

dr arch. Tomasz Sławiński

ul. Kalatówki 14, 02-702 Warszawa

t.slawinski@onet.eu

Uwagi do opracowania

Badanie na temat kształtowania krajobrazu i estetyki przestrzeni publicznych w gminach - raport z badania

Zamawiający:

Narodowy Instytut Architektury i Urbanistyki, ul. Foksal 4, 00-366 Warszawa

Koordynacja realizacji badania: Izabela Pastuszko, Bogumiła Olkowska, Ilona Woźniak

Korekta merytoryczna: Prof. Mieczysław Miazga

Wykonawca: ASM - Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o., ul. Grunwaldzka 5, 99-301 Kutno

Opracowanie: Zespół Badawczy ASM - Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o.
ISBN: 978-83-953110-2-4

1. Uwagi ogólne:

Opracowanie, sporządzone w grudniu 2018 roku liczy 63 strony, z tabelami i załącznikami, nie jest więc nadmiernie obszerne, co jest jego niewatpliwa zaletą. Celem badania było rozpoznanie stopnia świadomości i wagi przywiązywanej do krajobrazu i kształtowania estetycznych przestrzeni publicznych przez władze gminne.

2. Uwagi dotyczące metodyki opracowania:

Opracowanie zostało sporządzone prawidłowo pod względem metody i zakresu tak tematycznego jak i wielkości próby. Ankieta z kwestionariuszem zawierającym szereg pytań (metoda CAWI) rozesłana została do kilkuset gmin, co dało próbę pozwalającą na oszacowanie wyników w skali kraju ze stosunkowo niewielkim błędem rzędu 3%, a badanie to uzupełniono kwestionariuszem telefonicznym (metoda CATI). Przebadane zostały gminy różnej wielkości o różnym stopniu urbanizacji, w których wyróżniono gminy uzdrowiskowe – jako te, które powinny w szczególny sposób być zainteresowane atrakcyjnością swojej przestrzeni. Nie znamy jednak geograficznego rozkładu próby, stad nie wiadomo, czy jest ona charakterystyczna w skali całego kraju.

Należy zwrócić uwagę, że nawet tak przenikliwe metody jak opisane w przedłożonym materiale, w badaniu jednostek samorządu terytorialnego, obarczone są z reguły pewnymi błędami. Najczęściej rozmówcami i wypełniającymi ankiety są urzędnicy – kierownicy jednostek odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne, działający pod kontrolą burmistrzów. W urzędach gminnych mamy do czynienia z triadą sił najczęściej zbieżnych ale niekiedy przeciwstawnych, reprezentowanych przez Burmistrza (obieralnego), Urząd (zależny od burmistrza) i Radę (wybieralną i niezależną). Realny w wynik ankiety dotyczącej dokumentów sporządzanych w Gminie, za które odpowiedzialni są przedstawiciele wszystkich sił powyższej triady otrzymalibyśmy pytając niezależnie przedstawicieli tych trzech grup. Tymczasem, mówiąc prościej, urzędnik odpowiadający na ankietę, będzie się starał udowodnić burmistrzowi, że zamówione przez niego materiały odpowiadają wymogom ustawowym i w tym zakresie wyniki będą zawyżone w górę – podkreślana będzie pozytywna korelacja dokumentów gminnych i estetyki przestrzeni. Inna może być optyka członka rady, a inna urzędnika, w wypadku konfliktu z Radą bądź burmistrzem. Dlatego też moim zdaniem, jakościowe wyniki ankiety należy traktować z daleko posuniętą ostrożnością.

Wyodrębnienie gmin „uzdowiskowych” było z pewnością dobrym pomysłem, ale nie wiemy ile wśród gmin pozostałych było takich, w których znaczącą rolę odgrywa np.: substancja zabytkowa, która podobnie jak posiadanie uzdrowiska wpływać powinno na treść i formę dokumentów gminnych, pod względem szczególnej dbałości o estetykę przestrzeni.

