

ADAM RADZIMSKI

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ROLA PLANOWANIA MIEJSKIEGO NA PRZYKŁADZIE BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO W POZNANIU

Abstract: The Role of Urban Planning on the Example of Residential Construction in Poznań. For more than 20 years, the spatial development of Polish cities has not been driven by central-planning mechanisms any more, but by market mechanisms. During this period the property market has grown very dynamically and many new shopping malls, office buildings and apartment blocks have changed the spatial structure of cities, especially the largest ones. It is a very important task of urban planning to co-ordinate those market-driven investments with the growth of the city as a whole. The aim of this paper is to analyze the role of urban planning in shaping the spatial structure of cities, and in particular its influence on the location of housing, under the conditions of the post-socialist transformation in Poland. The paper consists of the following parts: in the first part the role of urban planning is discussed from a theoretical point of view, and then the system of urban planning in Poland is introduced, followed by an empirical analysis of Poznań as the case study. Poznań is one of the largest cities in Poland with a very dynamic housing market, and also a city perceived as an example of good governance. However, the research results suggest that there is a strong discrepancy between development plans and strategies on the one hand and the actual spatial development processes on the other. Although the official model of spatial development is Poznań as a compact city, in reality its spatial development pattern can be characterized as urban sprawl. As a consequence, new residential projects are not sufficiently supplied with social and physical infrastructure. In the conclusion a proposal for a reform of the spatial planning system in Poland is presented.

Wprowadzenie

Rozwój przestrzenny polskich miast i gmin już od ponad 20 lat nie podlega mechanizmom centralnego planowania, lecz przede wszystkim mechanizmom rynkowym. W tym okresie bardzo dynamicznie rozwinął się rynek nieruchomości, szczególnie w największych miastach powstały liczne nowe biurowce, centra han-

dlowe oraz zespoły mieszkaniowe. Sterowanie tym rozwojem wymagało stworzenia nowego systemu planowania przestrzennego, którego rolą jest – inaczej niż w socjalizmie – aby rynek uzupełniać a nie zastępować. Celem opracowania jest analiza roli planowania przestrzennego w kształtowaniu struktury przestrzennej miasta, a w szczególności jego wpływu na lokalizację inwestycji mieszkaniowych, w warunkach transformacji postsocjalistycznej w Polsce. Opracowanie opiera się na pracy doktorskiej obronionej w 2009 r. na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, rozpoczyna się od omówienia roli planowania miejskiego z punktu widzenia teorii oraz krótkiej charakterystyki systemu planowania przestrzennego w Polsce. Po niej następuje część empiryczna, a w końcowej przedstawiono wnioski i postulaty odnośnie do reformy systemu planowania przestrzennego.

Studium przypadku, czyli miasto Poznań, zalicza się obok Warszawy, Krakowa, Wrocławia i Trójmiasta do grupy największych, demograficznie najmłodszych i gospodarczo najsilniejszych miast w Polsce. Z wyżej wymienionych względów sytuacja na rynku nieruchomości w tych miastach jest bardzo napięta. Aktywność budowlana wyraźnie zwiększyła się w ostatnich latach, co wiąże się przede wszystkim z ożywioną działalnością prywatnych firm budujących nieruchomości na sprzedaż lub wynajem, czyli deweloperów. Ponieważ firmy deweloperskie są przedsiębiorstwami nastawionymi na zysk, podczas realizacji swoich inwestycji rzadko respektują szerszy kontekst urbanistyczny. Dlatego też szczególnie istotnym zadaniem planowania przestrzennego jest koordynacja inwestycji deweloperskich z rozwojem przestrzennym miasta jako całości. Warto w tym miejscu podkreślić, że miasto Poznań w różnego rodzaju rankingach jakości życia i sprawności zarządzania zajmowało z reguły wysoką, niejednokrotnie pierwszą pozycję w gronie polskich samorządów. Z tego m.in. względu Poznań stawiany jest za wzór do naśladowania dla innych miast. Zatem analiza systemu planowania przestrzennego, które jest bez wątpienia jednym z najistotniejszych zadań samorządów lokalnych, może w tym przypadku dostarczyć bardzo interesujących wniosków.

1. Rola planowania miejskiego

Miasta są złożonymi systemami, które posiadają zdolność samoorganizacji na skutek indywidualnego i kolektywnego działania licznych podmiotów. Mimo to miasta były zawsze planowane, i to z bardzo różnych względów: nie tylko estetycznych, lecz także politycznych i ekonomicznych. Rola planowania miejskiego ulegała w toku dziejów różnorodnym przemianom. Od okresu antycznego do oświecenia przestrzena organizacja miast służyła przede wszystkim wyrażeniu woli władcy oraz politycznej organizacji społeczeństwa (*vide* grecka agora, rzymskie forum itd.). Punktem przełomowym w dziejach miast była rewolucja industrialna, kiedy to w reakcji na przeludnienie dzielnic robotniczych zrodził się nurt urbanistyki utopijnej, zmierza-

jącej do radykalnej przebudowy nie tylko miasta, ale także całego społeczeństwa. Przykładami utopii urbanistycznych są: miasta ogrody Ebeneзера Howarda, *broadacre city* Franka Lloyda Wrighta oraz *la ville radieuse* Le Corbusiera (Fishman 2009). Elementem łączącym wszystkie te koncepcje, które w bardzo dużym stopniu wpłynęły na rozwój miast w XX w., jest odrzucenie tradycyjnej formy miasta. Poza tym są to jednak bardzo różne idee, co widoczne jest szczególnie w zestawieniu koncepcji *broadacre city* oraz *la ville radieuse*. Zgodnie z koncepcją Le Corbusiera miasta powinny być planowane według ścisłych zasad geometrycznych. *La ville radieuse*, ze swoimi ogromnymi domami wielorodzinnymi (typu „jednostki marsylskiej”) oraz szerokimi arteriami komunikacyjnymi stanowi pierwowzór dobrze znanego z czasów PRL wielkiego osiedla mieszkaniowego (tzw. blokowiska). Tego typu organizacja przestrzeni przez swą „nieludzką” skalę jest wyrazem silnej władzy państwowej, której społeczeństwo jest poddane. Z tego względu idee Le Corbusiera i zainspirowana nimi urbanistyka modernistyczna, w mniej lub bardziej zmienionej formie, były bardzo popularne w krajach socjalistycznych.

W przeciwieństwie do tego amerykański architekt Frank Lloyd Wright w swojej wizji *broadacre city* położył akcent nie na odgórnie narzucone regulacje, lecz na indywidualną wolność kształtowania przestrzeni. Jego propozycja to minimalistyczne planowanie przestrzenne, które pozostawia ludziom dużo swobody (świadczy o tym chociażby tytuł jednej z jego książek: *When democracy builds*). Zdaniem Wrighta miasto jako struktura stanowi ograniczenie, określał on miasto mianem „reliktu z wczesnej fazy rozwoju rodzaju ludzkiego” oraz stwierdzał: „Wierzę, że miasto jakie obecnie znamy, musi umrzeć” (Brooks Pfeiffer 2006, s. 87). W związku z tym Wright akcentował potrzebę decentralizacji i prywatnej własności nieruchomości, ponieważ jego zdaniem to nie państwo, lecz sami ludzie powinni kształtować przestrzeń według własnych potrzeb. Jego wizja to pierwowzór suburbiów, czyli „rozlanych” miast (*urban sprawl*), które w okresie powojennym wyrosły w zachodnich państwach dobrobytu, jak przysłowiowe „grzyby po deszczu”.

Zestawienie ze sobą tych dwóch odmiennych koncepcji (*broadacre city* oraz *la ville radieuse*) uwypukla kwestię o zasadniczym znaczeniu: jak dalece ingerować może planowanie przestrzenne? Radykalne idee Le Corbusiera i innych modernistycznych architektów z początku przyjmowano w krajach zachodnich entuzjastycznie, później jednak poddawano je coraz ostrzejszej krytyce, ponieważ wielkie osiedla mieszkaniowe często zamieniały się w obszary koncentracji ubóstwa i problemów społecznych, a nawet slumsy (wiele osiedli zostało dużym nakładem środków przebudowanych, np. słynne osiedle Bijlmermeer w Amsterdamie; mimo to jednak uchodzą nadal za obszary problemowe). W Stanach Zjednoczonych odwrót od urbanistyki modernistycznej znalazł jeszcze bardziej radykalny wyraz: w 1972 r., zaledwie kilka lat po oddaniu do użytku, nieliczni pozostali mieszkańcy wielkopłytkowego osiedla Pruitt-Igoe w St. Louis zostali przeniesieni w inne miejsca, a samo osiedle zostało spektakularnie wysadzone w powietrze. Całe wydarzenie, które zarejestrowały ka-

mery, zostało uznane za symboliczną „śmierć” modernizmu w urbanistyce. Jednak nie dotyczyło to krajów socjalistycznych, gdzie zgodnie z obowiązującą ideologią wielkie osiedla jeszcze przez lata budowano masowo jako „socjalistyczną architekturę” dla „socjalistycznego społeczeństwa”. W rezultacie w wielu miastach, także polskich, tego typu zabudowa stanowi do dziś nawet przeszło połowę zasobów mieszkaniowych. Przyszłość osiedli wielkopłytowych w krajach postsocjalistycznych jest trudna do przewidzenia: podczas gdy na obszarze byłej NRD nastąpił masowy odpływ mieszkańców, w Polsce osiedla wydają się być przynajmniej w perspektywie najbliższych lat stabilne (w dużej mierze wynika to z wciąż bardzo ograniczonej ogólnej oferty mieszkań). Co więcej, po 1990 r. na osiedlach wciąż powstawały nowe bloki. Jednak „dogmaty” modernizmu raczej należą już do przeszłości urbanistyki.

Czy wobec tego *urban sprawl* może stanowić alternatywę? Suburbia stały się bardzo rozpowszechnioną formą osadnictwa, którą można spotkać właściwie na całym świecie, nie tylko w krajach wysoko rozwiniętych. Część autorów stoi na stanowisku, że od *urban sprawl* nie ma już odwrotu (Kotkin 2009), inni natomiast argumentują, że suburbia zniszczyły tradycyjne miasto (Kunstler 1993; w istocie była to idea, ku jakiej skłaniał się Wright). Fishman postrzega suburbia jako „burżuazyjne utopie”, jego zdaniem rozszerzające się w okresie powojennym warstwy średnie społeczeństw zachodnich, ogólnie uważane za skłonne do raczej racjonalnych zachowań, uległy wyidealizowanej wizji sielskiego życia z dala od miejskiego zgiełku, a jednocześnie na tyle blisko miasta, aby móc codziennie dojeżdżać do pracy (Fishman 1989). Z biegiem czasu okazało się jednak, że wizja *broadacre city* Wrighta była fałszywa, gdyż ludzie dostrzegają coraz więcej wad przedmieść (np. zależność od samochodu, brak innych możliwości przemieszczania się) i jednocześnie coraz więcej zalet tradycyjnych miast (np. różnorodność, krótkie odległości). Z planistycznego punktu widzenia jest to bez wątpienia argument przeciwko zbyt daleko idącej deregulacji.

