały być zarządzane przez województwa. W efekcie mamy dublującą się administrację, gdyż Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad posiada swoje oddziały w każdym województwie. Wspominana już specustawa drogowa całkowicie wyłącza stosowanie przepisów o planowaniu przestrzennym, tak więc plan zagospodarowania województwa pozostaje w tym obszarze martwym dokumentem. Słusznym trendem jest

zastąpienie prywatyzacji przedsiębiorstw Państwowej Komunikacji Samochodowej przez ich komunalizację; daje to szansę na stworzenie instytucji, które mogłyby realizować zamierzone przez region cele społeczne. Szkoda, że województwa od początku nie otrzymały tych spółek, by stworzyć spójny system kolejowo-autobusowego transportu zbiorowego na dużych obszarach. W transporcie kolejowym województwa powinny być dalej wzmacniane, zwłaszcza poprzez przekazywanie wszystkich nieużywanych linii kolejowych i działek po nich, co jest szansą na powstrzymanie i odwrócenie degradacji lokalnego transportu szynowego. Prezentowana jako rewolucja ustawa o publicznym transporcie zbiorowym nie spełni pokładanych w niej nadziei – nie ułatwia tworzenia związków komunikacyjnych, nie likwiduje nieuczciwej konkurencji, nie zmienia przepisów o transporcie kolejowym, nie zajmuje się taką kluczową kwestią jak ulgi ustawowe. W obszarze transportu zbiorowego potrzeba ustawy naprawdę całościowej, która zastąpi wszystkie fragmentaryczne regulacje.

Głównym problemem ustrojowym szczebla wojewódzkiego jest oczywiście dualizm, polegający na rozdziale spraw rządowych między samorząd a administrację bezpośrednią. Rozwiązaniem, które bierze pod uwagę ogólnoeuropejski trend i zasadę decentralizacji, jest stworzenie jednolitej administracji samorządowej na poziomie

województwa, wzorem gminy i powiatu. We wszystkich możliwych dziedzinach samorząd już dzisiaj wykonuje zadania administracji rządowej i nie widać tu żadnego niebezpieczeństwa – jednolitość jest przecież zapewniana przez takie same dla wszystkich prawo, którego przestrzeganie zapewnia rząd w ramach nadzoru oraz sądownictwo administracyjne. Jednolita administracja likwidowałaby niepotrzebne spory, w tym ambicjonalne, uwzględniałaby zyski płynące z administracyjnego zespolenia (które jest proponowane od wielu lat w ramach urzędów wojewódzkich), takie jak elastyczność przy rozdziale kadr i środków finansowych oraz uproszczenie struktury, ale też pozwoliłaby na uwzględnianie potrzeb lokalnych przy ustalaniu priorytetów i zadań. Paradoksalnie tylko taki układ, przewidujący odrębność podmiotów różnych szczebli, umożliwia społeczną i legalną kontrolę nad administracją i jawność jej działań – gdyż w ramach struktury hierarchicznej zasadą działania jest tajemnica służbowa i górę biorą interesy korporacyjne.

Przy stworzeniu jednolitej administracji można by zadbać o jej odpowiednią legitymizację demokratyczną – nowy wojewoda, organ wykonawczy województwa, mógłby być wybierany w wyborach powszechnych. Medialna walka w wyborach samorządowych mogłaby na nowo skoncentrować się na sprawach regionów, a na poziomie politycznym pojawiłoby

się wyraził liderzy regionów, których erzacem są dzisiaj prezydenci wielkich miast.

Zasoby, które decydują o rozwoju miast i regionów, nie dotyczą rzecz jasna tylko samorządów wszystkich szczebli. Otóż władza centralna, jej budżet, etaty urzędnicze i spółki z udziałem Skarbu Państwa decydują o lokalizacji szans rozwojowych w stopniu porównywalnym do działań samorządu. Bez zastanowienia uchwała się kolejne akty prawne, w których jako siedzibę kolejnych instytucji ustala się Warszawę – aż dziwi fakt, że lokalni posłowie, często walczący o marginalne i zbędne instytucje, np. ośrodki zamiejscowe izb skarbowych, tego nie zauważają. Odmienne decyzje, które należy pochwalić, np. umieszczenie siedziby Narodowego Centrum Nauki w Krakowie czy Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury w Krakowie i Lublinie, nie przekreślają faktu, że o innych polskich miastach faktycznie nie myśli się jako o potencjalnych metropoliach. Nie wykorzystuje się potencjału naukowego, gospodarczego i kulturalnego pozawarszawskich ośrodków, a pozytywne efekty lokalizacji, takie jak zamówienia publiczne czy impuls dla rynku nieruchomości, koncentrują się w Warszawie, powodując jej przeludnienie i utrudnienie realizacji funkcji państwa.

Centralizacja funkcjonalna nie musi oznaczać centralizacji i koncentracji przestrzennej, zwłaszcza przy

dzisiejszym stanie techniki. Nawet Francja, sztandarowy przykład centralizmu, dokonała analizy przestrzennego zagospodarowania kraju i świadomie zdecydowała o przeniesieniu z Paryża takich instytucji jak Narodowa Szkoła Administracji<sup>27</sup> czy biuro Interpolu. Przykładem dekoncentracji są Niemcy, gdzie urzędy centralne są rozmieszczone równomiernie w całym kraju, a nawet urzędników do ministerstw zatrudnia się równomiernie ze wszystkich krajów związkowych!<sup>28</sup> W Polsce także należałoby się domagać stworzenia przez rząd strategii rozmieszczenia powodowanych przez wszystkie działania państwowe efektów dla poszczególnych miast i regionów, w szczególności dotyczących lokalizacji urzędów administracji rządowej i spółek Skarbu Państwa, oraz szczegółowego ujmowania tych kwestii przy poszczególnych działaniach – np. jako część oceny skutków regulacji.

Jeśli myślimy o konstytucyjnej i politycznej roli samorządu terytorialnego, a dyskusja o przekształceniu Senatu w izbę samorządową na to wskazuje, można zaproponować nadanie uprawnień pozytywnych, mianowicie inicjatywy ustawodawczej sejmikom województw. Województwa mają

---

<sup>27</sup> École nationale d'administration, [www.ena.fr](http://www.ena.fr).

<sup>28</sup> Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*), art. 36, ust. 1.

swoje interesy i pomysły, a brak im pozytywnego (w odróżnieniu od wniosku o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją) narzędzia, by proponować ich wdrożenie.

### MIASTO WSPÓLNOTOWE

Piszę tu o wzmocnieniu uprawnień samorządu – co jest jednak podmiotem tych zmian? Samorządy są bowiem wspólnotą mieszkańców, a organy tylko formą ich przedstawicielstwa. Nie jestem zwolennikiem wszechwładzy organów samorządu. Uważam, że w różnych sytuacjach powinno się ograniczać zakres ich władzy. Tyle że niech nie dzieje się to w interesie wyimaginowanego interesu ogólnego (faktycznie centralizacji), ale w interesie upodmiotowienia mieszkańców – zarówno jako petentów i odbiorców usług, jak i jako uczestników polityki na poziomie lokalnym czy regionalnym. Jeśli mamy do czynienia z faktyczną alienacją organów, co jest efektem działania obecnych ustaw, to należy ten stan także ustawowo zmieniać.

