

Justyna ZDUNEK

Wydział Architektury, Politechnika Warszawska

## WPLYW ZMIANY STATUSU ADMINISTRACYJNEGO MIAST NA STRUKTURĘ ICH PRZESTRZENI PUBLICZNYCH - NA PRZYKŁADZIE DAWNYCH MIAST WOJEWÓDZKICH W POLSCE

**Streszczenie.** Praca skupia się na analizie przestrzeni publicznych wybranych miast polskich, które w wyniku wprowadzenia reformy administracyjnej w styczniu 1999 roku (zmiany władzy na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym) musiały odnaleźć się w nowym planowaniu miejskim. Zgodnie z reformą administracyjną Polskę podzielono na 16 województw w miejsce 49 mniejszych. Pozostałe 33 miasta utworzyły grupę byłych centrów wojewódzkich, zdegradowanych do statusu powiatu. Właśnie te ośrodki miejskie pozbawione wcześniej statusu musiały zmierzyć się z nową rzeczywistością.

Badanie naukowe ukazujące obszary podobieństw i różnic ma na celu znalezienie najlepszego rozwiązania możliwego do zastosowania w rozwoju przestrzeni publicznych w Polsce. Analiza zasad kształtujących przestrzenie publiczne jest jednym z podstawowych zadań współczesnego planowania miasta. Praca ta ma za zadanie dostarczenie udokumentowanych przykładów miast na prawach powiatu, które teraz lub w przyszłości będą zajmować się problemami dotyczącymi przestrzeni publicznych.

Dysertacja skupia się na analizie przestrzeni publicznych dwóch polskich miast, Płocka i Radomia, które ze względu na swą lokalizację w województwie mazowieckim oraz specyficzną strukturę administracyjną są dobrą bazą wyjściową do przeprowadzenia analiz przestrzeni publicznych w kontekście wielowarstwowych przemian przestrzennych, administracyjnych i socjologicznych.

## SPATIAL EFFECTS OF A CHANGING CITY ADMINISTRATIVE STATUS ON PUBLIC SPACES OF FORMER VOIVODSHIP CITIES IN POLAND

**Summary.** This thesis is focusing on public spaces' analysis of chosen Polish cities that faced new city planning policy after the administrative reform in January 1999 (the changes in the competence of central, regional and local administration authorities). Due to the administrative reform Poland has been divided into 16 regions (voivodships) – instead of 49 smaller ones. The rest - 33 cities and towns - form a downgraded group of former *voivod*-ship centers, reduced now to *poviat* status. Those cities that were deprived of their status had to face a new reality.

The research aims to show the range of similarities or discrepancies to find the best solutions useful for Polish cities in public spaces development. A study of the principles to which the shaping of system of public spaces should conform is one of the most important tasks of contemporary town planning. It will provide documented examples of cities/poviats, which are currently dealing or will deal with problems of public spaces.

This dissertation explores transformations that started in 1989 and have dramatically changed the conditions directly or indirectly affecting public spaces' planning of

two Polish cities: Płock and Radom. These two examples are especially interesting because of their location in Mazowieckie voivodship and particular administrative status. This dissertation aims to examine the process of urban spaces' planning from several perspectives.

## **Wstęp**

Współczesne planowanie przestrzenne jest w ciągłej transformacji. Podstawowe polityczne i ekonomiczne zmiany zapoczątkowane w 1989 roku radykalnie wpłynęły na pozycję społeczną także poprzez pośrednie bądź bezpośrednie oddziaływanie na planowanie i rozwój przestrzenny. Współczesna urbanistyka jest jedną z kluczowych dziedzin w nowej politycznej, administracyjnej i socjologicznej polskiej rzeczywistości. Niestety, w chwili obecnej mamy do czynienia z przestrzennym chaosem, dlatego celowe jest przeprowadzenie niezbędnych badań naukowych w celu określenia nowych zadań i rozwiązań dla przyszłego rozwoju przestrzennego. Profesjonaliści uczestniczący w procesie planowania miejskiego potrzebują więcej informacji o konsekwencjach zmian administracyjnych.