Zatem era urbanistycznych utopii zdaje się przemijać (choć zapewne nadal myślenie utopijne odgrywać będzie pewną rolę w planowaniu), a od nowych koncepcji planistycznych oczekuje się, że będą mniej nasycone ideologią a bardziej pragmatyzmem. Takie koncepcje zmierzają raczej do tego, aby reinterpretować tradycyjną formę miasta, zamiast rozwijać formy nowe. Istotną cechą tradycyjnego miasta jest jego zwartość. Współczesne miasta nie są już otoczone murami, lecz tradycyjna forma miasta została dziś – po wielu latach fascynacji miastami ogrodami, modernizmem i suburbiami – odkryta na nowo. Przemawia za tym wiele względów, ale jeden z nich ma zasadnicze znaczenie: skupienie zabudowy na relatywnie niewielkim obszarze pozwala ograniczać koszty transportu oraz kongestię komunikacyjną, która stała się ogromnym problemem w wielu miastach zachodnich. Symbolicznym punktem przełomowym był projekt planu strategicznego Amsterdamu z 1982 r., w którym po raz pierwszy użyto określenia *miasto zwarte* (ang. *compact city*), które w krótkim czasie weszło do podstawowego słownika planistów w krajach Europy Zachodniej. *Miasto zwarte* (nazywane także *miastem krótkich odległości*) jest odpowiedzią na proces decentralizacji, który

w swoim czasie stał się niemal dogmatem planowania przestrzennego. Współcześnie postrzegany jest on raczej jako zagrożenie, przykładowo w dokumencie Komisji Europejskiej *Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego* stwierdza się, że: „aby lepiej kontrolować proces przestrzennej ekspansji miast, państwa członkowskie oraz władze lokalne i regionalne powinny kierować się koncepcją miasta zwartego (miasta krótkich odległości)“ (Komisja Europejska 1999, s. 23). Przykładem kreatywnej reinterpretacji tradycyjnego miasta jest opracowana przez Duany’ego i Plater-Zyberk koncepcja *traditional neighbourhood development* (TND). Jak stwierdzają autorzy: “Poprzez nawiązanie do przeszłości, kilka niedawnych projektów pokazało, że architekci mogą stworzyć nowe miejsca, które wywierają równie duże wrażenie jak miasta, które ich zainspirowały (Duany *et al.* 2009). Można zatem powiedzieć, że planowanie miejskie zakończyło w XX w. koło: od miasta tradycyjnego do utopii urbanistycznych i z powrotem. Wnioski, które wynikają z tej lekcji historycznej, pozwalają w przybliżeniu określić pewien maksymalny i minimalny zakres ingerencji, w jakim planowanie przestrzenne właściwie odgrywa swoją rolę.

Dyskusja o roli planowania przestrzennego wymaga bez wątpienia odwołania się do perspektywy ekonomicznej. Liberalny nurt ekonomii, który odwołuje się do klasyków, takich jak Adam Smith czy John Stuart Mill, jest ogólnie krytycznie nastawiony do wszelkich form planowania i innych państwowych ingerencji na rynku. Liberalni ekonomiści argumentują, że równowaga rynkowa może być osiągnięta dzięki działalności tylko samych podmiotów rynkowych (przedsiębiorstw i gospodarstw domowych), bez żadnej odgórnej regulacji państwowej, co potwierdzają odpowiednie teoretyczne modele. Jednak realne rynki zasadniczo różnią się od rynków modelowych, opartych na wyidealizowanych założeniach, przez co w rzeczywistości dość często dochodzi do sytuacji, w której „czysto” rynkowe rozwiązanie zawodzi. Sytuacje te są dobrze opisane w literaturze i obejmują głównie takie kwestie, jak problem dóbr publicznych, koszty i korzyści zewnętrzne (efekty zewnętrzne), „dylemat więźnia” (problem braku informacji) oraz kwestia dystrybucji (Klosterman 2009). Gospodarka przestrzenna jest dziedziną, w której ww. problemy występują nadzwyczaj często. Przykładem tego jest kwestia infrastruktury miejskiej, która jest dobrem publicznym, a więc takim, które jest konsumowane przez ogół mieszkańców, wobec czego jego efektywna dystrybucja w praktyce najczęściej wymaga odgórnych regulacji. Tego typu pragmatyczne względy przemawiają za tym, że planowanie przestrzenne w umiarkowanej wersji jest uznawane za pożądane uzupełnienie mechanizmów rynkowych. Potrzebę tę, mimo ogólnie silnej tendencji do liberalizacji, dostrzega się także w Polsce. Zdaniem Markowskiego „należy [...] przywrócić planowaniu przestrzennemu właściwą rangę przystającą do specyfiki gospodarki rynkowej” (Markowski 2008, s. 235). W takim pragmatyczno-ekonomicznym ujęciu planowania w centrum nie stoi żaden „centralny planista”, lecz proces, w którym zaangażowanych jest wielu aktorów. „Orientacja rynkowa” i „partycypacja społeczna” stały się nowymi terminami w planistycznym słowniku. Także rola samego planu zagospoda-

rowania została zdefiniowana na nowo: plan nie jest już środkiem realizacji utopijnej reformy społecznej, lecz narzędziem do ustalenia reguł rynkowej „gry o przestrzeń”, co zwięźle wyraził amerykański urbanista Neuman: „[...] *lines on maps decide 'who gets what, when, and how'*” (Neuman 2009, s. 198). Współczesną rolę planowania przestrzennego można więc zdefiniować następująco: jest to planowanie umiarkowanie liberalne i zorientowane na rynek, które respektuje tradycyjną formę miasta i nawiązuje do niej. Można założyć, że celem transformacji systemu planistycznego w Polsce w ostatnich 20 latach było stworzenie właśnie takiego modelu planowania. Kwestia, czy transformacja ta była udana, została poruszona w kolejnym rozdziale.

2. System planowania przestrzennego w Polsce

Przez niemal pół wieku (1945-1989) planowanie przestrzenne w Polsce znajdowało się pod wpływem ideologii socjalistycznej. Naczelną zasadą ustroju socjalistycznego było centralne planowanie, które w założeniach miało zastąpić mechanizmy wolnego rynku. Ponieważ polityka rozwoju miast nie kierowała się regułami rynkowymi, lecz ideologicznymi założeniami, nie była postrzegana jako narzędzie służące dobru ogółu, lecz jako środek przymusu państwowego (ściśle rzecz biorąc, partia rządząca posługiwała się ideologią socjalistyczną dla realizacji własnych interesów). W tej sytuacji społeczna akceptacja decyzji planistycznych (która była raczej niska) odgrywała marginalną rolę.

Po 1989 r. ogólny kontekst społeczno-polityczny uległ zmianie. Obywatele odczuli, że mają większą swobodę działania, a wszelkie planowanie (nie tylko centralne) niemal odruchowo wywoływało, a w wielu przypadkach wywołuje do dziś skojarzenia z minionym ustrojem. Można zauważyć nawet pewną tendencję, aby unikać nawet samego określenia „planowanie”. Wyrazem tego jest chociażby pierwsza uchwalona w III RP ustawa regulująca kwestie przestrzenne, w której słowo *planowanie* zastąpiono słowem *zagospodarowanie* (*Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.*). O kulisach pracy nad tą *Ustawą* nieco szerzej pisze Jędraszko (2008, s. 38). Dopiero w kolejnej, uchwalonej w 2003 r. i obowiązującej do dziś *Ustawie*, dodano w tytule słowo *planowanie* (*Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*). Perspektywa postsocjalistyczna bardzo silnie wpłynęła na procesy planistyczne w Polsce po 1989 r. Podczas gdy w socjalizmie interes państwa (*de facto* rządzącej partii) miał zawsze priorytet ponad interesami jednostek, po zmianie ustroju relacja ta miała zostać odwrócona. Szansę tę wykorzystała przede wszystkim szybko tworząca się nowa klasa kapitalistów. Nowo powstałe lobby deweloperskie wysunęło postulaty daleko idącej deregulacji systemu planowania, tak aby w zasadzie każda zabudowa na terenach typu *greenfield* była dopuszczona bez respektowania kontekstu urbanistycznego. Podobne postulaty podnosi także lobby właścicieli działek, którzy chcą sprzedawać tereny rolne jako budowlane. Zagrożenie, że zbyt

pochopnie przeprowadzona deregulacja systemu planistycznego może doprowadzić do niekontrolowanego rozlewania się zabudowy, było wprowadzie podnoszone przez niektórych ekspertów, jednak głosy te nie zdołały skutecznie przeciwstawić się lobby deweloperskiemu (*vide* głośna w swoim czasie sprawa tzw. odrolnienia, czyli zmiany *Ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w 2008 r.*).

Patrząc jednak ze strony „szarych obywateli” i firm, które nie potrafią się odnaleźć w gąszczu przepisów i procedur, sfera planowania przestrzennego jawi się jako dziedzina niezmiernie zawiła i zbiurokratyzowana. Trudno się temu dziwić, gdyż istotnie polskie prawodawstwo regulujące kwestie gospodarki przestrzennej jest bardzo rozbudowane: obejmuje nie tylko *Ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, lecz także prawo budowlane i wiele innych ustaw i rozporządzeń o mniejszym lub większym znaczeniu. Ponadto, dokumenty planistyczne (studia uwarunkowań, plany miejscowe) napisane są często zawiłym żargonem i pełne mało intuicyjnych symboli, a nierzadko zdarzają się tam także błędy. Cały system planistyczny jest przy tym dla państwa (samorządów) bardzo kosztowny, różnego rodzaju wydziały, biura i pracownie planowania w dużych miastach zatrudniają kilkudziesięciu urzędników. „Przeciętny” petent ubiegający się o pozwolenie na budowę swojego domu ma więc prawo czuć się zdeprymowany w konfrontacji z tym systemem, a nawet postrzegać go jako zbędną biurokratyczną machinę. Natomiast duże firmy, zatrudniające pracowników, których zadaniem jest wyłącznie obsługa procedur planistycznych oraz korzystające z pomocy prawnej, potrafią się bez wątpienia lepiej w tym systemie odnaleźć, a także przeforsować rozwiązania dla siebie korzystne (jest to dość wyraźna asymetria, bez wątpienia niepożądana). Polski system planistyczny, przy całym swym skomplikowaniu, ma bowiem „drogi na skróty”, o czym szerzej w poniższym rozdziale.

