

„Ochrona i kształtowanie przestrzeni publicznych”

podsumowanie KONFERENCJI

wrzesień 2019

Ministerstwo **Kultury** i Dziedzictwa Narodowego

Cel konferencji

Cztery lata obowiązywania tzw. „ustawy krajobrazowej” dają podstawę do sformułowania pierwszych wniosków dotyczących jej wdrażania. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego podejmuje debatę nad problemami w tej dziedzinie, zgodnie z właściwością MKiDN w obszarze kształtowania estetyki przestrzeni publicznej.

Przedmiotem konferencji była wymiana doświadczeń i refleksji, skoncentrowana na funkcjonowaniu obecnych narzędzi prawnych. Konferencję adresowano do szerokiego grona uczestników procesu kształtowania przestrzeni: przedstawicieli administracji rządowej (inicjatywy ustawodawczej), samorządów, projektantów, organizacji społecznych i ludzi nauki.

Dyskusja panelowa podczas konferencji dotyczyła niedostatków systemu i propozycji jego poprawy, potrzeb poszerzania wiedzy i angażowania zarówno społeczeństwa, jak i gospodarzy miejsc. Przewidziano również prezentację wysoko ocenianych realizacji przestrzeni publicznych oraz przykładów działań, które mogą być inspiracją dla zainteresowanych do kształtowania estetycznej, wysokiej jakości przestrzeni.

Aby umożliwić wypowiedzenie się maksymalnie wielu uczestnikom, podczas konferencji przeprowadzono ankietę mającą na celu zebranie opinii dotyczących funkcjonowania regulacji oraz poznanie potrzeb interesariuszy w zakresie ochrony i kształtowania przestrzeni publicznych. Wyniki ankiety przedstawiamy w niniejszym opracowaniu.

List Ministra **Kultury** i Dziedzictwa Narodowego na otwarcie konferencji

Szanowni Państwo,

walory kulturowe, piękno i funkcjonalność przestrzeni są tym, co warto chronić, wspierać i pielęgnować. W obliczu współczesnych wyzwań – komercjalizacji i postępującego chaosu przestrzennego, ważne jest zapewnienie trwałości i wysokiej jakości krajobrazu kulturowego, w tym dziedzictwa architektonicznego, w sposób umożliwiający kreowanie funkcji przestrzeni wspólnych sprzyjających budowaniu więzi społecznych.

Cele te zawarte są także w przyjętej w ubiegłym roku przez ministrów kultury państw sygnatariuszy Europejskiej Konwencji Kulturalnej deklaracji z Davos. Ich realizacji służą działania powołanego przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w listopadzie 2017 r. Narodowego Instytutu Architektury i Urbanistyki, misją którego jest m.in. kształtowanie społecznej świadomości architektoniczno-urbanistycznej.

Razem z Instytutem i Towarzystwem Urbanistów Polskich pragniemy dziś podjąć dyskusję nad miejscem przestrzeni publicznych w świadomości mieszkańców i władz lokalnych. Mijają 4 lata obowiązywania tzw. ustawy krajobrazowej. Jest to właściwy moment, by dokonać przeglądu stanu wdrożenia instrumentów kształtowania estetyki przestrzeni w politykach lokalnych.

Mam nadzieję, że dzisiejsza konferencja będzie dla Państwa wartościowym i wzbogacającym doświadczeniem. Wiedza i umiejętność odkodowywania otaczającej rzeczywistości, chęć wspólnego działania, poczucie sprawczości i identyfikacja z miejscem mogą być bowiem katalizatorem pozytywnych zmian w myśleniu o przestrzeniach wspólnych.

Dziękuję Państwu za liczne przybycie, życzę Państwu owocnych obrad oraz inspirującej dyskusji.

Z wyrazami szacunku

Wiceprezes Rady Ministrów

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Piotr Gliński

List Generalnego Konserwatora Zabytków na otwarcie konferencji

Szanowni Państwo,

bardzo dziękuję za zaproszenie na dzisiejszą konferencję – ochrona i kształtowanie przestrzeni publicznych to temat budzący zainteresowanie nie tylko pod kątem naukowym, ale i społecznym. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego w ramach swoich zadań bierze aktywny udział w kształtowaniu estetyki przestrzeni publicznej. Cieszę się, że Organizatorzy postanowili poddać dyskusji ten ważny na nas wszystkich temat, jakim jest **Ochrona i kształtowanie przestrzeni publicznych**. Choć nie mogę uczestniczyć w dzisiejszym spotkaniu, pragnę podzielić się z Państwem kilkoma refleksjami.

