

P O L S K A A K A D E M I A N A U K
I N S T Y T U T G E O G R A F I I
I P R Z E S T R Z E N N E G O Z A G O S P O D A R O W A N I A

CENTRALNY PROGRAM BADAŃ PODSTAWOWYCH 03.12
„UWARUNKOWANIA PRZESTRZENNE ROZWOJU
SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO POLSKI”


Do użytku służbowego

BIULETYN INFORMACYJNY

ZESZYT 58

ANALIZA PROCESÓW ŻYWIOŁOWYCH W GOSPODAROWANIU PRZESTRZENIĄ NA TERENIE MIASTA WARSZAWY

Praca zbiorowa pod redakcją Bohdana Jałowieckiego

WARSZAWA 1987

P O L S K A A K A D E M I A N A U K
I N S T Y T U T G E O G R A F I I
I P R Z E S T R Z E N N E G O Z A G O S P O D A R O W A N I A

CENTRALNY PROGRAM BADAŃ PODSTAWOWYCH 03.12
„UWARUNKOWANIA PRZESTRZENNE ROZWOJU
SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO POLSKI”

Do użytku służbowego



BIULETYN INFORMACYJNY

ZESZYT 58

ANALIZA PROCESÓW ŻYWIOŁOWYCH W GOSPODAROWANIU PRZESTRZENIA NA TERENIE MIASTA WARSZAWY

Praca zbiorowa pod redakcją Bohdana Jałowieckiego

WARSZAWA 1987

<http://rcin.org.pl>

Opracowanie redakcyjne: Grażyna Seliga

SPIS TRESCI

Przedmowa - Bohdan Jałowicki	5
1. Spontaniczność i żywiołowość jako wartość w układach terytorialnych - Krzysztof Herbst	7
1.1. Wyodrębnienie procesu	7
1.2. Spontaniczność jako wartość	8
1.3. Spontaniczność i żywiołowość jako kategorie strukturotwórcze	12
1.4. Zakończenie	16
2. Procesy żywiołowe w gospodarowaniu przestrzenią na terenie miasta stołecznego Warszawy (analiza przypadków) - Krzysztof Herbst	18
2.1. Problem	18
2.2. Próba definicji	19
2.3. Elementy żywiołowe w gospodarowaniu terenami (analiza wniosków o zmianę planu zagospodarowania przestrzennego)	22
2.4. Podsumowanie	46
3. Analiza struktury rodzajowej decyzji lokalizacyjnych z uwzględnieniem decyzji wywołujących konieczność zmian planu zagospodarowania przestrzennego - Jacek Bobiński	52
3.1. Wprowadzenie	52
3.2. Charakterystyka decyzji lokalizacyjnych	54
3.3. Struktura decyzji lokalizacyjnych wydanych w latach 1980-1986 i 1983-1986	61
3.4. Wstępna ocena kierunków odkształceń planu (kierunki działań żywiołowych)	66
3.5. Analiza porównawcza struktury decyzji lokalizacyjnych wydanych w latach 1970-1979 i 1980-1986 z uwzględnieniem decyzji wywołujących konieczność zmian w planach zagospodarowania przestrzennego	68
3.6. Podsumowanie wyników analizy	73

4. Praktyka urbanistyczna a możliwość spontanicznego kształtowania przestrzeni miejskiej - Jan Rutkiewicz	79
4.1. Działania planowane i procesy żywiołowe	79
4.2. Plan ogólny zagospodarowania przestrzennego	81
4.3. Zmiany planu ogólnego w latach 1983-1986	86
4.4. Podsumowanie	90

PRZEDMOWA

Zafascynowani możliwościami planowania, ufając w kreacyjną moc planu w stosunku do rzeczywistości nie zauważyliśmy lub nie chcieliśmy zauważyć, że poza ramami pracowicie kreślonych planów lub nawet wbrew nim toczy się żywiołowy nurt życia. Ograniczenie mechanizmów rynkowych, a szczególnie działania renty gruntowej stwarzało ogromne możliwości swobodnego kształtowania przestrzeni w oparciu o racjonalne kryteria naukowej urbanistyki. Ta pozornie korzystna sytuacja kryła jednak liczne groźne pułapki.

Ziemia stała się "wartością bez ceny" co umożliwiała zawłaszczanie terenu przez różne silne przedsiębiorstwa i instytucje prowadzące własną partykularną grę o przestrzeń, często wbrew kryteriom racjonalnego zagospodarowania przestrzennego. Druga pułapka kryła się w owej racjonalności, złudne jest bowiem przekonanie, że istnieją jakieś jej obiektywne kryteria. Określony sposób zagospodarowania terenu może być bowiem racjonalny z jednego punktu widzenia, nieracjonalny zaś z innego. Stąd pojawiają się liczne konflikty przestrzenne rozstrzygane często w imię racji politycznych i ekonomicznych, a nie urbanistycznych i/lub społecznych.

Urbanista w ten sposób staje się obok przedsiębiorstw, instytucji, instytucji politycznych itp. tylko jednym z aktorów społecznego procesu wytwarzania przestrzeni a plan zagospodarowania przestrzennego nie stanowi skutecznego regulatora gry o przestrzeń, która toczy się w sposób żywiołowy.

Pomimo, że procesy żywiołowe w gospodarce przestrzennej można było obserwować od dawna, to dopiero Diagnoza Stanu Gospodarki Przestrzennej Polski opracowana przez KPZK PAN w latach 1980-1984 ujawniła sprzeczności w przestrzeni, konflikty przestrzenne oraz liczne zjawiska i procesy żywiołowe. Do znanych od dawna procesów żywiołowych należy np.: wczesne budownictwo zakładów pracy zapoczątkowane w latach sześćdziesiątych, lawinowe zjawisko prywatnego budownictwa letniskowego w latach siedemdziesiątych, niekontrolowana zabudowa wsi,

tworzenie ogrodów działkowych w miastach, antycypacyjne zawłaszczanie "na zapas" terenów przez przemysł itp.

Obserwacja terytorialnej ekspansji miasta, której towarzyszą takie zjawiska jak: budowanie wielkich zespołów mieszkaniowych na odległych peryferiach podczas gdy na obszarach dotychczasowego zainwestowania miejskiego istnieją tereny źle lub wcale niezagospodarowane, nacisk różnych instytucji domagających się terenów na budownictwo mieszkaniowe kosztem obszarów przeznaczonych na zieleni lub usługi, zmusza do podjęcia głębszych analiz pokazujących mechanizmy toczoney gry o przestrzeń.

Z tego też względu w Instytucie Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Warszawskiego podjęto szeroko zakrojone badania mechanizmów żywiolowych procesów zagospodarowania przestrzeni. Do tego nurtu prac należy właśnie prezentowany tom studiów. Materiał empiryczny zebrany przez autorów dotyczy jedynie Warszawy, a w niej jednego tylko z licznych aspektów żywiolowości. Badane zagadnienia są relatywnie nowe, mamy zatem do czynienia z pewnym niedostatkim teoretycznego aparatu analizy, nie jest wystarczający także schemat pojęciowy klasyfikujący różne odrębne zjawiska: jest to jednak dopiero początek podjętych studiów. Obok opracowań dotyczących Warszawy, wykonywanych w ramach prac CPBP 03.12 w innym programie realizowanym w Instytucie Gospodarki Przestrzennej są prowadzone studia procesów żywiolowych w przestrzeni lokalnej.

Pomimo pewnej fragmentaryczności ukazywanych problemów prezentowane w tym Biuletynie prace są interesujące i zasługują na uwagę czytelnika.

Bohdan Jałowiecki

SPONTANICZNOŚĆ I ŻYWIŁOWOŚĆ JAKO WARTOŚCI W UKŁADACH TERYTORIALNYCH - Krzysztof Herbst

1.1. Wyodrębnienie procesów

Możemy wyodrębnić wiele typów procesów spontanicznych występujących w przestrzeni miejskiej, kształtujących ją a także kształtujących miejskie struktury społeczno-przestrzenne. Wyliczmy tu przede wszystkim takie procesy jak:

a) procesy ludnościowe, np. starzenie populacji mieszkańców, migracje (przynajmniej niektóre procesy migracyjne możemy uznać za spontaniczne);

b) procesy ekonomiczne, do spontanicznych należy część procesów rozdzielania i komasacji własności ziemi, procesy obrotu terenami budowlanymi (niektóre - należące do sfery wolnego rynku). Zaliczmy tu też procesy rozwoju eksterytorialnych czy branżowych struktur gospodarczych; a także procesy kształtowania się (pod wpływem założeń ustrojowych) relacji pomiędzy sektorami gospodarki (np. wypychanie sektora prywatnego z przestrzeni miejskiej i jego obrona na terenach prywatnych domów, działek czy piwnic);

c) procesy symboliczne, będą to przede wszystkim procesy zawłaszczania (w sensie socjologicznym) przestrzeni a w tym ekologiczne procesy sukcesji, procesy nadawania przestrzeniom treści symbolicznych i związanych z tym wartości.

Procesy spontaniczne - zależnie od potrzeby - możemy analizować w różnych płaszczyznach i aspektach. Z punktu widzenia procesów kształtowania struktury społeczno-przestrzennej, a także struktury przestrzeni miasta, istotne wydaje się uwzględnienie następujących aspektów:

- interesów społecznych a więc konfliktu racjonalności różnych podmiotów społecznych,

- ekspresji - spontanicznych zachowań w przestrzeni wyrażających społeczne emocje, wartości, treści a więc aspekt konfliktu symbolicznego w przestrzeni,

- ładu przestrzennego i ładu społecznego w przestrzeni,

- struktury społecznej i jej reprezentacji w procesie planowania.

1.2. Spontaniczność jako wartość

1.2.1. Płaszczyzna ładu przestrzennego

Wartość elementu spontanicznego w kształtowaniu przestrzeni występuje w przeciwstawieniu do wartości ładu hierarchicznego reprezentowanego przez praktycznie obowiązujący w Polsce model planu - organizatora rozwoju. Ten ostatni model - choć różny od funkcjonującego w praktyce modelu planu jako przetargu - jest niewątpliwie modelem doktryny planowania przestrzennego w Polsce. Naczelnym dokumentem tego planu jest obraz stanu docelowego. Zakłada się, że proces rozwoju daje się opisać jako program inwestycyjny a ponieważ planowanie o hierarchicznym podporządkowaniu planów stwarza szczególną sytuację, w której cały program działań w jednostce terytorialnej powinien być kontrolowany przez jeden organ władzy terenowej, plan przestrzenny staje się podobny do planu realizacji pojedynczej inwestycji. Istotnymi cechami planowania staje się etapowanie i kontrola realizacji planu w kolejnych punktach czasowych oraz dążenie do terenowej koordynacji inwestycji, podejmowanych przez wzajemnie niepodporządkowane podmioty.

Wartości, na jakich bazuje opisany powyżej model planu (znany także jako "Godfather planning") to wartości, które jeśli chodzi o typ ładu przestrzennego, należy wiązać z koncepcjami Karty Ateńskiej - doskonałego produktu koncepcji funkcjonalizmu na terenie urbanistyki. Przeciwstawieniem tej koncepcji są wartości "postmodernizmu" czy "kontrkultury" (zależnie od dziedziny, w której są powoływane przybierają one różne nazwy).

Centralna kategoria, jaką owa nowa orientacja przeciwstawia ładowi hierarchicznemu koncepcji funkcjonalistycznej, jest kategoria ładu organicznego. Koncepcję ładu organicznego znakomicie charakteryzuje Jane Jacobs¹. Wyjaśnia ona, że różnorodność miasta polega na niewiarogodnej liczbie różnych ludzi i różnych form organizacji ludzkiej o najbardziej zróżnicowanych ideach czy celach, działających poza formalną strukturą aktywności. Podstawowym zadaniem planowania i projektowania urbanistycznego powinno być rozwijanie - tak dalece jak tylko można to osiągnąć przy pomocy polityki społecznej - miast jako kongenialnych miejsc dla tej wielości nieoficjalnych planów, idei i jako miejsca dającego okazję do rozwoju przedsięwzięć publicznych.

¹Jacobs J.: The Death and life of Great American Cities, Penquin Books, 1964.

A oto jak charakteryzuje wartości stojące u podstaw tej orientacji Murray Bookchin².

"Planowanie urbanistyczne jest ... wyrazem niewiary w spontaniczność współczesnych stosunków społecznych. I nie bez powodu. Społeczeństwo burżuazyjne rozdziela wszystkie sfery życia od siebie. Upowszechnia postawę współzawodnictwa, dążenia do zysku i pierwszeństwo wartości wymiany przed wzajemną pomocą, sztuką i użytecznością. Wrażliwość estetyczna, jeśli można o niej wspomnieć w tym kontekście, staje się przedmiotem sprzedażnym. ... Planowanie urbanistyczne potwierdza swoje znaczenie poprzez intuicyjne rozpoznanie, że burżuazyjne społeczeństwo rynkowe nie jest w stanie wytworzyć spontanicznie, nadającego się do zamieszkania, zdrowego czy tylko skutecznie funkcjonującego, a tym mniej pięknego, miasta". I dalej: "Nowoczesne planowanie proponuje nam funkcjonalne projektowanie pozbawione wartości humanistycznych i racjonalnie zorganizowaną przestrzeń bez społecznej zawartości. Rozkładowanie zatłoczenia bez zapewnienia możliwości kameeralnej komunikacji albo też otwarcie nowych kanałów komunikacji bez stworzenia gruntu dla międzyludzkich kontaktów jest parodią wielkich tradycji urbanizmu. W jego historii bazą żywej całości miejskiej były nie tyle elementy projektowe co elementarne stosunki pomiędzy ludźmi, którzy je wytwarzali. Skala ludzka była czymś więcej niż wzorem na desce rysunkowej. Wynikła ona z głębokiego obcowania jakie zapewniał klan, cech, czy wolny związek niezależnych farmerów czy rzemieślników".

Jak podkreśla M. Bookchin, ten krytyczny stosunek do dotychczasowej formuły planowania przestrzennego, będącej dziedzictwem funkcjonalizmu i jego urbanistycznego credo - Karty Ateńskiej, wiązać należy z ruchem intelektualnym znanym pod etykietą "kontrkultury". Istotne przesłanie tego ruchu, wg M. Bookchin leży w: "... wezwaniu do połączenia abstrakcyjnych ideałów wolności społecznej z ideałami wolności osobistej, w dążeniu do formowania liberalnych stosunków elementarnego komunizmu tak ważnych do stworzenia naprawdę wyzwolonego społeczeństwa, w dążeniu do obalenia wpływu więzów użytkowości (pożyteczności) na jednostkę i jej związki z innymi jednostkami, w akcentowaniu potrzeby spontanicznej ekspresji seksu, zmysłowości i wrażliwości społecznej, w zwalczaniu hierarchii i dominacji we wszystkich formach i przejawach i wreszcie na próbie zsyntetyzowania nowych, zdecentralizowanych społeczności bazujących na ekologicznej perspektywie, która jednoczy najlepsze właściwości miejskiego i wiejskiego życia".

Omawiając ten nurt myślenia, Aldona Jawłowska pisze³: "Praca i zarządzanie pracą są zdominowane przez wielkie organizacje korporac-

²Bookchin M.: The limits of the City, Harper ROW, 1974.

³Jawłowska A.: Drogi kontrkultury, PIW, Warszawa, 1975.

cyjne, współdziałające z państwem i wyposażone w techniczne środki sprawowania władzy. Te organizacje, zintegrowane znacznie bardziej niż organizacje dawnego typu, posiadają władzę, wywierają presję - także w sferze nadbudowy - z punktu widzenia własnego interesu i wchodzi w konflikt z żądaniami społecznymi. Organizacje stają się 'aktorami' w konfliktach klasowych. Kontestacja zwraca się przeciw organizacjom nie tylko z punktu widzenia ich wewnętrznej struktury - lecz także przeciw ich społecznej funkcji - przedstawiciele klasowych interesów. Właśnie organizacje kierujące produkcją i konsumpcją w skali kraju, a nawet świata są dziś przedmiotem ataku. Organizacje, które upodabniają wszystko: kształcenie, sztukę, nawet służbę zdrowia, do wielkiego przemysłu i podporządkowują wszystko jego, a zarazem swoim interesom. ... W tej sytuacji nowe podziały społeczne tworzą się nie tylko w związku ze stosunkiem do pracy, lecz także z miejscem w procesie produkcja-konsumpcja ... Dawniej ruchy społeczne walczyły w imię konsumpcji, dziś walczą w imię jakości życia".

A oto jak przenosi tę deklarację ruchu na grunt organizacji przestrzeni i ładu przestrzennego, grupa DiM⁴ (Dom i Miasto - architekci Cz. Bielecki, J. Zielonka, J. Cybis i in.): "Ludzkiem kontaktem rozdartym dziś skrajnościami kolektywizmu i indywidualizmu trzeba przywrócić cechy personalizmu. Jego podstawą jest podmiotowe traktowanie osoby ludzkiej, tworzenie wspólnot, szanujących własność prywatną i autentyczną własność społeczną. Upaństwowienie w imię walki z chaosem, harmonizowanie przez zwiększenie jednorodnych struktur, czy podporządkowanie przez powtarzanie form jest z punktu widzenia personalizmu absurdem.

Ukształtowanie przestrzeni sprzyja życiu społecznemu tylko wtedy, gdy łączy się z posiadaniem własnego terytorium i samorządnych wspólnot; wspólnot opartych o więź osobistą i tworzących pośrednie instytucje między rodziną a państwem". Ta wizja ładu przestrzennego przeciwstawia się *expresis verbis* koncepcji świadomej kompozycji przestrzeni zarówno w sensie plastycznym jak, co ważniejsze, w rozumieniu zasady porządkowania aktywności ludzkiej w przestrzeni. Swoistym archetypem "przeciwnika" koncepcji postmodernistycznej jest Karta Ateńska. Głoszone przez nią zasady segregacji funkcji, sterylności tkanki miejskiej, traktowania słońca, zieleni i otwartej przestrzeni jako podstawowego tworzywa urbanistyki są możliwe do zrealizowania w bardzo zdyscyplinowanym i wyraźnie hierarchicznym typie ładu przestrzennego dla którego działania spontaniczne, żywiołowe są znamiem chaosu - siły anarchicznej, destrukcyjnej, intensyfikującej wykorzystanie przestrzeni w stopniu, który może oddać tylko słowo "wyzysk".

Jak widać kwestia ładu przestrzennego nie jest w tych stanowiskach kwestią konwencji plastycznej ani zagadnieniem czysto higienicznym.

⁴Material powielony. <http://rcin.org.pl>

Ład przestrzenny odwzorowuje w wielu aspektach cechy ładu społecznego⁵. Jest to wyraźnie widoczne w opracowaniach analitycznych jak i w manifestach omawianych ruchów czy orientacji planistycznych.

Mówiąc o spontanicznym typie ładu przestrzennego odwołujemy się do tego co Stanisław Ossowski określił jako czwarty typ ładu społecznego: ład oparty na systemie porozumień, a więc współdziałanie zorganizowane na zasadzie policentrycznej interferencji dającej działania skoordynowane w ramach całej zbiorowości⁶.

Ład przestrzenny wprowadza nie tylko pewien ład materialny: stwarza lub niweluje różnice, wyznacza i odwzorowuje w ten sposób hierarchie. Istotne jest także jego oddziaływanie w sferze symbolicznej. Przestrzeń jest jednym z najbardziej demokratycznych mediów informacyjnych. Polega to na powszechnej zrozumiałości języka jakim posługuje się, wspólnie symboli i wartości oraz czytelności odwzorowanych w niej hierarchii⁷.

Przestrzeń jest kanałem demokratycznym nie tylko po stronie "odbiorczej". Oferuje ona bogate możliwości również jako kanał "nadawania" informacji. Obok znaków nobilitowanych: gmachów, łuków triumfalnych itp. przestrzeń jest także sceną pochodów, procesji i demonstracji. To tłumy. na pewnych ulicach, odmienności stroju czy obyczajów, to zawłaszczanie przestrzeni przez środowiska społeczne.

Wartość tego spontanicznego kanału informacji może realizować się jedynie w pewnych warunkach np.:

- względnej trwałości - czas trwania konfiguracji społeczno-przestrzennej struktury nie może być zbyt krótki a dynamika przemian zbyt wielka. Struktura społeczna przestrzeni i kody informacyjne nie są dane genetycznie. Muszą się one wykształcić w procesie społecznym i muszą być przekazane następcom. To samo dotyczy również reguł dostępu, zawłaszczania i strukturalizowania przestrzeni czyli reguł podmiotowości przestrzennej;

- usankcjonowania instytucji społecznego władania przestrzenią, choć faktycznie funkcjonująca, jest ona w ciągłym konflikcie z formalno-instytucjonalnym systemem dysponowania przestrzenią;

- jawności, systemu władzy, wpływu, posiadania i aktywności ludzkiej w znaczeniu ich informacyjnego ujawnienia się w obrazie miasta - nałożenia na przestrzeń swojej, realnie istniejącej hierarchii i struktury.

⁵W tej sprawie por. Narojek W., Struktura społeczna w doświadczeniu jednostki, Warszawa, PIW, 1982, s. 26-30.

⁶Ossowski S., Koncepcje ładu społecznego i typy przewidywań, Dzieła T. IV, Warszawa, 1967.

⁷Wykorzystuję tu wywód z: Herbst K. Architektura wyrazem kultury. Architektura nr 6/422/, 1984.

1.3. Spontaniczność i żywiolowość jako kategorie strukturotwórcze

Już na podstawie powyższych rozważań można zadać sobie pytanie - czy żywiolowość i spontaniczność są kategoriami strukturotwórczymi? Zwłaszcza interesujące dla nas będzie stwierdzenie, czy owe własności strukturotwórcze mają wyraz przestrzenny, a wreszcie - z jakimi wartościami można owe domniemane własności strukturotwórcze wiązać i jak je oceniać.

Spontaniczność jest nie tylko nośnikiem wartości indywidualizmu czy personalizmu. A. Jawłowska⁸ zwraca uwagę, że ruchy kontestacji stanowią reakcję na szczególną strukturalizację społeczeństwa. Wywołana jest ona nowymi zasadami organizacji pracy, zaspokajania (i kreowania) potrzeb, wypoczynku, kultury masowej, opartymi na wielkich korporacjach ... A. Jawłowska zwraca uwagę, że owe korporacje są aktorami w konfliktach klasowych. Wyodrębnione zostają kategorie masowych odbiorców, różniące się poziomami i stylami konsumpcji. W ten sposób, w ramach "globalnej wioski", tworzą się quasi-podziały i quasi-struktury społeczne. Kontestacja nie była tylko protestem przeciw efektom konsumpcyjnym. Była też propozycją strukturotwórczą. "Ład organiczny" dotyczył nie tylko sposobu uporządkowania elementów w przestrzeni lecz był też propozycją struktur społecznego działania. Zachowując należne proporcje wynikające z zasięgu i podrzędności tych struktur zwróćmy jednak uwagę, że podstawowa ich cecha: żywiolowość, brak możliwości i prób harmonizowania interesów, programów, działań była odnotowana zarówno w wypowiedziach naukowych jak i politycznych. Swoistym układem odniesienia tych ocen była doktryna ustrojowa czy raczej swoista jej interpretacja w określonym czasie.

W. Narojek, charakteryzując procesy spontaniczne w społeczeństwie planującym⁹ zwraca uwagę (cytuując Manifest Komunistyczny), że główną zasadą ustrojową socjalizmu jest dążenie do świadomego zapobiegania żywiolowości w przebiegu procesów społeczno-gospodarczych. Narojek uważa, że "z punktu widzenia oficjalnego modelu instytucji politycznych za żywiolowe należałoby uznać wszelkie przejawy zartykułowanej woli politycznej poza tymi instytucjami lub w formach niedostosowanych do ... trybu ich funkcjonowania ..., które wywierają element nacisku na proces rozstrzygnięcia kwestii publicznych". Przyjęcie, że definicja ta jest zgodna z pojęciem żywiolowości zastosowanym w "Kapitale" oraz szeroka definicja terminu "polityczny" stanowią właśnie interpretację doktryny. Należy podkreślić, że nie mówimy tu o interpretacji Narojka lecz o pojęściu dość powszechnym w "określonym" miejscu i czasie.

⁸ Jawłowska A. op. cit. przyp. 3.

⁹ Narojek W., op. cit. przyp. 4. W tym rozdziale będziemy wielokrotnie korzystać z wywodu Narojka oraz użytych tam argumentów.

Elementem doktryny państwa socjalistycznego¹⁰ jest stwierdzenie zasadniczej zbieżności interesów podstawowych grup jego obywateli. Stanowi ono podstawę do wprowadzenia silnych norm jedności organizacyjnej. Ujawnione różnice poglądów zdają się, z tego punktu widzenia, prowadzić do negatywnie ocenianych zjawisk frakcyjności lub opozycyjności. Kategorie te były brane pod uwagę przy ocenie proporcji pomiędzy "inicjatywą oddolną" a "kontrolą odgórną". Motywowały one obawy przed realizacją interesów "partykularnych" kosztem "ogólnospołecznych" w podejmowanych próbach reform.

Działania żywiołowe, to realizacja interesów pewnych podmiotów. W obiegu gospodarczym jest to zmiana ich roli w podziale dochodu narodowego albo uruchomienie mechanizmu redystrybucji dochodów. Działania żywiołowe są więc elementem procesów strukturotwórczych¹¹. Niedługo spotykamy się z kojarzeniem żywiołowości czy spontaniczności wyłącznie ze zjawiskami patologii społecznej (przestępczość gospodarcza), co prowadzi również do całkowicie negatywnej oceny tego atrybutu działania¹².

Pokazano tu punkt widzenia, przeciwstawiający na różnych poziomach racjonalną organizację życia społecznego i działań gospodarczych, żywiołowej a więc egoistycznej i patologicznej formie działania. Pogląd ten był w zasadzie niekwestionowaną doktryną działań organizatorskich zarówno w skali politycznej, jak też życia gospodarczego i społecznego. Jego cechą charakterystyczną jest postrzeganie struktury społecznej w sposób analogiczny do struktury organizacyjnej - jako układu jednorodnego, spójnego i mającego jeden wymiar. Wskutek tego jednoznacznie określone stają się takie atrybuty struktury społecznej jak hierarchia warstwowa i rozłączność grup, klas czy warstw.

Próbami zakwestionowania tak ostro sformułowanej zasady jedności, były wszystkie warianty reform podejmowanych w Polsce. Istotny przełom w tej dziedzinie przyniosły projekty reformy początku lat osiemdziesiątych. Najpierw jednak, w latach siedemdziesiątych pojawiły się sformułowania teoretyczne pokazujące działania żywiołowe, wielopoziomowość

¹⁰ Por.: S. Zawadzki, Tradycyjne rozbieżności w sporze o istotę państwa, w: Spór o istotę państwa, Warszawa, 1961.

¹¹ Por. Drażkiewicz J., Interesy a struktura społeczna, PWN Warszawa, 1982.

¹² Por. m.in. Kalecki M., Próba wyjaśnienia zjawisk przestępczości gospodarczej, Kultura i Społeczeństwo, 1962, 3 oraz Tymowski A., Struktury społeczne - nowe aspekty badań, Odra, 1977, 6.

społecznego zaplecza władzy oraz mechanizmy żywiołowości w gospodarce¹³.

Podstawowym dokumentem w tej dziedzinie były ogłoszone przez Komisję do Spraw Reformy Gospodarczej a potem uchwalone przez Sejm "Kierunki Reformy Gospodarczej". Nastąpiły po nich ustawy: o przedsiębiorstwie państwowym, o samorządzie załogi, planowaniu przestrzennym i o systemie rad narodowych. Dokumenty te przede wszystkim kreują (mniej lub więcej) samodzielne podmioty charakteryzujące się tym, że mają własne interesy oraz środki ich wyrażania i realizacji. Kluczowe kategorie tych dokumentów to uspołecznienie i uzgodnienie interesów. Jakie wartości wnoszą te kategorie do sfery gospodarowania przestrzenią?