3. Uwagi dotyczące wyników badań

REGULACJE DOTYCZĄCE ESTETYKI PRZESTRZENI PUBLICZNYCH I KRAJOBRAZU W SAMORZĄDACH GMINNYCH

Przebadano następujące elementy: ochronę widoku poprzez ograniczenie zabudowy, tworzenie i utrzymanie nowych terenów zielonych na terenach niezarządzanych przez gminę, przeciwdziałanie nadmiarowi i chaosowi reklam zewnętrznych, egzekwowanie poprawy estetyki nieruchomości, w tym usuwanie szpecących reklam, przeciwdziałanie „zanieczyszczeniu światłem”, kształtowanie i zachowanie większych układów urbanistyczno-ruralistycznych, ochrona dóbr kultury współczesnej, dostosowanie przedsięwzięć do otoczenia na obszarach nie objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, regulowanie kolorystyki i rodzaju materiałów stosowanych w architekturze, w małej architekturze, regulowanie stosowania, kształtowanie przestrzeni zgodnie z zasadami urbanistyki uniwersalnej, udział eksperta (plastyk, architekt, urbanista, architekt krajobrazu) w kształtowaniu przestrzeni publicznej i krajobrazu), udział społeczności lokalnych w procesach kształtowania i ochrony krajobrazu i przestrzeni publicznych.

We wszystkich badaniach, przedstawione wyniki pozwalają na przekonanie, że im większa i bardziej zurbanizowana gmina tym większą rolę w dokumentach gminnych odgrywają zagadnienia estetyki przestrzeni publicznych i krajobrazu. Autorzy badań nie interpretują jednolicie tej korelacji, można jednak założyć, że w optyce urzędników większych gmin

walory krajobrazowe i estetyczne stanowią istotny czynnik i cel planowania przestrzennego, podczas gdy w mniejszych miejscowościach plany służą wyłącznie celom ściśle utylitarnym na poziomie bazowym. Wiąże się to zapewne z wymogami bardziej zawilej i wieloczynnikowej struktury społeczeństwa w większych miejscowościach i stanowi aspekt w większym stopniu socjologicznych niż ściśle przestrzenny.

Można odnieść wrażenie, że autorzy odpowiedzi na ankietę próbują opędzić się od natrętnych pytań na które nie znajdują odpowiedzi, stosując klasyczne wskazanie przyczyn braków w wypełnieniu tej roli gminy w niewystarczających regulacjach prawnych, trudnościach w egzekwowaniu prawa z drugiej strony podkreślając wystarczalność obecnych przepisów. W szczególności zastanawia, że w zakresie tak zaniedbanych w odczuciu społecznym zagadnień „zanieczyszczenia światłem” i ochrony widoku, możliwe do zastosowania narzędzia planistyczne uznano za wystarczające.

OCHRONA I KSZTAŁTOWANIE KRAJOBRAZU ORAZ ESTETYKA PRZESTRZENI PUBLICZNYCH W DOKUMENTACH GMINY

Ochrona i kształtowanie krajobrazu oraz estetyka przestrzeni publicznych w dokumentach gminy obecna jest według wyników ankiety w 65,8% przebadanych dokumentach samorządowych, przy czym w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin pojawia się w 85,9% dokumentów, w miejscowych planach w 78%, w strategiach rozwoju gminy w 46,8 % a w programach rewitalizacji w 34,4%. Wyniki te świadczą o dość mechanicznym i literalnym pojmowaniu treści tych dokumentów przez urzędników gminnych. Dokumenty planistyczne z mocy ustawy zawierać muszą odniesienie się do zagadnień ładu przestrzennego a więc kształtowania krajobrazu i estetyki przestrzeni publicznych. Niezrozumiałe jest więc w jaki sposób ok. 15% studiów gminnych nie odnosi się w ogóle do tych zagadnień. Jeżeli chodzi o plany miejscowe, to sytuacja taka jest po prostu niemożliwa – kształtując formy zabudowy plan miejscowy z natury rzeczy kształtuje krajobraz i odnosi się do przestrzeni publicznych. Gdzieś więc nastąpiło nieporozumienie co do treści zawartych w ankiecie.

W dalszej części tego badania autorzy zestawiają zagadnienia związane z krajobrazem i estetyką w dokumentach planistycznych. Najwięcej z nich odnosi się do kwestii ochrony zabytków (strategie 80%), studia (91,2), mpzp (92,7%), kolejnymi zagadnieniami są kwestie ochrony przyrody. O ile powyższe dane są zrozumiałe, ponieważ w planach zaznacza się obiekty zabytkowe i tereny chronione a w studiach sporządza ich listy, to dużo więcej mówiące są dane na temat lokalnych form architektonicznych, które omawiane są w 45% studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i w 54% planów miejscowych. Są to zdumiewająco duże wartości wobec stosunkowo małego rozpowszechnienia wiedzy o formach lokalnych i braku mody na ich stosowanie. Wydaje się, że wnioski autorskie powinny być tu dla jasności sprawy wzbogacone o studia przypadków.