Reklamy i informacje handlowe stanowią praktyczną część naszej gospodarki. Całkowite ich wyeliminowanie jest niemożliwe, ale nie jest także konieczne. Wszystko zależy od formy i sposobu ich umieszczenia w przestrzeni publicznej, na co można mieć realny wpływ poprzez utworzenie np. parku kulturowego. Ta jedna z kilku form prawnej ochrony zabytków, to kompetencja gospodarza miejsca, czyli gminy. Jej celem jest ochrona krajobrazu kulturowego oraz zachowanie wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Zasady tworzenia parków kulturowych stanowią niejako narzędzia do zapanowania nad reklamowym chaosem. Dają możliwość gminie ustanowienia zasad umieszczania reklam i wyznaczenie w tym kierunku ogólnych standardów, które mogą określać kształt i kolor nośników reklamowych. W kompetencji gminy leży także wyłączenie konkretnych obszarów, gdzie wprowadzenie obcego elementu w historycznej przestrzeni miejskiej może doprowadzić do całkowitej dysharmonii i zniekształcenia głównej osi widokowej oraz ekspozycji wielu budynków. Przeskalowana, agresywna zabudowa czy montaż wielkoformatowej reklamy, wpływają także na odbiór sąsiadujących z nimi zabytków. To niestety częste błędy, zauważalne zarówno w dużych miastach, jak i mniejszych miejscowościach. Normatywna próba uporządkowania przestrzeni publicznej została podjęta poprzez uchwalenie ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, zwanej „ustawą krajobrazową”. Ten akt prawny miał za zadanie uregulować chaos reklamowy, który możemy zaobserwować prawie w każdym zakątku naszego kraju. Dzisiaj wiemy, że potrzebne są kolejne prace legislacyjne, by móc skutecznie chronić przestrzeń publiczną. Miasta dobrze zarządzane, to przede wszystkim miasta zaplanowane. Studium uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowe plany to podstawa dla każdej gminy. Wychodząc naprzeciw potrzebom stworzenia odpowiednich planów, w grudniu 2016 r. z inicjatywy Generalnego Konserwatora Zabytków, miała miejsce inauguracja kampanii społecznej „Krajobraz mojego miasta”. Powstał film instruktażowy o tym samym tytule. Głównym założeniem przedsięwzięcia było zwrócenie uwagi władz samorządowych, instytucji oraz całego społeczeństwa na problem chaosu reklamowego oraz właściwego planowania przestrzeni publicznej. Pełną bazę wiedzy, przykładów i dobrych praktyk, zachęcających do zmian prezentuje strona internetowa www.krajobrazmojegomiasta.pl. Tutaj przedstawiamy krok po kroku jak samorządy mogą radzić sobie z zarządzaniem przestrzenią publiczną: tj. jak ładnie projektować przestrzeń dla reklam zewnętrznych, planować zieleń czy zaprowadzać ład wokół miejsc zabytkowych.

Nie należy zapominać, że w procesie kształtowania wspólnej przestrzeni, niezwykle ważne są konsultacje i rozmowy z mieszkańcami. Wypracowywanie wspólnych rozwiązań dotyczących np. ustalenia kolorystyki czy projektów małej architektury, zwiększa świadomość społeczną i zaangażowanie obywateli w działania na rzecz dobra wspólnego.

Mam nadzieję, że takie właśnie będzie dzisiejsze spotkanie – oparte na dialogu i wzajemnym zrozumieniu. Wszak ochrona i kształtowanie przestrzeni publicznych jest naszym wspólnym celem.