W znaczeniu socjologicznym, każda aktywność zbiorowości ludzkich realizuje cele społeczne. Wymaga jedynie określenia - cele jakich podmiotów społecznych są realizowane w konkretnym działaniu. Zwrot "uspołecznienie" może w tym rozumieniu oznaczać jedynie pojawienie się szerszej gamy podmiotów społecznych, dążących do realizacji swoich celów poprzez planowanie przestrzenne, użytkowanie i zagospodarowanie przestrzeni.

Istotą reformy jest dążenie do planowania i zarządzania według doktryny dialektycznej¹⁴. Bazuje ona na poglądzie, że możliwe jest stworzenie sytuacji, w której większość celów osobistych obywateli i tzw. celów "partykularnych" podmiotów społecznych może być zharmonizowana z dążeniem do realizacji interesu "ogólnospołecznego". Istotą dialektycznej doktryny planowania jest traktowanie tego procesu jako gry o sumie niezerowej. Realizacja celów ogólnych w tej sytuacji nie musi oznaczać niezrealizowanych innych celów. Przeciwnie - realizacja celów częściowych może zwiększyć szanse realizacji celu ogólnego.

Nie ulega wątpliwości, że założenia reformy gospodarczej otwierały możliwości zwiększenia strukturotwórczej roli procesów gospodarczych czy, szerzej, procesów gospodarowania. Proponowały one stworzenie wielu podmiotów aktywnych na różnych polach i realizujących całą gamę celów na różnych poziomach organizacji społecznej. Z naszego punktu widzenia niezwykle istotne jest, że interesy tych podmiotów, zakres ich działania a także charakter aktywności, mogą mieć bogate odniesienia

¹³ Por. np. Wiatr J., Political Parties. Interest Representation and Economic Development in Poland "American Political Science Review", 1970, vol. 64,4; Wróblewski J., Rola czynnika społecznego w podejmowaniu decyzji miejskich rad narodowych, "Problemy Rad Narodowych", 1974, nr 30; Staniszkis J., Antynomie organizacji (materiał powielony).

¹⁴ Pojęcie dialektycznej doktryny planowania pochodzi z pracy: Kamiński A. Z., Niedialektyczna koncepcja planowania i interes społeczny, w: Demokracja i gospodarka, Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, 1983.

przestrzenne. Znacznie łatwiej niż w scentralizowanym systemie nakazowego kierowania sprowadzić w sferę działania tych podmiotów wartości, które określać można mianem "lokalnych".

Cechą charakterystyczną procesów strukturotwórczych, jakich można oczekiwać na podstawie założeń reformy jest więc przede wszystkim wzbogacenie zarówno typów struktur jak też ogniw i komórek składowych. Innymi słowy cel jaki w założeniach reformy został przyjęty - to wzbogacenie życia życia społecznego. Oczywiście nie chodzi tu o zmianę ustrojowego układu sił pomiędzy podstawowymi klasami społecznymi. Powinien natomiast nastąpić rozwój struktur średniego szczebla, zorganizowanych wokół procesów społecznej aktywności.

Reforma oferuje więc wiele istotnych wartości: wzbogaca o cele "partykularne" panoramę uznanych i realizowanych celów społecznych; zakładając działanie integrujące terytorialne jednostki organizacji państwowej daje szansę rozwoju poczucia "lokalności"; wprowadzając zasadę podmiotowości, umacnia struktury społeczne.

Jaką rolę i jakie wartości przypisują założenia reformy żywiołowym elementom w procesach gospodarowania? Otóż, powstające i formułowane w różnych ogniwach struktur społecznych interesy, potrzeby czy projekty działania, mogą i powinny być artykułowane w organach planowania różnych szczebli - lokalnych i ponadlokalnych. Sformułowana szczególnie wyraźnie w Kierunkach Reformy Gospodarczej oraz w Ustawie o Planowaniu Przestrzennym, zasada uspołecznienia planowania, ma umożliwić przedstawienie, w okresie wykonywania planu, interesów społecznych, które powinny być uwzględnione w planie lub włączone do planu jako cele czy kierunki działań. Istotą koncepcji uspołecznienia planowania jest dążenie do wzajemnego uzgodnienia celów i działań i włączenia powstających żywiołowo celów i programów - do wspólnego planu. Tym samym działania rodzące się poza bezpośrednią strukturą kierowania życiem społecznym i gospodarczym, mogą utracić charakter żywiołowy - stając się składnikami sfery "planowej". Nie wyklucza to oczywiście istnienia działań żywiołowych. Ograniczając nasze zainteresowania do sfery gospodarowania przestrzenną należy powiedzieć, że będą do nich należały przede wszystkim działania:

- podejmowane, wbrew interesom lokalnym, stanowiące zagrożenie cenionych wartości, w celu realizacji interesów partykularnych lub ogólnospołecznych. Ten ostatni przypadek może mieć miejsce wtedy gdy realizacja programu nadrzędnego nie zostanie uzgodniona z odpowiednią władzą lokalną;

- które z istoty swej nie są sprzeczne z celami i interesami układu lokalnego lecz istniejące trudności natury proceduralnej, technicznej czy ekonomicznej, zmuszają podmiot gospodarujący do działania niezgodnego z zasadami ustalonymi w planie;

- podejmowane jako akty spontaniczne dlatego, że zawiodą kanały komunikacji społecznej - nie ma możliwości transmisji potrzeb i interesów do aparatu planowania. Podobny skutek miało także funkcjonowanie.

dostatecznie silnego przekonania o niedrożności kanałów komunikacji - niezależnie od ich faktycznego funkcjonowania;

- realizujące specyficzny typ potrzeb i interesów społecznych, które nie osiągnęły progu ekspresji: nie są artykułowane we właściwy sposób (we właściwym języku). Często wyrażają się one i są realizowane jako spontaniczne akty - formy samorzutnego działania, gospodarowania, użytkowania przestrzeni czy przekazu (treści lub emocji). Charakterystyczną cechą aktywności spontanicznych jest niemożność przebicia się przez zapory biurokratycznej organizacji. Ich rozwój wymaga istnienia w środowisku przestrzennym stref wolności działania: rozwiązań gospodarczych, urbanistycznych, reguł samorządowych itp. Nie bez wpływu na ten stan jest stan systemu reprezentacji interesów społecznych w systemie władzy terenowej i samorządu terytorialnego.

1.4. Zakończenie

Przedstawione tu wartości wiązane z działaniami spontanicznymi i żywiołowymi są formułowane na dwóch poziomach: pierwszy to poziom profesjonalnych wartości dziedziny projektowania i planowania urbanistycznego. Drugi dotyczy wartościowania zjawisk żywioowości z punktu widzenia systemowych założeń kierowania gospodarką. Nie podejmowaliśmy tu próby oceny faktycznego funkcjonowania doktryn urbanistycznych, leżących u podstaw powszechnie stosowanych koncepcji przestrzennych czy kształtujących warsztat planowania przestrzennego. Nie analizowaliśmy także faktycznego funkcjonowania gospodarki polskiej przed i po rozpoczęciu realizacji programu reform. Przedstawione wartości to wartości zakładane. Stanowią one wyobrażony cel przekształceń mających w obu wypadkach charakter systemowy.

Jak staraliśmy się pokazać, ograniczenia możliwości działania spontanicznego czy żywiołowego przez podmioty gospodarujące w przestrzeni, mogą mieć dwojaki charakter:

- mogą wynikać z funkcjonowania zasadniczych wartości (o charakterze systemowym) i przeciwstawiających się aktom spontanicznym; wartości takie - jak pokazaliśmy - funkcjonują zarówno w doktrynie urbanistycznej jak i w założeniach systemu gospodarczego;

- mogą też one wynikać ze złego funkcjonowania kanałów wymiany informacji i uzgadniania społecznych interesów w procesie kierowania życiem społecznym i gospodarczym.

Wyraźnie widać, że postrzeganie realnie występujących w Polsce procesów żywiołowych w gospodarce jako szkodliwych, niejednokrotnie wynika z dwóch błędów:

- przeceniania skali i charakteru działań żywiołowych i stąd upatrywaniu generalnie i we wszystkich rodzajach takich działań, naruszenia systemowych zasad porządku klasowego i zasad ogólnospołecznej racjonalności działania. Błąd polega tu na generalizowaniu szkodliwości nie-

których, ewentualnych procesów żywiołowych i na przenoszeniu negatywnej oceny na wszelkie działania rodzące się poza podstawową strukturą organizacyjną życia gospodarczego;

- traktowanie kategorii struktury społecznej podobnie do struktury organizacji formalnej. Zapominając o tym, że w procesach społecznych mamy do czynienia ze strukturalizacją wielowymiarową, z szeregiem struktur nierozłącznych i niekonkurencyjnych, nadużywamy przeciwieństwa wartości "ogólnych" i "partykularnych". Ograniczenie możliwości realizacji interesów prowadzi w efekcie do demontażu struktury społecznej. Tak więc nadmierne ograniczenie elementu spontaniczności i żywiołowości w procesach gospodarowania może prowadzić do patologicznego osłabienia społeczeństwa.

2. PROCESY ŻYWIÓŁOWE W GOSPODAROWANIU PRZESTRZENIA NA TERENIE MIASTA STOŁECZNEGO WARSZAWY (ANALIZA PRZYPADKÓW) - Krzysztof Herbst

2.1. Problem

Zainteresowanie zjawiskami spontanicznymi i żywiołowymi w gospodarowaniu przestrzenią wiąże się niewątpliwie z negatywnym ich wartościowaniem. Zwykle rozpatruje się je na tle takich zjawisk jak niszczenie środowiska naturalnego przez nowe inwestycje i przez procesy urbanizacyjne czy zatrucie powietrza, wody i gleby powodowane przez przemysł lub konflikty pomiędzy różnymi funkcjami (różnymi rodzajami aktywności ludzkiej) sąsiadującymi w przestrzeni. Wskazuje się na procesy żywiołowe wtedy gdy mamy do czynienia z nieracjonalnym wykorzystaniem lub nawet z destrukcją zasobów rozmieszczonych w przestrzeni fizycznej, a także z blokadą potencjałów społecznych (energii, możliwości działania).

Zwykle zakłada się, że w procesach gospodarowania przestrzenią mamy do czynienia z czynnikiem racjonalności, reprezentowanym przez plan zagospodarowania przestrzennego i z czynnikiem żywiołowym, reprezentowanym przez realizację interesów partykularnych. Żywioł nie daje się kontrolować albo ze względu na pozycję (potęgę) działających podmiotów albo ze względu na masowość zjawiska.

W rozważaniach stosunkowo rzadko przyjmuje się tezę, że działania żywiołowe nie są wynikiem aktów ślepej siły, samowolnej i anarchicznej lecz, że są wynikiem działania określonych podmiotów społecznych, działania w imię pewnej racjonalności.

Dlatego też uwaga badaczy koncentruje się przede wszystkim na problemach skuteczności lub nieskuteczności planu zagospodarowania przestrzennego jako narzędzia sterowania rozwojem. Z tej samej przyczyny prawie nie podejmuje się badań nad racjonalnością owych zachowań żywiołowych oraz nie analizuje się racjonalności określonych form planowania i sterowania zagospodarowaniem (użytkowaniem) przestrzeni jako potencjalnego źródła konfliktu: planowane - spontaniczne.

Żywiotowość i spontaniczność można wartościować dwójako:

- jako pożądaną cechę charakteryzującą działania pewnych podmiotów. Działając żywiotowo to w tym wypadku działać spontanicznie, elastycznie, dostosowując się do zmiennych okoliczności i skutecznie orientując swoje działania na realizację własnych potrzeb - działać zgodnie z własnymi możliwościami nie żądając wsparcia, dotacji, pomocy i nie gubiąc pędu w zbytnim formalizowaniu;

- jako zagrożenie takich wartości jak działanie planowe, optymalizacja, racjonalność działania. Szczególnie ostro jest widoczny konflikt z takimi systemami planowania i sterowania, które określamy jako nakazowe oraz ze scentralizowanymi strukturami organizacyjnymi.

Na wstępie zakładamy, że interesujące nas działania wnoszą istotne wartości do funkcjonowania gospodarki, życia społecznego i sposobu użytkowania przestrzeni. Wartości te są szczególnie istotne w układach lokalnych, oddziałują także w skalach ponadlokalnych. Opisując te procesy w gospodarowaniu przestrzenią, podejmujemy dyskusję nad udziałem czynnika aktywności spontanicznych w gospodarce planowej. Celem takiej dyskusji jest poszukiwanie właściwych proporcji pomiędzy tym co "planowane" a tym co "żywiotowe". Przyjmujemy bowiem, że oba typy działania reprezentują niesubstytucyjne wartości, umożliwiają realizację specyficznych celów i aktywizują specyficzne zasoby. Tak więc mogą one stanowić potencjalne motory rozwoju.

Dysponujemy znacznym zasobem badań i rozważań teoretycznych dotyczących sfery planowania a także różnymi wariantami doktryn łączących owe materiały naukowe, tworzących teoretyczną i ideologiczną podstawę działania planowego. Nie dysponujemy natomiast zadowalającymi analizami działań procesów żywiotowych w gospodarce socjalistycznej - szczególnie w odniesieniu do gospodarowania przestrzenią a tym bardziej zadowalającymi generalizacjami naukowymi.

Za cel badania przyjmujemy analizę i charakterystykę żywiotowych procesów gospodarowania przestrzenią wskazującą:

- a) racjonalność czyli podstawowe potrzeby i interesy podmiotów działających oraz potencjalne wartości lub zagrożenia związane z ich realizacją;
- b) źródła (istoty) konfliktu między "działającym" a "planującym";
- c) wpływ procesów żywiotowych na funkcjonowanie jednostek osadniczych;
- d) możliwość redukcji konfliktu poprzez odpowiednie kształtowanie doktryny i warsztatu planowania przestrzennego.

2.2. Próba definicji

Dążąc do sformułowania definicji operacyjnej, z rozważań naszych wyłączamy działania sił przyrody - jeśli nie są one wynikiem żywiotowej działalności człowieka.

Działania żywiołowe i spontaniczne to niekoniecznie działania idące przeciw prawu, planowi etc. Mamy tu do czynienia z dwoma kontekstami. Są to:

- działania uprzednio nie planowane, podejmowane pod wpływem impulsu, nowej sytuacji czy przekroczenia pewnych progów (typowymi przykładami są działania pod wpływem otwarcia nowej puli kredytów w latach siedemdziesiątych, samowolne tworzenie ogródków działkowych itp.);
- działania nie przewidziane w planie danego organu gospodarki przestrzennej, lecz należące do planu podmiotu działającego. Jak widać żywiołowość jest w tym wypadku pojęciem względnym. Problemem drugorzędym jest lokalizacja owego "planu żywiołowego" względem organu gospodarki terytorialnej (np. plan pojedynczej osoby, rodziny, przedsiębiorstwa, zrzeszenia, ministerstwa). Istotne jest tu, że nie został on skoordynowany z planem przestrzennym.

Plan, jego koncepcja, konstrukcja czy przyjęte metody sterowania, mogą zakładać i dopuszczać pewne działania spontaniczne. Dzięki odpowiednim mechanizmom reprezentacji interesów mogą koordynować zamierzenia czy interesy zanim konflikty między nimi nabiorą charakteru destrukcyjnego. Tak więc, jeśli działania określane przez nas jako spontaniczne lub żywiołowe, mieszczą się w polu tolerancji planu - nie ma konfliktu. Jeśli przekroczą one zakreślone granice - mamy do czynienia z konfliktem.

Kryterium otwartego konfliktu z planem może mieć jedynie charakter pomocniczy, pomagając wykryć przypadki poddawane analizie. Mogą je stanowić zarówno akty materialne: zainwestowanie i użytkowanie przestrzeni jak i akty symboliczne: wartościowanie przestrzeni i jej symboliczne funkcjonowanie.

Do interesujących nas działań można więc zaliczyć aktywność różnych podmiotów:

- osób i grup,
- tłumów, społeczności i instytucji społecznych,
- podmiotów gospodarczych i ich związków (przedsiębiorstwa, właściciele ziemi itp.),
- władz terenowych (w szczególnych przypadkach kiedy łamią one własne plany ale nie zmieniają ich),
- władz gospodarczych i politycznych kraju.

W celu rozróżnienia faktów żywiołowych od spontanicznych, a także odróżnienia obu rodzajów faktów od "planowanych" najlepiej będzie wykorzystać kryterium interesu. Możemy przeprowadzić następujące rozróżnienie:

Charakter działań	Podmioty działające - rzecznicy interesów
- działania spontaniczne	podmioty sub-lokalne, zatowarowane lub na bazie wspólnot terytorialnych. Zgodność ich działań z planem jest w zasadzie kwestią przypadku (przypadkowi temu może pomóc jakość planu)
- działania planowane	władze lokalne, miejskie lub dzielnicowe (uwaga: możliwy jest konflikt interesów pomiędzy nimi)
- działania żywiłowe	eksterytorialne organizacje gospodarcze i zrzeszenia (w sensie socjologicznym), np. małe spółdzielnie, kluby, stowarzyszenia itp. Zgodność ich działań z planem wynika w zasadzie z przypadku (przypadkowi temu może pomagać taki parametr jak jakość planu)
- działania planowane lub żywiłowe	władze i organizacje centralne i branżowe korzystające już to z reguł koordynacji działań przewidzianych w metodach planowania, już to działających na zasadzie przewagi (siły)

Za żywiłowe (lub spontaniczne) będziemy uważać takie działania, które zostały podjęte w celu realizacji własnego interesu podmiotu działającego, przy czym nie została przeprowadzona operacja konfrontacji interesów i uzgodnienia celów działania różnych poziomów organizacji społecznej.

Dla uproszczenia przyjmujemy, że spontaniczność czy żywiłowość w działaniach wiąże się ze stanem konfliktu. Przyjmujemy więc, że w obecnych warunkach plan zagospodarowania przestrzennego i plan społeczno-gospodarczy nie jest faktycznie planem ofertowym, lecz że ma (głównie) charakter planu działań jednolitej struktury do której należy podmiot planujący.

Drugie kryterium to kryterium zgodności z planem. Uznajemy, że w obecnych warunkach plan zagospodarowania przestrzennego nie jest faktycznie planem ofertowym lecz że przenosi na przestrzeń program działań państwowej organizacji gospodarczej o złożonej strukturze. W związku z tym za działania spontaniczne (żywiłowe) uważamy takie, które narodziły się poza strukturą planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego oraz planowej realizacji (limity, moce, dyrekcje inwestycji). Działanie uważamy za spontaniczne lub żywiłowe także wtedy, kiedy zostało ono później wprowadzone do planów.

2.3. Elementy żywiolowe w gospodarowaniu terenami (analiza wniosków o zmianę planu zagospodarowania przestrzennego)

Działania żywiolowe w gospodarowaniu przestrzenią można definiować jako działania prowadzące do realizacji własnych interesów danego podmiotu, a przy tym odznaczające się:

- brakiem refleksji nad ich zgodnością z interesami innych podmiotów,
- brakiem (dostatecznej) dbałości o ich skoordynowanie,
- brakiem (lub znacznym ograniczeniem) refleksji nad relacjami nadrzędności i podrzędności pomiędzy interesami różnych szczebli organizacji społecznej, a także interesami o różnej randze merytorycznej.

Plan zagospodarowania, z istoty swojej, ma określać uzgodnione i wyważone sposoby użytkowania wszystkich terenów na danym obszarze. Działania zgodne z planem - nawet jeśli noszą jakieś cechy żywiolowości traktujemy jako mieszczące się w ramach pożądanej i uprawnionej samodzielności i swobody działania podmiotów gospodarujących. Jako mieszczące się w ramach określonych przez plan są one automatycznie "skoordynowane". Nie wchodzimy tutaj w zagadnienie: czy i na ile funkcja koordynacyjna jest przez plany zagospodarowania przestrzennego realizowana.

Sposób użytkowania terenu zapisany w planie jest prawem¹⁵. Dlatego też jego naruszenie musi prowadzić do odpowiednich działań adaptujących powstałą sytuację do formalnych wymagań stanu "zgodności z prawem". Operacją służącą temu celowi jest instytucja zmiany planu. Nadmierna łatwość legalizacji działań żywiolowych przy pomocy stosowanej do niedawna procedury "odstępstwa od planu" spowodowała wprowadzenie w nowej regulacji prawnej instytucji "zmiany planu"¹⁶, podlegającej w zasadzie tym samym rygorom co uchwalenie nowego planu. Tryb ten ma zapobiegać omijaniu procesu uzgadniania interesów społecznych w trakcie przygotowywania planu do zatwierdzenia. Jak wynika z materiałów zebranych w trakcie badania, zabezpieczenie to nie jest skuteczne¹⁷.

¹⁵ Szerszą analizę problemów wiążących się z tym charakterem planu zob.: Pietraszewski W.: Ocena procesów decyzyjnych determinujących gospodarke przestrzenną Polski, w: Gospodarka przestrzenna Polski, diagnoza i rekonstrukcja. Red. A. Kikliński, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław, 1984.

¹⁶ Zmianę tę wprowadziła Ustawa z dnia 12.07.1984 o Planowaniu Przemysłowym (Dz.U. nr 35 poz. 185).

¹⁷ Ustawa narzuca traktowanie każdej propozycji zmiany planu tak samo jak projektu nowego planu. Tryb ten nie jest w praktyce stosowany w stosunku do planu zagospodarowania przestrzennego Warszawy. Tłumaczy się to specyfiką planu. Stosowany jest tryb "pośredni". Szczegółowa charakterystyka trybu wprowadzania zmian planu zostanie omówiona w opracowaniu prawnym w następnym etapie badań. Należy podkreślić, że stosowany tryb to raczej "zmiana w planie" niż "zmiana planu".

Działanie żywiolowe wymusza, zwykle wyprzedzającą, zmianę planu. Zdolność do przeprowadzenia tej zmiany określa "potencjał żywiolowości" jakim dysponuje dany podmiot albo też dana kategoria interesów przez ten podmiot reprezentowanych¹⁸. W prezentowanej poniżej analizie próbujemy sprawdzić jakie podmioty i jakie interesy charakteryzuje dzisiaj wysoki potencjał żywiolowości.

Działania żywiolowe są, jak podkreślaliśmy powyżej, podejmowane w ramach pewnej racjonalności. Jeśli ta wewnętrzna racjonalność podmiotów gospodarujących na danym terenie prowadzi do działań żywiolowych, to ich powodem może być zarówno:

- istotny konflikt interesów społeczności terytorialnej, której dotyczy plan zagospodarowania przestrzennego, z interesami podmiotu działającego;
- niedostosowanie planu do pełnienia funkcji organizowania i koordynowania różnych działań w przestrzeni i różnych sposobów użytkowania jej.

Analizie poddano więc nie tylko działania podmiotów gospodarujących, lecz także sposób planowania i gospodarowania terenami przez odpowiednie organy i instytucje władzy i administracji terenowej (oczywiście na tyle, na ile pozwoliły na to zebrane materiały). Istnieje również kategoria działań żywiolowych odbywających się nielegalnie - z pominięciem omawianej procedury adaptacyjnej. W analizie działania te zostały pominięte ze względu na specyficzne problemy wiążące się z ich identyfikacją i dotarciem do dokumentów. Zwykle są to przypadki działań na terenie, który znajduje się w użytkowaniu (władaniu) danego podmiotu i którego użytkowanie zostaje zmienione na niezgodne z planem zagospodarowania przestrzennego. Analiza tego zjawiska musi być przeprowadzona odrębnie.

Zmiany planu służą oczywiście nie tylko legalizacji działań żywiolowych. Jest to przede wszystkim mechanizm adaptacji systemu planowania działający na zasadzie sprzężenia zwrotnego. Instytucja prawna zmiany planu została wprowadzona przede wszystkim po to, aby:

- umożliwić korektę błędów popełnionych w trakcie opracowania planu i nie dostrzeżonych wcześniej,
- zlikwidować problemy wynikające z braku elastyczności planu,
- umożliwić dostosowywanie planu do zmieniającej się sytuacji wtedy, kiedy zmiany nie naruszają głównych cech planu, a więc mieszczą się w ramach elastyczności zasadniczej koncepcji planu i dlatego nie wymagają jego odrzucenia (wymiany na nowy).

¹⁸ Na przykład wysoka pozycja danego podmiotu w hierarchii organizacyjnej albo ranga problemu, potrzeby czy programu działań. Typowym przykładem (jak zobaczymy) są działania żywiolowe związane z problemem mieszkaniowym.

Dopiero analiza pozwala na wyłonienie kategorii zmian planu wymuszonych przez działania żywiołowe. Te ostatnie stanowią bowiem zmiany typowe dla planowania i gospodarowania terenami - działania adaptacyjne systemu. Prezentowana tu analiza została oparta na ograniczonym materiale źródłowym - dokumentach formalnych (pisma, wystąpienia i opinie) powstałych w toku postępowania administracyjnego dotyczącego wniosków o zmianę "Planu Ogólnego Zagospodarowania Przestrzennego Warszawy". Specyfika takiego źródła informacji nakazuje daleko idącą wnikliwość w ocenie przytaczanych tam argumentów. Należy też oczekiwać, że istotne elementy sprawy są w oficjalnych wystąpieniach przemilczane. Szczegółowe dociekania wymagałyby prowadzenia badania metodą analizy przypadków.

Niniejszą analizę traktujemy więc jako rekonesans badawczy, pozwalający na wstępne rozeznanie problemu. Dlatego też zamieszczone w opracowaniu konstatacje, należy traktować jako wstępne hipotezy wymagające weryfikacji w dalszych badaniach.

Plan, którego zmiany analizowano, został zatwierdzony w grudniu 1982 r. Praktycznie zaczął on obowiązywać w 1983 r. Okres 1983-1986 stanowi więc szerokie pole analiz prowadzonych w naszej pracy. Dla prezentowanej poniżej analizy wniosków o zmianę planu przyjęliśmy nawet węższy zakres czasowy. Powód tego ograniczenia wyjaśniamy poniżej.

2.3.1. Charakterystyka analizowanego zbioru dokumentów

Spśród wniosków dotyczących zmiany "Planu Ogólnego Zagospodarowania Przestrzennego Warszawy" do szczegółowej analizy wybrano 51 przypadków. W doborze kierowano się następującymi argumentami:

- w analizowaniu działań żywiołowych nie jest istotne czy działanie zakończyło się sukcesem. W związku z tym postanowiono objąć analizą zarówno przypadki zmian planu dokonanych jak i wniosków odrzuconych;

- zmiana zasad prawnych, polegająca na zlikwidowaniu instytucji odstępowania od planu i wprowadzenia instytucji zmiany planu dokonana w 1985 r. spowodowała, że zarówno ilość, jak i charakter gromadzonych dokumentów, uległy zasadniczej zmianie. Sytuacja ta przemawia za ograniczeniem analizy do ostatniego okresu - kiedy obowiązywał obecny stan prawny;

- głównym zmianom ulega, w miarę kształtowania się i przemijania kolejnych faz kryzysu i reformy gospodarczej, struktura podejmowanych działań, priorytety i metody działań żywiołowych. Przy ograniczonej skali analiz nakazuje to wybranie perspektywy synchronicznej, pozwalającej na poznanie różnych aspektów działań współtworzących stan obecny w gospodarowaniu przestrzenią.

Ostatecznie wybór objął więc zbiór wniosków o zmianę planu, zarówno zaakceptowanych jak i odrzuconych, pochodzących z lat 1985, 1986. Autorzy dołożyli starań, aby analiza objąć wszystkie wystąpienia jakie

miały miejsce w tym okresie. Specyfika krążenia dokumentów spowodowała, że materiały dotyczące niektórych wniosków nie były dostępne w czasie wykonywania analizy. Relacje pomiędzy zmianami przeprowadzonymi a zmianami analizowanymi, podajemy poniżej. Nie było możliwe sporządzenie podobnej charakterystyki wniosków odrzuconych.