W tekście pisanym przez przedstawiciela organizacji pozarządowej powinno znaleźć się jasne stwierdzenie, że nie tylko władza publiczna jest aktorem polityki miejskiej, ale coraz bardziej stają się nimi organizacje pozarządowe, zwłaszcza te określane mianem „ruchów miejskich”. Głównym

problemem, o jakim mówią wszystkie środowiska, jest zbyt-  
 nia trudność formalna. Dlatego z zadowoleniem należy przy-  
 jąć postulat „ustawy prezydenckiej”<sup>29</sup>, by upodmiotowić sto-  
 warzyszenia zwykłe (jako stowarzyszenia mieszkańców czy  
 komitety lokalne), przyznając im podmiotowość prawną i po-  
 zwalając na przyjmowanie darowizn lub dotacji. Pozwoli to  
 na możliwość uproszczonej realizacji wielu projektów, której  
 nie ma przy formalnym sądowym systemie rejestracji. Luźne  
 grupy zyskają możliwość formalizacji, a co za tym idzie – dal-  
 sze go i stałego działania na rzecz swojego środowiska.

Ustawa ta, mimo słusznych zastrzeżeń zgłaszanych przez  
 środowiska pozarządowe i mimo że jej najbardziej radykalne  
 postanowienia zostały rozmyte, jest dużą szansą dla wpływu  
 uświadomionych i zaangażowanych obywateli na politykę  
 miejską. Jej storpedowanie przez środowiska samorządowo-  
 partyjne źle świadczy o stanie demokracji.

W interesie naszych wspólnot należy powrócić do pro-  
 jektu i ustalić realne do spełnienia, jak w pierwotnym projek-  
 cie, warunki do podejmowania takich działań jak inicjatywa  
 uchwałodawcza czy obligatoryjne konsultacje społeczne.

---

<sup>29</sup> Projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach  
 samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i woje-  
 wództw oraz o zmianie niektórych ustaw, [http://www.prezydent.pl/do-  
 wload/gfx/prezydent/pl/defaultopisy/2373/3/1/projekt\\_ustawy.rtf](http://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultopisy/2373/3/1/projekt_ustawy.rtf).

Wprowadzenie możliwości podwyższenia standardów przez samorząd, czyli oczekiwanie, że czynnik społeczny wprowadzi regulacje, które miałyby nadać temu samemu czynnikowi pewne uprawnienia umożliwiające jego aktywny udział, prowadzi do błędnego koła.

Organizacje społeczne często pragną działać na rzecz dobra publicznego, tylko brak im stosownych możliwości. Od wielu lat niezrealizowana jest dyspozycja art. 17 § 4 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, który pozwala Radzie Ministrów nadać instytucjom społecznym uprawnienia oskarżycielskie w sprawach o wykroczenia. Jest to regres nawet w porównaniu z latami PRL, gdzie takie rozporządzenie<sup>30</sup> (choć bardzo ograniczone w podmiotowym zakresie) obowiązywało. Gdyby organizacje społeczne (gdy ktoś boi się napływu nieprzygotowanych spraw, mogą to być np. organizacje pożytku publicznego) mogły same, bez fatygowania organów ścigania, zgłaszać do sądu nielegalne parkowanie albo wywieszanie reklam na zabytkach, sytuacja w tych dziedzinach mogłaby się radykalnie poprawić, dlatego postulatem powinno być przyznanie takiego uprawnienia w drodze ustawy.

---

<sup>30</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie nadania niektórym instytucjom państwowym i społecznym uprawnień oskarżyciela publicznego przed kolegiami do spraw wykroczeń (Dz. U. nr 30 poz. 270 z 1971 r.).



Innymi ważnymi podmiotami polityki miejskiej są jednostki pomocnicze (osiedla, dzielnice), często lekceważone przez poziom całej gminy działający w swoim zakresie myślenia. Dla sołectw stworzono w drodze ustawy niezależny od dobrej woli rady gminy fundusz sołecki; pojawia się pytanie: dlaczego nie objęto tym rozwiązaniem także jednostek pomocniczych w miastach?

Przy zachłanności poziomu ogólnomiejskiego trzeba pójść dalej: inne miasta powinny być objęte regulacjami dotyczącymi dzielnic Warszawy<sup>31</sup>, którym ustawa zapewnia istotny udział w zadaniach i finansach publicznych, a radnych dzielnic zrównuje z radnymi miejskimi, także jeśli chodzi o sposób ich wyboru. Wybory do jednostek pomocniczych innych miast są organizowane niezależnie od samorządowych, dlatego frekwencja w nich jest mizerna (np. w Poznaniu w 2001 roku – 7,72 procent<sup>32</sup>); do tego brak diet dla członków i z reguły niewielkie budżety<sup>33</sup> nie skłaniają do aktywnego uczestnictwa.

---

<sup>31</sup> Ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. nr 41 poz. 361 z 2002 r.), art. 5-12.

<sup>32</sup> <http://www.poznan.pl/mim/osiedla/frekwencja-w-wyborach-do-rad-osiedli,p,13569,13570,20513.html>.

<sup>33</sup> Np. we Wrocławiu 2,26 mln zł i 500 tys. zł na zadania inwestycyjne według budżetu uchwalonego na 2012 rok – mniej niż promil ogólnej kwoty wydatków.

Nie można zgadzać się na sprowadzanie demokracji lokalnej do głosowania raz na cztery lata w wyborach. Należy jednak podkreślić, że sprawny system demokratyczny opiera się na wyborach, na kontroli rządzących i możliwości stworzenia alternatywy dla aktualnej ekipy w magistracie. Klauzula zaporowa 5 procent w połączeniu z faworyzującym duże partie systemem d'Hondta (wprowadzonym właśnie w tym celu w 2002 roku<sup>34</sup>) wraz z restrykcyjnym sposobem zbierania pieniędzy na kampanię wyborczą i finansowaniem partii politycznych z budżetu betonuje system na poziomie lokalnym, ubezwłasnowolnia komitety wyborców i upartyjnia samorząd.

#### ZAKOŃCZENIE: MIASTO POINFORMOWANE

Poziomem podstawowych działań dla wszystkich zmian, dla jakiegokolwiek merytorycznej polityki jest wiedza, informacja, ich przepływ i wyrażanie interesów i poglądów w tymże przepływie.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej, bardzo obiecujący akt prawny, w praktyce nie jest należycie wykonywana, a jej szeroki zasięg jest blokowany zarówno przez zbyt

---

<sup>34</sup> <http://wiadomosci.gazeta.pl/kraj/1,34308,678694.html>.

restrykcyjne dla dostępu orzecznictwo, jak i przez karygodną praktykę organów.

Należy wzmocnić zasadę obecną w prawie autorskim, zgodnie z którą materiały urzędowe nie stanowią utworu, i rozszerzyć ją na całą informację publiczną, wszystkie materiały, które powstały z udziałem środków publicznych, a także na takowe bazy danych (ustawa o bazach danych nie przewiduje tu wyłączenia).

Wnioskowy tryb, który zbyt często prowadzi do odmowy udzielenia informacji lub faktycznej obstrukcji, należy w przypadku najważniejszych spraw zastąpić publikacyjnym obowiązkiem urzędu. Powinno to dotyczyć przede wszystkim dokumentów mających duży wpływ na całość wspólnoty, takich jak decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu czy pozwolenie na budowę. Biorąc pod uwagę cyfryzację życia społecznego, konsekwentnie wszystkie obowiązki informacyjne w polskim prawie, niezależnie od dziedziny, powinny być realizowane paralelnie – w formie obecnej, jak i przez publikację internetową. Zgodnie ze współczesnymi standardami należałoby też wprowadzić załoścuczynienia dla osób, których prawo do informacji publicznej naruszono.