Z życzeniami owocnych obrad

Magdalena Gawin

Generalny Konserwator Zabytków

Program konferencji

SESJA OTWIERAJĄCA

Otwarcie konferencji – **Mateusz Adamkowski**, Dyrektor Departamentu Mecenatu Państwa, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Wystąpienie otwierające – **Paweł Lewandowski**, Podsekretarz stanu, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Wystąpienie otwierające - „Przestrzeń wspólna jest wartością” – **Bolesław Stelmach**, Dyrektor Narodowego Instytutu Architektury i Urbanistyki

„Wartość przestrzeni – w stronę Baukultur” – **Tomasz Sławiński** – Zastępca dyr. NIAIU, Przewodniczący Głównej Komisji Architektoniczno-Urbanistycznej

Prezentacja laureatów trzynastej edycji konkursu Towarzystwa Urbanistów Polskich na najlepiej zagospodarowaną przestrzeń publiczną w Polsce
– **Tomasz Majda**, Prezes Towarzystwa Urbanistów Polskich

Prezentacja wyników badania na temat kształtowania krajobrazu i estetyki przestrzeni publicznych w gminach
– **Ewa Rombalska**, Pełnomocnik ds. Koordynacji Projektów, Narodowy Instytut Architektury i Urbanistyki

SESJA I - Moderator – **Jakub Szlachetko** – Prezes Zarządu Instytutu Metropolitalnego w Gdańsku

Kształtowanie przestrzeni publicznych w projektowanych zmianach w przepisach planowania przestrzennego. Praktyczne doświadczenia w opracowywaniu uchwały krajobrazowej. Przestrzeń publiczna – postrzeganie i potrzeby mieszkańców

Łukasz Marciniak – Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, **Bartosz Poniatowski** – urbanista, przedsiębiorca w Projekt: Miasto, **Tomasz Filar** – Zastępca Burmistrza Miasta Zakopane, **Marcin Skwierawski** - Wiceprezydent Miasta Sopotu, **Marta Jaskulska** – Wiceprezes Zarządu Związku Stowarzyszeń Kongres Ruchów Miejskich

SESJA II - Prowadzenie – **Małgorzata Peters**, Departament Mecenatu Państwa, MKiDN

Projekty organizacji społecznych obejmujące edukację i partycypację: realizacja i trwałość projektów

- **Wiktor Zając** – Prezes Stowarzyszenia ZATRASIE
- **Andrzej Chybowski** – Prezes Stowarzyszenia Mieszkańców i Przyjaciół Kolonii Wawelberga

Ochrona krajobrazu w gminie: uchwała krajobrazowa

- **Roman Krupa** – Wójt Gminy Kościelisko

**Podsumowanie
dyskusji
panelowej**

Dyskusja panelowa - tematy

Kształtowanie przestrzeni publicznych w projektowanych zmianach w przepisach planowania przestrzennego.

Praktyczne doświadczenia w opracowywaniu uchwały krajobrazowej.

Przestrzeń publiczna – postrzeganie i potrzeby mieszkańców.



Fot. DMP

Uczestnicy panelu

Moderator - Jakub Szlachetko

Prezes Zarządu Instytutu
Metropolitalnego w Gdańsku,
prawnik, specjalizacja
– gospodarka przestrzenna

Tomasz Filar

Zastępca Burmistrza
Miasta Zakopane
(miasto posiadające park kulturowy,
przygotowujące uchwałę
krajobrazową)

Marcin Skwierawski

Wiceprezydent Miasta Sopotu,
nadzorujący m.in. pion
gospodarki przestrzennej
(miasto wdrażające uchwałę krajobrazową)

Bartosz Poniatowski

projektant-urbanista,
doradca z zakresu
przestrzeni miejskiej i rewitalizacji,
twórca uchwał krajobrazowych

Marta Jaskulska

Wiceprezes Zarządu Związku
Stowarzyszeń Kongres Ruchów Miejskich,
upowszechnianie i wspieranie partycypacji
społecznej i inicjatyw lokalnych

Łukasz Marciniak

Departament Polityki Przestrzennej,
Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (resort
przygotowujący reformę systemu planowania
przestrzennego)