Podstawową strukturę analizowanych spraw charakteryzuje tabela:

Tabela 1

Zmiany proponowane a zmiany zatwierdzone

Wyszczególnienie	Wnioski o zmianę planu			
	ogółem	zatwierdzone	w toku	odrzucone
Liczba zmian	51	33	9	9
Ilość ha	319,71	118,09	171,85	29,77

W celu sprawdzenia reprezentacyjności zebranego materiału porównano liczbę przeprowadzonych zmian planu z liczbą zmian dla których udało się zebrać dokumentację. Okazało się, że w okresie 1985-1986 zatwierdzono 46 zmian planu ogólnego Warszawy. Wśród materiałów zebranych do analizy była dokumentacja dla 33 zmian (zebrano więc ok. 72% dokumentacji zmian). Dla oceny reprezentacyjności istotne jest porównanie struktury zebranych materiałów. Struktura celów, dla których przeprowadzono zmiany przedstawia tab. 2.

Tabela 2

Reprezentacyjność materiałów według celu zmian

Wyszczególnienie	Cele					
	mieszkalnictwo "niskie"	mieszkalnictwo "wysokie" (w tym rotacyjne)	mieszkalnictwo mieszane	kościół	bazy	rolnictwo
1	2	3	4	5	6	7
Zmiany planu	13	25	4	1	1	1

Tabela 2 (cd.)

1	2	3	4	5	6	7
Zmiany analizowane	9	21	3	1	1	0
Reprezentacja	69%	88%	75%	100%	100%	0%

Można więc stwierdzić, że nie pominięto żadnego znaczącego rodzaju spraw oraz, że struktura analizowanych spraw nie odbiegała od struktury zmian w stopniu, który uniemożliwiałby analizę przy zastosowanej metodzie.

W celu sprawdzenia reprezentatywności materiału w terenie, porównano rozkład zmian przeprowadzonych i zmian analizowanych według dzielnic Warszawy. Porównanie to wygląda następująco:

Tabela 3

Reprezentacyjność materiałów według dzielnic

Dzielnica	Zmiany	
	przeprowadzone	analizowane
Śródmieście	1	1
Mokotów	9	9
Ochota	2	2
Wola	6	4
Żoliborz	13	9
Praga Północ	8	5
Praga Południe	7	3
Razem	46	33

Mamy więc do czynienia z pełną reprezentacją zmian w trzech dzielnicach: Śródmieście, Mokotów i Ochota. Nie w pełni udało się zebrać materiały dla Woli, Żoliborza i Pragi Północ. We wszystkich tych dzielnicach zebrano materiał dla ponad 50% przypadków zmian planu, tylko dla Pragi Południe poniżej 50% materiałów.

Zebrany materiał dotyczy nie tylko zmian dokonanych, lecz także wniosków o dokonanie zmiany, które są w toku oraz spraw odrzuconych. W sposób syntetyczny przedstawiamy poniżej charakter analizowanych wniosków podając przeznaczenie terenu według obowiązującego planu oraz nowe, proponowane we wniosku. Strukturę przeznaczeń przedstawia tabela 4.

Struktura analizowanych wniosków o zmianę planów

Przeznaczenie terenu wg planu	Proponowane przeznaczenie terenu											
	budownictwo mieszkaniowe						Kościoł		Bazy i składy		Przemysł i ośrodki ba- dawczo-roz- wojowe	
	wysokie		niskie		mieszane							
	liczba wniosków	pow. w ha	liczba wniosków	pow. w ha	liczba wniosków	pow. w ha	liczba wniosków	pow. w ha	liczba wniosków	pow. w ha	liczba wniosków	pow. w ha
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
zielen publiczna rekreacja	10 (2)	42,35 (10,25)	7 (1)	15,85 (1,3)	2	1,75	-	-	1	4,0	-	-
zielen ochronna	1 (1)	1,6 (1,6)	-	-	-	-	-	-	1	0,76	-	-
rolnictwo	1	23,8	2 (2)	9,2 (2,2)	-	-	-	-	-	-	-	-
ogrody działkowe	1	4,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Tabela 4 (cd.)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
usługi	usługi bytowe	10 (2)	13,06 (1,46)	1 (1)	0,5 (0,5)	-	-	-	-	-	-	1 (4)	1,3 (1,3)
	oświata	2	3,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	nauka	4 (2)	6,05 (4,85)	2 (1)	10,5 (8,04)	-	-	-	-	-	-	-	-
	administracja	10 (5)	7,8 (7,8)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
przemysł	f. techniczne i komunikacja	5	0,2	3 (3)	153,3 (153,3)	1	-	1	0,5	-	-	-	-
	przemysł i usługi przemysłowe	4 (1)	7,2 (1,3)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Uwaga: Struktura według liczby wniosków obejmuje wszystkie planowane funkcje (jedna zmiana może naruszać więcej niż jedną lokalizację funkcji). Struktura według powierzchni jest odniesiona do funkcji wiodącej. Dane w nawiasie dotyczą zmian niezrealizowanych.

2.3.2. Cele zmian przeznaczeń terenów

Strukturę celów, dla których dokonuje się zmiany przeznaczeń terenów przedstawia tabela 5.

Tabela 5

Zmiany przeznaczeń terenów

Działania	Budownictwo mieszkaniowe			Kościoł	Bazy	Przemysł i ośrodki badawczo-rozwojowe
	wysokie wielorodzinne w tym rotacyjne	niskie	mieszane			
Zmiany przeprowadzone	21	9	3	1	1	-
Sprawy w toku (wstrzymane)	3	5	-	-	-	1
Sprawy odrzucone	6	2	-	-	1	-
Razem	30	16	3	1	2	1
%	56,5	30,2	5,7	1,9	3,8	1,9

Uwaga: Łączna liczba wniosków o zmianę planu nie sumuje się, wynika to ze składania wniosków o zmianę przeznaczenia terenu na więcej niż jeden cel.

W tabeli tej uderza przede wszystkim wysoki udział zmian mających na celu tworzenie nowych terenów budownictwa mieszkaniowego. Zmiany w celu zyskania terenu na budownictwo mieszkaniowe stanowią ponad 90% ogółu zmian. Nieznaczące miejsce w analizowanych materiałach zajmują zmiany terenów dla baz przemysłu.

Niewątpliwie mniejsze, od faktycznego zakresu występowania tego zjawiska w rzeczywistości gospodarce terenami, znaczenie mają w strukturze analizowanych spraw budowy kościołów. Zwykle są one lokalizowane na terenach przewidzianych pod usługi i w oznacznictwie planów są traktowane jako "usługi kultury". Niemniej jednak wiadomo, że obecnie obo-

wiążący plan zagospodarowania przestrzennego nie brał jeszcze pod uwagę fali budownictwa kościołów po 1980 r. Lokalizacje kościołów są więc dość przypadkowe, jako że tylko formalnie mogą być przypisane do tej samej grupy przeznaczeń co np. kina. Wiele z nich można uznać za "żywiłowe". Dostępna dokumentacja nie pozwala na ich analizę.

Struktura analizowanych spraw nie wskazuje na podstawowe różnice pomiędzy przeznaczeniami dla których zmiany zostały zatwierdzone, a tymi dla których zostały odrzucone. Niewielka liczba dokumentów opisujących zmiany niezaakceptowane nie pozwala sformułować sądu bardziej kategorycznego. Równocześnie jednak nie ma podstaw, aby twierdzić, że jakiś typ celów był szczególnie niechętnie akceptowany przez władzę terenową zatwierdzającą projekty zmian. Niewątpliwie natomiast silnym argumentem, wykorzystywanym w analizowanej dokumentacji, była sytuacja mieszkaniowa i związana z nią potrzeba stwarzania ułatwień pojawiającym się nowym inwestorom mieszkaniowym, jakich w większości dotyczyły wnioski o zmianę planu dla celów budownictwa mieszkaniowego.

2.3.3. Zmiany przeznaczeń terenów na cele mieszkaniowe - czyli planowanie dla preferowanego inwestora

"Perspektywiczny Plan Ogólny Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Stołecznego Warszawy" zakładał, że w okresie 1981-1990 program budownictwa mieszkaniowego w Warszawie będzie wyrażał się liczbą 110 tys. mieszkań. Z tej liczby do 1985 r. wybudowano około 57,6 tys. mieszkań, tak więc miasto dysponuje rezerwą terenów pod budownictwo mieszkaniowe około 55 tys. mieszkań. Nie wchodząc w dokładność tego rachunku możemy stwierdzić, że to nie brak terenów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe był powodem zmian planu. Elementami wywołującymi zmiany, jak wynika z analizy, są następujące fakty:

- plan zakładał pewną formę budownictwa, której cechą charakterystyczną była w miarę jednolita struktura inwestowania, oparta na wielkich organizacjach spółdzielczych. Struktura ta była zgodna ze strukturą organizacji wykonawstwa budowlanego, preferującego wielkie zadania skupione na wielkoobszarowych lokalizacjach. W związku z tym plan wyznaczył znaczną część terenów budowlanych w obszarach zewnętrznych miast, wymagających uzbrojenia i wyłączenia (przejęcia z rąk obecnych właścicieli);

- w sytuacji ostrego kryzysu budownictwa i rosnącej jego niewydolności Państwo zdecydowało się na politykę mobilizacji zasobów¹⁹ a w jej ramach na politykę otwarcia dla budownictwa indywidualnego, małych

¹⁹ Termin ten wprowadzono za J. Tarkowskim i A. Nowacką, Rola władz lokalnych w zaspokojeniu potrzeb ludności w świetle analiz monograficznych, w: Władza lokalna a zaspokojenie potrzeb. Wyd. Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa, 1981.

spółdzielni i budownictwa zakładów pracy. Polityka ta zakładała wykorzystanie (albo nawet stworzenie) nowych potencjałów zarówno w dziedzinie wykonawstwa, jak i w dziedzinie pozyskiwania i produkcji materiałów budowlanych;

- nowy rodzaj inwestora, stworzony przez tę politykę, okazał się niezdolny do wykorzystania przygotowanych przez plan terenów. Przyczyną tej "niezdolności" omówimy poniżej. W konsekwencji rozpoczął się ogromny nacisk nowo kreowanych inwestorów mieszkaniowych na udostępnienie lokalizacji mieszkaniowych o cechach odpowiadających charakterowi inwestora i jego możliwości wykonawczych. Została też przeprowadzona (na polecenie Prezydenta Miasta) akcja poszukiwania dodatkowych terenów, nadających się do przejęcia na cele budownictwa mieszkaniowego. Powstała także zatwierdzona przez Prezydenta, lista spółdzielni mieszkaniowych uprawnionych do objęcia tych terenów²⁰. Podobne akcje przeprowadzono w całym kraju.

Zwróćmy uwagę na kwestię: dlaczego istniejące tereny budownictwa mieszkaniowego nie mogły być wykorzystane przez nowopowstałych inwestorów? Przyczyn, jakie można wymienić na podstawie analizy dostępnej dokumentacji, jest kilka. Do podstawowych należy zaliczyć:

- wieloletnie wyprzedzenie niezbędne do przygotowania gigantycznych inwestycji mieszkaniowych wielkich spółdzielni na dużych, skoncentrowanych lokalizacjach inwestycji mieszkaniowych. Powoduje to, że przygotowane lokalizacje są już przydzielone owym wielkim inwestorom, którzy na wiele lat przed wejściem w teren prowadzą prace projektowe, wywiadczenia i inne prace przygotowawcze. Wynika to z przyjętej technologii i organizacji budownictwa uspołecznionego. Można więc powiedzieć, że wszystkie tereny są już zajęte, choć niewielka efektywność wykonawcy budowlanego, który ma owe projekty realizować, wskazuje na to, że mamy do czynienia z kolejną wersją operacji "zamrażania" terenów budowlanych²¹;

- większość terenów przewidywanych pod budownictwo to lokalizacje o wielkiej powierzchni, położone na obrzeżach miasta i nie uzbrojone. Realizacja budynków mieszkalnych należących do drobnych inwestorów, nie pociągnie za sobą kosztownego uzbrojenia;

- przejęcie terenów przeznaczonych przez plan zagospodarowania przestrzennego pod budownictwo mieszkaniowe wymaga bardzo często wykupienia terenu z rąk prywatnych oraz równie często, uzyskania zgody

²⁰ Zespół zajmujący się tą sprawą powołał Prezydent m.st. Warszawy w marcu 1983 r.

²¹ Termin "zamrożenie" oznacza ograniczenie swobody użytkowania czy sprzedaży, a przede wszystkim inwestowania na jakimś terenie ze względu na przewidziane przez plan jego użytkowanie. Zamraża się teren w oczekiwaniu na właściwego inwestora, nie mając nawet informacji: czy, i kiedy inwestor taki się zdarzy.

na wyłączenie z uprawy terenów rolnych. Łącznie, trudności te stwarzają barierę "przejęcia terenu", której nie może pokonać drobny inwestor mieszkaniowy. Minister Rolnictwa może uznać argumenty potrzeb o wielkiej skali, decydujących o rozwoju całego miasta czy rozwiązaniu generalnym problemu²². W tej instancji problemy pojedynczych budynków nie dostarczają argumentów na rzecz wyłączenia terenu spod uprawy;

- bariera przejęcia terenu jest wzmocniana przez specyfikę systemu finansowania budownictwa mieszkaniowego (kredytowania), który nie traktuje wszystkich inwestorów jednakowo. Można powiedzieć, że z punktu widzenia możliwości finansowania przejęcia terenu (i nie tylko) system finansowania tworzy całą hierarchię stopni "uspołecznienia" budownictwa, którym odpowiada stopień finansowania kosztów budowy i zakres finansowych lub kredytowanych wydatków. Wskutek tego przejęcie terenu prywatnego, które jest normalnym zabiegiem dla wielkiej spółdzielni, korzystającej z pośrednictwa wyspecjalizowanych agend miejskich, okazuje się niemożliwe dla małej spółdzielni²³. Tak więc nakaz racjonalnego działania zmusza drobnych inwestorów do poszukiwania zupełnie odmiennych typów lokalizacji;

- nowo powstałe inwestorzy łatwiej niż wielkie organizacje spółdzielcze dostosowują się do warunków budowania tzw. "plomb" - budynków w intensywniej zabudowie miejskiej. Atrakcyjność lokalizacji przeważa w tym wypadku trudności wykonawstwa budowlanego. Powoduje to nacisk na przeznaczenie dla owych inwestorów również takich lokalizacji w centralnej części miasta, które plan przeznaczył dla innych użytkowników;

- takie typy budownictwa, które są charakterystyczne dla nowych inwestorów mieszkaniowych - przede wszystkim budownictwo jednorodzinne - mogą być lokalizowane na terenach nie uzbrojonych w normalne sieci miejskie. Możliwe jest budowanie dla nich instalacji prowizorycznych, zastępczych czy uproszczonych. Pozwala to lokalizować budownictwo "żywiolowe" na obrzeżach obszarów przeznaczonych pod zabudowę "planową".

²² Zasady te są określone w Ustawie z dnia 26 03 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. nr 11 poz. 79). Pewne zmiany wprowadziła Ustawa o Planowaniu (patrz przypis 17),

²³ Zasady przejmowania terenów określa Ustawa z dnia 29 04 85 o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. nr 22 poz. 99). Zarządzenia wykonawcze ukazały się w Dz.U. nr 47 z 1985 r. Przepisy te rozróżniają budownictwo zorganizowane i indywidualne w praktyce podział ten przebiega raczej pomiędzy scentralizowanymi a "małymi" spółdzielniami, stwarzając instytucję wykupu terenów pod budownictwo zorganizowane na rzecz skarbu państwa. Szczegółową analizę zagadnienia podejmiemy w następnym etapie badań.

Pokazaliśmy tu, jak mechanizmy organizacji inwestowania współgrają z planowaniem przestrzennym w tworzeniu warunków dla realizacji określonego typu środowiska mieszkalnego i określonego typu organizacji społecznej. Pojawienia się nowego typu organizacji i nowej struktury inwestorskiej napotyka na niezdolność planu przestrzennego do zaferowania odpowiedniej lokalizacji. W tej sytuacji uwaga zarówno władz miasta, jak i owych drobnych inwestorów, zwraca się ku terenom przewidzianym pod inne funkcje, ale mającym podstawowe, z punktu widzenia owych inwestorów, zalety: lokalizację w mieście, uzbrojenie i niski, a właściwie zerowy koszt pozyskania jako że są to tereny państwowe. Poniżej omówimy charakterystyczne cechy owych zmian przeznaczeń terenów. Podkreślamy raz jeszcze, że działania żywiołowe do jakich niewątpliwie należą zabiegi o powstanie nowych lokalizacji mieszkaniowych są wywołane przez niezdolność planu przestrzennego do opanowania nowej sytuacji (nowej struktury inwestowania). Wynika to z rozpowszechnionego w warsztacie planowania operowania algorytmem projektu zadania inwestycyjnego, a nie algorytmem udostępnienia terenu dla niezależnych działań różnych podmiotów wzajemnie niepodporządkowanych, które są koordynowane przez generalne uwarunkowania, jakie powinien tworzyć plan zagospodarowania przestrzennego.

Zwraca uwagę, że podmiotem "żywiołowym" są w niektórych wypadkach także władze miasta. Masowa akcja udostępniania nowych, nie planowanych pod budownictwo mieszkaniowe terenów została przeprowadzona bez generalnej korekty planu. Tak więc ominięto fazę koordynacji - uzgodnienia interesów społecznych - uznaną za podstawowy wyróżnik działań "nie żywiołowych" czyli planowych.

Analizując mechanizmy żywiołowości w gospodarce przestrzennej należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden czynnik. Oto z wielu prowadzonych w Polsce badań preferencji mieszkaniowych społeczeństwa wynika jasno, że model warunków mieszkaniowych, jaki proponuje uspołeczniony inwestor mieszkaniowy (a więc polityka państwa) nie jest akceptowany społecznie²⁴. Wśród cech tego modelu znajdujemy mieszkanie w domu wielorodzinnym, a szczególnie w wielkim bloku. Proponowany jest też model tzw. intensywnej zabudowy jednorodzinnej. Tymczasem preferencje mieszkaniowe znane z wielu badań wskazują, że społecznie jest pożądanym model małych domów mieszkalnych i domów jednorodzinnych na własnej działce. W sytuacji wyzwolenia przez nową politykę żywiołowych inwestycji mieszkaniowych preferencje te (nie zawsze w związku z realnymi możliwościami) doszły do głosu. Współkształtowały one niewątpliwie obserwowane preferencje lokalizacyjne nowych inwestorów mieszkaniowych. Materiały dotyczące lokalizacji budownictwa mieszkaniowego i zmian planu związanych z budownictwem mieszkaniowym pozwalają na postawienie hipotezy,

²⁴Opieramy się tu na analizie badań preferencji mieszkaniowych przeprowadzonej w BPRW.

że omawiana powyżej nowa polityka mieszkaniowa Państwa, umożliwia realizację, przez pewne grupy "wpływu" czy "nacisku" swoich preferencji mieszkaniowych. Materiał zebrany w niniejszej analizie nie pozwala na przyjęcie ani na odrzucenie tej hipotezy. Jest to związane z możliwością ukrycia pod enigmatyczną nazwą spółdzielni, różnego rodzaju inwestorów. Niewątpliwie motywem działania była też szansa ominięcia tą drogą kolejki mieszkaniowej, dosyć ściśle kontrolowanej w scentralizowanej organizacji spółdzielczości mieszkaniowej.

2.3.4. Interesy przedsiębiorstw i instytucji jako czynnik żywiołowości w gospodarowaniu przestrzenią

Rolę instytucji i przedsiębiorstw w żywiołowym gospodarowaniu przestrzenią przedstawimy poniżej, opierając się głównie na materiale dotyczącym przedsiębiorstw przemysłowych. Nie są one jedynym rodzajem wymienionych w tytule podmiotów, działających żywiołowo. Zgromadzony materiał pozwala jednak na wydobycie właśnie ich roli w żywiołowym gospodarowaniu przestrzenią.

W statystyce, którą prezentujemy poniżej z 63 zidentyfikowanych inwestorów dla których sporządzono wnioski o zmianę planu na cele budownictwa mieszkaniowego, 15 to przedsiębiorstwa przemysłowe (do liczby tej należy dodać kilka z 11 wniosków dla których nie udało się zidentyfikować inwestora dostatecznie dokładnie). Przedsiębiorstwa te występowały z reguły jako inwestorzy mieszkaniowi. Działały one bezpośrednio lub poprzez utworzone spółdzielnie mieszkaniowe. Zwróćmy przy tym uwagę, że tylko 2 wnioski o zmianę planu (tj. ok. 6%) dotyczą zmian na cele inwestycji techniczno-przemysłowych. Jeden dotyczy bazy SPEC - a więc bazy zaplecza technicznego miasta, drugi Ośrodka Badawczo-Rozwojowego. Czy oznacza to, że przemysł nie jest podmiotem żywiołowo kształtującym przestrzeń miasta? W strukturze wydawanych lokalizacji przemysł zajmuje następującą pozycję:

Tabela 6

Lokalizacje wydane w m.st. Warszawie

Lokalizacje	Lata			
	1980-1986		1983-1986	
	liczba	%	liczba	%
Ogółem	526	100	316	100
Przemysł	19	3,6	17	5,4
Budownictwo	8	1,5	4	1,3
Magazyny i składy	27	5,1	12	3,8

Pomimo niepełnej porównywalności danych, możemy oceniać, że przemysł występuje o zmianę planu nieporównanie rzadziej niż wynikałoby to z jego udziału w ruchu inwestycyjnym. Jak należy interpretować

te obserwacje? Z analiz prowadzonych w Biurze Planowania Rozwoju Warszawy wynika, że mocna pozycja programów inwestycyjnych przemysłu w całym okresie Polski Ludowej pozwoliła stworzyć pokaźne zasoby terenów w planowanych dzielnicach przemysłowych. Tereny rezerwowane dla przyszłych inwestycji były przejmowane ze znacznym nadmiarem w stosunku do rzeczywistych potrzeb. W tej sytuacji tereny znajdujące się we władaniu przemysłu wystarczają na jego obecne potrzeby.

Zwróćmy jednak uwagę na inne aspekty działalności przedsiębiorstw. Oto w wielu analizach ekonomicznych podkreśla się, że istotnym celem funkcjonowania przedsiębiorstwa socjalistycznego jest nie tyle maksymalizacja zysku, co maksymalizacja funduszy²⁵. Podkreśla się, że cechą gospodarki przedsiębiorstwa jest dziś swoista tezauryzacja siły roboczej, a wreszcie, patrząc na gospodarowanie terenami, można mówić o maksymalizacji zasobów jako jednym z celów działania przedsiębiorstwa. W tej sytuacji można traktować budownictwo mieszkaniowe przedsiębiorstw jak i budownictwo wspomagane przez przedsiębiorstwa jako działanie mające na celu zwiększenie funduszy przekazywanych załodze a także czynnik związania pracowników z zakładem. W dokumentach założycielskich inicjatyw mieszkaniowych niejednokrotnie podkreśla się rolę budownictwa zakładowego (niezależnie od formy spółdzielczej czy innej). Rolę przedsiębiorstw i instytucji wskazuje tabela nr 7. Wyraźnie widać, że są one poważnym inwestorem mieszkaniowym. W dokumentacji napotykamy zresztą wiele przypadków, kiedy przedsiębiorstwo czy instytucja oddaje własne zasoby - teren stanowiący lokalizację dla funkcji podstawowych: produkcyjnych w wypadku przemysłu, czy teren przeznaczony na szkołę przyzakładową albo teren przyszpitalny na cele budownictwa mieszkaniowego pracowników.

Podobny zresztą charakter ma przypadek przejścia przez instytucję wojskową terenu własnych magazynów pod budownictwo dla własnej kadry. W planie teren ten był przeznaczony pod zieleń, ale nie było większych szans na jego odebranie użytkownikowi.

²⁵ Per. Kornai J., Niedobór w gospodarce, PWE, Warszawa, 1985; por. także: O sposobie funkcjonowania gospodarki PRL (wydawnictwo Konsultacyjnej Rady Gospodarczej), KAW, Warszawa, 1985, s. 28.

Tabela 7

inwestorzy, dla których dokonano zmiany przeznaczenia terenu na budownictwo mieszkaniowe

Inwestor	Zmiany		
	ogółem	zatwierdzone	odrzucone
Duże spółdzielnie mieszkaniowe	9	7	-
Małe spółdzielnie mieszkaniowe niezidentyfikowane	8	6	-
Przedsiębiorstwa (i ich spółdzielnie) "nielokalne"; przemysł i placówki badawczo-rozwojowe przemysłu	15	11	3
Administracja centralna, nauka, służba zdrowia (centralna), uczelnie itp.	10	9	-
MSW i wojsko	6	2	3
Instytucje i przedsiębiorstwa obsługi technicznej miasta ("lokalne") i komunikacji lokalnej i regionalne (PKS)	6	6	-
lnni	4	4	-
Niezidentyfikowani	5	1	3

Uwaga: Jedna zmiana planu może być dokonana dla kilku inwestorów. Dlatego też suma inwestorów jest większa od liczby zmian.

W dokumentacji zmian planu napotykaemy także na ślady interwencji u prezydenta miasta poprzez kanały partyjne, które przedkładają wagę zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych dla realizacji "zadań produkcyjnych zakładu".

Włączenie budownictwa mieszkaniowego w orbitę interesów przedsiębiorstw i instytucji jest w dużej części zamierzonym efektem nowej polityki mieszkaniowej państwa. Rozszerzenie "frontu inwestycyjnego" o małe spółdzielnie i inwestorów zakładowych opierało się na założeniu wykorzystania potencjału maszyn, brygad remontowych itp. zasobów zakładów pracy.

Tak więc, w sprawach mieszkaniowych, zarówno system ekonomiczny jak i doraźna polityka państwa popycha zakłady pracy do udziału w

ruchu budownictwa mieszkaniowego. Cele tego ruchu nie są wszakże immanentnie sprzeczne z celami rozwoju Warszawy, wyrażonymi w planie zagospodarowania przestrzennego. Jak przekonamy się poniżej, dopiero sposób określania przeznaczeń terenów w planie i charakterystyczny dla planowania przestrzennego sposób dysponowania terenami powodują powstawanie sytuacji konfliktu interesów i - w efekcie - działania żywiołowe.

2.3.5. Przestrzeń w gospodarce żywiołowej

Z analizy poprzednich rozdziałów widać, iż podmioty gospodarcze realizując swoje interesy, poszukują terenu, który umożliwiłby podjęcie istotnych dla nich działań. Potrzeby czy interesy podmiotów działających żywiołowo, które analizowaliśmy, nie wydają się być w zasadniczym konflikcie z interesami innych podmiotów w jednostce terytorialnej, jaką jest Warszawa. Nie są też one w konflikcie z celami prezentowanymi w planie zagospodarowania przestrzennego.

Trzeba podkreślić, że łatwo można wyobrazić sobie działanie żywiołowe, które realizuje cele sprzeczne z celami wyrażonymi w planie jednostki terytorialnej. W naszej analizie nie napotkaliśmy przypadków drastycznego konfliktu tego rodzaju.

Istotą działań żywiołowych jest niemożność znalezienia terenu, który mógłby służyć potrzebom podmiotów gospodarujących. W tej sytuacji następuje próba przejęcia dla siebie terenu, który wydaje się "bezpieczny". Instytucje, przedsiębiorstwa czy aktywiści spółdzielni mieszkaniowych niejednokrotnie korzystając z życzliwej pomocy instytucji i kadr planowania przestrzennego i gospodarki terenowej, wyszukują tereny niezagospodarowane i rozpoczynają starania o ich przejęcie. Jak wynika z analizowanej dokumentacji, większość takich działań została ułatwiona podjętym przez władze miasta w ramach akcji ogólnopolskiej poszukiwaniem dodatkowych lokalizacji mieszkaniowych. Została stworzona oficjalna lista takich lokalizacji znalezionych w ramach systematycznego przeglądu terenów. Działania podmiotów "żywiołowych" mogły wtedy ograniczyć się do znalezienia drogi dotarcia do informacji o tych terenach.