2.1. Prawo planistyczne

Z formalno-prawnego punktu widzenia miasta i gminy w Polsce dysponują tzw. władztwem planistycznym. Oznacza to, że z wyjątkiem niektórych inwestycji o znaczeniu ponadlokalnym, np. autostrad, lokalizacja może być ustalona tylko przez radę miasta (gminy) lub stosowny wydział urzędu, działający z upoważnienia prezydenta miasta (burmistrza, wójta). System planowania przestrzennego opiera się na dwóch zasadniczych dokumentach: *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* oraz *miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*. *Studium*, do którego uchwalenia wszystkie miasta i gminy są zobowiązane, obejmuje cały obszar danej jednostki, ale nie jest prawnie wiążące dla ogółu obywateli (nie jest aktem prawa miejscowego, lecz tzw. aktem kierownictwa wewnętrznego, który wiąże tylko organa administracji przy sporządzaniu planów miejscowych). Plany miejscowe, które muszą być zgodne ze *studium* (ściśle rzecz biorąc, po nowelizacji *Ustawy w 2010 r.* plany powinny jedynie „nie naruszać postanowień” *studium*, art. 20 ust. 1), uchwalane są (z nielicznymi wyjątkami) fakultatywnie, stosownie do potrzeb

dla wybranych fragmentów miasta lub gminy. Są aktami prawa miejscowego, które nadają lub odbierają prawo zabudowy terenu oraz określają zasady, na jakich prawo to może być realizowane. Zarówno *studium*, jak i *plany miejscowe* uchwalane są przez radę gminy po przeprowadzeniu konsultacji fachowych oraz społecznych. Taka dwustopniowa procedura planistyczna odpowiada w zasadzie przyjętemu w wielu krajach Europy Zachodniej, takich jak Niemcy, Szwajcaria czy Holandia modelowi *dwóch filarów planowania*, obejmującemu plan ogólny i plan szczegółowy (por. Apel *et al.* 1997; Izdebski *et al.* 2007).

Jednak w polskim systemie planistycznym istnieje procedura alternatywna, która znajduje zastosowanie w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Chodzi o decyzję o warunkach zabudowy (pomijamy tutaj decyzję o lokalizacji celu publicznego, która znajduje zastosowanie w szczególnych przypadkach). Decyzja taka może być wydana po spełnieniu następujących kryteriów (art. 61 *Ustawy*): po pierwsze, co najmniej jedna działka sąsiednia jest zabudowana w podobny sposób (dosłownie: „w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy“, jest to tzw. zasada dobrego sąsiedztwa), po drugie, teren jest dostępny z drogi publicznej, po trzecie, teren posiada uzbrojenie lub jest ono projektowane i po czwarte, nie jest wymagana zgoda na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze lub nieleśne (w związku z tzw. odrolnieniem tereny rolne wszystkich klas w miastach oraz niższych klas poza miastami nie wymagają takiej zgody, przez co kryterium to bardzo straciło na znaczeniu).

Kwestią kluczową jest to, że pierwsze kryterium (*zasada dobrego sąsiedztwa*) zostało sformułowane tak nieprecyzyjnie, że otwiera bardzo szerokie możliwości interpretacyjne. Wbrew pozorom nie jest wcale jasne, co oznacza pojęcie *działka sąsiednia*, ani w jaki sposób mają być określone wymagania odnośnie do nowej zabudowy. W praktyce prowadzi to do tak kuriozalnych sytuacji, że wydawana jest zgoda na budowę wielopiętrowego budynku w rejonie, w którym dominuje zabudowa niska, tylko dlatego, że za *działkę sąsiednią* uznano, rzecz jasna na wniosek inwestora akurat tę, na której stoi jedyny w okolicy wysoki budynek. Co więcej, decyzje o warunkach zabudowy nie muszą być zgodne ze *studium*, a więc dokumentem o znaczeniu strategicznym, który w założeniach ma wyznaczać podstawy polityki przestrzennej miasta. Może więc zdarzyć się sytuacja, że decyzja o warunkach zabudowy, która stanowi podstawę do uzyskania pozwolenia na budowę, zostanie wydana nawet wtedy, gdy *studium explicite* zakazuje zabudowy w danym miejscu. Decyzje o warunkach zabudowy wydawane są przez odpowiednie wydziały w urzędach z upoważnienia prezydenta miasta (burmistrza, wójta) i co ważne, inaczej niż w przypadku planów zagospodarowania, nie przeprowadza się publicznych konsultacji społecznych.

Nasuwa się pytanie, dlaczego do polskiego systemu prawnego wprowadzono tego rodzaju procedurę? Na pierwszy rzut oka można to uznać za przejaw liberalizacji, wyjścia naprzeciw potrzebom inwestorów, tak aby w wyjątkowych sytuacjach mogli zrealizować swoje zamierzenia także w przypadku braku planów. W rzeczy-

wistości jednak uzyskanie takiej decyzji jest czo- i kosztochłonne (na jej wydanie trzeba czekać kilka miesięcy, ponadto trzeba ponieść koszty związane z opracowaniem projektu, uzyskaniem tzw. warunków przyłączenia od dostawców mediów itp.), co czyni tę drogę raczej uciążliwą dla inwestorów (choć, jak już wspomniano, w przypadku decyzji o warunkach zabudowy inwestor ma potencjalnie większą swobodę kształtowania zabudowy według własnych oczekiwań, niż w przypadku planów zagospodarowania). O ile jednak dla inwestorów procedura ta jest co najwyżej uciążliwa, o tyle dla miast i gmin może nieść bardzo niepożądane skutki. Gdyby decyzje o warunkach zabudowy były faktycznie stosowane tylko w wyjątkowych, uzasadnionych przypadkach, czyli w zasadzie wyłącznie do uzupełniania istniejącej struktury zabudowy, a nie do tworzenia nowych struktur, a ponadto gdyby mogły być wydane tylko po stwierdzeniu zgodności ze *studium* (które jest strategicznym dokumentem planistycznym, określającym całościowo kierunki rozwoju przestrzennego) oraz po spełnieniu dodatkowych, określonych przez gminę kryteriów urbanistyczno-architektonicznych, wówczas funkcjonowanie tego instrumentu byłoby uzasadnione. Trzeba nadmienić, że podobna procedura znana jest w Niemczech, jednak stosowana jest tam tylko w wyjątkowych przypadkach. Natomiast w obecnej sytuacji w Polsce instrument ten wykorzystywany jest przez deweloperów jako luka w prawie, która pozwala przeforsować projekty wobec braku planów, a nawet wbrew *studium*. Jednak same gminy także zdają się unikać uchwalania planów, które rodzą określone zobowiązania po ich stronie (jakkolwiek gminy pozbawiają się w ten sposób możliwości pobierania renty planistycznej od wzrostu wartości nieruchomości, co można by traktować jako niegospodarność). Jednak mimo że decyzje o warunkach zabudowy w sensie czysto formalnym mogą (choć nie w zupełności) zastępować plany zagospodarowania, w tym sensie że pozwalają uzyskać pozwolenie na budowę, to z pewnością nie zastąpią one strategiczno-koordynującej funkcji, jaką spełniają plany. Tylko za pomocą planów zagospodarowania miasto lub gmina może ustalić pewne strefy, w których powinna koncentrować się zabudowa, oraz inne, wyłączone z zabudowy, a przez to realizować określoną koncepcję rozwoju przestrzennego (np. koncepcję miasta zwartej). Natomiast opierając się na decyzjach o warunkach zabudowy, wydawanych na wniosek inwestora prawie bez ograniczeń, rozwój przestrzenny będzie zmierzał raczej w kierunku niekontrolowanego rozlewania się, czyli *urban sprawl*.

2.2. Planowanie a rynek

Liberalne podejście do planowania otwiera szerokie możliwości działania podmiotom prywatnym. Natomiast w skrajnym, neoliberalnym podejściu dąży się do tego, aby działanie rynku całkowicie wyparło planowanie. Mimo że od upadku socjalizmu minęło już 20 lat, a planowanie przestrzenne z powodzeniem funkcjonuje w krajach o znacznie większym doświadczeniu w gospodarce rynkowej niż Polska, w naszym kraju wciąż często postrzega się planowanie jako barierę dla aktywności prywatnej,

w tym działalności gospodarczej. Jak zauważa Billert (2004, s. 49). „przestrzeń miejską traktuje się w Polsce jako pole rozwijania i działania wolnych, prywatnych aktywności, które podlegają wyłącznie mechanizmom wolnego rynku”. Jędraszko podziela ten pogląd i argumentuje, że system planowania przestrzennego w Polsce nie jest już wprawdzie socjalistyczny, ale bynajmniej nie jest jeszcze zachodnio-europejski (Jędraszko 2008). Jego zdaniem system planistyczny w obecnej formie skrajnie uprzywilejowuje prywatnych właścicieli nieruchomości, na podstawie fałszywych założeń, że prawo własności oznacza zarazem prawo do zagospodarowania terenu. Z tego względu przestrzenny rozwój polskich miast zależy bardziej od interesów prywatnych właścicieli, niż od uchwalonych planów. Również Koch (2010) w swojej analizie procesów rozwojowych w okresie postsocjalistycznym w Warszawie dochodzi do wniosku, że „praktyki nieformalne” mają dużo większy wpływ na przestrzenny rozwój miasta niż formalne plany. Przez „praktyki nieformalne” należy rozumieć różne działania podejmowane przez podmioty publiczne i prywatne poza ramami wyznaczonymi przez procedury planistyczne (np. nieformalne negocjacje między deweloperami a przedstawicielami władz miasta). Kierunek rozwoju przestrzennego, który jest wynikiem tego typu nieformalnych praktyk, może znacznie odbiegać od kierunku nakreślonego w oficjalnych dokumentach. Taka sytuacja jest charakterystyczna nie tylko dla Warszawy, bowiem jak wskazuje raport Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, zaledwie jedna piąta powierzchni miast na prawach powiatu pokryta jest miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (*Polska przestrzeń...* 2007, s. 157), co biorąc pod uwagę potrzeby inwestycyjne, jakie w tych miastach występują, jest odsetkiem niewielkim. Skutki takiego stanu rzeczy zostały omówione szerzej w kolejnym rozdziale na przykładzie Poznania.

