



ulica

NOWY ŚWIAT

Narzędzia
zarządzania
przestrzenią
w procesach
rewitalizacji

Redakcja
Katarzyna Spadło


Narzędzia zarządzania przestrzenią w procesach rewitalizacji


Redakcja
Katarzyna Spadło


Narzędzia zarządzania przestrzenią w procesach rewitalizacji, Warszawa–Kraków 2022

© Copyright by Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków 2022


Autorzy:


dr hab. inż. arch. Maciej Bors,  <https://orcid.org/0000-0003-0583-7005> rozdział: *Polityka przestrzenna wobec miejskich obszarów zdegradowanych*

Barbara Samorek,  <https://orcid.org/0000-0002-6651-9302>, rozdział: *Instrumenty urbanistyki operacyjnej na obszarach rewitalizacji w Polsce*

Michał Cichocki,  <https://orcid.org/0000-0002-8265-0044>, rozdziały: *Dokumenty polityki przestrzennej dla miejskich obszarów zdegradowanych* oraz *Wykorzystanie koncepcji rozwoju przestrzennego do programowania rewitalizacji – studium przypadku Radomska*

Paulina Basińska,  <https://orcid.org/0000-0003-3360-9886>, rozdział: *Partycypacja społeczna jako warunek skuteczności polityki przestrzennej wobec obszarów rewitalizacji*

Grzegorz Lechman,  <https://orcid.org/0000-0002-7440-4169>, rozdział: *Rola miejscowego planu rewitalizacji w procesie zarządzania ładem przestrzennym na obszarach rewitalizacji*

Katarzyna Spadło,  <https://orcid.org/0000-0003-1675-2402>, rozdział: *Wykorzystanie koncepcji rozwoju przestrzennego do programowania rewitalizacji – studium przypadku Radomska*

Redakcja: Katarzyna Spadło, Instytut Rozwoju Miast i Regionów

Opieka językowa: Edyta Tomczyk, Instytut Rozwoju Miast i Regionów

Recenzja: prof. dr hab. Iwona Sagan, Uniwersytet Gdański

Projekt graficzny: Studio Grafiki i DTP Grafpa, www.grafpa.pl

Redakcja, korekta, skład i łamanie: By Mouse, www.bymouse.pl

Zdjęcie na okładce: Michał Cichocki

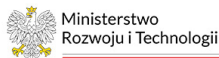
ISBN: 978-83-67231-20-6

Wydawca:

Instytut Rozwoju Miast i Regionów

ul. Targowa 45, 03-728 Warszawa

www.irmir.pl



Publikacja powstała w ramach projektu „Nowy model urbanizacji w Polsce – praktyczne wdrożenie zasad odpowiedzialnej urbanizacji oraz miasta zwarte”, realizowanego przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii (lidera konsorcjum) oraz Instytut Rozwoju Miast i Regionów (partnera) i Uczelnię Łazarskiego (partnera), finansowanego ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w ramach Strategicznego Programu Badań Naukowych i Prac Rozwojowych „Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków” – GOSPOSTRATEG.



SPIS TREŚCI

WYKAZ PODSTAWOWYCH POJĘĆ I SKRÓTÓW	7
ZAŁOŻENIA PUBLIKACJI	9
1/ POLITYKA PRZESTRZENNA WOBEC MIEJSKICH OBSZARÓW ZDEGRADOWANYCH	11
dr hab. inż. arch. Maciej Borsa, profesor AŚK	
1.1/ Miejsce i rola polityki przestrzennej	11
1.2/ Instrumenty wdrażania polityk publicznych	14
1.3/ Integracja planistyczna i decyzyjna w procesach rewitalizacji	17
2/ DOKUMENTY POLITYKI PRZESTRZENNEJ DLA MIEJSKICH OBSZARÓW ZDEGRADOWANYCH	20
Michał Cichocki, IRMiR	
Wstęp	20
2.1/ Gminny program rewitalizacji – inicjator zmian przestrzennych	21
2.2/ Dokumenty planistyczne – narzędzia kształtujące przestrzeń miast	24
2.3/ Miejskowy plan rewitalizacji – szczególna forma planu miejscowego	26
2.4/ Koncepcja architektoniczno-urbanistyczna – wizja przekształceń obszaru	27
Podsumowanie	30
3/ INSTRUMENTY URBANISTYKI OPERACYJNEJ NA OBSZARACH REWITALIZACJI W POLSCE	31
Barbara Samorek, IRMiR	
Wstęp	31
3.1/ Kontekst terminologiczny	31
3.2/ Operacjonalizacja procesów rewitalizacji	32
3.3/ Przedsięwzięcia urbanistyczne w rewitalizacji	33

3.4/ Rola instrumentów urbanistyki operacyjnej w procesie rozwoju miast	35
3.5/ Plan na plan, czyli instrumenty planistyczne urbanistyki operacyjnej	35
3.5.1/ Gminny program rewitalizacji	36
3.5.2/ Miejscowy plan rewitalizacji	36
3.5.3/ Specjalna Strefa Rewitalizacji	37
3.6/ Ochronne instrumenty urbanistyki operacyjnej	38
3.7/ Obrót nieruchomościami	40
3.8/ Narzędzia fiskalne urbanistyki operacyjnej	41
3.9/ Działalność inwestycyjna	43
3.10/ Partnerstwo i współpraca	43
3.11/ Negocjacje i perswazja	44
3.12/ Partycypacja społeczna	44
3.13/ Marketing terytorialny i promocja	45
3.14/ Monitoring przedsięwzięć urbanistycznych	46
Podsumowanie	46

4/ PARTYCYPACJA SPOŁECZNA JAKO WARUNEK SKUTECZNOŚCI POLITYKI PRZESTRZENNEJ WOBEC OBSZARÓW REWITALIZACJI 49

Paulina Basińska, IRMiR

Wstęp	49
4.1/ Rola partycypacji społecznej w procesach rewitalizacji i planowania przestrzennego	50
4.2/ Kim są interesariusze procesów rewitalizacji i planistycznych?	50
4.3/ Szczególne miejsce partycypacji społecznej w procesie tworzenia i wdrażania gminnego programu rewitalizacji	53
4.3.1/ Konsultacje społeczne	55
4.3.2/ Inne działania partycypacyjne	58
4.4/ Partycypacja społeczna w procesie planowania przestrzennego	59
4.5/ Partycypacja warunkiem skuteczności procesów rewitalizacji i planistycznych	61
Podsumowanie	62

5/ ROLA MIEJSCOWEGO PLANU REWITALIZACJI W PROCESIE ZARZĄDZANIA ŁADEM PRZESTRZENNYM NA OBSZARACH REWITALIZACJI 64

Grzegorz Lechman

Wstęp	64
5.1/ Uwarunkowania sporządzania MPR	65
5.2/ Rola miejscowego planu rewitalizacji w procesie kształtowania przestrzeni miejskich obszarów zdegradowanych	66
5.3/ Uszczegółowienie zapisów kompozycyjnych MPR	68
5.4/ Czytelność zapisów i wizualizacja ustaleń MPR	69
5.5/ Szczegółowe rozwiązania MPR	72
5.6/ Wpływ GPR na zmiany otoczenia dokumentów planistycznych	74

5.7/ Praktyka gmin w zakresie sporządzania MPR	76
5.8/ Partycypacja społeczna w procedurze planistycznej miejscowego planu rewitalizacji	78
Podsumowanie	80

6/ ZASTOSOWANIE KONCEPCJI ROZWOJU PRZESTRZENNEGO W PROGRAMOWANIU REWITALIZACJI – STUDIUM PRZYPADKU RADOMSKA

83

Michał Cichocki, Katarzyna Spadło, IRMiR

Wstęp	83
6.1/ Koncepcja architektoniczno-urbanistyczna jako wsparcie programowania rewitalizacji	84
6.2/ Pilotażowe działania w kurczącym się mieście średnim	87
6.3/ Analiza obszaru na potrzeby koncepcji	89
6.4/ Żyjące społecznie serce miasta	91
6.5/ Podniesienie jakości przestrzeni	93
6.6/ Jakość procesu rewitalizacji	95
Podsumowanie	97

LITERATURA

98

SPIS TABEL I RYCIN

104

WYKAZ PODSTAWOWYCH POJĘĆ I SKRÓTÓW

- Ustawa o rewitalizacji (u.o.r.)** – Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. 2015 poz. 1777 ze zm.)
- Ustawa o samorządzie gminnym (u.s.g.)** – Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95 ze zm.)
- Ustawa o gospodarce nieruchomościami (u.g.n.)** – Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 1997 nr 115 poz. 741 ze zm.)
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.)** – Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003 nr 80 poz. 717 ze zm.)
- Komitet Rewitalizacji (KR, Komitet)** – organ opiniodawczo-doradczy w procesie rewitalizacji, będący forum współpracy i dialogu interesariuszy z organami gminy w sprawach dotyczących przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji, o którym mowa w art. 7 ust. 1 i dalej u.o.r.
- Interesariusze** – grupa osób i podmiotów, o których mowa w art. 2 ust. 2 u.o.r.
- Obszar rewitalizacji (OR)** – obszar obejmujący całość lub część obszaru zdegradowanego, cechujący się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1 u.o.r., na którym z uwagi na istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego gmina zamierza prowadzić rewitalizację na podstawie programu rewitalizacji
- Obszar zdegradowany (OZ)** – obszar cechujący się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1 u.o.r.
- Uchwała delimitacyjna** – uchwała w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, o której mowa w art. 8 u.o.r.
- Gminny program rewitalizacji (GPR)** – program rewitalizacji, przygotowywany i przyjmowany na podstawie art. 14 u.o.r.
- Specjalna Strefa Rewitalizacji (SSR, Strefa)** – Specjalna Strefa Rewitalizacji, o której mowa w art. 25 u.o.r.
- Miejscowy plan rewitalizacji (MPR)** – miejscowy plan rewitalizacji, o którym mowa w art. 37f ust. 1 u.p.z.p.

- Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (MPZP)** – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 14 ust. 1. u.p.z.p.
- Decyzja o warunkach zabudowy (DWZ)** – decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, o której mowa w art. 4 ust. 2 u.p.z.p.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Studium)** – dokument w zakresie polityki przestrzennej gminy, o którym mowa w art. 9 ust. 1 u.p.z.p.
- Rozporządzenie w sprawie zakresu projektu miejscowego planu rewitalizacji (Rozporządzenie, z.p.m.p.r.)** – Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie zakresu projektu miejscowego planu rewitalizacji w części tekstowej oraz zakresu i formy wizualizacji ustaleń miejscowego planu rewitalizacji (Dz. U. 2016 poz. 1032)
- Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP)** – metoda realizacji projektów polegająca na wspólnej realizacji przedsięwzięcia, opartej na podziale zadań i ryzyk między podmiotem publicznym i partnerem prywatnym, o której mowa w art. 1 ust. 2 Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. 2009 nr 19 poz. 100 ze zm.)

ZAŁOŻENIA PUBLIKACJI

Instytut Rozwoju Miast i Regionów (IRMiR) wspólnie z Ministerstwem Rozwoju i Technologii (liderem konsorcjum) oraz Uczelnią Łazarskiego brał udział w realizacji projektu „Nowy model urbanizacji w Polsce – praktyczne wdrożenie zasad odpowiedzialnej urbanizacji oraz miasta zwarte (NewUrbPact)”, współfinansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju w ramach Strategicznego Programu Badań Naukowych i Prac Rozwojowych „Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków” – GOSPOSTRATEG.

Celem projektu było podniesienie jakości i znaczenia planowania przestrzennego oraz wzmocnienie jego roli jako instrumentu zarządzania i kształtowania procesów urbanizacji w Polsce. Szczególną uwagę poświęcono zagadnieniom przeciwdziałania niekontrolowanej suburbanizacji i kurczeniu się miast, które są największymi wyzwaniami dla zrównoważonego ich rozwoju.

Dzięki projektowi wypracowano wzorcowe rozwiązania na rzecz odpowiedzialnej urbanizacji w Polsce oraz przetestowano je w praktyce, umożliwiając wdrożenie w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego, rewitalizacji, gospodarki nieruchomościami i mieszkalnictwa.

Niniejsza publikacja omawia doświadczenia wypracowane przez zespół autorski Centrum Doradztwa Rewitalizacyjnego IRMiR, realizujący część pilotażową projektu w odniesieniu do zagadnień rewitalizacji, związanych z opracowaniem modelowego gminnego programu rewitalizacji, poszerzonego o narzędzia urbanistyki operacyjnej.

Innowacją testowaną w projekcie było włączenie koncepcji architektoniczno-urbanistycznej do wczesnego etapu programowania rewitalizacji. W projekcie pilotażowym założono bowiem, że koncepcja – jako dodatkowe narzędzie polityki przestrzennej wobec obszaru rewitalizacji (OR) – zapewni wyższą skuteczność i efektywność procesu.

W niniejszej publikacji omówiono wnioski, jakie przyniósł pilotaż modelowego gminnego programu rewitalizacji, a także dokonano przeglądu innych narzędzi urbanistyki operacyjnej możliwych do wykorzystania przez gminy w procesach rewitalizacji. W ten sposób samorządy otrzymały merytoryczne narzędzia do optymalizacji prowadzonych przez nie polityk rozwojowych – narzędzia sprzyjające poprawie ich jakości.

Katarzyna Spadło
Kierownik Centrum Doradztwa
Rewitalizacyjnego IRMiR

1 / POLITYKA PRZESTRZENNA WOBEC MIEJSKICH OBSZARÓW ZDEGRADOWANYCH

dr hab. inż. arch. Maciej Borska
profesor AŚK

1.1/ MIEJSCE I ROLA POLITYKI PRZESTRZENNEJ

Polityka przestrzenna coraz ściślej wiąże się z polityką rozwoju. W tym rozumieniu należy ją uznawać za politykę horyzontalną lub strategiczną. W ramach wzrostu znaczenia polityki rozwoju rośnie zainteresowanie innymi politykami publicznymi z nią związanymi, takimi jak polityka miejska czy właśnie polityka przestrzenna. Jednym z przejawów tego zainteresowania jest „terytorializacja” polityki rozwoju polegająca na wzroście znaczenia komponentu przestrzennego w jej formułowaniu i implementacji. Terytorialne podejście do problematyki rozwoju pozwala na pełniejsze wykorzystanie istniejącego potencjału poszczególnych obszarów. Skutkuje to lepszym adresowaniem i efektywniejszym wykorzystaniem środków przeznaczonych na realizację celów rozwoju. Rozkład polityk obrazuje rycina 1.

Polityka przestrzenna spełnia wszystkie kryteria polityki publicznej. Jest to bowiem według klasycznej definicji planowa działalność polegająca na wykorzystywaniu znajomości praw rządzących kształtowaniem i użytkowaniem przestrzeni w celu najbardziej racjonalnego jej zagospodarowania (Goryński 1982). W ramach polityki przestrzennej władze publiczne ustalają cele i środki kształtowania zagospodarowania przestrzeni w określonych, zmiennych w czasie warunkach zewnętrznych – społecznych, ekonomicznych, technicznych, a także politycznych. Polityka przestrzenna zajmuje się określeniem celów – oraz sposobów ich osiągnięcia – w zakresie użytkowania i przekształcania środowiska (terytorium) wykorzystywanego przez człowieka. Jej zadaniem jest m.in. wpływ na działania podejmowane przez liczne podmioty działające niezależnie od siebie, czynnie zmieniające kształt tego środowi-



RYC. 1. Polityki sektorowe a polityki horyzontalne

Źródło: opracowanie własne

ska. Każdy z nich kieruje się własnymi celami i motywami w swej ingerencji w terytorium, ogólniej mówiąc – przestrzeń. Tylko nieliczne z tych podmiotów mają świadomość bezpośrednich, a jeszcze rzadziej pośrednich uwarunkowań i skutków swego działania. Wprawdzie wpływ każdego z nich na świat realny jest wycinkowy, ale ze względu na liczbę takich podmiotów sumaryczny efekt ich działania jest znaczący. W związku z pewną przypadkowością tych działań nie można więc mieć pewności co do sumarycznego efektu, jaki ze sobą niosą.

Zapobiegać efektom niekorzystnym lub niepożądanym może tylko całościowa, wielodyscyplinarna, świadoma swoich celów polityka przestrzenna. Można w jej ramach podejmować próby koordynacji lub nawet sterowania wszelkimi działaniami, które wywołują trwałe skutki w przestrzeni. Należy jednak zaznaczyć, że oprócz polityki przestrzennej duże znaczenie w procesach codziennego użytkowania przestrzeni, wpływających na jej przemiany, ma kultura przestrzenna całego społeczeństwa – milionów bezimiennych jej użytkowników (Borsa 2008: 174–196).

Polityka przestrzenna polega więc na świadomym posługiwaniu się dostępnymi narzędziami jej realizacji przez państwo lub instytucje związane z państwem. Obowiązek prowadzenia polityki przestrzennej zawarty jest w polskim prawie, określającym szczegółowo zakres formalnych kompetencji władz w tej sferze. Podmiotami polityki przestrzennej jako sfery działania są podmioty władzy publicznej: rząd, samorząd wojewódzki i samorząd lokalny. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.) określa kompetencje

organów administracji publicznej w zakresie procedur zagospodarowania przestrzennego. Ponadto regulacje dotyczące polityki przestrzennej zawarte są w przepisach określających funkcjonowanie poszczególnych ogniw władzy publicznej. Władze w zakresie swoich kompetencji ustalają natomiast cele i środki kształtowania, zagospodarowania oraz użytkowania przestrzeni.

Ważne jest zrozumienie, czemu ta aktywność ma służyć. Termin „polityka publiczna” (ang. *public policy*) definiuje dyscyplinę nauk społecznych, ale dotyczy przede wszystkim sfery stosowanej, praktycznej jako dziedziny świadomych i zorganizowanych działań państwa i społeczeństwa wokół problemów publicznych. W obu tych przypadkach termin „polityka publiczna” wpisuje się w anglosaskie rozumienie „polityk” jako działań na podstawie przyjętych zasad czy reguł – w rozumieniu angielskiego terminu *policy*. Polityki w tym rozumieniu to idee lub plany działania dotyczące szczególnych sytuacji, które zostały oficjalnie uzgodnione i wdrożone do realizacji. W uproszczeniu polityka publiczna oznacza to, co robi albo czego nie robi władza publiczna. W węższym rozumieniu ogranicza się do systemu przepisów prawa danego państwa, a w szerszym – do wszelkich działań publicznych, które posiadają pewną strukturę, intencję czy zamierzone rezultaty. Bywa, że określa się je jako sterowany przez władze proces, w którym polityczne wizje przekładane są na działania i programy w celu osiągnięcia rezultatów – zmian w świecie realnym. Jest to zatem ciąg działań – lub braku działań – które w końcowej fazie mają wywierać wpływ na życie obywateli.

Określenia „polityka publiczna” nie należy utożsamiać z polityką rozumianą jako rywalizacja polityków i partii politycznych, choć częściowo się z tym łączy, gdyż o realizacji takiej lub innej koncepcji polityki publicznej przesądzają politycy. W języku angielskim tę sferę walki politycznej określa się terminem *politics*. Jednak wiele polityk publicznych jest w dzisiejszych czasach tak złożonych i wymagających specjalistycznej wiedzy, że przy ich formułowaniu i implementacji politycy muszą polegać na ekspertach posiadających merytoryczną wiedzę (merytokracja).

O ile polityka *sensu largo* zajmuje się przede wszystkim sferą idei (ideologii), o tyle polityka publiczna – przede wszystkim technologią, związaną z urzeczywistnianiem idei. Polityka oparta jest na rywalizacji i konfliktach, natomiast polityka publiczna, aby była skuteczna, musi polegać na włączaniu i konsensusie. Celem polityki jest zachowanie władzy, a polityki publiczne umożliwiają to poprzez dostarczenie oczekiwanego społecznie zakresu usług publicznych. Skuteczność polityki wynika ze stopnia dominacji, natomiast skuteczność polityk publicznych – z zakresu współpracy. Podstawą polityki jest reprezentacja interesów, zaś polityk publicznych – wiedza o problemach i umiejętność doboru efektywnych środków realizacji. Obie sfery różnią się też horyzontem czasowym podejmowanych decyzji – polityka działa *ad hoc*, szybko reagując na gwałtownie się zmieniającą, złożoną rzeczywistość, natomiast polityki publiczne ze swej istoty muszą uwzględniać długookresowe trendy w określonych dziedzinach, w związku z czym muszą uwzględniać i posługują się długoterminowym horyzontem proponowanych lub podejmowanych działań (Potucek, LeLoup 2003: 15).

1.2/ INSTRUMENTY WDRAŻANIA POLITYK PUBLICZNYCH

W obecnym polskim systemie prawnym państwo i społeczeństwo mają do wyboru szeroką gamę instrumentów i typów interwencji do wdrażania polityk publicznych i wynikających z nich zamierzeń. Z punktu widzenia istniejących potrzeb należałoby stosować możliwie szeroką gamę różnych narzędzi w różnych proporcjach. Uważa się, że istnieje 5 grup takich narzędzi, tj.:

- a) informowanie, edukacja (obywatelska), doradztwo (obywatelom),
- b) bezpośrednia interwencja (np. organizacja policji),
- c) instrumenty ekonomiczne (podatki, granty, subsydia),
- d) regulacje i innego typu legislacja (odgórne prawo i inne przepisy mające moc prawa),
- e) rozwiązania oparte na rynku (np. samoregulacja podmiotów działających na rynku) (Borsa 2015: 48).

Interwencje władz mogą przybierać różne formy i różne nasilenie – od wyłącznego monitorowania sytuacji, a w praktyce powstrzymywania się od działań, po ingerencję silną, nawet z naruszeniem wolności jednostek. Działania te można ułożyć w tzw. drabinę interwencji: na najniższym szczeblu państwo powstrzymuje się od działania, a na najwyższym narzuca swoje rozwiązania, czyli zabiera wybór obywatelowi, tworząc szczególne zakazy i ograniczenia. Ale państwo może działać również na rzecz zwiększania skali wyboru, który ma przed sobą obywatel, lub nakierowywać go na niedokonywanie określonych wyborów, utrudniając dostęp do niektórych potencjalnych możliwości, albo też kierować ku dokonaniu określonego wyboru lub zmianie przyzwyczajzeń, np. przez zwolnienia podatkowe (Borsa 2014).

W ostatnich latach duże znaczenie przywiązuje się do zasady, zgodnie z którą polityka publiczna powinna być „oparta na dowodach” (ang. *evidence-based policy*). Zgodnie z nią wdrożenie określonego zestawu działań publicznych powinno być poprzedzone ich uzasadnieniem. Taki „dowód” to specyficzna forma analizy, która wskazuje możliwe scenariusze zdarzeń w wyniku podjęcia określonych działań oraz rezultaty wynikające z podejmowanych działań. Uzasadnienia (dowody) powinny dotyczyć wielu wymiarów projektowanego działania: jego efektywności, właściwej relacji koszty–korzyści, adekwatności posiadanych zasobów, spodziewanych konsekwencji podjętego działania, w tym konsekwencji niezamierzonych, adekwatności środków do celów, wykonalności politycznej, koherencji w systemie wartości, kontekstu, w którym będzie miało miejsce działanie (Cartwright, Hardie 2012: 12).

W takim podejściu traci znaczenie ideologiczne pochodzenie projektu danego działania, natomiast istotne jest, czy będzie ono efektywne i skuteczne przy rozwiązywaniu problemów społecznych i ekonomicznych. Podkreśla się, że tworzenie „dobrej” i skutecznej polityki zależy od dobrej jakości informacji, pochodzących z różnorodnych źródeł – wiedzy

ekspertów, dostępnych badań, istniejącej statystyki, konsultacji interesariuszy polityk, ewaluacji poprzednich polityk itp. (Kancelaria Premiera Wielkiej Brytanii 1999: 31).

Należy zwrócić uwagę, że w wielu politykach odgórna regulacja jest nieskuteczna, zwłaszcza w tzw. miękkich politykach (edukacji czy zdrowia), gdzie skuteczność działań publicznych wymaga podnoszenia standardów postaw i odpowiedzialności grup zawodowych zaangażowanych w daną politykę (np. nauczycieli czy lekarzy). W obecnym czasie za kluczowe uznaje się narzędzia samoregulacyjne, które uruchamia się przez tworzenie bodźców dostosowanych do zamierzonych celów (ekonomicznych, społecznych, prestiżowych itp.). Stwarzają one szansę na „internalizację” pożądanych reguł przez uczestników danej polityki publicznej (Cartwright, Hardie 2012: 12). Ale zawsze istnieje czynnik subiektywny, związany z wyborem konkretnych opcji lub kreacji określonych wizji rozwoju. One nie zrodzą się z samej obiektywnej analizy danych – konieczne są ich twórcza synteza i pewien strategiczny zamysł, wiodąca idea.

We współczesnych warunkach „drabinę interwencji”, czyli system stopni zaangażowania władz w działania zmierzające do realizacji przyjętych celów polityki publicznej (stopnia ingerencji), w wypadku polityki przestrzennej można opisać jako wymienione niżej grupy instrumentów. W zestawieniu tym nawiązano do hierarchii od najniższego do najwyższego stopnia dominacji czy „siły” władzy. Jest to podejście, które wydaje się iść bardziej z „duchem czasu” niż tradycyjnie odwrotne ujęcie stosowane w polskim piśmiennictwie (Goryński 1982; Malisz 1984).

„Drabina interwencji” w takim nowym ujęciu powinna zawierać następujące instrumenty:

- 1) Informacyjne – najniższy stopień, nie tożsamy jednak z „nierobieniem niczego”; wymaga od władz monitorowania sytuacji, np. zmian w przestrzeni i innych skutków własnej polityki przestrzennej, działań różnych podmiotów w przestrzeni oraz dynamiki warunków, w jakich te działania (procesy) przebiegają; w sytuacji bardziej złożonych struktur przestrzennych; do grupy tego typu działań należałoby zaliczyć też analizy przestrzenne i badania naukowe – pozwalające śledzić procesy zmian w przestrzeni oraz tworzące podstawy teoretyczne, poznawcze i metodologiczne polityki przestrzennej; oczywiście do instrumentów informacyjnych należy zaliczyć nie tylko działania zmierzające do pozyskiwania informacji, ale także do jej gromadzenia, harmonizacji i udostępniania, gdyż tylko informacje będące w obiegu (docierające do zainteresowanych lub do innego typu adresatów) można uważać za część systemu wdrażania polityki przestrzennej.
- 2) Organizacyjne – struktury organizacyjne lub inne formuły działania, mające postać bądź bezpośredniego zaangażowania, bądź systemu „zachęt” (bodźców), regulujących zachowania innych podmiotów – istotą polityki jest bowiem skłanianie do określonego działania podmiotów, które nie podlegają bezpośrednio władzy; do tej grupy instrumentów należy zaliczyć struktury organizacyjne i działania w sferze koordynacyjno-

-regulacyjnej podejmowane przez administrację publiczną, która przez swoje decyzje przestrzenne w sprawach przeznaczania, sposobu użytkowania i zagospodarowania gruntów wpływa na kształt przestrzeni; władze muszą posiadać pewien potencjał organizacyjny, aby móc realizować politykę przestrzenną – stale monitorując stan zagospodarowania przestrzeni i procesy w niej zachodzące, a także sporządzając dokumenty z tym związane, wynikające z ustaw; operacyjnym narzędziem monitoringu mogą być systemy informacji przestrzennej, które mogą tworzyć zasoby wiedzy użyteczne dla władz, stanowiące również ważny instrument informacyjny, regulujący zachowania innych podmiotów w przestrzeni; w ramach grupy instrumentów organizacyjnych szczególnie należy podkreślić znaczenie tych, które mają na celu uspołecznienie procesów podejmowania decyzji – partycypacja społeczna w polityce przestrzennej staje się coraz ważniejsza wraz ze wzrostem cywilizacyjnym i utrwalaniem demokracji; obywatele, podmioty gospodarujące w przestrzeni i organizacje społeczne spełniają funkcje kontroli wczesnego ostrzegania przed zagrożeniami przestrzeni i mogą aktywnie wspierać politykę władz.

- 3) Ekonomiczne – stymulujące realizację pożądaných społecznie rozwiązań przez podmioty gospodarcze lub ludność; w ramach tej grupy instrumentów największe znaczenie należy przypisać obecnie systemowi dotacji uruchomionemu w związku z akcesją Polski do Unii Europejskiej – tworzą go strategie i „programy operacyjne” zarządzane przez władze centralne (programy sektorowe i funkcje koordynacyjne całego systemu) oraz strategie i regionalne programy operacyjne zarządzane przez władze regionalne; ten system kieruje największy strumień środków przeznaczanych na rozwój, wpływa też na ewolucję teorii i praktyki polityki przestrzennej, implementując w Polsce „europejski” wzorzec procedur z nią związanych; generalna zasada polega na tworzeniu obszernych programów o złożonej strukturze celów, które w procedurze otwartego konkursu lub konkurencji politycznej wyłaniają projekty, na które przeznaczane są dotacje, wynoszące zazwyczaj od 50 do 90% ich wartości; beneficjentami dotacji są przede wszystkim władze publiczne niższego szczebla lub agendy władz publicznych, odpowiedzialne za realizację zadań sektorowych; inne instrumenty ekonomiczne to głównie ulgi podatkowe, szczególnie w zakresie podatku od nieruchomości, który jest podatkiem lokalnym (gminnym), pobieranym od budynków, gruntów i budowli, a którego wysokość określa rada gminy w ramach stawek określonych ustawowo; na szczeblu krajowym możliwe jest wprowadzanie ulg inwestycyjnych w podatku dochodowym, jako pośredniej pomocy publicznej dla realizacji procesów restrukturyzacji i modernizacji, będącej istotną zachętą dla inwestorów.
- 4) Inwestycyjne – bezpośrednie inwestycje publiczne – realizujące potrzeby społeczne, ale też wpływające w istotny sposób na zachowania inwestycyjne podmiotów spoza sektora publicznego; wiele takich inwestycji realizowanych jest przez programy operacyjne związane z dystrybucją środków Unii Europejskiej – w zależności od poziomu odnie-

sienia można te instrumenty traktować jako ekonomiczne lub inwestycyjne; wzrasta również znaczenie wymiaru przestrzennego w systemie dystrybucji środków na inwestycje – samorządy zachęcane są do podejmowania wspólnych inicjatyw, niezależnie od urzędowych podziałów administracyjnych; klasycznym przykładem wykorzystania inwestycji do stymulowania przemian społeczno-gospodarczych jest proces rewitalizacji, określony w specjalnej ustawie o rewitalizacji (u.o.r.); w świetle jej ustaleń powinno się tak planować inwestycje publiczne, aby maksymalizować ich końcowy efekt społeczny, a także skutki dla gospodarki, środowiska i lokalnej infrastruktury.