Ustawa reformująca system administracyjny w Polsce ustanowiła nowy podział strukturalny państwa oparty na idei decentralizacji - został wprowadzony trójpodział władzy administracyjnej (województwo, powiat, gmina). Gminy stały się podstawowym poziomem, powiaty pośrednim, a województwa regionalnym. Wdrażanie reformy administracyjnej wiązało się także z propagowaniem nowego podziału i niezliczonych korzyści, jednak na promocję mogły liczyć tylko miasta aspirujące do poziomu wyższego, czyli powiatowego. Rząd podkreślał, że zmiana statusu na powiat oznacza dalszy rozwój, osiągnięcia gospodarcze i prestiż. Jednak całkiem inna sytuacja zarysowała się w odniesieniu do byłych miast wojewódzkich, które w wyniku redukcji liczby województw do 16 straciły swój status wojewódzki i znalazły się na poziomie powiatu. Zmiana pozycji miast wojewódzkich na miasta na prawach powiatu (tzw. powiaty grodzkie) wprowadzona w życie na początku 1999 roku wpłynęła na politykę przestrzenną tych miast.

## **Cel badań**

Celem badań jest zdefiniowanie istoty funkcjonowania i zasad kształtowania polityki przestrzennej na szczeblu miast na prawach powiatu w odniesieniu do przestrzeni publicznych. Praca miałaby oceniać sensowność i celowość dokonywanych zmian, a przede wszystkim jak ustawodawstwo wpływa na strukturę przestrzeni w mieście.

## **Obszar badań**

Zostały wybrane dwa miasta - Płock i Radom - reprezentujące województwo mazowieckie. Wybór tych ośrodków miejskich podyktowany był przede wszystkim

lokalizacją w obrębie województwa mazowieckiego, które po wstąpieniu Polski do struktur Europy Zachodniej będzie jednym ze strategicznych obszarów reprezentujących Europę Środkową. Konsekwentnie Płock i Radom w przyszłości staną się kluczowym zapleczem dla Warszawy, a także będą miały szansę wykorzystać nowe możliwości wynikające z lokalizacji w jednym z najważniejszych regionów europejskich.

**Płock** to przykład miasta przeinwestowanego, które po reformie z 1975 roku zaczęło dynamicznie się rozbudowywać. Okres ten charakteryzował się licznymi przedsięwzięciami związanymi z budową dużych obiektów użyteczności publicznej. Niestety, ówczesne inwestycje kierowały się tylko ilością a nie jakością, co miało wpływ na ogólne wrażenie, że powstająca architektura Płocka była jakby „drugiej kategorii”.

Obecny układ przestrzenny Płocka stanowi rezultat wielu historycznych nawarstwień. Momentem zwrotnym w jego rozwoju stała się lokalizacja kombinatu rafinerijno-petrochemicznego, który wytyczył nową skalę i nowe kierunki rozbudowy struktury miejskiej. Płock uznano wówczas za najbardziej dynamicznie rozwijające się miasto w Polsce. Miasto to stanowiło szczególny przypadek, gdyż rynek pracy zależał w znacznym stopniu od jednego zakładu przemysłowego. Z tym faktem związany był duży napływ siły roboczej, która zdominowała ludność miejscową. W wyniku dynamicznego wzrostu ludności powstały nowe dzielnice mieszkaniowe ze swoimi ośrodkami, co miało negatywny wpływ na strefę śródmiejską.

W ostatnim okresie w obrębie miasta zachodzą zmiany alokacji funkcji, ale przede wszystkim od 1989 roku po uwolnieniu gospodarki następuje znaczna redukcja sektora II, czyli przemysłu, a wzrost sektora III (usług). Zmiany administracyjne związane ze zmianą statusu na miasto na prawach powiatu znajdują swoje odzwierciedlenie w inwestycjach związanych z przestrzeniami publicznymi. Obserwuje się degradację przestrzeni publicznych, jednak ostatnio inicjowane są przedsięwzięcia mające na celu reaktywację strefy śródmiejskiej (np. Program Rewitalizacji Starówki).

