



DOI: 10.21005/pif.2016.28.C-03

PUBLIC SPACE AS A PRINCIPLE OF OF THE CITY PLANNING KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI PUBLICZNYCH JAKO JEDEN Z ELEMENTÓW PLANOWANIA ROZWOJU MIASTA

Dorota Jopek
dr inż. arch.

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Wydział Gospodarki i Administracji Publicznej
Katedra Gospodarki Regionalnej

ABSTRACT

The role of spatial planning is to support the city planning and the great part in the process of shaping the ecological city environment, take green public spaces. Public spaces also, besides its economic, compositional, technical functions, primarily are the arenas by creating social life. The article is an attempt to define the role of public space in the spatial and social urban structure, together with an indication of the main goals and planning tools to achieve them. The Krowoderski Square is presented as a case study of the significant public space in Krakow, which was saved by the effective planning decisions.

Key words: public spaces, spatial planning, sustainable development

STRESZCZENIE

Rolą planowania przestrzennego jest wspieranie procesów rozwoju miast. Polega to m.in. na rozpoznaniu cech przestrzeni, określeniu kierunków jego rozwoju przestrzennego oraz ustaleniu sposobu zagospodarowania przestrzeni, który umożliwi optymalne wykorzystanie jego zasobów. Artykuł jest próbą określenia roli przestrzeni publicznych w przestrzennej i społecznej strukturze wraz ze wskazaniem narzędzi planistycznych służących ich realizacji. Analizie został poddany przypadek Rynku Krowoderskiego, istotnej przestrzeni publicznej w Krakowie, która została ocalona dzięki podjętym, skutecznym działaniom planistycznym.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, przestrzeń publiczna, zrównoważony rozwój

1. INTRODUCTION

The act on spatial planning adopts a sustainable development together with a spatial order as a basis for the formulation of the principles of spatial policy by local government and national government bodies [12]. The concept of the sustainable development requires that in the processes of socio - economic development, carried out with a balance of nature, take into account the need to satisfy the present and the future basic needs of the community¹. Sustainable city model, however, is a model of balance of economic, social, environmental and spatial aspects in its development process. There might be some problems to determine universal principles of sustainable urban development because of the fact of the differentiation of the specific urban centers, both in terms of scale and their development factors [4, p.10]. To resolve this dilemma the key role is played by local authorities, since at this level of planning, the main objectives and principles of shaping the urban development adapted to local conditions should be defined. The Leipzig Charter [8], specifies creation and provisions of the high-quality public spaces as a key factor of the sustainable development of the cities.

One of the objectives of spatial planning is to define the principles and ways of the implementation of the adopted concept of spatial development of the city. Each of them has, in fact, a different functional and spatial structure, that shapes the conditions and directions of its development. This structure should take into account the public spaces both in terms of their design and policy management. Planning documents should obligatory define public spaces of the city and the functional connections between them. For these areas, the local plans should be developed that would identify those spaces in the spatial structure of the city and protect those that already exist against improper disposal and use.

The objective of this paper is to attempt to determine the role of public spaces in shaping the processes of sustainable development of the city, together with an indication of the planning tools for their implementation.

2. COMPACT CITY VS. SUSTAINABLE CITY

In the context of a model of the sustainable city, the concept of a compact city is frequently mentioned, where due to the intensification of the development it is possible to limit the cost of construction and maintenance of the technical infrastructure. Another advantage of the idea of compact city is that buildings are located within the operation of the public transport that reduces the need of using the cars which brings, among others, benefits in terms of ecology and economy. The concentration of buildings that is also called the development of "inside" also helps to protect open lands around cities that serve important functions in the development of the entire ecological system. In addition, the "intensity" of compact city also applies to social interaction, which has always been an attribute of the city and synonymous with urbanity². Note, however, that notwithstanding the positive dimensions of this concept, they can also be the negative aspects of the implementation of its assumptions, especially with their wrong interpretation. Threat may become excessive intensity, which will cause a number of adverse consequences of excessive density of both, natural and above all the social [3, p. 183]. Thus, the implementation of the concept of a compact city can be synonymous with sustainable development but must be carried out on the basis of clear defined goals and objectives for the development of urban space. Defined vision of this development should be supported and determined by the legal regulations that would provide the tools and framework for management of urban space based on a detailed analysis of the conditions of economic, so-

1 Sustainable development is a subject of interest of many documents. This paper is based on the definition of W. Peński [5, p.11] and the ones included in the regulation of the protection of natural environment [13] and on the Raport Our common future [1].

2 These are the most important positive aspects of the compact city.

cial, spatial and environmental impacts of the unit. A key element in creating a compact spatial structure of the city are public spaces. They ensure not only the correct proportion of built-up and open spaces but also become an arena for social interaction for the building of the identity of the inhabitants and the place of their life. To achieve this objectives, these spaces must be design in order to create the space which is friendly, accessible and safe for people. Urban standards, design guidelines, manifestos, reports, and other documents are created with a view to the formulation of a universal prescription for creating optimal spatial structure-functional cities.

3. PUBLIC SPACE AS A FACTOR OF THE CITY DEVELOPMENT

Sustainable urban development also applies to improve the quality of life of the inhabitants by providing well-designed public spaces. The processes of shaping the public space usually are analyzed on examples of large cities and the world metropolises. The reason for this is the amount of different problems occurring in the larger cities which allows for the wider context of the analysis as well as the greater interest in such examples which are often the proposals for innovative and inspiring design solutions. However, the public space is also present in large cities' neighborhoods, small towns and rural areas, and despite of their different conditions of the development, the integration features of the local communities are also very important. The theory of polycentric urban development uses the potential of these sites stressing the importance of not only the strong and efficient the city core but the strength of the entire city or even the region (f.ex. functional areas)³.