- 5) Prawno-regulacyjne – tworzące podstawę systemowego funkcjonowania aktywnej polityki kształtowania przestrzeni lub regulujących wprost sposoby gospodarowania przestrzenią na poszczególnych obszarach; ten pierwszy instrument jest dostępny dla władz wyższych poziomów, np. rządu; niższe poziomy, zwłaszcza lokalny, dysponują środkami nakazowo-zakazowymi, regulującymi sposoby zagospodarowania przestrzeni w postaci dokumentów planistycznych; w odniesieniu do pojedynczych nieruchomości zastosowanie mają przepisy prawa lokalnego, ustalanego przez władze gminy, których zadaniem jest ochrona interesu publicznego i zachowanie prawidłowych relacji między działaniami poszczególnych podmiotów gospodarujących w przestrzeni. Najważniejszym dokumentem z zakresu zagospodarowania przestrzeni, stanowiącym akt prawa lokalnego, jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (MPZP) albo decyzja władz gminy o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (DWZ) – poszczególne podmioty gospodarujące w przestrzeni muszą postępować zgodnie z warunkami ustalonymi w tych dokumentach.

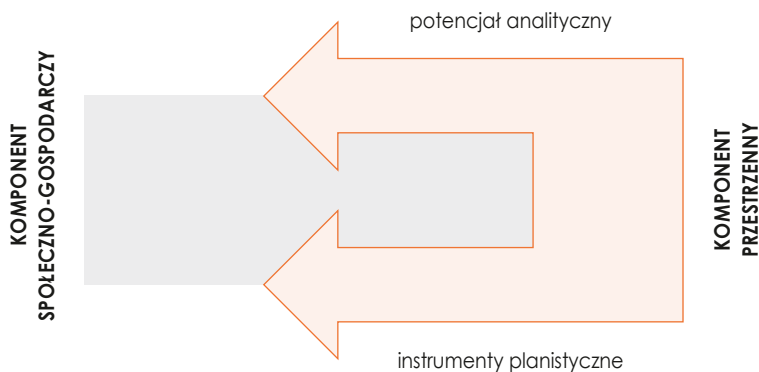
1.3/ INTEGRACJA PLANISTYCZNA I DECYZYJNA W PROCESACH REWITALIZACJI

W wyniku doświadczeń okresu przyspieszonego rozwoju, jaki rozpoczął się po akcesji Polski do Unii Europejskiej, coraz większego znaczenia nabiera model „planowania zintegrowanego”. Polega on przede wszystkim na wykorzystaniu związków między zagadnieniami społeczno-gospodarczymi i przestrzennymi w procesie rozwoju oraz zapewnieniu mu skuteczności wdrożeniowej we wszystkich aspektach polityk prowadzonych w tym zakresie, na wszystkich poziomach władzy publicznej. W zależności od szczebla władzy publicznej rola obu tych komponentów procesu planowania rozwoju jest nieco inna. Znaczenie komponentu społeczno-gospodarczego dominuje na wyższych poziomach władzy (krajowym i regionalnym), natomiast komponent przestrzenny zyskuje na znaczeniu na poziomie lokalnym (gmina).

Istota planowania zintegrowanego leży w zintegrowanym procesie planistycznym i decyzyjnym, który, dobrze zastosowany, powinien prowadzić do wysokiego stopnia synergii podsystemów społecznych, gospodarczych i przestrzennych, a tym samym do zapewnienia

realizacji wyznaczonych celów rozwoju (ryc. 2). Oznacza to, że każde wyspecjalizowane planowanie publiczne różnych poziomów władzy i uczestniczących w nim sektorów musi być pod względem metodologicznym także planowaniem zintegrowanym. Wprowadzane od kilku lat zmiany przepisów, głównie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ustawy o samorządzie gminnym (u.o.s.g.), a następnie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, umożliwiają tego rodzaju integrację.

Planowanie zintegrowane, uwzględniające gospodarowanie przestrzenią na poziomie gminy, musi ewoluować w stronę większej elastyczności procesów planistycznych i takich regulacji użytkowania przestrzeni, które odpowiadają procesom gospodarczym i społecznym w perspektywie ich długiego trwania. Plany zintegrowane nie mogą być zatem nadmiernie szczegółowe, ponieważ szybko by się dezaktualizowały. Powinny się raczej koncentrować na ochronie i wzmocnieniu wartości ważnych w długiej perspektywie ich trwania. Jednocześnie z uwagi na elastyczność współczesnej gospodarki należałoby stosować równie elastyczne metody w procesach planistycznych i specyficzne formy zapisów ustaleń planistycznych. To oznacza konieczność zmiany podejścia do tradycyjnie ujmowanego planowania przestrzennego: z planowania deterministycznego długookresowego, szybko się starzejącego wobec potrzeb elastycznej i zmiennej gospodarki – na rzecz planowania reaktywnego, respektującego w dużym stopniu procesy rynkowe. Chodzi tutaj o spojrzenie na przestrzeń przez pryzmat procesu decyzyjnego, tj. polityki i zarządzania rozwojem, a nie przez pryzmat sztywnej prawnej regulacji. To jednak pozostawia otwartym pytanie, gdzie kończą się granice elastyczności planowania, a zaczyna chaotyczna gospodarka zasobami, w tym przestrzenią. Bazuje ona na podejmowanych *ad hoc* decyzjach lub na fragmentarycznej polityce, z zasady



RYC. 2. Schemat integracji komponentu społeczno-gospodarczego z przestrzennym w procesie planowania

Źródło: opracowanie własne

reaktywnej. Reaguje tylko na pojawiające się na bieżąco problemy, nie wybiega myślą w przyszłość i w praktyce nie kreuje niczego nowego.

Przykładem zintegrowanego podejścia nowego typu jest proces rewitalizacji. W specjalnej ustawie, która go od kilku lat reguluje, w innowacyjny sposób został wpisany wymóg priorytetu celów społecznych nad celami technicznymi rozwoju przestrzennego. Wydano też rozporządzenie, które dopuszcza zupełnie nową formułę planistyczną, mogącą wspierać tak rozumiany proces rewitalizacji¹. Jest to novum w procesie planowania i programowania rozwoju, gdyż do tej pory przesłanie społeczne leżało jakby „w domyśle”, obok formułowanych bardzo szczegółowo celów inwestycyjnych. Przepisy dotyczące sporządzania gminnych programów rewitalizacji wymagają zupełnie innego podejścia – co do zasady cel społeczny jest tam najważniejszy, natomiast inwestycje mają jedynie pomagać w jego realizacji. W sensie ideowym wydaje się to oczywiste, ale w obiegu prawnym stanowi nowość. Wykorzystano tu też tradycje zrównoważonej polityki przestrzennej, która była realizowana poprzez specyficzne instrumenty planowania przestrzennego: metody wyznaczania obszarów o wyraźnej specyfice, w tym występowania sytuacji kryzysowych czy obszarów wymagających określonego typu przekształceń, naprawy, rehabilitacji.

Nowością jest jednak wprowadzenie ściśle zdefiniowanego pojęcia obszaru zdegradowanego (OZ) wraz z zasadami jego wyodrębniania i delimitacji. Spośród obszarów zdegradowanych następuje wybór obszaru rewitalizacji, z zastosowaniem częściowo zobiektywizowanych kryteriów. Natomiast samo planowanie interwencji rewitalizacyjnej opiera się na dość dużym polu inwencji, związanym z koniecznością wpisania założeń programu rewitalizacji w układ specyficznych lokalnych polityk publicznych. Stwarza to możliwości wprowadzenia zupełnie nowych, specyficznych instrumentów polityki przestrzennej, dotąd niedostępnych dla samorządów. Omówiono je w niniejszej publikacji. Częściowo są to instrumenty polegające na dopuszczeniu określonych rozwiązań formalnych, na pogłębieniu zakresu stanowienia prawa miejscowego, w tym uszczegółowienia zapisów dokumentów planistycznych. Ta zwiększona szczegółowość wiąże się często z powrotem do instrumentów niegdyś stosowanych, które niesłusznie zarzucono, takich jak koncepcje urbanistyczne. Warto poznać nowe narzędzia zarządzania przestrzenią, gdyż pozwalają one lepiej formułować i skuteczniej realizować politykę przestrzenną na poziomie lokalnym.

¹ Ustawa o rewitalizacji oraz Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie zakresu projektu miejscowego planu rewitalizacji w części tekstowej oraz zakresu i formy wizualizacji ustaleń miejscowego planu rewitalizacji (Dz. U. 2016 poz. 1032).

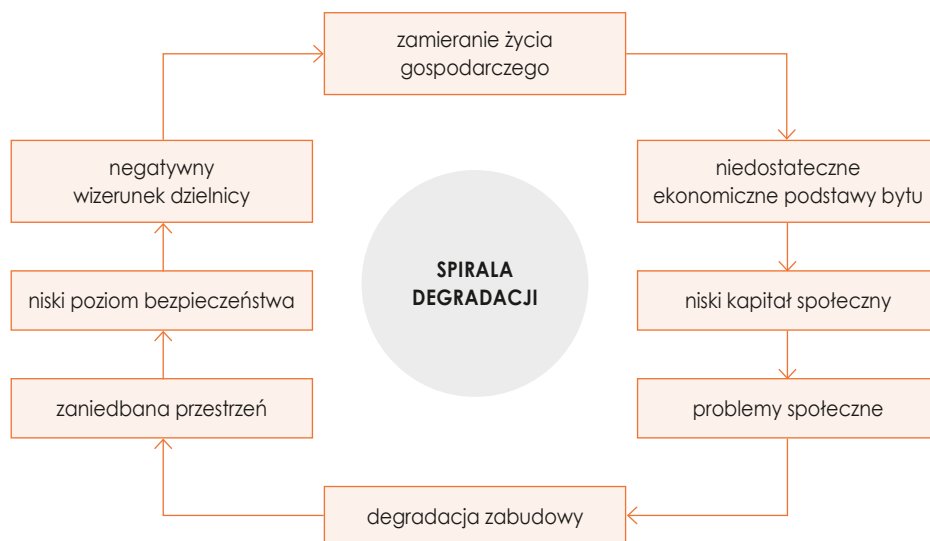
2/ DOKUMENTY POLITYKI PRZESTRZENNEJ DLA MIEJSKICH OBSZARÓW ZDEGRADOWANYCH

Michał Cichocki
IRMiR

WSTĘP

Miejskie obszary zdegradowane (OZ) są z założenia terenami koncentracji negatywnych zjawisk w sferze społecznej, współwystępujących z degradacją w innych aspektach, również przestrzennych. Szeroki zakres potrzeb rewitalizacyjnych występujących na obszarach zdegradowanych oznacza konieczność działań dalece wykraczających poza możliwości naprawy za sprawą prostych prac remontowych i punktowych projektów. Na rycinie 3 zilustrowano wzajemne powiązanie negatywnych zjawisk składających się na ogólny kryzys OZ. Wiele wskazuje na to, że zaniedbany wizerunek takich obszarów jest efektem nakładających się problemów generowanych nie tylko przez zabudowę i przestrzeń, ale przede wszystkim podupadający sektor gospodarczy oraz bezradną społeczność. Na obszarach rewitalizacji występuje więc konieczność projektowania całościowych interwencji, oddziałujących na zmiany zarówno przestrzenne, jak i społeczno-gospodarcze.

Działania interwencyjne, które należy podjąć, gdy proces rewitalizacji skutkuje koniecznością naprawy deficytów już zrealizowanych polityk publicznych niskiej jakości, muszą być kompleksowe. To całościowe spojrzenie w głąb problemów, a także specyficznych uwarunkowań OZ daje możliwość analogicznego zaprojektowania rozwiązań umożliwiających osiągnięcie trwałej poprawy. Diagnoza problematyki, a następnie projektowanie interwencji są realizowane za pomocą dokumentów o różnym poziomie szczegółowości i funkcji, jaką pełnią dla OZ. Dzięki nim rozpoznaje się lokalne potrzeby, formułuje założenia zmian, szacuje wielkość wsparcia i skutki finansowe interwencji. Wizje stanu docelowego nabierają



RYC. 3. Spirala degradacji obszarów wymagających interwencji rewitalizacyjnej

Źródło: opracowanie własne

wiarygodności w procesie tworzenia dokumentacji – czy to strategicznej, czy operacyjnej, identyfikującej szczegóły operacji.

Najważniejszymi aktami prawnymi definiującymi zakres dokumentacji opracowywanej w procesie odnowy obszarów zdegradowanych są ustawa o rewitalizacji oraz ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wymienione akty prawne umożliwiają tworzenie dokumentacji dostarczającej rozwiązań pozwalających na kształtowanie przestrzeni obszarów zdegradowanych. Degradacja urbanistyczna jest bowiem jednym z ważniejszych problemów dotyczących polskie miasta, a mimo to podejmowane działania w zakresie ich odnowy mają często charakter wyrywkowy (Lorens 2015: 94–107). W gminach często brakuje postulowanej w Nowej Karcie Ateńskiej spójności przestrzennej realizowanej przez projektowanie urbanistyczne rozumiane jako działania zespalaające miasto służące ogólnej poprawie jakości zamieszkania.

2.1/ GMINNY PROGRAM REWITALIZACJI – INICJATOR ZMIAN PRZESTRZENNYCH

Gminny program rewitalizacji (GPR), jako że nie jest aktem prawa miejscowego, nie odpowiada bezpośrednio za kształtowanie przestrzeni OZ. Wbrew pozorom to jednak najważniejszy dokument sterujący całym procesem rewitalizacji. Niezbędne szerokie spojrzenie w dostarczaniu narzędzi odnowy obszarów rewitalizacji jest w zasadzie efektem rozstrzy-

gnięć w GPR. Wymagane do jego opracowania diagnozy, w tym diagnoza służąca wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, mają na celu uchwycenie i inwentaryzację deficytów OZ, które mogą oddziaływać na przyszłe zmiany w przestrzeni.

Interwencje rewitalizacyjne lokowane są w osiedlach zamieszkiwanych przez społeczności narażone na marginalizację. Wynika to z charakteru negatywnych czynników, które stanowią podstawę do określenia granic obszaru rewitalizacji – problemów związanych m.in. z ubóstwem, wykluczeniem i niskim kapitałem społecznym. Deficyty przestrzeni mogą także wpłynąć na zasięg występowania obszaru rewitalizacji, kierując przyszłą interwencję na zmiany w jego strukturze urbanistycznej.

O uznaniu osiedla za zdegradowane w sferze przestrzennej zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o rewitalizacji decydują następujące czynniki:

- a) niewystarczające wyposażenie w infrastrukturę techniczną i społeczną lub jej zły stan techniczny,
- b) brak dostępu do podstawowych usług lub ich niska jakość,
- c) niedostosowanie rozwiązań urbanistycznych do zmieniających się funkcji obszaru,
- d) niedostosowanie infrastruktury do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w Ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami,
- e) niski poziom obsługi komunikacyjnej,
- f) niedobór lub niska jakość terenów publicznych.

Udowodnienie występowania powyższych zagadnień problemowych na obszarze rewitalizacji skutkuje koniecznością podjęcia interwencji służącej poprawie stanu jego zagospodarowania. Pożądanym rozwiązaniem jest zaprojektowanie i umieszczenie w dokumencie GPR przedsięwzięć urbanistycznych, których zasięg oddziaływania umożliwia całościowe rozwiązanie stwierdzonych na OZ deficytów przestrzennych. W ten sposób GPR, nie będąc dokumentem planistycznym, oddziałuje projektowo na zmiany przestrzenne obszaru interwencji, doprowadzając m.in. do uzupełnienia braków i poprawy jakości infrastruktury technicznej, zwiększenia poziomu obsługi komunikacyjnej, a także stanu zagospodarowania terenów publicznych.

Pomimo koncentracji na kwestiach społecznych GPR ma znaczący wpływ na charakter powstających zmian również w aspekcie przestrzennym. Stosunkowo nieduża w skali miasta wielkość OR (maksymalnie 20% jego powierzchni) sprzyja dokładniejszej inwentaryzacji tego terenu w porównaniu z typowymi ogólnomiejskimi opracowaniami. W strukturze GPR ważną rolę odgrywa szczegółowa diagnoza obszaru rewitalizacji, która pogłębia wcześniej przeprowadzone analizy powstałe na potrzeby delimitacji obszaru. Poza elementami stanowiącymi o kryzysie istotne miejsce zajmują informacje o potencjałach obszaru, których wykorzystanie w procesie katalizuje pozytywne zmiany. Wymagana w rewitaliza-

cji kompleksowość jest pochodną zakresu szczegółowej diagnozy, którą opracowuje się dla wszystkich sfer – składowych tego procesu. Przeprowadzone analizy w sferach społeczno-gospodarczej, technicznej, przestrzennej i środowiskowej dają pełen obraz stanu kryzysowego i wyznaczają ramy przyszłej interwencji. Procesy diagnostyczne na etapie tworzenia GPR odbywają się w pełnym dialogu z mieszkańcami (interesariuszami), których wiedza o deficytach obszaru, konieczna do uwzględnienia w dokumencie, powinna doprowadzić do identyfikacji katalogu potrzeb rewitalizacyjnych, umożliwiających projektowanie przedsięwzięć z nimi skorelowanych.

Położenie nacisku na potrzeby lokalnej społeczności wpływa korzystnie na powstanie rozwiązań, które służą przede wszystkim obecnym mieszkańcom obszaru. Powstanie w ramach GPR skutecznych działań naprawczych wymaga tym samym rzetelnie przeprowadzonej diagnozy (Szlachetko, Borówka 2017: 189–190).

Jak pokazuje praktyka, często szczegółowe diagnozy wynikające z GPR nie korespondują w pełni z zakresem zaplanowanej interwencji. W licznych dokumentach można odnaleźć szczegółowe analizy przestrzenne, badające problem wieloaspektowo na podstawie inwentaryzacji, waloryzacji, opracowań kartograficznych i partycypacji społecznej. Te opracowania świadczą jednoznacznie o dobrym rozpoznaniu lokalnych uwarunkowań. Tymczasem w części strategicznej GPR, w porównaniu do części diagnostycznej, pokutuje nadal podejście punktowe, polegające na realizacji wielu rozproszonych przedsięwzięć, również o charakterze przestrzennym. Postulaty dotyczące ładunku przestrzennego są najczęściej realizowane w zapisach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego funkcjonujących na OR, a sam proces odnowy koncentruje się na podnoszeniu jakości zagospodarowania przestrzeni publicznych i uzupełnianiu deficytów infrastruktury technicznej. Tymczasem powszechność problemów funkcjonalno-przestrzennych polskich miast stoi w opozycji do tej praktyki. Nieliczne tylko GPR zawierają zidentyfikowane na podstawie szczegółowych diagnoz wytyczne w zakresie prowadzenia polityki przestrzennej, umożliwiające kompleksowe rozwiązanie kwestii degradacji urbanistycznej. Jednakże można wskazać miasta prezentujące wytyczne dotyczące kształtowania przestrzeni. Dobrymi przykładami są w tym zakresie dokumenty GPR Wołomina i Lęborka zawierające załączniki dotyczące „wytycznych dla standardów dobrej przestrzeni publicznej”. Inny przykład stanowi Łódź, która zapewnia komplementarność przestrzenną obszarowych projektów rewitalizacyjnych m.in. przez sporządzanie dla nich programów funkcjonalno-użytkowych w koordynacji z GPR.

Z uwagi na nadrzędność GPR nad dokumentami planistycznymi gminy szczególną moc wiążącą mają zarówno wytyczne dotyczące polityki przestrzennej wobec obszaru rewitalizacji, jak i przedsięwzięcia rewitalizacyjne wynikające z programu. Artykuł 20 u.o.r. zezwala na znaczące ingerowanie zawartości tego dokumentu w istniejące oraz planowane zagospodarowanie. W przypadku niezgodności ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego ustalenia GPR pozwalają na wszczęcie postępowania w sprawie jego zmiany. Co ważne, zmiana prowadzona jest w procedurze pomijającej m.in. zbieranie

wniosków, przyspieszając tym samym wprowadzenie zmian. Na podobnej zasadzie możliwa jest korekta ustaleń w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego – umożliwia bowiem dopasowywanie regulacji planistycznych do zakresu interwencji wynikającej z GPR. Tym samym należy uznać, że interwencję rewitalizacyjną w aspekcie funkcjonalno-przestrzennym, wynikającą z dokumentu GPR, może charakteryzować wysoki poziom wykonalności z uwagi na jej potencjał umożliwiający znaczące zmiany lokalnego prawa.

Wydaje się jednak, że powszechność problemów funkcjonalno-przestrzennych w granicach OZ wymaga zwiększenia kompleksowości oraz skali oddziaływania projektów rewitalizacyjnych służących ograniczeniu chaosu urbanistycznego na etapie opracowania GPR. Przedsięwzięcia rewitalizacyjne w aspekcie przestrzennym można utożsamiać z przedsięwzięciami urbanistycznymi, które, jak określa T. Ossowicz (2019: 92), w założeniu służą doskonaleniu przestrzeni miejskiej jako miejsca zamieszkiwania, prowadzenia działalności gospodarczej i korzystania z usług, a zatem mają wymaganą w procesie rewitalizacji cechę kompleksowości.

Tym samym całościowe rozwiązanie problemów przestrzennych obszarów rewitalizacji możliwe jest w sytuacji zamiany punktowych przedsięwzięć służących ograniczeniu wybranych deficytów OZ na większe przedsięwzięcia urbanistyczne, nie tylko obejmujące swym zasięgiem większe fragmenty miejskiej zabudowy, ale i posiadające potencjał do ich odmiany. Obecna praktyka pokazuje, że podejmuje się działania tego typu, jednakże dopiero na etapie wdrażania GPR. Doskonałym tego przykładem są projekty realizowane w Łodzi (Biuro Rewitalizacji i Mieszkalnictwa b.d.a).

2.2/ DOKUMENTY PLANISTYCZNE – NARZĘDZIA KSZTAŁTUJĄCE PRZESTRZEŃ MIAST

Podstawowym opracowaniem planistycznym każdej gminy jest Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Dokument określa ogólne kierunki realizowanej przez gminę polityki przestrzennej i stanowi punkt wyjścia do kreowania szczegółowych rozwiązań w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Studium najpierw określa lokalne uwarunkowania w skali całej gminy, a następnie, bazując na ustalonym zestawie wskaźników, na podstawie analizy czynników definiujących przyszły rozwój wyznacza jednostki funkcjonalne o określonych przeznaczeniach terenu danego fragmentu przestrzeni (Pancewicz, Arczyńska 2016: 20–27). W dokumencie zawarte są również inne aspekty związane z rozwojem przestrzennym, m.in. wskazywane są granice obszarów zdegradowanych. Wcześniej, przez powstaniem u.o.r., w studiach gmin pojawiały się zapisy odwołujące się do terenów zdegradowanych lub proponowanych do objęcia działaniami rewitalizacyjnymi. Jednakże brak jasno określonych wytycznych powodował, że terminy te bywały różnie interpretowane, a wyznaczanie terenów nie wynikało, jak obecnie, ze zdefiniowanych w przepisach zasad.

Studium jest dość ogólnym opracowaniem z elastycznymi z reguły zapisami, które w założeniu mają być precyzowane dla poszczególnych nieruchomości na poziomie opracowania MPZP. Ważnym problemem powodującym chaos przestrzenny, który naturalnie może prowadzić do degradacji, jest fakt, że Studium nie jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z podstawą prawną decyzje o warunkach zabudowy wydawane w przypadku braku MPZP nie muszą być zgodne ze Studium. Przekłada się to na powstawanie zabudowy niezgodnej z planowanymi przez samorząd wytycznymi. Niestety MPZP w polskim systemie planistycznym mają charakter fakultatywny i w 2022 roku pokrywały jedynie 32,6% powierzchni kraju (Sołtysik 2022).

MPZP charakteryzują się wysoką sprawczością, wynikającą z bezpośredniej kreacji polityki planistycznej gmin, a także statusu aktów prawa miejscowego. Ustalenia planów miejscowych, w założeniu precyzyjnie określające m.in. funkcje terenu i dopuszczalne warunki zabudowy, tj. intensywność zabudowy, udział powierzchni biologicznie czynnej itp., stanowią wiążące dla wszystkich prawo (Pancewicz, Arczyńska 2016: 27–32).

Aktami prawa miejscowego nie są studia, obligatoryjnie sporządzane dla obszaru całych gmin i służące określaniu zasad kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na poziomie lokalnym w mniej szczegółowym zakresie. Treść Studium nie może naruszać ustaleń strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategii rozwoju gminy (o ile gmina dysponuje takim opracowaniem), natomiast MPZP musi być zgodny z jego ustaleniami. Studium ma charakter warunkujący, przedstawia deklarację zamierzeń samorządu w zakresie przeznaczenia terenów. O polityce planistycznej gmin stanowią przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, natomiast szczegółowe rozwiązania stosowane w MPZP warunkuje Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Obecność MPZP na terenach zdegradowanych odgrywa ważną rolę zabezpieczającą przed niekontrolowanym zagospodarowaniem. Jednakże, jak każde prawo, bywa dalekie od doskonałości, szczególnie w kontekście zmieniających się struktur funkcjonalno-przestrzennych w tak dynamicznym środowisku, jakim jest miasto. Tym samym ważna jest rewizja istniejących ustaleń, o czym pisano wcześniej we fragmencie dotyczącym GPR. Niedostosowanie rozwiązań urbanistycznych do zmieniających się funkcji obszaru stanowi jeden z czynników degradacji funkcjonalno-przestrzennej i może być wynikiem zarówno niekontrolowanej urbanizacji, jak i realizacji wadliwej polityki przestrzennej.

Pojawienie się ustawy o rewitalizacji nadało całemu procesowi konkretną formę i ramy prawne. Spowodowało również zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Poza wspomnianym uwzględnianiem obszarów zdegradowanych w Studium utworzono narzędzie miejscowego planu rewitalizacji (MPR), czyli szczególnej formy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przeznaczonego dla obszarów rewitalizacji.

2.3/ MIEJSCOWY PLAN REWITALIZACJI – SZCZEGÓLNA FORMA PLANU MIEJSCOWEGO

W swoich założeniach MPR jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego wzbogaconym o dodatkowe możliwości wpływania na przestrzeń. Podobnie jak klasyczny MPZP jest narzędziem fakultatywnym, jednakże o możliwości podjęcia uchwały w sprawie MPR decyduje posiadanie GPR, a teren planowany do objęcia ustalenia MPR musi znajdować się na obszarze rewitalizacji. U.o.z.p. dopuszcza przekształcenie istniejącego MPZP w MPR w drodze zmiany obowiązującego planu. Szczegółowe wytyczne dotyczące zakresu MPR zostały wskazane w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie zakresu projektu miejscowego planu rewitalizacji (z.p.m.p.r.) w części tekstowej oraz zakresu i formy wizualizacji ustaleń miejscowego planu rewitalizacji. Zakres stosowanych wytycznych powinien odpowiadać na lokalne zapotrzebowanie wynikające z charakteru degradacji i podejmowanych środków zaradczych (Szlachetko 2017: 40–59).

MPR w większym niż MPZP stopniu wpływa na formę urbanistyczną obszaru rewitalizacji, skala planu ma zakres od 1:100 do 1:1000, tym samym jest bliska skali architektonicznej i wymaga szczegółowych rozwiązań wielu zagadnień przestrzennych (Borsa 2021). Zapisy MPR w porównaniu z klasycznymi planami miejscowymi umożliwiają m.in.:

- a) szczegółowe określenie kompozycji przestrzennej nowej zabudowy oraz jej harmonizacji wobec istniejącej struktury,
- b) ustalenia charakterystycznych cech elewacji,
- c) wskazanie szczegółowych ustaleń zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych, w zakresie sytuowania zieleni czy koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych,
- d) wprowadzenie ograniczeń w zakresie prowadzonej działalności handlowej i usługowej.

Ograniczenia w zakresie handlowo-usługowym pozwalają zarówno na kształtowanie rodzaju usług, które najlepiej pasują do planowanej wizji rozwoju ulicy czy placu, jak i na usunięcie niepożądanych działalności, np. sklepów monopolowych, lombardów. W przypadku ograniczenia istniejących działalności prawo przewiduje możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, których koszty ponosi gmina.

Wspomniane rozporządzenie nakłada wymóg przedstawienia wizualizacji ustaleń planu, na który składa się przede wszystkim konieczność opracowania koncepcji urbanistycznej dla obszaru objętego planem. Koncepcja w założeniu ma prezentować założenia możliwe do realizacji na podstawie MPR, a nie stanowić punkt wyjścia dla rozwiązań planu (Ossowicz 2019: 157). Jedną ze składowych jest model struktury przestrzennej w trójwymiarowej, fotorealistycznej formie, prezentujący istniejące i projektowane elementy zagospodarowania terenu. Trzecią wymaganą częścią opracowania są widoki wybranych charakterystycznych

elewacji lub rozwinięcie tych widoków od strony terenów publicznych. Założenia MPR predestynują dokument do wykorzystywania jego potencjału na obszarach zurbanizowanych o silnych walorach historyczno-kulturowych (Borsa 2021). Świadczy o tym znaczący nacisk położony na elementy związane z harmonizacją zabudowy, np. pod względem elewacji, oraz z zagospodarowaniem przestrzeni publicznych. Elementy te pełnią ważną funkcję w kształtowaniu estetyki i ładu przestrzennego terenów śródmiejskich.

W ramach MPR możliwe jest zawarcie zapisu o tzw. umowie urbanistycznej, zobowiązującej inwestora prowadzącego inwestycję na niezabudowanej nieruchomości do realizacji na swój koszt inwestycji uzupełniających, a następnie przekazanie ich bezpłatnie na rzecz gminy. Inwestycjami tego typu są np. budowa drogi, obiektów sportowych czy lokali mieszkalnych (Jadach-Sepioło 2018). Wykorzystanie MPR jest jak na razie znikome pomimo prawie 7 lat obowiązywania prawa pozwalającego na sporządzenie tego typu planu. Obecnie funkcjonuje tylko jeden uchwalony MPR – Miejskowy Plan Rewitalizacji „Jabłkowskiego – Podgórze” przyjęty uchwałą nr XLVI/636/2021 Rady Miasta Kalisza 25 listopada 2021 roku. Drugim miastem bliskim zakończenia prac jest Wołomin, gdzie w maju 2022 roku zakończono konsultacje społeczne koncepcji miejscowego planu rewitalizacji (Gmina Wołomin 2022). Ostatnim miastem, które uruchomiło procedurę tworzenia MPR, jest Słupsk; prace projektowe nad planem nadal jednak trwają. Tym samym szersza ocena praktycznych następstw funkcjonowania miejscowych planów rewitalizacji jest obecnie niemożliwa.