3. Budownictwo mieszkaniowe a planowanie przestrzenne w Poznaniu

Rozdział dotyczy kwestii, jaką rolę odgrywa planowanie przestrzenne w rozwoju nowych terenów mieszkaniowych w Poznaniu. Ten empiryczny przykład służy ukazaniu relacji między oficjalnymi dokumentami, planami i deklaracjami a faktycznymi kierunkami rozwoju przestrzennego. Chodzi w szczególności o odpowiedź na pytanie, czy miasto realizuje określoną koncepcję rozwoju przestrzennego, oraz w jakim stopniu spontaniczne powstawanie nowych zespołów mieszkaniowych jest koordynowane przez samorząd miejski.

Nominalnie najważniejszym dokumentem planistycznym w Poznaniu jest uchwalone w 2008 r. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*. W dokumencie tym określono tzw. misję, która oprócz kilku ogólnych deklaracji (np. wzmocnienie funkcji metropolitarnych, poprawa jakości życia) zawiera także stwierdzenie, że tereny otwarte powinny być chronione przed zabudową.

Sugeruje to, że rozwój przestrzenny Poznania nie powinien mieć cech procesu *urban sprawl*, lecz raczej nawiązywać do koncepcji miasta zwartego, co zresztą prezydent Poznania *explicito* potwierdził wpisem na swoim blogu w kwietniu 2010 r. To stwierdzenie jest dlatego godne uwagi, że – jak pokazane zostanie w dalszej części – zarówno treść *Studium*, jak i praktyka planistyczna przeczą temu założeniu.

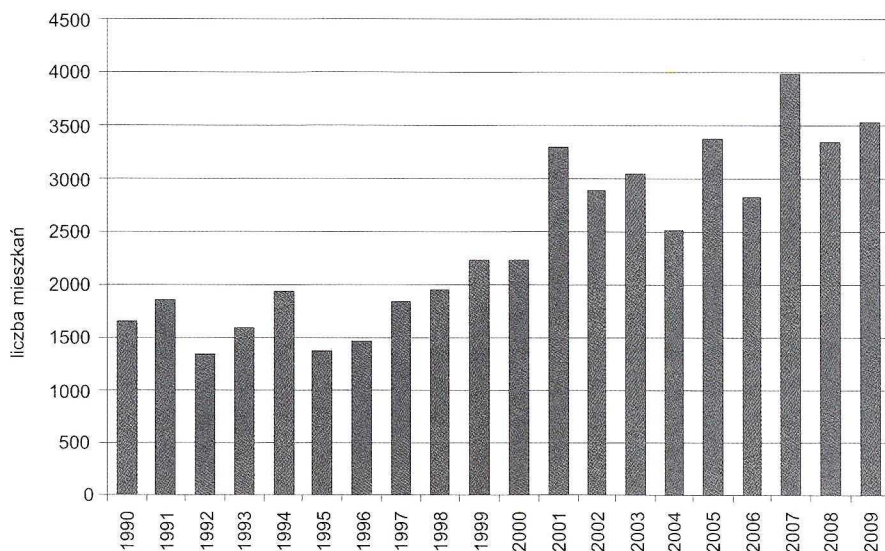
Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego pokrywają w Poznaniu ok. 20% powierzchni miasta, co jest udziałem dość typowym (por. *Polska przestrzeń...* 2007). Za opracowywanie planów odpowiada specjalnie w tym celu powołany podmiot – Miejska Pracownia Urbanistyczna (MPU), która według informacji podanych na stronie internetowej zatrudnia ponad 70 pracowników, w tym 26 urbanistów z uprawnieniami. W budżecie miasta na 2010 r. na działalność MPU przewidziano 6,9 mln zł. Natomiast decyzje o warunkach zabudowy wydawane są, z upoważnienia prezydenta, przez Wydział Urbanistyki i Architektury Urzędu Miasta Poznania, który odpowiada także za wydawanie pozwoleń na budowę (ze względu na status Poznania jako miasta na prawach powiatu). Przytoczone powyżej dane wskazują, że planowanie przestrzenne jest dziedziną o formalnie dużym znaczeniu w poznańskiej administracji. Planowanie przestrzenne jest w Poznaniu zadaniem szczególnie ważnym ze względu na dynamikę procesów rozwojowych, które prowadzą do zmian w przestrzennej strukturze miasta. Największy udział w tych zmianach ma bez wątpienia budownictwo mieszkaniowe.

3.1. Rynek mieszkaniowy

Ze względu na napiętą sytuację na rynku mieszkaniowym w Poznaniu występuje bardzo duży popyt na tereny budowlane. Poznań to pod względem liczby mieszkańców piąte miasto w Polsce, jednak pod względem produktu krajowego brutto na mieszkańca (PKB *per capita*) zajmuje drugie miejsce w kraju za Warszawą. Poza tym jest to ważny ośrodek akademicki z przeszło 100 000 studentów, wielu młodych ludzi przyjeżdża do Poznania w poszukiwaniu wykształcenia i pracy. Z tego względu popyt na mieszkania zdecydowanie przewyższa podaż, mimo że aktywność budowlana – 3500 mieszkań oddanych do użytku w 2009 r. i w sumie 48 000 w latach 1990-2009 (por. ryc. 1) – jest relatywnie wysoka w porównaniu z podobnej wielkości miastami na zachodzie Europy (jest ona jednak znacznie niższa niż w latach 70., gdy budowano najwięcej mieszkań). Problem mieszkaniowy, którego korzenie sięgają jeszcze czasów socjalistycznych, niestety nie został do dziś rozwiązany. Sytuację pogarsza dodatkowo to, że stare, przedwojenne zasoby mieszkaniowe przez dziesięciolecia nie były remontowane i znajdują się dziś w katastrofalnym stanie technicznym. Niestety, z różnych względów natury prawnej, finansowej i społecznej zakres działań rewitalizacyjnych w Poznaniu, jak i w większości polskich miast jest bardzo skromny, by nie powiedzieć – symboliczny (por. Tölle 2007). W tej sytuacji nie może dziwić, że następuje masowy odpływ mieszkańców ze Śródmieścia: według danych Urzędu Mia-

sta w latach 2000-2005 liczba mieszkańców śródmieścia zmniejszyła się o 20 000, w niektórych dzielnicach nastąpił spadek nawet o 20-40% (*Miasto Poznań* 2006, s. 123). Z kolei mieszkania w blokach mają wprawdzie lepszy standard techniczny, jednak jak na współczesne potrzeby mieszkaniowe są zbyt małe i mało funkcjonalne.

Tak jak można oczekiwać, w związku z napiętą sytuacją na rynku mieszkaniowym ceny mieszkań są bardzo wysokie: metr kwadratowy nowego mieszkania kosztuje dwukrotność przeciętnego wynagrodzenia (na zachodzie Europy relacja ta jest w przybliżeniu odwrotna). Z tego m.in. względu wielu poznaniaków wyprowadza się na przedmieścia, gdzie od lat 90. intensywnie rozwija się proces suburbanizacji (por. Beim, Tölle 2008; Beim 2009). Są to głównie przedstawiciele klasy średniej, ale także coraz więcej młodych ludzi, których nie stać na mieszkanie w mieście. Według danych GUS liczba mieszkańców Poznania zmniejszyła się w latach 1990-2009 o 36 000, czego główną przyczyną był właśnie proces suburbanizacji. Jak nietrudno z tego wywnioskować, w Poznaniu potrzebna jest polityka mieszkaniowa, która ograniczyłaby odpływ mieszkańców. Polityka mieszkaniowa Poznania ma charakter liberalny i zorientowany na rynek. Oznacza to, że miasto finansuje budowę mieszkań w bardzo ograniczonym zakresie. W latach 1990-2009 wybudowano tylko 700 mieszkań komunalnych, a 2500 zbudowały finansowane przez miasto towarzystwa budownictwa społecznego (TBS). Natomiast popyt na tanie mieszkanie jest znacznie większy. Polityka mieszkaniowa Poznania koncentruje się na sterowaniu podażą terenów budowlanych dla inwestorów prywatnych. Sposób, w jaki proces ten przebiega, został bardziej szczegółowo omówiony w poniższym rozdziale.



Ryc. 1. Mieszkania oddane do użytku w Poznaniu w latach 1990-2009

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

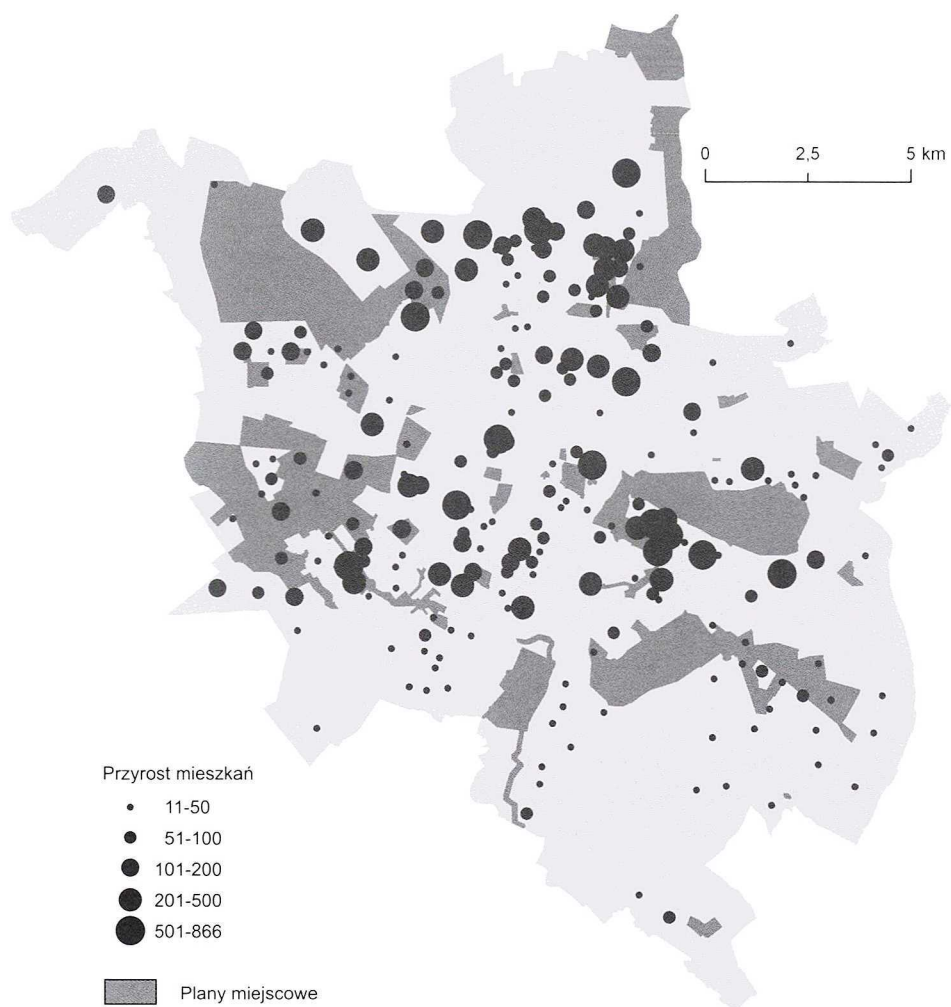
3.2. Budownictwo mieszkaniowe – rozwój nie sterowany?