Actions taken by the local authorities focused mainly on the following aspects:

- the creation of new and revitalization of existing public spaces,
- reducing car traffic in the central districts of cities and providing the priority of pedestrian and bicycle traffic,
- improving the aesthetics both in the development of public spaces and creating the urban interiors,
- building the network connections between public spaces within the city,
- improving the safety and accessibility of those spaces for people with disability, elderly people and children,
- building an attractive and varied program of activities for example educational, cultural, sports,
- increasing the share of green areas,
- the introduction of new effective methods of social participation both in the creation and reorganization of existing ways of managing and whose aim is to strengthen and build a sense of identity to a space and a sense of responsibility for it.

³ One example is the development in 2015 by the Warsaw Branch of SARP conceptual study on local centers in Warsaw as a result of expert workshops.



Fig. 1. Greenery and social interactions at the courtyard of MOMA in NYC. Source: author's collection

Ryc. 1. Zielen i społeczne interakcje na dziedzińcu MOMA w Nowym Jorku. Źródło: archiwum autora



Fig. 2. Public space providing the greenery and recreation areas on the waterfront in NYC. Source: author's collection

Ryc. 2. Przestrzeń publiczna z zielenią i miejscami rekreacji na nabrzeżu Hudson River w Nowym Jorku. Źródło: archiwum autora

The success of these changes depends on many factors and the most important of them are: the consistency of the documents forming the spatial policy of cities, efficient use of existing and new legal instruments and the integration of residents in the planning process. Due to the wide variations in the nature of public spaces, conditioned primarily by their location in the structure of the spatial city, it is important that at the level of regulation of spatial planning system, they were extracted and protected as essential in all aspects of the development of the city and its community. The role of spatial planning is to ensure the legal instruments for the protection of existing and new public spaces in the spatial structure of the city. It is worth to mention about other regulations of these issues as a form of legislation implemented in other countries (eg. The United Kingdom, the United States), on the development of privately owned public spaces. These regulations relate mainly to areas of densely built downtown. The system is on the one hand provides investment bonuses for creating such spaces, but on the other formulates specific requirements - design guidelines, both in terms of functionality and aesthetics.

Instruments shaping public spaces

The main tool for shaping or defining the spatial - functional principles of land-use regulations are the planning documents at the local level of the spatial planning system. Requirements arising from the needs of the development of the public spaces are defined by local plans, in which the designated areas of public space with specific methods and principles of their development must be identified. These plans are an effective form of protection against undesired development or the improper use which essentially eliminates the attractiveness of the space in the context of social functions of its use. Taking into account the above planning documents developed at the local level of Polish planning system, its main impact on the shaping public space consists of two main actions:

- protection of the areas of public spaces and defining the principles of its management in terms of the function and the urban form,
- planning public spaces network both in the context of the creation of high quality public space and the building of a system of connections providing the communication between the "nodes" of the system. This network of public spaces should be carried out in the scale of settlements, the city district and the macro scale of the entire city in conjunction with the concept of polycentric development.

Another document, having real and meaningful participation in the process of shaping the urban space is the decision of the zoning and land use. However, due to the fact that it is issued for a particular investment task, it does not define any requirements of creating the public spaces.

New possibilities of shaping public spaces is brought by the 2015 law on the revitalization, which points on the existence of social problems as the main factors of the delimitation of degraded areas. The projects of the revitalization define that the issue of public spaces play the key role of the process of integrating the local community and improving the image of the city or village. In addition, revitalization of areas that have lost their original function (eg. brownfield etc.) is the process for creating new public spaces in the existing structure of the city as "rediscovered urban spaces". Examples of such investments are Manufaktura in Lodz and Cultural Zone in Katowice.

Transformations of contemporary public spaces are included in the strategic objectives of sustainable urban development. Among others that means the creation of multifunctional urban structures with a diverse range of network public meeting places motivating to undertake various types of activity in the space. These places should provide the offer for people with different lifestyles, they should also be safe and design with the use of green technologies and building materials (eg. reuse of rainwater). Faced with the need to reduce the degradation of the environment there is also the need to improve air quality and living conditions of the urban population with its key element is diversity of forms of greenery. The designation of public land areas or greenery in local plans should ensure the protection of these areas from the expansion investment.

Public spaces are also spaces of transport routes, which are not only a network of connections in the urban space, but create a great impact on the city perception and quality. Apart from the need to reduce traffic on the inner city streets and turn them into pedestrian or series of traffic calming, an important work is their greening. The local plans are set of all kinds of green streets, while the processes of greening streets are often implemented by the local authorities in conjunction with social actions. A part of these activities is related to the revitalization projects implemented in cities neighborhoods. Such actions have been taken in Lodz, where in the framework of revitalization projects many streets were transformed into so-called woonerfs - the walkable streets for people. These spaces called urban backyards with a priority for pedestrians and cyclists, calmed car traffic (with the maintained parking spaces), and attractive space with greenery and lots of seating. It is important that the first woonerfs in Lodz were implemented as a part of the civil budget, which proves not only social approval for this type of solutions, but above all, the demand for such changes. Another example of social action is a similar project called New Krupnicza taken in Krakow which have transformed the street in Woonerf. As part of the ongoing activities which were undertaken in cooperation with the municipal units⁴ installed the micro park was designed to be a substitute for the planned changes. Measures were temporary nature of the stock of public consultation aimed to convince residents to the proposed changes.

