

W kierunku elastycznego planowania



prof. Piotr Lorens

Architekt Miasta Gdańska,
Wydział Architektury Politechniki Gdańskiej

Przemiany naszych miast zachodzą w coraz większym tempie. Nowe wyzwania w sferze politycznej, ekonomicznej, środowiskowej czy społecznej pojawiają się nieomalże z dnia na dzień. Bardzo często wiąże się to z koniecznością zastosowania nowego podejścia do kształtowania przestrzeni – przy czym przewidziane obecnymi regulacjami prawnymi procedury planistyczne zazwyczaj nie dają szansy na wypracowanie nowych rozwiązań w pożądanym czasie. Dlatego niezbędne jest zastosowanie nowego modelu planowania – wprowadzenie instrumentów „planowania elastycznego”, dającego szansę na szybkie dostosowanie koncepcji rozwoju do specyfiki danego problemu czy zagadnienia.

Zmieniające się potrzeby

Jesteśmy obecnie świadkami dwóch, nakładających się na siebie, procesów. Z jednej strony, dynamicznie zmieniająca się rzeczywistość stawia przed nami coraz to nowe wyzwania: społeczne (związane choćby ze zmianami modelu życia), ekonomiczne (wiążące się np. z kryzysem i narastającą inflacją), środowiskowe (obejmujące takie kwestie jak postępujące zmiany klimatu czy konieczność zmiany polityki energetycznej) czy wreszcie polityczne (w tym obejmujące skutki wywołanych wojnami czy kryzysami migracji, ale także efekty zmian w systemie finansowania rozwoju miast). Z drugiej strony trwa w naszych społecznościach bardzo intensywna debata dotycząca przyszłości miast czy osiedli – obejmująca m.in. ich pożądaną wykład, formę przestrzeni publicznych, przydatność dla różnych grup użytkowników czy wreszcie ich wyraz architektoniczny. Dyskutujemy przy tym o mieście „zrównoważonym” (a więc zaplanowanym zgodnie z celami i zasadami zrównoważonego rozwoju), odpowiedzialnym społecznie, włączającym (inkluzywnym), inteligentnym („smart”)... Można więc powiedzieć, że coraz częściej zastanawiamy się, jakie będą miasta przyszłości, a równocześnie zbyt rzadko rozmawiamy o tym w jaki sposób te wizje mogą być realizowane. Tymczasem to właśnie od tego jakimi instrumentami planistycznymi i realizacyjnymi się posługujemy, zależy sukces danego przedsięwzięcia rozwojowego. Dlatego też w urbanistyce funkcjonuje pojęcie „wpływu realizacji” – czyli oddziaływania tego, w jaki sposób realizujemy daną koncepcję, na ostateczny kształt przestrzeni.



Niestabilność naszych czasów sprawia, że coraz częściej zastanawiamy się jakie będą miasta przyszłości. Zbyt rzadko rozmawiamy jednak o tym w jaki sposób te różne wizje mogą zostać zrealizowane. Tymczasem to właśnie instrumenty realizacyjne i planistyczne zadecydują o sukcesie transformacji miast.

Inercja procedur planistycznych

Obowiązujące obecnie regulacje prawne dotyczące zagospodarowania przestrzennego mają dość archaiczny charakter. Zakładają one zdefiniowanie z góry finalnej, pożądanej struktury funkcjonalno-przestrzennej miast – odnosi się to zarówno do skali ogólnomiejskiej (gdzie w najlepszym wypadku raz na 10 lat przygotowywana jest kompleksowa zmiana zapisów tzw. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta) jak i lokalnej (gdzie zmiana zapisów planu miejscowego – nawet drobna – potrafi zająć dobrych parę lat). Przy tym pamiętać należy o licznych trudnościach formalnych i proceduralnych związanych ze zmianą polityki przestrzennej gminy. Jakie są skutki tej sytuacji? Zapisy planu stworzone przed paroma lub wręcz parunastoma laty wciąż nas obowiązują, choć rzeczywistość, w której funkcjonujemy, dynamicznie się zmienia. Pojawiają się takie procedury jak choćby „lex developer” (czyli specjalna regulacja ustawowa związana z ułatwieniem realizacji inwestycji mieszkaniowych), mające na celu – na drodze tzw. specjalnych regulacji – przyspieszenie procesu zmian w przestrzeni. Ale należy patrzeć na nie raczej jak na „zgodne z prawem obchodzenie prawa”. Nie jest to jakościowa zmiana warunków formalnych.