Jak już wcześniej stwierdzono, władze Poznania zdają się być świadome zagrożenia, jakim jest niekontrolowane rozlewanie się miasta, dlatego zamierzają chronić tereny otwarte przed zabudową (zasadę tę zapisano w „misji” *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*), a przez to realizować koncepcję miasta zwartej. Przekładając te postulaty na praktykę planistyczną, oznaczałoby to, że miasto wyznacza kilka stref, w których może rozwijać się budownictwo. Powinny być to strefy położone możliwie blisko centrum, obejmujące m.in. tereny typu *brownfields* (poprzemysłowe itp.). Wyznaczając strefy miasto zobowiązuje się jednocześnie do zapewnienia mieszkańcom odpowiedniej infrastruktury (nie tylko dróg i kanalizacji, ale także szkół, przedszkoli, placów zabaw, transportu publicznego oraz dróg rowerowych). Ponadto, powinny zostać stworzone warunki do rozwoju funkcji niemieszkaniowych (*mixed use*), oferujących mieszkańcom miejsca pracy oraz usługi. W rzeczywistości jednak rozwój przestrzenny Poznania bardzo odbiega od opisanego schematu, przywołując na myśl raczej proces typu *urban sprawl*. Problem ten zobrazowano posługując się analizą empiryczną, w której rozmieszczenie przyrostów mieszkań porównano z rozmieszczeniem planów zagospodarowania.

Ze względu na przejrzystość, uwzględniono tylko przyrosty większe niż 10 mieszkań. Ryc. 2 przedstawia miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące w Poznaniu na koniec 2008 r., w liczbie ponad 80. Patrząc na mapę trudno dostrzec w rozmieszczeniu planów zagospodarowania jakiś spójny schemat. Plany są bardzo różnej wielkości: najmniejsze o powierzchni kilku arów, największe – kilkuset hektarów (większość zawiera się w przedziale od 5 do 100 ha). Zróżnicowanie wielkości planów wynika przede wszystkim z ich zróżnicowania funkcjonalnego. Największą powierzchnię zajmują tzw. plany ochronne, które obejmują swoim zasięgiem tereny zielone, rekreacyjne, a także zbiorniki wodne. Główną (a niekiedy jedyną) funkcją tych planów nie jest kształtowanie zasad zagospodarowania, lecz ochrona przed wprowadzaniem niepożądanego zabudowy. Natomiast małe plany, czasem obejmujące tylko kilka działek, oraz plany o charakterystycznym wydłużonym kształcie, związane są głównie z realizacją publicznych inwestycji w zakresie infrastruktury technicznej. Co zastanawiające, w mieście dynamicznie rozwijającym się, jakim bez wątpienia jest Poznań, jest bardzo niewiele planów dla terenów zabudowy mieszkaniowej. Dotyczy to zarówno już istniejących, jak i obecnie powstających dzielnic mieszkaniowych.

Na ryc. 2 zilustrowano także przestrzenny rozkład przyrostów mieszkań w latach 1999-2007. Dane pochodzą z krajowego rejestru podziału terytorialnego (TERYT) prowadzonego przez GUS. Dla celów prezentowanego opracowania zgromadzono i przeanalizowano dane dla ponad 600 rejonów statystycznych. Już samo pobieżne spojrzenie na mapę pozwala stwierdzić, że rozkład przestrzenny cechuje się znacznym rozproszeniem, przy czym inaczej niż należałoby oczekiwać, największe przy-

rosty liczby mieszkań wystąpiły na obszarach nie objętych planami zagospodarowania (dokładne obliczenia z wykorzystaniem GIS pozwalają stwierdzić, że jest to ponad 80% mieszkań). Zatem przytłaczająca większość mieszkań w analizowanym okresie nie została wybudowana na podstawie planów zagospodarowania, lecz decyzji o warunkach zabudowy. Decyzje takie, jak opisano już we wcześniejszej części opracowania, wydawane są na podstawie nieprecyzyjnych kryteriów, a przy tym nie muszą być wcale zgodne ze *Studium*. Według danych Wydziału Urbanistyki i Architektury Urzędu Miasta w latach 2003-2007 wydano w Poznaniu 3135 decyzji



Ryc. 2. Przyrosty mieszkań na tle miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Poznaniu.

o warunkach zabudowy dla budownictwa mieszkaniowego, w tym 2622 dla budownictwa jednorodzinnego i 513 dla budownictwa wielorodzinnego. Liczba decyzji rośnie z roku na rok, w tempie znacznie szybszym, niż wzrost powierzchni planów zagospodarowania. Uzyskane wyniki pozwalają zatem stwierdzić, że przestrzenny rozwój Poznania, wbrew politycznym deklaracjom, przypomina raczej proces *urban sprawl* niż realizację koncepcji miasta zwartej. Ma to daleko idące konsekwencje dla rozwoju miasta, co zostanie bliżej zaprezentowane na przykładzie kwestii infrastruktury miejskiej.

3.3. *Urban sprawl* a kwestia infrastruktury miejskiej

Niedostateczne wyposażenie osiedli mieszkaniowych w infrastrukturę to problem, który występuje w polskich miastach od dziesięcioleci. W czasach socjalistycznych wynikało ono z tego, że większość nakładów inwestycyjnych była kierowana do przemysłu ciężkiego, a nie na „nieproduktywną” infrastrukturę osiedli mieszkaniowych. Natomiast współcześnie miasta wyraźnie preferują finansowanie dużych przedsięwzięć, które można wykorzystać w celach marketingowych; przykładowo miasto Poznań wydało ok. 700 mln zł na przebudowę miejskiego stadionu w związku z organizacją piłkarskich mistrzostw Europy w 2012 r., na promocję miasta (obejmującą m.in. nowy slogan „Miasto *know-how*”) przeznaczają się rocznie ponad 20 mln zł, a na organizację festiwalu „Rock in Rio”, z której ostatecznie zrezygnowano, planowano przeznaczyć 30 mln zł. W neoliberalnym ujęciu polityki miejskiej, w którym miasto postrzegane jest jako przedsiębiorstwo, tego typu inwestycje mają większe znaczenie niż parki osiedlowe czy place zabaw (potwierdza to przypadek tzw. parku Rataje: gdy mieszkańcy Rataj, jednego z największych osiedli wielkopłytowych w Poznaniu, domagali się urządzenia parku, który był w pierwotnych planach osiedla, władze miasta odmówiły, zasłaniając się właśnie względami finansowymi, ostatecznie jednak dzięki determinacji mieszkańców park został uwzględniony w planie zagospodarowania). Między innymi ze względu na to, że Poznań przeznacza duże środki na tego typu przedsięwzięcia marketingowe, zadłużenie miasta jest bardzo wysokie i według budżetu na 2010 r. sięgnie niemal ustawowej granicy 60% rocznych przychodów (po odliczeniu zadłużenia związanego z realizacją projektów UE). Stawia to miasto w bardzo trudnej sytuacji z punktu widzenia realizacji infrastruktury, dochodzi nawet do usuwania z wieloletnich programów inwestycyjnych wcześniej zaplanowanych zadań. Mimo że w Polsce trwa *boom* inwestycyjny, budownictwo przez pewien czas rozwijało się głównie z wykorzystaniem istniejącej już infrastruktury (np. w Poznaniu bardzo charakterystyczna jest koncentracja budownictwa deweloperskiego wzdłuż trasy Poznańskiego Szybkiego Tramwaju, tzw. Pestki, oddanej do użytku w 1997 r., ale zaplanowanej jeszcze w latach 70.). Taki stan nie może jednak trwać wiecznie, a następująca obecnie intensywna rozbudowa miasta wymaga także większych inwestycji infrastrukturalnych. Niestety barierą jest wspomniana już

sytuacja finansowa miasta, ale i rozproszenie zabudowy, które prowadzi do wzrostu kosztów budowy i eksploatacji infrastruktury.

Typowym przykładem problemów z infrastrukturą jest nowa dzielnica Poznania Naramowice, największa z powstałych po 1989 r., planowana na ponad 20 000 mieszkańców (choć słowo „planowana” nie jest najwłaściwsze w tym kontekście, gdyż dzielnica w dużej części jest budowana bez planów, a jeśli już, są to plany wycinkowe). Ze względu na swoją wielkość i gęstość zabudowy (przeważa zabudowa wielorodzinna) Naramowice stały się ważnym elementem strukturalnym w północnej części miasta. Dzielnica będąca wciąż w fazie rozbudowy, jednak licząca już kilkanaście tysięcy mieszkańców, wykazuje bardzo duże braki w zakresie infrastruktury, zarówno społecznej, jak i technicznej, w tym szczególnie transportowej (por. Radzimski 2009). Sieć transportowa nie jest dopasowana do wielkości i gęstości zaludnienia tego obszaru, zarówno w skali makro, jak i mikro (por. fot. 1). Jedyna ulica, która łączy Naramowice z centrum miasta, jest bardzo często zakorkowana. Aby rozwiązać ten problem, planowana jest budowa równoległej ulicy o większej przepustowości, co jednak, znając doświadczenia miast zachodnich, może doprowadzić do jeszcze większych korków, gdyż zwiększenie podaży wywołuje reakcję w postaci wzrostu popytu. Budowa linii tramwajowej, która przejęłaby część ruchu samochodowego, jest wprawdzie planowana, ale została odłożona „na przyszłość”. Oficjalnym powodem są względy finansowe, jednak prawdopodobnie odgrywa rolę także preferencja dla ruchu samochodowego, jaką w ostatnim czasie można zaobserwować w Polsce (przywołuje to na myśl fascynację miastami przyjaznymi dla kierowców, którą w latach 50. i 60. przeżywały kraje zachodnie, a zwłaszcza Niemcy pod hasłem „autogerechte Stadt”; dowodzi tego m.in. planowana budowa tzw. trzeciej ramy, czyli wewnętrznej obwodnicy miejskiej, której koszty znacznie przekraczają wszelkie in-



Fot. 1. Infrastruktura drogowa Naramowic, nowej dzielnicy Poznania

Źródło: Radzimski (fot. 1-4).