CASE STUDY – KROWODERSKI SQUARE

Public space networks planning process mainly consists of activities of the improvement of the functionality and quality management of existing urban squares or streets. However, an important element of this process is also looking for the potential of the existing but poorly managed spaces, which may become the sub city centers catalyzing of economic and social features of the municipal area. An example of such a space is a square located in Cracow at the intersection of Kijowska Avenue and Krolewska Street, which is an important city communication artery and itself an important public space.

According to reports prof. W. Cęckiewicz *first outlines (Market Krowoderski Square - ed.'s) appeared in the 50s in urban plans developed for the area of the current Krolewska Street (the former Street of 18th January), by Eng. arch. St. Hager which were defined*

⁴ The Board and the Management of Urban Green Infrastructure and Transport (Zarząd Zieleni Miejskiej oraz Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu)

as urban-architectural concept in the late 50s and 60s. Due to the design of the new building of the Biprostal (authors arch. Turczyński and Wrześniak), new guidelines for the square were developed by me, as the Chief Architect of the City. According to the guidelines, the square was planned as a representative space, with the only in this part of city, skyscraper with a height of 18 - 20 stories. It also was planned to constitute a single long frontage of the square, an 8-storey residential building with ground floor retail and services and possible arcades [8]. Professor Cęckiewicz also indicated that the future development of the site should be at least partially complemented to the entire high greenery as an reference to the originally planned trees on both sides of Krolewska Street which were supposed to give its character of *Krakow's Champs-Elysees* [9].



Fig. 3. Map of the local plan for the Krowoderski Square. Source: www.bip.krakow.pl

Ryc. 3. Rysunek planu miejscowego Rynek Krowoderski. Źródło: www.bip.krakow.pl



Fig. 4. Krowoderski Square – existing condition. Source: www.gazeta.pl/fot. Mateusz Skwarczek

Ryc. 4. Rynek Krowoderski – stan obecny. Źródło: www.gazeta.pl/fot. Mateusz Skwarczek

That means that the square was planned to become a public space in the neighborhood but also because of the well-connected (by Krolewska Street) location to the other areas in Cracow – as a one of the nodes of the system of the city's network of public spaces. But for many years, the city administrative offices did not have any particular interest in enhancing the social and spatial potential of this square – mostly because it was managed under the long term lease agreement. A few years ago the idea of the development of this area as the establishment of local center of the district returned at the municipal administration office. V Krowodrza district authorities attempted to recover the rights to dispose of this area, however, the actual occupant of land did not want to withdraw from the agreement under which condition he has held the right to use the space as a parking space. In addition, he intended to build a commercial building⁵ in the square to increase his profit out of the space. That created a real danger to lose the opportunity to use the square as a public space and that required a necessity to regulate the functions of that square and provide immediate its protection against the planned development. The investor's preliminary plans, the area around the planned building was designated as a meeting place for locals [10], however, the district authorities and residents perceived that as a threat of creating just typical commercial space. Attempts to resolve the issue of the case took several years of negotiations between the authorities of District V Krowodrza and the user of the space holding the right to dispose of the property.

This area was mentioned in 2014 in the study of conditions and directions of spatial development⁶ as a potential market square of Łobzów which could contribute to the socio-economic recovery and development of the entire district. Due to the spatial aspects – the square, which has been occupied as the parking lot, is a valuable defined urban interior. Also, because of its central and well communication between this area and the rest of the city can become an important element of the network of public spaces of Krakow⁷. But, because the feasibility study does not provide efficient protection against the non-conforming use, it occurred that one of the chances for providing the obligation to follow the city spatial policy was the local plan.

In 2014, the City Planning Office started to draw up a local development plan called Krowoderski Square which was adopted in 2016⁸. The main purpose of the plan is to protect this area from excessive buildings and determine the rules of its development as a city square. The area has been marked with the symbol KP.1 with basic designation of the city square providing the high quality public space. Krowoderski Square in terms of building development and land provisions of the local plan is designated as the location of landscaping, underground car park and one story pavilion cafe. In addition, the plan envisages maintaining and supplementing the existing greenery [11].

The conclusion, which probably confirms many similar cases of Polish cities, is that the only one tool (although not always in the end effective) to protect the public space against improper development are local plans. Neither the provisions of conditions and directions study or the experts opinions are not taken into account in the situation of the occurrence of a desire to fast profit based on short-sighted investors' activity based on arrogance to the surrounding space.

5 According to obtained information, the planned commercial building was supposed to have a floor area of 3500 m² which would take one third of the area of existing parking.

6 The feasibility study of conditions and directions of the Cracow's spatial development (Act Nr XII/87/03 from 16.04.2003, amended by nr XCIII/1256/10 from 3.03.2010, amended by Nr CXII/1700/14 from 9.07.2014 r.).

7 Before the area was used for transportation purposes – partly for the parking but at those days it was occupied more accidentally KU – area of communication use (General plan from 1993, 1994) or as area KP – area of parking (General plan from 1988).

8 Act Nr CXVII/1856/14 of Cracow City Council adopted on 8.10.2014 as a starting point of the preparation of the local plan Rynek Krowoderski, which was finally adopted on 21.07.2016 (Act NR XLVIII/864/16 adopted 29.06.2016).

CONCLUSION

The public space in the form of a representative city squares, parks or shopping streets is a phenomenon common in the cities, regardless of their size and geographic location. The most legible layout of the space is characterizing for the city of clearly defined urban layout in which their widely recognizable public spaces shape their identity. Such places included in the entire urban systems are the most frequently under conservation protection, like for example the World List of UNESCO or cultural park establishment, where the regulations provide more tools for monitoring of the urban space. The public space of this kind, located frequently in the oldest part of the city, as a part of the tourist offer of cities is also an area of high social activity. A wide range of functions of these spaces effect on the generation of human activity - both by tourists and locals. The spatial problem of these places is not the lack of a strong spatial identification or deficiency of functional relationships - communication in the city network. These spaces require the introduction of tools to prevent their excessive commercialization and maintaining their nature as a living part of the city not just as a tourist attraction.