PRZESTRZENIE PUBLICZNE W DOKUMENTACH STRATEGICZNYCH I PLANISTYCZNYCH GMIN

Analizując obecność zagadnienia kształtowania przestrzeni publicznych w dokumentach gminnych autorzy badania stwierdzili, że w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin w 84,5 % dotyczy ono dróg, w 66,2% terenów zieleni, 51% przestrzeni usług publicznych a w 15% reprezentacyjnych przestrzeni publicznych. W niewielkim procencie studiów znajdują się wytyczne dotyczące realizacji bulwarów i innych obiektów tego rodzaju. Rodzaj gminy ma istotny wpływ na zamieszczenie ustaleń dotyczących przestrzeni publicznych. Wraz z wzrostem zurbanizowania gminy wzrasta odsetek wskazań, że takie dane zostały w dokumencie zawarte.

Jak piszą autorzy badania „Można dopatrzeć się zależności pomiędzy udziałem przestrzeni publicznej, objętej w całości miejscowymi planami, a typem gminy. W przypadku gmin miejskich bądź miast na prawach powiatu udział zarówno przestrzeni wielofunkcyjnych, jak i terenów zieleni objętych w całości planami miejscowymi jest relatywnie większy. Na tego rodzaju działania nie wpływa status uzdrowiskowy gminy, bowiem odsetek gmin w całości obejmujących planowaniem wspomniane rodzaje przestrzeni publicznej jest na poziomie gmin wiejskich”.

Z punktu widzenia odbiorcy przedstawionego materiału wyraźnie rzuca się w oczy, że poprzez przestrzenie publiczne rozumiana jest cała przestrzeń nie wyłączona do sfery prywatnych posiadłości lub nie stanowiąca strefy półpublicznej jak ogrody osiedlowe, tereny szkół, wnętrza sklepów etc. Jest to chyba w naszych warunkach spojrzenie właściwe, bo pozornie wyłącznie infrastrukturalne obiekty przestrzenne jak drogi czy ścieżki rowerowe poprzez swoją aranżację mogą stać się czynnikiem budującym ład przestrzenny. W badaniu tym zabrakło chyba nieco pogłębionego poszukiwania jakościowego – na ile zapisy planów, studiów czy innych dokumentów determinują jakość przestrzeni publicznej, jak głęboka jest ingerencja planistyczna w formy zagospodarowania i ich spójność. Warto byłoby sprawdzić czy restrykcyjne zapisy dają lepsze skutki niż pozostawienie indywidualnych decyzji na poziomie konkretnych projektów. I tu przydałyby się studia przypadków.

ZARZĄDZANIE ESTETYKĄ PRZESTRZENI PUBLICZNYCH I KRAJOBRAZU

Bardzo interesujące są wyniki badania stopnia zainteresowania mieszkańców sprawami estetyki przestrzeni publicznych i krajobrazu. W gminach ujętych ogólnie duże zainteresowanie zgłosiło zaledwie 5% gmin, średnie 46,6% a słabe 48,4%. W miastach na prawach powiatu odsetek zainteresowanych w znacznym stopniu wzrasta do 10% przy podobnym 45% odsetku zainteresowanych średnio i niezainteresowanych. W miastach o liczbie ludności powyżej 200 000 społeczność w odczuciu urzędników dzieli się po połowie na zainteresowanych i niezainteresowanych. Być może jest to błąd statystyczny wynikający z niewielkiej próby takich miast, ale z drugiej strony pokazuje iż mieszkańcy wsi uważają estetykę otoczenia za rzecz naturalną i przyrodzoną podczas gdy mieszkańcy miast zwłaszcza większych odczuwają niedogodności braku estetycznej przestrzeni i w większym stopniu czują się odpowiedzialni za jej jakość. Poświadczą to nieświadomie a wciąż obecne na

obszarach wiejskich przywiązanie do wernakularyzmu. Niestety „budowniczy wykorzystujący instynkt wspierany rozumem” są tam jednak często wypierani przez „architektów skrepowanych sztucnością i zniekształconych uprzedzeniami” (le Corbusier) co prowadzi do kiczowatości nowej zabudowy małych miasteczek – często dążenie do estetyki powoduje efekty odwrotne. Tego zjawiska, tak widocznego w przestrzeni nie udało się w analizowanym badaniu wychwycić.