Fot. 2. Konsekwencją niekontrolowanego rozlewania się miasta jest rosnąca kongestia komunikacyjna (Poznań, ul. Roosevelta)

westycje w transport publiczny czy rowerowy). Nie sterowany przez miasto rozwój zabudowy może więc prowadzić do pogłębienia się już i tak dotkliwego problemu kongestii komunikacyjnej (fot. 2).

W chwili obecnej nie jest pewne, czy linia tramwajowa na Naramowice w ogóle powstanie. Ze względu na znaczne zadłużenie miasta, znalazła się ona wśród projektów, które miasto zamierza realizować w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). W 2010 r. władze Poznania zorganizowały nawet specjalną konferencję, której celem było przybliżenie potencjalnym inwestorom projektów przewidzianych do realizacji w ramach PPP. W przypadku takiego modelu realizacji przedsięwzięcia, linia tramwajowa zostałaby zbudowana ze środków prywatnych, a inwestor przez określony czas (kilkanaście lat) pobierałby opłaty za korzystanie z niej. Trudno przewidzieć, jakie byłyby konsekwencje zastosowania modelu PPP do budowy infrastruktury miejskiej, gdyż brak jest w zasadzie w Polsce tego typu doświadczeń. Jednak dotychczasowe doświadczenia m.in. z budową autostrad każą poważnie brać pod uwagę ryzyko wystąpienia wyższych kosztów, niż w przypadku realizacji przedsięwzięcia ze środków publicznych.

Sytuacja Naramowic jest jednak dlatego korzystna, że jest to dzielnica położona względnie blisko centrum, o zwartej zabudowie i występuje tam przynajmniej podstawowa infrastruktura. Natomiast w innych, dalej położonych dzielnicach z rozproszoną zabudową, np. takich jak Morasko czy Szczepankowo, nie istnieje prawie żadna infrastruktura. Szczególnym problemem jest rozbudowa sieci wodociągowej oraz kanalizacji sanitarnej. W przypadku tych dzielnic rozważane jest przerzucenie kosztów na mieszkańców, które polegałoby na współfinansowaniu budowy, oraz uzależnienie ceny wody i ścieków od „długości rury“. Należy liczyć się z tym, że kwestia infrastruktury w przyszłości będzie odgrywać znacznie większą rolę w planowaniu przestrzennym.

3.4. Dylemat dzielnicy Morasko

Morasko to nazwa obszaru w północnej części Poznania położonego w sąsiedztwie przyłączonej do miasta w 1987 r. wsi o tej nazwie. Na tym terenie znajdowało się ponad 200 ha gruntów rolnych należących do PGR Naramowice, które zostały sprywatyzowane (miasto Poznań nie skorzystało z możliwości wykupu). Ponieważ działki zostały sprzedane nie jako budowlane, lecz rolne, a zatem po bardzo niskich cenach, a ponadto według informacji „Gazety Wyborczej” wśród nabywców znajdowali się m.in. prominentni lokalni politycy i urzędnicy, transakcja wzbudziła zainteresowanie prokuratury, śledztwa jednak nie podjęto. W tamtym momencie nie było jeszcze rozstrzygnięte, w jakim zakresie zabudowa będzie dopuszczona na tym obszarze. Według *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego z 1999 r.* większość terenów na Morasku była chroniona przed zabudową. Nowe *Studium z 2008 r.* służy m.in. temu celowi, aby więcej terenów na Morasku mogło być przeznaczonych pod zabudowę. *Studium* zostało uchwalone po długiej i dość burzliwej debacie publicznej. Protesty mieszkańców skierowane były ogólnie rzecz biorąc przeciwko lekceważeniu ich głosów przez władze miasta, a w szczególności przeciwko planowanej zabudowie Moraska, traktowanej jako prawne usankcjonowanie procesu *urban sprawl*. Akcje protestacyjne wprawdzie nie wpłynęły na zmianę decyzji, jednak debata stała się punktem zwrotnym w procesie partycypacji społecznej w Poznaniu. Ruch, zainicjowany jako spontaniczna, oddolna inicjatywa, sformalizowany został w postaci stowarzyszenia „My Poznaniacy”, które od tamtej pory regularnie angażuje się w różnego rodzaju dyskusjach związanych z problematyką planowania przestrzennego.

Plan zagospodarowania dla Moraska opracowywany jest od 2003 r. Jak można przypuszczać, do 2008 r. zwlekano z uchwaleniem planu w związku z potrzebą dokonania stosownych zmian w *Studium*. Wyniknęły jednak inne problemy, związane głównie z zaopatrzeniem w infrastrukturę. Na Morasku planowana jest zabudowa jednorodzinna o niskiej gęstości, dlatego już w *Studium* wprowadzono ograniczenia dotyczące minimalnej powierzchni działek (1500 lub 3000 m²). W planowaniu Moraska widać silne przejawy myślenia utopijnego: ze względu na sąsiedztwo nowego kampusu Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza ma to być dzielnica o wyjątkowym statusie, którą architekt Gurawski określił mianem „gaju Akademosa” (Gurawski 2005). Jednak na przeszkodzie realizacji tej wyidealizowanej wizji mogą stanąć względy bardzo przyziemne. Jak wspomniano już wcześniej, teren ten nie posiada praktycznie żadnej infrastruktury, w szczególności brak jest tam kolektorów sanitarnych. Znosi się więc na to, że mieszkańcy Moraska będą zdani przynajmniej przez pewien czas, a być może na stałe na korzystanie ze zbiorników bezodpływowych (a jest to jedna z ekologicznie najczystszych części Poznania). Nie wiadomo także, jak zostanie rozwiązana sprawa układu komunikacyjnego, ponieważ UAM nie wykazał zainteresowania przedłużeniem trasy Poznańskiego Szybkiego Tramwaju do kampusu. Warto w tym miejscu przytoczyć także argument, jaki podaje się na uzasadnienie

niskiej gęstości zabudowy – rzekomo taka forma zabudowy pozwala zachować więcej terenów zielonych, nie bierze się jednak pod uwagę, że tereny te nie będą ogólnodostępne. Trzeba także nadmienić, że wprawdzie procesy planistyczne na Morasku znalazły się w impasie, jednak procesy inwestycyjne nie. Wręcz przeciwnie, na podstawie decyzji o warunkach zabudowy powstało tam już wiele domów, wiele jest też ogłoszeń o sprzedaży działek. Morasko, zamiast idyllicznym „gajem Akademosą”, może więc stać się obszarem chaosu przestrzennego.

Symbolem polityki przestrzennej w Poznaniu może być następujący przykład: latem 2010 r. pewna firma rozpoczęła intensywną kampanię marketingową swojego projektowanego zespołu mieszkaniowego na Morasku. Firma zaoferowała na sprzedaż ponad 20 działek pod domy bliźniacze, które promowane są jako „ekskluzywne wille miejskie”. Według strony internetowej, osiedle pomyślane zostało dla osób, które „najlepiej czują się wśród znajomych i przyjaciół szanujących podobne wartości” oraz „mają świadomość, że najwyższa jakość warta jest ceny”. W ogłoszeniu położono nacisk zwłaszcza na atrakcyjne otoczenie, które obejmuje m.in.: szkołę, przedszkole, przychodnię lekarską, tramwaj, centrum handlowe, a nawet „miasto” (sic!). Przemilcza się jednak, że wszystkie te obiekty położone są w odległości przynajmniej dwóch kilometrów od osiedla, co oznacza konieczność dojazdu samochodem (wyjątkiem jest oczywiście „miasto”, gdyż teren ten formalnie leży w granicach Poznania). Opcja ta została zresztą już przewidziana, gdyż każdy dom mieścić ma podwójny garaż, a mimo to osiedle określane jest mianem ekologicznego. W rzeczywistości teren przyszłego osiedla otaczają grunty rolne, co w ogłoszeniu określono jako „spokojne otoczenie”. Dla tego terenu, tak jak dla całego obszaru Moraska, brak jest planu zagospodarowania przestrzennego. Przyszli mieszkańcy nie mają więc żadnej gwarancji, że otoczenie w przyszłości pozostanie równie spokojne, jak obecnie. Wręcz przeciwnie, jest bardzo prawdopodobne, że w sąsiedztwie (*vide* „zasada dobrego sąsiedztwa”) powstaną podobne osiedla, a ich mieszkańcy będą dojeżdżać do pracy, na zakupy itd. (jedyna droga do centrum miasta prowadzi przez przejazd kolejowy). Poza tym, jak już wcześniej wspomniano, mieszkańcy muszą liczyć się z brakiem kanalizacji, a to wszystko za „ekskluzywną” cenę prawie 700 000 zł. Można by opisać jeszcze wiele takich kuriozalnych sytuacji, jednak w krótkim opracowaniu nie jest to możliwe. Tego rodzaju przykłady uwypuklają, jak dalece faktyczny rozwój przestrzenny odbiega od oficjalnych planów i deklaracji.

3.5. Polityka mieszkaniowa prowadzona bez planu?

Miasto Poznań zamierza realizować politykę mieszkaniową głównie przez zwiększanie podaży gruntów pod budownictwo jednorodzinne, co ma przyczynić się do ograniczenia odpływu mieszkańców na przedmieścia. W tym miejscu należy postawić pytanie, jakie mogą być rzeczywiste efekty tego rodzaju polityki. Przed kilku laty miasto Poznań zaprzepaściło szansę na pozyskanie po korzystnych cenach



Fot. 3. Reklama zachęcająca do wyprowadzenia się na przedmieścia. Poznań, dzielnica Jeżyce

potencjalnych terenów budowlanych na Morasku. Miasto mogłoby w ten sposób uzyskać znacznie większy wpływ na rozwój tej dzielnicy, poza tym budowę infrastruktury można by sfinansować z przychodów ze sprzedaży działek. Zamiast tego działki zostały nabyte przez osoby prywatne i deweloperów, w rezultacie czego, tak jak należało oczekiwać, ich ceny wzrosły kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt razy. Szansa na tanie budownictwo mieszkaniowe została więc stracona.