**Radom**, w przeciwieństwie do Płocka, jest przykładem niedoinwestowania. Znajduje się w centrum tzw. depresji gospodarczej i ma to wpływ na rozwój miasta (także rozwój przestrzenny). Radom pełniąc funkcje administracyjne, ale głównie przemysłowo-wytwórcze, stał się miastem szczególnie narażonym na ponoszenie kosztów transformacji gospodarczej. Występują tu ujemne zjawiska demograficzne (postępująca dekapitalizacja i marginalizacja społeczna stosunkowo nowych powojennych osiedli mieszkaniowych), które mogą być barierą rozwoju gminy. Przemiany 1990-1997 w Radomiu to przede wszystkim zmniejszenie

roli przemysłu przy wzroście roli handlu i usług. Ma to swoje odzwierciedlenie w obrazie przestrzennym miasta oraz w innym natężeniu układu komunikacyjnego.

Jeśli chodzi o bazę zabytkową, Radom można porównać z Płockiem. Niestety, podstawowym problemem śródmieścia jest fakt, że jest to teren skupiający ludność ubogą i margines społeczny, co doprowadziło do upadku i marginalizacji obszarów starej zabudowy. Przestrzenie publiczne w dużej części ulegają degradacji, jednak podejmowane są próby reaktywacji wartościowych struktur miejskich, chociażby poprzez organizowanie konkursów (np. konkurs na zagospodarowanie placu Jagiellońskiego).

Cechą wspólną tych wyselekcjonowanych miast jest sąsiedztwo stolicy i podobny charakter struktury samorządowej, czyli funkcja miasta na prawach powiatu. Analiza przestrzeni publicznych wybranych miast opiera się na badaniach struktury funkcjonalno-przestrzennej z uwzględnieniem uwarunkowań socjologicznych. Płock i Radom są wyjątkowo interesujące ze względu na położenie, ale także ogół przemian zachodzących w ich miejskich strukturach. Także istotnym aspektem wyróżniającym te dwa miasta jest fakt, że są miastami historycznymi i dlatego ich mieszkańcy, a zwłaszcza to starsze pokolenie, oczekiwali, że reforma przywróci dawną świetność tym miejscom. Ten swego rodzaju „głód patriotyzmu” winni wykorzystać urbaniści poprzez poszukiwania tożsamości i zachęcanie do żywego uczestniczenia obywateli w kreowaniu miasta.

Zgodnie z przyjętym założeniem analiza przestrzeni publicznych i ich przemian na tle społeczno-administracyjno-politycznym prowadzi do wypracowania modelu, z którego inne miasta będą mogły czerpać przy rozwoju systemu przestrzeni publicznych. Przyszłe przekształcenia polskich miast mogą być racjonalnie prowadzone jedynie w oparciu o analizy porównawcze. Zadaniem priorytetowym wydaje się więc udokumentowanie stanu istniejącego przestrzeni publicznych wybranych miast, a także wskazanie ich kierunków rozwoju i przekształceń.

Analiza transformacji przestrzeni publicznych Płocka i Radomia jest pretekstem do szerszego ujęcia procesów wpływających na kształtowanie struktury przestrzennej miast polskich. Warto zwrócić uwagę, że tempo transformacji nie było jednakowe, ani też ich wyrazistość. Oczywiście, ogół przemian zachodzących przez ostatnie lata w Polsce znalazł swoje odbicie w planowaniu; jednak, zmiany administracyjne, związane z budowaniem budżetów miast, są chyba decydujące. Porównania z dziedziny gospodarki przestrzenią i ekonomii są łatwiejsze do uchwycenia. Trudniej jest dokonać tego w sferze socjologicznej zachodzących procesów, ale właśnie dlatego ten obszar badań jest bardziej interesujący.

Razem da to obraz tego, jak przekładają się decyzje administracyjne na życie miejskie w wymiarze ekonomicznym, socjologicznym i przestrzennym.