Konkluzje z dyskusji panelowej

Wnioski z 4 lat obowiązywania ustawy krajobrazowej

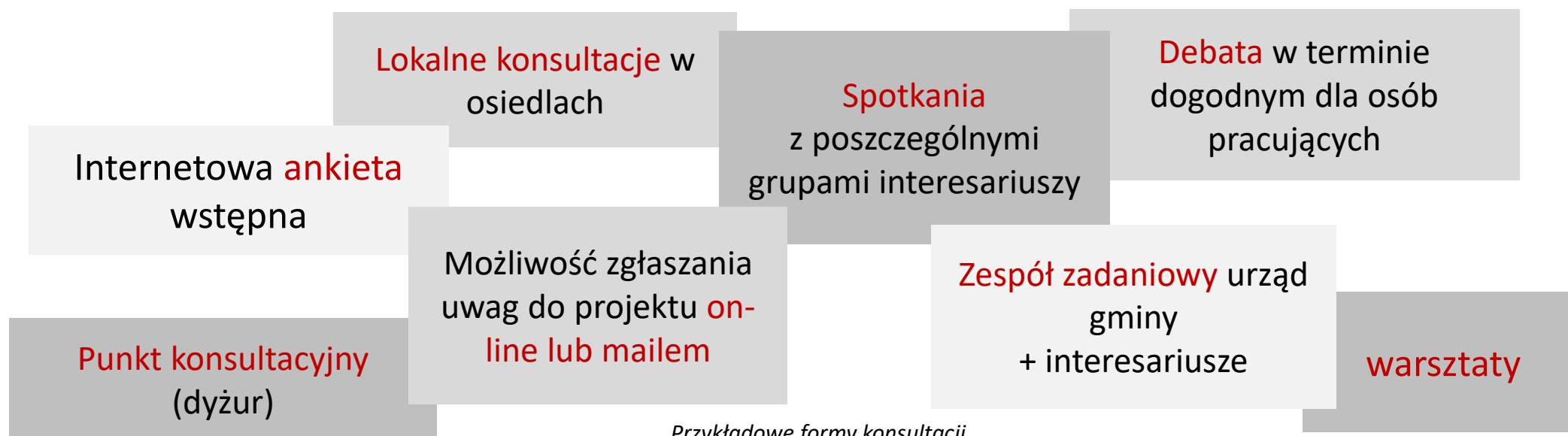


- Rozbieżne orzecznictwo – inaczej w każdym województwie
- Przykład Zakopanego – rozwiązanie kompromisowe dot. „legalnych” reklam – przy tworzeniu parku kulturowego zaakceptowano zasady dot. reklam z mpzp (miasto planuje przyjęcie uchwały krajobrazowej do końca br.)
- Należy egzekwować obowiązujące przepisy, np. dot. zasad zajęcia pasa drogowego z ustawy o drogach publicznych
- Przykłady wdrażania, potencjalne dobre praktyki – Sopot, Gdańsk, Nysa
- Dobrowolność uchwały o opłacie, niezależnie od opłaty można egzekwować kary
- problem z regulacjami dostosowawczymi
- „legalnie” zlokalizowana reklama - legalność formalna/pozorna, bo badania wpływu na przestrzeń nie było

Konkluzje z dyskusji panelowej

Udział społeczeństwa, wypracowywanie rozwiązań

- udział społeczności jest kluczowy, bo uchwała ma służyć poprawie estetyki otoczenia, z którym na co dzień obcujemy
- pierwsza ankieta, przed opracowaniem projektu dokumentu, dostarcza obiektywnych wniosków dot. elementów degradujących przestrzeń,
- nie tylko przedsiębiorcy zabiegają o umieszczanie reklam, ale także właściciele nieruchomości, na których nośniki są odpłatnie umieszczane
- działania miękkie, propagatorskie i dążenie do consensusu w celu usunięcia konkretnych degradujących elementów
- dialog, nie skansen – „wszystko jest krajobrazem kulturowym”,
- system powinien być prosty, rozwiązanie tylko z mpzp kuszące dla NGO



Przykładowe formy konsultacji

Konkluzje z dyskusji panelowej

Spostrzeżenia dotyczące ew. przyszłych zmian w przepisach



- Uchwała krajobrazowa powinna pozostać w porządku prawnym
- Do rozstrzygnięcia pozostaje kwestia ew. odszkodowań za „legalne” reklamy
- Kwestia ochrony krajobrazu w kontekście reformy systemu planowania pozostaje otwarta, resort rozwoju ponownie pracuje nad założeniami reformy
- Potrzebne są kary i skuteczna egzekucja oraz wzmocnienie przepisów wykonawczych
- Do rozważenia - wydłużenie dopuszczalnego okresu dostosowawczego

**Podsumowanie
wyników
ankiety konferencyjnej**

Które ze sposobów kształtowania krajobrazu i widoków wymagają regulacji prawnych?