The role of spatial planning in the development of public spaces is to determine the spatial policy, whose one of the goals is to strive to improve the quality of the space development and to create a hierarchical network of public spaces. In addition, it is important to provide the proper land use designation of spaces served as public spaces in the planning documents. The local plans regulation will allow the creation of squares, shopping streets and green spaces. All these activities must be supported by the appropriate legal tools that enable the implementation of these principles in practice. The basic tool in the system of spatial planning documents are formulated at the municipal level or the previously mentioned local zoning plans. However, it should be emphasized that although the rank of legal study is minimized, however, without proper policies outlined in that document - local plans have merely point action without vision ranging across the city.

KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI PUBLICZNYCH JAKO JEDEN Z ELEMENTÓW PLANOWANIA ROZWOJU MIASTA

1. WPROWADZENIE

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przyjmuje zrównoważony rozwój wraz łądem przestrzennym jako podstawę formułowania zasad kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej [12]. Koncepcja rozwoju zrównoważonego wymaga, aby w procesach rozwoju społeczno – gospodarczego, prowadzonych z zachowaniem równowagi przyrodniczej, uwzględnić konieczność zaspokojenia podstawowych potrzeb społeczności danego obszaru w wymiarze współczesności oraz przyszłości⁹. Wątpliwości przy próbie określenia uniwersalnych zasad zrównoważonego rozwoju miast może budzić fakt zróżnicowania poszczególnych ośrodków miejskich zarówno pod względem skali jak i czynników ich rozwoju [4,s.10]. W rozwiązaniu tego dylematu kluczową rolę odgrywają planiści, którzy powinni sformułować główne cele oraz zasady kształtowania rozwoju miast dostosowane do lokalnych uwarunkowań. Jednak działania te muszą być również rozumiane i popierane

9 Temat zrównoważonego rozwoju jest przedmiotem wielu opracowań. W opracowaniu oparto się na definicji W. Pęskiego [5, s.11], oraz tych zawartych w ustawie Prawo ochrony środowiska [13], oraz na raporcie z 1987 roku pt.: Our common future [1].

przez lokalne władze, które są odpowiedzialne za tworzenie dokumentów na poziomie gminy. Karta Lipska [8] określa tworzenie i zapewnianie przestrzeni publicznych wysokiej jakości jako kluczowy czynnik tworzenia zrównoważonego rozwoju miast.

Jednym z celów planowania przestrzennego jest określenie zasad i sposobów kształtowania przestrzeni dla jej użytkowników. Planowanie miast powinno opierać się na zasadzie strategicznej oceny wpływu na środowisko, zasadzie przestrzennej integracji lokalnych społeczności, oraz ochrony tożsamości kulturowego i przyrodniczego środowiska miejskiego. Jednym z elementów tego działania jest zabezpieczenie i ochrona przestrzeni publicznych w strukturze przestrzenno –funkcjonalnej miasta zarówno w kontekście określenia zasad ich projektowania jak i gospodarowania nimi. Dokumenty planistyczne powinny obligatoryjnie definiować przestrzenie publiczne miasta oraz system połączeń funkcjonalnych pomiędzy nimi. Dla tych terenów powinny zostać opracowane plany miejscowe – akty prawa miejscowego chroniące te przestrzenie przed niewłaściwym zagospodarowaniem i użytkowaniem.

Celem opracowania jest próba określenia roli przestrzeni publicznych w procesie planowania rozwoju przestrzennego miasta wraz ze wskazaniem wybranych narzędzi planistycznych służących ich realizacji.

2. MIASTO ZWARTE A MIASTO ZRÓWNOWAŻONE

W kontekście budowania modelu zrównoważonego miasta wymieniana jest koncepcja miasta zwartego, w której dzięki intensyfikacji zabudowy możliwe jest ograniczenie kosztów budowy i utrzymania infrastruktury technicznej. Koncentracja zabudowy czyli rozwój miasta „do wewnątrz” pomaga także ochronić otwarte tereny wokół miast, które pełnią ważne funkcje w kształtowaniu całego układu przyrodniczego. Dodatkowo, ta „intensywność” miasta zwartego dotyczy również interakcji społecznych, które od zawsze były atrybutem miasta i synonimem miejskości¹⁰. Należy jednak zwrócić uwagę, że niezależnie od pozytywnych wymiarów tej koncepcji, mogą również zaistnieć negatywne aspekty realizacji jej założeń, szczególnie przy ich złej interpretacji. Zagrożeniem może stać się nadmierna intensywność zabudowy, która spowoduje szereg niekorzystnych konsekwencji nadmiernego zagęszczenia zarówno w wymiarze przestrzennym, przyrodniczym a przede wszystkim społecznym [3,p.183]. Tak więc realizacja koncepcji miasta zwartego może być synonimem zrównoważonego rozwoju ale musi być realizowana w oparciu o jednoznaczne sprecyzowane cele i założenia polityki przestrzennej dla kształtowania przestrzeni miejskiej. Narzędzia i ramy gospodarowania przestrzenią miejską powinny uwzględniać regulacje w zakresie tworzenia i ochrony przestrzeni publicznych jako kluczowych elementów zwartej struktury miasta zapewniających prawidłową proporcję przestrzeni zabudowanych i przestrzeni otwartych oraz miejsca społecznych aktywności.