2.4/ KONCEPCJA ARCHITEKTONICZNO-URBANISTYCZNA – WIZJA PRZEKSZTAŁCENÍ OBSZARU

W procesie realizacji przekształceń przestrzennych ważnym etapem jest opracowanie wizji zmian danego obszaru. Metody prac służących jej określeniu nie wynikają z funkcjonujących przepisów, stanowią tym samym dość uznaniowy obszar działania samorządów. Jedną z najlepszych praktyk stosowanych przez miasta jest w tym przypadku organizacja konkursów architektonicznych na zagospodarowanie danego terenu, które często dotyczą obszarów przestrzeni publicznych, np. placów. Formuła ta pozwala na opracowanie kilku scenariuszy zmian danego terenu, umożliwiając docelowy wybór optymalnej opcji. Inną praktykę stanowią również przetargi na zagospodarowanie określonych fragmentów miasta. Częstym problemem tego typu rozwiązań jest stosowanie ceny jako jedyne kryterium wyboru oferty, co znacząco wpływa na jakość opracowania. W przypadku terenów objętych rewitalizacją wizja przekształceń obszaru może z jednej strony przybierać formę opisową wymaganą do identyfikacji w dokumencie GPR, a z drugiej dotyczyć procedury opracowania MPR, która zawiera obowiązek sporządzenia wizualizacji ustaleń w formie koncepcji zagospodarowania terenu.

W przypadku każdej ze ścieżek opracowanie koncepcji stanowi z reguły etap bezpośrednio poprzedzający realizację projektu (przedsięwzięcia urbanistycznego). Podejście tego

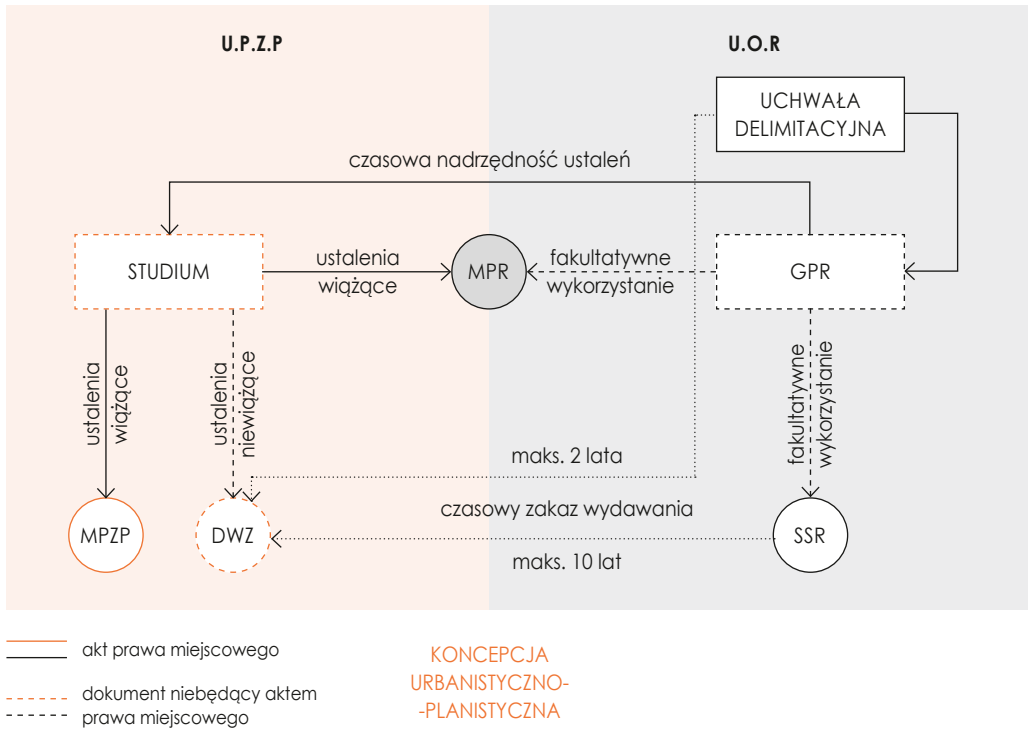
typu sprawia, że założenia koncepcyjne muszą wynikać z obowiązującego prawa miejscowego. Jak wskazuje T. Ossowicz (2019: 156–165), opracowanie koncepcji zagospodarowania terenu dla określonego obszaru powinno stanowić punkt wyjścia do przygotowania dokumentów planistycznych takich jak MPZP. Tym samym to wizje przekształceń przestrzennych, oparte na odpowiednich analizach, powinny stanowić kierunek zmian w prawie, a nie odwrotnie.

Sposób zapisu ustaleń MPZP pozwala na dość szeroką gamę możliwych scenariuszy zagospodarowania terenu. Jest to szczególnie ważne w przypadku terenów zdegradowanych, na których koncentrują się negatywne zjawiska, przede wszystkim społeczne. Obowiązujące przepisy prawa miejscowego mogą być z punktu widzenia potrzeb przeciwdziałania degradacji nieaktualne, a do tego uniemożliwiające i utrudniające właściwe działania interwencyjne lub nawet potęgujące degradację. GPR pozwala na inicjację zmian w prawie miejscowym i z uwagi na charakterystykę realizowanych przedsięwzięć rzadko podejmuje działania, które można określić mianem przedsięwzięć urbanistycznych – zakładających szersze przekształcenia przestrzenne. Zatem potencjał w tym zakresie jest często niewykorzystywany. Wspominany wcześniej MPR swoją specyfiką również nie do końca odpowiada na tego typu zapotrzebowanie obszarów zdegradowanych. Dostępne wytyczne i duża szczegółowość ustaleń predestynują dokument do objęcia małych fragmentów silnie zurbanizowanych terenów. Bardziej zasadnym rozwiązaniem z punktu widzenia całościowego spojrzenia na deficyty OZ wydaje się koncepcja urbanistyczna dla całego obszaru rewitalizacji (ryc. 4).

Tego typu doświadczenia posiada Wałbrzych, w którym dla wszystkich 6 podobszarów rewitalizacji opracowano koncepcje urbanistyczne (programowo-przestrzenne) (Urząd Miejski w Wałbrzychu b.d.). Koncepcje zostały opracowane na etapie wdrażania GPR, ich ustalenia wspierają więc realizowaną interwencję rewitalizacyjną w wymiarze terytorialnym.

Koncepcje zawierają wiele propozycji dotyczących m.in.:

- a) zakresu możliwych przekształceń dzielnic przez wskazanie uzupełnień zabudowy i rozbudowy zasobu mieszkaniowego w ramach przedsięwzięć rewitalizacyjnych,
- b) zakresu działań odnoszących się do kształtowania przestrzeni publicznych i inwestycji celu publicznego w ramach realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych,
- c) wskazania zasobu kulturowego na podobszarach rewitalizacji i zakresu jego ochrony z uwzględnieniem walorów krajobrazowych,
- d) kształtowania układu komunikacyjnego z uwzględnieniem uspokajania ruchu, wzmocnienia dostępu do transportu zbiorowego, rowerowego i ruchu pieszego na podobszarach rewitalizacji,
- e) rekomendacji odnoszących się do zarządzania nieruchomościami i wskazania oferty nieruchomości do wykorzystania przy realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych,
- f) wytycznych urbanistycznych na potrzeby sporządzania planów miejscowych (Gminny Program Rewitalizacji Miasta Wałbrzycha na lata 2016–2025: 199–200).



RYC. 4. Zależności pomiędzy dokumentami polityki przestrzennej i rewitalizacji*

Źródło: opracowanie własne

* Koncepcja urbanistyczna pozostaje obecnie niezdefiniowana w systemie prawnym.

Koncepcje wypełniły lukę między poziomami planowania przestrzennego w gminie: strategicznym, reprezentowanym przez Studium gminy, i operacyjno-regulacyjnym planowaniem miejscowym (Gminny Program Rewitalizacji Miasta Wałbrzycha na lata 2016–2025: 199). Ustalenia koncepcji dały podstawę do sformułowania kierunków rozwoju przestrzennego miasta spójnych z celami polityki rewitalizacyjnej i zostały wykorzystane w procesie zmiany Studium, którego ustalenia również dostosowano do kierunków interwencji rewitalizacyjnej wynikających z obowiązującego GPR.

Innym przykładem jest opracowanie koncepcji urbanistycznej na wczesnym etapie tworzenia GPR w celu dostosowania całej interwencji rewitalizacyjnej do zmian przestrzennych z niej wynikających. Takie działanie podjęto w ramach opracowania dokumentu dla miasta Radomska, co szerzej opisane zostało w rozdziale 6.

PODSUMOWANIE

Obowiązujące w Polsce prawodawstwo nie jest, jak się wydaje, w pełni dostosowane do potrzeb przekształceń przestrzennych miejskich obszarów zdegradowanych. Podstawowe dokumenty planistyczne, czyli Studium i MPZP, nie posiadają rozwiązań odpowiednich do prowadzenia procesu rewitalizacji. Gminne programy rewitalizacji pomimo potencjału interwencji w aspekcie przestrzennym są rzadko wykorzystywane w tym względzie do realizacji całościowych zmian. Wprowadzony w 2015 roku miejscowy plan rewitalizacji, chociaż uwzględnia w swoich wytycznych projektowanie urbanistyczne, pozostaje w zasadzie niewykorzystywany. Praktyka przekształceń terenów miejskich zgodnie z koncepcjami zagospodarowania terenu jest również rzadka w procesach rewitalizacji. Tymczasem przeciwdziałanie kompleksowemu problemowi degradacji miast wymaga odpowiedniej integracji działań zarówno na wczesnym etapie identyfikacji potrzeb rewitalizacyjnych, jak i w późniejszym procesie całościowego opracowywania rozwiązań, w tym również przeznaczonych dla sfery urbanistycznej. Istotna jest również odpowiednia elastyczność planowania, przy czym brak koncepcji urbanistycznej może prowadzić do pogłębiania chaosu przestrzennego i prowadzenia doraźnych działań, których skutki trzeba naprawiać latami i dużym kosztem.

3/ INSTRUMENTY URBANISTYKI OPERACYJNEJ NA OBSZARACH REWITALIZACJI W POLSCE

Barbara Samorek
IRMiR

WSTĘP

Opracowanie podejmuje próbę przedstawienia katalogu instrumentów urbanistyki operacyjnej, które mogą być stosowane do wdrażania przedsięwzięć urbanistycznych, w szczególności na obszarach rewitalizacji. Ocenie poddano wpływ instrumentów urbanistyki operacyjnej na możliwości i zakres procesów rozwojowych. Rozdział rozpoczyna przybliżenie kontekstu analizowanego zagadnienia, osadzonego wewnątrz dziedziny urbanistyki, polityki przestrzennej i procesów odnowy miast. Rozpoznanie zawężono do polskich doświadczeń w tym zakresie z uwzględnieniem obowiązujących ram prawnych. Podjęto także rozważania na temat wykorzystania urbanistyki operacyjnej do realizacji zamierzeń inwestycyjnych i wdrażania polityki rewitalizacyjnej. Przedstawiono sformalizowane narzędzia planistyczne, rozwiązania fiskalne, społeczne i organizacyjno-zarządcze. Znaczące miejsce poświęcono zagadnieniom dotyczącym sfery mieszkaniowej, z naciskiem na struktury tkanki miejskiej wymagające podejmowania działań naprawczych.

3.1/ KONTEKST TERMINOLOGICZNY

Urbanistyką określa się sztukę planowania i budowy miast. W. Czarnecki, definiując pojęcie urbanistyki, wskazuje na złożoność tej dziedziny nauki, wypuklając stwierdzenie, że jest ona „nauką o budowie miast i osiedli oraz wszystkich problemach związanych z ich planowaniem, zarządzaniem i zorganizowaniem pod względem technicznym, gospodarczym i kulturowym”

(Czarnecki 1965). Oprócz czynnika projektowego z urbanistyką nierozłącznie jest związany element realizacyjny, stanowiący istotę urbanistyki operacyjnej. Urbanistyka operacyjna jest zatem sztuką realizacji szerokiego spektrum zamierzeń i przedsięwzięć urbanistycznych. Według T. Ossowicza (2021: 85) można ją określić jako „umiejętność skutecznego urzeczywistniania wizji, zamierzeń, planów i koncepcji dotyczących kreowania przestrzeni”. S. Gzell (2008) dodaje, że jest związana z wytwarzaniem i posługiwaniem się konfiguracją 2 zależności: między aspektami przestrzennymi a gospodarczymi i społecznymi miasta, jak również między elementami każdej z polityk: przestrzennej, gospodarczej i społecznej.

Z terminem tym sprzężone jest pojęcie gospodarki przestrzennej, które można odnosić do 2 zakresów: gospodarowania w przestrzeni i gospodarowania przestrzenią. Pierwszy z nich ma charakter funkcjonalny i dotyczy przestrzennej organizacji oraz funkcjonowania układów przestrzennych. Drugi obszar wyraża działalność strukturotwórczą, polegającą na tworzeniu określonych struktur przestrzennych, wskazując tym samym na bezpośrednie korelacje z urbanistyką i planowaniem przestrzennym. W racjonalnym gospodarowaniu przestrzenią istotna jest wyraźna koncentracja na rezultacie, który uzyskuje się w wyniku podejmowanych zamierzeń urbanistycznych. Efekty te można rozpatrywać w wymiarze materialnym, gospodarczym i społecznym (Chmielewski 2016: 15). Produkty prowadzenia gospodarki przestrzennej świadczą o skuteczności realizowanej polityki planistycznej i stanowią istotę urbanistyki operacyjnej.

Zasadniczą kwestią urbanistyki operacyjnej jest dążenie do wdrażania przedsięwzięć urbanistycznych. Przedsięwzięcia urbanistyczne to zbiory różnego rodzaju działań skoordynowanych ze sobą i skupionych wokół jednego celu – poprawy jakości tkanki miejskiej za sprawą powstania nowej lub przebudowy istniejącej struktury (np. zespołu zabudowy, parku). Zamierzenia te są realizowane w ramach prowadzonej polityki przestrzennej, rozumianej jako celowa działalność władz publicznych zmierzająca do przekształcenia lub utrzymania zagospodarowania przestrzennego (Ossowicz 2019: 6).

Etap realizacji zamierzeń urbanistycznych poprzedza ciąg przyczynowo-skutkowy procesów bezpośrednio na siebie wpływających, w całości ważny dla urbanistyki operacyjnej. Z założenia rozpoczyna go identyfikacja potrzeb użytkowników przestrzeni, kolejno pojawiają się pomysły i wizje możliwych zmian, które są przekształcane w projekty zwieńczone aktem realizacji. W urbanistyce operacyjnej priorytetem staje się wykorzystywanie wszystkich szans na rozwój terenu na każdym etapie wdrażanych przedsięwzięć oraz prowadzonej polityki.

3.2/ OPERACJONALIZACJA PROCESÓW REWITALIZACJI

Dla rewitalizacji, określonej mianem kompleksowego procesu złożonego ze zintegrowanych działań realizowanych na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki (art. 2 ust. 1 u.o.r.), nadrzędne są wspomniane przedsięwzięcia urbanistyczne, wokół których sku-

pia się pole działalności urbanistyki operacyjnej. Należy zaznaczyć, że rewitalizacja jest pojęciem pojemnym znaczeniowo i dotyczy działań prowadzonych w strukturze urbanistycznej w wymiarach: społecznym, gospodarczym, architektonicznym, infrastrukturalnym, środowiskowym, prawnym, administracyjnym i politycznym. Jest skoncentrowana na poprawie warunków życia mieszkańców z wykorzystaniem posiadanych zasobów i potencjałów przez realizację przedsięwzięć m.in. urbanistycznych. Zasadniczym celem prowadzenia tego typu działań jest odwrócenie procesu degradacji społecznej, ekonomicznej i materialnej miast (Jarczewski 2009: 26), a ich efektem powinna być minimalizacja negatywnych zjawisk, w tym mieszkaniowych (Jarczewski, Kułaczowska 2019: 9). Pośrednio proces rewitalizacji przyczynia się do przeciwdziałania zjawisku rozpraszania się miast, będącym jednym z najważniejszych wyzwań współczesnej myśli urbanistycznej. Przedsięwzięcia rewitalizacyjne, skupiając się wokół: rehabilitacji miejskich obszarów zdegradowanych, modernizacji osieli mieszkaniowych, rewaloryzacji zasobów, konserwacji i restauracji zabytków oraz adaptacji terenów do nowych potrzeb (Chmielewski 2016: 296), towarzyszą procesowi odnowy miast. Działania rewitalizacyjne nie ograniczają się do istniejącej tkanki miejskiej i posiadanego zasobu, mogą bowiem inicjować powstanie całościowych założeń wpisujących się w nową strukturę urbanistyczną, przystosowaną do obecnych potrzeb użytkowników przestrzeni.

W polskich warunkach procesy rewitalizacyjne prowadzone są zgodnie z przepisami ustawy o rewitalizacji – koncentrują się przy tym na działalności gmin i są ich zadaniem własnym z zakresu polityki rozwoju (art. 3 ust. 1 u.o.r.). Podstawą prowadzenia działań przez gminę i interesariuszy tego procesu, których obecność jest wymagana w rewitalizacji na każdym etapie jej realizacji, jest gminny program rewitalizacji, opracowany dla wyznaczonego w drodze uchwały fragmentu gminy spełniającego przesłanki uznania za obszar zdegradowany i przeznaczony do rewitalizacji. Zasady wyznaczania terenów konstytuują przepisy zawarte w rozdziale 3 u.o.r., które wskazują, że są nimi części gminy istotne dla rozwoju lokalnego, pozostające jednocześnie w kryzysie, ze zdiagnozowaną koncentracją negatywnych zjawisk w wymiarze społecznym, współwystępujących z problemami gospodarczymi, technicznymi, ekologicznymi i funkcjonalno-przestrzennymi (art. 9 u.o.r.). Ustawodawca zastrzega, że obszar rewitalizacji nie powinien przekraczać 20% powierzchni gminy i nie może być zamieszkały przez więcej niż 30% liczby jej mieszkańców (art. 10 u.o.r.). Polityka rewitalizacyjna jest skorelowana z polityką rozwoju gminy, ponieważ wyznaczone w dokumentach strategicznych cele i kierunki rozwoju determinują przedsięwzięcia podejmowane na obszarach rewitalizacji.

3.3/ PRZEDSIĘWZIĘCIA URBANISTYCZNE W REWITALIZACJI

Działania rewitalizacyjne realizowane na miejskich obszarach zdegradowanych wymagają złożonych rozwiązań, przeciwdziałających istniejącym wielowymiarowym kryzysom. Z tego powodu pożądane jest włączenie do procesu rewitalizacji narzędzi urbanistyki operacyjnej,

pozwalających osiągnąć kompleksowe zmiany w efekcie wdrożenia przedsięwzięć urbanistycznych. Typologię przedsięwzięć urbanistycznych ze względu na złożoność działań i specyfikę rezultatów przedstawia T. Ossowicz (2019: 13). Pierwsza kategoria wskazuje na istnienie przedsięwzięć prostych, obejmujących cel operacyjny i zbiór działań niezbędnych do jego osiągnięcia. Przedsięwzięcia złożone poza głównym celem skupiają większą liczbę celów operacyjnych niezbędnych do osiągnięcia celu głównego, tym samym wymagają podejmowania znacznie większej liczby działań (Ossowicz 2019: 13). Polska polityka przestrzenna na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym opiera się na wyznaczaniu celów i zamierzeń, zatem w znacznej mierze polega na realizacji przedsięwzięć urbanistycznych. Podział przedsięwzięć według kryterium rezultatów wyróżnia 6 rodzajów działań: ochronne, inicjujące swobodny rozwój, udoskonalające przestrzeń, obejmujące metamorfozę urbanistyczną, pobudzające rozwój oraz ofertowe (Ossowicz 2019: 22).

W procesie rewitalizacji wykorzystywane są narzędzia operacyjne wpisujące się we wszystkie rodzaje przedsięwzięć sklasyfikowane powyżej. Należy podkreślić, że odnowa miast obejmuje czynności służące odbudowie zniszczonych, ale niegdyś żywych obszarów miejskich, restrukturyzację terenów poprzemysłowych i pomilitarnych (które często stanowią pole do przeprowadzania gruntownych metamorfoz urbanistycznych), jak również zamierzenia nastawione na ochronę i zachowanie istniejących zasobów struktury przestrzennej miasta. Zważywszy na złożoność działań rewitalizacyjnych, wykorzystujących szerokie spektrum instrumentów urbanistyki operacyjnej, które niejednokrotnie stanowią kluczowe segmenty rozwojowe miast, są one skoncentrowane na osiągnięciu celów takich jak:

- a) ochrona zastanego zagospodarowania przestrzennego,
- b) opieka nad zabytkami i dziedzictwem i przyrodniczym,
- c) dbanie o ład i kompozycję przestrzenną,
- d) ochrona krajobrazu,
- e) stworzenie możliwości (warunków) do prowadzenia działalności inwestycyjnej przez zewnątrz podmioty,
- f) ulepszenie funkcjonowania tkanki miejskiej,
- g) powstanie różnorodnych ofert dla działalności prowadzonej w mieście (np. inwestycyjnej, kulturowej, mieszkaniowej, turystycznej),
- h) powstawanie kompleksowych założeń urbanistycznych z infrastrukturą społeczną na terenach zurbanizowanych,
- i) stymulowanie samoistnych przekształceń w zagospodarowanej strukturze miasta w ściśle określonym kierunku (Ossowicz 2021: 87).

3.4/ ROLA INSTRUMENTÓW URBANISTYKI OPERACYJNEJ W PROCESIE ROZWOJU MIAST

Kreowanie rozwoju jednostki osadniczej opiera się na skonkretyzowanej wizji i jasno określonych celach, ukierunkowanych na rozwiązywanie problemów i realizację potrzeb jego mieszkańców. Dobór instrumentów (narzędzi) prorozwojowej polityki polega na dopasowaniu ich do wcześniej sformułowanych celów w warunkach lokalnych uwarunkowań i bieżących wyzwań. Należy zaznaczyć, że każdy obszar stanowi część większej całości społeczno-gospodarczej, charakteryzującej się osobliwą sytuacją ekonomiczną, polityczną i społeczną. Dobór narzędzi operacyjnych zależy zatem od wyznaczonych celów i zdefiniowanych potrzeb, w które jest wyposażony każdy strategiczny dokument polityki lokalnej. Intuicyjny podział instrumentów realizacji każdej polityki miejskiej, zważywszy na ich odmienny charakter, skłania do przyjęcia trójstopniowej systematyzacji (tj. na prawne, organizacyjne i finansowe). T. Ossowicz dokonuje klasyfikacji operacyjnych instrumentów urbanistyki z uwagi na kierunek ich oddziaływania, proponując rozróżnienie m.in. na instrumenty:

- a) planistyczne (formalnoprawne i nieformalne),
- b) ochronne,
- c) wstrzymywania zmian,
- d) obrotu nieruchomościami,
- e) podatków i opłat,
- f) pośrednich zobowiązań,
- g) inwestycji,
- h) partnerstwa,
- i) negocjacji i perswazji,
- j) partycypacji społecznej,
- k) promocji,
- l) monitoringu (Ossowicz 2019: 5–6).

3.5/ PLAN NA PLAN, CZYLI INSTRUMENTY PLANISTYCZNE URBANISTYKI OPERACYJNEJ

Narzędzia planistyczne o charakterze formalnym obejmują zespół instrumentów prawnych, których celem jest kontrola zmian w zagospodarowaniu przestrzennym. Są bezpośrednio związane z prawem własności, które mogą ograniczać, jeśli wziąć pod uwagę konstytucyjną nadrzędność dobra publicznego w polskich warunkach prawnych (Ossowicz 2019: 147). Formalnoprawnymi narzędziami planistycznymi w Polsce są m.in. MPZP, MPR, Studia szczebla gminnego oraz wojewódzkiego, a także:

- a) specjalne decyzje lokalizacyjne wynikające z krajowych przepisów urbanistycznych (dotyczące podziałów nieruchomości, wyłączenia, o warunkach zabudowy, o ustaleniu lokalizacji celu publicznego),
- b) uznaniowe jednostkowe rozstrzygnięcia lokalizacyjne wydawane dla konkretnych zamierzeń inwestycyjnych, którymi są uchwały rady gminy o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej na podstawie przepisów wspierających rozwój zabudowy mieszkaniowej (Ossowicz 2019: 149–150).

Do formalnych narzędzi planistycznych odnoszących się bezpośrednio do obszaru rewitalizacji możemy zaliczyć miejscowy plan rewitalizacji i Specjalną Strefę Rewitalizacji (SSR, Strefę), których użycie w procesie powinno zostać zagwarantowane w ustaleniach gminnego programu rewitalizacji. Ramy proceduralne i faktyczne dla tych dokumentów określają m.in. przepisy ustawy o rewitalizacji oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w zakresie MPR).

3.5.1/ GMINNY PROGRAM REWITALIZACJI

GPR stanowi najważniejszy dokument prowadzenia działań rewitalizacyjnych na obszarze gminy. Zważywszy na operacyjny charakter dokumentu, może stać się on jednym ze skutecznych narzędzi realizacji polityki prorozwojowej. GPR pozwala na swobodne planowanie przedsięwzięć urbanistycznych oddziałujących zarówno na kształt struktury funkcjonalno-przestrzennej obszaru rewitalizacji, jak i na różnorodne zmiany przestrzenne – powstanie nowej tkanki miejskiej lub przebudowę istniejącej. Ustalenia GPR mają nadrzędny charakter wobec zapisów zawartych w innych dokumentach planistycznych gminy. W myśl art. 20 ust. 1 u.o.r., w przypadku gdy ustalenia GPR są niezgodne ze Studium, możliwe jest przeprowadzenie uproszczonego postępowania w sprawie jego zmiany w celu jego dostosowania do GPR. Ponadto, jeżeli rozbieżność dotyczy także zapisów MPZP, jego zmiana może być procedowana jednocześnie ze zmianą Studium (art. 20 ust. 1 u.o.r.). Zakres i szczegółowe rozwiązania kierunkujące politykę planistyczną gmin wprowadzone przez GPR przedstawiono w rozdziale 2.

3.5.2/ MIEJSCOWY PLAN REWITALIZACJI

MPR to kolejny instrument lokalnej polityki planistycznej wprowadzony przepisami u.o.r. Jest narzędziem fakultatywnym, które może określać prowadzoną politykę planistyczną przez kreowanie formy urbanistycznej i kompozycję obszaru. Ponadto ciekawymi rozwiązaniami rozszerzającymi sprawczość MPR są: możliwość ograniczeń działalności handlowo-usługowej i realizacji inwestycji komercyjnych na terenie objętym planem, wymagania dotyczące infrastruktury technicznej i społecznej, jak również szczegółowe ustalenia odnoszące

się do kształtowania przestrzeni publicznych (Borsa 2021: 296). Instrument ten może być stosowany wyłącznie przez gminy, które przyjęły GPR. Zakres i szczegółowe rozwiązania kierunkujące politykę planistyczną gmin wprowadzone przez MPR przedstawiono w rozdziale 2.

3.5.3/ SPECJALNA STREFA REWITALIZACJI

Specjalna strefa rewitalizacji stanowi instrument planistyczny skierowany przede wszystkim do wspierania polityki mieszkaniowej na obszarze rewitalizacji i usprawnienia realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Wśród narzędzi urbanistycznych możliwych do wykorzystania w związku z ustanowieniem SSR znajdują się:

- a) społeczne budownictwo czynszowe jako cel publiczny,
- b) dotacje i ułatwienia przeprowadzanych remontów w stosunku do nieruchomości położonych na obszarach SSR, w tym dopłaty do czynszów dla mieszkańców wyremontowanych budynków mieszkalnych,
- c) bonifikaty od sprzedaży nieruchomości,
- d) prawo pierwokupu nieruchomości,
- e) ułatwienia w postępowaniach administracyjnych dotyczących ustalaniu stanów prawnych nieruchomości,
- f) ułatwienia w przekwaterowaniu i eksmisji najemców mieszkań komunalnych w przypadku generalnych remontów,
- g) umożliwienie zaspokojenia roszczeń majątkowych w stosunku do wyremontowanych przez gminę nieruchomości (wynagrodzenie pieniężne lub nieruchomość zamienna),
- h) zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy,
- i) podwyższenie opłaty adiacenckiej ustalonej w związku ze wzrostem wartości nieruchomości (Jadach-Sepioło, Kułaczowska 2019: 22).

SSR uruchamia możliwość stosowania zespołu narzędzi operacyjnych wspomagających prowadzenie polityki mieszkaniowej w gminach, reprezentujących instrumenty dotyczące obrotu nieruchomościami, opłat, pośrednich zobowiązań i inwestycji. Pomimo dużego potencjału SSR, pozwalającego na stymulowanie intensywnego rozwoju zasobów mieszkaniowych, ograniczeniami tego narzędzia są: jego niska powszechność wynikająca m.in. z barier formalnoprawnych niepozwalających na szybkie wdrożenie rozwiązań SSR, jak też ich czasowy charakter (ustanawiane są na 10 lat).

Nieformalne narzędzia urbanistyki nie są usankcjonowane prawnie, co pozwala na większą swobodę kreowania rozwiązań i wyeliminowanie trudności proceduralnych. Obowiązujące zasady współpracy uzgadniane są z podmiotami zainteresowanymi na podstawie porozumień lub umów. Zazwyczaj dotyczą wybranego elementu struktury urbanistycznej

(np. systemu transportowego, terenów zieleni, obszarów rewitalizacji) bądź odnoszą się do całości zagadnień związanych z określoną przestrzenią (Ossowicz 2019: 165). Wśród nieformalnych narzędzi planistycznych T. Ossowicz wyróżnia 3 kluczowe dla polskiej polityki planistycznej: plany urbanistyczne dotyczące dzielnic, osiedli lub zespołów urbanistycznych, plany wybranych podsystemów miasta i masterplany (2019: 166). Do nieformalnych narzędzi można także zaliczyć koncepcje urbanistyczne oraz odznaczające się większą szczegółowością koncepcje architektoniczno-urbanistyczne.