UCHWALANIE GMINNYCH AKTÓW PRAWA MIEJSCOWEGO

Jak wynika z ankiety tylko 1,3% gmin badanych przyjęło tzw. uchwałę reklamową, około 8% podjęło prace nad ustanowieniem standardów urbanistycznych w gminach. Jest to wyrazem całkowitego braku wiary w skuteczność tych dokumentów. O ile kwestia standardów jest odrębnym zagadnieniem, to niewiara w skuteczność ustaw krajobrazowych i reklamowych jest wyrazem tak nierealności tych, przepisów jak i dowodem tego, że klucz do estetyki tkwi w samym człowieku i jego wewnętrznych doznaniach a nie w ogólnych regulacjach. Dlatego też badanie pokazało, że droga do estetyzacji przestrzeni wieść może jedynie poprzez edukację i wychowanie, a nie poprzez niezrozumiałe dla większości i wzbudzające opór ustalanie przymusowych kolorów i materiałów budowlanych, nie stanowiących lokalnej tradycji.

ANALIZY KRAJOBRAZOWE, ANALIZY WIDOKOWE, STUDIUM KRAJOBRAZOWE GMINY

Analizy krajobrazowe gminy podjęły w 13%, przy czym tylko w połowie przypadków zostały one wykorzystane w dokumentach gminnych. W największym stopniu zastosowano je w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin – 85%, w planach miejscowych w 60%, w strategiach w 24%, a w fizjografiach w 22%. Przedmiotem analiz były często obiekty chronione na podstawie przepisów szczególnych jak obiekty przyrodnicze dobra kultury współczesnej, lokalne formy architektoniczne etc. Ważne i istotne jest, że analizy te dokonane były w większości samorzutnie, przed wejściem w życie ustawy krajobrazowej. Gminy rzadko były w stanie własnymi siłami dokonać takich analiz, w większości przypadków wspierały się zleceniami dla firm zewnętrznych. Niestety badanie nie odpowiedziało na pytanie jaki był charakter krajobrazowy tych gmin, które podjęły analizy pejzażowe. Czy były to gminy położone w bogatym krajobrazie naturalnym, czy odwrotnie, w płaskim i zurbanizowanym? Tu podobnie jak i w innych analizach przydałoby się zastosowanie studium przypadku dla pogłębienia wiedzy i lepszego zrozumienia wyniku statystycznego. Wielkość gminy i jej „uzdrowiskowość” ma w tym wypadku mniejsze znaczenie niż kształt i rodzaj przestrzeni.

SPOSTRZEŻENIA I SUGESTIE W ZAKRESIE KSZTAŁTOWANIA KRAJOBRAZU I ESTETYKI PRZESTRZENI PUBLICZNYCH

Niewątpliwie najciekawszą częścią badania były zestawione w tabeli samoistne spostrzeżenia respondentów dotyczące analizowanych zagadnień. Ich lektura przywodzi do wniosku, że władze lokalne są prawie całkowicie bezradne wobec zagadnień ochrony krajobrazu i estetyzacji przestrzeni publicznych i publicznie widocznych, przynajmniej na poziomie swoich uprawnień planistycznych.

Uczestnicy ankiety z jednej strony skarżą się na ograniczenia w regulacjach prawnych i niedostatecznie precyzyjne prawo, z drugiej strony zwracają uwagę, że regulacje zagadnień estetycznych postrzegane są przez mieszkańców i decydentów jako bariera w rozwoju. Respondenci podnoszą kapitalną kwestię świadomości społecznej w zakresie estetyki. Nasuwa się tu zawsze myśl, że wzorem Wielkiej Brytanii, i u nas edukacji powinna podlegać tak młodzież jak i projektanci, a przede wszystkim decydenci – radni gminni odpowiadający za uchwalane dokumenty. Nastawienie władz lokalnych do estetyki i kształtowania krajobrazu jest często negatywne z uzasadnieniem, że borykając się z permanentnymi brakami w podstawowej infrastrukturze nie mają mocy przerobowych do dbałości o krajobraz. W ten sposób działania gmin ograniczają się głównie do terenów wartości chronionych odrębnymi przepisami prawa.

4. Podsumowanie

Omówione wyżej badanie, choć w szczegółowych aspektach na pewno przydatne, zwłaszcza poprzez możliwość analizowania wzajemnych relacji pomiędzy poszczególnymi elementami składającymi się na ład przestrzenny w odniesieniu do rodzaju i rozmiarów gmin, nie przyniosło natomiast rewelacyjnych odkryć, potwierdzając raczej znane i od lat analizowane bolączki naszego systemu planowania. Z pewnością studia przypadków dla najciekawszych spostrzeżeń wynikających z badania byłyby tu niezwykle przydatne i wzbogacające. Opracowanie wymaga korekty technicznej (adjustacji).