Tylko wyposażenie wszystkich aktorów polityki w pełną informację o wspólnych sprawach jest w stanie być podstawą dialogu i uczciwej walki o dobro wspólnoty.



Przemysław Filar  
Paweł Kubicki

---

Lepsze,  
zrównoważone  
miasto.  
Podsumowanie



Jednym z największych sukcesów polskich miast ostatnich lat jest dynamiczny rozwój obywatelskich, oddolnych ruchów miejskich. W okres transformacji polskie miasta wchodziły zupełnie wypłukane z kapitałów społecznych i kulturowych, co przekładało się na niski poziom zaufania społecznego i niemal zupełny brak społeczeństwa obywatelskiego. Mieliśmy do czynienia z próżnią socjologiczną. Obecnie sytuacja ta wygląda zupełnie inaczej, miasta wręcz kipią obywatelską energią i zaangażowaniem. Problem jednak w tym, że ta energia często napotyka na poważne biurokratyczne bariery. Zamiast być wykorzystywana do współtworzenia i rozwoju miasta, częściej jest marginalizowana. To niebezpieczne zjawisko. Jeśli te ogromne pokłady obywatelskiej energii nie zostaną wykorzystane i włączone do współtworzenia i rozwoju miast, będą szukały ujścia w innych działaniach, które mogą prowadzić do głębokich podziałów i konfliktów społecznych. Zrównoważony rozwój miast, gdzie każdy może poczuć się jego współtwórcą, to

najlepsze rozwiązanie dla tworzenia silnych tożsamości i budowania ducha wspólnotowego. Pozwala na wykorzystanie obywatelskiej energii do działań na rzecz wspólnot lokalnych. Aby jednak mówić o takim modelu rozwoju miasta, konieczne jest właściwe powiązanie ze sobą kluczowych sfer miejskiej rzeczywistości.

## DEMOKRACJA MIEJSKA

Jak w swoim artykule przekonywał Marcin Gerwin, demokracji miejskiej nie można sprowadzać jedynie do formalnego rytuału wrzucania karty wyborczej do urny raz na cztery lata. Parafrazując słynne zdanie Ernesta Renana, można powiedzieć, że miasto to codzienny, nieustający plebiscyt. Demokracja miejska, współtworzenie i współdecydowanie o mieście dokonuje się w codziennych interakcjach. Problem jednak w tym, jak przekonywać mieszkańców, aby brali udział w tym codziennym plebiscycie, jak ich włączać do współdecydowania o mieście? Odpowiedź jest stosunkowo prosta: należy dać mieszkańcom takie narzędzia partycypacyjne, aby mogli poczuć się faktycznymi współtwórcami miasta. Gerwin precyzyjniej opisał owe narzędzia, z których najefektywniejszymi są: budżet partycypacyjny, referenda lokalne i konsultacje społeczne.

Użycie tych narzędzi wymaga jednak, aby idea demokracji z poziomu wielkiej narracji miasta jako całości schodziła do spluralizowanych narracji lokalnych. Kluczowe znaczenie będzie miała zatem swoista decentralizacja demokracji, schodzenie na niższe poziomy w zarządzaniu miastem. Efektywna demokracja powinna działać na poziomie dzielnicy, osiedla czy wspólnoty sąsiedzkiej. Należy pamiętać, że demokracja powstała w antycznej Grecji i został skrojona do kształtu ówczesnego *polis*, gdzie każdy obywatel mógł włączyć się w dyskusję o mieście i współdecydować o jego losach. Współczesne miasta, zwłaszcza te wybijające się na metropolitalność, są zbyt złożonymi organizmami, aby mobilizować mieszkańców do współdecydowania o ich funkcjonowaniu. Dużo łatwiej zrobić to w przypadku mniejszej wspólnoty lokalnej, jaką jest osiedle czy dzielnica – tam faktycznie można się przekonać, czym jest demokracja działania, która odbywa się w codziennych interakcjach. O dobrze funkcjonujących demokracjach pisze się, że wyrastają z poziomu *grassroots*, czyli od samych korzeni społeczeństwa obywatelskiego. W przypadku miasta jest to poziom ulic i placów, tworzących przestrzenie publiczne tak gloryfikowane przez Jane Jacobs i tak skutecznie niszczone w naszych miastach przez urbanistyczny chaos i anachroniczne rozwiązania komunikacyjne wzmacniające pozycję samochodu w mieście, mimo że mija już ponad pół wieku od fatalnych eksperymentów urbanistycznych Roberta Mosesa.



Robert Putnam w *Samotnej grze w kręgle* przekonywał, że poważny kryzys w aktywności społecznej Ameryki był w dużej mierze spowodowany przez rozlewanie się miast i zanikanie codziennych miejskich interakcji. Aby demokracja miejska mogła się rozwijać, potrzebuje agory, miejsc, gdzie można dyskutować i wymieniać poglądy, deliberować miasto. Miasto potrzebuje zatem tzw. miejsc trzecich, w których tworzy się zarówno kapitał społeczny, jak też możliwość dyskusji o wspólnocie lokalnej. W tym przypadku mamy do czynienia z niemal modelowym przykładem, jak ważne jest właściwe powiązanie różnych aspektów miejskiej rzeczywistości, aby miasto mogło się efektywnie rozwijać. Miasto źle zaprojektowane, bez przestrzeni publicznych, gdzie społeczna tkanka jest rozcinana wielopasmowymi drogami szybkiego ruchu, ma dużo mniejsze szanse na rozwój demokracji miejskiej i tworzenie silnej tożsamości lokalnej niż miasto preferujące zrównoważony transport miejski i rozwijające przestrzenie publiczne.

Dyskusja o mieście, konsultacje społeczne są niezbędnym elementem demokracji miejskiej. Bez tego nawet tak dobre narzędzie partycypacyjne jak referendum lokalne może zostać zastosowane jako narzędzie nacisku i szantażu wobec lokalnych władz. Przykłady z wielu polskich miast pokazują, że referendum najczęściej stosowane jest jako ostateczna faza otwartego konfliktu, gdy jedna lub obie strony

zupełnie zamknęły się na dialog. Konieczne jest zatem tworzenie przestrzeni dla dialogu, stosowania w praktyce konsultacji społecznych. Należy pamiętać, że miasto jest gminą, czyli wspólnotą ludzi, i to obywatele są suwerenem; to na nich, a nie tylko na delegowane władze samorządowe spada też obowiązek współdecydowania o losach miasta.