Pamiętać także musimy, iż owe (określone z góry) reguły kształtowania przestrzeni rzadko dają szansę na realizację różnorodnych aspiracji i potrzeb współczesnych społeczności. Oczekiwania te także szybko się zmieniają – równocześnie postępują choćby procesy gentryfikacji, skutkujące niezgodą na określone działania w przestrzeni, jak i degradacji społecznej i ekonomicznej, których wynikiem są zmiany funkcjonalne i przestrzenne. Do tych ostatnich zaliczyć można choćby ewolucję w zapotrzebowaniu na usługi – w tym tzw. handel wielkopowierzchniowy – co przyczynia się do konieczności wypracowania nowych form zagospodarowania terenów dotychczas zajętych na te właśnie cele. Jeśli jednak zapisana w dokumentach formalnych polityka planistyczna miasta nie daje szansy na szybką zmianę sytuacji, to konieczne staje się sięganie po wyżej wspomniane specjalne regulacje.

Nowa filozofia planowania

Dotychczasowe planowanie i projektowanie urbanistyczne w dużej mierze bazowało na wypracowanych doktrynach, manifestach czy zestawach zasad – miały one często sformalizowany charakter, jak choćby tzw. „Karta Lipska” czy „Nowa Karta Ateńska”. Ich zapisy były określane przez elity polityczne i profesjonalne, nie przystając jednocześnie do specyfiki poszczególnych regionów czy miejsc. Trudno także sobie wyobrazić aplikowalność zapisów tych dokumentów do wszystkich, występujących obecnie w naszych miastach, problemów przestrzennych. Ich różnorodność, oraz ciągle wzrastająca liczba powoduje bowiem konieczność stosowania odmiennych podejść zależnych od miejsca ich występowania i charakteru.

Z tego też powodu coraz częściej mówimy o konieczności redefinicji planowania – które powinno być rozumiane jako proces społeczno-polityczny, w ramach którego poszczególne, akceptowane wspólnie koncepcje osadzone w lokalnym kontekście przekładane są na decyzje przestrzenne. Oznacza to konieczność swoistego „szycia na miarę” rozwiązań planistycznych – nie tylko w odniesieniu do poszczególnych decyzji, ale także w stosunku do rodzaju wykorzystywanych instrumentów planistycznych i realizacyjnych właśnie. Konsekwencją jest konieczność znaczącej rozbudowy palety technik i instrumentów planistycznych, projektowych i realizacyjnych. Oznacza to, że przyszłe planowanie powinno: być znacznie bardziej zróżnicowane od obecnego, odpowiadać na pojawiające się przyszłe potrzeby i ciągle zmieniającą się sytuację oraz skupiać się na „kluczowych problemach rozwojowych” rozwiązując jednocześnie „małe potrzeby” nawet niewielkich grup interesariuszy.

”

Przyszłe planowanie powinno być „szyte na miarę”: znacznie bardziej zróżnicowane od obecnego, elastyczne (zdolne do odpowiedzi na pojawiające się przyszłe potrzeby i ciągle zmieniającą się sytuację) oraz uniwersalne (skupione zarówno na „kluczowych problemach rozwojowych” jak i rozumiejące „małe potrzeby” nawet niewielkich grup interesariuszy).

Nowy model praktyki planistycznej i projektowej

Przywołana powyżej zmiana co do potrzeb i charakteru planowania skutkować może wieloma zmianami co do tego, jak nasze miasta będą planowane. Przede wszystkim koniecznym jest zastanowienie się nad sensownością utrzymywania „nadrzędnej” koncepcji, bazującej często na „zintegrowanym/kompleksowym planowaniu” – czego dobrym wyrazem jest choćby pojawiające się w ostatnich latach powiązanie planowania strategicznego i przestrzennego. Wypracowane w taki sposób rozwiązania rzadko bywają elastyczne i stanowią słabą bazę dla rozwiązywania pojawiających się problemów. Powinniśmy zastanowić się nad możliwościami wprowadzenia zasady „planowania elastycznego”, rozumianego jako otwarcia na wykorzystywanie rozmaitych nowych (lub dotychczas rzadko wykorzystywanych) koncepcji, idei, ale także instrumentów planistycznych. Przykładem tych ostatnich są choćby tzw. masterplany dla wybranych obszarów problemowych czy całościowo rozumianych jednostek urbanistycznych (np. dzielnic miejskich). Są to plany niezależne od tych ujętych w obecnie obowiązującym prawie, pozwalające na określenie przemyślanej i skoordynowanej polityki rozwoju wybranych obszarów. Każdy z problemów urbanistycznych będzie bowiem w przyszłości rozwiązywany w odmienny sposób – nie tylko co do rozwiązań przestrzennych, ale i w zakresie charakteru wykorzystywanych instrumentów planowania.