TŁP O W I R D O K U
P A N O R A M A
DOMINANTA
PRZEDPOLE
ŚWIŁOŚĆ
PUNKT WIDOKOWY
CIĄG WIDOKOWY

Wyniki ankiety ukazują następującą hierarchię ważności zaproponowanych zagadnień:

1. Ochrona widoku przed zasłanianiem zabudową
2. Wytyczne służące wkomponowaniu obiektów w krajobraz
3. Analiza widokowa wskazująca obszary/strefy różnych reżimów regulacyjnych
4. Ochrona przed wprowadzaniem (dysharmonizujących) dominant
5. Ochrona widoku przed zasłanianiem innymi elementami, np. roślinnością

Pojęcie „przestrzeni publicznej”

W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: „obszar przestrzeni publicznej” to obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Definicja ta, mimo że dotyczy „obszaru” nie odnosi się jednak do terenów o określonej formie własności, nie przybliży także zasad ich delimitacji.

Uczestnikom konferencji przedstawiono do oceny w ankiecie warianty rozszerzenia rozumienia pojęcia „przestrzeni publicznej”. Ankietowani nie opowiedzieli się za zaliczeniem do niej wyłącznie publicznie dostępnych ulic, pasażów lub placów, lecz wskazali w przeważającej większości na jej rozumienie jako:

publicznie dostępną ulicę, pasaż, plac,
ciek lub zbiornik wodny wraz z
przestrzenią z nich widoczną w
określonej odległości

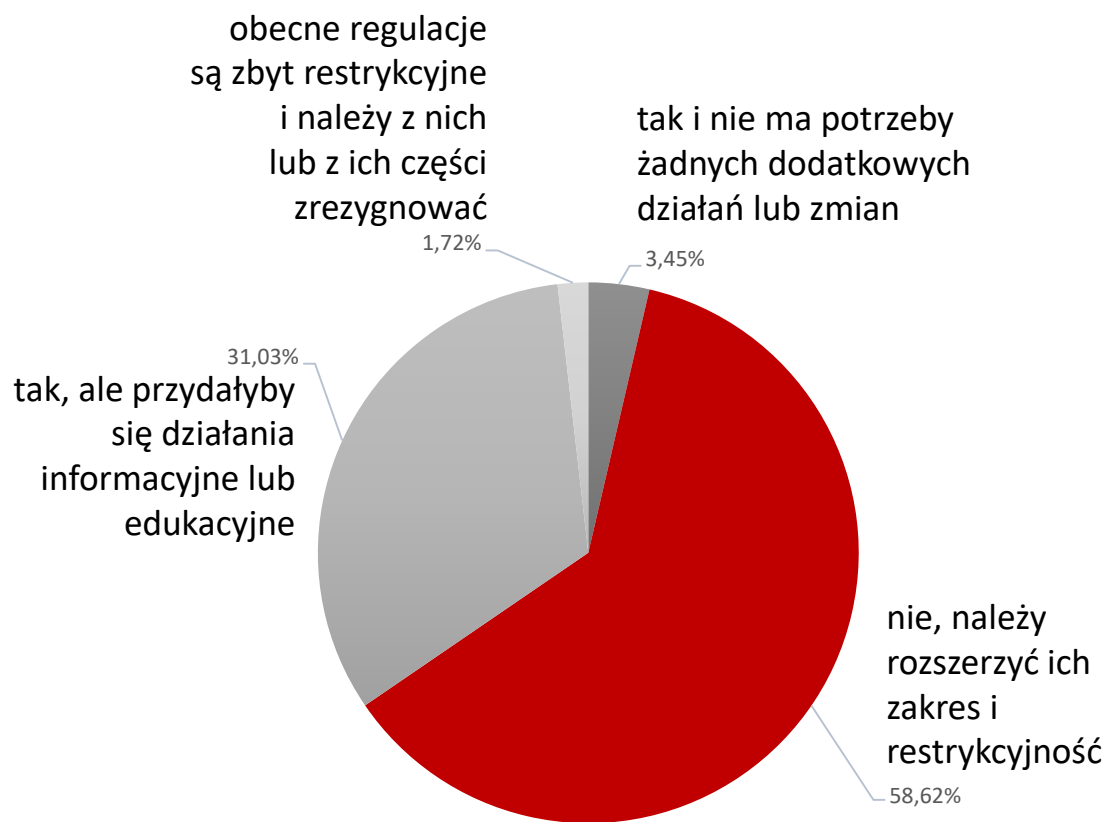
lub

publicznie dostępną ulicę, pasaż lub
plac wraz z przestrzenią z nich widoczną
(dziećmińce, podwórza, tzw. tereny
otwarte)