Poważnym problemem dla demokracji miejskiej są zjawiska klientelizmu i tzw. grantozy. O ile klientelizm to zjawisko znane od dawna w społeczeństwach o słabych podstawach obywatelskich, o tyle grantozą jest zjawiskiem stosunkowo nowym. W obu jednak przypadkach prowadzi do niebezpiecznego zjawiska, kiedy sfera obywatelska zostaje uzależniona od donatorów, najczęściej władz samorządowych. Powszechnie stosowanym wskaźnikiem jakości społeczeństwa obywatelskiego jest liczba formalnie zarejestrowanych organizacji NGO. Aby takie organizacje mogły przetrwać, muszą ubiegać się o dotacje i granty. To tworzy zamknięte koło, gdyż dotacje i granty otrzymują z reguły te NGO, które są użyteczne i bezpieczne dla lokalnych władz. Stają się też listkiem figowym zakrywającym faktyczne problemy, a lokalne władze mogą się pochwalić w oficjalnych zestawieniach i rankingach wysokim wskaźnikiem społeczeństwa obywatelskiego. Konieczne jest zatem otwarcie się także na te działania miejskie, które wywodzą się ze struktur pozainstytucjonalnych i niekoniecznie wystawiają laurki

władzom lokalnym. To szczególnie ważne w dzisiejszym świecie, który opiera się coraz bardziej na powiązaniach sieciowych, a ruchy miejskie często przyjmują amorficzny, czasowy charakter. W konkretnym przypadku sprawa ACTA pokazała, jak amorficzny ruch obywatelski, animowany dzięki powiązaniom sieciowym, okazał się dużo bardziej skuteczny dla poszanowania praw obywatelskich i dobra wspólnego niż wszystkie oficjalne NGO razem wzięte.

#### POLITYKA MIESZKANIOWA

Polska nie miała polityki miejskiej, nie doczekała się także stosownego ministerstwa do spraw rozwoju miast, które wyznaczałoby kierunki długofalowego rozwoju miast. Po transformacji uwierzono, nazbyt optymistycznie, że o rozwoju miast będzie decydować niewidzialna ręka rynku. Zbyt nie zaufanie do zbawczej roli polityki neoliberalnej przyniosło polskim miastom więcej szkody niż pożytku. To, co dało silny impuls rozwojowy takim miastom jak Nowy Jork czy Londyn, dla naszych miast okazało się zabójcze. Nasze miasta, zupełnie wypłukane z kapitałów społecznych, kulturowych i finansowych, osamotnione i skazane na irracjonalną rywalizację między sobą, stały się zupełnie bezbronne w zetknięciu z globalnym spekulacyjnym kapitałem, który

traktował je jak kolejne „świeże pastwiska”. Skutki braku polityki miejskiej zostały dość szczegółowo opisane w artykule Andreasa Billerta. Szczególnie istotne jest tutaj wyeksponowanie fatalnej polityki mieszkaniowej. To najbardziej zapalny punkt, wywołujący poważne niepokoje społeczne. W Polsce po transformacji 1989 roku polityka mieszkaniowa, rozumiana jako polityka zarządzania rynkiem mieszkaniowym w celu jego fragmentacji na zróżnicowane sektory dla zapewniania jego możliwie szerokiej dostępności, zupełnie nie istniała. Co więcej, nie istniał także – jak przekonuje Billert – wolny rynek mieszkaniowy, który został zmonopolizowany przez dużych graczy rynkowych.

Jednym ze skutków oddania polityki mieszkaniowej we władanie sił rynkowych stała się masowa, chaotyczna suburbanizacja, co w bezpośredni sposób przekłada się także na degradację tradycyjnych centrów miast. Na przedmieścia odpływa głównie klasa średnia, co skutkuje coraz dotkliwszym dla miejskich budżetów spadkiem wpływów z PIT, a pośrednio i z CIT. W rozlanym mieście infrastruktura miejska staje się coraz droższa i coraz bardziej energochłonna, jednak coraz mniej osób dokłada się do jej utrzymania. Suburbanizacja nie sprzyja także transformacji podstaw gospodarczych miast, przechodzenia do gospodarki postfordowskiej, opartej na wiedzy, kulturze i usługach. Przy braku konsumentów nie rozwija się tak efektywnie sfera przemysłów

kulturalnych, usług i rozrywki. Potencjalni konsumenci szeroko rozumianej kultury miejskiej, zamiast korzystać z kulturalnej i rozrywkowej oferty miasta, z konieczności są skazani na wielogodzinne tkwienie w samochodach i wizyty w centrach handlowych na peryferiach.

Fatalna polityka mieszkaniowa przekłada się także na brak zintegrowanej polityki rewitalizacji, co skutkuje coraz bardziej negatywnymi zjawiskami związanymi z gentryfikacją. Z punktu widzenia gry rynkowej najlepszymi najemcami lokali w centrach polskich miast stały się banki i instytucje parabankowe, które zamykają na głucho swoje podwoje o godzinie 18.00. Ulice bankowe, które całkowicie zdominowały już śródmieścia naszych miast, stanowią dokładną antytezę miejskości – miasto bez ludzi i drobnych usług w sensie społeczno-kulturowym po prostu nie istnieje. W wielu miastach na porządku dziennym jest także zjawisko *landlordharassment* – celowe, często bardzo brutalne utrudnianie życia mieszkańcom kamienic, mające na celu zmuszenie ich do wyprowadzki, aby przejęte kamienice wykorzystać do zyskowej gry rynkowej. Śródmieścia tracą swoich mieszkańców, silnie identyfikujących się z miejscem, na rzecz bezdusznego kapitału wpływającego destrukcyjnie na tożsamość miejsca.

Często do opisu metropolii używa się metafory dżungli miejskiej, aby podkreślić ich wielkość i złożoność. Ta

metafora pasuje też do opisu rzeczywistości polskich miast, jednak nie w kontekście ich metropolitalny aspiracji. Współczesne polskie miasta przypominają dżunglę z dwóch powodów. Po pierwsze, z uwagi na kompletny chaos urbanistyczny, będący efektem nasycenia miast kapitałem przy braku jakichkolwiek spójnych i długoterminowych polityk rozwojowych. Po drugie, tak jak w prawdziwej dżungli, w polskich miastach wygrywa zawsze silniejszy (inwestor, deweloper), kosztem słabszych (mieszkańców). Niestety, w polskiej dżungli miejskiej niewidzialna ręka rynku zmieniła się w łokieć dewelopera. Polska kwestia mieszkaniowa to tykająca bomba z opóźnionym zapłonem, która przy dalszym braku spójnej polityki mieszkaniowej eksploduje społecznym niezadowoleniem. Widać to już po rosnących w siłę ruchach lokatorskich, coraz bardziej radykalizujących się w obronie swoich praw.

## TRANSPORT MIEJSKI

Wiele zmieniło się w polityce transportowej polskich miast od słynnej już wypowiedzi rzecznika prasowego Zarządu Dróg Miejskich Warszawy, który w 1997 roku stwierdził, że „Warszawa to nie wieś, żeby po niej rowerem jeździć”. Dziś nie powie tak już żaden decydent i jest to z pewnością duży

postęp. Ale czy w którymkolwiek polskim mieście, wzorem Borisa Johnsona – burmistrza największej europejskiej metropolii – jakiś prezydent czy wysoki urzędnik magistratu dojeżdża codziennie do pracy na rowerze? Decydenci naszych miast, podobnie jak większość klasy średniej, ochoczo wspierali suburbanizację. Przekonują się zatem w codziennych doświadczeniach, że z rozlanych chaotycznie przedmieść jedynym sposobem dotarcia do pracy w centrum jest indywidualny transport samochodowy. Jeśli akurat nie ma kampanii wyborczej, to raczej nie mamy szans zobaczyć, aby osoby, które na co dzień decydują o rozwoju miasta, korzystały z jednego z najbardziej miejskich środków transportu: komunikacji publicznej, roweru czy własnych nóg.