Koncepcje urbanistyczne ułatwiają realizację dużych przedsięwzięć urbanistycznych, wyznaczają kierunki rozwoju mniejszej jednostki (np. dzielnicy), wskazują sposób przekształceń i zagospodarowania miejskich przestrzeni publicznych oraz centrów dzielnicowych, przedstawiają rozwiązania transportowe, wyznaczają ramy dla ochrony zasobu kulturowego i gospodarowania nieruchomościami gminy (Spadło, Grotowska 2022: 79). Ponadto dzięki swobodnej formie, nieograniczonej wymaganiami wynikającymi z przepisów prawa, pozwalają na stworzenie wytycznych do sporządzania aktów prawa miejscowego (MPZP, uchwał reklamowych, MPR, SSR) i włączenie w proces powstawania koncepcji mieszkańców za sprawą inicjowanych procesów partycypacyjnych.

W kontekście realizacji założeń rewitalizacyjnych szczególne znaczenie przypisuje się masterplanom, popularnie stosowanym w Niemczech i Austrii. Są to szczególne koncepcje urbanistyczne ułatwiające sterowanie rozwojem przestrzennym fragmentów miast i mające długoterminowy horyzont czasowy (Spadło, Grotowska 2022: 79). Masterplan bazuje na kompleksowej analizie dotyczącej sfery społecznej, gospodarczej, mieszkaniowej i infrastrukturalnej, a propozycja szczegółowych rozwiązań w zakresie zagospodarowania terenu ma być odpowiedzią na zidentyfikowane potrzeby w wymienionych sferach. Koncepcja masterplanu cechuje się zintegrowanym podejściem do rozplanowania tkanki miejskiej, tworzeniem zabudowy mieszkaniowej wraz z infrastrukturą towarzyszącą zgodnie z prospołeczną filozofią projektowania urbanistycznego J. Gehla (2011), wyrażającą się dążeniem do kreowania powiązań między tkanką zabudowaną a terenami nieurbanizowanymi w celu stworzenia możliwości powstawania więzi społecznych wśród mieszkańców (Spadło, Grotowska 2022: 79). Masterplany są dokumentami koncepcyjno-wykonawczymi, bowiem poza częścią wizjonerską i strategiczną wyposażone są w szereg narzędzi operacyjnych (np. opis działań z wariantami dróg realizacji) (Ossowicz 2019: 166). Powyższe pozwala na zindywidualizowane projektowanie tkanki miejskiej, holistycznie traktujące zagadnienia miasta jako terytorialnego systemu społecznego. Wariantowość masterplanu i tworzenie „przepisów” na wdrażanie planowanych rozwiązań silnie korespondują z istotą urbanistyki operacyjnej.

3.6/ OCHRONNE INSTRUMENTY URBANISTYKI OPERACYJNEJ

Do ochronnych instrumentów urbanistyki operacyjnej można zaliczyć prawne regulacje dotyczące zagospodarowania terenów, które mają na celu ochronę istniejących zasobów.

Wśród nich znajdują się: nakazy, zakazy, dopuszczenia, zgody, nadanie statusu o charakterze ochronnym, jak również świadczenia finansowe. Dla obszarów będących przedmiotem ochrony bodźcami finansowymi będą: bezpośrednie i pośrednie wsparcie finansowe, korzyści gospodarcze (np. przyciąganie określonych działalności), zmniejszenie/zwiększenie opłat (np. podatków), bartery oraz zachęty dla sponsorów (Ossowicz 2019: 167–179). Jak wskazuje T. Ossowicz (2019: 167), dla urbanistyki operacyjnej najistotniejsze pozostają regulacje: zakazy, nakazy i dopuszczenia określone w MPZP, zakazy i ograniczenia obowiązujące w parkach kulturowych, na obszarach objętych ochroną przyrody i w strefach je otaczających, normy wynikające z przepisów ochrony środowiska, zakazy i ograniczenia w ruchu drogowym oraz regulacje wynikające z przepisów lokalnych. W kontekście zagospodarowania przestrzennego możliwości ochrony stwarza również powołana art. 37a u.p.z.p. „uchwała reklamowa”, zwana również „krajobrazową”. Jest to fakultatywny instrument pozwalający na ustalenie jednolitych standardów jakościowych dotyczących reklam, obiektów małej architektury, tablic, sztyldów i ogrodzeń (w zakresie gabarytów, kolorystyki, materiału i liczebności). Celem uchwały jest wzmocnienie ochrony krajobrazu i zachowanie ładu przestrzennego na obszarze gminy.

Dla obszarów rewitalizacji i terenów zdegradowanych skutecznym narzędziem ochronnym jest możliwość wprowadzenia zakazu wydawania decyzji o zabudowie na tym terytorium za sprawą wyposażenia w stosowny zapis uchwały rady gminy o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji (art. 11 ust. 5 pkt 2 u.o.r.). Ustawodawca umożliwił gminom użycie tego instrumentu wyprzedzająco w odniesieniu do interwencji rewitalizacyjnej, zakładając jego zastosowania w sytuacji występowania presji inwestycyjnej na obszarze rewitalizacji. Zakaz ten może dotyczyć wszystkich lub określonych w uchwale zmian sposobu zagospodarowania terenu wymagających tej decyzji, w tym zmian sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. Oddziałuje on zapobiegawczo na przestrzeń obszaru rewitalizacji, chroniąc ją przed niekorzystnymi zmianami w sytuacji niskiego pokrycia planistycznego danego obszaru. Wynika to z założenia, że DWZ uznawane są za jeden z czynników potęgujących chaos przestrzenny w Polsce (Kowalewski, Markowski, Śleszyński 2018: 116–120). Zahamowanie bieżącej degradacji może być pierwszym krokiem do poprawy stanu zagospodarowania danego fragmentu miasta. Okres obowiązywania zakazu to 2 lata z możliwością wydłużenia na kolejne 10 lat w przypadku ustanowienia SSR. Można w związku z tym zaliczyć ten instrument planistyczny do kategorii zamrażania i zawieszania zmian.

Modelową realizację przedsięwzięcia urbanistycznego, którego wynikiem jest stworzenie nowej tkanki miejskiej, wspiera partycypacyjne wypracowanie koncepcji urbanistycznej i przeprowadzenie konkursu na zagospodarowanie przestrzeni zakończone wyborem najlepszej oferty (zgodnie z ustaleniami MPZP lub w przypadku braku takiego dokumentu sporządzenie go na rzeczonym obszarze). W polskim systemie planistycznym przeszkodą utrudniającą sprawne przełożenie koncepcji urbanistycznej na ustalenia MPZP są zmia-

ny dokonywane na obszarze przekształceń: inwestycje prowadzone w trybie DWZ lub pozwolenia na budowę, podziały, obrót prawny i zmiany cen nieruchomości (Ossowicz 2019: 192–193). Ponadto operacjami potencjalnie zamrażającymi lub zawieszającymi zmiany przestrzeni są scalenia nieruchomości, nieuregulowany prawnie stan własności, jak też (w warunkach warszawskich) roszczenia wobec nieruchomości, dla których toczą się postępowania administracyjne w trybie dekretu Bieruta². Obowiązujące w Polsce przepisy pozwalają również na wstrzymanie działań inwestycyjnych do czasu:

- a) wydania DWZ w odniesieniu do terenów będących w trakcie opracowywania MPZP (na 9 miesięcy),
- b) ustalenia MPZP dla terenów:
 - górniczych (art. 104 ustawy Prawo geologiczne i górnicze),
 - usytuowanych w parku kulturowym (art. 16 ust. 6 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami),
 - przeznaczonych do przeprowadzenia scaleń, podziału i obszarów przestrzeni publicznej zgodnie ze wskazaniem Studium (art. 10 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.),
 - obiektów handlowych o powierzchni przekraczającej 2000 m² (art. 10 ust. 3a u.p.z.p.).

3.7/ OBRÓT NIERUCHOMOŚCIAMI

Transakcje obrotu nieruchomościami, a więc nabywanie i sprzedaż, stanowią jeden z instrumentów urbanistycznych w wymiarze ekonomicznym. W polskich warunkach prawnych możliwości pozyskiwania gruntów przez gminy jest wiele, a wśród nich możemy wyróżnić: zakup, przejęcie w wyniku podziału lub od Skarbu Państwa, wywłaszczenie na cel publiczny, realizację celu publicznego na terenie prywatnym, darowiznę, scalanie i podział oraz wymianę gruntów (Ossowicz 2019: 198–211). Narzędziem rozchodowym związanym z zakupem, o którym należy wspomnieć w kontekście obszarów rewitalizacji, jest prawo pierwokupu. Prawo to zostało usankcjonowane przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami (u.g.n.) (art. 109–111a). Regulacja dotyczy m.in. nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków i położonych na obszarach rewitalizacji i w SSR (art. 109 ust. 1 pkt 4, 4a, 4b u.g.n.). Posiadanie własnych gruntów przez gminy pozwala na swobodne rozporządzanie własnością, co sprzyja realizacji przedsięwzięć urbanistycznych i stanowi duże ułatwienie w przypadku przeprowadzania procesu rewitalizacji. Instrumentem przychodowym jest natomiast zbycie nieruchomości przez gminę, którego zasadniczym celem – poza uzyskaniem dochodu – powinno być zainicjowanie bądź wzmacnianie rozwoju jej terytorium. Rozpisując konkurs

² Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. nr 50 poz. 278 i 279), akt prawny obowiązujący.

urbanistyczny, uzyskuje się dodatkowe narzędzia wpływania na formę i standard przyszłej inwestycji, zgodnie z wypracowaną koncepcją (Ossowicz 2019: 211).

3.8/ NARZĘDZIA FISKALNE URBANISTYKI OPERACYJNEJ

Bezpośrednimi zobowiązaniami finansowymi właściciela nieruchomości są w polskim systemie prawnym podatki i opłaty. P. Lis, dokonując klasyfikacji instrumentów polityki mieszkaniowej, do narzędzi popytowych zalicza: podatki od nieruchomości, podatki od czynności cywilnoprawnych, opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, opłaty o charakterze sądowym i notarialnym, subsydia na rzecz gospodarstw domowych i regulacje (praw własności i instytucji finansujących segment mieszkaniowy) (Lis 2005: 13–14). Instrumentami podażowymi rynkowego systemu finansowania są: podatki (od przychodu ze sprzedaży nieruchomości, od dochodu z najmu), opłata adiacencka, renta planistyczna, inwestycje publiczne, dochody z tytułu prywatyzacji zasobu publicznego, subsydia na rzecz sektora budowlanego i mieszkaniowego oraz regulacje dotyczące zagospodarowania przestrzennego i finansowania firm sektora budownictwa mieszkaniowego (Lis 2005: 13–14). T. Ossowicz dokonuje uproszczonego podziału narzędzi fiskalnych związanych z realizacją zamierzeń urbanistycznych, wyróżniając: rentę planistyczną, opłatę adiacencką (od inwestycji o charakterze infrastrukturalnym, podziału i scalania oraz podziału nieruchomości) oraz podatki od nieruchomości; jednocześnie wskazuje, że istotą i celem nakładania tych zobowiązań finansowych jest uzyskanie pożądanego skutku urbanistycznego w odniesieniu do zagospodarowania przestrzennego (Ossowicz 2019: 216). Renta planistyczna jest wnoszona przez właścicieli nieruchomości w związku ze wzrostem ich wartości wynikającym z ustaleń uchwalonego MPZP, natomiast opłata adiacencka ponoszona jest na skutek budowy infrastruktury technicznej ze środków publicznych, re parcelacji lub podziału nieruchomości. W polskim systemie prawnym wysokość renty planistycznej ustalana jest przez władze gminy, jednak nie może wynosić więcej niż 30% wzrostu wartości nieruchomości, której dotyczy (art. 36 ust. 4 u.p.z.p.). Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami konstytuują regulacje dotyczące opłaty adiacenckiej. Maksymalna wysokość opłaty nie może przekroczyć 50% dla wzrostu wartości nieruchomości spowodowanej przeprowadzeniem procesu re parcelacji i budową urządzeń infrastruktury technicznej (art. 146 ust. 2 i 107 ust. 1 u.g.n.) oraz 30% zwiększenia wartości nieruchomości spowodowanej jej podziałem (art. 98a u.g.n.). W odniesieniu do nieruchomości położonych w SSR udział w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej nie powinien przekroczyć 75% różnicy w stosunku do wartości sprzed wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej (art. 146 ust. 2a u.g.n.).

Kolejną grupą instrumentów urbanistyki operacyjnej związaną z powstaniem nowej tkanki miejskiej, należąca do pośrednich zobowiązań właściciela nieruchomości i inwestora, są opłaty z tytułu dojazdu do budowanej inwestycji, umowa urbanistyczna i zależności wynikające z ustaleń MPZP (Ossowicz 2019: 221–229). W polskim systemie prawnym na

gminach spoczywa obowiązek finansowania infrastruktury publicznej, jednak istnieją wyjątki od tej reguły, a model refundowania infrastruktury społecznej przez inwestorów staje się coraz bardziej popularny. Narzędzia stwarzają ku temu przepisy ustawy Lex deweloper³, która w tym zakresie daje nowe możliwości sponsorowania inwestycji publicznych w związku z powstającym w ramach jej założeń budownictwem mieszkaniowym.

Powszechną praktyką stosowaną w kraju jest wykorzystanie wynikającego z przepisów ustawy o drogach publicznych obowiązku dotyczącego pokrycia kosztów budowy lub przebudowy drogi publicznej spowodowanej przedsięwzięciem inwestycyjnym, nałożonego na inwestora (art. 16 ust. 1 przepisów ustawy o drogach publicznych). Jest to kolejny fiskalny instrument urbanistyki operacyjnej włączający podmiot prywatny w finansowanie zmian w infrastrukturze publicznej w ramach realizacji procesu budowlanego. Innym instrumentem jest umowa urbanistyczna zawiązywana między gminą a inwestorem, określająca warunki przeprowadzenia przedsięwzięcia i pozwalająca na powstanie zobowiązań w odniesieniu do obu stron (np. w postaci dodatkowych prac i zamierzeń towarzyszących inwestycji czy gratyfikacji pieniężnych) (Ossowicz 2019: 226). Podejmowanie się przez inwestora wskazanych w umowie urbanistycznej zobowiązań⁴ w zamian za pozwolenie na budowę wydane przez gminę jest możliwe na obszarach rewitalizacji za sprawą odpowiedniego zapisu umocowanego w MPR (art. 37i ust. 1 u.p.z.p.).

Fakt złożenia przez inwestora wniosku o sporządzenie MPZP w związku z planowanym przedsięwzięciem urbanistycznym otwiera przed gminami możliwości zaplanowania nowej struktury miasta z uwzględnieniem pośrednich zobowiązań ze strony dewelopera w zakresie np. zapewnienia dojazdu do budynku (założenia) lub powstania inwestycji towarzyszącej (Ossowicz 2019: 229). Na podstawie zawartych porozumień z inwestorami gminy mogą w prowadzonej polityce przestrzennej stosować twarde i miękkie narzędzia urbanistyki operacyjnej. W przypadku tych drugich bardzo ważne są partnerstwo i dialog na każdym etapie procesu budowlanego, szczególnie w jego początkowej fazie.

³ Ustawa z dnia 22 sierpnia 2018 r. o ułatwianiu w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, potocznie nazywana Lex deweloper, spotkała się z krytyką środowiska urbanistów. Główne zarzuty regulacji wprowadzonych ustawą dotyczą: nieposzanowania wymagań urbanistycznych określonych w MPZP, tym samym zabudowywania terenów wbrew polityce planistycznej gminy, ograniczenia sprawczości samorządów w zakresie rozwoju przestrzennego gmin, braku ochrony ładu przestrzennego i środowiska przyrodniczego, dewastacji krajobrazu i sprzyjania rozprasaniu się zabudowy. Pozytywnymi regulacjami Lex deweloper są: pewne ograniczenie barier administracyjno-prawnych budowy mieszkań, przyspieszenie tego procesu, zastosowanie koncepcji urbanistycznych i możliwość finansowania usług publicznych towarzyszących inwestycjom mieszkaniowym przez podmioty gospodarcze. W tym kontekście należy uznać rozwiązania zawarte w tej ustawie za narzędzia urbanistyki operacyjnej.

⁴ Dotyczących infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali mieszkalnych (art. 37i ust. 1 u.p.z.p.).

3.9/ DZIAŁALNOŚĆ INWESTYCYJNA

Istotnym narzędziem urbanistyki operacyjnej pozostaje działalność inwestycyjna. Gminy posiadają osobowość prawną i w związku z tym mogą prowadzić działalność gospodarczą (art. 2 u.s.g.). Z uwagi na szereg wskazanych przez ustawodawcę zadań własnych aktywność samorządów skupia się na realizacji tych zadań, niemniej art. 9 ust. 2 u.s.g. daje podstawy do prowadzenia działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Gminy mają zatem możliwość podejmowania różnorodnych inwestycji o charakterze publicznym, finansowanych ze środków: własnych, dotacji przyznawanych z budżetu UE, środków rządowych, grantowych i innych. Ponadto mogą udzielać dotacji celowych m.in. na remont i konserwację obiektów zabytkowych w trybie określonym w przepisach Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (art. 71–83a). Realizacja przedsięwzięć urbanistycznych odgrywa fundamentalną rolę dla prowadzenia polityki przestrzennej i dla urbanistyki operacyjnej *sensu stricto*.

3.10/ PARTNERSTWO I WSPÓŁPRACA

Zagadnienie partnerstwa wpisuje się w koncepcję rozwoju nowoczesnego europejskiego miasta. Już w 2003 roku Organizacja Narodów Zjednoczonych definiowała partnerstwo jako „dobrowolną i kooperacyjną relację pomiędzy różnymi stronami (sektorami), w której wszyscy uczestnicy zgadzają się pracować razem, aby osiągnąć wspólny cel lub podjąć specyficzne zadanie i dzielić ryzyko, odpowiedzialność, zasoby, kompetencje i korzyści” (Kwaterna, Bukowska 2009: 8). Pojęcie współpracy wobec wyzwań urbanistyki XXI wieku wyartykułowane zostało m.in. w dokumencie Komisji Europejskiej z 2011 roku i polskich manifestach urbanistycznych publikowanych przez Towarzystwo Urbanistów Polskich (Majda, Mironowicz 2017). Dla polskiego systemu prawnego ważna jest w szczególności koncepcja współdziałania sektora publicznego z prywatnym, uregulowana przepisami ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Akt ten określa zasady takiej kooperacji, której istotą jest wspólna realizacja przedsięwzięć opartych na podziale zadań i ryzyka między oba podmiotami (art. 1 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym). Przedsięwzięciami urbanistycznymi realizowanymi w ramach PPP mogą być budowa lub remont obiektu budowlanego, a także inne rodzaje operacji o charakterze usług publicznych (art. 2 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym). Współpracę z prywatnymi podmiotami ułatwiają zrzeczenia takie jak parki przemysłowe i stowarzyszenia branżowe (Ossowicz 2019: 233) oraz wspierające rozwój biznesu inkubatory przedsiębiorczości.

3.11/ NEGOCJACJE I PERSWAZJA

Z partnerstwem ściśle wiąże się instrument operacyjny polegający na prowadzeniu negocjacji i perswazji, także w działaniach urbanistyki operacyjnej. Jest on ściśle związany z zarządzaniem przedsięwzięciem urbanistycznym, bowiem o powodzeniu realizacji założeń w dużym stopniu decydują: dobra argumentacja, zachowanie równowagi interesów obu stron i stabilna sytuacja polityczna partnera publicznego (Ossowicz 2019: 232). Racjonalna polityka planistyczna miast wykorzystuje narzędzia prawne do budowania środowiska współpracy i dialogu na różnych poziomach partnerstwa i organizacji.

3.12/ PARTYCYPACJA SPOŁECZNA

Kolejnym instrumentem urbanistyki operacyjnej jest partycypacja społeczna. Pojęcie to definiuje się jako udział obywateli w zarządzaniu sprawami społeczności, której są członkami (Hausner 2008: 25–26). Zasadniczymi przesłankami do prowadzenia partycypacji społecznej przez samorządy są: obowiązek ustawowy, skuteczniejsze podejmowanie działań i rozwiązywanie problemów, łatwiejsze osiągnięcie konsensusu społecznego, wzmocnienie demokracji i czynnik edukacyjny (Hausner 1999: 41). Innymi efektami realizacji działań partycypacyjnych są: podnoszenie świadomości na temat środowiska zabudowanego oraz poczucia odpowiedzialności za wspólnotę lokalną i najbliższą okolicę, integracja społeczna, uwrażliwienie na różne aspekty funkcjonalne zbudowanego środowiska, a także wzmocnienie patriotyzmu lokalnego wśród mieszkańców. Zasadniczą kwestią uczestnictwa społeczeństwa w procesie tworzenia tkanki miejskiej jest aktywny udział wszystkich partnerów przedsięwzięcia. Włączanie mieszkańców w politykę przestrzenną samorządów⁵ jest usankcjonowane przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i dotyczy procedur przygotowania dokumentów planistycznych (MPZP i Studium). Na obszarach rewitalizacji partycypacja społeczna jest wymagana w daleko szerszym zakresie, co zostało uregulowane przepisami rozdz. 2 u.o.r.⁶

Jedną z form partycypacji społecznej wymaganych w polskim prawodawstwie są konsultacje społeczne. Według drabiny społecznej partycypacji S.R. Arnstein konsultacje znajdują się na czwartym poziomie pod względem stopnia zaangażowania społeczności w końcowy efekt zamierzeń. Bardziej angażujące są: pacyfikacja, wskazane wcześniej partnerstwo, delegowana władza i kontrola obywatelska (Arnstein 1969: 216–224)⁷. Zaangażowanie społeczne

⁵ Poprzez udział w konsultacjach społecznych.

⁶ Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.o.r. partycypacja społeczna w tym procesie obejmuje „przygotowanie, prowadzenie i ocenę rewitalizacji w sposób zapewniający aktywny udział interesariuszy, w tym poprzez uczestnictwo w konsultacjach społecznych oraz w pracach Komitetu Rewitalizacji”.

⁷ Według drabiny społecznej partycypacji S.R. Arnstein wskazującej 3 poziomy oraz 8 typów partycypacji uszeregowanych według stopnia zaangażowania społecznego, konsultacje znajdują się w środkowym

w procesie planistycznym daje szansę na rozwój inicjatyw oddolnych, a także sprzyja poszukiwaniom nowych sposobów uspołeczniania przedsięwzięć urbanistycznych. T. Ossowicz wyróżnia metody przeprowadzania partycypacji społecznej w kontekście urbanistyki operacyjnej, wymieniając m.in. sondaż (np. deliberatywny), panel obywatelski, jury obywatelskie, radę społeczną, budżet partycypacyjny (obywatelski), dyskusję publiczną, warsztaty, wywiad fokusowy, współpracę z aktywistami miejskimi i wykorzystanie mediów społecznościowych (Ossowicz 2019: 236–240).

Przykładami działań (narzędzi) partycypacyjnych wykorzystywanymi przez miasta w procesie rewitalizacji będą: konkursy architektoniczne i koncepcje urbanistyczne z częścią partycypacyjną, działania edukacyjne (np. warsztaty, pakiety), infopunkty, materiały informacyjne, spotkania i punkty konsultacyjne, kawiarenki obywatelskie, Komitety Rewitalizacji, pilotaże i prototypowanie urbanistyczne (Jadach-Sepioło, Kułaczkowska, Mróz 2018: 31). Partycypacja w polityce planistycznej i rewitalizacyjnej daje szansę na skuteczne wdrażanie zamierzeń urbanistycznych oraz docelowo podnosi jakość wyrażoną rezultatami podejmowanych przedsięwzięć.

3.13/ MARKETING TERYTORIALNY I PROMOCJA

W społeczeństwie informacyjnym istotnym instrumentem urbanistyki operacyjnej pozostają marketing terytorialny oraz najpowszechniejsza z metod oddziaływania na odbiorców – promocja. Marketing terytorialny definiowany jest jako „zintegrowany zespół instrumentów i działań marketingowych mający na celu wzrost zdolności konkurencyjnej wyodrębnionej, zagospodarowanej przestrzeni” (Nawrocka 1998: 18). A. Sekuła dodaje, że marketing terytorialny stanowi gospodarczą koncepcję zarządzania samorządem w celu zaspokojenia potrzeb „klientów”, przy czym jego wymiar ekonomiczny dotyczy wzmocnienia bazy ekonomicznej i wzrostu dochodu budżetu (2005: 225). Marketing obszaru jest pojęciem pojemnym znaczeniowo, obejmuje wątki promocji, komunikacji, zarządzania oraz zysku. Za jedno z narzędzi marketingu terytorialnego przyjmuje się właśnie promocję (Sekuła 2005: 233). W odniesieniu do jednostki terytorialnej określa się ją jako zespół narzędzi wykorzystywanych do komunikacji z otoczeniem, przekazujący informację dotyczącą jej: profilu społeczno-gospodarczego, silnych stron, planów rozwojowych i sukcesów (Barczak 1999: 45). Prowadzenie działań marketingowych zyskuje szczególne znaczenie w kontekście realizacji polityki rewitalizacyjnej. Promocja może mieć wymiar edukacyjny, przyczyniając się do

poziomie zaliczanym do pozornego uczestnictwa. Pierwszy poziom (brak uczestnictwa) obejmuje manipulację i terapię, drugi (partycypacja pozorna), który dotyczy informowania, konsultowania i pacyfikacji, zakłada potencjalną możliwość wpływu społeczeństwa na podejmowane decyzje. Ostatni poziomi (partycypacja rzeczywista) dotyczy sytuacji równorzędnego decydowania podmiotów publicznych oraz społeczeństwa i obejmuje partnerstwo, delegowanie i kontrolę obywatelską.

poprawy skuteczności przedsięwzięć zainicjowanych przez miasta. Instrumentami marketingowymi możliwymi do stosowania przez samorządy są: dokumenty informacyjne, strony internetowe, profile w mediach społecznościowych, broszury, informatory, działalność mediów lokalnych, organizacja spotkań, konferencji i wydarzeń oraz wiele innych narzędzi skoncentrowanych na przekazaniu komunikatu o działalności ośrodka. Marketing i promocja są uznawane za jedno z wyzwań rozwojowych współczesnych miast (Parteka 2017: 173).

3.14/ MONITORING PRZEDSIĘWZIĘĆ URBANISTYCZNYCH

Monitoring, czyli obserwacja oraz ocena stopnia realizacji i efektów danego przedsięwzięcia, warunkuje skuteczność prowadzonych działań, pozwalając na jego korektę w trakcie procesu. W polskim systemie polityki planistycznej ocenie poddaje się poszczególne aspekty zagospodarowania przestrzennego na podstawie ustalanych mierników, które ukazują ilościowe i jakościowe zmiany w czasie. Kontrolowanie efektów przedsięwzięć urbanistycznych przyczynia się do wzrostu powszechnej wiedzy wśród mieszkańców i podmiotów zaangażowanych w procesy rozwojowe miast. Monitorowanie pozwala na formułowanie wskaźników, a na ich podstawie – tworzenie rankingów.

W odniesieniu do procesu rewitalizacji system monitoringu składa się z 2 podsystemów (Jarczewski, Jeżak 2010: 12). Pierwszy służy zidentyfikowaniu obszarów problemowych i dotyczy terenów zainwestowanych, natomiast drugi bezpośrednio ocenia rezultaty będące następstwem prowadzonych działań rewitalizacyjnych (Jarczewski, Jeżak 2010: 12). Wyniki obserwacji polityki przestrzennej samorządów, trendy rozwojowe i osiągnięcia spowodowane realizacją przedsięwzięć urbanistycznych powinny być regularnie podawane do wiadomości publicznej w społecznościach lokalnych. W polskich uwarunkowaniach prawnych najściślej kontrolacji poddawany jest system ochrony środowiska przyrodniczego.

PODSUMOWANIE

Działalność rozwojowa miast, w tym rewitalizacyjna, w dużej mierze opiera się na realizacji przedsięwzięć urbanistycznych. W procesach odnowy miast występują wszystkie typy przedsięwzięć urbanistycznych: ochronne, inicjujące swobodny rozwój, udoskonalające przestrzeń, pobudzające rozwój, ofertowe i polegające na metamorfozie urbanistycznej. W tabeli 1 dokonano klasyfikacji analizowanych w rozdziale instrumentów urbanistyki operacyjnej z uwagi na kierunek ich oddziaływania.

Wdrażanie zamierzeń rozwojowych następuje z zastosowaniem instrumentów operacyjnych służących osiągnięciu wyznaczonych uprzednio celów. Zadaniem samorządów jest wykorzystanie wszystkich szans inwestycyjnych, na które pozwala bieżąca sytuacja gospodarcza, co jest jednoznaczne z koniecznością doboru odpowiednich narzędzi. Potencjału w tym zakresie dostarcza dziedzina urbanistyki operacyjnej, będąca sztuką skutecznego

urzeczywistniania koncepcji dotyczących zagospodarowania przestrzeni i odpowiadającą na potrzeby doskonalenia przestrzeni miejskiej, rozwoju społeczno-gospodarczego, poprawy warunków zamieszkania i jakości środowiska.

Systemowe uwarunkowania polityki planistycznej w Polsce dostarczają wielu narzędzi urbanistyki operacyjnej. Z perspektywy gospodarki przestrzennej kluczowe są dokumenty planistyczne pozwalające na bezpośrednie kreowanie zmian w tkance urbanistycznej. Dla prowadzenia polityki przestrzennej obszarów zdegradowanych decydujące znaczenie mają gminne programy rewitalizacji, miejscowe plany rewitalizacji oraz Specjalne Strefy Rewitalizacji. Możliwość wpływu na rozwój urbanistyczny dostarczają ponadto: regulacje nieformalne, zakazy i nakazy, masterplany, koncepcje urbanistyczne i konkursy deweloperskie. W praktyce planistycznej dużą rolę odgrywają narzędzia wstrzymujące zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym, mające na celu ochronę istniejących zasobów. Wspomaganiu procesów rozwojowych służą także instrumenty fiskalne (np. opłaty, podatki, subsydia) oraz pośrednie zobowiązania właścicieli nieruchomości i inwestorów. Transakcje obrotu nieruchomościami i inwestycje zalicza się do instrumentów urbanistycznych o wymiarze ekonomicznym. W planowaniu i realizacji inwestycji miejskich na szczególną uwagę zasługują narzędzia społeczne i miękkie, w tym: partnerstwo wszystkich podmiotów zaangażowanych w przedsięwzięcie, procesy rozwojowe oparte na negacjach i perswazji, partycypacja społeczna oraz promocja i marketing. Monitoring przedsięwzięć urbanistycznych warunkuje sprawną realizację zamierzeń, pozwalając na społeczną kontrolę przebiegu procesu.