2. PRZESTRZEŃ PUBLICZNA JAKO CZYNNIK ROZWOJU MIASTA

Zrównoważony rozwój miast dotyczy m.in. poprawy jakości życia mieszkańców poprzez lepiej zagospodarowaną przestrzeń publiczną. Procesy jej kształtowania czy zarządzania najczęściej analizowane są na przykładach dużych miast czy światowych metropolii. Przyczyną tego jest ilość i złożoność zachodzących tam problemów pozwalająca na analizę w szerszym kontekście oraz większe zainteresowanie takimi przykładami często będącymi innowacyjnymi i inspirującymi rozwiązaniami projektowymi. Jednak przestrzeń publiczna obecna jest również poza obszarem centralnym miast, w małych miastach oraz na obszarach wiejskich gdzie mimo odmiennych uwarunkowań rozwoju ich funkcje gospodarcze, przestrzenne i społeczne są również bardzo istotne. Policentryczny rozwój

¹⁰ Wymienione zostały najistotniejsze pozytywne aspekty koncepcji miasta zwartego.

miast wykorzystuje potencjał tych miejsc podkreślając wagę nie tylko silnego głównego centrum ale całego miasta czy nawet regionu (np. obszary funkcjonalne)¹¹.

Działania w zakresie kształtowania i gospodarowania przestrzeniami publicznymi, które podejmowane są obecnie przez lokalne samorządy koncentrują się głównie na następujących aspektach:

- tworzeniu nowych i rewitalizacji istniejących przestrzeni publicznych,
- ograniczeniu ruchu samochodowego w centralnych dzielnicach miast na rzecz priorytetu ruchu pieszego i rowerowego,
- poprawie estetyki zarówno w zakresie zagospodarowania przestrzeni publicznych jak i tworzącej wnętrza urbanistyczne architektury,
- budowaniu sieci połączeń pomiędzy przestrzeniami publicznymi,
- zwiększaniu bezpieczeństwa i dostępności tych przestrzeni dla osób niepełnosprawnych, starszych oraz dzieci,
- budowanie atrakcyjnych i zróżnicowanych ofert programowych dotyczących działań m.in. edukacyjnych, kulturalnych, sportowych,
- zwiększaniu udziału zieleni i terenów zielonych,
- wprowadzeniu nowych efektywnych metod partycypacji społecznej zarówno w zakresie tworzenia nowych miejsc, reorganizacji istniejących oraz sposobów ich gospodarowania, których celem jest wzmacnianie czasem budowanie poczucia tożsamości, przynależności z daną przestrzenią oraz poczucia odpowiedzialności za nią.

Sukces tych działań zależy od wielu czynników, z których najważniejszymi są: spójność dokumentów kształtujących politykę przestrzenną miast, efektywne wykorzystanie istniejących i szukanie nowych narzędzi prawnych pozwalających na ich realizację oraz włączenie mieszkańców w proces planowania. Z uwagi na duże zróżnicowanie charakteru przestrzeni publicznych, uwarunkowane przede wszystkim ich lokalizacją w strukturze przestrzennej miasta, ważne jest by na poziomie regulacji w zakresie planowania przestrzennego były one wyodrębnione i chronione jako miejsca istotne we wszystkich aspektach rozwoju miasta i jego społeczności. Rolą planowania przestrzennego jest zapewnienie narzędzi prawnych dla ochrony istniejących oraz kształtowania nowych przestrzeni publicznych w strukturze przestrzennej współczesnego miasta. Warto wspomnieć o innych możliwościach prawnego regulowania tych kwestii, np. o przepisach prawnych, realizowanych w innych krajach (np. Wielka Brytania, Stany Zjednoczone), dotyczących kształtowania przestrzeni publicznych na terenach prywatnych. Regulacje te dotyczą głównie terenów zwartej zabudowy śródmiejskiej, a system ten z jednej strony zapewnia bonusy inwestycyjne za tworzenie takich przestrzeni, z drugiej jednak formułuje szczegółowe wymagania - wytyczne projektowe, zarówno w zakresie ich funkcjonalności jak i estetyki.

Narzędzia kształtowania przestrzeni publicznych

Głównym narzędziem kształtowania czyli formułowania przestrzenno – funkcjonalnych zasad zagospodarowania przestrzeni są regulacje prawne z zakresu planowania przestrzennego. Biorąc pod uwagę dokumenty planistyczne, opracowywane na szczeblu gminnym a przede wszystkim miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego jako akty prawa miejscowego, rola planowania przestrzennego w kształtowaniu przestrzeni publicznych polega dwóch najważniejszych kierunkach działań:

- ochronie istniejących i wyznaczaniu nowych obszarów przestrzeni publicznych (np. placów miejskich, terenów zieleni miejskiej) oraz określenie zasad ich zagospodarowania pod względem funkcji i formy urbanistycznej,

¹¹ Jednym z przykładów jest opracowanie w 2015 roku przez Oddział Warszawski SARP-u Studium koncepcyjne dotyczące centrów lokalnych w Warszawie będące wynikiem warsztatów eksperckich.

- planowaniu ciągów komunikacyjnych zarówno w kontekście tworzenia wysokiej jakości przestrzeni publicznej jak i budowania hierarchicznego systemu przestrzeni publicznych.

Innym dokumentem, mającym realny i znaczący udział w procesie kształtowania przestrzeni miejskiej jest decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Jednak z uwagi na to, że jest ona wydawana dla konkretnego zadania inwestycyjnego, nie formuluje ona zapisów dotyczących kształtowania przestrzeni publicznych.