Jakie zatem korzyści ma miasto z samochodów? W tym przypadku odpowiedź jest dużo prostsza. Otóż korzyści z samochodów miasto nie ma żadnych, problemów natomiast sporo. Średni wiek samochodów poruszających się po naszych drogach wynosi 15 lat, są to zatem pojazdy paliwochłonne i emitujące nadmierne ilości spalin. Wspieranie takiego rodzaju transportu jest sprzeczne ze wszystkimi europejskimi strategiami rozwoju miast, gdzie główny akcent kładzie się na poprawianie wydajności energetycznej i podnoszenie jakości życia, zwłaszcza poprzez redukcję zanieczyszczeń. Przewaga indywidualnego transportu

miejskiego nie przyczynia się także do rozwoju miasta i miejskości. Przykładowo, jeśli wybierzemy się do kina samochodem, benzyna będzie nas kosztowała tyle, co drugi bilet (albo kilka). Tylko że ten „drugi bilet” nie przekłada się na wspieranie miejskiego sektora usług. Miasto z podwyższonej konsumpcji paliwa nie ma żadnego zysku, a tylko same problemy. Zysk z akcyzy na paliwo trafia do budżetu centralnego, miasta zostają ze spalinami i rozjeżdżonymi drogami, które trzeba naprawiać z gminnych budżetów. Koszty nadmiernego nasycenia miasta samochodami są dużo bardziej złożone, o czym pisze w swoim artykule Przemysław Filar.

Wspieranie zrównoważonego transportu: publicznego, rowerowego i pieszego, jest ze wszech miar opłacalne dla miast. Stymuluje rozwój gospodarki opartej na kulturowej konsumpcji miejskich atrakcji, w istotny sposób wpływa także na aspekt wizerunkowy. Głównymi atrakcjami miast nie są przecież wszechobecne samochody, choć patrząc na place i chodniki, a często także trawniki szczelnie zastawione samochodami, można odnieść wrażenie, że w polskich miastach to właśnie samochód jest traktowany jak wizytówka miasta i pierwszoplanowy aktor. To, co dziś stanowi o atrakcyjności miast, to strefy wolne od samochodów, gdzie można swobodnie poruszać się pieszo i cieszyć się z miejskich atrakcji z dala od spalin i hałasu. Ograniczanie ruchu samochodowego w ścisłym centrum jest bardzo



ważnym, ale nie jedynym aspektem zrównoważonego transportu. Konieczne jest uspokajanie ruchu także w innych rejonach miasta. Wprowadzanie stref TEMPO 30 nie może być ograniczane wyłącznie do obszaru ścisłego centrum. W dyskusji o ograniczeniu prędkości w mieście zwraca się głównie uwagę na kwestię bezpieczeństwa, zapominając o nie mniej istotnym problemie, jakim jest hałas. Samochody poruszające się w mieście z prędkością powyżej 50 km/h (powszechne zjawisko wśród polskich kierowców) produkują uciążliwy dla normalnego życia hałas, co zasadniczo wpływa na pogarszanie się jakości życia. Na uspokajaniu ruchu w mieście zyskują wszyscy mieszkańcy, także kierowcy. Przeciętny samochód w polskim mieście porusza się średnio przez 2 godziny na dobę, więc statystyczny kierowca jest przez 22 godziny na dobę narażony na nadmierny hałas wytwarzany przez innych zmotoryzowanych.

Zrównoważony transport bynajmniej nie zakłada eliminowania samochodów z miast, a jedynie wprowadzenie równych proporcji i praw dla wszystkich czterech środków komunikacji miejskiej: samochodów osobowych, transportu publicznego, rowerów i pieszych. Takie miasto staje się bardziej funkcjonalne (mniej korków), a przede wszystkim lepsze i zdrowsze do życia.

## KULTURA

Kultura jest warunkiem koniecznym dla efektywnego rozwoju miast. Zdanie to jest dziś tak często powtarzane, że staje się już niemal truizmem. Prawdą jest, że rozwój kultury w mieście wpływa na jego atrakcyjność, innowacyjność i jakość życia. Pytaniem zasadniczym pozostaje natomiast, w jaki sposób kultura wpływa na zrównoważony rozwój miasta, kiedy stymuluje jego rozwój, a kiedy może go hamować? W ostatnich latach poważnym problemem dla kultury miejskiej w Polsce stały się środki unijne. Może to zakrawać na paradoks, ale to właśnie w nadmiernej absorpcji unijnych środków będzie można upatrywać w przyszłości poważnych problemów w funkcjonowaniu kultury miejskiej.

W tym kontekście zasadne wydaje się pytanie, czy polską kulturę miejską zadepczą **białe słonie**? Te groźne **białe słonie** to spektakularne inwestycje obliczone na doraźny efekt promocyjny, swoiste pomniki próżności lokalnych władz, którymi mieszkańcy zostali obdarowani wbrew własnej woli. Wielu samorządowców decydując się na takie inwestycje, powoływało się na „efekt Bilbao”. Problem jednak w tym, że zupełnie zapomina się, iż sukces baskijskiego Bilbao polegał na mozolnej, wieloletniej pracy u podstaw, a samo Muzeum Guggenheima stało się przysłowiową wisienką na torcie. Nie są znane przykłady jednej spektakularnej inwestycji, która

w cudowny sposób odrodziła życie miejskie. Takie inwestycje, jeśli nie są wpisane w długofalowy, zrównoważony rozwój, stają się właśnie białymi słoniami. Zamiast stawać się kołami zamachowymi rozwoju miast, są kamieniami młyńskimi ciągnącymi samorządy w otchłań kryzysu. To zjawisko wpisuje się w szerszy problem traktowania sfery kultury jako promocji lokalnych władz, gdzie przecięcie wstęgi na otwarciu spektakularnej inwestycji jest dużo ważniejsze niż długoletnia praca u podstaw. Jeden budynek, nawet najbardziej spektakularny, nie tworzy miejskości, kiedy jest otoczony kulturalną pustynią – ulicami zdominowanymi przez placówki bankowe. W pierwszej kolejności trzeba zadbać o rozwój miejskiej kultury życia codziennego: niszowych kawiarni, księgarni, galerii itp., które na wolnym rynku zawsze przegrają z takimi instytucjami jak banki, skutecznie wypłukujące miejskość z ulic naszych miast. Należy pamiętać, że kultura miejska jest wpisana w tkankę miasta i powiązana z nią wieloma różnymi zależnościami – i jeden implant, nawet zaprojektowany przez największą gwiazdę światowej architektury, do jej rozwoju się nie przyczyni.