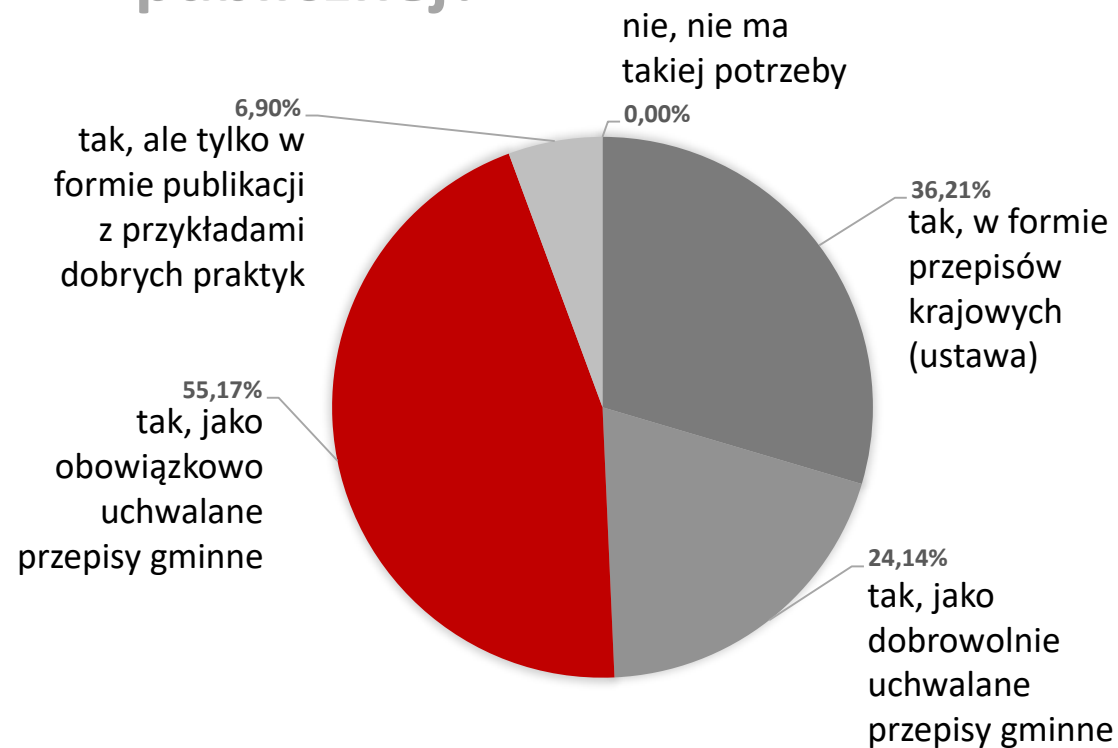
ewentualnie

każdy publicznie dostępny teren (ulica, plac,
teren zieleni publicznej, ciek lub zbiornik
wodny)

Czy obecne przepisy dotyczące ochrony i kształtowania krajobrazu można uznać za wystarczające?



Czy jest potrzeba wprowadzenia standardów dotyczących kształtowania i ochrony krajobrazu oraz estetyki przestrzeni publicznej?



Co sprawia, że przestrzeń publiczna jest atrakcyjna?

Z odpowiedzi ankietowanych uczestników konferencji na powyższe pytanie wyłania się następująca hierarchia zaproponowanych wartości:

1. Funkcja sprzyjająca **budowaniu więzi społecznych**
2. **Wyposażenie** / mała architektura / oświetlenie
3. **Zieleń / woda**
4. **Dostępność** dla wielu grup użytkowników
5. Poczucie **bezpieczeństwa**
6. **Atrakcyjny widok** roztaczający się z tej przestrzeni
7. Architektura **historyczna**
8. **Kulturotwórcza** rola
9. Budowanie **marki miejsca**
10. **Współczesna** architektura

Jako istotne ankietowani wskazali ponadto: „**żywołność**” w ciągu doby, możliwość **swobodnej aranżacji** przez użytkowników, **liczbę ludzi** zatrzymujących się w (danej) przestrzeni, **poczucie odpowiedzialności** za przestrzeń, estetykę i właściwe **utrzymanie**. W porównaniu z pozostałymi zaproponowanymi kryteriami, stosunkowo nisko oceniono wpływ współczesnej architektury na atrakcyjność przestrzeni.