Osobną kwestią jest sposób wypracowywania wspomnianych powyżej rozwiązań. W dobie aktywizujących się społeczności lokalnych nie wystarczy już konsultować przygotowanych rozwiązań – konieczna jest autentyczna partycypacja społeczna, a wręcz współtworzenie (kokreacja) proponowanych rozwiązań, z udziałem wszystkich interesariuszy, np. w formie organizowanych warsztatów czy innych form procesów konsultacyjnych. Proces ten powinien mieć charakter ciągły, systemowy, a nie przyczynkowy.



Planowanie elastyczne rodzi potrzebę autentycznej partycypacji społecznej, a wręcz kokreacji nowych rozwiązań z udziałem wielu interesariuszy. Taki proces współtworzenia nie może mieć już formy konsultacji przygotowanych rozwiązań – powinien mieć charakter ciągły, systemowy.

Nowy charakter zawodu urbanisty

Zmiana w podejściu do kształtowania systemu planowania skutkować będzie także odmiennym charakterem zawodu urbanisty. Będzie on musiał być związanym zarówno z „globalną” jak i tą bardzo „lokalną” agendą, tak aby – nie odchodząc choćby od przywołanych powyżej zasad zrównoważonego rozwoju – kreować rozwiązania na miarę lokalnych potrzeb. Urbanista powinien być zatem otwarty na wszelkie innowacje oraz zdolny do wykorzystywania znacznie szerszego (i niekoniecznie określonego w prawie) zestawu instrumentów rozwojowych. Powinien także rozumieć, jak te instrumenty mogą być wykorzystywane w różnych sytuacjach problemowych i lokalizacjach – trochę jak rzemieślnik, podchodzący do każdego wyzwania zawodowego w odmienny sposób.

Konsekwencje wdrożenia zasad elastycznego planowania

Uelastycznienie planowania nie oznacza – jak to się czasem rozumie – zwiększenia swobody działania inwestorom prywatnym. Pozwala jednak na wsłuchanie się w głosy wszystkich interesariuszy procesu przekształceń – w tym zarówno społeczności lokalnej jak i inwestorów czy właścicieli terenów. Wiąże się z odejściem do ustalonych z góry wzorców i sztywnych procedur, co nowy kształt prawa zagospodarowania przestrzennego powinien umożliwiać.

Nie jest to sytuacja bez precedensu w światowej praktyce – znany jest choćby system anglosaski, bazujący na negocjacjach pomiędzy władzą publiczną a inwestorami. Podobne rozwiązania z powodzeniem są także wdrażane w wielu innych krajach wysokorozwiniętych, czego przykładem mogą być choćby procesy

transformacji obszarów zdegradowanych w Niemczech czy Francji. Jednakże wdrożenie elastycznego planowania w polskich realiach wiązać się będzie z prawdziwą rewolucją – zarówno dla urbanistów, samorządowców jak i (a może przede wszystkim) dla społeczności lokalnych i inwestorów.

”

W systemie prawa gospodarowania przestrzenią musi zajść daleko idąca zmiana polegająca na uelastycznieniu procedur i wprowadzeniu nowych instrumentów planowania i realizacji. Z drugiej strony, koniecznym jest wprowadzenie systemu prawdziwej kokreacji rozwiązań przestrzennych z udziałem wszystkich interesariuszy.

O autorze

Prof. **Piotr Lorens** – Kierownik Katedry Urbanistyki i Planowania Regionalnego na Wydziale Architektury Politechniki Gdańskiej. Od 2021 roku Architekt Miasta Gdańska. Stypendysta Fulbrighta, aktywnie zaangażowany w prace komitetów naukowych (m.in. w ramach struktur Polskiej Akademii Nauk) oraz stowarzyszeń profesjonalnych (m.in. ISOCARP, TUP, ICOMOS-u oraz TICCIH). Pracuje także przy planowaniu i realizacji różnego rodzaju projektów i przedsięwzięć urbanistycznych, związanych przede wszystkim z transformacją i odnową miast.

Partnerzy



Pomorski Fundusz Rozwoju
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Partnerzy numeru