Innowacyjność i kreatywność to dziś kluczowe słowa w dyskusji o rozwoju miast. Słusznie zwraca się uwagę, że bez kultury miejskiej trudno mówić o innowacyjności i kreatywności. Należy jednak pamiętać, że nawet największe nakłady finansowe na funkcjonowanie instytucji kulturalnych

nie stworzą przestrzeni dla kreatywnego rozwoju miasta. Im bardziej sfera kultury przybiera zinstytucjonalizowane formy, tym mniej miejsca na kreatywność. Dla zrównoważonego rozwoju miasta konieczne jest wspieranie także nieformalnych sfer kultury. Przestrzenie nieformalne, często nazywane anty-strukturami, stanowią swoiste „szczeliny”, gdzie dopuszczalne są eksperymenty dotyczące norm i wartości. To w tej sferze dokonuje się zasadnicza zmiana kulturowa i to właśnie ta sfera jest definiowana zgodnie z dzisiejszą nomenklaturą jako przestrzeń kreatywna. Aby kultura stała się kołem zamachowym rozwoju miast, konieczne jest wspieranie także pozainstytucjonalnych sfer kultury. Skupianie się tylko na oficjalnych instytucjach będzie prowadziło do rozwoju wspomnianych już zjawisk grantozy i klientelizmu. Skutkiem tego wydarzenia kulturalne przestaną prowokować, dawać do myślenia, kształtować tożsamości miast. Ich głównym celem będzie wpasowanie się w specyficzną logikę urzędników weryfikujących granty i dostosowanie się do aktualnego zapotrzebowania: rocznic, jubileuszy, promocji itp. W takim przypadku trudno mówić o rozwoju innowacyjności i kreatywności, mimo że samorzady chętnie chwalać się spektakularnymi wydatkami na tę sferę kultury.

Bożena Gierat-Bieroń w swoim artykule słusznie wskazuje na decentralizację kultury jako najważniejszy czynnik warunkujący zrównoważony rozwój miasta. Kultura miejska,

która w wielu miastach rozwija się już całkiem dobrze, wciąż jednak jest zamknięta silnymi symbolicznymi granicami w ścisłym centrum. Dla efektywnego rozwoju miasta konieczne jest, aby budzić do życia kulturalnego także peryferia, niegdysiejsze dzielnice-sypialnie. Kształtowanie tożsamości, zakorzenienie mieszkańców w mieście dokonuje się najefektywniej przez małe wspólnoty lokalne – osiedla, dzielnice. To z kolei wiąże się z rozładowaniem nadmiernego ruchu w mieście, bowiem uczestnictwo w kulturze niekoniecznie musi być związane z wyprawą do centrum, może być dostępne w zasięgu spaceru w najbliższej okolicy.

## TOŻSAMOŚĆ

Dziś o jakości życia w mieście i jego sukcesie decyduje nie wysokość PKB, ale silna tożsamość. Tożsamość miasta nie sprowadza się bynajmniej do jednostkowych sentymentów czy bogatej historii. Tożsamość to zdolność mieszkańców do mobilizacji na rzecz działania dla wspólnego dobra. Im więcej mieszkańców jest skłonnych działać na rzecz rozwoju swojego miasta, tym lepiej i efektywniej się ono rozwija. Doskonałym narzędziem do tworzenia tożsamości lokalnych jest opisywany przez Marcina Gerwina budżet partycypacyjny. Kiedy mamy możliwość faktycznego wpływu na

rozwój naszej wspólnoty, zwiększa się nasze zaangażowanie i odpowiedzialność za jej losy.

Problem jednak w tym, że często władze samorządowe, zamiast tworzyć programy i podejmować działania mające wzmacniać tożsamości lokalne, skupiają się na promocji miast. W ostatnich latach kwestia promocji miasta stała się prawdziwym fetyszem. Logice marketingu, myśleniu w kategoriach korporacyjnych rankingów podporządkowano polityki społeczne i kulturalne miast. Uwierzono, że za fasadą marki miasta zbudowanej ze sloganów reklamowych można schować prawdziwe miasto, z całą jego złożonością i problemami. Samorządy wydają ogromne środki na kampanie reklamowe i strategie składające się z zestawu modnych haseł, zupełnie oderwanych od lokalnej rzeczywistości. Takie działania nie sprzyjają odkrywaniu lokalnych tożsamości, mobilizowaniu mieszkańców do współdziałania. Wręcz przeciwnie, częściej przyczyniają się do generowania konfliktów społecznych. Mieszkańcy buntują się, kiedy narzuca im się obce narracje i dekonstruuje lokalne tradycje. Marketingowa nowomowa sprawdzająca się w sprzedaży produktów codziennego użytku nie może być stosowana do tworzenia tożsamości lokalnych. Dlatego tak ważną rolę powinien odgrywać język, w jakim dyskutuje się o mieście. Jak wiemy dzięki Ludwigowi Wittgensteinowi, granice naszego języka są granicami naszego świata. Oficjalny, urzędniczy język, w jakim

pisze się o sprawach dotyczących funkcjonowania miasta, najczęściej jest oderwany od języka, w jakim zwykli obywatele opisują swój miejski świat. Te dwa różne języki tworzą silne symboliczne granice, uniemożliwiają dyskusję o mieście. Aby wspierać tworzenie się tożsamości miejskich, potrzebny jest nowy język dyskusji o mieście. Miasto nie może być opisywane językiem zaczerpniętym z korporacji, bo nie jest firmą, której rozwój daje się wyrazić zdehumanizowanymi wskaźnikami liczbowymi. Nie jest także produktem na sprzedaż, którego tożsamość buduje się na chwytliwych hasłach promocyjnych. Jest wspólnotą ludzi i aby mogło dobrze funkcjonować, potrzebuje wspólnego, zrozumiałego i akceptowalnego dla wszystkich języka.

## DECENTRALIZACJA

Miasta, aby mogły się efektywnie rozwijać i kreować długoterminowe polityki rozwoju, potrzebują uzyskania faktycznej podmiotowości. Relikty centralizacji trzymają się w Polsce zaskakująco dobrze, co w swoim artykule pokazuje Mateusz Kokoszkiewicz. Upodobanie do centralizmu czyni z Polski kraj mocno anachroniczny w obecnej Unii Europejskiej, gdzie kluczowe znaczenie ma zasada subsydiarności, polegająca na tym, że wszystkie sprawy powinny być załatwiane na

najniższym szczeblu organizacyjnym. Pozwala to na wzmacnianie tożsamości i poczucia podmiotowości, jest także dużo bardziej efektywne, gdyż im niższy szczebel, tym lepsze rozpoznanie potrzeb. Niestety, zasada subsydiarności w polskiej rzeczywistości pozostaje pojęciem czysto teoretycznym. Dobrze pokazuje to problem niemal zupełnego ubezwłasnowolnienia pomocniczych jednostek samorządowych (osiedla, dzielnice). Na tym poziomie najłatwiej uczyć się demokracji w działaniu i przekonywać się w codziennych doświadczeniach, że ma się wpływ na losy swojej wspólnoty. To właśnie na takim poziomie może się dokonywać faktyczna partycypacja. Dotyczy to zwłaszcza większych miast, których złożoność w sposób zrozumiały nie sprzyja partycypacji społecznej mieszkańców. Często pisze się, że metropolia to federacja dobrze funkcjonujących dzielnic. Im lepiej, im bardziej obywatelsko funkcjonują poszczególne dzielnice, tym efektywniej rozwija się cała metropolia.