Kontrowersyjna jest także decyzja, aby gęstość zabudowy na Morasku i w innych peryferyjnych dzielnicach była jak najmniejsza (a jednocześnie jej powierzchnia jak największa). Działki będą więc duże, a to oznacza, że nie absolwenci studiów albo młode rodziny, lecz głównie przedstawiciele klasy średniej będą mogli je nabyć. Nabywcy będą prawdopodobnie musieli się liczyć ze zwiększonymi kosztami infrastruktury, co dodatkowo powiększy koszty budowy. W tej sytuacji miasto Poznań nie będzie w stanie konkurować z ościennymi gminami, gdzie ceny działek są o połowę niższe i proces suburbanizacji będzie postępował. Przy tym osoby, które wyprowadzą się na przedmieścia, będą nadal korzystać z infrastruktury miejskiej, nie zasilając przy tym swoimi podatkami miejskiego budżetu.

Brak jest także jakichkolwiek przesłanek, które pozwoliłyby liczyć na zwiększenie działań rewitalizacyjnych w śródmieściu. Poznań posiada duże zasoby mieszkaniowe w starej zabudowie, jednak mieszkańcy Śródmieścia wręcz masowo wyprowadzają się do nowo powstających osiedli podmiejskich (por. fot. 3). Ich miejsce czasowo zajmują studenci, nie wiadomo jednak, jak długo taki stan rzeczy się utrzyma.

4. Przyszłość systemu planowania przestrzennego w Polsce

W pierwszej części prezentowanego opracowania przedstawiono na tle szerszego kontekstu ramy prawno-ustrojowe systemu planowania przestrzennego w Polsce, natomiast w części empirycznej praktyczne aspekty funkcjonowania tego systemu na

przykładzie miasta Poznania. W ogólnej konkluzji można stwierdzić, że mimo że system planowania przestrzennego w Polsce jest bardzo rozbudowany (wręcz zburokratyzowany), jego faktyczny wpływ na przebieg procesów przestrzennych jest bardzo ograniczony. Wiele mówi się o potrzebie reformy systemu planowania przestrzennego, która mogłaby być przeprowadzona zarówno odgórnie, jak i oddolnie. Reforma „odgórna”, czyli zmiana ustawy, wydaje się teoretycznie łatwiejsza. W ciągu siedmiu lat, które upłynęły od uchwalenia obecnie obowiązującej *Ustawy*, pojawiły się rozliczne propozycje zmian, nowelizacji, a nawet całkowicie nowych ustaw, wnoszone zarówno przez ministerstwo, jak i przez różnego rodzaju środowiska. Wszelkie dalej idące propozycje zmian zakończyły się jednak niepowodzeniem. Jednym z powodów utrzymywania *status quo* jest bez wątpienia obrona interesów wpływowych lobbies, innym powodem jest to, że zmiany personalne i organizacyjne w resorcie odpowiedzialnym za gospodarkę przestrzenną następowały bardzo często, praktycznie co kilka miesięcy. Odgórna reforma systemu planistycznego okazuje się więc w praktyce bardzo trudna.

„Oddolna” reforma systemu planistycznego oznaczałaby przede wszystkim wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego. Obecnie partycypacja społeczna w procesach planistycznych jest często tylko fasadą. Tego stanu rzeczy nie zmieni żadna zmiana *Ustawy*, lecz to sami mieszkańcy muszą zrozumieć, że planowanie przestrzenne leży w ich własnym interesie. Niewątpliwie odbudowa społeczeństwa obywatelskiego w Polsce po prawie 50 latach socjalizmu jest trudnym zadaniem, gdyż społeczeństwo jest silnie zatamizowane. Społeczne zaangażowanie w socjalizmie było raczej „przeciw” niż „za”, przy tym prawie każda niezależna organizacja społeczna była przez władzę zwalczana. Inicjatywy społeczne, jeśli już się tworzyły, nie dotyczyły raczej kwestii przestrzeni, domena ta została bardzo skutecznie „upaństwowiona”.

Zmiany, które nastąpiły po 1989 r., obok wielu innych kwestii otworzyły m.in. możliwość bardziej swobodnego kształtowania przestrzeni. Można powiedzieć, że



Fot. 4. Prywatna ulica, wjazd tylko dla mieszkańców – przejaw prywatyzacji przestrzeni miejskiej.
Morasko, nowa dzielnica Poznania

Polacy także pod tym względem „wzięli sprawy we własne ręce”, co doprowadziło do zjawiska określanego mianem prywatyzacji przestrzeni miejskiej (por. fot. 4). Istnieje wiele przejawów tego procesu: osiedla zamknięte, prywatne ulice czy też wielkopowierzchniowe centra handlowe typu *shopping mall*, które stają się namiastką przestrzeni publicznej, „świątyniami konsumpcji” (por. Gądecki 2009; Makowski 2004). Procesy te świadczą o tym, że sektor publiczny nie wywiązuje się z zadania kształtowania przestrzeni miejskiej w tej części, która była mu tradycyjnie przypisana.

Od pewnego jednak czasu Polacy coraz częściej organizują się i podejmują wspólnie inicjatywy związane z kształtowaniem przestrzeni. Są to przede wszystkim spontaniczne, doraźne inicjatywy skierowane przeciwko przedsięwzięciom planowanym w ich bezpośrednim sąsiedztwie – działa tu tzw. syndrom NIMBY. Obiektem typu NIMBY (*Not-In-My-Backyard*) może być w zasadzie wszystko: spalarnia odpadów, ośrodek dla bezdomnych, albo nawet osiedle mieszkaniowe. Dalej idącą formą są inicjatywy stałe, które przyjmują postać organizacji pozarządowych (tak jak przywołane w pracy stowarzyszenie „My Poznaniacy”). W przeciwieństwie do doraźnych inicjatyw związanych z syndromem NIMBY, organizacje takie mogą sformułować cele o dalszym horyzoncie i angażować się nie tylko w jednym, lecz licznych procesach planistycznych. Społeczne zaangażowanie w procesach planistycznych napotyka jednak często na opór władz lokalnych. Reasumując, reformę planowania przestrzennego w Polsce należałoby przeprowadzić zarówno odgórnie, jak i oddolnie. Bez wątpienia będzie to jednak trudny proces, gdyż jak zauważa Jędraszko (2008) sfera planowania przestrzennego przeniknięta jest przez różnego rodzaju lobbies, które czerpią korzyści z obecnego stanu rzeczy.

5. Wnioski

Planowanie przestrzenne jest dyscypliną, która ze swej istoty zawsze sytuuje się między wolnym rynkiem a państwowym interwencjonizmem. Dlatego też temat ten wzbudza bardzo wiele kontrowersji: zwolennicy wolnego rynku domagają się liberalizacji, natomiast zwolennicy silnego państwa oczekują większej regulacji. W Polsce planowanie przestrzenne, podobnie jak wiele innych ważnych sfer życia, przez kilkadziesiąt lat było poddane ścisłej kontroli państwa. Dlatego trudno dziwić się, że po zmianie ustroju oczekiwano liberalizacji, czyli deregulacji, orientacji na rynek oraz partycypacji społecznej. W tym sensie transformację systemu planowania przestrzennego należy ocenić pozytywnie: przestał istnieć system centralnego planowania, który dławił prywatną inicjatywę. Państwo nie nakazuje już obywatelom, w jaki sposób mają mieszkać i żyć.

W liberalnym systemie planowania przestrzennego rola sektora publicznego ogranicza się do wyznaczania ogólnych ram rozwoju przestrzennego (czyli tzw. reguły gry o przestrzeń). Plany nie mają zastępować mechanizmów rynkowych lecz uzu-

pełniać je, przede wszystkim przez dostarczanie informacji o przyszłych kierunkach rozwoju przestrzennego. Miasto postrzegane jest jako „przestrzeń transakcyjna”, w której planowanie powinno zapewnić sprawiedliwe traktowanie różnych podmiotów. Jak jednak pokazuje przedstawiona wyżej analiza, proces liberalizacji planowania przestrzennego w Polsce nie do końca się powiódł. Liberalny system planowania nie powinien być nazbyt rozbudowany, powinien ustalać precyzyjne zasady, które pozwolą efektywnie sterować rozwojem. Jednak polski system planistyczny nie jest taki, jest raczej skomplikowany, zbiurokratyzowany, wymagający dużych nakładów pracy i czasu. Prawo planistyczne obejmuje wiele ustaw i rozporządzeń, procedury są często nieefektywne i trwają bardzo długo, mimo że wydziały planistyczne i budowlane zatrudniają wielu pracowników. Mechanizmy planistyczne nie mają „zaprogramowanego” równego traktowania wszystkich podmiotów, dlatego nierzadko dochodzi do przypadków korupcji.

Nie to jednak jest największym problemem systemu planistycznego w Polsce, lecz niemal całkowita rozbieżność między planami a faktycznymi kierunkami rozwoju przestrzennego. Na opracowanie studiów i planów, a także różnego rodzaju koncepcji i strategii przeznaczają się duże nakłady pracy i czasu. Dokumenty te powinny spełniać ważną funkcję strategiczną, jednak w praktyce pozostają w zasadzie bez większego wpływu na rozwój miast, oddziałując jedynie punktowo lub wcale. Jak pokazała przeprowadzona analiza, główne obszary rozwoju budownictwa mieszkaniowego nie są pokryte planami zagospodarowania przestrzennego. Brak planów nie jest, wbrew obiegowej opinii, barierą inwestycyjną, gdyż uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy jest dla deweloperów względnie proste. Oznacza to, że miasto w zasadzie nie ma wpływu na rozwój tych obszarów.

W tym kontekście należy postawić pytanie, jaka jest rzeczywista rola planowania miejskiego w Polsce i czy planowanie strategiczne jako takie w ogóle istnieje? Nawet jeśli miasto ma pewną wizję rozwoju przestrzennego, nie może ona być wcielona w życie, ponieważ decyzje o warunkach zabudowy, a następnie pozwolenia na budowę wydawane są bez uwzględnienia szerszego kontekstu urbanistycznego, a nawet wbrew niemu. Efekty takiej polityki planistycznej są już widoczne: mimo że władze miasta Poznania deklarują, że chcą realizować koncepcję miasta zwarte, w rzeczywistości rozwój przestrzenny przypomina raczej *urban sprawl*. Samorząd lokalny, formalnie odpowiedzialny za kształtowanie ładu przestrzennego, poniekąd przeniósł swoje kompetencje na deweloperów. Jak wysoka jest jednak urbanistyczna jakość takiej komercyjnie ukształtowanej przestrzeni? Kampanie marketingowe „osiedli deweloperskich” wyraźnie, choć pewnie nieświadomie nawiązują do utopii urbanistycznych, takich jak miasta ogrody czy *broadacre city*. Niezależnie od tego, czy prawdziwe są te wizje, nie ulega wątpliwości, że deweloperzy zainteresowani są projektem tylko do momentu sprzedaży mieszkań. Jedynie planowanie przestrzenne może zabezpieczyć interesy mieszkańców, którzy wiążą się z danym miejscem na dłuższy czas.