TAB. 1. Klasyfikacja instrumentów urbanistyki operacyjnej z uwagi na kierunek ich oddziaływania

INSTRUMENTY URBANISTYKI OPERACYJNEJ		
LP.	KATEGORIE	PRZYKŁADY
1.	Planistyczne	Dokumenty planistyczne Dokumenty polityki rewitalizacyjnej Decyzje i rozstrzygnięcia lokalizacyjne Koncepcje urbanistyczne Masterplany
2.	Ochronne	Wsparcie finansowe Bartery i ulgi Regulacja wysokości podatków Zakazy i nakazy stosowane w dokumentach planistycznych Uchwały krajobrazowe
3.	Obrotu nieruchomości	Zakup nieruchomości Wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości Darowizny Scalanie i podziały nieruchomości Wymiany gruntów

INSTRUMENTY URBANISTYKI OPERACYJNEJ		
4.	Fiskalne (podatki i opłaty)	<p>Podatki od czynności cywilnoprawnych</p> <p>Opłaty (np. z tytułu użytkowania wieczystego, sądowe, notarialne oraz adiacenckie)</p> <p>Podatki (np. od przychodu ze sprzedaży nieruchomości oraz od dochodu z najmu)</p> <p>Renty planistyczne i dochody z tytułu prywatyzacji zasobu publicznego</p> <p>Subsydia i inne regulacje</p> <p>Opłaty z tytułu dojazdu do realizowanej inwestycji</p> <p>Umowy urbanistyczne</p> <p>Zobowiązania wynikające z ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (MPZP)</p> <p>Włączanie podmiotów prywatnych w finansowanie infrastruktury publicznej w trakcie realizacji procesu budowlanego z wykorzystaniem przepisów ustawy Lex deweloper</p> <p>Wymogi zapewnienia dojazdu do budynku lub powstania inwestycji towarzyszącej przy wniosku o sporządzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (MPZP)</p>
5.	Inwestycji	<p>Inwestycje publiczne</p> <p>Inwestycje finansowane ze środków własnych</p> <p>Inwestycje współfinansowane z dotacji przyznawanych z budżetu UE</p> <p>Inwestycje współfinansowane ze środków grantowych</p> <p>Przedsięwzięcia remontowe i konserwatorskie obiektów zabytkowych realizowane w ramach dotacji celowych</p>
6.	Partnerstwa i współpracy	<p>Partnerstwo publiczno-prywatne</p> <p>Parki przemysłowe</p> <p>Stowarzyszenia branżowe</p> <p>Inkubatory przedsiębiorczości</p> <p>Inne podmioty wspierające rozwój biznesu</p>
7.	Negocjacji i perswazji	<p>Zarządzanie przedsięwzięciem urbanistycznym</p> <p>Powołanie komórek organizacyjnych inicjujących współpracę</p> <p>Kultura dialogu i dobrej argumentacji</p> <p>Zachowanie równowagi interesów obu stron</p> <p>Wykorzystanie narzędzi prawnych do budowania środowiska współpracy na różnych poziomach partnerstwa i organizacji</p>
8.	Partycypacji społecznej	<p>Konsultacje społeczne</p> <p>Inicjatywy oddolne</p> <p>Sondaże i wywiady fokusowe</p> <p>Panele obywatelskie</p> <p>Warsztaty i dyskusje publiczne</p>
9.	Marketingu terytorialnego i promocji	<p>Dokumenty informacyjne, broszury i informatory</p> <p>Strony internetowe</p> <p>Profile w mediach społecznościowych</p> <p>Działalność mediów lokalnych</p> <p>Organizacja spotkań, konferencji i wydarzeń</p>
10.	Monitoringu przedsięwzięć urbanistycznych	<p>Kontrola wskaźników rozwojowych</p> <p>Cykliczne raporty</p> <p>Sprawozdania</p> <p>Aktualizacja postępów realizowanych przedsięwzięć</p> <p>Jasny podział zadań w zakresie prowadzenia monitoringu</p>

Źródło: opracowanie własne

4/ PARTYCYPACJA SPOŁECZNA JAKO WARUNEK SKUTECZNOŚCI POLITYKI PRZESTRZENNEJ WOBEC OBSZARÓW REWITALIZACJI

Paulina Basińska
IRMiR

WSTĘP

Zagadnienie partycypacji społecznej bywa różnie rozumiane i interpretowane. Chociażby w brytyjskiej literaturze można napotkać pogląd, że proces partycypacyjny jest dobrowolnym działaniem na rzecz wspólnych interesów, celów, wartości (Brodie i in. 2009: 14). Zgodnie z definicją, którą można znaleźć w publikacjach amerykańskich, partycypacja społeczna jest formą dwustronnej komunikacji wraz z interakcją, dzięki której wartości publiczne, potrzeby i obawy uwzględniania się w podejmowanych decyzjach, które są dzięki temu lepsze i wspierane przez społeczność. W badaniach porównujących definicje partycypacji stwierdzono, że większość z nich zawiera następujące cechy wspólne:

- a) jest to proces, który dotyczy podejmowanych decyzji administracyjnych,
- b) partycypacja społeczna nie jest działaniem, którego celem jest informowanie społeczności o planowanych działaniach, a polega na interakcji z interesariuszami i uwzględnianiu opinii publicznej,
- c) proces partycypacyjny nie jest działaniem przypadkowym, a formą planowanego i zorganizowanego angażowania społeczeństwa,
- d) uczestnicy procesu partycypacyjnego mają wpływ na podejmowane decyzje (Creighton 2005: 7).

Chociaż w literaturze przedmiotu nie ma jednej ogólnie przyjętej definicji partycypacji, wszystkie akcentują istotność zaangażowania społeczności oraz faktycznego wysłuchania jej głosu i uwzględnienia go w planowanych działaniach.

4.1/ ROLA PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ W PROCESACH REWITALIZACJI I PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

Partycypacja społeczna w procesach prowadzonych w gminach może przyjmować charakter bierny i czynny. Charakter bierny wiąże się z prawem do informacji, możliwości zgłaszania skarg, opinii i doradzania. Charakter czynny partycypacji oznacza zaś możliwość wyrażania sprzeciwu, zgody i współdecydowania. Partycypacja składa się więc z następujących 4 podstawowych elementów:

- a) udzielanie informacji,
- b) pozyskiwanie informacji,
- c) wchodzenie w interakcje dzięki konsultacjom,
- d) współdecydowanie (Kaczmarek, Wójcik 2015: 220).

Partycypacja społeczna jest istotna z punktu widzenia zarówno samorządu, jak i interesariusza podejmowanych działań. Przedstawicielom gminy umożliwia pozyskanie informacji i wiedzy o charakterystyce danego miejsca, co w konsekwencji daje sposobność lepszego zaprojektowania interwencji, jej celów i rozwiązań odpowiadających na faktyczne zapotrzebowanie obszaru. Wejście w dialog z interesariuszami pozwala z kolei poznać pomysły i potrzeby, które umożliwią skuteczne zaplanowanie działań. Interesariusze procesu uzyskują natomiast dostęp do informacji i możliwość poszerzenia wiedzy o planowanych w gminie procesach. Dzięki współuczestniczeniu w planowaniu wzmacniają się relacje społeczne i świadomość możliwości współdecydowania o otaczającej mieszkańców przestrzeni.

Zarówno gminny program rewitalizacji, jak i dokumenty planistyczne, szczególnie Studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego, są dokumentami długofalowymi. Zaniedbanie procesu partycypacyjnego na etapie tworzenia tych dokumentów zwiększa ryzyko generowania konfliktów w momencie ich wdrażania (Żylski 2016: 77).

4.2/ KIM SĄ INTERESARIUSZE PROCESÓW REWITALIZACJI I PLANISTYCZNYCH?

Kluczem do skutecznie prowadzonego procesu partycypacyjnego, z którego każda z zaangażowanych stron wyciągnie pożyteczne wnioski, jest trafne zdefiniowanie grup interesariuszy.

Ustawa o rewitalizacji, która wprost wskazuje interesariuszy procesu rewitalizacji, wyróżnia kilka ich grup, ze szczególnym uwzględnieniem osób bezpośrednio związanych z obszarem rewitalizacji. I tak zgodnie z art. 2 ust. 2 u.o.r. za interesariuszy w procesie rewitalizacji uważa się:

- a) mieszkańców wyznaczonego obszaru rewitalizacji, w tym:
 - właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości,
 - zarządców nieruchomości znajdujących się w granicach OR, m.in. spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe, społeczne inicjatywy mieszkaniowe, towarzystwa budownictwa społecznego.
- b) pozostałych mieszkańców miasta, którzy są zainteresowani zmianami planowanymi w ramach działań rewitalizacyjnych,
- c) podmioty gospodarcze, które prowadzą lub są zainteresowane prowadzeniem działalności na terenie gminy,
- d) podmioty społeczne, które prowadzą lub są zainteresowane prowadzeniem działalności na terenie gminy, w tym organizacje pozarządowe i grupy nieformalne,
- e) przedstawiciele władzy publicznej takich jak:
 - wójt, burmistrz lub prezydent miasta, który jest odpowiedzialny za tworzenie GPR i proces konsultacyjny, rozpatrzenie uwag oraz przedłożenie dokumentu radzie gminy do uchwalenia,
 - pracownicy urzędu gminy, którzy odpowiadają za sporządzenie dokumentu lub służą wykonawcy wiedzą merytoryczną i wsparciem; wspierają też komunikację między mieszkańcami a osobą odpowiedzialną za realizację dokumentu,
 - rada gminy, która jest odpowiedzialna za uchwalanie gotowych, przedłożonych przez wójta, burmistrza lub prezydenta, miasta dokumentów,
 - instytucje opiniujące i uzgadniające dokument odpowiedzialne za zaopiniowanie GPR po przeprowadzonym procesie konsultacyjnym,
- f) podmioty realizujące na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa.

Z kolei w procesach planistycznych interesariuszy dzieli się w zależności od podmiotu, który reprezentują. Zgodnie z tym podziałem można wyróżnić następujące grupy interesariuszy:

- a) przedstawiciele władzy publicznej, których zadaniem jest organizacja procesu planistycznego wraz z procesem partycypacyjnym:
 - wójt, burmistrz lub prezydent miasta, który jest odpowiedzialny za tworzenie dokumentów planistycznych oraz przeprowadzenie procedury prowadzącej do uchwalenia dokumentów, w tym wieloetapowy proces konsultacyjny, rozpatrzenie wniosków i uwag oraz przedłożenie dokumentu radzie gminy do uchwalenia,

- pracownicy urzędu gminy, którzy odpowiadają za sporządzenie dokumentu lub służą projektantowi wiedzą merytoryczną i wsparciem; wspierają też komunikację między mieszkańcami a osobą odpowiedzialną za realizację dokumentu,
 - rada gminy, która jest odpowiedzialna za uchwalanie gotowych, przedłożonych przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, dokumentów,
 - instytucje opiniujące i uzgadniające dokument są odpowiedzialne za sporządzanie wytycznych i wniosków dla rozwiązań planistycznych oraz za opiniowanie i uzgadnianie gotowego projektu dokumentu w zakresie własnych kompetencji,
 - gminna komisja urbanistyczno-architektoniczna, powołana przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, która składa się ze specjalistów z dziedziny architektury i urbanistyki, odgrywa rolę doradcą dla projektu dokumentu planistycznego,
- b) mieszkańcy zainteresowani zmianami przestrzennymi w gminie:
- mieszkańcy gminy, których potrzeby powinny być bezdyskusyjnie uwzględniane; do grupy tej należą reprezentanci różnych stanowisk, m.in. mieszkańcy zabudowy wielorodzinnej, jednorodzinnej, lokalni przedsiębiorcy, zarządcy nieruchomości,
 - partnerzy społeczni mają istotny głos z uwagi na dbanie o dobro lokalnej społeczności; należą do nich m.in. organizacje pozarządowe, rady osiedli, rady sołectkie,
- c) właściciele nieruchomości, którzy przeważnie są również mieszkańcami gminy, jednak w przypadku zmian przestrzennych reprezentują oni grupę posiadającą nieruchomości i zainteresowaną ich wartością,
- d) inwestorzy są szczególnie istotni z powodu tworzenia miejsc pracy i podnoszenia wartości nieruchomości; nie zawsze ich propozycje rozwojowe mogą mieć korzystny wpływ na mieszkańców gminy; do grupy inwestorów należą przedsiębiorcy, deweloperzy,
- e) projektanci odpowiedzialni za opracowanie projektów dokumentów są potrzebni na każdym etapie konsultacji społecznych, ponieważ tworząc projekt dokumentu, muszą łączyć dobro interesów publiczny i prywatnych, niekoniecznie zbieżne; posiadają też wiedzę techniczną i merytoryczną w zakresie urbanistyki i planowania przestrzennego (Dobosz-Mucha i in. 2017: 53–54).

Analiza grup interesariuszy identyfikowanych w ramach polityki rewitalizacyjnej i przestrzennej wykazuje, że wiele kategorii zidentyfikowanych w ramach obu polityk się powtarza. W tabeli 2 przedstawiono pokrywające się katalogi interesariuszy obu procesów oraz różnice między nimi. Należy zwrócić uwagę na fakt, że większość grup interesariuszy w obu procesach, planistycznym i rewitalizacji, jest taka sama. Szczególnie istotna jest przy tym najważniejsza grupa odbiorców planowanych działań, czyli mieszkańcy i użytkownicy przestrzeni objętej działaniami. Z tego powodu możliwe wydaje się łączenie procedur opracowywania dokumentów planistycznych i rewitalizacyjnych. Grupa interesariuszy, do której szczególnie kierowane są działania rewitalizacyjne, prowadzone na fragmencie gminy ustawowo ograniczonym do powierzchni nieprzekraczającej 20% powierzchni całej gminy i do

TAB. 2. Podobieństwa i różnice w katalogach interesariuszy procesu rewitalizacji i procesu planowania przestrzennego

ELEMENTY WSPÓLNE MIĘDZY KATALOGAMI INTERESARIUSZY	RÓŻNICE MIĘDZY KATALOGAMI INTERESARIUSZY
Przedstawiciele władzy publicznej: wójt, burmistrz lub prezydent miasta, pracownicy urzędu gminy, rada gminy Mieszkańcy gminy Podmioty społeczne Podmioty gospodarcze Instytucje opiniujące i uzgadniające dokument	Gminna komisja urbanistyczno-architektoniczna (proces planowania przestrzennego) Podmioty realizujące uprawnienia Skarbu Państwa na OR (proces rewitalizacji)

Źródło: opracowanie własne

30% jej mieszkańców (art. 10 ust. 2 u.o.r.), zawiera się w grupie interesariuszy, do których kierowane są procesy planistyczne obejmujące całą gminę.

4.3/ SZCZEGÓLNE MIEJSCE PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ W PROCESIE TWORZENIA I WDRAŻANIA GMINNEGO PROGRAMU REWITALIZACJI

Nie tylko w publikacjach naukowych, ale i krajowych aktach prawnych wskazuje się na istotne znaczenie działań partycypacyjnych. Bardzo silny nacisk na udział społeczności w kreowaniu przestrzeni, którą zamieszkują, nałożyła ustawa o rewitalizacji. W jej zapisach uwzględniono zaangażowanie społeczności lokalnej zarówno na etapie tworzenia GPR niezbędnego do prowadzenia procesu rewitalizacji, jak i podczas jego wdrażania. Partycypacji społecznej poświęcony jest rozdział 2 ustawy o rewitalizacji. Zgodnie z zapisami ustawy partycypacja jest prowadzona na etapie przygotowania, prowadzenia i oceny procesu rewitalizacji w taki sposób, aby interesariusze mieli możliwość aktywnego zaangażowania się na każdym etapie.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 u.o.r. przygotowanie, prowadzenie i ocena procesu rewitalizacji polegają przede wszystkim na:

- a) poznaniu potrzeb i oczekiwań interesariuszy oraz dążeniu do spójności planowanych działań z tymi potrzebami i oczekiwaniami,
- b) prowadzeniu skierowanych do interesariuszy działań edukacyjnych i informacyjnych o procesie rewitalizacji, w tym o istocie, celach, zasadach prowadzenia rewitalizacji, wynikających z ustawy i o przebiegu tego procesu,
- c) inicjowaniu, umożliwianiu i wspieraniu działań służących rozwijaniu dialogu między interesariuszami i ich integracji wokół rewitalizacji,

- d) zapewnieniu udziału interesariuszy w przygotowaniu dokumentów dotyczących rewitalizacji, w szczególności GPR,
- e) wspieraniu inicjatyw zmierzających do zwiększania udziału interesariuszy w przygotowaniu i realizacji GPR,
- f) zapewnieniu w czasie przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji możliwości wypowiedzenia się przez interesariuszy.

W procesie rewitalizacji różne działania partycypacyjne towarzyszą każdemu etapowi procesu. W tabeli 3 przedstawiono sposoby włączenia społecznego z uwzględnieniem wszystkich etapów związanych z opracowaniem i funkcjonowaniem GPR.

TAB. 3. Partycypacja społeczna w procesie rewitalizacji z podziałem na etapy tworzenia GPR

ETAPY TWORZENIA GPR		OBOWIĄZKOWE KONSULTACJE SPOŁECZNE	FORMY KONSULTACJI SPOŁECZNYCH		INNE DZIAŁANIA PARTYCYPACYJNE
			OBLIGATORYJNE	FAKULTATYWNE	
PRZYGOTOWANIE GPR	UCHWAŁA W SPRAWIE WYZNACZENIA OBSZARU ZDEGRADOWANEGO I OBSZARU REWITALIZACJI	TAK	Zbieranie uwag w formie papierowej i elektronicznej	Spotkania, debaty, warsztaty, ankiety, wywiady, wykorzystanie grup przedstawicielskich lub zbieranie uwag ustnych	
	UCHWAŁA W SPRAWIE PRZYSTĄPIENIA DO OPRACOWANIA GPR		NIE		Informowanie poprzez upublicznienie informacji o podjętej uchwale
	OPRACOWANIE GPR	NIE	NIE	NIE	Nabór otwarty na przedsięwzięcia rewitalizacyjne; warsztaty, spacer studyjne, debaty
	UCHWAŁA W SPRAWIE PRZYJĘCIA GPR	TAK	Zbieranie uwag w formie papierowej i elektronicznej	Spotkania, debaty, warsztaty, ankiety, wywiady, wykorzystanie grup przedstawicielskich lub zbieranie uwag ustnych	
	WDRAŻANIE GPR	NIE	NIE	NIE	Działalność Komitetu Rewitalizacji, kampanie informacyjne, spotkania z interesariuszami

4.3.1/ KONSULTACJE SPOŁECZNE

Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.o.r. jedną z ważniejszych przewidzianych w tym akcie prawnym form partycypacji są konsultacje społeczne, które stosuje się przede wszystkim w trakcie przygotowywania GPR. Konsultacje społeczne są ważne do prawidłowego zaplanowania procesu rewitalizacji, ponieważ stanowią papierek lakmusowy pozwalający gminie sprawdzić, czy koordynowane przez nią prace idą w dobrym kierunku – czy przygotowywana interwencja odpowie na realne potrzeby interesariuszy. Dzięki zastosowaniu tego narzędzia gmina zyskuje też pewność, że prowadzone przez nią zadania związane z przygotowaniem i realizacją GPR nie mają charakteru wykluczającego.

Ustawa o rewitalizacji wskazuje, kiedy należy obowiązkowo wykorzystać konsultacje społeczne w celu poznania opinii interesariuszy procesu. Warto jednak korzystać z tej formy partycypacji społecznej także na innych etapach przygotowania, ale i realizacji GPR, szczególnie w przypadku konieczności podjęcia niejednoznacznych decyzji czy zastosowania innowacyjnych, nieznanych rozwiązań, które mogą budzić wątpliwości lokalnej społeczności.

Jeśli chodzi o obowiązkowe konsultacje społeczne, ustawa o rewitalizacji wskazuje, że należy je przeprowadzić, by poznać opinię interesariuszy w sprawie projektów uchwał dotyczących najważniejszych momentów w procesie tworzenia GPR.

Trzydziestodniowemu procesowi konsultacji społecznych obowiązkowo muszą być poddane 4 uchwały:

- 1) W sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji – konsultacje społeczne tej uchwały mają na celu potwierdzenie przez interesariuszy prawidłowości wskazania granic OZ i OR; w przypadku deklaracji zamiaru ustanowienia narzędzi, jakie na tym etapie przewiduje u.o.r. (prawo pierwokupu lub/i zakazu wydawania DWZ), konsultacji poddawana jest ich zasadność z punktu widzenia interesariuszy procesu.
- 2) W sprawie przyjęcia GPR – konsultacje społeczne tej uchwały mają na celu poznanie opinii interesariuszy na temat zaplanowanej interwencji, m.in. przyjętych celów, których osiągnięcie pozwoli na wyjście obszaru rewitalizacji ze stanu kryzysowego, zaplanowanych działań, dzięki realizacji których zostaną osiągnięte cele rewitalizacji, oraz zaplanowanych do użycia w procesie narzędzi urbanistyki operacyjnej (SSR, MPR).
- 3) W sprawie zasad wyznaczania składu i funkcjonowania Komitetu Rewitalizacji – konsultacje społeczne tej uchwały mają na celu poznanie opinii interesariuszy na temat sposobu wyłaniania, roli i zakresu działania KR, złożonego z szerokiego grona interesariuszy, którzy czuwają nad właściwym przebiegiem procesu rewitalizacji.
- 4) W sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji SSR – celem tych konsultacji jest poznanie opinii interesariuszy na temat zasadności wykorzystania proponowanych w uchwale narzędzi; SSR jest istotnym narzędziem do poprawy sytuacji mieszkaniowej mieszkańców OR, jak też planowania przestrzennego gminy; konsultowana uchwała

jest fakultatywna – od decyzji gminy zależy, czy proces rewitalizacji będzie prowadzony z użyciem SSR.

Szczególnym przykładem jest natomiast procedura sporządzania miejscowego planu rewitalizacji, który jest narzędziem fakultatywnym w procesach rewitalizacji. Włączenie społeczne odbywa się na zasadach zgodnych z ustawą o planowaniu przestrzennym, jednak z uwagi na to, że MPR jest instrumentem urbanistyki operacyjnej, osadzonej w procesie rewitalizacji (art. 15 ust. 1 pkt 13 u.o.r.), wymaga również zastosowania zasad partycypacji społecznej wynikających z art. 5 ustawy o rewitalizacji.

Ustawa o rewitalizacji wskazuje różne formy konsultacji, z których część należy stosować obowiązkowo, natomiast spośród innych form można wybrać te, które są odpowiednie do przedmiotu konsultacji. Poniżej przedstawiono obowiązkowe i fakultatywne formy konsultacji przewidziane w u.o.r. z uwzględnieniem technik szczególnie przydatnych przy konsultowaniu planowanych zmian przestrzenno-funkcjonalnych na OR.

Obligatoryjnymi formami konsultacji społecznych, wyszczególnionymi w art. 6 ust. 3 u.o.r., są:

- 1) Zbieranie uwag w postaci papierowej lub elektronicznej – opiera się na indywidualnie opracowanym formularzu konsultacyjnym, którego forma powinna być czytelna i zrozumiała dla interesariuszy; formularz w formie papierowej ma być dostępny w urzędzie gminy, jak również w miejscach często odwiedzanych przez mieszkańców; formularz w formie elektronicznej powinien być dostępny na stronie internetowej urzędu gminy i w Biuletynie Informacji Publicznej; może być również zamieszczony w mediach społecznościowych lub na stronach internetowych jednostek zaangażowanych w proces rewitalizacji;

oraz co najmniej 2 z poniższych form:

- 2) Spotkania – powinny być organizowane w formie otwartej dla wszystkich interesariuszy procesu rewitalizacji, w godzinach dogodnych dla wszystkich zainteresowanych; spotkania powinny być złożone z 2 części – teoretycznej, w ramach której szczegółowo informuje się uczestników o celu spotkania, i części, w której uczestnicy będą mieli możliwość swobodnej wypowiedzi, zadania pytań, zgłoszenia swoich uwag i wątpliwości.
- 3) Debaty – podstawą dla tej formy jest przeprowadzenie konstruktywnej dyskusji między osobami opracowującymi GPR a interesariuszami procesu rewitalizacji, której efektem będzie wypracowanie kompromisu z uwzględnieniem potrzeb uczestników; do technik stosowanych w ramach tej formy należy m.in. kawiarnia obywatelska, która służy przede wszystkim stworzeniu otwartego forum do dyskusji.

- 4) Warsztaty – podobnie jak spotkania powinny składać się z części informacyjno-edukacyjnej oraz części poświęconej otwartej dyskusji; ta forma umożliwia wykorzystanie różnych technik i metod, dzięki którym wchodzi się w interakcje z uczestnikami; w działaniach dotyczących zmian przestrzennych wykorzystuje się m.in. następujące rodzaje warsztatów:
 - a) Future City Game – dzięki tej technice warsztatowej tworzy się wizję społeczną, gospodarczą, przestrzenną danego miejsca; polega ona na pracy grupowej moderowanej przez mistrza gry; w ramach warsztatu dokonuje się m.in. analizy problemów globalnych, lokalnych, perspektyw rozwojowych, pomysłów na przyszłość, wizji rozwoju oraz podejmuje się dyskusję o możliwościach i realizacji projektu,
 - b) Planning for Real – ta technika warsztatowa wspiera projektowanie zmian w zagospodarowaniu przestrzeni; w tym celu tworzona jest makieta przestrzenna omawianego obszaru, co wspiera dyskusję na temat planowanych zmian w zagospodarowaniu,
 - c) planowanie partycypacyjne – na pierwszym etapie tej techniki zostają zbadane potrzeby i oczekiwania społeczności lokalnej, na drugim w ramach spotkania warsztatowego wypracowuje się rozwiązania stanowiące odpowiedź na wnioski; na etapie trzecim na podstawie wniosków projektanci opracowują różne warianty zagospodarowania przestrzeni.
- 5) Spacer studyjny – technika umożliwia poznanie opinii interesariuszy i potwierdzenie wcześniejszych założeń; spacer umożliwia poznanie przez uczestników obszaru rewitalizacji wraz ze wskazaniem zdiagnozowanych problemów i potencjałów; terenowa forma spacerów umożliwia podjęcie dyskusji na podstawie opracowanego wcześniej scenariusza, a pozyskane opinie pozwalają na zweryfikowanie podjętych założeń i opracowanie odpowiednich dla przestrzeni rozwiązań.
- 6) Ankiety – służą poznaniu opinii interesariuszy procesu; ich forma nie powinna być zbyt długa, a pytania zbyt złożone i skomplikowane; najlepiej sprawdzają się pytania zamknięte, które pozwalają uzyskać precyzyjne odpowiedzi; można też stosować pytania otwarte i półotwarte.
- 7) Wywiady – umożliwiają poznanie szczegółowych odpowiedzi od interesariuszy procesu rewitalizacji; stosuje się pytania otwarte i półotwarte; wywiady mają formę dialogu prowadzonego na podstawie opracowanego wcześniej formularza z pytaniami, którego większą część powinny zajmować wypowiedzi respondenta.
- 8) Wykorzystanie grup przedstawicielskich – polega na współpracy z działającymi już grupami interesariuszy, np. radą pożytku publicznego.
- 9) Zbieranie uwag ustnych – uwagi w tej formie można zbierać podczas przeprowadzania innych form konsultacyjnych (np. spotkań) i w jednym z wyznaczonych do tego celu miejsc, np. w konkretnym pokoju urzędu gminy (Dobosz-Mucha i in. 2017: 83–90; Jadach-Sepiolo 2018: 179–180).

4.3.2/ INNE DZIAŁANIA PARTYCYPACYJNE

Pod nazwą innych działań partycypacyjnych, rozumianych w duchu u.o.r., kryją się działania zapewniające włączenie społeczne wykraczające poza same konsultacje, stosowane na różnych etapach tworzenia i funkcjonowania GPR lub pełniące inną funkcję (np. związane z informowaniem). Wykorzystują one techniki typowe dla konsultacji społecznych lub sięgają po inne metody. Często pod tym pojęciem kryją się dojrzałe formy partycypacji społecznej, które pozwalają interesariuszom nie tylko na współdecydowanie, ale też na współkreowanie procesu rewitalizacji. Więcej na ten temat różnych form partycypacji można przeczytać w rozdziale 3.

Przejawem takiej dojrzałej partycypacji jest włączenie interesariuszy do etapu zgłaszania i realizowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych zaplanowanych w ramach GPR. W konsekwencji stają się oni partnerami gminy we wdrażaniu procesu rewitalizacji, a pośrednio w kreowaniu i realizowaniu lokalnej polityki rozwojowej. Gmina może zapewnić tego rodzaju włączenie społeczne przez otwarty nabór do przedsięwzięć rewitalizacyjnych na etapie przygotowania programu. Nabór odbywa się na zasadach określonych przez gminę, na specjalnie opracowanym formularzu. Prawidłowe wypełnienie formularza zgłoszeniowego i wykazanie gotowości do realizacji zgłaszanego projektu umożliwi włączenie go na listę przedsięwzięć podstawowych lub uzupełniających w GPR. Projekty mogą zgłaszać m.in. przedstawiciele jednostek miejskich, przedsiębiorcy, wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe, organizacje pozarządowe, podmioty społeczne. Jest to działanie, które w istotny sposób włącza interesariuszy w realizację procesu, dzięki czemu aktywnie przyczyniają się oni do wyprowadzenia obszaru rewitalizacji z sytuacji kryzysowej.

Inną specjalną formą partycypacyjną zapewniającą udział interesariuszy w realizacji GPR w sposób ciągły jest powołanie Komitetu Rewitalizacji. Zgodnie z art. 7 u.o.r. komitet ma stanowić forum współpracy i dialogu między interesariuszami procesu a organami gminy w kwestiach związanych z przygotowaniem, prowadzeniem i oceną GPR. Komitet pełni też funkcję opiniodawczo-doradczą dla wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. W skład komitetu wchodzi m.in. przedstawiciele podmiotów gospodarczych, organizacji pozarządowych, mieszkańców obszaru rewitalizacji, innych podmiotów społecznych, urzędu gminy. Zasady wyznaczania składu komitetu, jak również zasady jego funkcjonowania przyjmowane są w drodze uchwały rady gminy, którą obowiązkowo poddaje się konsultacjom społecznym.