Jednak problem decentralizacji to przede wszystkim relacja miasta-rząd centralny, i trudno tutaj mówić o układzie partnerskim. W Polsce istnieje zbyt silne centrum, a skupienie niemal wszystkich instytucji centralnych w stolicy kraju dodatkowo podcina możliwości rozwojowe innych miast, a także mocno drenuje je z zasobów ludzkich. Prawdziwy problem leży jednak w tym, że na poziomie centralnym dominuje sektorowy model zarządzania, gdzie na miasto patrzy się przez



pryzmat poszczególnych resortów, a decydujące zdanie i tak najczęściej ma Ministerstwo Finansów. W rzeczywistości mamy do czynienia z zasadą subsydiarności *a rebus*, gdzie kluczowe decyzje co do potrzeb społeczności lokalnych są rozstrzygane w ministerialnych gabinetach, w odniesieniu do zmiennych makroekonomicznych. Rząd nakłada na samorządy coraz większe obowiązki, za czym nie idą stosowne subwencje. Dziś najgwałtowniejsze konflikty w miastach dotyczą sfery edukacji. Samorządy są zobligowane do realizacji postanowień Karty Nauczyciela, wynegocjowanej przez ogólnopolski związek zawodowy z rządem centralnym. W sytuacji gdy kryzys finansów miast nałożył się na głęboki niż demograficzny, samorządy są zmuszane do zamykania placówek edukacyjnych, gdyż same nie mogą renegocjować kontraktów nauczycielskich. To powoduje zrozumiały gniew i zaostrza konflikt społeczny, jednak zasadnicza przyczyna i możliwość rozwiązywania tych konfliktów leżą poza wspólnotą lokalną.

Decentralizacja to także wzmocnienie możliwości działania ruchów miejskich, które często nie posiadają sformalizowanych struktur. Z biurokratycznego punktu widzenia takie ruchy są dla miasta bezużyteczne, bo nie da się ich wpisać do oficjalnych statystyk, nie można więc wykazać się obywatelskim zaangażowaniem mieszkańców. Innym problemem jest to, że aktywistów miejskich wciąż traktuje się w najlepszym razie jako tzw. społeczników, którzy hobbystycznie zajmują

się działalnością na rzecz miasta, najczęściej jednak są postrzegani jako uciążliwi petenci. Ruchom miejskim brakuje realnych instrumentów, aby mogły włączać się w rozwój miasta na partnerskich zasadach. Obywatelska, oddolna energia, jaka dziś kipi w polskich miastach, jest ich najcenniejszym zasobem, zbyt często i zbyt lekkomyślnie marnowanym. Wynika to w dużej mierze z faktu, że wśród miejskich decydentów wciąż pokutuje fatalny sposób myślenia, w ramach którego nowoczesność, modernizacja musi być kosztowna. Dlatego decydują się na zamawianie kosztownych ekspertyz i strategii w firmach zewnętrznych, zamiast korzystać z ich darmowych i często dużo lepszych odpowiedników wypracowywanych przez lokalnych aktywistów. Aby dostać twórcze i innowacyjne pomysły na rozwój miasta, czasem wystarczy po prostu pójść na jedną z wielu debat o mieście organizowanych przez inicjatywy obywatelskie, zamiast zamawiać opasłe tomy „specjalistycznych” ekspertyz.

Kolejnym poważnym problemem dla zrównoważonego rozwoju miasta stała się polityka zarządzania miastami za pomocą rankingów. Niezdrowa rywalizacja, jaka wywiązała się pomiędzy miastami, przekłada się na ich rozwój, gdzie zwraca się uwagę głównie na te inwestycje, które są brane pod uwagę w popularnych rankingach, nawet kosztem poważnego zadłużania gminy. Niejednokrotnie można odnieść wrażenie, że dla niektórych włodarzy ważniejsze jest zajęcie

pierwszego miejsca w rankingu na „najpiękniejszą fontannę” niż zapewnienie miastu długofalowego rozwoju.

Dla zrównoważonego rozwoju miast kluczowe jest tworzenie sieci współpracy zamiast ambicjonalnej rywalizacji. Na ten problem można już spoglądać z pewnym optymizmem, bowiem idea sieci współpracy jest silnie akcentowana przez inicjatywy obywatelskie. Jednym z głównych postulatów I Kongresu Ruchów Miejskich w Poznaniu było wezwanie do zaprzestania irracjonalnej rywalizacji między miastami i skupienie się na współpracy. Podobnie tworzący się fenomen Polskich Stolic Kultury, będący pokłosiem konkursu na ESK 2016, główny akcent kładzie na tworzenie sieci współpracy międzymiastowej zamiast na rywalizacji konkursowej. Co jednak niezmiernie ważne, idea sieci współpracy miast została zapisana także w projekcie Krajowej Polityki Miejskiej, gdzie można przeczytać, że „wyzwaniem jest poprawa pozycji konkurencyjnej głównych ośrodków miejskich w systemie miast Europy i na arenie międzynarodowej, a także wzmocnienie powiązań funkcjonalnych pomiędzy polskimi miastami i promowanie współpracy miast oraz budowanie komplementarności funkcjonalnej sieci głównych ośrodków miejskich”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> „Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do roku 2020. Projekt”, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2012, s. 10.

Dla zrównoważonego rozwoju miast tworzenie sieci współpracy ma bardzo duże znaczenie. Sieć rządzi się własną logiką, w której nie ma miejsca na ambicjonalną rywalizację. W sieci liczą się przepływy między węzłami i nie sposób tworzyć z nich zhierarchizowanych rankingów. W ramach sieci miasta dzielą się swoimi zasobami i korzystają ze swoich doświadczeń. Pozwala to na zrównoważony rozwój, a nie jak dotychczas na rozwój pasożytniczy, gdzie jedno miasta rozwijały się kosztem innych.

**Zrównoważony rozwój miasta** wymaga, aby na miasto spojrzeć jak na dobro wspólne, a nie jak na sumę prywatnych własności i interesów. Najczęściej próby stworzenia dobrego prawa wspomagającego rozwój miast spotykają się z silnym sprzeciwem, zazwyczaj pod hasłem ochrony wolności osobistych. Problem w tym, że w miastach mamy do czynienia bardziej z anarchią niż z wolnością, co doskonale opisuje koncept Ceny Anarchii z teorii gier, używany w algorytmach komunikacyjnych. Łamiący przepisy pirat drogowy zdaje sobie sprawę, że gdyby robili tak wszyscy, nie dałoby się jeździć. Jednak wielu mieszkańców miast czynnie wspiera chaos urbanistyczny i drogowy, nie widząc w tym nic, co mogłoby pogarszać jakość ich życia i co stanowi zagrożenie dla funkcjonowania miasta. W rzeczywistości wszyscy, jako mieszkańcy miast, ponosimy koszty tego chaosu, a dodatkowo jeszcze koszty niepotrzebnych przepisów,

które tuszują brak skutecznego prawa. Biurokracja tworząca przeracjonalizowane struktury nie oznacza skuteczności, niezbędne są proste i przejrzyste, a nade wszystko przestrzegane prawa. To tak niewiele, aby nasze miasta stały się dobrymi miejscami do życia.

Konrad Niklewicz

---

# Zakończenie. Strategia dla miast



**M**iaста są gospodarczym motorem we wszystkich krajach Europy. Są też generatorem innowacji, inkubatorem zmian społecznych i centrum życia kulturalnego. Jednak nasze miasta – duże, średnie i te mniejsze – potrzebują wsparcia. Każdy rok tylko wydłuża listę problemów, z którymi miasta muszą sobie radzić.

Owszem, to truizm. Ale zwłaszcza Polska i inne kraje naszego regionu mają prawo głośno go powtarzać. To w naszych krajach gwałtowna transformacja od gospodarki centralnie sterowanej do wolnorynkowej zostawiła głębokie ślady, choćby w postaci zdegradowanej zabudowy przemysłowej całych dzielnic.