Jakie zagadnienia powinny być regulowane prawnie w kontekście ochrony estetyki przestrzeni publicznej?

I tutaj odpowiedzi ankietowanych wskazują następującą hierarchię zaproponowanych elementów:

1. Zasady sytuowania **reklam**
 2. Wytyczne dla **zabudowy** (gabaryty, usytuowanie)
 3. Wymagania dotyczące **ogrodzeń**
 4. Zasady umieszczania **instalacji** na elewacji budynku (klimatyzatory, anteny, panele fotowoltaiczne itp.)
 5. Zasady lokalizacji **ekranów akustycznych**
 6. Udział **powierzchni biologicznie czynnej**
 7. **Pozostawianie pojazdów** w przestrzeni publicznej i wytyczne do **organizacji ruchu**
 8. Zasady lokalizowania **ogródków gastronomicznych**, namiotów i parasoli
 9. Wytyczne do urządzenia **posadzki**
 10. Zasady sytuowania obiektów **małej architektury**
 11. Zasady **oświetlania i podświetlania** budynków i przestrzeni publicznej
 12. Wymagania dotyczące kształtowania **zieleni**
 13. Zasady dotyczące **tymczasowych obiektów**
 14. Zasady instalowania **rolet, markiz i żaluzji**
 15. Zasady urządzania **gablot i okien wystawowych**
 16. Zasady zagospodarowania **balkonów i tarasów** widocznych z przestrzeni publicznej
 17. Przekształcenie **rzeźby terenu**
 18. Zasady wprowadzania tzw. **street art'u** itp. (murale, rzeźby, instalacje, happeningi, pokazy)
- Jako istotne ankietowani wskazali ponadto: wydawanie **pozwoleń na budowę w pasie drogowym** (dla tymczasowych obiektów handlowych) i respektowanie / kontynuację **istniejących układów urbanistycznych**

Bariery opracowania uchwał krajobrazowych

Ankietowani wskazali (opinie własne) następujące główne bariery opracowania uchwał krajobrazowych:

- brak **ogólnokrajowych zakazów** (standardów)
- **niska świadomość** wartości krajobrazu wśród społeczności i urzędników
- brak poszanowania przestrzeni publicznych - „**wspólne czyli niczyje**”
- brak katalogu **dobrych praktyk**, **wsparcia** lub **instrukcji** dla gmin jak opracować uchwałę
- **fakultatywność** uchwały,
- brak **środków** na opracowania krajobrazowe
- brak partycypacji w sporządzaniu uchwał, **śladowe konsultacje**
- niska **egzekwowalność** już istniejących przepisów, w tym dla ogrodzeń i obiektów małej architektury
- dorozumiana „**wolność budowlana**”
- **niedofinansowanie** PINB i urzędów konserwatorskich
- **niejednoznaczność** interpretacji organów wyższego stopnia
- wizja **odszkodowań**

Dalsze wnioski

Dalsze wnioski (opinie własne) ankietowanych:

- należy **utrzymać uchwały krajobrazowe**, w udoskonalonej formie
- najistotniejszy jest **wzrost świadomości społecznej**, wzrost wrażliwości na tematy przestrzeni publicznej, **rozwijanie edukacji** w tym zakresie, ponieważ stosowanie regulacji prawnych jest zastępnikiem powyższych zjawisk, które powinny być "samoregulacją,"
- potrzeba **więcej dyskusji o ochronie powiązań widokowych**, panoram itp.
- niezbędne jest **utrzymanie kar za reklamy niezgodne** z przepisami, liczonych za każdy dzień istnienia i zależnie od powierzchni,
- należy utrzymać **kompetencje samorządów w zakresie egzekucji** zasad uchwał,
- należy wprowadzić kary administracyjne za sytuowanie ogrodzeń niezgodnie z uchwałami
- więcej o **zieleni w przestrzeni publicznej** - kształtowanie i ochrona