Należy podkreślić, że materiały planistyczne, choć w istocie jawne i dla każdego dostępne, w faktycznym obiegu administracyjnym są "utajnione". Ten rodzaj patologii administracyjnej ma szczególnie drastyczne skutki w stosunku do drobnych inwestorów (małych spółdzielni mieszkaniowych) nie wspieranych przez wysoko postawionego protektora.

Nie wynika to z analizowanych dokumentów, lecz jest jasne, że brak terenów spełniających omawiane powyżej warunki: kosztów udostępnienia, uzbrojenia w instalacje itp., musi stwarzać sytuację gry o lokalizację. To już nie przestrzeń, lecz lokalizacja staje się dobrem rzadkim. W tej sytuacji całkowicie zawodzi system informowania o wolnych terenach. Atrakcyjne lokalizacje muszą stać się dobrem wymiennym w grach prowadzonych najprawdopodobniej zarówno przez władzę lokalną jak i, samodzielnie, przez jej urzędników.

Jakie cechy terenu sprawiają, że staje się on atrakcyjnym obiektem działań żywiołowych? Jak wynika z dokumentów, istotne jest przede wszystkim:

- wykorzystanie wszelkich terenów, którymi dysponują podmioty działające. Mogą to być próby przejęcia na cele mieszkaniowe terenu szpitalnego czy fabrycznego. Może to być też próba osadzenia się na stałe na przyznanej czasowo lokalizacji prowizorycznych magazynów, bazy sprzętu itp.;
- objęcie terenu, który jest własnością państwa. Wykup terenu prywatnego powiększa koszty inwestycji w takim stopniu, że podmioty działające żywiołowo, które w odróżnieniu od inwestorów "trybu normalnego" muszą liczyć się z kosztami, rezygnują z tego rodzaju ofert;
- uzbrojenie terenu, istniejące lub wykonywane dla innej wielkiej inwestycji. Koszty i problemy techniczne są tu także z reguły ogromne. "Żywiołowy" inwestor nie dysponując pieniędzmi, dysponuje często unikalnymi możliwościami i technikami, pomagającymi w uzdatnieniu terenu i prowadzeniu budowy. Możliwościami takimi nie dysponują często nawet wielcy inwestorzy. Jest to typowa sytuacja podmiotów poruszających się na marginesie organizacji wykonawstwa, a także w sferze marginesowej, "szarej", gospodarki.

Powyższe informacje wskazują na to, że działający żywiołowo, powinni preferować pewne specyficzne typy terenów. Aby sprawdzić tę hipotezę, poddajemy analizie dwie tabele charakteryzujące faktyczne i planowane przeznaczenie terenów, w stosunku do których złożono wnioski o zmianę planu zagospodarowania przestrzennego.

Tabela 8

Tereny, w stosunku do których zgłoszono wnioski o zmianę planu

Użytkowanie terenu	Wnioski					
	ogółem		zatwierdzone		odrzucone	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%
1	2	3	4	5	6	7
Zielen. miejska (w tym nieurządzona i ochronna)	12	18,5	8	20,5	3	22,0
Działki	5	7,7	5	12,8	-	-
Rolnictwo, ogrody warzywne i owoce	16	24,6	9	23,1	4	33,3
Nieużytki	4	6,2	3	7,7	-	-
Zabudowa mieszkaniowa (nieuporządkowana itp.)	8	12,3	1	2,6	2	16,7

Tabela 8 (cd.)

1	2	3	4	5	6	7
Usługi i oświata	2	3,0	1	2,6	-	-
Funkcje techniczne i komunikacja	2	3,0	2,	5,1	-	-
Przemysł	4	6,2	2	5,1	2	16,7
Bazy, magazyny	8	12,3	5	12,8	1	8,3
Nieustalone	4	6,2	3	7,7	-	-

Uwaga: jeden teren może mieć więcej niż jeden sposób użytkowania. Stąd liczba zmian jest większa od liczby wniosków.

Tabela 9

Planowane przeznaczenie terenów, w stosunku do których składano wnioski o zmianę

Przeznaczenie terenu w planie	Wnioski				
	załatwione pozytywnie	w toku	odrzucone	razem	%
Zieleń i rekreacja	17	2	1	20	18,5
Działki	1	-	-	1	1,4
Zieleń ochronna	-	1	1	2	2,9
Rolnictwo	1	1	1	3	4,3
Usługi	7	2	3	12	17,1
Oświata	2	-	-	2	2,9
Nauka	3	1	2	6	8,6
Administracja	5	-	5	10	14,3
Funkcje techniczne i komunikacyjne	7	3	-	10	14,3
Przemysł i usługi przemysłowe	3	-	1	4	5,7

Uwaga: Sumy nie odpowiadają liczbie wniosków. Wynika to z faktu, że wnioski dotyczą zmiany przeznaczenia terenu, który ma w planie kilka funkcji.

Jak widać, terenem najchętniej przejmowanym na cele inwestycji żywiolowych są obszary zieleni różnego rodzaju: od zieleni izolacyjnej w strefach przemysłowych, poprzez parki i tereny sportowe aż po tereny rolne. Stanowi temu sprzyja kilka czynników:

- podstawowym jest faktyczny brak funkcjonalnego właściciela. Teren zielony pozostający we władaniu władz miejskich w wielu wypadkach jest odbierany społecznie jako teren "niczyj". Tak też traktuje go często - jak to wynika z dokumentacji - wielu urzędników miejskich. Z reguły w analizowanych przez nas przypadkach jedyną instytucją protestującą przeciw uszczupleniu zieleni miejskiej było MPRO - Miejskie Przedsiębiorstwo Robót Ogrodniczych, dla którego tereny te stanowią istotny zasób - niejako "składnik majątkowy". W obronie zieleni rzadko natomiast występował Wydział Ochrony Środowiska;

- w wypadku terenów prywatnych istotne znaczenie ma koszt wykupu. Jeśli jednak mamy do czynienia z inwestorem posiadającym odpowiednie środki, to inne argumenty - społeczne koszty i problem adaptacji wysiedlonych rolników do nowej sytuacji, miejskiego trybu życia itp., nie są brane pod uwagę. Podobnie jest z ogródkami działkowymi. Projekty naruszeń nie zawsze są konsultowane z samorządem mieszkańców. Ani jeden wypadek protestu mieszkańców nie miał wpływu na decyzję o zmianie planu;

- strefy ochronne znajdują się pod nadzorem Inspektora Sanitarne-go - taki stan rzeczy wskazują wydawane opinie. Natomiast ich zachowanie nie jest w najmniejszym stopniu troską zakładów przemysłowych, które te strefy ochraniają. W odbiorze społecznym są więc one "bezpieńskie".

Druga kategoria terenów, które chętnie są przejmowane pod inwestycje żywiolowe, to tereny przeznaczone w planie pod placówki i ośrodki usługowe. Dokładniejszy wgląd w istotę zjawiska wskazuje, że mamy tu do czynienia również z terenami zarezerwowanymi pod funkcje w pewnym sensie fikcyjne. Tereny usług są rezerwowane przez plan na zasadzie normatywnej. Istnienie normy, przepisu lub poglądu odpowiednich instytucji, wskazuje społecznie, zdrowotnie itp., uzasadniony poziom rozwoju usług. Autor planu ani władza, która go zatwierdza, nie zastanawia się, czy realizacja owego normatywnego programu jest możliwa. Problem ten podnoszono wielokrotnie w dyskusjach środowiska zawodowego planistów przestrzennych. Wskazywano na szkodliwe efekty masowych "zamrożeń" pustych terenów pod nie istniejące funkcje²⁶. Efektem tych

²⁶ Por. Kowalewski A., Nowa faza urbanizacji w warunkach kryzysu i wdrażania reformy gospodarczej, w: Zadania planowania przestrzennego i działalności urbanistycznej w sytuacji kryzysowej i w warunkach wdrażania reformy gospodarczej, materiały z konferencji TUP, zeszyt TUP, nr 112, 1961.

dyskusji są podejmowane przez urbanistów amatorskie próby wyważania proporcji pomiędzy nakazem normatywu a poczuciem realności.

Działanie żywiołowe pełni w tym wypadku rolę "selekcjonera" - drapieżnika w dżungli urbanistyki. Niestety pełni tę rolę ze wszystkimi konsekwencjami wynikającymi z faktu, że warsztat planowania (sposób zapisywania przeznaczeń terenów, skuteczność działań ofertowych planowania przestrzennego, a wreszcie elastyczność zapisu decyzji planu) jest w istocie często warształem projektowania działań, a nie porządkowania działań podejmowanych przez kogo innego. W efekcie ów "urbanistyczny drapieżca - selekcjoner" łąduje w różnych przypadkowych miejscach.

Wskaźmy na koniec na jeszcze jeden istotny aspekt przestrzenny działań żywiołowych. Oto inwestorzy mieszkaniowi bez wahania akceptują (a nawet walczą o uchylenie budowania) lokalizacje w strefie zagrożeń. Zanieczyszczenie powietrza, hałas trasy komunikacyjnej, huk lądujących samolotów, zdają się być niczym w porównaniu z możliwością uzyskania lokalizacji pod budownictwo mieszkaniowe. Udowodnia to tabela nr 10, prezentująca strukturę treści opinii negatywnych wniosków o zmianę planu.

2.3.6. Plan zagospodarowania przestrzennego - wyraz interesów społecznych?

Plan zagospodarowania przestrzennego jest teoretycznie unikalnym dokumentem wyrażającym interesy społeczne w jednostce terytorialnej, której dotyczy²⁷; Powinno działać się tak zarówno ze względu na ustawowy zapis celu jakiemu służy, jak i ze względu na skomplikowany tryb uzgadniania i koordynacji różnych interesów społecznych powstających i formułowanych na różnych szczeblach organizacji terytorialnej i branżowej państwa. Warto więc zwrócić uwagę na sposób, w jaki owe interesy społeczne, wyrażane przez plan, są broniące przed naporem działań żywiołowych. Przypomnijmy na wstępie, że obowiązujące przepisy, w przypadku zmiany planu, wymagają stosowania takiej samej w zasadzie procedury jak ta, która towarzyszy zatwierdzeniu nowego planu. Takie rozwiązanie prawne ma chronić plan przed naruszeniem istotnych jego cech i

²⁷ Por. Ustawa o Planowaniu (op. cit.).

rozwiązań, przed "erozją" powodowaną przez kolejne drobne odstępstwa od zapisanych ustaleń. Rozwiązanie prawne chroni więc uzgodniony zapis celów i rozwiązań, jakim jest plan zagospodarowania przestrzennego, bardzo mocno. Obrona ta jednak nie wydaje się skuteczna. Przekonanie takie rodzi przegląd opinii, jakie w sprawach zmiany planu formułują odpowiedzialne instytucje miejskie i państwowe. Świadczy o tym zestawienie treści opinii negatywnych dotyczących projektów zmiany planu (tab. 10).

Tabela 10

Wypowiedzi i opinie negatywne do projektów zmian planu

Opinie i wypowiedzi	Wnioski	
	przyjęte	odrzucone
Teren w zasięgu hałasu komunikacyjnego (ulic) przekraczającego normę	9	4
Teren w zasięgu hałasu lotniczego przekraczającego normę	3	2
Teren strefy zieleni izolacyjnej i innych stref ochronnych (bez ulicznych)	2	1
Teren o wysokich zanieczyszczeniach przemysłowych	3	5
Naruszenie terenów zieleni miejskiej, rekreacyjnej, krajobrazowej	12	1
Naruszenie ogrodów działkowych	2	0
Naruszenie terenów rolnych	2	0
Uniemożliwienie budowy placówek usługowych	4	2
Zmiana narusza zamierzone lokalizacje innych funkcji (rozpatrywanych już po zatwierdzeniu planu ogólnego)	5	1
Wartości zabytkowe	2	0

Prezentowane opinie zostały sformułowane przez odpowiednie organy władzy i administracji lokalnej lub państwowej. Dotyczą one przede wszystkim podstawowych problemów bezpieczeństwa, takich jak unikanie zagrożeń, hałasu, zanieczyszczeń powietrza. Łącznie z opiniami zwracającymi uwagę na ochronę zabytków i kolizje pomiędzy decyzjami tworzą one grupę argumentów, które mogą być podnoszone i rozpatrywane przez kompetentne organy nawet wtedy, gdy nie istnieje żaden plan zagospoda-

rowania przestrzennego. Są one bowiem oparte na normach obowiązujących w całym kraju i w związku z tym przeniesione do planu na zasadzie czysto mechanicznej.

Wartości planu zagospodarowania przestrzennego - a więc cele i koncepcje funkcjonalno-przestrzenne są pozostawione same sobie. W ich obronie nie występuje nikt: ani Naczelny Architekt, ani Biuro Planowania. Nawet wtedy gdy opinie dotyczą naruszenia terenów zielonych, zastrzeżenia są zgłaszane z reguły przez Wydział Ochrony Środowiska Urzędu m.st. Warszawy lub przez Inspektora Sanitarnego (PWIS) albo też przez MPRO i wyrażają interesy typu normy sanitarnej. Zastrzeżenia dotyczące zajmowania terenów rezerwowanych pod placówki usługowe zgłaszają najczęściej samorządy mieszkańców i radni Dzielnicowych Rad Narodowych, a więc reprezentanci interesu "osiedlowego" - sublokalnego.

Jeśli teraz zwrócimy uwagę na listę instancji, które opiniują projektowane zmiany planu to zauważymy, że negatywne opinie, które są wyraźnie skorelowane z faktem odrzucenia wniosku o zmianę planu, to wyłącznie decyzje Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego - państwowego organu władzy, stojącego na straży norm bezpieczeństwa ludności. Negatywne opinie pozostałych jednostek - znacznie bardziej uzależnionych organizacyjnie od władz miasta - nie mają właściwie wpływu na przyjęcie lub odrzucenie wniosku o zmianę planu. Równie często towarzyszą one wnioskom odrzucanym, jak i przyjmowanym.

Analiza wydawanych opinii wskazuje także inną charakterystyczną cechę procesu uzgadniania interesów społecznych. Oto nie jest jasne jakich interesów bronią czy mają bronić instytucje, które wydają opinie. Znajdujemy opinie, w których Zarząd Techniczny miasta broni zieleni, z której łatwo zrezygnował Wydział Ochrony Środowiska i Inspektor Sanitarny. Opinie dwóch ostatnich instytucji są bardzo często sprzeczne i wchodzą przy tym najwyraźniej na "podwórko" drugiej instytucji: Inspektor Sanitarny broni terenu zielonego a Wydział Ochrony Środowiska ostrzega przed hałasem. Opinie niektórych instytucji, prym wiedzie tu Wydział Ochrony Środowiska, są całkowicie schematyczne. Niezależnie od terenu, jego wartości czy specyfiki, powtarzają się te same zalecenia: podłączenie budynków do sieci wodno-kanalizacyjnej, zachowania stref ochronnych i zachowania wartościowego drzewostanu. Opinie takie są formułowane w stosunku do miejsc, gdzie trudno znaleźć jakiegokolwiek drzewo.

Niektóre instytucje (Stołeczny Zarząd Rozbudowy Miasta i Stołeczna Komisja Planowania i inne) reprezentują interesy inwestorskie. Popiera się inwestorów w ogóle, a broni interesów inwestora "starszego" przed zakusami "młodszeo".

Opinie negatywne według instytucji opiniującej

Instytucja	Wniosek o zmianę	
	przyjęty	odrzucony
Samorząd mieszkańców	3	-
Wydział ochrony środowiska	6	3
Zarząd techniczny (głównie MPRO)	2 (projekty MPRO nie uznane przez Zarząd Techniczny)	2
Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny	2 (po odwołaniu do GIS)	5
Rzecznicy Komisji Zagospodarowania Przestrzennego (ale nie Komisja)	1	0
Urząd Dzielnicowy i WRN	2	2
Konserwator Przyrody	1	-
Konserwator Zabytków	1	-
Wojewódzkie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych	1	-
BPRW	1	2
Stołeczny Zarząd Rozbudowy Miasta	żadnej opinii negatywnej	
Stołeczna Komisja Planowania	1 (?)	1
Wydział Kultury Fizycznej	1	-

Opinie instytucji planowania (Biuro Planowania Rozwoju Warszawy) noszą piętno przegranej sprawy. Wśród opinii są i takie, gdzie po przytoczeniu samych argumentów contra wnioskowi, opiniuje się go pozytywnie. Naczelny Architekt, jako wnoszący o zmianę planu przedstawia główne argumenty "za" wnioskiem. Instancja ta, nie tylko formułuje wnioski, ale także selekcjonuje problemy decydując, które z nich przedstawić Radzie Narodowej. Trzeba dodać, że wiele uzasadnień Naczelnego Architekta powstaje faktycznie w BPRW. W ten sposób utrudniona jest prezentacja różnych interesów na sesji Rady Narodowej, która zatwierdza zmianę planu.

Ostateczną instancją rozpatrującą wnioski przed sesją Rady Narodowej jest Komisja Zagospodarowania Przestrzennego Rady Narodowej. Opinia tej komisji praktycznie przesądza sprawę. Autorzy nie znają przypadku odrzucenia przez sesję Rady Narodowej wniosku zaopiniowanego pozytywnie przez Komisję. Wnioski opiniowane negatywnie nie są przedstawiane Radzie. Taki stan prezentują dostępne dokumenty. Natomiast z innych informacji wynika, że projekty zmian planu są na sesjach Rady Narodowej żywo dyskutowane i są tam prezentowane różnorodne interesy, niejednokrotnie przeciwstawne projektowi zmiany. Materiały te jednak nie były dostępne autorom analizy. Powinny one być uwzględnione w następnym etapie badań.

Przyjrzymy się jeszcze opiniotwórczym pracom Dzielnicowych Rad Narodowych, na których terenie dokonują się analizowane zmiany.

"Plan Ogólny Zagospodarowania Przestrzennego Warszawy" jest uznany za dokument zbyt słabo służący prowadzeniu bieżącej gospodarki terenami. Dzieje się tak zarówno ze względu na skalę miata, jak i fakt, że w obecnej strukturze terytorialnego podziału kraju podstawową jednostką organizacji terytorialnej jest w wielkim mieście dzielnica, a nie całe miasto. Z tych powodów obecnie są prowadzone prace nad sporządzeniem planów ogólnych dzielnic. Plany te mają być podstawą prowadzenia przez dzielnice samodzielnej gospodarki terenami. Powoduje to, że działalność dzielnicowych organów władzy jako opiniodawców zmian planu jest szczególnie interesująca.

Projekty zmian planu są opiniowane przez Dzielnicowy Wydział Architektury i Nadzoru Budowlanego, Radę Narodową (Komisję Rady), samorząd mieszkańców (Komitety Osiedlowe) i Naczelnika Dzielnicy. Żadna z analizowanych spraw nie zawierała opinii wszystkich wymienionych instancji. Opinia samorządu mieszkańców jest rozpatrywana zwykle przez komisję Rady Narodowej i nie jest w zasadzie załączana do akt wniosków. Można ocenić, że w większości wypadków Rada nie zasięgała opinii samorządu mieszkańców ani właścicieli terenów objętych wnioskiem. Negatywne opinie dzielnicowych organów władzy są stosunkowo rzadkie.

Jak wydaje się, zarówno negatywne opinie jak i stosunek władzy dzielnicowej do spraw gospodarowania przestrzenią, a co za tym idzie, skuteczność tych opinii są sprawą indywidualną i należą do "stylu pracy" dzielnicowej władzy. Tabela 12 pokazuje proporcje wniosków przyjętych i odrzuconych (są bardzo różne w różnych dzielnicach). Zwraca uwagę, że władze dzielnicowe Woli są szczególnie zainteresowane i aktywne w opracowywaniu i dyskutowaniu projektu nowego planu ogólnego dzielnicy (oceny TUP).

Odmowy zmiany planu według dzielnic

Dzielnica	Wnioski	
	przyjęte	odrzucone
Mokotów	9	1
Ochoża	2	2
Wola	4	6
Żoliborz	9	0
Praga Południe	3	0
Praga Północ	5	0
Śródmieście	1	0 ^x

^xUwaga: dane dla Śródmieścia są szczególnie niekompletne.

2.4. Podsumowanie

Przedstawiliśmy powyżej wyniki analizy zbioru dokumentów opisujących działania, z których prawie wszystkie odpowiadają - jak się okazało - określonym przez nas na wstępie kryteriom działania żywiołowego. Jak na wstępie podkreślono, zawarte w opracowaniu stwierdzenia nie mają rangi naukowych konstatacji. Charakter materiału jaki udało się zgromadzić, upoważnia nas do formułowania hipotez, które powinny być zweryfikowane przez dalsze badania stanowiące kontynuację niniejszej pracy.

Wyniki analizy pokazują przede wszystkim, że było uzasadnione wstępne założenie opracowania, iż podstawą działań żywiołowych jest prowadzące do konfliktu działanie różnych podmiotów w imię wewnętrznej racjonalności. Świat, w jakim działają owe podmioty ma szczególnie złożoną strukturę. Składają się nań względnie wyodrębnione systemy pozostające względem siebie w bardzo skomplikowanych stosunkach nadrzędności i podrzędności i zróżnicowanych zakresach autonomii. Systemy te, to przede wszystkim:

- system planowania przestrzennego z jego charakterystycznymi rolami, wartościami - celami, środkami oddziaływania na zewnętrzną w stosunku do niego rzeczywistość i wewnętrznym warsztatem profesjonalnym;

- system celów, środków działania i uwarunkowań zewnętrznych funkcjonowania podmiotów gospodarujących. Terminem "podmiot gospodarujący" określamy wszystkie przedsiębiorstwa, instytucje, zrzeszenia formalne lub nieformalne, działające w ten sposób, że zawłaszczają i

2.4.2. Teren - wartość bez ceny

Analiza pokazuje paradoksalne efekty nie uznawania istnienia wartości ekonomicznej przestrzeni. Teren może nie być użytkowany na zasadzie "zamrożenia" przez plan; istnieją zróżnicowane sytuacje inwestorów: jedni muszą płacić za teren według ceny rynkowej, a inni mogą otrzymać go za darmo. Równocześnie ziemia jest cenionym zasobem, który może być użyty do realizacji własnych celów lub wymienionym na inne wartości. Z kolei objawia się nam ona jako dobro rzadkie, którego zdobycie jest warunkiem działania, a więc istnienia pewnych podmiotów.

Wyraźnie widać, że istnieją dwie sfery gospodarki: formalna, która ignoruje ekonomiczną wartość lokalizacji i żywiołowa dla której teren ma wartość albo jako czynnik otwierający możliwości działania, albo jako dobro funkcjonujące w nieformalnym obiegu korzyści. Oczywiście widać, że instytucje formalne biorą udział w nieformalnym obiegu wartości.

Ten dwoisty charakter wartości terenu sprawia, że jest on przez pewne podmioty gospodarujące gromadzony jako zasób i może być wykorzystywany dla własnych celów nie tyle poza kontrolą organów władzy terenowej, co z pominięciem kryteriów lokalizacyjnych.

2.4.3. Opiekuńcza funkcja państwa w przestrzeni

Na podstawie analizy można wydzielić specyficzny zespół działań różnych agend państwa nastawionych na ochronę wartości, zachowanie bezpieczeństwa i zdrowotności oraz podstawowych warunków biologicznych i społecznych, egzystencji mieszkańców i użytkowników przestrzeni. Można do nich zaliczyć normatyw urbanistyczny, przepisy o strefach izolacyjnych czy ochronnych, obowiązek uzgodnień projektów i planów z instytucjami odpowiedzialnymi za ochronę przeciwpożarową, uzbrojenie techniczne (infrastrukturę) miast itp. Działanie wszystkich tych przepisów i instytucji, z założenia opiekuńcze, prowadzi do:

- przejścia na cele ochrony i zabezpieczeń ogromnych obszarów jednostki osadniczej,
- formułowania warunków i wymagań, których realizacja jest dla inwestorów niezmiernie kosztowna, a w efekcie staje się ona społecznym kosztem funkcjonowania miast.

Sposób oddziaływania tych instytucji, ze względu na ich pozycję organów władczych (czy opiniodawczych) powoduje, że nie poszukuje się już sposobu zmniejszenia emisji pyłu, tylko wyznacza strefę ochronną; nie próbuje się zbudować centrali telefonicznej pod ziemią, lecz żąda się wielohektarowej działki w śródmieściu. Podstawą tych żądań nie są realne warunki, lecz normatywy branżowe różnych instytucji, abstrahujące od konkretnego miejsca, kosztów i warunków lokalnych.

Opiekuńcza funkcja państwa realizowana w przestrzeni ma dwie charakterystyczne cechy:

2.4.1. Plan jako "mapa działań" czy regulacja zasad

Jak wynika z analizy, dysponowanie przez plan zagospodarowania przestrzennego terenami należy do głównych czynników generujących działania żywiołowe. Obraz, jaki rysuje analiza, odpowiada teoretycznej konstrukcji stworzonej przez W. Pietraszewskiego²⁹. "Plan zagospodarowania przestrzennego Warszawy" jest obrazem stanu pożądanego narysowanym bardzo szczegółowo. Jak się bowiem okazuje, planiści (poprzez decyzje planu) projektują nie tylko ogólny sposób użytkowania czy zagospodarowania terenu, ale faktycznie projektują inwestora. Jest to inwestor określony dokładnie, ale wymaginowany. Nikt bowiem nie sprawdził i sprawdzić nie może, czy znajdzie się inwestor, który będzie chciał i mógł postawić na danym rogu ulic hotel turystyczny. Miejsce w mieście dla takiego inwestora zarezerwowane, nie bacząc na realność czy koszt społeczny i ekonomiczny zamrożenia terenu. Podobnie, jak pokazaliśmy w analizie, plan miał dokładną wizję inwestora mieszkaniowego, która bardzo szybko (choć plan ma odległy horyzont czasowy) okazała się nieaktualna.

Plan nie jest też planem działań. Nie rozpatruje on (i nie może rozpatrywać) działań prowadzących do osiągnięcia założonych celów. Dlatego określamy go jako "mapę działań".

Regulacje prawne wprowadzone w okresie reformy i narzucają planowi zagospodarowania przestrzennego rolę planu działania (por. art. 4 Ustawy o Radach Narodowych). Taki sam charakter proponują nadać autorzy koncepcji planu zintegrowanego³⁰. W. Pietraszewski oponuje, wskazując, że plan jest tylko jedną z możliwych wizji przyszłości i że istnieje wiele planów konkurencyjnych, a także wiele okoliczności trudnych do przewidzenia, które zawsze i z natury rzeczy będą przeciwstawiły się dokładnej realizacji planu działań. Dlatego też proponuje on traktować plan jako "ogólny zarys przyszłej sytuacji i to pokazanej z punktu widzenia władzy". Plan staje się w ten sposób środkiem do prowadzenia polityki i wyrazem zasad, a nie sztywnym nakazem lub zakazem.

Omówienie wyników analizy nie jest dobrym miejscem do tworzenia konstrukcji projektujących o charakterze teoretycznym. Nawiązujemy do koncepcji W. Pietraszewskiego, aby pokazać jak dobrze współbrzmiała ona z ustaleniami analizy działań żywiołowych, będących efektem takiego właśnie sztywnego charakteru planu zagospodarowania przestrzennego.

²⁹Pietraszewski W. op. cit.

³⁰Por.: M. Kochanowski, J. Kołodziejski, Koncepcja metodologii planowania regionalnego, Studia KPZK, t. 83, 1984, por. także J. Szlachta, Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej Polski w świetle aktów ustawodawczych i Planistycznych, w: Gospodarka przestrzenna Polski wczoraj, dziś i jutro, red. A. Kukliński, Wydział Pracy Posłów i Radnych Stowarzyszenia PAX, Warszawa, 1985, <http://rcin.org.pl>

interesem ogólnym - "lokalnym". W rzeczywistości mamy jednak do czynienia z silną dominacją interesu "ogólnego" nad owymi interesami partykularnymi. Zwróćmy więc uwagę, że ów interes ogólny to wielokrotnie interes "układu". Przez układ rozumiemy tu pewną liczbę jednostek formalnej organizacji społecznej, powiązanych zależnościami hierarchicznymi lub koordynacyjnymi. Jednostka terytorialnego podziału kraju jest często bardziej układem niż zintegrowaną jednostką lokalną, integrującą różne ogniwa formalnej i nieformalnej struktury społecznej. Bierze się to stąd, że podział terytorialny kraju był dokonywany według złożonych kryteriów uniemożliwiających osiągnięcie pełnej zgodności podziałów, a wreszcie, że taka zgodność nie jest praktycznie możliwa do osiągnięcia.