Nowe możliwości kształtowania przestrzeni publicznych wnosi ustawa o rewitalizacji z 2015 roku, zgodnie z którą występowanie problemów społecznych jest głównym czynnikiem wpływającym na delimitację obszarów zdegradowanych. W realizowanych projektach rewitalizacyjnych przestrzenie publiczne pełnią rolę integrującą lokalną społeczność i poprawiającą wizerunek danej miejscowości. Dodatkowo rewitalizacja obszarów, które utraciły swą pierwotną funkcję (np. poprzemysłowe, pokolejowe itd.) jest procesem umożliwiającym tworzenie nowych przestrzeni publicznych w istniejącej strukturze miast. Te „odzyskane” dla miast przestrzenie dają możliwość tworzenia miejsc łączących aspekty społeczne, ekonomiczne i przestrzenne. Przykładami takich inwestycji może być Manufaktura w Łodzi czy Strefa Kultury w Katowicach.

Transformacje współczesnych przestrzeni publicznych są wpisane w strategiczne cele zrównoważonego rozwoju miast, którymi m.in. jest tworzenie multifunkcjonalnej struktury miejskiej wraz z różnorodną ofertą sieci publicznych miejsc spotkań oraz motywujących do podejmowania różnego rodzaju aktywności w ich przestrzeni. Miejsca te powinny stanowić ofertę dla ludzi o różnych stylach życia, powinny też być bezpieczne i zaprojektowane przy wykorzystaniu z ekologicznych technologii i materiałów budowlanych (np. w zakresie wykorzystania wód opadowych). W obliczu potrzeby powstrzymania procesu degradacji środowiska przy jednoczesnej konieczności poprawy jakości powietrza oraz warunków życia ludności miejskiej, kluczowym elementem jest kształtowanie różnorodnych form i obszarów – zieleni czyli m.in. parki czy skwery. Desygnacja obszarów tereny publicznej czy zieleni urządzonej w miejscowych planach powinna zapewnić ochronę tych terenów przed ekspansją inwestycyjną.

Przestrzeniami publicznymi są również przestrzenie ciągów komunikacyjnych, które nie tylko tworzą sieć połączeń w miejskiej przestrzeni, ale istotnie wpływają na jej percepcję oraz jakość. Poza potrzebą ograniczenia ruchu samochodowego na śródmiejskich ulicach i przekształcenia ich w ciągi piesze lub ciągi ruchu uspokojonego, ważnym działaniem jest ich zazielenianie. W miejscowych planach są wyznaczane różnego rodzaju ulice zielone, natomiast akcje zazieleniania ulic są często realizowane przez jednostki lokalnych władz w połączeniu ze społecznymi akcjami a część tych działań jest związanych z projektami rewitalizacyjnymi realizowanymi w dzielnicach śródmiejskich. Działania takie zostały podjęte w Łodzi, gdzie w ramach projektów rewitalizacyjnych wiele ulic zostały przekształcone w tzw. woonerfy, czyli ulice do mieszkania. Przestrzenie te zwane podwórcami miejskimi są ciągami pieszo – jezdnyimi z obowiązującym na nich priorytetem dla pieszych i rowerzystów, uspokojonym ruchem samochodowym (przy jednoczesnym zachowaniu miejsc parkingowych), oraz atrakcyjną przestrzenią z zielenią i miejscami do siedzenia. Ważne jest to, że pierwsze łódzkie woonerfy były realizowane w ramach budżetu obywatelskiego, co dowodzi nie tylko społecznej aprobaty dla tego typu rozwiązań, ale przede wszystkim zapotrzebowaniu na takie zmiany. Innym przykładem społecznej akcji jest podobny projekt pod nazwą Nowa Krupnicza podjęty w Krakowie polegający na przeobrażeniu tej ulicy w woonef¹². W ramach podjętych działań realizowanych przy współpracy z miejskich jednostek¹³ zainstalowany został mikro park mający być namiastką planowanych zmian. Podjęte działania miały charakter tymczasowej akcji

¹² Idea ta jest realizowana również w innych miastach (np. w Łodzi), jednak autorka celowo używa jedynie krakowskich przykładów dla opisywanych treści.

¹³ Zarząd Zieleni Miejskiej oraz Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu

konsultacji społecznej mającej na celu przekonanie mieszkańców do proponowanych zmian.

Analiza przypadku - Rynek Krowoderski

Proces planowania sieci przestrzeni publicznych polega głównie na działaniach związanych z poprawą funkcjonalności i jakości zagospodarowania istniejących placów miejskich czy ciągów komunikacyjnych. Jednak równie ważnym elementem tego procesu jest szukanie potencjału istniejących, ale słabo zagospodarowanych przestrzeni, które mogłyby stać się centrum katalizującym funkcje gospodarcze i społeczne danej dzielnicy czy rejonu miasta. Przykładem przestrzeni jest plac przy skrzyżowaniu ul. Królewskiej będącej ciągiem komunikacyjnym o charakterze miejskim i samą w sobie ważną przestrzenią publiczną, oraz Al. Kijowską w Krakowie.