Proces partycypacyjny jest tak zaplanowany w procedurze tworzenia i wdrażania GPR, że nie jest możliwe opracowanie dokumentu bez udziału interesariuszy. Obligatoryjne formy partycypacji, które należy zastosować na etapie projektów uchwał, do pewnego stopnia uzależniają opracowanie GPR od zgłaszanych przez interesariuszy opinii i uwag. Otwarty nabór na przedsięwzięcia jest z kolei działaniem, dzięki któremu interesariusze są zaangażowani na etapie zarówno opracowania programu, jak i jego wdrażania, nierzadko przez wiele lat obowiązywania GPR. Stworzenie listy projektów nie jest właściwie możliwe bez udziału

łu interesariuszy, a bez projektów nie jest możliwe przeprowadzenie interwencji i wyrowadzenie obszaru z sytuacji kryzysowej.

4.4/ PARTYCYPACJA SPOŁECZNA W PROCESIE PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jedną z naczelnych zasad są potrzeby interesu publicznego. Zgodnie z zapisami u.p.z.p. oznacza ona „uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym”. Zasadę tę stosuje się przy tworzeniu lub zmianie zarówno Studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego, jak i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Procedura partycypacyjna przy tworzeniu obu tych dokumentów jest taka sama.

Obligatoryjnymi formami partycypacyjnymi wyszczególnionymi w art. 11 u.p.z.p. są:

- a) ogłoszenie o przystąpieniu do sporządzenia Studium lub planu w formie obwieszczenia zamieszczonego w lokalnej prasie i przy wykorzystaniu form informacyjnych przeważnie używanych w gminie; w ogłoszeniu zamieszcza się informacje dotyczące formy, miejsca i terminu składania wniosków do projektu dokumentu,
- b) wyłożenie projektu Studium lub planu, które musi trwać minimum 21 dni i być zaplanowane w taki sposób, aby wszyscy zainteresowani mieli możliwość wglądu w opracowanie,
- c) w czasie 21 dni od wyłożenia projektu organizowane jest spotkanie w formie dyskusji publicznej, które ma charakter opiniodawczy, ale jego ustalenia nie są wiążące dla wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

Określona w u.p.z.p. procedura w ograniczonym zakresie włącza interesariuszy tylko na początku prac nad dokumentacją planistyczną, ponieważ umożliwia jedynie składanie wniosków. W związku z tym diagnoza potrzeb i oczekiwań interesariuszy, która jest najistotniejsza dla odpowiedniego zagospodarowania przestrzeni, zostaje sprowadzona do możliwości zgłaszania pomysłów dotyczących jej funkcjonowania. Z uwagi na to, że planowanie przestrzenne nie sprowadza się jedynie do projektów inwestycyjnych, ale dotyczy przede wszystkim mieszkańców i użytkowników przestrzeni, niezwykle ważne jest, aby uwzględnić ich oczekiwania, a tym samym prowadzić dobrze przygotowany i zaplanowany proces konsultacyjny (Suchomska, Kołacz 2016: 29).

Z tego punktu widzenia w procesie partycypacyjnym dotyczącym opracowania dokumentów planistycznych obszaru rewitalizacji, poza ustawowo wymaganymi rodzajami konsultacji, warto rozważyć włączenie dodatkowych form współpracy z mieszkańcami, np. warsztaty, spacer studyjny czy spotkania konsultacyjne, umożliwiające uzyskanie satys-

fakcjonujących i wartościowych efektów. Dzięki szeroko zakrojonej współpracy z interesariuszami na każdym etapie tworzenia dokumentów można wypracować założenia akceptowane przez wszystkie strony.

Skuteczne zarządzanie przestrzenią publiczną wiąże się z dotarciem do jak najszerszego grona jej użytkowników, natomiast podstawową funkcją partycypacji w planowaniu przestrzennym jest poznanie potrzeb tych odbiorców, którzy w największej mierze korzystają z terenu objętego planami. Potrzeby zarówno mieszkańców, jak i właścicieli nieruchomości można poznać dzięki wnioskowi i uwagom, które składa się na 2 odrębnych etapach konsultacyjnych i każdorazowo w czasie nie krótszym niż 21 dni, jak również w trakcie obowiązkowej debaty publicznej. Dzięki możliwości zgłaszania uwag i wniosków interesariusze stają się faktycznie zaangażowanymi uczestnikami procesu planistycznego, a ich zgłoszenia mogą stanowić istotne informacje dla osób tworzących projekty Studium czy MPZP, ponieważ wskazują na faktyczne potrzeby użytkowników obszarów. Szczególnie istotne jest ukazanie i wykreowanie wśród interesariuszy postaw odpowiedzialnych za działania, które dzieją się w ich gminie w zakresie zarówno własnych interesów, jak i ogółu korzystającego z objętej projektem przestrzeni.

Bardzo istotnym elementem partycypacyjnym jest umiejętne identyfikowanie możliwych sytuacji konfliktowych, przygotowanie dla nich rozwiązań, a następnie określenie grupy interesariuszy, z którymi te newralgiczne sytuacje zostaną omówione. W konsekwencji powinny zostać wspólnie wypracowane rozwiązania sytuacji spornych, które zadowolą jak największą liczbę osób. Ostatecznie etap ten powinna zamknąć informacja o koniecznych do podjęcia dalszych działaniach i potencjałach dla wypracowanego rozwiązania.

Specyficznym dokumentem planistycznym jest miejscowy plan rewitalizacji, stanowiący szczególną formę MPZP. Aby MPR mógł zostać uchwalony, gmina musi posiadać uchwalony GPR, ponieważ MPR można opracować wyłącznie w granicach obszaru rewitalizacji i pod warunkiem wyrażenia woli dotyczącej wykorzystania tego instrumentu w programie rewitalizacji. Procedura przygotowania MPR jest taka sama jak MPZP – jedyną różnicą jest konieczność opiniowania i uzgadniania projektu z Komitetem Rewitalizacji. MPR można przyjąć dla obszaru, dla którego jest już przyjęty MPZP, jako zmianę tego planu, ale tylko pod warunkiem, że plan ten nie wykracza poza granice obszaru rewitalizacji (Jadach-Sepioło 2018: 156–157). Więcej na ten temat można przeczytać w rozdziale 5.

Na przestrzeń nie należy patrzeć tylko przez pryzmat jej modernizacji, zagospodarowania, przekształcania, ale przede wszystkim należy w niej widzieć mieszkańców, użytkowników. To oni są kluczowi w jej kształtowaniu. Dlatego tak ważne jest włączenie zasad partycypacji społecznej, określonej w ustawie o rewitalizacji, w proces opracowania MPR.

4.5/ PARTYCYPACJA WARUNKIEM SKUTECZNOŚCI PROCESÓW REWITALIZACJI I PLANISTYCZNYCH

O konieczności przeprowadzania konsultacji dokumentów planistycznych mówi ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, natomiast o działaniach partycypacyjnych w rewitalizacji – ustawa o rewitalizacji. Wydaje się, że świadomość wagi włączenia społecznego wzrasta dopiero od niedawna.

Opracowanie GPR i dokumentów planistycznych jest zadaniem przedstawicieli władzy publicznej, którzy przygotowując dokumenty strategiczne, podejmują próbę zachowania równowagi między interesami mieszkańców i inwestorów a ogólnym dobrem wspólnym. Z punktu widzenia władz samorządowych planowane działania są najlepsze dla rozwoju gminy, według interesariuszy procesów mogą one nie odpowiadać na potrzeby najbardziej zainteresowanych, czyli użytkowników obszarów objętych zakresem opracowanych dokumentów. Problem skutecznego prowadzenia procesu partycypacyjnego jest na tyle złożony, że nierzadko brakuje zainteresowania politykami rozwojowymi ze strony interesariuszy procesu.

Z tego też powodu szczególnie istotne jest zaprojektowanie takiego systemu informowania i komunikowania o podejmowanych działaniach, aby dotrzeć do jak najszerszego grona interesariuszy. Liczne uczestnictwo interesariuszy w procesie konsultacyjnym umożliwia wypracowanie zgodnego stanowiska. Dzięki temu zdecydowanie łatwiej będzie osiągnąć zakładane cele oraz poprowadzić proces w sposób efektywny i użyteczny. Szeroki udział interesariuszy na każdym z etapów tworzenia dokumentów umożliwia poznanie różnych punktów widzenia i potrzeb, uwzględnienie ich, wypracowanie kompromisów, a w efekcie doprowadzenie do spójnego podejścia do podejmowanych działań i osiągnięcia sukcesu (Jadach-Sepioło 2018: 178). Dzięki kompleksowo zaprojektowanemu procesowi włączenia społecznego możliwe jest prowadzenie interwencji odpowiadającej na potrzeby mieszkańców, podmiotów społecznych, gospodarczych, inwestorów.

W rewitalizacji proces partycypacyjny umożliwia zaangażowanie społeczne na każdym etapie prowadzenia działań, daje możliwość wysłuchania głosu interesariuszy, dopasowywania i modyfikowania interwencji przez cały czas obowiązywania GPR. Idealne zobrazowanie sedna działań partycypacyjnych w rewitalizacji stanowi zapis art. 2 ust. 1 u.o.r., mówiący o tym, że rewitalizacja jest procesem wyprowadzania ze stanu kryzysowego wyznaczonych obszarów zdegradowanych, który prowadzony jest przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie zapisów GPR. Zgodnie z art. 5 u.o.r. „partycypacja społeczna obejmuje przygotowanie, prowadzenie i ocenę rewitalizacji w sposób zapewniający aktywny udział interesariuszy, w tym poprzez uczestnictwo w konsultacjach społecznych oraz w pracach Komitetu Rewitalizacji”. Interesariusze są więc właściwymi realizatorami polityki rewitalizacyjnej, co powoduje, iż wdrażają ją na swoją odpowiedzialność.

PODSUMOWANIE

W procesie partycypacyjnym dotyczącym zarówno dokumentów planistycznych, jak i rewitalizacyjnych katalog interesariuszy jest praktycznie taki sam. Różnicę stanowi komisja architektoniczno-urbanistyczna, którą ustawa o rewitalizacji identyfikuje nie jako osobnego interesariusza, a jako podmiot opiniujący projekt GPR. Podobny jest również katalog podmiotów i instytucji opiniujących każdy z dokumentów – w trybie u.o.r. i u.p.z.p.

Znaczną różnicą jest kolejność w opiniowaniu dokumentów – w procedurze GPR pierwszeństwo nad opiniowaniem dokumentu mają konsultacje społeczne z mieszkańcami. Natomiast w procedurze planistycznej po ogłoszeniu o przystąpieniu do sporządzenia projektu dokumentu planistycznego interesariusze składają do niego wnioski, następnie projekt jest najpierw opiniowany przez instytucje opiniujące i uzgadniające, a dopiero na końcu udostępniany do ogólnego wglądu.

Inne są także obowiązkowe formy prowadzenia działań partycypacyjnych. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stwierdza konieczność prowadzenia konsultacji przez zbieranie wniosków do projektu dokumentu planistycznego, który na etapie wyłożenia do wglądu opinii publicznej jest poddawany dyskusji publicznej. Wydaje się, że dokumenty planistyczne sporządzane dla obszarów rewitalizacji wymagają poszerzenia metod współpracy z mieszkańcami, którzy zostali maksymalnie zaktywizowani w efekcie włączenia społecznego realizowanego zgodnie z zasadami u.o.r.

Rozszerzony proces partycypacyjny może wynikać z konieczności dotarcia do różnych grup docelowych, do których będą kierowane działania. Należy mieć na uwadze, że różni uczestnicy procesu w odmienny sposób postrzegają i odczuwają problemy przestrzenne, a tym samym odpowiednie dla nich mogą być inne formy komunikacji. Wybór tych form powinien uwzględniać umożliwienie konfrontacji zróżnicowanych poglądów, identyfikację lokalnego środowiska i rozpoznanie możliwych sytuacji konfliktowych. W związku z tym w celu przeprowadzenia kompleksowych działań partycypacyjnych konieczne może być użycie różnych technik, które pozwolą na poznanie potrzeb interesariuszy i pomogą wspólnie określić rozwiązania (Dobosz-Mucha i in. 2017: 79).

MPR będący instrumentem urbanistyki operacyjnej zawiera rozwiązania przeznaczone tylko dla obszaru rewitalizacji. Wyznaczenie MPR i jego granice należy zaplanować już na etapie tworzenia GPR i uwzględnić w jego zapisach – zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 13 ppkt c u.o.r. ustanowienie MPR na obszarze rewitalizacji wiąże się z włączeniem społecznym określonym w u.p.z.p. Z uwagi na osadzenie MPR w procesie rewitalizacji podlega on również zasadom partycypacji określonym w u.o.r.

Ustawa o rewitalizacji bardzo szczegółowo określa zakres obowiązkowych form konsultacji społecznych. Obok form podstawowych, jak spotkania konsultacyjne i zbieranie uwag w formie papierowej lub elektronicznej, wymaga zastosowania zaawansowanych metod, przykładowo warsztatów, debat, spacerów studyjnych czy badań ankietowych. Na etapie

opracowywania programu interesariusze zostają włączeni w zgłaszanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych, za których realizację samodzielnie odpowiadają. Tę formę włączenia można porównać częściowo z etapem zbierania wniosków do projektu dokumentu planistycznego. W procesie rewitalizacji istnieje jednak obowiązek realizacji przez interesariusza zgłoszonego wniosku, tj. przedsięwzięcia rewitalizacyjnego. Interesariusze czuwają też nad procesem rewitalizacji dzięki powołaniu obligatoryjnego ciała opiniodawczo-doradczego w postaci Komitetu Rewitalizacji. Proces partycypacyjny prowadzony na podstawie u.o.r. jest więc zdecydowanie bardziej rozbudowany, stawia także znacznie większy nacisk na włączenie interesariuszy na każdym etapie procedury – od jej tworzenia po wdrażanie i ocenę.

Nakładanie się procedur opracowania dokumentów planistycznych i gminnego programu rewitalizacji może wywołać efekt wzmożonej partycypacji, dzięki czemu zostaną wzmocnione pozytywne efekty działań dla obszaru rewitalizacji, które wpłyną na aktywność społeczności lokalnej, wesprą budowę więzi między mieszkańcami oraz zwiększą poczucie tożsamości lokalnej i faktycznego wpływu na kształtowanie miejsca zamieszkania.

Skutecznie prowadzony proces partycypacyjny pomaga m.in. rozwiązywać konflikty w sytuacjach spornych, wzmacnia udział społeczności w kreowaniu przestrzeni miasta, pozwala poczuć, że podejmowane działania są sprawą i interesem wszystkich, a nie jedynie gminy. Świadomość, że prowadzenie działań partycypacyjnych jest pozytywne dla wszystkich uczestników, wciąż rośnie. Zmienia się też podejście do partycypacji, która powoli ewoluuje – z działań koniecznych, wymaganych ustawowo, w działania potrzebne i korzystne dla rozwoju gminy.

5/ ROLA MIEJSCOWEGO PLANU REWITALIZACJI W PROCESIE ZARZĄDZANIA ŁADEM PRZESTRZENNYM NA OBSZARACH REWITALIZACJI

Grzegorz Lechman

WSTĘP

Miejscowy plan rewitalizacji jako nowe narzędzie planistyczne został wprowadzony do polskiego systemu prawnego za sprawą ustawy o rewitalizacji, której wejście w życie wywołało efekt noweli systemu planowania przestrzennego o rozszerzoną formę planu miejscowego dla obszaru rewitalizacji (art. 37f i 37g u.p.z.p.).

Rozdział opisuje rolę, jaką odgrywa MPR we wspomaganie zarządzania przestrzenią, a zwłaszcza w polepszaniu jej jakości i funkcjonalności na obszarach dotkniętych problemami degradacji, które są poddawane wieloaspektowym procesom ożywiania. Omówiono zasadnicze różnice między ewoluującą formą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i nowym narzędziem – MPR. Porównano możliwości kształtowania ładu przestrzennego, jakie otwiera przed planistami i operatorami rewitalizacji MPR – w porównaniu do MPZP. Przeanalizowano również możliwości powiązania procedury sporządzania MPR z narzędziami, które wprowadziła u.o.r., np. w zakresie partycypacji społecznej.

System rewitalizacji w Polsce umożliwia obecnie prowadzenie interwencji strukturalnej z użyciem zaawansowanych narzędzi urbanistyki operacyjnej – interwencji związanej z ożywianiem obszaru rewitalizacji. Wcześniejsze próby związane z animowaniem obszarów dotkniętych degradacją często kończyły się na realizacji wybranych zadań skupionych wokół poprawy funkcjonalności czy jakości istniejącej zabudowy i przestrzeni publicznych, nie wywołując całościowego oddziaływania na jakość obszarów zdegradowanych.

Ustawa o rewitalizacji z jej katalogiem narzędzi nie tylko umożliwia realizację różnorodnych działań interwencyjnych o charakterze naprawczym, ale także wspiera zarządzanie zmianami na OR z użyciem dodatkowych regulacji w postaci Specjalnej Strefy Rewitalizacji czy MPR. Należy jednak zauważyć, że tak jak sama ustawa ma charakter fakultatywny, tak i poszczególne narzędzia z niej wynikające mają podobny, nieobligatoryjny charakter. Stwarza to możliwość wyboru tych potrzebnych instrumentów dopasowanych do specyficznych uwarunkowań obszaru, na którym prowadzony jest proces ożywiania.

5.1/ UWARUNKOWANIA SPORZĄDZANIA MPR

Większość specjalnych narzędzi u.o.r. stosowanych na obszarach rewitalizacji jest nowych i trudno znaleźć ich odpowiedniki w innych rozwiązaniach prawnych. Natomiast MPR stanowi formę rozszerzenia znanej instytucji MPZP, co podkreśla treść art. 37f ust. 2 u.p.z.p., gdzie wprost stwierdza się, że jest on szczególną formą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Do rozpoczęcia i przeprowadzenia procedury sporządzania MPZP wystarczająca jest wola władz gminy, wyrażona w uchwale o przystąpieniu do jego sporządzenia. Po przeprowadzeniu procedury uchwalenie planu wymaga potwierdzenia jego zgodności z aktem kierownictwa wewnętrznego, jakim jest aktualne Studium. Natomiast w przypadku MPR jest to warunek konieczny, ale niewystarczający, gdyż niezbędne jest spełnienie jeszcze kilku innych wymagań związanych z podjęciem dodatkowych uchwał przez radę gminy.

Pierwszą taką uchwałą, która powinna poprzedzić sporządzenie i uchwalenie MPR, jest uchwała wyznaczająca obszar dotknięty degradacją (obszar zdegradowany) i wskazująca w jego granicach teren, który będzie poddawany działaniom interwencyjnym (obszar rewitalizacji)⁸. Wskazanie granic OZ i OR musi być poparte sporządzeniem diagnozy z wykorzystaniem wymiernych i porównywalnych danych, która jednoznacznie i obiektywnie potwierdzi spełnienie przez wskazane obszary przesłanek ich wyznaczenia⁹.

Drugim krokiem poprzedzającym przyjęcie MPR jest podjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia GPR (zgodnie z art. 17 ust. 1 u.o.r.), uruchamiającej proces opracowania tego programu. Natomiast trzeci warunek dotyczy przyjęcia GPR uchwałą rady gminy. W ten sposób GPR staje się oficjalnym strategicznym dokumentem zapewniającym koordynację zaplanowanych działań rewitalizacyjnych na wskazanym obszarze gminy. Jakość tego strategicznego dokumentu ma kluczowe znaczenie dla powodzenia i trwa-

⁸ W przypadku, gdy gmina zamierza realizować zadanie własne w zakresie rewitalizacji, czyli planuje przygotować, koordynować i stworzyć warunki do prowadzenia rewitalizacji, a także przeprowadzić ten proces w zakresie swojej właściwości, musi w drodze uchwały wyznaczyć obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji (art. 8 ust. 1 u.o.r.).

⁹ Chodzi o analizy stanu obszaru dotkniętego zjawiskami kryzysowymi (w domyśle degradacyjnymi, o której jest mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 oraz art. 9. u.o.r.).

łości prowadzonych na jego postawie działań. Zgodnie z wymogami art. 15 ust. 1 pkt 13 u.o.r. w GPR należy wskazać sposoby jego realizacji w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, związane m.in. z ewentualnymi zmianami w polityce przestrzennej gminy zawartej w Studium, a także z dyspozycjami względem przestrzeni zawartymi w MPZP, które powinny być uchwalone albo zmienione. Dotyczy to również potrzeby opracowania MPR. Decyzje o konieczności jego opracowania zapadają więc na etapie prac nad gminnym programem rewitalizacji i są efektem stwierdzonych w nim potrzeb dotyczących poprawy ładu przestrzennego. Jeżeli w wyniku tych ustaleń wskazano konieczność sporządzenia MPR (o którym mowa w art. 37f ust. 1 u.p.z.p.), w GPR należy wskazać granice obszarów, dla których MPR będzie procedowany, łącznie z procedurą scaleń i podziałów nieruchomości, a także wytycznych w zakresie ustaleń MPR (art. 15 ust. 1 pkt 13 lit. c u.o.r.).

Nie zawsze jednak wejście w życie 3 omówionych wyżej uchwał spowoduje, że będzie można bez przeszkód procedować i uchwalać MPR. Taka sytuacja wystąpi wówczas, gdy rozwiązania zawarte w sporządzanym lub uchwalonym już GPR okażą się niezgodne z ustaleniami obowiązującego w gminie Studium. Zgodnie z zapisami u.o.r. jeśli sporządzenie zmiany Studium jest konieczne dla skuteczności MPR, organ wykonawczy przygotowuje projekt jego zmiany uwzględniający ustalenia GPR niezwłocznie po uchwaleniu tego programu. W tym przypadku jest niemal pewne, że zapisy Studium będą również sprzeczne ze sporządzanymi na podstawie ustaleń GPR projektami planów miejscowych (MPZP lub MPR). Jeśli opisana niezgodność wystąpi, obowiązujący dokument Studium, a także wszystkie obowiązujące na obszarze rewitalizacji MPZP należy dostosować do ustaleń zawartych w uchwalonym GPR.

W przypadku, gdy stan zagospodarowania terenu zawartego w projektowanym planie nie wskazuje na konieczność dokonywania zmian, możliwe jest wyłączenie określonych niewymagających interwencji nieruchomości z obszaru objętego MPR. Może mieć to szczególne znaczenie wówczas, gdy objęty procedurą sporządzania MPR obszar stanowi w części przedmiot ochrony ze strony organów ustawowo umocowanych do uzgodnienia projektu planu. Jeśli procedowany MPR nie uzyska aprobaty z ich strony, wyłączenie pewnych fragmentów obszaru z procedury planistycznej może sprzyjać skutecznemu uchwaleniu nowych ustaleń prawa miejscowego na pozostałym obszarze.

5.2/ ROLA MIEJSCOWEGO PLANU REWITALIZACJI W PROCESIE KSZTAŁTOWANIA PRZESTRZENI MIEJSKICH OBSZARÓW ZDEGRADOWANYCH

Uchwała w sprawie MPR stanowi szczególną formę funkcjonującego w polskim systemie planowania przestrzennego MPZP, co oznacza występowanie szeregu analogii w procedurze tworzenia tych planów (zgodnie z art. 37f ust. 2 u.p.z.p.). Podobnie jak w przypadku MPZP rada gminy może uchwalić MPR dla całości albo części obszaru rewitalizacji, a w przypad-

ku, gdy stan zagospodarowania nieruchomości położonych na zwartym obszarze projektowanego planu nie wskazuje na konieczność dokonania zmian w tym zakresie, gmina może wyłączyć te nieruchomości z obszaru objętego planem (zgodnie z art. 37g ust. 1 u.p.z.p.). Ponadto jeżeli na całości albo części obszaru rewitalizacji obowiązuje MPZP, a został już uchwalony GPR, można również uchwalić MPR w drodze zmiany planu miejscowego (zgodnie z art. 37f ust. 3 u.p.z.p.).

Zgodnie z zapisami u.p.z.p. do ustaleń MPR można wprowadzić kilka nowych rozwiązań, wykraczając poza listę ustaleń stosowanych dla MPZP. Ich właściwe wykorzystanie daje daleko idące możliwości wpływania na końcowy efekt ukształtowania rewitalizowanej przestrzeni. Pozwala bowiem na etapie sporządzania planu miejscowego określić zasady kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową już istniejącą oraz wprowadzić ustalenia dotyczące charakterystycznych cech elewacji budynków, szczegółowe ustalenia dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych (zgodnie z art. 37g ust. 2 pkt 1 i 2 u.p.z.p.).

Powyższe rozszerzenie ustaleń planistycznych wprowadza do zapisów planu miejscowego w formule MPR kilka kluczowych elementów, pozwalających na sformułowanie zapisów regulacyjnych umożliwiających zdefiniowanie wartości rewitalizowanej struktury urbanistycznej. Jednocześnie MPR umożliwia nadanie bardzo konkretnego i ostatecznego kształtu strukturze urbanistycznej, jak również dokładnego charakteru składających się na tę strukturę elementów architektonicznych. Wprowadzenie tych nowych elementów daje szansę na uzyskanie harmonii, konsekwencji i ładu przestrzennego w ożywianym fragmencie miasta, zwłaszcza w odniesieniu do tworzących jego specyficzną tożsamość przestrzeni o charakterze publicznym takich jak: główne ulice, place, otwarcia widokowe, osie kompozycyjne czy skwery. Połączenie zapisów kształtowania przestrzeni w zakresie funkcjonalnym i kompozycyjno-estetycznym przy uwzględnieniu i wykorzystaniu walorów środowiskowych i kulturowych pozwala na przygotowanie warunków umożliwiających trwałą implementację zmian nie tylko techniczno-materialnych, ale również wywołujących efekty społeczne i gospodarcze w miejskich obszarach zdegradowanych.

Dzięki nowym rozwiązaniom zmiany te pozwalają na bardzo wyraźnie i czytelne określenie kształtu oraz ocenę docelowego efektu zmian rewitalizowanej przestrzeni (zgodnie z art. 37g ust. 1. u.p.z.p.). Czytelna formuła przedstawiania ustaleń planistycznych MPR jest bez wątpienia bardziej użyteczna i przez to łatwiejsza w odbiorze dla wszystkich grup interesariuszy, zarówno w trakcie poddawania założeń projektu ocenie na etapie uspołeczniania procedury, jak i podczas odczytywania oraz interpretowania jego rozstrzygnięć już po uchwaleniu i wprowadzeniu do obiegu prawnego.

5.3/ USZCZEGÓLOWIENIE ZAPISÓW KOMPOZYCYJNYCH MPR

Szczegółowy zakres ustaleń MPR wynika z Rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie zakresu projektu miejscowego planu rewitalizacji w części tekstowej oraz zakresu i formy wizualizacji ustaleń miejscowego planu rewitalizacji (Dz. U. 2016 poz. 1032).

W rozporządzeniu uszczegółowiono zasady kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą poprzez możliwość określenia regulacji dotyczących:

- a) minimalnych i maksymalnych odległości oraz minimalnych i maksymalnych różnic w wysokości pomiędzy sąsiednimi budynkami,
- b) zasad kształtowania formy budynków z uwzględnieniem wskazanych do zachowania charakterystycznych cech zabudowy w regionie lub najbliższym otoczeniu, z określeniem proporcji i kształtu bryły, proporcji pomiędzy wysokością górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki a wysokością dachu, poziomu posadowienia parteru,
- c) dopuszczalnej wielkości i proporcji otworów okiennych i drzwiowych oraz podcieni i procentu przeszklenia elewacji,
- d) zasad stosowania zewnętrznych materiałów wykończeniowych, w tym charakterystycznych dla obszaru objętego planem i jego najbliższego otoczenia oraz dla danej jednostki osadniczej lub regionu, a także wpływających na poprawę estetyki otoczenia, wraz z określeniem ich rodzajów i standardów jakościowych, zasad stosowania i ekspozycji zewnętrznych elementów konstrukcyjnych i zdobniczych, w tym regionalnych (par. 3 pkt. 1 z.p.m.p.r.).

Przygotowana lista regulacji, które mogą być przedmiotem ustaleń w planie, nie pozwala zespołowi sporządzającemu MPR pominąć żadnego z kluczowych elementów warunkujących kształtowanie nowej jakości przestrzennej.

W tym samym rozporządzeniu uszczegółowiono również zasady ustaleń dotyczących charakterystycznych cech elewacji budynków, w zakresie regulacji dotyczących:

- a) szczegółowej kolorystyki elewacji,
- b) cech stolarki okiennej i drzwiowej, w tym: kolorystyki, dopuszczalnych lub zabronionych podziałów kwater okiennych, dopuszczalnych lub zabronionych materiałów,
- c) zasad docieplania elewacji, dopuszczalnych lub zabronionych materiałów oraz sposobu zachowania lub odtworzenia zewnętrznych materiałów wykończeniowych i detali architektonicznych budynku w przypadku docieplania,
- d) dopuszczalnych lub zakazanych przekształceń formy, konstrukcji, układu i powierzchni elewacji (par. 3 pkt 2 z.p.m.p.r.).

Należy zauważyć, że część wymienionych elementów bywa niekiedy przedmiotem ustaleń MPZP. Jednak w tym przypadku wymogi z.p.m.p.r. dotyczą elementów najbardziej newralgicznych, występujących zwłaszcza na obszarach historycznych, których regulowanie zawsze stanowi spore wyzwanie zarówno dla sporządzających plan, jak i uzgadniających jego projekt.

Kolejną grupę ustaleń MPR stanowią regulacje dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych, obejmujące:

- a) dopuszczalne lub zakazane sposoby wykorzystywania tych terenów, w tym wykorzystywania tymczasowego,
- b) powiązania funkcjonalne tych terenów z otaczającą zabudową, infrastrukturą transportową, innymi terenami przestrzeni publicznych,
- c) urządzenie i sytuowanie zieleni, w tym: struktury przestrzennej nasadzeń, dopuszczalnych lub zakazanych gatunków roślin, wysokości zieleni, pełnionej funkcji oraz powiązań funkcjonalnych terenów zieleni z: otaczającą zabudową, infrastrukturą transportową, innymi terenami zieleni.

W przypadku tych ustaleń zasadnicze znaczenie ma ich koncentracja na powiązaniach urbanistycznych różnych rodzajów przestrzeni o odmiennych sposobach zagospodarowania i użytkowania.

5.4/ CZYTELNOŚĆ ZAPISÓW I WIZUALIZACJA USTALEŃ MPR

Nowe zapisy planu w formule MPR obejmują nie tylko część tekstową, ale również część graficzną, a nawet modelowanie trójwymiarowe. Te rozszerzenia w zakresie formy prezentacji zapisów MPR w odniesieniu do części graficznych dają szerokie możliwości wizualizowania zapisów planu. I tak część graficzną MPR sporządza się, w zależności od potrzeb, w skali od 1:100 do 1:1000. Oznacza to dopuszczenie skali typowej dla projektów architektonicznych (1:100), a tym samym również skal pośrednich (np. 1:200, 1:250 czy 1:500) – oczywiście o ile projektant MPR uzna korzystanie z określonej skali za niezbędne do czytelnego zobrazowania zapisów planu dla wszystkich grup interesariuszy.