Większość wyzwań, przed którymi miasta będą stały w najbliższych latach, jest wspólna dla całej Europy Środkowo-Wschodniej. Nie tylko u nas rozwój ośrodków miejskich hamuje niewydolna sieć transportowa, nienadążająca za potrzebami i oczekiwaniami mieszkańców.

Cała Europa doświadczała lub doświadcza procesu rozlewania się miast – co pogłębia problem niedostatku podstawowej

infrastruktury. Wiele europejskich miast musi też stawiąć czoła negatywnym skutkom zmian demograficznych. Rzeszów tak samo jak Lipsk, Kraków tak jak Florencja, Puławy tak jak Szeged muszą myśleć, gdzie znaleźć środki na dostosowanie usług publicznych (ochrony zdrowia, pomocy i opieki społecznej, transportu publicznego itp.) do potrzeb starzejącej się populacji.

Wreszcie nie możemy nie wspomnieć o konsekwencjach zmian klimatycznych: miasta europejskie muszą na nowo formułować swoją politykę podaży wysokiej jakości wody pitnej, modernizować systemy kanalizacji i oczyszczania ścieków, na nowo przemyśleć kwestię zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło.

To tylko kilka wybranych „miejskich” problemów, których dziś nikt w Europie nie kwestionuje. Odpowiedzi na nie trzeba szukać na wszystkich poziomach: europejskim, krajowym, regionalnym i zupełnie lokalnym. I na każdym z tych poziomów w procesie znajdowania rozwiązań muszą uczestniczyć obywatele, przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego.

To już się dzieje. Zacznę od poziomu najwyższego, europejskiego. Chociaż w chwili, gdy piszę te słowa, negocjacje nad unijnym budżetem i zasadami wdrażania funduszy europejskich wciąż trwają, już teraz mogę powiedzieć, że rola miast w unijnej polityce spójności na lata 2014-2020



zostanie znacząco wzmocniona. Na szczególną uwagę zasługuje kilka zaproponowanych przez Komisję Europejską rozwiązań, w tym możliwość powierzenia władzom miast zarządzania częścią zarezerwowanych specjalnie dla nich funduszy (min. 5 procent Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego).

Znaczna część dostępnych funduszy europejskich ma być dzielona z udziałem obywateli. Jednym z pomysłów Komisji – nad którym obecnie trwają intensywne prace – jest stworzenie narzędzia Community-led Local Development (CLLD), dzięki któremu więcej konkretnych projektów korzystających ze wsparcia byłoby wybieranych na najniższym, lokalnym poziomie, z udziałem lokalnych organizacji reprezentujących sektor NGO.

Na naszym polskim, krajowym poziomie wsparcie dla miast w rozwiązywaniu problemów ma zagwarantować m.in. Krajowa Polityka Miejska – pierwsza w historii naszego kraju spójna koncepcja działań ukierunkowanych tylko na miasta.

Pierwszy etap prac nad nią jest już zakończony. Po intensywnych konsultacjach Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przedstawiło „Założenia Krajowej Polityki Miejskiej”, czyli dokument, który będzie merytoryczną podstawą do stworzenia odpowiednich zapisów docelowej polityki.

Od początku prac nad „Załoženiami” zaangażowani w nie byli przedstawiciele administracji centralnej i samorządowej, przedstawiciele miast oraz środowisko naukowe. Uwagi do dokumentu zgłosiły również organizacje pozarządowe, związki samorządowe i ponadregionalne, a także przedsiębiorcy i obywatele. Wychodziliśmy z założenia, że takich dokumentów nie można pisać w gabinetach. Tylko współpraca wszystkich podmiotów przyniesie najlepsze dla miast – i ich przyszłości – rezultaty.

Krajowa Polityka Miejska (wszystkie działania, które będą się na nią składać) będzie realizowana wobec miast i obszarów zurbanizowanych rozumianych funkcjonalnie, a nie administracyjnie – a więc wobec miejskich obszarów funkcjonalnych, które mogą obejmować zarówno gminy miejskie, miejsko-wiejskie, jak i wiejskie. Krajowa Polityka Miejska będzie adresowana nie tylko do największych ośrodków (np. 18 głównych miast wojewódzkich), ale także do centrów subregionalnych i lokalnych.

Strategiczne cele opisane w Założeńiach Krajowej Polityki Miejskiej będą realizowane za pomocą różnych narzędzi: zmian prawnych, odpowiednich instrumentów planistycznych, ale także środków finansowych. Przykładowo, celem polityki miejskiej będzie zahamowanie niekontrolowanego rozprzestrzeniania się zabudowy na tereny podmiejskie, np. poprzez zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Krajowa Polityka Miejska ma również zagwarantować wprowadzenie przepisów regulujących ład przestrzenny oraz standardy urbanistyczne normujące takie kwestie, jak zapewnienie dostępu do usług publicznych (szkoły, przychodnie itp.), właściwy udział zieleni osiedlowej w ramach terenu inwestycji mieszkaniowej, zapewnienie dostępu do terenów zieleni i rekreacji, standardy zabudowy na terenach zagrożonych powodzią, relacje między intensywnością zabudowy a udziałem powierzchni zabudowanej i powierzchni zieleni itp. I znów warto podkreślić: ponieważ te zmiany dotyczą właśnie mieszkańców miast, z nimi są i będą konsultowane.

Krajowa Polityka Miejska będzie finansowana przede wszystkim ze środków krajowych podmiotów uczestniczących w jej realizacji i uzupełniana ze środków strukturalnych Unii Europejskiej oraz przez właściwe ukierunkowanie działań inwestycyjnych realizowanych ze środków budżetu państwa.

Krajowa Polityka Miejska – wdrażana przez ministra rozwoju regionalnego – będzie uzupełniać i wzmacniać to, co zapisaliśmy w innych strategicznych dokumentach dotyczących rozwoju naszego kraju: „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020” oraz „Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030”.

Naszym głównym celem jest wzmocnienie zdolności miast do kreowania wzrostu gospodarczego i tworzenia

miejsc pracy oraz poprawa jakości życia ich mieszkańców. Miasta mają być dobrym miejscem do życia, z którym mieszkańcy się identyfikują i w którym dobrowolnie chcą mieszkać. Wierzę, że działając razem, ten cel osiągniemy.

Konrad Niklewicz  
(podsekretarz stanu w Ministerstwie  
Rozwoju Regionalnego)

## SPIS TREŚCI

<b>Wstęp</b> .....	5
Michał Szczerba	
<b>Wstęp</b> .....	13
Przemysław Filar, Paweł Kubicki	
<b>Odkrywanie demokracji</b> .....	23
Marcin Gerwin	
<b>Miasta w postindustrialnej Europie i w kleszczach polskiej transformacji</b> .....	55
Andreas Billert	
<b>Zrównoważony transport</b> .....	113
Przemysław Filar	
<b>Zrównoważony rozwój miasta a kultura</b> .....	133
Bożena Gierat-Bieroń	
<b>Miasto a prawo</b> .....	159
Mateusz Kokoszkiewicz	
<b>Lepsze, zrównoważone miasto. Podsumowanie</b> .....	197
Przemysław Filar, Paweł Kubicki	
<b>Zakończenie. Strategia dla miast</b> .....	223
Konrad Niklewicz	