Jak powiedziano, zmiany administracyjne, niekoniecznie korzystne, odnajdują swoje odbicie w strukturze miejskiej, w tym w przestrzeniach publicznych. Efekty są najlepiej widoczne w miastach dużych, w których najwięcej się inwestuje, ale i w miastach mniejszych, gdzie najdrobniejsza zmiana może zmienić obraz całego miasta, owe efekty można zauważyć. Wystarczy lektura gazet, aby dowiedzieć się, jak naciski inwestorów i wykorzystywanie niedoskonałości systemowych i administracyjnych powodują pogłębianie chaosu przestrzennego. Na naszych oczach dzieją się rzeczy wydawałoby się niemożliwe – miasta tracą najwartościowsze tereny. Mówi się o zrównoważonym rozwoju, a równocześnie jego aspekty ekologiczne traktuje się drugorzędnie (np. kliny nawietrzające w Warszawie zajmowane pod zabudowę mieszkaniową i inne mnożące się przykłady nieprzemysłanych decyzji). Z powodu wzrostu korupcji niektóre przedsięwzięcia związane z przestrzeniami publicznymi były podyktowane prywatnym interesem, dlatego niezbędne jest uwzględnienie tego zjawiska w pracach badawczych. Na pewno tego typu działania powinny zostać poddane krytycznej ocenie i napiętnowaniu jako szkodzące rozwojowi przestrzennemu każdego miasta. Niestety, wciąż regulacje prawne dotyczące podziału władzy i kompetencji są na tyle niejasne, że umożliwiają wiele interpretacji, co jest realnym zagrożeniem przestrzeni miejskiej.

Zdarza się, że przestrzenie publiczne postrzegane są jako przestrzenie niczyje, co doprowadza do degradacji całych struktur miejskich. Często mówi się o kryzysie przestrzeni publicznych, a przecież powinny one być postrzegane jako wspólne dobro, z agendami miejskimi odpowiedzialnymi za ich stan. Można jednak przyjąć, że kryzys niosąc niebezpieczeństwo degradacji przestrzeni publicznych może być także rozpatrywany jako sposobność do zmian na lepsze.

Żyjemy w czasach konsumpcyjnych, gdzie nie ma czasu na refleksję. Tych przyzwyczajęń nie wolno przenosić do planowania przestrzennego, do urbanistyki. Błędy są popełniane, ale próbujemy się na nich uczyć - choć nie zawsze wiemy, jak dzięki tej nauce budować Nowe. Praca ta ma być próbą odpowiedzi, jak to robić. Ma to być próba sięgnięcia w niedaleką przeszłość i określenia skutków reformy administracyjnej i zasad kształtowania polityki przestrzennej na szczeblu powiatów grodzkich. Wyjściem do analiz struktury funkcjonalno-przestrzennej wybranych miast powinno być usystematyzowanie cech wpływających na kształt tych przestrzeni publicznych ze szczególnym wskazaniem na uwarunkowania socjologiczne. Właśnie w ten sposób (na podstawie konkretnych badań)

można walczyć o ład przestrzenny w XXI wieku. Pokazanie, jak decyzje administracyjne i polityczne przekładają się na strukturę przestrzeni publicznych, a przy okazji, czym była, a czym jest teraz przestrzeń publiczna dla mieszkańców polskich miast, jest bardzo ważne.

### Literatura

1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Radomia, 1999.
2. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Płocka, 1998.
3. Adamczewska H.i Wejchert K.: Miasto, 1964.
4. Chmielewski J. M.: Teoria urbanistyki. Oficyna Wydawnicza PW, Warszawa 2001.
5. Praca zbiorowa pod red. M. Kochanowskiego: Przestrzeń publiczna miasta postindustrialnego. Wydawnictwo PW, Gdańsk 2002.
6. Dz. U. Nr 91/98
7. Dz. U. Nr 106/98
8. Dz. U. Nr 133/98
9. Chmielewski J. M.: Teoria urbanistyki. Oficyna Wydawnicza PW, Warszawa 2001.
10. Reguński J.: Miasto i jego władze, studia nad ekonomiczną teorią rozwoju miast. Inst. Nauk Ekon., PAN, Ossolineum 1984.