Znaczna część zależności oraz interesów owego układu, jaki tworzy władza lokalna, jest związana z eksterytorialną organizacją państwa (przemysł, systemy obsługi). W tej sytuacji stosunkowo łatwo o konflikt pomiędzy interesami lokalnymi i sublokalnymi (które są odniesione do przestrzeni jednostki) a interesami ogólnymi (reprezentowanymi przez organ władzy terenowej). Podwójna rola: organu władzy terenowej (mającego integrować daną jednostkę) i równocześnie organu administracji państwa powoduje że w efekcie mamy do czynienia z konfliktem interesów i racjonalności działania obejmującym co najmniej trzy poziomy słabo ze sobą scharmonizowanych interesów. Niewiele z nich ma odniesienie przestrzenne czyli może być faktycznie koordynowane przez organ władzy terenowej. Tak więc różne racjonalności, którym podlega władza terenowa, powodują, że sama one działa żywiołowo względem własnego terytorium. Tłumaczy to, dlaczego lokalne organy władzy sankcjonują żywiołowe działania jednostek przemysłowych i innych należących do eksterytorialnej organizacji państwa (branżowej, administracyjnej itp.).

Opisano powyżej podstawowe węzły konfliktu pomiędzy planowanymi a żywiołowymi działaniami w gospodarce terenami. Działania te wynikają z racjonalnych przesłanek, rządzących wyborami i decyzjami każdego podmiotu gospodarującego. Podstawowym powodem żywiołowego charakteru działań jest nadmiar sztywnych ograniczeń nakazowych, które krępują swobodę działania podmiotu. Nie dają one możliwości optymalizacji, rachunku zysków i strat czy negocjacji z organem władzy, spychając owe podmioty gospodarujące do drugiego obiegu wartości, gdzie funkcjonują patologiczne, ale także "realne" rozwiązania - działania "żywiołowe".

- jest niesłychanie terenochłonna,
 - nie jest realizowana lub jest realizowana w niewielkim stopniu.
- Możliwe jest bowiem zarezerwowanie terenu, ale brakuje środków na urządzenie strefy zieleni czy ośrodka usługowego. W efekcie rosną koszty budowy miasta bez poprawy faktycznych warunków bytowania. W sytuacji niedoboru terenów - a jest ona efektem ekstensywnej formuły rozwoju charakterystycznej dla terenochłonnego wariantu opiekuńczej polityki państwa - puste przestrzenie wewnątrz miasta stają się atrakcyjnym obiektem ataku. W efekcie działania żywiołowe łamią przede wszystkim owe opiekuńcze bariery bezpieczeństwa.

2.4.4. Podmiot gospodarujący wobec konfliktu programów

Podmiot gospodarujący napotyka w swoim działaniu "kontrprogramy" wyrażane zarówno przez plan zagospodarowania przestrzennego, jak i elementy warunków działania, tworzone przez ogólnokrajowy system gospodarczy, sposób finansowania, podziały sektorowe i branżowe itp. Warunki te (a szczególnie ich część odnosząca się do przestrzeni) zbyt często są określane systemem nakazów i zakazów. Trzeba tu podkreślić, że gospodarka przestrzenna w jeszcze większym stopniu niż sterowanie gospodarcze, broni się przed wprowadzeniem parametrycznych metod sterowania. Zarówno normy bezpieczeństwa, jak i normatywy, a wreszcie plan zagospodarowania przestrzennego są nakazowymi narzędziami sterowania. Tak samo działają przepisy o lokalizacji, przyznające różnym szczeblom administracji prawo decydowania o lokalizacji inwestycji.

W efekcie nadmiaru ograniczeń każde działanie staje się żywiołowe, każde łamie jakieś prawa i jakieś plany.

2.4.5. Władza lokalna - pomiędzy sublokalnym a eksterytorialnym systemem

Omawiając wyniki analizy, pokazano jak władza lokalna może stać się podmiotem działającym żywiołowo. Przykładem może być akcja wyszukiwania dodatkowych terenów pod budownictwo mieszkaniowe. Władza lokalna podjęła tę akcję naruszając ustalenia planu i zaniedbując tryb uzgadniania interesów, który jest istotną treścią procedury uspołecznienia planowania. Przykład ten ilustruje skomplikowaną sytuację władzy lokalnej. Sporządzony w jej imieniu i dla niej, plan zagospodarowania przestrzennego staje się w momencie zatwierdzenia prawem. Z narzędzia pomocniczego, służącego organowi władzy terenowej do prowadzenia polityki i gospodarowania terenami, staje się autonomicznym prawem, obowiązującym ten organ władzy w takim stopniu, że działanie wbrew literze planu może zaprowadzić tę władzę przed sąd. Plan alienuje się więc i odrywa od instytucji, która go tworzyła jako własne narzędzie.

Władza lokalna jest reprezentantem tzw. "interesu lokalnego" w imię którego podejmuje działania. Ustrój terenowych organów władzy stwarza możliwości uwzględniania różnorodnych interesów, rozwiązywania konfliktów i godzenia interesów określanych jako "partykularne" z

interesem ogólnym - "lokalnym". W rzeczywistości mamy jednak do czynienia z silną dominacją interesu "ogólnego" nad owymi interesami partykularnymi. Zwróćmy więc uwagę, że ów interes ogólny to wielokrotnie interes "układu". Przez układ rozumiemy tu pewną liczbę jednostek formalnej organizacji społecznej, powiązanych zależnościami hierarchicznymi lub koordynacyjnymi. Jednostka terytorialnego podziału kraju jest często bardziej układem niż zintegrowaną jednostką lokalną, integrującą różne ogniwa formalnej i nieformalnej struktury społecznej. Bierze się to stąd, że podział terytorialny kraju był dokonywany według złożonych kryteriów uniemożliwiających osiągnięcie pełnej zgodności podziałów, a wreszcie, że taka zgodność nie jest praktycznie możliwa do osiągnięcia.

Znaczna część zależności oraz interesów owego układu, jaki tworzy władza lokalna, jest związana z eksterytorialną organizacją państwa (przemysł, systemy obsługi). W tej sytuacji stosunkowo łatwo o konflikt pomiędzy interesami lokalnymi i sublokalnymi (które są odniesione do przestrzeni jednostki) a interesami ogólnymi (reprezentowanymi przez organ władzy terenowej). Podwójna rola: organu władzy terenowej (mającego integrować daną jednostkę) i równocześnie organu administracji państwa powoduje że w efekcie mamy do czynienia z konfliktem interesów i racjonalności działania obejmującym co najmniej trzy poziomy słabo ze sobą szarmonizowanych interesów. Niewiele z nich ma odniesienie przestrzenne czyli może być faktycznie koordynowane przez organ władzy terenowej. Tak więc różne racjonalności, którym podlega władza terenowa, powodują, że sama one działa żywiołowo względem własnego terytorium. Tłumaczy to, dlaczego lokalne organy władzy sankcjonują żywiołowe działania jednostek przemysłowych i innych należących do eksterytorialnej organizacji państwa (branżowej, administracyjnej itp.).

Opisano powyżej podstawowe węzły konfliktu pomiędzy planowanymi a żywiołowymi działaniami w gospodarce terenami. Działania te wynikają z racjonalnych przesłanek, rządzących wyborami i decyzjami każdego podmiotu gospodarującego. Podstawowym powodem żywiołowego charakteru działań jest nadmiar sztywnych ograniczeń nakazowych, które krępują swobodę działania podmiotu. Nie dają one możliwości optymalizacji, rachunku zysków i strat czy negocjacji z organem władzy, spychając owe podmioty gospodarujące do drugiego obiegu wartości, gdzie funkcjonują patologiczne, ale także "realne" rozwiązania - działania "żywiołowe".

3. ANALIZA STRUKTURY RODZAJOWEJ DECYZJI LOKALIZACYJNYCH Z UWZGLĘDNIENIEM DECYZJI WYWOŁUJACYCH KONIECZNOŚĆ ZMIAN PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO - Jacek Bobiński

3.1. Wprowadzenie

Porównawcze badania struktury rodzajowej decyzji lokalizacyjnych miały na celu wyłonienie i wstępne scharakteryzowanie działań różnych podmiotów gospodarujących w przestrzeni miejskiej. W niniejszej pracy działania te zostały określone jako żywiołowe³¹.

Podstawą badań była analiza zbioru decyzji lokalizacyjnych wydanych przez administrację terenową stopnia wojewódzkiego w Warszawie w latach 1980-86.

Ze zbioru tego wyłoniono dwie grupy decyzji³²:

- 580 decyzji dla całego okresu,
- 316 decyzji wydanych w latach 1983-1986.

Wyodrębnienie drugiej grupy wynikało z faktu, że "Perspektywiczny plan zagospodarowania przestrzennego Warszawy", będący płaszczyzną odniesienia do ustalenia sposobów gospodarowania przestrzenią miejską, zaczął obowiązywać w 1983 r. Dostępny zakres informacji o decyzjach lokalizacyjnych pozwalał określić:

- przeznaczenie obiektu,
- zasięg oddziaływania obiektu (lokalny-miejski, ponadlokalny),
- znaczenie inwestora (lokalne, ponadlokalne).

³¹ Żywiołowy sposób użytkowania przestrzeni miejskiej, tj. nie liczący się z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego.

³² Bez decyzji dotyczących lokalizacji obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej

Ze zbioru decyzji lokalizacyjnych wydanych w latach 1983-1986, a więc mogących być odniesionymi do tzw. podstawowych ustaleń planu³³ wyodrębniono podzbiór, na który składają się decyzje wywołujące konieczność zmian tego planu (tj. powtarzania całej procedury jego uzgadniania i uchwalania).

Analiza porównawcza decyzji lokalizacyjnych została przeprowadzona w dwóch etapach:

- w pierwszym scharakteryzowano wybrane 580 decyzji na tle krajowej i wojewódzkiej struktury inwestowania i tendencji zmian tej struktury. Starano się pokazać, w jakim stopniu rodzajowa struktura decyzji lokalizacyjnych jest zależna od ogólnych tendencji w procesie inwestowania, ujmowanych w wymiarze finansowym (nakłady inwestycyjne na poszczególne działy gospodarki narodowej) ;

- w drugim porównano strukturę rodzajową decyzji lokalizacyjnych wywołujących konieczność zmian planu ze strukturą decyzji lokalizacyjnych ogółem, i pośrednio, ze strukturą inwestowania i tendencjami jej zmian w ujęciu finansowym, a więc z realizowaną polityką inwestycyjną. W tym etapie starano się pokazać, w jakim stopniu działania podmiotów gospodarujących w mieście (inwestujących), niezgodne z podstawowymi ustaleniami planu ogólnego miejscowego są rezultatem określonej polityki inwestycyjnej³⁴ - preferencji w inwestowaniu, których plan nie uwzględnił celowo (lub nie dostrzegł).

Uzupełnieniem tej części badań jest pokazanie struktury inwestycji, struktury rodzajowej decyzji o miejscu lokalizacji i struktury rodzajowej decyzji wywołujących konieczność dokonania odstępstw od planu (wg obowiązującej wówczas procedury³⁵) w latach 1970-1979. Okres ten charakteryzował się bowiem odmienną niż w latach 1980-1986 polityką inwestycyjną. Porównanie struktur decyzji lokalizacyjnych w obu okresach umożliwi ocenę zmian, jakie zaszły w trójkącie: polityka inwestycyjna - planowa gospodarka przestrzeni miejską - rzeczywiste działania podmiotów gospodarujących w przestrzeni miejskiej. Pośrednio zaś, pozwala na bliższe określenie czynników sprawczych działań żywiołowych.

³³ Ustalenia w zakresie przeznaczeń terenów stanowią jedyną, z formalnego punktu widzenia, materialną podstawę prowadzenia gospodarki terenami w mieście, a zatem - podejmowania decyzji lokalizacyjnych.

³⁴ Realizowanej przez władze państwowe i terenowe.

³⁵ Wykorzystano "Badania empiryczne dla ustalenia kryteriów i zasad podejmowania decyzji o lokalizacji inwestycji" IKS - BPRW, 1980 r.

3.2. Charakterystyka decyzji lokalizacyjnych

Jako podstawę charakterystyki i oceny decyzji lokalizacyjnych wydanych w Warszawie, w latach 1980-1986 (tylko lokalizacje w gestii władz szczebla wojewódzkiego) przyjęto strukturę inwestowania w długim okresie dla województwa stołecznego (i porównawczo - dla Polski ogółem). Założono przy tym, że decyzje o lokalizacji inwestycji w swej strukturze przynajmniej częściowo są zbieżne ze stroną finansową polityki inwestycyjnej.

Strukturę inwestycji w układzie działowym gospodarki narodowej oraz tendencje zmian w długim okresie czasu pokazano w tabeli 13 i 14.

Okres objęty analizą charakteryzuje się m.in.:

- spadkiem w porównaniu z latami poprzednimi (1970-1979) nakładów inwestycyjnych na przemysł, szczególnie na tzw. przemysł kluczowy;
- bardzo małymi udziałami nakładów na budownictwo;
- wyraźnym wzrostem udziału nakładów na przemysł drobny i rzemiosło przemysłowe;
- skokowym wzrostem udziału nakładów na gospodarkę komunalną;
- skokowym wzrostem udziału nakładów na gospodarkę mieszkaniową;
- zmniejszaniem się udziału nakładów na naukę i rozwój techniki.

Nakłady inwestycyjne na pozostałe działy gospodarki nie przekraczają 2-3% nakładów ogółem. Warto jest odnotowania, że z ogólnej puli nakładów inwestycyjnych znacznie więcej (relatywnie) niż w okresie poprzednich 10 lat przeznaczają się na budynki i budowle³⁶.

Tabela 13
Struktura nakładów inwestycyjnych według działów gospodarki narodowej w Polsce i w województwie stołecznym warszawskim (WSW) w latach 1970-1979 i 1980-1985 (w %)

Dział	Nakłady inwestycyjne			
	1970-1979		1980-1985	
	Polska	WSW	Polska	WSW
1	2	3	4	5
Przemysł	42,4	43,1	31,1	36,5
Budownictwo	5,3	8,1	2,5	3,5
Rolnictwo, leśnictwo	15,4	3,3	17,9	2,7
Transport i łączność	9,5	7,0	7,4	8,0

³⁶ Nakłady na roboty budowlano-montażowe wzrosły z około 45% do około 60% nakładów ogółem.

Tabela 13 (cd.)

1	2	3	4	5
Handel	2,1	3,9	2,4	3,0
Gospodarka komunalna	4,2	6,8	6,7	13,0
Gospodarka mieszkaniowa	15,0	15,7	24,2	22,0
Nauka i rozwój techniki	0,6	3,4	0,4	2,3
Oświata	1,6	2,0	2,0	2,9
Kultura	0,3	1,3	0,2	0,8
Zdrowie i opieka społeczna	1,2	1,3	2,5	2,4
Kultura Fizyczna, turystyka, wypoczynek	1,1	0,8	1,2	0,7
Pozostałe	1,3	2,9	1,5	2,2

Uwaga: dane dla Polski ogółem odnoszą się do gospodarki narodowej, dla województwa tylko do gospodarki społecznionej; wobec bardzo małego udziału gospodarki nieuspołecznionej w nakładach lokowanych na obszarze województwa stołecznego (ok. 7%) można te dwie kategorie uznać za porównywalne z dokładnością wystarczającą dla celów badań.

W rezultacie zmian struktury inwestowania (a są to zmiany w swych ogólnych tendencjach podobne do tych, jakie zaszły na przełomie lat 1970/1980 w strukturze inwestowania w całym kraju) zmieniło się dość istotnie zapotrzebowanie na nowe tereny w mieście. W poszczególnych działach przedstawia się to następująco:

a) Inwestycje przemysłowe powstają w zasadzie na terenach własnych oraz w dzielnicach przemysłowych zaprojektowanych i zlokalizowanych jeszcze w latach 1960-1970 (a stanowiących w części kontynuację dzielnic powstałych w latach pięćdziesiątych³⁷). Wskaźnik wykorzystania terenów przez poszczególne zakłady przemysłowe w porównaniu z zakładami o podobnym profilu produkcji w krajach wysoko uprzemysłowionych jest stosunkowo niski. Ponadto, rozwój przemysłu materializuje się głównie przez:

- lokowanie środków inwestycyjnych w kończenie rozpoczętych budów,
- przebudowę struktury działowo-gałzowej (potencjalny kierunek zmian),
- odtwarzanie przede wszystkim maszyn i urządzeń, które są zużyte w znacznie większym stopniu niż budynki i budowle (odpowiednio ok. 40 i ok. 28%).

Żadne z tych działań nie wymaga, w województwie stołecznym, konieczności pozyskiwania nowych terenów pod obiekty przemysłowe.

³⁷ Na przykład Służewiec Przemysłowy, Żerań.

Tabela 14

Struktura inwestowania - dominujące tendencje w poszczególnych okresach

Tendencje	1970-1979		1980-1985		<u>1980-1985</u> 1970-1979	
	Polska	WSW	Polska	WSW	Polska	WSW
1	2	3	4	5	6	7
Stabilizacja udziału nakładów inwestycyjnych	budownictwo kultura pozostałe działy	kultura zdrowie	przemysł transport handel	budownictwo handel pozostałe działy	x	x
Spadek udziału nakładów inwestycyjnych	przemysł transport handel nauka oświata	budownictwo transport gospodarka komunalna gospodarka mieszkaniowa nauka	budownictwo rolnictwo nauka kultura fizyczna	przemysł rolnictwo nauka kultura fizyczna	przemysł budownictwo nauka transport kultura	przemysł budownictwo nauka rolnictwo handel kultura kultura fizyczna pozostałe działy

Tabela 14 (cd.)

1	2	3	4	5	6	7
Wzrost udziału nakładów inwestycyjnych	rolnictwo	przemysł	gospodarka komunalna	transport	rolnictwo	transport
	gospodarka komunalna	rolnictwo	gospodarka mieszkaniowa	gospodarka komunalna	handel kultura fizyczna	gospodarka komunalna
	gospodarka mieszkaniowa	handel	oświata	gospodarka mieszkaniowa	gospodarka komunalna	gospodarka mieszkaniowa
			kultura zdrowie pozostałe działy	oświata kultura zdrowie	gospodarka mieszkaniowa oświata zdrowie pozostałe działy	oświata zdrowie

b) Sytuacja w budownictwie jest podobna, istnieją duże rezerwy terenowe w dzielnicach przemysłowo-składowych. Jednocześnie drastyczny spadek udziału nakładów inwestycyjnych na budownictwo (z ok. 8% w latach siedemdziesiątych do 2,5-3% w latach 1980-1985) nie stwarzał warunków do budowy nowych terenochłonnych obiektów (przede wszystkim stacjonarnych bez zaplecza produkcyjnego budownictwa).

c) Trzecim działem gospodarki o dużym z reguły zapotrzebowaniu na teren jest transport. Sytuacja w tym dziale w latach 1980-1985 również nie wymuszała poszukiwania nowych terenów np. pod zajezdnie autobusowe itp. Przeciwnie, tereny wskazywane w planach pozostawały nie zainwestowane, zaś bazy transportowe i zajezdnie przewidziane do przeniesienia z miejsc niewłaściwych, użytkowanych czasowo, nie zmieniały miejsca.

d) Budownictwo mieszkaniowe było w zasadzie jedynym czynnikiem o dużym znaczeniu w kształtowaniu przestrzeni miejskiej. Pomimo spadku budowanych mieszkań wzrósł udział nakładów inwestycyjnych na ten dział (w ogólnej puli nakładów na inwestycje). W odróżnieniu jednak od innych działów (sfer) budownictwo mieszkaniowe nie jest w stanie zaspokoić swoich potrzeb terenowych pozyskując tereny wskazane w planach zagospodarowania przestrzennego, choć ogólnie, w skali całego województwa stołecznego, terenów wskazanych pod zabudowę mieszkaniową jest znacznie więcej niż możliwości ich zabudowania w okresie najbliższych 10-15 lat. Przyczyn tego stanu rzeczy jest kilka:

- po pierwsze, wskazane tereny nie odpowiadają preferencjom inwestorów. Nadal, z różnych względów (komunikacja, rozmieszczenie i jakość usług, koszty budowy i eksploatacji budynków, tradycja) preferowane są tereny w Warszawie, w strefie podstołecznej zaś tereny w nie przewidzianym do intensyfikacji zabudowy mieszkaniowej paśmie zachodnim (Piastów, Pruszków) oraz w chronionym przed urbanizacją³⁸, a bardzo atrakcyjnym obszarze na południe od granic lewobrzeżnej Warszawy;

- po drugie, wiele terenów wskazanych w planach nie posiada jeszcze wyposażenia komunalnego³⁹, co więcej - nie są one pozyskane przez miasto, jedno i drugie zaś wymaga zarówno dużych nakładów finansowych i rzeczowych jak też czasu. Jest to proces najmniej kilkuletni;

- po trzecie, regres w budownictwie mieszkaniowym dotknął przede wszystkim tę jego część, która była realizowana przy pomocy technologii uprzemysłowionych ciężkich (wielka płyta, wielki blok) z czym była związana określona wielkość i położenie terenu stanowiącego plac budowy. Były to tereny umożliwiające powstawanie wielkich zespołów zunifikowanego budownictwa wielorodzinnego, z reguły na peryferiach stolicy. Co istotne - większość terenów wyznaczonych w planie pod zabudowę mieszkaniową odpowiadała tym cechom;

³⁸ W planach zagospodarowania przestrzennego.

³⁹ Ciepło, woda, kanalizacja.

- po czwarte, decentralizacja (lub raczej rozłam) w spółdzielczości mieszkaniowej umożliwiała ujawnienie się rzeczywistych preferencji inwestorów - pojedynczych członków spółdzielni⁴⁰. Spowodowało to zwiększenie zainteresowania małymi placami budów, głównie w Śródmieściu lub w jego pobliżu, czego nie przewidywał plan miejscowy.

W rezultacie tych zmian i braku na nie odpowiedzi w planach zagospodarowania przestrzennego (większość projektów planów powstała w okresie wcześniejszym) budownictwo mieszkaniowe stało się głównym czynnikiem wymuszającym zmiany w planach. Tereny rezerwowane w planie ogólnym Warszawy, w centrum i jego bliskim otoczeniu, dla lokalizacji różnych obiektów i urządzeń ogólnomiejskich, stały się pożądanym celem działań instytucji, zakładów pracy i spółdzielni mieszkaniowych zamierzających lokować tam mieszkania budowane systemem tradycyjnym lub przy pomocy tzw. małej prefabrykacji, w technologiach lekkich itp. Nie oznacza to oczywiście braku prób wchodzenia na tereny inne, lecz ma to znacznie mniejszy zasięg (np. lokalizacja budownictwa mieszkaniowego w miejscach przewidzianych pod niezbędne obiekty usługowe itp., w istniejących osiedlach i zespołach domów wielorodzinnych). Kryteria wyboru terenu są przy tym całkowicie jasne:

1. Fakt, że jest to teren skomunalizowany, co upraszcza procedurę jego przejęcia i minimalizuje koszty pozyskania;
2. Wyposażenia terenu w sieciowe urządzenia infrastruktury komunalnej;
3. Położenie terenu w stosunku do centrum miasta, które jest i pozostanie jeszcze przez długi okres jedynym miejscem koncentracji usług wyższych stopni, usług o charakterze unikalnym, kultury, rozrywki itp.

Podobnym zainteresowaniem inwestorów mieszkaniowych cieszą się tereny: nie wykorzystane w istniejących osiedlach mieszkaniowych, w planach tych osiedli przewidziane pod centra usługowe, wypoczynek czynny, zieleni, szczególnie są one położone w dobrej dostępności komunikacyjnej do centrum oraz tereny peryferyjne dobrze skomunikowane z centrum na których można lokować zespoły zabudowy jednorodzinnej.

Dodatkowym czynnikiem, który wywołał ogromny nacisk na tereny śródmiejskie, ze strony inwestorów mieszkaniowych, była podjęta w 1982 r. akcja poszukiwania terenów nadających się do szybkiej zabudowy. Nie oceniając w tym miejscu jej zasadności i rzeczywistych rezultatów (nie zwiększyła się przez to liczba budowanych mieszkań) warto wskazać na jeden z jej aspektów. Otóż ten przegląd terenów oparto na założeniu, że wiele urządzeń i obiektów ogólnomiejskich nie będzie budowanych w najbliższej

⁴⁰

Do tego momentu byli oni zmuszeni zadowalać się tym co im narzucił, zgodnie z własnymi kryteriami, inwestor zastępczy, jakim faktycznie były wielkie spółdzielnie mieszkaniowe, przede wszystkim ich niewybieralne władze.

przyszłości, nie jest natomiast wiadome, kiedy się je rozpocznie. Dotyczyło to m.in. dzielnicowych centrów usługowych, dużych obiektów dla czynnej rekreacji, obiektów kultury, nauki itp. Drugie założenie, przyjęte implícite, było takie, że obszar zieleni miejskiej (w różnych jej formach) w planach jest przewidziany z nadmiarem. Te założenia umożliwiały więc wskazanie pod zabudowę mieszkaniową (lub mieszkaniową z usługami w parterach budynków, jako rekompensatę za centra usługowe) wielu ww. terenów w centrum, w jego obrzeżach, a także dogęszczanie zabudową mieszkaniową wielkich zespołów mieszkaniowych peryferyjnych. Tymi założeniami kierują się obecnie inwestorzy mieszkaniowi, traktując je jako główne argumenty w przetargach o tereny w mieście.

4. Z pozostałych działów (sfer) warta jest odnotowania ekspansja drobnych (z reguły prywatnych) zakładów rzemieślniczych, zarówno produkcyjnych jak i usługowych. Nie są one jednak bardzo terenochłonne, wymagają natomiast dużych stref sanitarnych i spełnienia w tym zakresie określonych wymogów. Większość z nich lokuje się więc poza Warszawą⁴¹. W Warszawie natomiast mają wyznaczone tereny na obrzeżach zespołów mieszkaniowych i w zespołach zabudowy jednorodzinnej, średnio intensywnej. Mimo stosunkowo dużych rozmiarów tego budownictwa nie stanowi ono konkurencji w przetargach o tereny miejskie.

Interesująca jest natomiast sytuacja w dziale nauka. Tereny przewidziane zarówno w "Planie Śródmieścia Funkcjonalnego"⁴² jak i w "Planie Ogólnym Warszawy" są niewspółmiernie duże w stosunku do możliwości inwestowania w tym dziale gospodarki. Ponadto, były to tereny pod zgrupowania i zespoły obiektów naukowych (dydaktycznych i towarzyszących), z których tylko nieliczne są realizowane. Z dużym trudem, są kończone zespoły istniejące. Środki jakie ma do dyspozycji resort nauki i szkolnictwa wyższego (oraz inne resorty na swoje szkoły wyższe) pozwalają na budowę drobnych, pojedynczych obiektów najtańszym kosztem. Stąd m.in. brak zainteresowania ze strony uczelni warszawskich lokalizacją zgrupowania naukowego na Łuku Siekierkowskim, są uzupełniane natomiast ośrodki na Służewcu (rejon ul. Smyczkowej), brak również zainteresowania lokalizacją Biblioteki Uniwersyteckiej.