Poza dopuszczeniem stosowania nowych skal rysunkowych do opracowania projektu planu wprowadzono również konieczność sporządzania i publikowania wizualizacji rozwiązań projektowanych MPR, które powinny składać się z co najmniej:

- a) koncepcji urbanistycznej obszaru objętego planem,
- b) modelu struktury przestrzennej tego obszaru,
- c) widoków elewacji (zgodnie z art. 37g. ust. 4 u.p.z.p.).

Zapisy u.p.z.p. w części dotyczącej zawartości i sposobu wykonania wizualizacji planu zostały sformułowane dość oszczędnie. Stąd w przywoływanym rozporządzeniu dnia 1 lipca 2016 r. znalazły się regulacje dotyczące sposobu przygotowania wizualizacji ustaleń planu, która składa się z koncepcji urbanistycznej obszaru objętego planem, obejmującej w zależności od potrzeb: ilustrację etapowania realizacji ustaleń planu z uwzględnieniem inwestycji w fazie planowania lub realizacji, które są lub będą realizowane na innej podstawie niż ustalenia planu, z podaniem stanu ich zaawansowania i korelacji z przedsięwzięciami rewitalizacyjnymi (o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 u.o.r.). Ponadto wizualizacja obejmuje też wskazanie granic terenów wymagających zawarcia umowy urbanistycznej (o której mowa w art. 37i ust. 5 u.p.z.p.) oraz lokalizację infrastruktury i lokali (o których mowa w art. 37i u.p.z.p. oraz par. 3 pkt 6 z.p.m.p.r.).

W ramach wizualizacji należy wskazać: granice terenów wymagających scalenia i podziału nieruchomości oraz usytuowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych (o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. a u.o.r.). Drugim elementem obligatoryjnym jest sporządzenie modelu struktury przestrzennej obszaru objętego planem z charakterystycznymi cechami ukształtowania terenu, w trójwymiarowej postaci fotorealistycznej, który będzie umożliwiać zmianę punktu obserwacji w przestrzeni z uwzględnieniem istniejących i projektowanych elementów zagospodarowania przestrzennego. Ostatnim obligatoryjnym elementem jest sporządzenie widoków wybranych charakterystycznych elewacji lub rozwinięć tych widoków od strony terenów przestrzeni publicznych, z uwzględnieniem najbliższego otoczenia, sporządzonych w zależności od potrzeb w skali 1:500 lub większej. Ponadto oprócz tych elementów wizualizacja może zawierać:

- a) widok koncepcyjny wkomponowany w zdjęcie lotnicze jednostki osadniczej lub jej części, z uwzględnieniem powiązań kompozycyjno-przestrzennych z otoczeniem obszaru objętego planem, prezentującego przedsięwzięcia rewitalizacyjne,
- b) koncepcję zagospodarowania terenów przestrzeni publicznych, sporządzoną w zależności od potrzeb w skali 1:500 lub większej,
- c) koncepcję wybranych charakterystycznych fragmentów obszaru, sporządzoną w zależności od potrzeb w skali 1:500 lub większej,
- d) przekroje terenu, w tym terenów przestrzeni publicznych,
- e) odpowiednie ustalenia, przekroje pasa drogowego, sporządzone w zależności od potrzeb w skali 1:500 lub większej (o których mowa w par. 3 pkt 3 lit. g z.p.m.p.r.).

Na szczególną uwagę zasługuje dokument koncepcji urbanistycznej obszaru objętego planem, stanowiący element wizualizacji ustaleń planu, której nieodzowną częścią jest ilustracja etapowania postępu tych ustaleń, a także innych inwestycji realizowanych w ramach innych polityk publicznych lub programów przez różne podmioty, z oznaczeniem stopnia ich zaawansowania i korelacji z przedsięwzięciami rewitalizacyjnymi. Oczywiście jest, że do-

kument ten powinien być sporządzany w ściślejszej korelacji z kierunkami zmian funkcjonalno-przestrzennych obszaru rewitalizacji (zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 14 u.o.r.), stanowiących kluczowy element GPR.

Rozszerzenie ustaleń planistycznych, skali rysunkowych załączników graficznych i wprowadzenie nowych sposobów prezentacji zapisów planu ma wyjątkowe znaczenie dla czytelności zapisów procedowanego MPR, zwłaszcza w odniesieniu do zaplanowanych do przekształcenia w procesie rewitalizacji półprywatnych lub półpublicznych wnętrz urbanistycznych i przestrzeni publicznych. Wskazane możliwości wizualizacji pozwalają na lepszy odbiór zapisów planu, a tym samym na wyższą jakość konsultacji ze społecznością lokalną w trakcie ustawowego wyłożenia założeń MPR do publicznego wglądu. Należy mieć na uwadze, że wizualizacja ustaleń planu podlega aktualizacji po jej przedstawieniu w ramach wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, a przed przedstawieniem radzie gminy do jej uchwalenia wraz z projektem planu. Aktualizacja będzie konieczna również w przypadku, gdy rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu.

Podkreślana czytelność zapisów planu stanowi znaczące ułatwienie dla organów uzgadniających i opiniujących projekt MPR dzięki precyzyjnemu przedstawieniu intencji projektowych. Umożliwia nie tylko szybszą, a także bardziej adekwatną ocenę propozycji planu, obejmującą również możliwe oddziaływania, które mogą pociągnąć za sobą projektowane zmiany. Powyższe może mieć kluczowe znaczenie dla uzyskania uzgodnień, szczególnie w odniesieniu do obszarów objętych różnymi formami ochrony, zwłaszcza ochrony konserwatorskiej. Może również przyczynić się do względnie łatwiejszego osiągnięcia porozumienia między sporządzającym plan a organem na etapie uzgadniania projektu planu – a to ze względu na możliwość oceny konkretnych rozwiązań, a nie tylko słabo czytelnych intencji charakterystycznych dla MPZP (które im są mniej konkretne, tym dają większe możliwości interpretacyjne, a więc budzą większe wątpliwości z punktu widzenia organu).

Warto zauważyć, że przywołane uszczegółowienia, możliwe do ustalenia w MPR, stanowią nawiązanie do wcześniejszych, niegdyś chętnie stosowanych, a obecnie zanikających praktyk uszczegóławiania zapisów MPZP. Dla zobrazowania intencji planistycznych w załącznikach do uchwały umieszczano dodatkowe rysunki lub schematy stanowiące wyjaśnienie lub uzupełnienie zapisów planistycznych. W niektórych gminach, szczególnie na obszarach objętych ochroną konserwatorską, wciąż funkcjonują plany miejscowe posiadające załączniki graficzne, obrazujące zasady kształtowania zabudowy i zasady zagospodarowania działek, w tym sposób usytuowania budynków na działkach z użyciem graficznych schematów, które stanowią obowiązujący element uchwały¹⁰.

¹⁰ Uchwała nr XXXIII/308/2002 z dnia 30 sierpnia 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w gminie Cedry Wielkie, obszar wsi Cedry Wielkie (Dz. Urz. Woj.

5.5/ SZCZEGÓLWE ROZWIĄZANIA MPR

Oprócz kwestii kompozycyjnych, technik graficznych i poszerzonych możliwości wizualizacji zapisów planu w przypadku MPR dopuszczono określanie koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych, a nawet przekrojów ulic w ramach ustaleń dotyczących zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych (zgodnie z art. 37g ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.). O ile możliwość szczegółowego kształtowania przestrzeni publicznych, w tym przestrzeni ulicznych na drogach publicznych i przekrojów ulic, powinna być zawsze brana pod uwagę w regulacjach planistycznych, o tyle ustalenie w planie miejscowym organizacji ruchu powinno zostać wcześniej bardzo dokładnie przeanalizowane. Należy bowiem liczyć się z tym, że w przypadku potrzeby zmiany lub choćby tylko korekty tak ustanowionej organizacji ruchu będzie ona mogła być zmieniona w takim trybie, w jakim została wprowadzona, czyli przez zmianę uchwały.

W ramach ustaleń MPR przewidziano również możliwość wprowadzenia zakazów i ograniczeń dla prowadzenia działalności handlowej lub usługowej (zgodnie z art. 37g ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.), a także ustalenia maksymalnej powierzchni sprzedaży obiektów handlowych, w tym obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o wskazanej w planie maksymalnej powierzchni sprzedaży i ich dopuszczalną liczbę (zgodnie z art. 37g ust. 2 pkt 5 u.p.z.p.). Regulacje dotyczące maksymalnej wielkości tych powierzchni powinny być wyrażone w metrach kwadratowych, z dopuszczeniem ich różnicowania w ramach obszaru MPR objętego uchwałą.

Kwestie ograniczania działalności handlowej i usługowej, zwłaszcza w odniesieniu do ich wielkości, są też przedmiotem regulacji prawnych w u.p.z.p., będących reakcją na rosnącą liczbę wielkopowierzchniowych obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m². Wprowadzone zapisy miały na celu po pierwsze ochronę lokalnych przedsiębiorców przed nierówną konkurencją ze strony dużych sieci handlowych, a po drugie ochronę obszarów zurbanizowanych przed zanikiem drobnych usług i handlu, co mogło spowodować likwidację całego sektora handlowo-usługowego, w konsekwencji zmuszając mieszkańców do pokonywania znacznych odległości w celu zrobienia zakupów w hipermarketach.

W przypadku MPR ustawodawca poszedł o krok dalej, gdyż ograniczenie powierzchniowe nie zostało w tym przypadku określone i gmina w ramach swego władztwa może je dowolnie ustalić. Oprócz określenia wielkości i liczby lokali usługowych i handlowych w MPR istnieje również możliwość ograniczenia lub zakazania prowadzenia pewnych rodzajów działalności (niepożądanych, handlowych lub usługowych) w odniesieniu do miejsca ich prowadzenia (w parterach budynków) i konkretnych rodzajów tej działalności.

Pomorskiego nr 72 z dnia 31 października 2002 r., poz. 1602). Przykładowa uchwała obowiązującego planu z dodatkowymi załącznikami graficznymi. Plan obowiązujący.

Za przywołanymi rozwiązaniami kryje się, zgłaszana dość często przez gremia praktyków i ekspertów, potrzeba ograniczenia działalności niechcianych, lokujących się na miejskich obszarach zdegradowanych położonych w dużej mierze w centralnych dzielnicach miast. Zaobserwowano dużą koncentrację np. punktów handlujących alkoholem, lombardów i firm zajmujących się udzielaniem pożyczek poza systemem bankowym w enklawach biedy, gdzie mieszka najwyższy odsetek osób wykluczonych ekonomicznie lub społecznie. Wizerunek dzielnicy pogarszać mogą nie tylko substandardowa zabudowa lub zaniedbane przestrzenie, ale i występowanie określonego profilu działalności gospodarczych niepasujących charakterem do reprezentatywnych założeń ulic handlowych położonych w śródmieściach miast, które w polskiej praktyce są najczęściej obejmowane procesami rewitalizacji. Idea ograniczenia świadczenia określonych usług nie budzi więc wątpliwości, a może mieć niejednokrotnie kluczowe znaczenie dla powodzenia procesu rewitalizacji. Trzeba jednak pamiętać, że nie wszystkie rodzaje działalności dadzą się w ten sposób ograniczyć, zwłaszcza te, które są ukrywane pod „etykietami” usług o pozornie niegroźnym charakterze.

Trzeba też zauważyć, że jeżeli gmina zdecyduje się na zawarcie w MPR zakazu prowadzenia działalności handlowej lub usługowej, ustalenia te wchodzi w życie w terminie określonym w planie, w okresie od 6 do 12 miesięcy (zgodnie z art. 37g ust. 6 u.p.z.p.). Warto podkreślić możliwość wyłączenia stosowania art. 35 u.p.z.p. w przypadku terenów, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia – mogą być one wykorzystywane w dotychczasowy sposób do czasu ich zagospodarowania zgodnie z treścią planu, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Przedmiotowe wyłączenie będzie przede wszystkim odnosić się do tego ostatniego. Świadczy to jednoznacznie o tym, że MPR w odróżnieniu od MPZP może aktywnie ingerować w stan faktyczny i wprowadzać konkretne nakazy oraz zakazy dla użytkowników przestrzeni¹¹.

Należy również pamiętać, że konsekwencją zastosowania ograniczenia lub zakazu w MPR może być konieczność wypłacenia odszkodowania. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje bowiem, że jeśli zajdzie ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia regulacji, właściwy starosta na żądanie poszkodowanego ustala w drodze decyzji wysokość odszkodowania (o którym mowa w art. 37g ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.). Co ważne, od decyzji starosty nie przysługuje odwołanie (zgodnie z art. 37h ust. 1 u.p.z.p.). Jednak strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania może w terminie 30 dni od dnia doręczenia jej właściwej decyzji w tej sprawie wnieść powództwo do sądu powszechnego (zgodnie z art. 37h ust. 2 u.p.z.p.).

Ostatnią regulacją MPR – nową w stosunku do MPZP – jest tzw. umowa urbanistyczna obejmująca ustalenie zakresu niezbędnej do wybudowania infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali – w przypadkach, o których mowa w art. 37i u.p.z.p. (zgodnie z art. 37g

¹¹ Na powyższą konsekwencję i uwarunkowania zastosowania tych zapisów ustawy zwraca również uwagę M.J. Nowak (2019).

ust. 2, pkt 6 u.p.z.p.). W ramach tego rozwiązania gmina może wskazać w planie zakres niezbędnej do wybudowania infrastruktury na znajdującej w obszarze rewitalizacji działce niezabudowanej. Ponadto gmina może zastrzec w planie, że warunkiem realizacji inwestycji na tej działce, określanej jako „inwestycja główna”, będzie zobowiązanie się inwestora do budowy na swój koszt, a następnie przeniesienia na własność gminy inwestycji uzupełniającej. Inwestycję taką mogą stanowić elementy infrastruktury (technicznej i społecznej) lub lokale mieszkalne oraz usługowe. Zobowiązanie inwestora musi być ujęte w formalnej umowie z gminą (umowie urbanistycznej), której zawarcie będzie warunkowało uzyskanie pozwolenia na budowę dla inwestycji głównej. Celem tej regulacji jest nakłonienie do współpracy gminy i prywatnego inwestora. W zamian za inwestycję oczekiwaną społecznie, spójną z celami procesu rewitalizacji, inwestor będzie mógł zrealizować korzystną dla siebie inwestycję komercyjną.

Warto zauważyć, że wprowadzone rozwiązania mają charakter innowacyjny, choć w pewnym stopniu przypominają znane zasady realizacji inwestycji w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Należy jednak podkreślić fakultatywność ich stosowania w ramach ustaleń planu. Nie wymaga się również sporządzenia samego MPR, jeśli nie jest to konieczne z punktu widzenia władz samorządowych. Podobnie wygląda sytuacja w odniesieniu do opisanej umowy urbanistycznej. Sporządzenie i uchwalenie MPR nie wymusza jej automatycznego wprowadzenia do zapisów planu i obligatoryjnego zastosowania. Można zatem wyobrazić sobie sytuację, w której gmina uchwali MPR, ale inwestycje będzie prowadzić w partnerstwie z inwestorem prywatnym z wykorzystaniem znanej formuły PPP.

5.6/ WPŁYW GPR NA ZMIANY OTOCZENIA DOKUMENTÓW PLANISTYCZNYCH

Czasowa nadrzędność GPR nad dokumentami otoczenia planistycznego umożliwia zaplanowanie interwencji dopasowanej nie tyle do regulacji Studium czy obowiązującego na obszarze rewitalizacji MPZP, ile przede wszystkim do potrzeb obszaru rewitalizacji. System prowadzenia rewitalizacji w Polsce umożliwia bowiem uchwalenie GPR niezgodnego z ustaleniami dokumentów planistycznych, podporządkowując tym samym politykę planowania przestrzennego polityce rewitalizacyjnej. Ustawa o rewitalizacji umożliwia przeprowadzenie procedur niezbędnych do uzyskania komplementarności zapisów GPR i dokumentów planistycznych.

Przewidując możliwość wystąpienia takiej sytuacji, ustawa wprowadza możliwość przyspieszenia i uproszczenia procedur niezbędnych do uzyskania spójności zapisów dokumentów rewitalizacyjnych i planistycznych. Dzięki tej możliwości postępowanie w sprawie zmiany Studium oraz uchwalenia bądź zmiany miejscowego planu (lub planów), procedowane w konsekwencji sporządzania i uchwalania GPR, mogą być wszczęte jeszcze w trakcie procedury sporządzania GPR (zgodnie z art. 20 ust. 4 u.o.r.). Jedynym warunkiem jest

posiadanie projektu GPR oraz opublikowanie go na stronie gminy w Biuletynie Informacji Publicznej. Powyższe nie zmienia faktu, że ostateczne uchwalenie zmiany Studium, a w konsekwencji także uchwalenie zmiany bądź nowego planu miejscowego może nastąpić dopiero po uchwaleniu GPR.

Można również przewidzieć wystąpienie takiej sytuacji, w której władze gminy nie będą chciały skorzystać z możliwości równoległego procedowania programu rewitalizacji i dokumentów planistycznych. W takim wypadku postępowanie w sprawie zmiany Studium powinno być wszczęte niezwłocznie po uchwaleniu GPR i prowadzone w trybie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z odstępstwami wynikającymi z art. 20 ust. 2 u.o.r., podyktowanymi istotą i rolą GPR.

Postępowanie w sprawie zmiany Studium powinno być prowadzone zgodnie z trybem określonym w u.p.z.p., choć z pewnymi uproszczeniami procedury wskazanymi w art. 20 u.o.r. Należy zauważyć, że uproszczenia te mają zastosowanie, gdy wprowadzane zmiany Studium wynikają jedynie z konieczności jego dostosowania do treści GPR.

Wspomniane uproszczenia przewidują m.in. brak konieczności podejmowania uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzenia Studium (zgodnie z zapisami art. 20 ust. 2 pkt 1 u.o.r.). Jest to zrozumiałe, gdyż w tej sytuacji funkcję takiej uchwały praktycznie przejmuje uchwała o przystąpieniu do sporządzenia GPR. Pomimo braku uchwały intencyjnej konieczne jest stosowanie ustawowej procedury uchwalania Studium (zgodnie z art. 11 u.p.z.p.), z wyłączeniem możliwości składania wniosków do projektu jego zmiany. Tym samym ogłaszając przystąpienie do sporządzania projektu zmiany Studium, organ wykonawczy nie określa formy, miejsca i terminu składania wniosków jego dotyczących (zgodnie z art. 11 pkt 1 u.p.z.p.). Również w tym przypadku, gdy zmiana Studium wynika tylko i wyłącznie z konieczności jego dostosowania do zapisów programu rewitalizacji, stanowi to konsekwencją sporządzenia dokumentu GPR. Funkcję „wniosku” pełnią zapisy GPR wszędzie tam, gdzie odnoszą się do kształtowania polityki przestrzennej na poddawanym rewitalizacji obszarze. Na tym etapie zapisy GPR powinny być na tyle skonkretyzowane, aby możliwe było ich przeformułowanie na odpowiednie uregulowania prawa miejscowego. W konsekwencji organ wykonawczy, sporządzając projekt zmiany Studium, nie rozpatruje wniosków jego dotyczących (zgodnie z art. 20 ust. 2, pkt 3 u.o.r.), niezbiernych w procedurze jego zmiany związanej z dostosowaniem do zapisów GPR.

Analizując powyższe rozwiązania prawne, można się zastanawiać, czy omawiane skrócenie procedury sporządzania Studium nie ograniczy w społeczności lokalnej wpływu na kształt zmienianego dokumentu. Należy jednak uznać, że wprowadzane w ten sposób zmiany Studium stanowią bezpośrednie następstwo zapisów GPR, który to dokument został wypracowany w modelu partycypacyjnym i poddany o wiele szerszym, kilkustopniowym konsultacjom społecznym wynikającym z zapisów u.o.r. (zgodnie z art. 6 u.o.r.). Nie sposób nie zauważyć, że wprowadzone zapisami u.o.r. zasady prowadzenia konsultacji społecznych w praktyce gwarantują o wiele lepszą, wieloetapową możliwość komunikacji między samo-

rządem lokalnym inicjującym proces rewitalizacji a zainteresowanymi grupami interesariuszy. Tym samym ograniczenia procedury zmiany Studium, wywołane zapisami GPR, w żadnym stopniu nie zamykają społeczeństwu dostępu do informacji i możliwości partycypacji w procedurze aktualizacji tego dokumentu planistycznego. Natomiast kolejne kroki w procedurze dostosowywania Studium do zapisów GPR nie uległy modyfikacjom, a więc wyłożenie projektu do publicznego wglądu, dyskusja publiczna i zbieranie uwag na tym etapie – pozostały bez zmian.

Należy także zwrócić uwagę, że u.o.r. wprowadziła nieznaną dotąd w systemie planowania przestrzennego regulację dopuszczającą jednocześnie prowadzenie postępowania w sprawie zmiany Studium oraz uchwalenia albo zmiany MPZP¹². Sytuacja ta dotyczy również zmian podyktowanych koniecznością doprowadzenia do zgodności dokumentów planistycznych z GPR. Aby zachować zgodność ustaleń aktu kierownictwa wewnętrznego z aktem prawa miejscowego, uchwalenie zmiany Studium powinno nastąpić przed wyłożeniem do publicznego wglądu projektu planu miejscowego albo jego zmiany (art. 20 ust. 3 u.o.r.). Warto jednak zwrócić uwagę, że zaproponowane rozwiązania stanowią wyjście naprzeciw praktykom, które były już stosowane przez samorządy gminne w procedurach planistycznych. Niejednokrotnie samorządy procedowały równocześnie zmianę Studium i MPZP. Ponieważ nie był to proces obwarowany restrykcyjnymi przepisami, uchwała zatwierdzająca zmianę Studium była procedowana na tej samej sesji, na której następowało potem uchwalenie zmiany lub nowego MPZP, przy zachowaniu właściwej kolejności głosowań. Głosowano najpierw w sprawie uchwały o przyjęciu zmiany Studium, a następnie uchwały zatwierdzającej MPZP. Można dyskutować, czy obie uchwały mogą być procedowane na tej samej sesji lub na różnych posiedzeniach – gdy będzie wiadome, czy wobec uchwały przyjmującej zmianę Studium nie zostało wszczęte postępowanie nadzorcze¹³. Wydaje się, że wynikająca z u.o.r. możliwość jednoczesnego prowadzenia procedur sporządzania Studium i MPR (lub MPZP) przesądza na korzyść ich pełnego skorelowania pod warunkiem zabezpieczenia właściwej kolejności procedowanych dokumentów planistycznych.

5.7/ PRAKTYKA GMIN W ZAKRESIE SPORZĄDZANIA MPR

Pierwszy miejscowy plan rewitalizacji na terenie Polski został opracowany po 5 latach funkcjonowania ustawy o rewitalizacji. Rada Miasta Kalisza 25 listopada 2021 roku uchwaliła MPR dla terenu „Jabłkowskiego – Podgórze”¹⁴. Teren objęty projektem planu leży w obrębie

¹² Na unikalność tego rozwiązania wskazuje również A. Ostrowska (2017).

¹³ Właściwy wojewoda może stwierdzić nieważność przedłożonej uchwały w całości lub w części w ciągu 30 dni od chwili jej przedłożenia.

¹⁴ Uchwała nr XLVI/636/2021 Rady Miasta Kalisza z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie miejscowego planu rewitalizacji „Jabłkowskiego – Podgórze” w Kaliszu.

osiedla Śródmieście II, zajmuje powierzchnię ok. 5,66 ha i jest zamieszkały przez ok. 1000 mieszkańców (według stanu na luty 2019 roku). Zawarty jest w granicach:

- a) obszaru rewitalizacji miasta Kalisza¹⁵,
- b) Specjalnej Strefy Rewitalizacji¹⁶,
- c) układu urbanistycznego miasta Kalisza, wpisanego do rejestru zabytków nieruchomości pod nr 33/A¹⁷,
- d) terenu archeologicznych warstw kulturowych, wpisanego do rejestru zabytków nieruchomości pod nr 38/A¹⁸.

Procedura związana z MPR została rozpoczęta 28 lutego 2019 roku, gdy rada miasta podjęła uchwałę intencyjną w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu rewitalizacji „Jabłkowskiego – Podgórze”¹⁹.

MPR został wykorzystany do określenia sposobu zagospodarowania obszaru rewitalizacji i poprawy standardów oraz jakości życia mieszkańców tego rejonu²⁰. Podniesienie standardów przestrzennych ma umożliwić zmianę postrzegania tego obszaru i odwrócenie występującej tu izolacji społecznej. Głównymi celami uchwalenia przedmiotowego MPR są:

¹⁵ Uchwała nr XXV/313/2016 Rady Miasta Kalisza z dnia 21 czerwca 2016 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji Miasta Kalisza.

¹⁶ Uchwała nr LIII/719/2018 Rady Miasta Kalisza z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji Miasta Kalisza Specjalnej Strefy Rewitalizacji, zmieniona uchwałą nr VII/91/2019 Rady Miasta Kalisza z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie zmiany uchwały nr LIII/719/2018 Rady Miasta Kalisza z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji Miasta Kalisza Specjalnej Strefy Rewitalizacji oraz uchwałą nr XXV/407/2020 Rady Miasta Kalisza z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie zmiany uchwały nr LIII/719/2018 Rady Miasta Kalisza z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji Miasta Kalisza Specjalnej Strefy Rewitalizacji oraz uchwałą nr XL/583/2021 Rady Miasta Kalisza z dnia 24 czerwca 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji Miasta Kalisza Specjalnej Strefy Rewitalizacji.

¹⁷ Decyzja Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu z dnia 28 lutego 1956 r. znak 1.dz. K1.1V-73/14/56 w sprawie wpisania do rejestru zabytków założenia urbanistycznego miasta Kalisza pod numerem rejestru 33/A, zmieniona decyzją Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 29 listopada 2013 r. znak 1.dz.DOZ-0AiK-6700-310-1/12-13 [KD].

¹⁸ Decyzja Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu z dnia 18 lutego 1957 r. znak 1.dz. KL.1V-83/2/57 w sprawie wpisania do rejestru zabytków obszaru miasta Kalisza pod numerem 38/A, zmieniona orzeczeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 29 listopada 2013 r. znak 1.dz. DOZ-0AiK-6700-310-2/12-131KN.

¹⁹ Uchwała nr VI/67/2019 Rady Miasta Kalisza z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu rewitalizacji „Jabłkowskiego – Podgórze” w Kaliszu.

²⁰ Za uzasadnieniem do Uchwały nr XLVI/636/2021 Rady Miasta Kalisza z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie miejscowego planu rewitalizacji „Jabłkowskiego – Podgórze” w Kaliszu.

- a) umożliwienie realizacji zamierzeń GPR,
- b) poprawa standardów życia w istniejącej zabudowie,
- c) określenie zasad kształtowania nowej zabudowy oraz stworzenie warunków do uzupełnień istniejącej zabudowy poprzez nadbudowy i rozbudowy, które w swoich rozwiązaniach architektonicznych winny współgrać formą i strukturami,
- d) kształtowanie przestrzeni publicznych na podstawie wysokich standardów estetycznych i użytkowych,
- e) poprawienie standardów technicznych i użytkowych ciągów komunikacyjnych,
- f) podniesienie poziomu życia przez poprawę wskaźników jakości powietrza (Wolniak 2019).

Plan obejmuje swoimi zapisami strefy ścisłej ochrony konserwatorskiej układu urbanistycznego i obiektów zabytkowych, objętych odrębnymi decyzjami o wpisie do rejestru zabytków, a także granice lokalizacji inwestycji służących rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego. W MPR wskazano obszary 8 lokalizacji inwestycji w ramach społecznego budownictwa czynszowego, wykonywanych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji i przewidzianych w GPR (zgodnie z zapisami art. 37i). Na obszarze objętym planem nie przewidziano budowy infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali w przypadkach, o których mowa w art. 37i u.p.z.p. (tzw. umowa urbanistyczna).

Uchwalony MPR nie wykorzystuje pełnego katalogu możliwości wprowadzenia nowych ustaleń w tekście i rysunku planu (zgodnie z art. 37g ust. 2 u.p.z.p.), natomiast główną jego zaletą jest uproszczenie procedur związanych z przygotowaniem przedsięwzięć modernizacyjnych istniejącej zabudowy, realizowanych przez prywatnych inwestorów, których aktywność inwestycyjna jest animowana w ramach rozwiązań dotacyjnych oferowanych w Specjalnej Strefie Rewitalizacji.

5.8/ PARTYCYPACJA SPOŁECZNA W PROCEDURZE PLANISTYCZNEJ MIEJSCOWEGO PLANU REWITALIZACJI

Ewolucja MPZP w stronę MPR doprowadziła do powstania nowego narzędzia planistycznego, umożliwiającego projektowanie całościowych kompozycji urbanistycznych w procesach rewitalizacji. Jednocześnie warto zauważyć, że pomimo wprowadzenia do systemu rewitalizacji w Polsce wielu nowych rozwiązań w zakresie partycypacji społecznej (zgodnie z zapisami rozdz. 2 u.o.r.) ustawodawca nie uwzględnił zmian w tym zakresie w procedurze sporządzania planów miejscowych.

Jest to o tyle ważne, że w klasycznej procedurze planistycznej udział interesariuszy w ramach procedury sporządzania np. planu miejscowego ma dość ograniczony zakres, co jest przedmiotem częstej krytyki, szczególnie ze strony środowisk NGO. Partycypacja w procedurze sporządzania MPZP lub MPR (zgodnie z art. 17 pkt 1 u.p.z.p.) jest ograniczona do

zbierania wniosków przez minimum 21 dni po ogłoszeniu o przystąpieniu do sporządzenia projektu planu, a po jego sporządzeniu i uzyskaniu kompletu uzgodnień projekt planu jest udostępniany do wglądu na okres nie krótszy niż 21 dni (zgodnie z art. 17 pkt 9 u.p.z.p.). Oba punkty procedury łączy fakt, że mają one z oczywistych powodów jednostronny charakter. Stanowi to często barierę dla osób, które nie potrafią się odnaleźć w zawiłościach procedury i zapisach planu. Przywołany sposób jednostronnego traktowania mieszkańców i interesariuszy w procedurze planistycznej raczej nie zachęca do brania udziału w konsultacjach. Jedynym elementem, który pozwala nawiązać kontakt między interesariuszami a urzędnikami i projektantami sporządzającymi plan, jest obowiązkowa dyskusja publiczna nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami. Jednak jeśli wziąć pod uwagę jednorazowy charakter tej dyskusji, również ta forma nie zachęca do aktywnego udziału w procedurze. Stąd rozwiązaniem, szczególnie w przypadku procedury tworzenia MPR, jest włączenie do niej form partycypacyjnych znanych z u.o.r.