Według relacji prof. W. Cęckiewicza *„pierwsze zarysy (Rynku Krowoderskiego – przyp. autora) pojawiły się już w drugiej poł. lat 50. w planach urbanistycznych opracowanych dla rejonu obecnej ulicy Królewskiej (dawnej 18-go Stycznia), przez inż. arch. St. Hagera a zostały sprecyzowane jako koncepcja urbanistyczno- architektoniczna na przełomie lat 50. i 60. Z racji projektowania nowego gmachu Biprostalu (autorzy arch. arch. Turczyński i Wrześniak), opracowane wówczas przeze mnie, jako Głównego Architekta Miasta - wytyczne dla przestrzeni placu o reprezentacyjnym charakterze przewidywały jedyny w tej części miasta wieżowiec o wys. 18 – 20 kondygnacji i długi stanowiący jednolitą pierzeję placu, o 8 kondygnacjach budynek mieszkaniowy z silnie rozbudowanym partem handlowo- usługowym i z ewentualnymi podcieniami”*[8]. Profesor Cęckiewicz wskazuje również, iż przyszłościowe zagospodarowanie placu powinno chociaż częściowo zakładać uzupełnienie całości wysoką zielenią co byłoby nawiązaniem do pierwotnie planowanej obustronnie zieleni wzdłuż ulicy Królewskiej co nadawało jej charakteru „krakowskich Pól Elizejskich”[9].

Kilka lat temu powrócił temat zagospodarowania tego obszaru i utworzenia tam lokalnego centrum dzielnicy. Władze Dzielnicy V Krowodrza podjęły próbę odzyskania praw do dysponowania tym terenem jednak użytkownik wieczysty terenu nie chciał odstąpić od obowiązującej umowy obejmującej prawo gospodarowania przestrzenią placu. Potrzeba uregulowania funkcji placu miejskiego i jego ochrony przed zabudową zrodziła się w obliczu planów inwestycyjnych użytkownika tego terenu, który planował wybudować na placu centrum handlowo – usługowe. Co prawda inwestor zakładał iż przestrzeń wokół planowanego budynku¹⁴ będzie przeznaczona na deptak[10] – miejsce spotkań okolicznych mieszkańców jednak władze dzielnicy oraz mieszkańcy dostrzegali zagrożenie w postaci typowo komercyjnej przestrzeni. Próby rozwiązania tej spornej sprawy trwały przez kilka lat pomiędzy władzami Dzielnicy V Krowodrza a podmiotem posiadającym w obliczu obowiązujących przepisów – prawo do dysponowania nieruchomością.

Obszar Rynku Krowoderskiego został wymieniony w 2014 roku w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego¹⁵ jako tzw. potencjalny rynek Łobzowa, czyli miejski plac, który przyczyni się do społeczno – gospodarczego ożywienia i rozwoju całej dzielnicy. Ze względu na aspekty przestrzenne – plac, który głównie pełni funkcję parkingu, stanowi zdefiniowane wnętrze urbanistyczne, które z racji swej centralnej i dobrze skomunikowanej lokalizacji w skali tego rejonu miasta może stać się ważnym elementem sieci przestrzeni publicznych Krakowa¹⁶[11].

14 Według informacji planowany budynek handlowo – usługowy o powierzchni ok 3,5 tys. m² miał zająć około jedną trzecią powierzchni istniejącego parkingu.

15 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa – dokument ujednolicony (Uchwała Nr XII/87/03 z dnia 16 kwietnia 2003 r. zmieniona uchwałą Nr XCIII/1256/10 z dnia 3 marca 2010 r. zmieniona uchwałą Nr CXII/1700/14 z dnia 9 lipca 2014 r.) Źródło: <http://www.bip.krakow.pl>

16 Wcześniej obszar ten był głównie traktowany jako przestrzeń komunikacyjna – częściowo przeznaczona na parking (wówczas o charakterze bardziej okazjonalnym) KU -obszar Urzędzeń komunikacyjnych (Plan Ogólny z 1993,1994 roku) lub jako obszar KP – obszar parkingów wydzielonych (Plan ogólny z 1988 roku).

W 2014 roku przystąpiono do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pn.: Rynek Krowoderski, który został uchwalony w 2016 roku¹⁷[10]. Głównym zadaniem planu jest ochrona tej przestrzeni przed nadmierną zabudową oraz określenie zasad jej zagospodarowania, jako miejskiego placu. Teren placu oznaczony został symbolem KP.1 o przeznaczeniu podstawowym pod plac zlokalizowany poza częścią drogową tzw. Rynku Krowoderskiego. W zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu ustalenia planu dopuszczają lokalizację małej architektury, parkingu podziemnego oraz pawilonu kawiarniano – wystawowego. Dodatkowo plan zakłada utrzymanie i uzupełnienie istniejącej zieleni.

Wnioskiem, jaki zapewne potwierdza wiele podobnych przypadków z polskich miast, jest to, że jedyną (choć też nie zawsze jednak do końca skuteczną) możliwością ochrony przestrzeni publicznych przed zabudową czy niewłaściwym zagospodarowaniem są jedynie plany miejscowe. Ani zapisy studium uwarunkowań i kierunków ani opinia autorzytetów nie są brane pod uwagę w sytuacji występowania chęci szybkiego zysku opartego na krótkowzrocznej działalności inwestorów i arogancji wobec wartości otaczającej przestrzeni.