Decyzje inwestycyjne w działach: administracja centralna, finanse i ubezpieczenia, wymiar sprawiedliwości, organizacje społeczno-polityczne są podejmowane w sposób incydentalny. Jest ich zresztą znikoma ilość. Sygnały w tym zakresie wskazują jednak, że w przypadku realizacji takich inwestycji (szczególnie obiektów dla działalności ogólnokrajowej i szerszej) należy liczyć się z wyborem miejsca niezależnie od ustaleń planu ogólnego miejscowego Warszawy.

⁴¹Ze względu na warunki terenowe i fiskalne.

⁴²Obejmującym dzielnicę Śródmieścia oraz przyległe tereny sąsiednich dzielnic.

Powyższa analiza struktury inwestowania, tendencji zmian tej struktury oraz zapotrzebowania na tereny przez poszczególne kategorie inwestorów została odniesiona do struktury lokalizacji wydanych w latach 1980-1986⁴³ oraz struktury lokalizacji wywołujących konieczność zmian planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁴, wydanych w latach obowiązywania planu, tj. od 1983 r.

3.3. Struktura decyzji lokalizacyjnych wydanych w latach 1980-1986 i 1983-1986

Tabela 15 obejmuje dominujące kategorie obiektów

Charakterystycznym zjawiskiem jest pogłębiająca się, w ostatnich latach analizowanego okresu, dominacja inwestycji mieszkaniowych przy jednoczesnym, znacznym ograniczeniu inwestowania w obiekty usług podstawowych bytowych oraz w drobne zakłady przemysłowe (w zasadzie rzemiosło produkcyjne) oraz przy utrzymaniu niezmiennego poziomu "zamierzeń inwestycyjnych" w pierwszej i drugiej połowie tego okresu.

Udział różnych form mieszkalnictwa (mierzony przyznanymi lokalizacjami) wzrósł do blisko 2/3 ogółu inwestycji analizowanych, natomiast udział całej grupy dominującej (mieszkania, usługi podstawowe bytowe, obiekty drobnego przemysłu i rzemiosła produkcyjnego) do blisko 3/4.

Jak na tym tle przedstawia się struktura lokalizacji wywołujących konieczność zmian planu? Dominujące kategorie prezentujemy tabela 16.

⁴³580 decyzji lokalizacyjnych wybranych ze zbioru decyzji II stopnia (inwestycje w gestii władz wojewódzkich).

⁴⁴Uznanych wstępnie za działania żywiołowe.

Struktura decyzji lokalizacyjnych

Rodzaje obiektów	Lata	Obszar							Warszawa
		Mokotów	Ochota	Wola	Żolibórz	Praga Pn	Praga Pł	Sród-mieście	
Mieszkania	1980-1986	41,0	46,8	48,1	45,6	44,5	63,2	45,9	48,7
	1983-1986	59,0	76,9	58,7	64,0	65,8	74,0	44,0	64,0
Usługi o zasięgu lokalnym	1980-1986	9,3	4,2	7,4	x	3,6	3,5	x	5,2
	1983-1986	10,8	3,8	4,3	x	x	2,7	x	3,8
Rzemiosło Produkcyjne	1980-1986	13,7	8,5	7,4	17,5	13,3	9,6	x	11,0
	1983-1986	7,2	3,8	6,5	12,0	5,2	1,4	x	5,1
Razem	1980-1986	64,0	59,5	62,9	63,1	61,4	76,3	45,9	64,9
	1983-1986	77,0	84,5	69,5	76,0	71,0	78,1	44,0	72,9

Uwaga: lokalizacje ogółem dla poszczególnych dzielnic i miasta oraz dla poszczególnych okresów równe 100%.

Struktura lokalizacji

Rodzaj obiektu	Obszar							
	Mokotów	Ochota	Wola	Żoliborz	Praga Pn.	Praga Pd.	Śródmieście	Warszawa
Ogółem liczba	18	5	11	16	9	14	2	75
%	100	100	100	100	100	100	100	100
Budynki mieszkaniowe wysokie liczba	10	2	10	11	1	7	2	43
Budynki mieszkaniowe niskie liczba	6	3	x	4	8	7	x	28
Budynki zbiorowego zakwaterowania liczba	1	x	1	x	x	x	x	2
Budynki mieszkaniowe razem liczba	17	5	11	15	9	14	2	73
%	94	100	100	94	100	100	100	97

- 63 -

W całej Warszawie wśród wydanych decyzji lokalizacyjnych wywołujących konieczność zmian planu dominują decyzje dla obu form budownictwa mieszkaniowego (zabudowa wysoka i zabudowa niska, przeważnie jednorodzinna). Inne obiekty występują w ilościach śladowych.

Potwierdza się teza, że kształt i charakter miastu nadaje budownictwo mieszkaniowe wobec braku na rynku inwestycyjnym innych inwestorów liczących się. Sama analiza struktury nakładów inwestycyjnych odzwierciedla taką tendencję tylko w ograniczonym stopniu. Nakłady jednak nie zawsze materializują się w postaci obiektów kubaturowych. Koszty jednostkowe zaś są w budownictwie mieszkaniowym stosunkowo niskie w porównaniu z kosztami innych obiektów. Analiza struktury lokalizacji i zmian tej struktury wyraźniej wskazuje dominację budownictwa mieszkaniowego z tendencją do wzmacniania jego pozycji. Jest to analiza rzeczowa struktury inwestowania, a więc wskazująca, w sposób pośredni, na zmiany charakteru przestrzeni miejskiej oraz na tworzące ten charakter kategorie (zespoły) użytkowników tej przestrzeni.

Analiza decyzji lokalizacyjnych wywołujących konieczność zmian planu pozwala określić jakie instytucje, zakłady pracy, zbiorowości stanowią najsilniejszą kategorię inwestorów, których działanie w przestrzeni miejskiej, niezgodne z planem uchwalonym przez władze miejskie i uprzednio uzgodnionym z przedstawicielskimi organizacjami społeczeństwa⁴⁵ jest całkowicie skuteczne. Temu zagadnieniu jest poświęcona podstawowa część opracowania. W tym miejscu można tylko odnotować, że są to inwestorzy mieszkaniowi. Wszystkie inne obiekty albo mają swoje miejsca w planie wyznaczone dobrze (zgodnie z kryteriami, jakimi przy lokalizacji posługują się inwestorzy tych obiektów) albo są na tyle nieliczne, że nie wymagają dodatkowych terenów. Trudno natomiast ocenić w jakim stopniu na skuteczność "żywiolowych" działań inwestorów mieszkaniowych wpłynęła wspomniana wcześniej akcja "poszukiwania terenów" w jakim odblokowanie mechanizmów umożliwiających realizację innych form zabudowy niż wielorodzinna w wielkich zespołach, w jakim wreszcie stopniu skuteczność ich działań jest rezultatem zajmowanej (formalnej lub nieformalnej) pozycji w mieście. Wydaje się, że te trzy czynniki działają łącznie, wzajemnie uzupełniając się, przy czym akcja "poszukiwania terenów" odegrała duże znaczenie, bardziej nawet psychologiczne niż materialne.

Pytanie o strukturę lokalizacji wg zasięgu działania inwestycji lokowanych na danym obszarze (w podziale na lokalne i ponadlokalne) oraz o strukturę lokalizacji wywołujących konieczność zmian planu było kolejnym, choć nieco ubocznym pytaniem w tej analizie. Hipoteza wyjściowa była przy tym następująca: zmiany planu są wywoływane potrzebami inwestycyjnymi tzw. mocnych inwestorów. Mocnymi inwestorami są przede wszystkim

⁴⁵ O ile takie rzeczywiście są zdolne do artykułowania jego żądań i potrzeb.

instytucje o zasięgu ogólno- i ponadkrajowym oraz przemysł kluczowy. Zmiany planu, jako wyraz żywiowości w gospodarowaniu przestrzenią miejską, są wywoływane przede wszystkim przez instytucje tzw. centralne (przemysł został wyeliminowany ze względu na opisane wcześniej tendencje w polityce inwestycyjnej).

Strukturę wydanych decyzji lokalizacyjnych wg zasięgu działania obiektów realizowanych ilustruje poniższe zestawienie:

obiekty o ponadlokalnym zasięgu działania:

usługowe	1
szużby zdrowia	2
nauki	2
przemysłu	7
budownictwa	2
administracji	7
kultury	7
składowo-magazynowe	6
komunikacji publicznej (kubaturowe)	1
rezydencjalne (ambasad)	2
<hr/>	
razem	37

Obiekty o ponadlokalnym zasięgu działania stanowią zaledwie 12% obiektów dla których wydano lokalizacje w latach 1983-1986, 24 z nich (65% obiektów tej kategorii) stanowią budynki i budowle przemysłowe, administracyjne, kultury oraz składów i magazynów. Żadne z obiektów o ponadlokalnym zasięgu działania nie należą do kategorii dominujących w całej grupie analizowanych lokalizacji. Natomiast wśród obiektów, których lokalizacja wywołała konieczność zmian planu nie znalazł się ani jeden o ponadlokalnym zasięgu działania, co daje się łatwo wytłumaczyć absolutną dominacją budownictwa mieszkaniowego w tej grupie. Z pozoru wydaje się więc, że postawiona hipoteza nie znajduje potwierdzenia. Dokonana ocena inwestorów mieszkaniowych pod względem ich zasięgu działania wskazuje jednak na prawdziwość tej hipotezy, przynajmniej częściowo. Wśród inwestorów mieszkaniowych, dla których wydano decyzje lokalizacyjne wywołujące konieczność zmian planu, można wyodrębnić cztery grupy:

- a) powszechne spółdzielnie mieszkaniowe (duże);
- b) spółdzielnie mieszkaniowe przy instytucjach i zakładach pracy (lub zrzeszenia takich instytucji i zakładów powołane w celu budowy mieszkań na warunkach spółdzielczych dla swoich pracowników);
- c) instytucje lub zakłady pracy budujące mieszkania dla swoich pracowników bezpośrednio (mieszkania typu zakładowego);
- d) niezależne małe spółdzielnie o charakterze środowiskowym.

Dominującą grupę, wśród inwestorów mieszkaniowych "odkształcających" plan, stanowią spółdzielnie przy instytucjach i zakładach pracy i instytucje (zakłady) budujące dla swoich pracowników mieszkania zakładowe, tj. grupa b i c. Bliższa analiza tych grup wskazuje wśród nich duży udział instytucji o znaczeniu krajowym lub ponadkrajowym, co potwierdzało by postawioną wcześniej hipotezę w tym sensie, że:

- zasięg działania inwestycji "odkształcającej" plan jest lokalny (mieszkania w większości dla mieszkańców Warszawy),
- zasięg działania inwestora jest ponadlokalny,

Sprawcami "odkształceń" planu (działań umownie zwanych żywiołowymi) są więc przede wszystkim instytucje centralne lub podobnej rangi, ich bowiem pozycji określona spółdzielnia mieszkaniowa (jeżeli nie działają bezpośrednio) zawdzięcza skuteczność działania. Żywiołowo w stosunku do planu działa więc nie każda mała spółdzielnia mieszkaniowa, lecz instytucja (zakład pracy) o dużym znaczeniu (randze), która chce zapewnić mieszkania swoim pracownikom (pośrednio lub bezpośrednio), przy czym ważniejsze w tym przypadku wydaje się posiadanie odpowiedniej "siły przebicia" niż posiadanie środków finansowych a nawet rzeczowych.

Jest to bardzo wstępna ocena, dla wielu spółdzielni budownictwa mieszkaniowego trudno było bowiem na obecnym etapie badań odnaleźć rzeczywistego sponsora i wymaga to szczegółowej analizy inwestorów, wyeliminowania tzw. inwestorów zastępczych (formalnych i nie formalnych) itp.

3.4. Wstępna ocena kierunków odkształceń planu (kierunki działań żywiołowych

3.4.1. Dominujące kierunki zmian:

Kierunek zmian planu	Liczba zmian	% zmian
1. Zieleni urządzona → zabudowa mieszkaniowa wysoka	15	20,0
2. Usługi → zabudowa mieszkaniowa wysoka	9	12,0
3. Zieleni urządzona → zabudowa mieszkaniowa niska	6	8,0
4. Rolnictwo → zabudowa mieszkaniowa niska	4	5,3
5. Obiekty służby zdrowia → zabudowa mieszkaniowa niska	4	5,3
6. Obiekty służby zdrowia → zabudowa mieszkaniowa wysoka	4	5,3
7. Obiekty oświaty → zabudowa mieszkaniowa wysoka	4	5,3

8. Obiekty administracji lokalnej → zabudowa mieszkaniowa wysoka	4	5,3
Razem	50	66,5

2/3 przekształceń pierwotnych planów to zmiany na korzyść budownictwa mieszkaniowego, z czego 1/3 to zmiana terenów wcześniej zarezerwowanych na tzw. zieleni urządzonej (parki, ogródki działkowe, tereny leśnej rekreacji itp.) i usługi podstawowe.

3.4.2. Dominujące przeznaczenia terenów dla których dokonano zmiany planu:

Nowe przeznaczenie po zmianie	Liczba zmian	%
1. Zabudowa mieszkaniowa niska	28	37,3
2. Zabudowa mieszkaniowa wysoka	43	57,3

Zabudowa mieszkaniowa ogółem (wraz z domami zbiorowego zakwaterowania) stanowi 96% nowych przeznaczeń terenów.

3.4.3. Dominujące przeznaczenia pierwotne (z których dokonuje się zmian) niezależnie od przeznaczenia po zmianie:

Przeznaczenie przed zmianą	Liczba	%
1. Zieleni urządzonej (z reguły o charakterze rekreacyjnym lub/i ochronnym)	21	22,0
2. Usługi bytowe podstawowe	11	14,7
3. Obiekty służby zdrowia o lokalnym zasięgu działania	8	10,7
4. Rolnictwo (z reguły ogrodnictwo)	5	6,7
5. Obiekty oświaty	5	6,7
6. Obiekty administracji lokalnej	5	6,7
7. Tereny sportowo-rekreacyjne	5	6,7
Razem	60	80,2

Wśród obiektów (lub rodzajów terenów), które można określić jako najslabiej bronione (lub raczej najslabiej broniące się) dominują trzy kategorie:

- zieleni urządzonej,
- obiekty usług bytowych,
- obiekty służby zdrowia o zasięgu lokalnym.

Obiekty te (i rodzaje terenów) stanowią ponad połowę przewidywanych w planie przeznaczeń terenów z grupy objętej formalnymi zmianami.

Charakterystyczne jest natomiast, że całą grupę dominującą (za wyjątkiem rolnictwa) zalicza się w nomenklaturze stosowanej w planach zagospodarowania przestrzennego do sfery usług.

3.5. Analiza porównawcza struktury decyzji lokalizacyjnych wydanych w latach 1970-1979 i 1980-1986 z uwzględnieniem decyzji wywołujących konieczność zmian w planach zagospodarowania przestrzennego

Analiza porównawcza wydaje się niezbędna w tych badaniach w celu pokazania zmian rodzajów podmiotów gospodarujących w przestrzeni miejskiej, w tym podmiotów, których działalność inwestycyjna wywołuje konieczność zmian w planach ogólnych miejscowych. Ze względu na wąską bazę informacyjną dla lat ubiegłych (tj. 1970-1979) analiza ta ma bardzo ograniczony zakres. W zasadzie może ona dotyczyć zbioru reprezentatywnych decyzji. Zbiór ten obejmował 23 obiekty, których struktura odpowiadała strukturze realizowanych obiektów w tym czasie na obszarze aglomeracji warszawskiej. Elementem pomocniczym analizy porównawczej była struktura nakładów inwestycyjnych i jej zmiany.

3.5.1. Tendencje zmian w strukturze inwestowania i dominujące kierunki inwestowania

Ilustrację tendencji zmian struktury inwestowania w Polsce ogółem i w województwie stołecznym warszawskim (WSW) przedstawia tabela 17.

Tabela 17

Zmiany nakładów inwestycyjnych w latach 1970-1979

Działy gospodarki	Stabilizacja		Spadek		Wzrost	
	Polska	WSW	Polska	WSW	Polska	WSW
1	2	3	4	5	6	7
Przemysł			x			x
Budownictwo	x			x		
Rolnictwo, leśnictwo					x	x
Transport i łączność			x	x		
Handel			x			x
Gospodarka komunalna					x	x
Gospodarka mieszkaniowa				x	x	
Nauka			x	x		
Oświata			x	x		
Kultura	x	x				

1	2	3	4	5	6	7
Zdrowie i opieka społeczna Kultura fizyczna, turystyka, wypoczynek Pozostałe działy sfery nie- materialnej	x	x	x	x		

Spadek udziału nakładów inwestycyjnych w nakładach ogółem dotyczy przemysłu, transportu i łączności oraz większości działów zaliczanych do sfery usług (kultura, zdrowie i opieka społeczna, handel, oświata), Dotknęło to również naukę i rozwój techniki. Tendencje wzrostowe dotyczą: rolnictwa i leśnictwa, gospodarki komunalnej, gospodarki mieszkaniowej.

Odmienne kształtowała się, pod tym względem, sytuacja w obszarze stanowiącym od 1975 r. województwo stołeczne warszawskie (określanym uprzednio jako aglomeracja warszawska lub warszawski zespół miejski, przy różnych jednak ich granicach). W województwie stołecznym warszawskim nie nastąpił spadek udziału inwestycji przemysłowych, przeciwnie - istotny ich wzrost. Było to rezultatem realizacji w latach 1970-1979 kilku dużych zakładów przemysłowych (lub rozbudowy istniejących) URSUS, POLKOLOR, Fabryka Kabli w Ożarowie i in. w wyniku polityki z początku lat siedemdziesiątych aktywizującej aglomeracje miejskie. Nastąpił natomiast spadek (przy wzroście w Polsce ogółem) udziału nakładów na inwestycje mieszkaniowe.

W latach 1970-1979 do najbardziej inwestowanych działów⁴⁶ należały:
- w Polsce - przemysł, rolnictwo i leśnictwo, gospodarka mieszkaniowa,
- w województwie stołecznym - przemysł, gospodarka mieszkaniowa.
Działy dominujące pochłaniały w Polsce 73% ogółu nakładów inwestycyjnych, w województwie stołecznym - 59%.

Struktura inwestowania w województwie stołecznym (w porównaniu z krajową) była stosunkowo zróżnicowana ze względu na obecność silnych inwestorów i instytucji ze sfery poza produkcją materialną i gospodarką mieszkaniową (warszawski ośrodek władz i administracji centralnej, kultury i nauki o zasięgu krajowym itp.).

Sytuację w zakresie struktury inwestowania i tendencje zmian po 1980 r. przedstawia tabela 18.

⁴⁶Angażujących ponad 10% ogółu nakładów inwestycyjnych.

Tabela 18

Zmiany nakładów inwestycyjnych w Polsce ogółem i w województwie stołecznym warszawskim (WSW) po 1980 r.

Działy gospodarki	Stabilizacja		Spadek		Wzrost	
	Polska	WSW	Polska	WSW	Polska	WSW
Przemysł	x			x		
Budownictwo		x	x			
Rolnictwo leśnictwo			x	x		
Transport i łączność	x					x
Handel	x	x				
Gospodarka komunalna					x	x
Gospodarka mieszkaniowa					x	x
Nauka			x	x		
Oświata					x	x
Kultura					x	x
Zdrowie i opieka społeczna					x	x
Kultura fizyczna, turystyka, wypoczynek			x	x		
Pozostałe działy sfery niematerialnej		x	x			

Okolo 30% ogółu nakładów inwestycyjnych w Polsce stanowią nakłady na przemysł i od 1980 r. są one ustabilizowane, natomiast maleje ich udział w nakładach lokowanych na obszarze województwa stołecznego. Następuje spadek udziału nakładów w Polsce ogółem i stabilizacja udziału nakładów w województwie stołecznym na pozostałe działy sfery niematerialnej, w tym m.in. na administrację, wymiar sprawiedliwości, finanse i ubezpieczenia itp. Wzrasta, bardzo istotnie, udział nakładów na gospodarkę komunalną i mieszkaniową. Nie zmienił się natomiast zakres działów dominujących i stopień ich dominacji w Polsce ogółem. Tak jak w latach 1970-1979 należą do nich: przemysł, rolnictwo, leśnictwo, gospodarka mieszkaniowa (angażują one blisko 73% ogółu nakładów inwestycyjnych). W województwie stołecznym nastąpiła pod tym względem pewna zmiana: do działów dominujących (angażujących ponad 10% nakładów inwestycyjnych każdy) doszła gospodarka komunalna. W sumie, te trzy działy (przemysł, gospodarka komunalna, gospodarka mieszkaniowa) angażują blisko 72% ogółu nakładów inwestycyjnych lokowanych w obszarze województwa.

Struktura inwestowania w województwie stołecznym stała się mniej różnicowana niż w latach 1970-1979, bardziej zbliżona do struktury krajowej (jeżeli wyeliminować rolnictwo i leśnictwo dla lepszej porówny-

walności). Było to przede wszystkim rezultatem redukcji inwestycji w tych działach gospodarki, w skład których wchodziły obiekty i urządzenia o charakterze stołecznym, wymiany międzynarodowej (o zasięgu krajowym oddziaływania) zwane w skrócie, w różnych opracowaniach urbanistycznych, funkcjami centralnymi.

Odbiciem takich zmian struktury inwestowania są różnice struktury decyzji o lokalizacjach wydawanych w latach 1970-1979 i 1980-1986.

3.5.2. Porównanie struktury lokalizacji z lat 1970-1979 i 1980-1986

Ze względu na stan bazy informacyjnej dla lat 1970-1979 możemy posługiwać się, dla tego okresu, tylko wycinkowymi danymi pochodzącymi z badań zależności rodzaju inwestycji i przebiegu procesu lokalizacyjnego. Wybrane 23 lokalizacje są zbiorem reprezentatywnym dla ogółu lokalizacji wydanych w tym okresie, bardzo mała liczebność tej próby nakazuje jednak bardzo ostrożnie podchodzić do tego materiału. Niemniej jest to jedyna możliwość dokonania porównania struktur lokalizacji w obu okresach. Lista inwestycji, których procedurę lokalizacyjną badano, przedstawia się następująco:

Nazwa obiektu	zasięg oddziaływania
1. Biblioteka Uniwersytecka	krajowy
2. Centrum Astronomiczne Kopernikańskie	krajowy
3. Stacja obsługi samochodów	lokalny
4. Dom Zasłużonego Pracownika Budownictwa	lokalny
5. ZM URSUS (rozbudowa)	krajowy
6. Supermarket Rondo Wiatraczna	lokalny
7. Basen kryty	lokalny
8. Pralfawuten (montaż hali)	krajowy
9. Baza magazynowo-składowa	lokalny
10. Piekarnia mechaniczna	lokalny
11. Fabryka Okładzin Ciernych	krajowy
12. Pawilon handlowy	lokalny
13. Budynek magazynowy FOC	krajowy
14. Rzeźnia drobiu	lokalny
15. POLKOLOR	krajowy
16. Hotel robotniczy	lokalny
17. Stacja paliw	lokalny
18. HORTEX	krajowy
19. Baza magazynowo-składowa ZSR Samopomoc Chłopska	lokalny
20. Wytwórnia OWT	lokalny
21. Dom Kultury Pedagoga	lokalny
22. Przeds. Zaopatrzenia Rolnictwa w Wodę WODROL	ponadlokalny
23. Fabryka Kabli	krajowy

W zbiorze tym zwracają uwagę:

- a) duże zróżnicowanie struktury inwestorów,
- b) duży udział obiektów o krajowym zasięgu oddziaływania (przede wszystkim przemysłu i nauki),
- c) duży udział obiektów przemysłu kluczowego, mały udział obiektów przemysłu drobnego i rzemiosła przemysłowego.

Dwie podstawowe cechy różnią więc strukturę wydanych decyzji o ustaleniu miejsca lokalizacji inwestycji z lat 1970-1979 od struktury decyzji lokalizacyjnych z okresu ostatnich lat sześciu:

- po pierwsze, znacznie większy stopień zróżnicowania struktury inwestorów budujących w latach siedemdziesiątych niż w latach 1980-1986;
- po drugie, znacznie większy udział inwestorów reprezentujących przemysł kluczowy, bardzo mały natomiast udział inwestorów przemysłu drobnego (w tym rzemiosła prywatnego).

Trudno jest oszacować natomiast udziały budownictwa mieszkaniowego. Biorąc pod uwagę fakt, że większość budowanych mieszkań w okresie 1970-1979 powstawała w wielkich zespołach mieszkaniowych w zabudowie wielorodzinnej dla których obowiązywała odrębna procedura. Udział porównywalnych lokalizacji mieszkaniowych można szacować na około 30-34%, tj. znacznie mniej niż w okresie 1980-1986. Trzeba jednak mieć na uwadze, że szacunki dla dziesięciolecia 1970-1979 dotyczą innego obszaru (Warszawy i miast strefy podstołecznej). Stąd też należy te wielkości traktować z dużą ostrożnością.

3.5.3. Decyzje o ustaleniu miejsca lokalizacji inwestycji wywołujące konieczność dokonania odstępstwa od planu zagospodarowania przestrzennego

Na 23 przebadane decyzje o ustaleniu miejsca lokalizacji inwestycji, 5 tylko wymagało dokonania odstępstwa od planów ogólnych miejscowych, 2 zaś można było ocenić jako niezgodne z "duchem planu", chociaż nie naruszały jego podstawowych ustaleń⁴⁷ w zakresie przeznaczenia terenów.

Wśród 7 decyzji, o których daje się powiedzieć najogólniej, że "odkształcają" plan, 5 dotyczy przemysłu kluczowego (lub o ponadlokalnym zasięgu działania), 1 - opieki społecznej powiązanej z mieszkalnictwem zbiorowym, 1 - działu nauka i rozwój techniki. Lokalizacje budownictwa mieszkaniowego, przede wszystkim w postaci wielkich osiedli położonych peryferyjnie w stosunku do centrum Warszawy i centrów innych miast (często na terenach poza tymi miastami) nie wymagały tylu zmian w planach co obecne, bardziej zdekoncentrowane formy budownictwa mieszkaniowego.

⁴⁷Tj. "obowiązujących powszechnie" przynajmniej z formalnego punktu widzenia.

Tereny pod wielkie osiedla były integralną częścią planów ogólnych miejscowych z lat 1960-1970 i początku siedemdziesiątych (a więc obowiązujących do końca ubiegłej dekady). Było tych terenów zawsze więcej niż można było przygotować do zabudowy. Inną była procedura przejmowania terenów rolnych i prywatnych. Znacznie łatwiej było wskazać w planie zagospodarowania przestrzennego tereny pod skoncentrowaną zabudowę mieszkaniową wielorodzinną poza granicami administracyjnymi miast (dokonywało się to przez objęcie planem zagospodarowania przestrzennego ogólnym miejscowym, obszaru otaczającego miasto i uznanie go za tereny rozwojowe tego miasta). Splot tych czynników powodował, że w praktyce mało było odstępstw (wg obowiązujących w tych latach przepisów) od planów, polegających na zmianie ustalonego wcześniej przeznaczenia terenu z nie mieszkaniowego na mieszkaniowy.

W rezultacie można, choć z dużą ostrożnością (biorąc pod uwagę materiał jaki służył do porównań) stwierdzić, że podstawowa różnica struktury lokalizacji wywołujących konieczność zmian planu (odstępstw od planu), wydanych w latach 1970-1979 i 1983-1986 sprowadza się do dwóch elementów:

- a) znacznie większego udziału przemysłu kluczowego w latach 1970-1979 niż w latach 1983-1986;
- b) znacznie mniejszego (trudnego jednak obecnie do określenia) udziału inwestycji mieszkaniowych w latach 1970-1979, powodujących "odkształcenia" planów zagospodarowania przestrzennego.

Różnice te były rezultatem:

- struktury inwestowania (i różnic tej struktury w obu okresach);
- hierarchii inwestorów różnej w obu okresach (i związanej z nią skuteczności działań);
- formy budownictwa mieszkaniowego.