Mimo że wpływ planowania na rozwój przestrzenny jest marginalny, nie oznacza to, że o wszystkim decyduje wolny rynek. Rynek jest naprawdę „wolny”, kiedy wszystkie strony transakcji dysponują tym samym zasobem informacji o jej przedmiocie. Jednak obecnie osoby, które kupują działkę na terenie pozbawionym planów zagospodarowania, nie mają choćby przybliżonej wiedzy co do tego, w jakim kierunku teren ten będzie rozwijał się w przyszłości. Deweloperzy także tego nie wiedzą, a zamiast tego kreują nierealistyczne, wyidealizowane wizje, które służą tylko celom marketingowym. Skuteczny system planowania przestrzennego powinien chronić nabywców przed takimi nieuczciwymi sytuacjami.

6. Suplement – istnieje inna droga

Położone w południowo-zachodniej części Niemiec, w kraju związkowym Badenia-Wirtembergia miasto Fryburg pod wieloma względami przypomina Poznań. Jest wprawdzie o połowę mniejsze, lecz tak jak Poznań jest dużym ośrodkiem akademickim, wręcz typowym miastem uniwersyteckim, a także bardzo prężnym ośrodkiem gospodarczym. Z ww. względów do Fryburga napływa wiele osób młodych, a popyt na mieszkania jest bardzo wysoki. Wychodząc naprzeciw tym oczekiwaniom, na początku lat 90. miasto podjęło decyzję o budowie osiedla Vauban.

Osiedle to powstało na terenie dawnych koszar. Po II wojnie światowej Fryburg znalazł się we francuskiej strefie okupacyjnej i wojska tego kraju stacjonowały tam do 1992 r. Po opuszczeniu koszar teren został przejęty przez rząd RFN, a następnie przez miasto. Na obszarze o powierzchni 41 ha zaplanowano osiedle mające liczyć docelowo 6000 mieszkańców (obecnie mieszka tam 4800 osób). Pierwsze mieszkania oddano do użytku w 1998 r. Część mieszkań na osiedlu Vauban powstała przez adaptację budynków koszarowych, część natomiast została zbudowana od podstaw. Zabudowa jest umiarkowanie intensywna, obejmuje kilkupiętrowe budynki wielorodzinne oraz jednorodzinne domy szeregowe. Brak jest domów wolnostojących, gdyż uznano, że tego typu zabudowa zajmuje zbyt wiele miejsca, a funkcje domu jednorodzinnego może z powodzeniem spełniać także dom szeregowy. Ewentualnie niedostatki zieleni, wynikające z braku przydomowych ogródków, kompensowane są przez bardzo atrakcyjnie urządzone zieleń ogólnodostępną. Osiedle jest powszechnie uznawane za przykład innowacyjnego podejścia do planowania, za czym przemawia wiele względów. Przede wszystkim, przy jego projektowaniu położono duży nacisk na kwestie ekologiczne. Domy zaprojektowano tak, aby spełniały normy oszczędności energetycznej, a część osiedla stanowi modelowy zespół mieszkaniowy (tzw. Solarsiedlung), w którym budynki z panelami słonecznymi na dachach wykazują dodatni bilans energetyczny (czyli produkują więcej energii niż zużywają). Interesujący jest przyjęty model inwestycyjny: część domów na osiedlu Vauban budowali deweloperzy, jednak wiele zostało zbudowanych przez inwestorów indywidualnych,

zorganizowanych w tzw. grupy budowlane (Baugruppen), co pozwoliło na znaczne obniżenie kosztów budowy. Osiedle jest bardzo dobrze skomunikowane, przede wszystkim dzięki ukończonej w 2006 r. linii tramwajowej, która umożliwia dojazd do centrum miasta w niespełna 20 minut. Ogólnie dąży się do ograniczania ruchu samochodowego, stwarzając jednak jednocześnie możliwości przemieszczania się innymi środkami transportu (tramwajem, rowerem). Parkowanie możliwe jest na dwóch wielopoziomowych parkingach, natomiast na ulicach i placach jest zasadniczo zakazane (z wyjątkiem osób niepełnosprawnych i krótkich postojów), dzięki czemu zyskano cenną przestrzeń na zieleni i place zabaw. Wskaźnik motoryzacji (poniżej 300 samochodów na 1000 mieszkańców) jest najniższy w skali całego miasta, co pozwala znacznie ograniczyć problem kongestii komunikacyjnej. Dla osób nie posiadających własnego auta istnieje możliwość wypożyczenia samochodu na zasadzie *car-sharing*. Vauban uznawane jest za osiedle przyjazne dla rodzin i dzieci, jest bardzo popularne wśród ludzi młodych i odznacza się wysoką stopą urodzeń. Podobny charakter ma inne osiedle we Fryburgu – Rieselfeld, które docelowo ma liczyć ok. 12 000 mieszkańców. Osiedla Vauban i Rieselfeld nie są typowymi podmiejskimi „sypialniami”, gdyż już na etapie planowania zadbano o wprowadzenie funkcji innych niż mieszkaniowa (*mixed use*). Powstały tam sklepy, supermarkety, restauracje, a na osiedlu Rieselfeld nawet kościół, służący wspólnocie katolickiej i protestanckiej.

Taki typ planowania zyskuje coraz większą popularność w Niemczech i Austrii, podobne osiedla można znaleźć m.in. w Tybindze, Kolonii, Monachium, Linzu i Wiedniu. Przytoczony przykład ma zobrazować, że istnieją inne sposoby rozwiązywania problemów planistycznych podobnych do tych, przed jakimi stoją obecnie polskie miasta. Inaczej niż w Poznaniu, gdzie budownictwo mieszkaniowe rozlewa się w sposób niekontrolowany, we Fryburgu skoncentrowano zabudowę na dwóch nowych osiedlach, jednocześnie zapewniając mieszkańcom niezbędną infrastrukturę. Należy mieć nadzieję, że osoby odpowiedzialne za planowanie miast w Polsce wezmą te doświadczenia pod uwagę, gdyż dotychczasowa droga rozwoju polskich miast okazuje się coraz bardziej zawodna.

Literatura

- Apel D., Lehmbruck M., Pharoah T., Thiemann-Linden J., 1997, *Kompakt, Mobil, Urban. Stadtentwicklungskonzepte zur Verkehrsvermeidung im internationalen Vergleich* (=Difu-Beiträge zur Stadtforschung 24), Berlin.
- Beim M., 2009, *Modelowanie procesu suburbanizacji w aglomeracji poznańskiej*. Poznań.
- Beim M., Tölle A., 2008, *Segregationsprozesse zwischen Altbauverfall und Suburbanisierung. Das Beispiel Posen*. Disp 174, s. 51-65.
- Billert A., 2004, *Städterneuerungsprobleme in Polen als Folge fehlender Marktstrukturen im Wohnungswesen und ungenügendem Planungsrecht – Praxisbericht und Ausblick. Städte im Umbruch 2/04*, s. 45-51.

- Brooks Pfeiffer, B., 2006, *Wright*. Hong Kong-Kolonia-Londyn-Los Angeles-Madryd-Paryż-Tokio.
- Duany A., Plater-Zyberk E., Speck J., 2009, *How to Make a Town*, [w:] *The Urban and Regional Planning Reader*, E. Birch (red.). Nowy Jork, s. 325-333.
- Fishman R., 1989, *Bourgeois Utopias: The Rise And Fall of Suburbia*. Nowy Jork, Basic Books.
- Fishman R., 2009, *Urban Utopias: Ebenezer Howard, Frank Lloyd Wright, and Le Corbusier*, [w:] *Readings in Planning Theory*, S. Campbell S., Fainstein (red.). Malden-Oxford-Carlton, s. 21-60.
- Gądecki J., 2009, *Za murami. Osiedla grodzone w Polsce – analiza dyskursu*. Wrocław.
- Gurawski J., 2005, *Tam ma być gaj Akademosa*. „Gazeta Wyborcza” – Poznań, 10.05.2005.
- Izdebski H., Felicki, A., Zachariasz I., 2007, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*. Raport sporządzony dla programu Ernst & Young Sprawne Państwo, Warszawa.
- Jędraszko A., 2008, *Gospodarka przestrzenna w Polsce wobec standardów europejskich*. Warszawa.
- Klosterman R., 2009, *Arguments for and against Planning*, [w:] *Readings in Planning...*, *op. cit.*, s. 86-101.
- Koch F., 2010, *Die europäische Stadt in Transformation*. Stadtplanung und Stadtentwicklungspolitik im postsozialistischen Warschau, Wiesbaden.
- Komisja Europejska 1999, *European Spatial Development Perspective*, Poczdam.
- Kotkin J., 2009, *Suburbia – Homeland of the American Future*, [w:] *The Urban and Regional...*, *op. cit.*, s. 41-46.
- Kunstler J., 1993, *The Geography of Nowhere. The Rise and Decline of America's Man-made Landscape*. New York.
- Makowski G., 2004, *Świątynia konsumpcji. Geneza i społeczne znaczenie centrum handlowego*. Warszawa.
- Markowski, T., 2008, *Problematyka wdrażania polityki przestrzennej państwa*, [w:] *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju a wizje i perspektywy rozwoju przestrzennego Europy*. Studia KPZK PAN, t. CXXII, T. Markowski (red.). Warszawa, s. 228-240.
- Miasto Poznań 2006, *Miejski Program Rewitalizacji dla miasta Poznania – druga edycja*. Polska przestrzeń. Raport o stanie przestrzennego zagospodarowania kraju. Ministerstwo Budownictwa, Warszawa, 2007.
- Neuman M., 2009, *Does Planning Need the Plan?* [w:] *The Urban and Regional Planning...*, *op. cit.*, s. 191-198.
- Radzimski A., 2009, *Wpływ budownictwa mieszkaniowego na system komunikacji zbiorowej w Poznaniu*. Autobusy TEST 3/09, s. 14-17.
- Tölle A., 2007, *Proces rewitalizacji miasta na przykładzie Poznania*. Studia Regionalne i Lokalne, 2 (28), s. 46-58.