PODSUMOWANIE

Przestrzeń publiczna w postaci reprezentacyjnych placów miejskich, parków czy głównych ulic handlowych jest zjawiskiem powszechnym w miastach niezależnie od ich wielkości. Najbardziej czytelnym układem tych przestrzeni charakteryzują się miasta o wyraźnie ukształtowanym, często historycznym, układzie urbanistycznym, w których ich powszechnie rozpoznawalne przestrzenie publiczne kształtują ich tożsamość. Miejsca te, jako całe układy urbanistyczne są najczęściej objęte ochroną konserwatorską oraz innym formom ochrony jak Światowa Lista UNESCO lub park kulturowy, których regulacje dostarczają więcej narzędzi dla gospodarowania przestrzenią miejską. Przestrzeń publiczna tego rodzaju, zlokalizowana najczęściej w najstarszej części miast, będąc częścią turystycznej oferty miast, jest obszarem dużej aktywności społecznej. Szeroki wachlarz funkcjonalny wpływa na generowanie ludzkich aktywności – zarówno ze strony turystów jak i mieszkańców miasta. Problemem przestrzennym tych miejsc nadmierna komercjalizacja tych obszarów oraz gentryfikacja związana ze zbyt wysokimi cenami nieruchomości oraz dominacją funkcji usługowo-handlowych stanowiącym uciążliwość dla mieszkańców tych rejonów. Miejsca te wymagają wprowadzenia narzędzi prawnych zapobiegających negatywnym skutkom tych procesów oraz pomagającym utrzymaniu ich charakteru jako żywej części miasta a nie tylko historycznego skansenu będącego turystyczną atrakcją. Narzędzia te powinny chronić istniejące przestrzenie publiczne przed ewentualną zabudową oraz przed nadmiernym „zawłaszczaniem” tych przestrzeni przez podmioty prywatne np. w postaci ogródków kawiarnianych znacznie ograniczających prawa do korzystania z tych przestrzeni. Innego typu ochrony wymagają przestrzenie prywatne zlokalizowane poza w dzielnicach mieszkaniowych zlokalizowanych poza centralnymi rejonami miast. Tam często tych przestrzeni brakuje, co skutkuje brakiem silnej identyfikacji przestrzennej, co z kolei tworzy niedobór powiązań funkcjonalno – komunikacyjnych w zakresie sieci funkcjonalnej. Dokumenty planistyczne powinny wskazywać i chronić optymalne lokalizacje dla tworzenia przestrzeni publicznych na tych obszarach a lokalne władze powinny dysponować narzędziami stymulującymi ich rozwój i właściwe zagospodarowanie przez podmioty prywatne.

Rola planowania przestrzennego w kształtowaniu przestrzeni publicznych polega na określeniu kierunków polityki przestrzennej, której jednym z celów jest dążenie do popra-

17 Uchwała Nr CXVII/1856/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 8 października 2014 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru "Rynek Krowoderski". Uchwała NR XLVIII/864/16 Rady Miasta Krakowa z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru "Rynek Krowoderski", obowiązujące od dnia 21 lipca 2016 r.

wy jakości ich zagospodarowania, tworzenia zhierarchizowanej sieci zależności funkcjonalno –komunikacyjnych pomiędzy przestrzeniami publicznymi. Dodatkowo niezwykle istotnym jest odpowiednia desygnacja funkcjonalna danego terenu w dokumentach planistycznych tj. studium czy plany miejscowe, które pozwolą na kształtowanie placów miejskich, ulic handlowych czy terenów zielonych. Wszystkie te działania muszą być poparte dostarczeniem odpowiednich narzędzi prawnych, które umożliwiają realizację tych założeń w praktyce. Podstawowym narzędziem w systemie planowania przestrzennego są dokumenty formułowane na szczeblu gminnym czyli wspomniane wcześniej miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Jednak należy podkreślić, że mimo iż ranga prawna studium jest zminimalizowana to jednak bez właściwej nakreślonej polityki przestrzennej w tym właśnie dokumencie – miejscowe plany mają charakter jedynie działań punktowych bez wizji zakrojonej w skali całego miasta. Niestety warsztat planistyczny posługuje się najczęściej rysunkiem dwuwymiarowym nie zawsze lub w małym stopniu włączającym problematykę kompozycji urbanistycznej czy estetyki planowanej przestrzeni. Główną rolą tych dokumentów w zakresie kształtowania przestrzeni publicznych jest więc ich ochrona i podstawowe zasady ich zagospodarowania

BIBLIOGRAPHY

- [1] Brundtland G.H., Our common future, WCED, Oxford, Oxford University Press, 1987.
- [2] Cullingworth B., Caves R.W., Planning in the USA, 4th edition, New York, Routledge, 2014.
- [3] Jałowiecki B., Szczepański, Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2002.
- [4] Mierzejewska L., Miasto zwarte, rozproszone i zrównoważone, tom19, Opole, Studia Miejskie, 2015.
- [5] Pęski, W., Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast. Wyd. 1. Warszawa: Arkady, 1999.
- [6] Słodczyk J., Przestrzeń miasta i jej przeobrażenia, Opole, Uniwersytet Opolski, 2003.
- [7] Sumień T., 1992, Forma miasta – kontekst i anatomia, Warszawa, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, 1992.
- [8] KARTA LIPSKA na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich, 24-25 maja, Lipsk, 2007, http://www.sarp.org.pl/pliki/karta_lipska.pdf (30.06.2016).
- [9] <http://ceckiewicz.blog.onet.pl/2010/06/04/rynek-krowoderski/> [20.07.2016]
- [10] www.dialogspoleczny.krakow.pl/Strona_g%C5%82%C3%B3wna/Aktualno%C5%9Bci/2010/2735-Wizja_Rynku_Krowoderskiego.html [23.06.2016].
- [11] <http://www.bip.krakow.pl>, [26.06.2016].
- [12] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717.
- [13] Ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2013 poz. 1232)

AUTHOR'S NOTE

Architect, an adjunct in the Department of the Spatial Economy of Cracow University of Economics. Research interests in the field of spatial planning and the development processes of the urban spaces.

E-mail: jopek@uek.krakow.pl.

O AUTORZE

Architekt, adiunkt w Katedrze Gospodarki Regionalnej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Zajmuje się aspektami związanymi z planowaniem przestrzennym i rozwojem współczesnych przestrzeni zurbanizowanych.