3.6. Podsumowanie wyników analizy

Wyniki całościowe pierwszego etapu badań i hipotezy do zweryfikowania w etapach następnych są przedmiotem odrębnego rozdziału. W tym miejscu można jedynie, na zakończenie studiów cząstkowych, wstępnie określić jakie są źródła działań odkształcających plan ogólny miejscowy zagospodarowania przestrzennego, roboczo określonych jako działania żywiołowe.

Na wstępie przyjmuje się założenie, że plan zagospodarowania przestrzennego ogólny miejscowy odzwierciedla długookresowy interes publiczny (abstrahujemy od tego na ile robi to właściwie). Plan taki jest wykonywany jednak przez jednostki lokalne (miejskie) dla wykorzystania go przez administrację terenową przy podejmowaniu decyzji, przede wszystkim administracyjnych. Długookresowy interes publiczny jest więc interesem zbiorowości mieszkańców danego miasta (bądź mniej lub bar-

dziej formalnych grup mieszkańców). Przynajmniej teoretycznie, plan jest robiony w ich imieniu i dla nich.

Prowadzona od okresu planu 6-letniego proinwestycyjna polityka władz centralnych promująca wielkie obiekty przemysłowe, łącznie ze scentralizowanym systemem podejmowania decyzji, miała swoje odbicie w gospodarowaniu przestrzenią miejską. Wyrazem tego były decyzje władz centralnych o lokowaniu w ściśle określonych miejscach dużych obiektów (głównie przemysłowych), bez uwzględniania w dostatecznym stopniu interesów społeczności miejscowej. Inną była opcja i inne kryteria, którymi posługiwali się autorzy planów zagospodarowania przestrzennego i władze terenowe od tych, którymi posługiwali się "autorzy" decyzji w Centrum Kierowania Gospodarką i Państwem. Plan zorientowany w swoich rozwiązaniach na zaspokojenie przede wszystkim potrzeb ludności danego miasta, nie zawsze mógł być odpowiednio elastyczny, by w sposób bezkolizyjny przyjąć takie obiekty. Wynikało to przede wszystkim:

- ze sposobu jego konstruowania (precyzyjny obraz tzw. struktury docelowej, bez wariantowania i rozwiązań alternatywnych oraz bez pokazania drogi dojścia do tej struktury),
- z braku możliwości przewidzenia, z poziomu terenowego, faktu budowy i miejsca lokalizacji obiektów, o których zdecydowano w Centrum, w większości w sposób incydentalny,
- z faktu, że obiekty te z reguły (szczególnie lokowane w mniejszych miastach) burzyły lub przynajmniej rozsadzały ich dotychczasową strukturę,
- z braku rozeznania co do komplementarnych i mnożnikowych efektów lokalizacji takich obiektów.

Istotne jest również, że przy opracowywaniu planu dla Warszawy często napotymano interesy bardzo licznie reprezentowanych instytucji centralnych. Ich działanie w przestrzeni miejskiej jest również incydentalne (mowa o działaniu dla zaspokajania własnych potrzeb), trudne do przewidzenia na dłuższy okres. Są to jednak instytucje na tyle wysoko usytuowane w formalnej (i nieformalnej) hierarchii władzy, że ich aktywne działanie jest zawsze skuteczniejsze niż "obronne" działanie planu (ściślej - jednostek administracji miejskiej mającej posługiwać się tym planem).

Trzeci element, równie istotny dla oceny okresu 1970-1979, to wysoki poziom inwestowania w wielkich aglomeracjach miejskich (w tym i w stolicy) i związane z tym duże możliwości rozpoczynania obiektów o bardzo zróżnicowanym charakterze. Reprezentatywnymi były dla tego okresu obiekty: przemysłowe, administracji centralnej, nauki i szkolnictwa wyższego itp. Właśnie najsilniejsza kategoria, tj. inwestorzy wielkich obiektów przemysłowych, o których decydowało się w Centrum, prowadzili swą działalność w sposób żywiołowy, rozumiejąc pod tym terminem lokowanie inwestycji w miejscach nie przewidzianych w planach zagospodarowania przestrzennego lub lokowanie ich zgodnie z przezna-

zeniem terenu ustalonym w planie, ale w sposób obiegający znacznie od zapisanych przy tym warunków (np. wielkości zatrudnienia i stopnia koncentracji działalności produkcyjnej). W rezultacie, plan zagospodarowania przestrzennego ogólny miejscowy, zorientowany na zaspokajanie potrzeb miejscowej ludności (niezależnie od tego czy jego rozwiązania odpowiadały rzeczywistym jej potrzebom, czy nie) musiał być odkształcany przede wszystkim dla realizacji celów tych grup, które reprezentowały interes ogólnopaństwowy.

Koniec lat siedemdziesiątych i początek osiemdziesiątych przyniosły trzy główne zmiany w tym zakresie:

- zmianę polityki inwestycyjnej (preferencji w inwestowaniu) wymuszoną sytuacją kryzysową;
- znaczne obniżenie (o 30-40%) poziomu inwestowania;
- wzrost, przynajmniej formalny, uprawnień władz terenowych w decydowaniu o gospodarce, w tym o sposobie gospodarowania przestrzenią miejską.

Pierwszy i trzeci punkt dotyczy zmian krótkotrwałych i (przynajmniej częściowo) pozornych. Świadczą o tym zarówno dokonywane zmiany systemu ekonomiczno-finansowego przedsiębiorstw jak i ograniczenia uprawnień władz terenowych, w tym zapowiadany powrót do hierarchicznej struktury planowania. Niemniej jednak, w rezultacie tych zmian nastąpiła minimalna zmiana struktury inwestowania, a za tym również zmiana struktury rodzajowej decyzji lokalizacyjnych - eliminacja lokalizacji dla przemysłu kluczowego oraz, co ważniejsze w przypadku stolicy, obiektów dla instytucji centralnych, obiektów użyteczności publicznej, nauki i szkolnictwa wyższego itp. Buduje się tylko to co najkonieczniejsze, przede wszystkim mieszkania oraz urządzenia miejskiej infrastruktury technicznej i komunikacyjnej.

Nie uległa natomiast zmianie sytuacja władzy i administracji terenowej, która w celu realizacji swych uprawnień nie posiada w dostatecznej ilości środków finansowych i rzeczowych i w praktyce nie ma możliwości istotnego pomnożenia tych środków we własnym zakresie, wymaga więc dotowania z budżetu centralnego (w sposób bezpośredni lub pośrednio) ze wszystkimi tego konsekwencjami.

Nie uległa też zmianie relacja między planowanym a rzeczywistym działaniem podmiotów użytkujących przestrzeń miejską, przede wszystkim podmiotów inwestujących. Okazało się, że w określonej sytuacji, same lokalizacje budownictwa mieszkaniowego mogą być przyczyną powstawania konfliktów między interesem doraźnym, grupowym a interesem ogólnospołecznym o długim horyzoncie czasowym. Nie wydaje się przy tym, by główną przyczyną tych konfliktów była mała elastyczność planu zagospodarowania przestrzennego, jego zbyt duża szczegółowość lub nie uwzględnienie zmian w sposobie inwestowania, w tym w sposobie budowania mieszkań i ich zespołów⁴⁸.

⁴⁸ Plan ten był opracowywany od 1978 r.

Jedną z podstawowych przyczyn działamności prowadzącej do zmian planu jest fakt, że plan posługując się kryteriami urbanistycznymi, funkcjonalnymi i podobnymi, w ofertach terenowych dla budownictwa mieszkaniowego nie uwzględnia ani rzeczywistych preferencji inwestorów, ani możliwości wykonawczych, organizacyjnych, finansowych i materiałowych jakimi oni dysponują i będą dysponować w okresie objętym przez plan.

Drugą, ważną przyczyną wydaje się być sposób podejmowania decyzji, właściwy dla województwa stołecznego. Koncentracja i bezpośredniość bliskości instytucji o znaczeniu ogólnokrajowym (w tym władzy i administracji centralnej) sprawia, że ich interesy muszą być realizowane co najmniej na równi z interesami podmiotów użytkujących przestrzeń miejską. Jeżeli decyzje planu zagospodarowania przestrzennego są niezgodne z tymi interesami, to wysoka ranga inwestorów pozwala na skuteczne odkształcanie planu a odpowiednia, wymagana zgoda władz terenowych dokonywana jest *ex post*. Fakt, że w ostatnich latach decyzjami odkształcającymi plan były przede wszystkim decyzje o lokalizacji zabudowy mieszkaniowej nie zmienia tej oceny. Lokalizacje te stanowiły 2/3 lokalizacji ogółem, Wśród inwestorów, których lokalizacje wywoływały konieczność zmiany planu przeważały zaś instytucje centralne lub o podobnej randze.

Trzecią ważną przyczyną, która powoduje niezgodność ustaleń planu z późniejszymi, rzeczywistymi działaniami w przestrzeni miejskiej jest fakt, że we władzach administracyjnych miasta nie ma jednostki odpowiedzialnej za realizację (lub za stosowanie się innych jednostek do ustaleń planu). Formalnie, odpowiedzialnym może być tylko prezydent (wojewoda, naczelnik miasta), on jeden bowiem posiada tzw. kompetencje ogólne nie ma on natomiast organu pomocniczego (pracującego), Wszystkie inne jednostki (wydziały) mają zaś kompetencje tylko w określonych dziedzinach. W teorii każdy z wydziałów podejmując decyzję administracyjną powinien posługiwać się planem, w praktyce nie udaje się tego osiągnąć.

Kolejną przyczyną, to fakt, że plan zagospodarowania przestrzennego nie ma pokrycie w środkach realizacji. Jeżeli przyjąć, że prawdziwa jest teza, że planować może tylko ten, kto posiada środki (inaczej planowanie nie jest skuteczne), plan zagospodarowania przestrzennego nie powinien być konstruowany. Byłoby to oczywiście ogromnym uproszczeniem. Ten "brak pokrycia" w środkach wynika bowiem ze specyfiki planu, wydaje się jednak, że można w nim uwzględnić możliwości realizacyjne, czego się z reguły nie robi. Zwracam jednak przy tym uwagę, że w województwie stołecznym, w ręku władz miejskich znajduje się około 30% nakładów inwestycyjnych ogólnej sumy lokowanej corocznie na tym obszarze⁴⁹. Większość inwestycji, to działalność przemysłu, re-

⁴⁹W tym duży udział środków z budżetu centralnego.

sortów, innych jednostek centralnych. Jeżeli uwzględnić jeszcze reglamentację środków rzeczowych (formalną i faktyczną), to okazuje się, że większość środków na rozwój miasta, w tym na inwestycje kształtujące jego charakter i strukturę jest w gestii władz centralnych.

Na zakończenie tego podsumowania, wydaje się, iż do dalszej weryfikacji można przyjąć następującą, złożoną hipotezę:

1. Rzeczowa struktura inwestowania jest niezgodna ze strukturą jaką zakłada się hipotetycznie w planach ogólnych miejscowych, orientując na nią rozwiązania przestrzenne, określenie przeznaczeń terenów i strukturę terenów według ich przeznaczenia.

2. Działalność określona na użytek tych badań jako "żywiolowa", powodująca konieczność zmian planu w jego podstawowej materii, tj. przeznaczeń terenu jest zabiegiem przywracającym "prawidłowe" relacje pomiędzy planem a rzeczywistymi działaniami podmiotów gospodarujących na danym terenie. Określenie "prawidłowe" należy rozumieć jako stawiające racje inwestorów lub grup inwestorów przed racjami ogólnymi, normatywnymi planu nawet, jeżeli stosowany w planie "normatyw" ma mocną podbudowę merytoryczną w postaci tzw. racji ogólnospołecznych.

3. Podmioty podejmujące działania żywiolowe posługują się kryteriami krótkookresowej racjonalności grupowej, w odróżnieniu od planu opartego na kryteriach długookresowej racjonalności ogólnospołecznej (niezależnie od tego czy jest ona w tym planie właściwie rozumiana, co wymaga odrębnych badań). Działalność "żywiolowa", w stosowanym tu roboczo rozumieniu tego pojęcia, jest więc niejako wbudowana w system funkcjonowania planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem;

4. Różnice w sposobie podejścia są m.in. rezultatem braku rzeczywistej reprezentacji społeczności miejskiej (lub też nieskuteczności jej działania, jeżeli taka reprezentacja istnieje); dla zespołów opracowujących plany nie ma więc partnerów, którzy posługiwaliby się podobnymi kryteriami w ocenie proponowanych rozwiązań. Brak takiej reprezentacji powoduje również, że w sytuacji konfliktowej, rozwiązania proponowane w planie, nawet jeżeli całkowicie słuszne z punktu widzenia interesów ogólnospołecznych lokalnych, nie są skutecznie broniące (nie oznacza to oczywiście, że działania "żywiolowe" nie mogą być zgodne z tym interesem, rozwiązania planu zawsze zaś są zgodne - wymaga to jednak dodatkowych studiów szczegółowych).

Stawiam tę hipotezę z zastrzeżeniem, bowiem doświadczenia pierwszego etapu badań nad działaniami "żywiolowymi" w przestrzeni miejskiej pokazały, że plan ogólny miejscowy dla tak dużego miasta nie może, ze względu na duży stopień ogólności swoich ustaleń, stanowić właściwej (tym bardziej jedynej) płaszczyzny odniesienia dla analizy działalności określanej jako żywiolowa. Działalność ta dotyczy mikroskali przestrzennej i wymaga dodatkowych badań procesu podejmowania decyzji inwestycyjnej (wśród inwestorów) oraz obserwacji pozwalającej

na identyfikację rzeczywistych konfliktów i kolizji interesów o tereny miejskie. Konflikty i kolizje te bardzo rzadko ujawniają się w dokumentach formalnych, ogólnie dostępnych. Obserwację taką można prowadzić na: radach techniczno-ekonomicznych, posiedzeniach samorządów mieszkańców dla niektórych terenów o dużym nasileniu konfliktów, sesjach Rady Narodowej i posiedzeniach właściwych Komisji tej Rady (rad: stołecznej i dzielnicowych).

PRAKTYKA URBANISTYCZNA A MOŻLIWOŚĆ SPONTANICZNEGO
KSZTAŁTOWANIA PRZESTRZENI MIEJSKIEJ
(WNIOSKI Z ANALIZY PERSPEKTYWICZNEGO PLANU OGÓLNEGO
ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO M.ST. WARSZAWY
ORAZ ZATWIERDZONYCH I POSTULOWANYCH ZMIAN PLANU) -
Jan Rutkiewicz

4.1. Działania planowane i procesy żywiołowe

Poniżej przedstawiono wyniki analizy relacji między doktrynami i procedurą planowania przestrzennego, odzwierciedlonymi w "Perspektywicznym planie ogólnego zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy", a żywiołowymi procesami odzwierciedlającymi się - jak to założono wstępnie - w procedurze zmian planu i w treści tych zmian. Analizą objęto: Dokument "perspektywicznego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy" (tekst i rysunek planu - zatwierdzonego w grudniu 1982 r. przez Radę Narodową m.st. Warszawy); rejestr zmian tego planu zatwierdzonych przez Radę Narodową w okresie 1983-1986 oraz rejestr wniosków o zmiany tego planu, jakie zostały sformułowane w ramach prac nad projektami planów ogólnych zagospodarowania przestrzennego poszczególnych dzielnic Warszawy (stan z września 1986 - wg wykazów prowadzonych w Biurze Planowania Rozwoju Warszawy przez zespół głównego projektanta planu ogólnego Warszawy - Marii Niemczyk).

Aby wnioskować o opozycji "planowane - żywiołowe" na podstawie tak wąskiego materiału, jakim jest zbiór decyzji lokalizacyjnych dla inwestycji znajdujących się w kompetencji inwestorów centralnych i szczebla wojewódzkiego (a takich dotyczą zmiany Planu ogólnego), konieczne są wyjaśnienia i uściślenia pojęć. Przede wszystkim zastrzec trzeba, że na poziomie takich działań, jak lokalizacje inwestycji powodujące zmiany "Perspektywicznego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy", trudno mówić o działaniach nie planowanych. Są to "inwestycje sektora społecznego" i przynajmniej teoretycznie są wynikiem odpowiednich decyzji rocznych lub wieloletnich planów gospodarczych, pro-

gramów branżowych i resortowych itp. "Pozaplanowy" charakter dotyczy więc z reguły jedynie relacji z planem zagospodarowania przestrzennego, nie zaś sformułowania potrzeby, czasu realizacji czy funkcjonalnych parametrów inwestycji. Co więcej, przez sam fakt wszczęcia procedury zmiany planu zagospodarowania przestrzennego zostają spełnione wszystkie formalne warunki "zrównania" inwestycji mieszczących się w ramach planu ogólnego oraz tych, które wymagają zmiany jego ustaleń. Procedura zmiany planu zapewnia udział w podejmowaniu decyzji wszystkim praktycznie stronom, mającym głos ważący także przy formułowaniu samego planu zagospodarowania przestrzennego. Toteż ma ona charakter raczej kontynuacji planowania niż naruszania planu, a w każdym razie tego rodzaju interpretacja wydaje się w pełni uprawniona. Istotnym wyróżnikiem formalnym mógłby być brak poddania zmian planu rozleglejszym konsultacjom oraz wglądowi indywidualnych mieszkańców miasta, jednak - jak o tym jeszcze będzie mowa - także w odniesieniu do samego planu przestrzennego jest to zaledwie teoretyczny postulat (tzw. "uspołecznienie planowania").

Nie negujemy występowania w przestrzennym rozwoju miasta procesów żywiołowych (zarówno w sensie przenośnym, jak i w dosłownym znaczeniu "słownikowym" jako: silnych, nieopanowanych tendencji objawiających się w zagospodarowaniu przestrzennym). Natomiast sceptycznie odnosimy się do możliwości wiarygodnego wykazania istnienia tych procesów (nie mówiąc już o ich charakterystyce). Materiał analityczny opisuje decyzje kształtujące zagospodarowanie przestrzenne Warszawy w bardzo ograniczonym zakresie. Dotyczy on niezwykle krótkiego - dla dużej aglomeracji miejskiej - okresu. Decyzje powodujące formalne zmiany planu pod względem merytorycznym nie stanowią jakiegoś zbioru uniikalnego, gdyż sam plan ogólny w chwili zatwierdzenia nie ma już jednolitego charakteru: w pełni racjonalnej i spójnej koncepcji. Sam proces opracowywania, uzgadniania i zatwierdzenia planu powoduje wprowadzenie do niego wielu rozwiązań i decyzji odkształcających, kompromisowych o tym samym charakterze co późniejsze zmiany planu, tyle że trudniejszych do wyodrębnienia.

O ile w badanym materiale możemy doszukiwać się jedynie poszlak istnienia żywiołowych procesów kształtujących przestrzeń miejską, o tyle większych sukcesów można spodziewać się ograniczając, w analizowanych decyzjach lokalizacyjnych, poszukiwania do pewnych cech spontaniczności. Tym samym rezygnujemy z doszukiwania się obiektywnych prawidłowości długofalowego rozwoju, żywiołowych procesów nie poddających się kontroli, natomiast odwołujemy się do zjawiska pokrewnego, ale o niewielkiej skali i subiektywnym wyróżniku: zmiany planu rozpatrujemy jako skutek spontanicznych działań względnie autonomicznych podmiotów. Oczywiście "spontaniczność" odnosi się tu jedynie do lokalizacji działania w przestrzeni, o autonomii podmiotu zaś może być mowa jedynie w tym sensie, w jakim autonomiczne mogą być obecnie tzw. jednostki gospodarki uspołecznionej. Przez spontaniczne działanie kształtu-

jące przestrzeń miejską będziemy rozumieć samorzutny, dobrowolny wybór lokalizacji dla własnych potrzeb i korzyści podmiotu, bez premetytacji w postaci jakichś celów ukrytych lub pośrednich.

Plan ogólny zagospodarowania przestrzennego będzie traktowany jako zbiór działań planowanych, które urbanista i władze miejskie sformułowali "w imieniu" i "w interesie" miasta jako całości a także "samorzutnie, dobrowolnie i bez ukrytych celów". Planowi przypisuje się więc także cechy spontaniczności, tyle że reprezentującej "inny interes" (na tyle uwzględniony, na ile urbanista i aktualne władze potrafili go sformułować).

4.2. Plan ogólny zagospodarowania przestrzennego

Analizując "Perspektywiczny plan ogólny zagospodarowania przestrzennego miasta stołecznego Warszawy", zatwierdzony Uchwałą nr 57 Rady Narodowej m.st. Warszawy z 6 grudnia 1982 r., należy brać pod uwagę warunki w jakich powstawał, bowiem zadecydowały one nie tylko o treści tego planu lecz także - pośrednio - o zakresie i treści obecnie wprowadzanych do niego zmian. Plan ten obok ogólnych cech, wspólnych dla większości planów miejscowych opracowywanych współcześnie w naszym kraju, a związanych z doktryną ustrojową i tradycją urbanistyczną⁵⁰ wykazuje też wiele cech indywidualnych. Wynikają one ze specyficznej sytuacji przełomu lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, nietypowego statusu administracyjnego miasta, a także z wielkości i złożoności funkcji stolicy (słabo korespondujących z cechami przeciętnych miast polskich, dla jakich przede wszystkim mają sprawdzać się przepisy prawne o planowaniu przestrzennym). Nie opisując szczegółowo samego planu, zwrócić należy uwagę na kilka cech charakterystycznych, ujawnionych w toku analizy:

a) Założenia i podstawowe zasady rozwoju Warszawy w planie tym zostały przyjęte wg "Perspektywicznego planu zagospodarowania przestrzennego województwa stołecznego warszawskiego", zatwierdzonego przez Radę Narodową m.st. Warszawy w 1978 r. Dokument ten, stworzony jeszcze w nastrojach naiwnego optymizmu ekonomicznego połowy lat siedemdziesiątych, obarczył "Perspektywiczny plan ogólny zagospodaro-

⁵⁰Przeświadczenie o wyższości planowanych form rozwoju nad rozwojem spontanicznym, fetyszyzacja "postępu" i przekonanie o naukowej rozpoznawalności pożądaných - a nawet idealnych - stanów przyszłych społeczeństwa, gospodarki czy państwa, hierarchiczne widzenie ważności celów i potrzeb społecznych w relacji do wielkości populacji i miejsca zajmowanego w hierarchicznej strukturze państwa, poczucie misji reprezentowania "interesu ogólnospołecznego" przez elitarne grupy fachowe, itp.

wania przestrzennego miasta stołecznego Warszawy" wizją równie optymistyczną co nierealną. W każdym razie nierealną w wyobraźalnej perspektywie czasu, zwłaszcza jeśli chodzi o możliwość radykalnego odwrócenia kierunków wzrostu przestrzennego miasta, zwrócenia ekspansji na zewnątrz - na wybrane rejon strefy podstołecznej, oraz zabiokowanie wzrostu Warszawy w obrębie granic administracyjnych (jako limit liczby ludności przyjęto 1650 tys. mieszkańców, przy dopuszczeniu okresowego przekroczenia tej wielkości).

Niezależnie od ogromnych sił inercji, ukierunkowujących rozwój zgodnie z historycznie ukształtowanymi i nadal trwającymi procesami, zabrakło podstawowych warunków dla dokonania tego rewolucyjnego manewru przestrzennego. Nie nastąpiło nic, co tworzyłoby realne szanse udostępnienia terenów ekspansji (rozwój uzbrojenia technicznego) i co czyniłoby je bardziej atrakcyjnymi dla użytkowników lub potencjalnych mieszkańców (rozwój infrastruktury społecznej o skali konkurencyjnej choćby dla warszawskich dzielnic mieszkaniowych). Równocześnie - wbrew opiniom urbanistów - nie wyczerpały się nadal możliwości pozyskiwania terenów dla inwestycji w samej Warszawie i to nawet dla inwestycji ekstensywnie wykorzystujących teren - a więc najbardziej w naszych warunkach prawdopodobnych. Oczywiście, pozyskanie takich terenów musi następować kosztem obecnych form ich użytkowania oraz kosztem powierzchni rezerwowanej dla przyszłych funkcji tych terenów. Pozostawiane w mieście rezerwy terenu dla przyszłych, nie wymagających natychmiastowej realizacji obiektów i funkcji, za wyjątkiem nielicznych bezspornych rezerw dla funkcji o charakterze technicznym, zawsze będą budzić uzasadnione wątpliwości i to zarówno pod względem fachowym (z punktu widzenia poglądów urbanistycznych) jak i pod względem czysto praktycznym (a więc z punktu widzenia mieszkańca miasta czy poszukującego odpowiedniego terenu inwestora). Dla gospodarki przestrzennej pozbawionej narzędzia rozstrzygnięcia tego rodzaju sporów, jakim byłaby rynkowa wartość terenu rzeczywiście odzwierciedlająca jego użyteczność, sprawa wydaje się nierozwiązywalna. Dotyczy to m.in. ogromnych terenów rezerwowanych dla różnych form zieleni i mających pełnić funkcje klimatyczno-ochronne, gdzie trudność polega na wiarygodnym określeniu granic rzeczywiście niezbędnych przyrodniczo terenów (w planie województwa nie są one jednoznacznie określone, ale i w planie Warszawy nie są uzasadnione bezspornie).

Sprawę rezerw terenów dla funkcji usługowych omówimy poniżej, przy czym należy zwrócić uwagę na fakt, że autorzy "Perspektywicznego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta stołecznego Warszawy" są świadomi ryzyka jakie wiąże się z przyjęciem, za "Perspektywicznym planem zagospodarowania przestrzennego województwa stołecznego warszawskiego", radykalnej koncepcji zmieniającej dotychczasowe trendy rozwoju przestrzennego miasta. Niemniej pozostawiają tę koncepcję bez rozwiązań alternatywnych - choćby w zakresie intensywności wykorzystania terenów. W praktyce plan ten dopuszcza tylko jedno, pozbawione elastyczności w skali miasta rozwiązanie:

"Zagospodarowanie zgodnie z planem obszaru m.st. Warszawy wyczerpuje możliwości wzrostu terenów zainwestowania miejskiego w obecnych granicach miasta. Jednocześnie spełnienie ujętych w Planie ustaleń uzależnione jest od skierowania wzrostu ludnościowego na obszary strefy podstołecznej zgodnie z zasadami wyrażonymi w planie perspektywicznym zagospodarowania przestrzennego Województwa Stołecznego Warszawskiego". (Tekst "Perspektywicznego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy", pkt 1 - Wprowadzenie).

b) Dominujący udział w "blokowaniu" terenów mają funkcje usługowe i tzw. strefy ochronne nie znajdujące dziś środków na realizację. Jedne i drugie wynikają z aktów normatywnych obowiązujących nie tylko na obszarze Warszawy. Dokładniejsza analiza wykazuje jednak, iż w obu wypadkach nie same normatywy są przyczyną bezproduktywnego "zamrażania" ogromnych obszarów, ale ich mechaniczne stosowanie. Oczywiście z punktu widzenia sporządzających i zatwierdzających plan (w tym inspektorów sanitarnych mających decydujący głos w sprawach obiektów uciążliwych i stref ochronnych) najwygodniej i "najbezpieczniej" jest przyjąć maksymalne zasięgi stref i maksymalne wielkości rezerw terenowych dla programu urbanistycznego o nieokreślonym czasie realizacji ("docelowe, go"), tym bardziej, że taki zabieg zwalnia od konieczności uzasadnień i gwarantuje automatycznie zgodę wszystkich instancji uzgadniających i zatwierdzających. Tym samym teren jest traktowany jak dobro o znikomej wartości i nieograniczonych zasobach. W ten też sposób - o ile można wnioskować na podstawie dostępnej dokumentacji - potraktowano sprawę w "Perspektywicznym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego miasta stołecznego Warszawy", nie wykorzystując możliwości interpretacji normatywnych zaleceń i osadzenia decyzji planistycznych w jakimkolwiek związku z realiami.

W przepisach dotyczących stref ochronnych konieczność indywidualnych analiz jest wręcz nakazana (choć nie jest to respektowane ani przez urbanistów ani przez SANEPID). Rozporządzenie Rady Ministrów z 30 IX 1980 nakazuje ustanowienie stref ochronnych od obiektów lub terenów, które "szkodliwie oddziałują lub mogą oddziaływać na środowisko, gdy tych oddziaływań nie można wyeliminować lub skutecznie ograniczyć z użyciem środków technicznych". Ta słuszna zasada obciążania sprawcy obowiązkiem zastosowania wszelkich możliwych środków w celu ograniczenia przez niego uciążliwości, nie jest w "Perspektywicznym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego miasta stołecznego Warszawy" zastosowana. Jeszcze bardziej unikowy charakter ma przyjęty w tym planie program obsługi ludności (oparty na tzw. normatywie urbanistycznym warszawskim - pomocniczym materiale roboczym, który został zatwierdzony przez Ministra Budownictwa do powszechnego stosowania). Nie przytaczając tego programu, wyjaśnijmy jedynie, że model obsługi oparto na idei lansowanej już od lat sześćdziesiątych (tzw. 4-stopniowy model obsługi), a jej skutkiem jest rezerwowanie terenu dla 55 ośrodków lokalnych (w tym 11 ośrodków międzydzielnicowych) - nie licząc usług

podstawowych rozmieszczonych w osiedlach mieszkaniowych oraz Śródmieścia, traktowanego jak centrum IV stopnia ...

"Podstawowym założeniem Planu jest utrzymanie rezerw terenowych i zapewnienie warunków realizacyjnych dla pełnego programu obsługi, wg docelowych normatywnych wskaźników zaspokojenia potrzeb odniesionych do mieszkańców zasiedlonych wg docelowego standardu mieszkaniowego 21 m² pu/Mk. Wskaźniki te należy przyjmować wg wielkości podanych w tabeli Nr 2, gdzie również określono poziom wskaźników spodziewany do osiągnięcia w okresie perspektywicznym. Urządzenia obsługi ludności należy programować zgodnie z wytycznymi programowania usług ujętymi w Zarządzeniu Nr 3 NAW z dnia 20.5.1975 r." (tekst "Perspektywicznego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta stołecznego Warszawy", pkt 3.5 - Warunki życia ludności).

c) W przeciwieństwie do niejasnego statusu planu zagospodarowania przestrzennego województwa, wiążącego się z bardzo małym obszarem Województwa Stołecznego Warszawskiego i jego pełnym podporządkowaniem problemom rozwoju Warszawy - co wyklucza interpretowanie go jako "regionu" - niejasny status "Perspektywicznego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta stołecznego Warszawy" wynika właśnie z jej bardzo dużego obszaru i zaludnienia, które w skali polskiej czynią ją zupełnie nietypową. Stąd też Warszawa w strukturze administracyjnej kraju tworzy kuriozalny przypadek miasta złożonego z siedmiu odrębnych miast (dzielnic o statusie jednostek podstawowych), Rada Narodowa miasta stołecznego Warszawy zaś jest równocześnie radą wojewódzką a Urząd Miasta - urzędem wojewódzkim. Ta sytuacja nie przystaje do obowiązujących zasad miejscowego planowania przestrzennego i faktycznych możliwości objęcia jednym planem ogólnym prawie 500 kilometrów kwadratowych obszaru Warszawy przy wymaganiu sensowności i użyteczności takiego planu w bieżącym gospodarowaniu terenami.

Przy zasadach planowania dostosowanych do miast przeciętnych lub porównywalnych do nich (statystycznie przeciętne miasto polskie na początku lat osiemdziesiątych liczyło nieco ponad 25 tysięcy mieszkańców i 25 kilometrów kwadratowych powierzchni) próba zastosowania typowej formuły planu ogólnego dla całego obszaru Warszawy doprowadziła do paradoksalnych efektów, które świadczą o ograniczonej użyteczności "Perspektywicznego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta stołecznego Warszawy". Efekty te były zresztą przewidywane już w chwili zatwierdzania planu i Rada Narodowa zobowiązała wówczas Prezydenta m.st. Warszawy do przygotowania i przedstawienia do zatwierdzenia jeszcze dwóch rodzajów planów ogólnych, które miałyby obowiązywać na obszarze miasta: ponaddzielnicowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego Śródmieścia funkcjonalnego i planów ogólnych zagospodarowania przestrzennego obszarów poszczególnych dzielnic. Tym samym w centralnej części miasta już obowiązują dwa równorzędne plany tego sa-

mego typu (plan ogólny Warszawy i śródmieścia funkcjonalnego), wkrótce zaś - po zatwierdzeniu planów dzielnic - na części obszaru miasta obowiązywać będą trzy plany ogólne (plan śródmieścia funkcjonalnego nakładą się częściowo na obszar innych dzielnic) i po dwa plany ogólne na obszarach pozostałych.

Uchwała Nr 57 Rady Narodowej m.st. Warszawy z 6 grudnia 1982 r. w sprawie zatwierdzenia "Perspektywicznego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy", w § 3 pkt 3^o postanawia m.in.: "Zobowiązać Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy do (...) przedstawienia - w oparciu o ustalenia Planu - w pierwszej kolejności do zatwierdzenia Radzie Narodowej Miasta Stołecznego Warszawy planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego śródmieścia funkcjonalnego oraz opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dzielnic m.st. Warszawy ...".

Przyjęta formuła Planu, jako planu ogólnego obejmującego całość obszaru miasta, opracowanego według zasad przyjmowanych dla planów ogólnych małych i średnich miast (z tą też skalą szczegółowości decyzji przestrzennych) musiała doprowadzić do zawarcia w tym planie wielu decyzji błędnych. Przy ogromnej ilości zawartych w nim rozstrzygnięć merytorycznych wystąpiła wyraźna sprzeczność pomiędzy jego szczegółowością a trafnością ustaleń. Liczne zmiany "Perspektywicznego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta stołecznego Warszawy" i jeszcze liczniejsze postulaty zmian (zgłaszane przynajmniej w części przez urbanistów mających wcześniej udział w opracowaniu ww. planu, obecnie zaś opracowujących plany ogólne dzielnic) potwierdzają słuszność tej diagnozy.

Szczegółowość i związana z tym ogromna objętość Dokumentu Planu (liczne rysunki i ok. 100 str. tekstu zawierającego tabele programowe, formuły ustaleń a nawet wykresy harmonogramów realizacji inwestycji - w tym całkiem niezależnych od władz miasta - oraz aneks zawierający właściwe rysunki planu i ustalenia szczegółowe dla wyznaczonych na rysunku terenów) przekraczają możliwości percepcji niefachowego uczestnika procedury planistycznej. Stawia to pod znakiem zapytania nie tylko procedurę zatwierdzania Planu, jako świadomy akt władczy Rady Narodowej, ale też praktycznie wyklucza faktyczną kontrolę i społeczny udział w procesie planowania. Tzw. wyłożenie planu do publicznego wglądu - przy tym stopniu komplikacji zapisu i zawarciu treści podstawowych dla inwestorów i indywidualnych mieszkańców w aneksach - staje się czczą formalnością. Fikcyjne stają się tym samym funkcje koordynacyjne planu w odniesieniu do niezależnych podmiotów działających na obszarze miasta, można jedynie mówić o koordynowaniu pracy służb miejskich i wydziałów Urzędu Miasta.

Hermetyczność tak skonstruowanego planu ogólnego sugeruje alienację procesu planowania przestrzennego.

4.3. Zmiany planu ogólnego w latach 1983-1986

Ze względu na ukierunkowanie analizy "Perspektywicznego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta stołecznego Warszawy" i jego zmian w niniejszym rozdziale pominięto szczegółowe wykazy decyzji lokalizacyjnych zmieniających plan oraz ich charakterystykę rodzajową itp. Szczegółowe badania tego typu przedstawiono w innych częściach niniejszego opracowania (artykuły K. Herbsta i J. Bobińskiego). Na potrzeby niniejszej analizy dokonano natomiast graficznej rejestracji decyzji lokalizacyjnych zmieniających ustalenia tego planu w latach 1983-1986. Uproszczoną problematykę tej rejestracji uzupełnioną o charakterystykę podstawowych ustaleń "Perspektywicznego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta stołecznego Warszawy" przedstawiono na ideogramach w skali 1 : 250 000 (patrz ryc. 1-6).

Porównując "Perspektywiczny plan ogólny zagospodarowania przestrzennego miasta stołecznego Warszawy" z rzeczywistymi działaniami przestrzennymi - w tym działaniami związanymi ze zmianami tego planu - można sformułować następujące uwagi:

1. Rozmieszczenie ponad 550 inwestycji, które uzyskały decyzje lokalizacyjne w latach 1980-1986 - a więc już na podstawie zatwierdzonego "Perspektywicznego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta stołecznego Warszawy", bądź też dalece zaawansowanego projektu tego planu - wykazuje dość dużą równomierność i znaczną zgodność z podstawowymi ustaleniami planu w zakresie struktury funkcjonalnej i wymagań ochrony środowiska (stwierdzenie to nie dotyczy lokalizacji czasowych i inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, których nie analizowano).

2. Decyzje lokalizacyjne, których podjęcie wymagało przeprowadzenia zmiany "Perspektywicznego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta stołecznego Warszawy" w latach 1983-1986, objęły około 10% inwestycji wymienionych w pkt 4; ich rozmieszczenie wykazuje podobną równomierność co rozmieszczenie ogółu inwestycji, niezgodność zaś z ustaleniami tego planu nie jest bezpośrednio dostrzegalna w skali struktury funkcjonalnej miasta a nawet dzielnic; stwierdzenie niezgodności wymaga szczegółowych interpretacji ustaleń zawartych w aneksie do ww. planu.

3. Zmiany w "Perspektywicznym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego miasta stołecznego Warszawy" w okresie 1983- lipiec 1986 dotyczą nieco ponad 200 hektarów terenu, tj. niespełna 0,5% obszaru objętego planem (dokładniej - 0,42%, przeciętna wielkość terenu dla poszczególnych decyzji lokalizacyjnych "zmieniających" plan wynosi zaś około 3,5 hektara, tj. 0,0075% obszaru Warszawy; tylko około 10 z tych decyzji dotyczy obszarów o wielkości znaczącej w skali dzielnic, wahaających się od około 10 hektarów (kilka decyzji) do 24 a nawet 33 hektarów (po jednej decyzji) - tj. od 0,02 do 0,07% obszaru Warszawy;

pozostałe ponad 40 decyzji dotyczy ogółem około 60 hektarów terenu, przy czym są wśród nich decyzje (2) dla inwestycji zajmujących około 1000 m² terenu, tj. 0,0002% obszaru miasta i nie dotyczą one bynajmniej funkcji unikalnych czy uciążliwych dla otoczenia, nie dotyczą też żadnych newralgicznych punktów miasta, chronionych ze względów militarnych, sanitarnych czy technicznych (obydwie decyzje dotyczą zabudowy mieszkaniowej lokalizowanej na peryferyjnych obszarach określonych przez ww. plan jako strefy mieszkaniowe!).

4. Zaledwie 10% decyzji lokalizacyjnych zmieniających ustalenia "Perspektywicznego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta stołecznego Warszawy" oraz 5% terenów objętych tymi zmianami dotyczy inwestycji niemieszkaniowych, związanych z funkcjami technicznymi (baza komunalna), specjalnymi, produkcyjnymi (w tym przemysł a także decyzja dla funkcji rolnych); wśród pozostałych - zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna zdecydowanie przeważa (ilościowo i powierzchniowo) nad decyzjami dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. W stosunku do użytkowania terenu przewidzianego pierwotnie w ww. planie (przed dokonaniem jego zmian) decyzje lokalizacyjne zmieniające ustalenia planu uszczuplają przede wszystkim tereny zieleni parkowej i ochronnej (dotyczy to prawie 50% decyzji i ponad 50% obszaru objętego zmianami). Znaczącą pozycję (ok. 40% decyzji i ponad 25% obszaru objętego zmianami) stanowi uszczuplenie terenów o funkcjach usługowych (w tym część dotyczy zielonych terenów usługowych sportu i rekreacji). Pozostałe zmiany (ok. 10% decyzji i niespełna 20% obszaru objętego zmianami) dotyczą rolnictwa i funkcji techniczno-produkcyjnych.

Bilans zmian planu ogólnego Warszawy dokonany przez jego autorów, zawiera opracowanie "Strategia realizacji planu ogólnego m.st. Warszawy - część II" (opracowanie wykonane w BPRW we wrześniu 1986 r. pod kierunkiem głównego projektanta tego planu - Marii Niemczyk):

Tabela 19

Zmiany "Perspektywicznego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta stołecznego Warszawy" zatwierdzone w okresie 1983-VII 1986

Wyszczególnienie	Użytkowanie terenu (w ha)					
	tereny					
	zieleni	techniczno-produkcyjne	mieszkaniowe	specjalne	usług	rolne
1	2	3	4	5	6	7
Mokotów	-26,8	13,8			-8,0	-4,0
	Saldo ubytków					

Tabela 19 (cd.)

1	2	3	4	5	6	7
Ochota	-8,4	-3,8	-	-	-2,2	-
Praga Płd.	-15,3	-2,0	-	-	-20,0	-10,0
Praga Płn.	-42,1	-	-	-	-4,5	-
Wola	-	-	-	-	-7,9	-1,5
Żoliborz	-23,0	-0,2	-	-	-10,7	-
Warszawa ogółem	-115,6	-19,8	-	-	-53,3	-15,5
Saldo przyrostów						
Mokotów	-	-	+52,6	-	-	-
Ochota	-	-	+14,4	-	-	-
Praga Płd.	-	-	+47,3	-	-	-
Praga Płn.	-	+4,8	+37,5	-	-	+4,3
Wola	-	-	+9,4	-	-	-
Żoliborz	-	-	+31,9	+2,0	-	-
Warszawa ogółem	-	+4,8	+193,1	+2,0	-	+4,3
Bilans łączny dla Warszawy	-115,6	-15,0	+193,1	+2,0	-53,3	-11,2

Jak wynika z innych dokumentów, autorzy projektu Planu za największe zagrożenie dla rozwoju przestrzennego miasta uważają zmiany uszczuplające powierzchnię terenów otwartych na rzecz powiększania terenów mieszkaniowych - co zresztą jest dominującą cechą ilościową omawianych zmian:

"Dotychczas zatwierdzono na Sesjach Rady Narodowej m.st. Warszawy następujące zmiany planu ogólnego Warszawy wprowadzające zabudowę mieszkaniową jedno- lub wielorodzinną na tereny określone w planie ogólnym Warszawy jako tereny otwarte: zielań parkowa, ochronna, tereny rolne i leśne:

Mokotów	- 27 ha
Ochota	- 6
Praga Płd.	- 9
Praga Płn.	- 61
Żoliborz	- 25
ogółem	- 128

W tym, tereny o powierzchni 86 ha są zlokalizowane w obszarach stref terenów otwartych i klinów nawietrzających. Pozostałe 42 ha to fragmenty enklaw zieleni w zabudowie miejskiej. Dalsze wnioski o zmianę planu ogólnego Warszawy również z terenów otwartych na mieszkaniowe, obejmują:

Mokotów	-	23 ha
Ochota	-	40
Praga Płd.	-	72
Praga Płn.	-	66
Wola	-	4
Żoliborz	-	41
ogółem	-	240 ha".

(materiał informacyjny dla Wydziału Urbanistyki, Architektury i Nadzoru Budowlanego Urzędu Miasta opracowany przez głównego projektanta Planu ogólnego Warszawy - M. Niemczyk, w kwietniu 1986 r.).

Na marginesie uwag autorów Planu ogólnego warto zauważyć, że zachowana dokumentacja zawiera pozytywne opinie BPRW dla decyzji zmieniających przeznaczenie ponad 70 ha terenów określonych w planie jako tereny otwarte na funkcje mieszkaniowe. Oprócz ww. zatwierdzonych zmian, BPRW pozytywnie zaopiniowało także dalsze kilkanaście hektarów do zmiany przeznaczenia z zieleni na funkcje mieszkaniowe. Rada Narodowa odrzuciła część tych wystąpień a część jest jeszcze rozpatrywana. Ponadto, w dalszym ciągu cytowanego wyżej materiału informacyjnego BPRW - główny projektant Planu oświadcza, że z dalszych 240 hektarów, o których zmianę użytkowania występują dzielnicowe i stołeczny Urząd, uwzględnić można jeszcze 40 hektarów ...

5. O ile zatwierdzone już zmiany "Perspektywicznego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta stołecznego Warszawy" nie mogą stanowić poważniejszego naruszenia jego zasad, choćby z racji znikomej wielkości obszaru objętego przez te zmiany, o tyle zmiany postulowane w założeniach do planów ogólnych dzielnic Warszawy mogą mieć znacznie poważniejsze konsekwencje - zarówno ze względu na wielkość obszaru proponowanych zmian, jak i z powodu ich nierównomiernego rozkładu. Obejmują one obszar 5-krotnie większy niż zmiany już zatwierdzone (2,6% obszaru Warszawy), w tym same tylko zmiany funkcji zieleni i rolnictwa na funkcje mieszkaniowe dotyczą obszaru większego niż całość dotychczasowych zmian (265 hektarów). Postulowane zmiany skupiają się nieproporcjonalnie; stosunkowo wysoki udział mają w dzielnicy Ochota (ponad 5% obszaru dzielnicy), w dzielnicach Wola, Praga Północ i Praga Południe (po 3-3,5% obszaru tych dzielnic), na Mokotowie i Żoliborzu (1-1,5% obszaru), a zupełnie nie dotyczą Śródmieścia - dla którego plan ogólny w granicach administracyjnych nie jest obecnie wykonywany.

Wnioski zawarte w założeniach do planów ogólnych dzielnic-jako zaledwie propozycje, które niekoniecznie będą w ogóle zrealizowane-mają jeszcze niewielkie znaczenie dla kształtowania zagospodarowania przestrzennego Warszawy. Jednak z punktu widzenia tematu niniejszej analizy niebagatelne znaczenie poznać ma fakt, że propozycje te wychodzą z instytucji firmującej "Perspektywiczny plan ogólny zagospodarowania przestrzennego miasta stołecznego Warszawy", tj. z BPRW i

że są opracowywane w porozumieniu z autorami tego planu i jego głównym projektantem. Niezależnie od źródeł inicjujących postulowane zmiany, większość z nich uzyskała poparcie urbanistów i autorów Planu w postaci pozytywnych opinii lub wprowadzenia do założeń planów dzielnic. Oznacza to co najmniej potwierdzenie przez nich wątpliwości co do siły argumentacji stojącej za szczegółowymi ustaleniami Planu ogólnego Warszawy na dość dużym obszarze - łącznie 15 kilometrów kwadratowych (241,2 ha, dla których już zatwierdzono zmiany i 1240,9 ha zmian postulowanych - wg rejestru prowadzonego w BPRW przez zespół głównego projektanta planu - stan z końca września 1986). Jeśli w niespełna cztery lata od zatwierdzenia "Perspektywicznego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta stołecznego Warszawy" możliwe jest kwestionowanie tego planu w licznych szczegółach, ale bez naruszania jego podstawowych zasad i przy udziale samych urbanistów, to przypuszczać należy, że nie nastąpiła istotna zmiana warunków zewnętrznych, lecz błąd tkwi w samym planie - jego szczegółowości i braku elastyczności w zapisie rozstrzygnięć o małym stopniu pewności (zasadności).

4.4. Podsumowanie

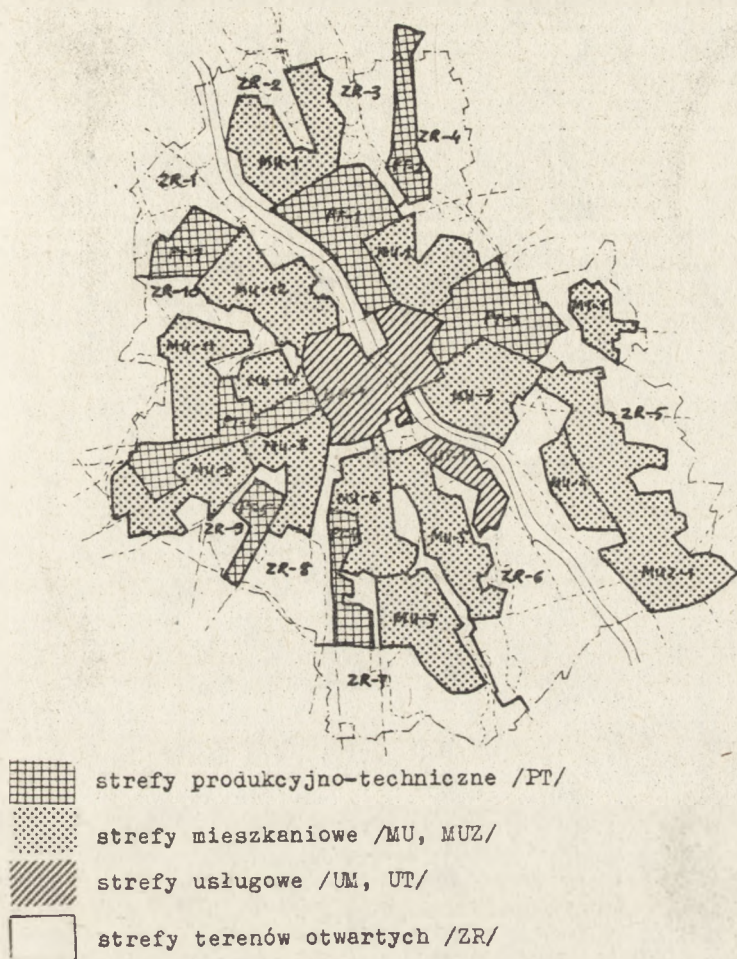
Dokonana próba wyodrębnienia i zestawienia charakterystycznych cech "Perspektywicznego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta stołecznego Warszawy" - z jednej strony, z drugiej zaś zbiorów zatwierdzonych i postulowanych zmian tego planu - może być traktowana jedynie jako wstępny etap analiz, z którego wynikają raczej sugestie do dalszych badań niż konkretne wnioski. Jak wydaje się do dalszych badań można sformułować następujące tezy, wynikające z braku potwierdzenia dla założeń przyjętych na wstępie niniejszej pracy:

1) "Perspektywiczny plan ogólny zagospodarowania przestrzennego miasta stołecznego Warszawy" nie ma charakteru zbioru zasad i planowanych działań możliwych do wyegzekwowania przez władze miejskie, lecz jest szczegółową, statyczną wizją (projektem) pewnego idealnego stanu zagospodarowania przestrzennego miasta.

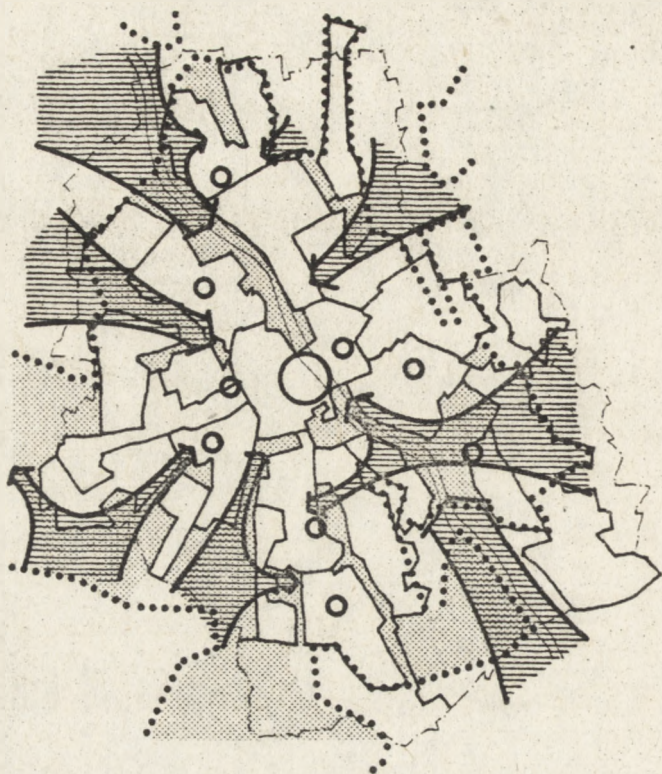
2) Zmiany zatwierdzone i postulowane "Perspektywicznego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta stołecznego Warszawy" nie stanowią skutku spontanicznych działań względnie autonomicznych podmiotów, lecz są jedynym możliwym sposobem - wymuszonym przez treść Planu - realizowania przez te podmioty przypisanych im zadań i obowiązków.

3) Między doktryną i procedurą planowania przestrzennego, wyrażającą się m.in. w "Perspektywicznym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego miasta stołecznego Warszawy" oraz w jego zatwierdzonych i postulowanych zmianach, a możliwością spontanicznego kształtowania

przestrzeni miejskiej przez podmioty działające na terenie miasta (w tym władze miejskie) zachodzi istotna sprzeczność - przynajmniej na poziomie działań inwestycyjnych, o których lokalizacji decydują władze wojewódzkie (stołeczne) lub centralne.



Ryc. 1. Struktura funkcjonalna Warszawy według Planu ogólnego



- ośrodki usługowe III^o
- granice stref krajobrazu chronionego
- ➔ kliny nawietrzające
- ▨ tereny otwarte /zieleń, rolnictwo/

Ryc. 2. Rozmieszczenie ośrodków usługowych III^o i wymagania ochrony środowiska według Planu ogólnego



- wydane decyzje lokalizacyjne
- + decyzje powodujące zmiany Planu ogólnego /zatwierdzone/

Ryc. 3. Rozmieszczenie inwestycji w latach 1983-1986



- zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna
- zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna
- + inne

Ryc. 4. Zatwierdzone zmiany Planu ogólnego z lat 1983-1986 -
- funkcje terenów według wydanych decyzji lokalizacyjnych



○ zielen

● usługi

+ inne

Ryc. 5. Zatwierdzone zmiany Planu ogólnego z lat 1983-1986 -
pierwotnie planowane funkcje terenów /według Planu/



● zmiany zatwierdzone w latach 1983-1986

+ zmiany wnioskowane w planach dzielnicowych

Ryc. 6. Wnioskowane zmiany Planu ogólnego według postulatów zawartych w projektach planów dzielnicowych

WYKAZ ZESZYTÓW BIULETYNU INFORMACYJNEGO

40. Wróbel A. Ewolucja struktury gałęziowej gospodarki Polski a rozwój regionalny. 1983.
41. Kuciński K. Koncentracja ludności w procesie formowania się regionów miejskich w Polsce. 1983.
42. Muzioł A. Typologia miast Polski na podstawie zróżnicowania warunków życia ludności. 1983.
43. Studia nad funkcjonalnym makroregionem warszawskim (I). 1983.
44. Zróżnicowanie organizacji przestrzennej rolnictwa w województwie suwalskim. 1983.
45. Nowe problemy gospodarki przestrzennej. 1983.
46. Mykaj A. Gospodarka przestrzenna Polski w aspekcie wartości nakładów inwestycyjnych (część I — materiały źródłowe). 1984.
47. Wieloregionalna analiza demograficzna. Modelowe rozkłady migracji (metodologia i oprogramowanie). 1984.
48. Studia nad funkcjonalnym makroregionem Warszawy (II). 1985.
49. Cała Cz. Koncepcja gospodarki bezodpadowej w polityce ochrony środowiska naturalnego. 1985.
50. Mirowski W. Zróżnicowanie społeczno-gospodarcze a procesy wyludniania się województw siedleckiego i białskopodlaskiego. 1985.
51. Przestrzenne uwarunkowania obrotu towarowego. 1985.
52. Ochrona zabytków a gospodarka przestrzenna Polski. 1986.
53. Studia nad funkcjonalnym makroregionem Warszawy (III). 1986.
54. Andrzejewski A., Majchrzak M., Matuszewski J. Wpływ budownictwa na zasoby mieszkaniowe miast i wsi w latach 1945—1984. 1986.
55. Sprawozdania z badań Problemu MR I. 28 w latach 1981—1985. 1987.
56. Bibliografia opracowań wykonanych w latach 1981—1985. 1987.
57. Grzeszczyk T. Opinie aktywu terenowego o rynku pracy (w świetle próbnego sondażu). 1987.