W odróżnieniu od procedury konsultacyjnej wynikającej z u.p.z.p. zapisy ustawy o rewitalizacji przewidują większe zróżnicowanie form konsultacyjnych. Pierwszy rodzaj obejmuje prostsze formy, przewidujące zbieranie uwag w postaci papierowej lub elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej lub formularzy zamieszczonych na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej. Drugi rodzaj obejmuje formy dojrzałe, wymagające interakcji między gospodarzem procesu a interesariuszami, które dotyczą m.in.: spotkań, debat, warsztatów, spacerów studyjnych, ankiet, wywiadów, wykorzystania grup przedstawicielskich lub zbierania uwag ustnych (zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 1, 2 u.o.r.). Ustawa o rewitalizacji narzuca, aby w procesach konsultacyjnych gminy wykorzystywały oprócz zbierania uwag co najmniej 2 metody interaktywne (zgodnie z art. 6 ust. 4 u.o.r.). Należy przy tym podkreślić, że formy konsultacji społecznych w praktyce gwarantują o wiele lepszą, bo dwustronną i wielostopniową możliwość komunikacji między samorządem lokalnym, inicjującym proces rewitalizacji, a zaangażowanymi grupami interesariuszy.

W przypadku MPR granice jego opracowania ustalone są na poziomie zapisów GPR. Z uwagi na uspołecznioną procedurę opracowania tego programu należy założyć, że realizowane włączenie społeczności lokalnej w proces tworzenia GPR zapewnia jej na tym etapie sporządzania MPR akceptację dla przyszłych granic tego planu miejscowego.

Innym etapem procedury sporządzenia planu miejscowego, w którym można rozważać uruchomienie dodatkowych konsultacji, jest moment sporządzenia projektu planu (przed uzgodnieniami ustawowymi). Konsultacje w takim momencie pozwolą na uniknięcie późniejszych zmian, identyfikowanych na etapie uchwalania planu. Według obecnych rozwiązań, jeśli potrzeba dokonania zmian zostanie ujawniona już po uzyskaniu uzgodnień (tradycyjne wyłożenie) i wystąpi potrzeba ich uwzględnienia, powoduje to konieczność powtórzenia całej procedury uzyskiwania uzgodnień.

Ostatni wart rozważenia element procedury planistycznej, w którym można uwzględnić dodatkowe uspołecznienie procedury planistycznej, to moment, który następuje po

ostatecznym uwzględnieniu uwag zgłoszonych w trakcie udostępnienia ich do wglądu (i ewentualnym ponownym uzyskaniu uzgodnień), a przed przekazaniem projektu planu radzie gminy. Dzięki kolejnemu wyłożeniu projektu planu można przed jego uchwaleniem sprawdzić, czy wszystkie zgłoszone wcześniej uwagi zostały ujęte. Warto zauważyć, że choć u.p.z.p. nie przewiduje dodatkowych momentów wykładania dokumentów planistycznych czy upubliczniania ich zapisów, to również ich nie zabrania.

Powyższe rozwiązania związane z rozszerzeniem procedury o dodatkowe konsultacje mogą dotyczyć nie tylko MPR, ale i innych dokumentów planistycznych oraz strategicznych przygotowywanych przez samorządy. Dzięki coraz powszechniejszemu dostrzeganiu wagi rzeczywistego udziału społeczeństwa w podejmowaniu kluczowych decyzji rosną szanse powodzenia projektowanych zmian rozwojowych w gminach, sprzyjając ich trwałości. Dotyczy to również działań rewitalizacyjnych.

PODSUMOWANIE

Analizując rolę MPR w procesie zarządzania ładem przestrzennym na obszarach rewitalizacji, należy podkreślić jego duże znaczenie. MPR – w porównaniu do znanej od lat formy MPZP – charakteryzują o wiele większe możliwości precyzowania regulacji kształtujących ład o charakterze przestrzennym oraz architektonicznym nie tylko w sensie ogólnym, ale i w zakresie detali.

Narzędzie to pozwala na wprowadzanie bardzo precyzyjnych zapisów odnoszących się do budowania kompozycji przestrzeni i konkretnych rozwiązań projektowych dzięki m.in. możliwościom determinowania kompozycji elewacji budynkowych, a w konsekwencji całych pierzei zabudowy. Poza poszerzeniem kompetencji w zakresie kształtowania kompozycji w ramach MPR możliwe jest również ograniczanie niepożądanych z punktu widzenia gminy rodzajów i form działalności usługowej lub handlowej, co w praktyce uchwalania MPZP nie jest możliwe.

Co ważniejsze – poszerzone możliwości kształtowania ładu przestrzennego za pomocą MPR dotyczą nie tylko jego formy i ustaleń, ale i sposobu sporządzania dzięki wprowadzeniu nowych skal, pozwalających na precyzyjne ustalenie uwarunkowań dotyczących m.in. formy zabudowy, jej funkcji w terenie, odległości między obiektami itp. Ponadto dzięki nowym formom prezentowania zapisów planu, pomagającym w zrozumieniu intencji projektantów MPR, ułatwiono proces komunikacji z interesariuszami, którzy partycypują w procesie rewitalizacji.

MPR ma szansę wpływu na ład przestrzenny obszaru rewitalizacji tylko wtedy, gdy władze gminy podejmą decyzję o jego wykorzystaniu. Jednak do tej pory uchwalono w Polsce tylko jeden MPR w Kaliszu, a 3 inne miasta podjęły uchwałę przystąpienia do niego (Jadach-Sepioło, Kułaczowska 2019). Skala użycia tego innowacyjnego narzędzia jest więc nadal niewielka, co wynika po części z bardzo rozbudowanej procedury dochodzenia do jego

rozwiązań, wymagającej wcześniejszego zakończenia procesu tworzenia GPR. Należy również pamiętać, że efektywność sporządzanego MPR będzie tym większa, im więcej dostępnych dla tej formy regulacji zostanie wykorzystanych w jego zapisach.

Pod względem formy, struktury i uwarunkowań regulacyjnych MPR uprawnia więc do szerokiego oddziaływania na ład przestrzenny OR, stanowiąc ciekawą alternatywę dla tradycyjnego MPZP. MPZP w zakresie kształtowania przestrzeni jest ograniczony do ustalania przeznaczenia terenów, określenia sposobów ich zagospodarowania i dopuszczalnych form zabudowy. Pozwala formułować brzegowe parametry urbanistyczne i ograniczenia w zagospodarowaniu przestrzeni przy jednoczesnym unikaniu dyspozycji w zakresie kierunków kształtowania struktury i fizjonomii układu urbanistycznego przyszłej zabudowy. Powołując się na interes ogółu, samorządy często próbują sporządzać plany, które mają umożliwić realizację prawie każdej inwestycji i w niemal dowolnej formie – pod warunkiem zgodności z dość ogólnie ujętymi w planie funkcjami. Istniejące MPZP również w niewielkim stopniu ustalają charakter i skalę przestrzeni publicznych, półpublicznych, półprywatnych i prywatnych. Można w nich zauważyć nagminne stosowanie nieprzekraczalnych linii zabudowy, co w konsekwencji skutkuje delegowaniem decyzji o charakterze zabudowy i kształcie wnętrza urbanistycznych do inwestorów, którzy w przestrzeni publicznej są tylko incydentalnie.

Natomiast MPR dzięki zwiększeniu możliwości projektowania przestrzeni pozwala na określenie nie tylko paramentów, ale też wszystkich niezbędnych elementów potrzebnych do zaprojektowania kompletnego układu urbanistycznego. Przez to MPR można określić mianem pełnowartościowego narzędzia planistycznego umożliwiającego kompleksowe kształtowanie przestrzeni, zarówno tej istniejącej, zdeterminowanej przez obecne zagospodarowanie, jak i nowej, pozwalającej na wprowadzanie zupełnie nowych rozwiązań. Ma też odniesienie do układów urbanistycznych i ruralistycznych.

W efekcie pozornie niewielkich zmian zakresu formuły MPZP, a w zasadzie dzięki poszerzeniu jej o kilka dodatkowych elementów, MPR stał się zupełnie nowym rodzajem dokumentu planistycznego, który umożliwia kompleksowe zaplanowanie przestrzeni zurbanizowanej, poddawanej odnowie w ramach procesu rewitalizacji.

MPR może w rzeczywisty sposób pozwolić na kształtowanie lepszej jakościowo przestrzeni, stanowi zatem klucz do jej kompleksowego wykreowania już na etapie sporządzania prawa miejscowego. Oczywiście jest, że nawet najlepsze jakościowo narzędzie planistyczne nie zagwarantuje powstania wysokiej jakości przestrzeni. Natomiast ustawowe regulacje dotyczące zasad tworzenia MPR wzmacniają władztwo planistyczne posiadane przez gminy, dają też większe szanse na powstawanie wysokiej jakości planów miejscowych pozwalających na uzyskanie spójnych, czytelnych, przyjaznych i funkcjonalnych struktur urbanistycznych.

Rezygnacja z przejrzystych zasad kształtowania ład przestrzennego w klasycznych planach miejscowych prowadzi do oddawania decyzji o charakterze przestrzennym w ręce przypadkowych inwestorów. Efektem tego jest powstawanie ciasnych, chaotycznych, a z czasem i niefunkcjonalnych nowych przestrzeni. Tymczasem oczekiwania względem procesu

rewitalizacji obejmują tworzenie funkcjonalnych i estetycznych układów urbanistycznych. Uporządkowane i czytelne przestrzenie przyciągają mieszkańców, którzy lubią w nich przebywać. Z punktu widzenia społecznych celów rewitalizacji kluczowe założenie do osiągnięcia to – zwiększenie liczby sposobów korzystania z przestrzeni sprzyjających prężniejszej aktywności lokalnej społeczności.

Zastosowanie MPR gwarantuje wysoką trwałość interwencji w procesie rewitalizacji. Wymaga jednak od władarzy gmin długofalowego zarządzania rewitalizacją, wychodzącą poza bieżącą perspektywę obowiązywania GPR, za pomocą którego zainicjowano proces tworzenia tego planu.

Forma MPR, wykorzystująca w pełni rozwiązania prawne i szerokie możliwości ustaleń, może stanowić antidotum na marginalizację systemu planowania przestrzennego w Polsce. Korzystanie z MPR daje bowiem szansę na istotną poprawę jakości planów miejscowych tworzonych lokalnie.

6/ ZASTOSOWANIE KONCEPCJI ROZWOJU PRZESTRZENNEGO W PROGRAMOWANIU REWITALIZACJI – STUDIUM PRZYPADKU RADOMSKA

Michał Cichocki, Katarzyna Spadło

IRMiR

WSTĘP

Rewitalizacja w rozumieniu procesowym obejmuje zespół działań służących ożywieniu zdegradowanych fragmentów miast. Rewitalizacja jest procesem bardzo złożonym – obejmuje zależności takie jak rozwój historyczny, struktura funkcjonalno-przestrzenna, transport, środowisko, struktura gospodarcza i społeczna (Rey, Laprise, Lufkin 2022). Realizacja celów rozwojowych wobec miejskich obszarów zdegradowanych wymaga szczególnej koordynacji rozłożonych w czasie i przestrzeni działań – tym ważniejszej, gdy te działania są prowadzone na terenach pełniących ważne funkcje w kształtowaniu lokalnej tożsamości. W polskich warunkach najczęstsze miejsce podejmowanych interwencji rewitalizacyjnych to właśnie centra miast (Jarczewski, Kułaczkowska 2019: 90–91). Funkcję koordynacyjną pełnią w procesach ożywiania terenów zdegradowanych przede wszystkim programy rewitalizacji. Rzadziej są za to wykorzystywane instrumenty urbanistyki operacyjnej do zarządzania zmianami przestrzennymi wywoływanymi przez interwencję rewitalizacyjną. Tymczasem zdegradowana i dysfunkcyjna przestrzeń dodatkowo potęguje inne czynniki kryzysowe (Jadach-Sepioło, Kułaczkowska, Mróz 2018: 67).

W rozdziale zostanie przeanalizowane studium przypadku Radomska, gdzie w procedurę opracowywania gminnego programu rewitalizacji włączono narzędzia urbanistyki operacyjnej i wykorzystano je do zarządzania przestrzenią terenów poddawanych odnowie. W ten sposób wzmocniono funkcję koordynacyjną procesu rewitalizacji, realizowaną w odniesieniu do poszczególnych przedsięwzięć przez program rewitalizacji, a w ujęciu przestrzen-

nym poprzez koncepcję architektoniczno-urbanistyczną dla obszaru rewitalizacji, wspierającą kreowanie przestrzeni miejskiej o wysokiej atrakcyjności.

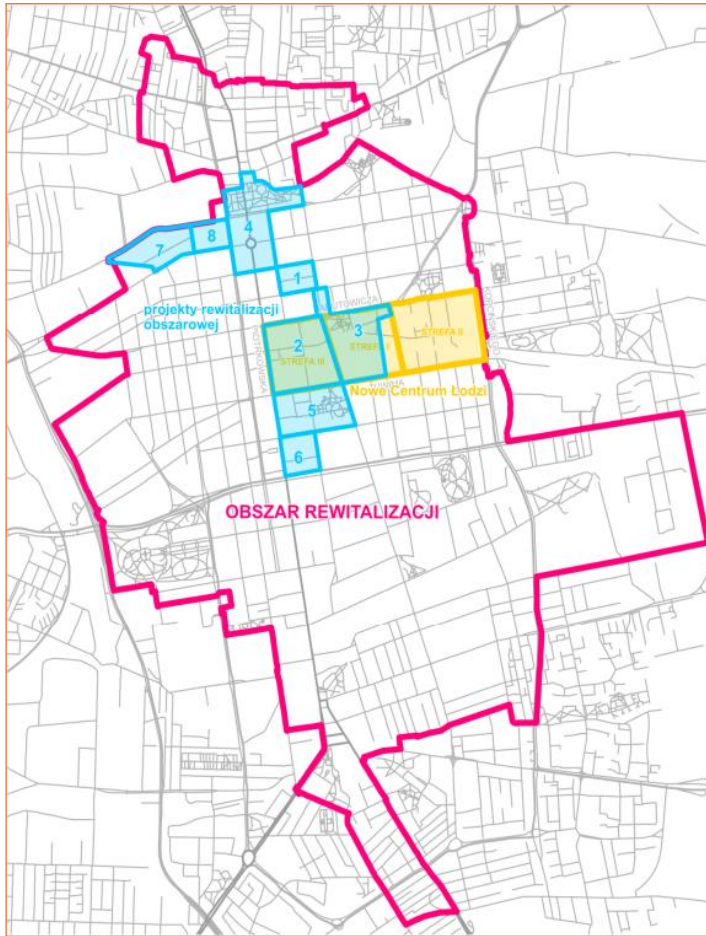
6.1/ KONCEPCJA ARCHITEKTONICZNO- -URBANISTYCZNA JAKO WSPARCIE PROGRAMOWANIA REWITALIZACJI

W Polsce celem rewitalizacji jest odwrócenie procesu degradacji społecznej, ekonomicznej i materialnej (Jarczewski 2009: 26), a także pośrednio podniesienie atrakcyjności miasta. Na miejskich obszarach zdegradowanych najczęstszym problemem jest niefunkcjonalna przestrzeń wyposażona w niedostatecznie sprawną infrastrukturę – wiele obiektów znajduje się w zasięgu uciążliwego działania innych, wiele miejsc razi bałaganem i brzydotą z estetycznego punktu widzenia (Ossowicz 2019: 92). Odpowiedzią na te problemy są najczęściej punktowe przedsięwzięcia zaplanowane w programach rewitalizacji. Tymczasem – z punktu widzenia potrzeby wywołania kompleksowych zmian miejskich obszarów zdegradowanych – w miejsce pojedynczych projektów konieczne jest zaplanowanie przedsięwzięć urbanistycznych, które w najlepszy sposób umożliwiają doskonalenie kompozycji przestrzennych i zarządzanie rewitalizacją w ujęciu obszarowym.

GPR nie wymagają podejmowania działań w zakresie kompleksowego kształtowania przestrzeni, jednakże od przyjętej metodyki opracowania zależy zastosowanie fakultatywnych elementów, rozszerzających ich podstawową formę (Jadach-Sepioło 2018: 78). Zastosowanie przedsięwzięć urbanistycznych w procesach rewitalizacji jest więc uwarunkowane potrzebami OZ i determinacją władz publicznych, których wsparcie (organizacyjne i finansowe) jest kluczowym czynnikiem odpowiadającym za powodzenie tych przedsięwzięć. Tymczasem najczęstszymi typami projektów były dotąd: modernizacja budynków ratuszowych, restauracja kamienic i elewacji w zabudowie śródmiejskiej, odnowa płyt placów rynkowych, renowacja obiektów zabytkowych, termomodernizacja budynków mieszkalnych, rewaloryzacja terenów zielonych, w tym parków miejskich (Jarczewski, Kułaczkowska 2019: 91). Podejmowanym przedsięwzięciom rewitalizacyjnym brakuje tym samym ujęcia urbanistycznego, stanowiącego spoiwo pojedynczych projektów w ramach istniejącej tkanki miejskiej. OR z założenia obejmują tereny koncentracji negatywnych zjawisk, w tym również przestrzennych, a zatem wymagana jest interwencja uwzględniająca obszar jako całość.

Dobrym przykładem całościowego podejścia do planowania zmian przestrzennych OZ są projekty obszarowe zaplanowane w Gminnym Programie Rewitalizacji miasta Łodzi 2026+ (ryc. 5). Ujęto w nim 8 Projektów Rewitalizacji Obszarowej Centrum Łodzi – zintegrowanych wewnątrz projektu i powiązanych funkcjonalnie przedsięwzięć, które są zlokalizowane w wybranych kwartałach i umożliwiają przestrzenną koncentrację interwencji.

Zapotrzebowanie na określone funkcje w kwartałach określono w procesie partycypacji z interesariuszami procesu rewitalizacji. Na tej podstawie formułowano wizję rozwoju po-



RYC. 5. Projekty Rewitalizacji Obszarowej Centrum Łodzi na tle obszaru rewitalizacji

Źródło: Gminny Program Rewitalizacji miasta Łodzi 2026+: 165

szczególnych obszarów, będącą podstawą stworzenia koncepcji zagospodarowania terenu. Koncepcje zagospodarowania kwartałów śródmiejskich opracowano w postaci programów funkcjonalno-użytkowych, które uszczegóławiały ogólne założenia projektów wynikające z GPR. Jeden z projektów przedstawiono na rycinie 6.

Doświadczenia Łodzi ilustrują częstą praktykę gmin związaną z tworzeniem koncepcji przestrzennych dla obszarów zdegradowanych dopiero na etapie wdrażania przedsięwzięć ujętych w GPR. Kompleksowy charakter opracowań, na które poza samymi rozwiązaniami projektowymi składają się również analizy stanu istniejącego, dobrze wpisuje się w potrzeby rewitalizowanych terenów. Uwzględnienie w koncepcji wzajemnych powiązań funkcjonalnych między poszczególnymi zadaniami umożliwia wystąpienie efektu synergii. Dodatkowo z uwagi na wizualną prezentację założeń koncepcyjnych ułatwiony jest odbiór planowanych rozwiązań przez interesariuszy w procesie konsultacji społecznych. Ograniczeniem tego



RYC. 6. Wizualizacja projektu nr 4 z zakresu Rewitalizacji Obszarowej Centrum Łodzi

Źródło: Biuro Rewitalizacji i Mieszkalnictwa (b.d.b)

rozwiązania jest osiągnięcie koncentracji interwencji tylko w obrębie fragmentu zabudowy objętego koncepcją. Poza tym terenem planowane są również inne przedsięwzięcia, ale już w ujęciu rozproszonym, niegenerującym efektu synergii.

Tymczasem procesy rewitalizacji uruchamiane na miejskich terenach zdegradowanych wymagają sprawnej koordynacji, nie tylko w momencie wdrażania działań, ale przede wszystkim na etapie ich przygotowywania. Wczesne użycie narzędzi urbanistyki operacyjnej, zapewniających całościowe planowanie, powinno stanowić punkt wyjścia dla zmian przestrzennych, ujmowanych w ramy prawa miejscowego (Ossowicz 2019: 157).

Tego typu doświadczenia ma Wałbrzych, który w efekcie opracowanego Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Wałbrzycha na lata 2016–2025 wywołał proces aktualizacji Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, wykorzystując do tego celu szczegółowe ustalenia koncepcji programowo-przestrzennych, opracowanych dla poszczególnych podobszarów rewitalizacji.

Innym przykładem wykorzystania koncepcji architektoniczno-urbanistycznej, tym razem jako narzędzia programującego proces rewitalizacji, jest GPR Radomska. Włączenie koncepcji przestrzennej do tworzenia dokumentu GPR umożliwiło analizę wpływu instrumentu urbanistyki operacyjnej na jakość zarządzania przestrzenią na wczesnym etapie procesu rewitalizacji. Opisane tu doświadczenia wynikają z realizacji projektu „Nowy model urbanizacji w Polsce – praktyczne wdrożenie zasad odpowiedzialnej urbanizacji oraz miasta zwartego (NewUrbPact)”, w ramach którego wdrożono pilotaż modelowych rozwiązań na rzecz odpowiedzialnej urbanizacji dla kurczącego się miasta. Projekt zakładał wykorzystanie koncepcji architektoniczno-urbanistycznej w procesie sporządzania gminnego programu re-

witalizacji, co pozwoli na zaplanowanie efektywnej interwencji, umożliwiającej podniesienie sprawności polityki rewitalizacyjnej w sferze przestrzennej.

6.2/ PILOTAŻOWE DZIAŁANIA W KURCZĄCYM SIĘ MIEŚCIE ŚREDNIM

Pilotaż w projekcie NewUrbPact zakładał stworzenie modelowego GPR, uwzględniającego założenia wynikające z opracowywanej równocześnie koncepcji architektoniczno-urbanistycznej, stanowiącej narzędzie zarówno przygotowania, jak i wdrażania procesu rewitalizacji. Pilotaż realizowany był w Radomsku, mieście średniej wielkości (ok. 45 000 mieszkańców), położonym w południowej części województwa łódzkiego. Miasto boryka się z często spotykanymi w Polsce problemami, jest jednym z najszybciej wyludniających się miast regionu i stanowi modelowy przykład jednostki kurczącej się, podlegającej procesowi suburbanizacji, mającej ponadto wiele problemów społeczno-gospodarczych. Ubytek ludności w ostatnich 20 latach wyniósł ok. 10% – w znacznym stopniu w wyniku ujemnego przyrostu naturalnego. W tym kontekście wzmocnienie polityki rewitalizacyjnej poprawiającej zawartość miasta było kluczową przesłanką do uruchomienia pilotażu. Jak pokazały przeprowadzone w trakcie prac koncepcyjnych analizy, liczne problemy występowały nie tylko w zdiagnozowanej w GPR sferze społecznej i gospodarczej, ale również w zakresie funkcjonalno-przestrzennym. Nacisk na poprawę skuteczności procesu wywołał konieczność zaplanowania całościowych rozwiązań, dając (oprócz zagadnień społecznych) priorytet kwestiom przestrzennym.

Uwzględnienie tak szerokiego aspektu przestrzennego w procesie tworzenia programu rewitalizacji stanowi nowatorskie podejście do kształtowania rozwoju tkanki miejskiej na obszarach zdegradowanych. Obecne GPR w niewielkim tylko stopniu wykorzystują możliwości wpływania na kształt przestrzeni miast, wypracowywanie rozwiązań urbanistycznych odbywa się na etapie wdrażania konkretnych projektów – w formie konkursów architektonicznych lub opracowania miejscowych planów rewitalizacji. Jednak pomimo szerokiego charakteru tych działań nie obejmują one całego obszaru zdegradowanego. Może to skutkować brakiem koordynacji podejmowanych działań oraz tworzeniem się punktowych rozwiązań o niskiej ciągłości i spójności przestrzennej.

W przypadku Radomska przeprowadzona diagnoza zróżnicowania wewnątrzmijskiego na potrzeby wyznaczenia obszaru rewitalizacji wskazała jako zdegradowane położone w centralnej części miasta osiedla: Kopiec, Młodzowy i Centrum, stanowiące łącznie 6% powierzchni Radomska i zamieszkane przez 17% jego populacji, które objęto działaniami rewitalizacyjnymi.

Składową diagnozy stanowiło badanie opinii społecznych z użyciem ankiety, która wskazała, jak istotną kwestię dla radomszczan stanowi wysokiej jakości przestrzeń miejska. Spośród 5 najczęściej wskazywanych oczekiwanych kierunków procesu rewitalizacji 4 bezpośrednio dotyczyły aspektu przestrzennego. Mieszkańcy wskazali m.in. następujące kwestie:

- a) poprawa estetyki i funkcjonalności przestrzeni publicznych,
- b) poprawa stanu infrastruktury technicznej i drogowej,
- c) rozwój oferty rekreacyjnej dla mieszkańców,
- d) zwiększenie oferty spędzania czasu wolnego dla różnych grup społecznych.

Tym samym właściwe ukształtowanie przestrzeni w procesie rewitalizacji Radomska stanowiło jedno z głównych wyzwań i oczekiwań społecznych, które uwzględniono w pracach nad GPR, obejmujących również opracowanie koncepcji urbanistyczno-architektonicznej. Ustawa o rewitalizacji nie wymaga zastosowania narzędzi urbanistyki operacyjnej na tak wczesnym etapie, tym samym nie reguluje zakresu ich wykorzystania. Czołowym wyzwaniem zespołu zajmującego się tworzeniem koncepcji było więc określenie jej celowości, przestrzennego zasięgu i stopnia szczegółowości wypracowanych rozwiązań. Szczegółowe opracowanie rozwiązań dla terenu o powierzchni ponad 322 ha było z wielu powodów nie tylko niemożliwe, ale również niepotrzebne. Tak wczesny etap prac nie powinien bowiem tworzyć zbyt wiążących rozwiązań pozbawionych elastyczności. Jednocześnie wyłączenie części terenów z opracowania zaprzeczałoby idei całościowego podejścia, którym powinien cechować się procedowany GPR. Finalnie zdecydowano się na opracowanie koncepcji ogólnej w skali 1:2500, obejmującej cały obszar rewitalizacji, i bardziej szczegółowej koncepcji uproszczonej w skali 1:1000 dla wybranego fragmentu miasta mającego szczególne znaczenie w funkcjonowaniu Radomska.

Poniżej na rycinie 7 przedstawiono położenie terenu objętego uproszczoną koncepcją przestrzenną w granicach podobszarów rewitalizacji Radomska.



RYC. 7. Położenie obszaru objętego uproszczoną koncepcją na tle podobszarów rewitalizacji w Radomsku
Źródło: opracowanie własne

6.3/ ANALIZA OBSZARU NA POTRZEBY KONCEPCJI

Jedną z nadrzędnych cech koncepcji przestrzennej dla miejskich obszarów zdegradowanych jest realna wizja jej realizacji, będąca odpowiedzią na potrzeby mieszkańców. Do jej osiągnięcia niezbędne jest przeprowadzenie analiz pozwalających na identyfikację lokalnych uwarunkowań procesu rewitalizacji. W przypadku Radomska prace koncepcyjne poprzedziła część analityczna, służąca wypracowaniu rozwiązań przestrzennych pozwalających na realizację strategicznych założeń GPR. Koncepcja umożliwiła więc wizualizację ustaleń diagnozy zawartej w programie, a także celów strategicznych procesu ujętych w dokumencie.

Analizy uwarunkowań obszaru rewitalizacji zostały opracowane w formie kartograficznej w skali 1:2500. Pierwszą z badanych kwestii był stan prawny gruntów, służący zbadaniu rozkładu struktury własności nieruchomości na obszarze rewitalizacji, a także wskazaniu gruntów o stanie prawnym potencjalnie ułatwiającym lub utrudniającym ich wykorzystanie na cele projektowe. Najważniejszym ustaleniem było to, że nieruchomościami pozostającymi we władaniu miasta są w większości tereny dróg i przestrzeni publicznych. Tym samym znacząca obszarowa ingerencja przestrzenna byłaby potencjalnie kłopotliwa, a realistyczne w realizacji rozwiązania powinny skupiać się na tych właśnie terenach.

Drugie uwarunkowanie to zasięg i wytyczne obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, mające bezpośredni wpływ na czas przygotowania do realizacji projektowanych przedsięwzięć. GPR umożliwia za sprawą art. 20 ust. 1 u.o.r. dostosowanie prawa miejscowego, zawartego w lokalnych dokumentach planistycznych obowiązujących dla obszaru rewitalizacji, do zapisów tego programu. Jednym z efektów prac w tej sprawie było wskazanie w GPR zakresu niezbędnych zmian w planach miejscowych wraz z ich adaptacją do założeń wynikających z zamierzeń projektowych. Użycie koncepcji przestrzennej w procesie przygotowania GPR umożliwia więc wczesną identyfikację potrzeb w zakresie zmian w prawie miejscowym, a co za tym idzie przyspiesza proces realizacji projektów.

Kolejnym analizowanym aspektem był stan użytkowania terenu, umożliwiający identyfikację m.in. charakteru istniejącej zabudowy. Z diagnoz środowiska przyrodniczego i kulturowego wynikała wiedza o stopniu dostępności terenów przyrodniczych, a także potrzebach w zakresie rewaloryzacji lokalnego dziedzictwa kulturowego. W ramach prac koncepcyjnych przeprowadzono inwentaryzację terenową najważniejszych miejsc obszaru rewitalizacji, badając stan jakościowy przestrzeni miejskiej. Tak przedstawiają się wnioski z tego etapu prac:

- a) niska jakość istniejących przestrzeni publicznych, w szczególności terenów publicznej zieleni,
- b) niewykorzystany potencjał rzeki Radomki,
- c) problem z dominującą rolą samochodu jako podstawowego środka transportu,
- d) utrudnienia w pieszej komunikacji.

Następnie zbadano zasięg występowania infrastruktury technicznej, typując tereny mające deficyty w dostępności do mediów. Dla terenu całego miasta opracowano również schemat komunikacji w skali 1:10 000, który umożliwił podjęcie rozstrzygnięć dotyczących obsługi komunikacyjnej obszaru rewitalizacji (określono kategorie dróg, planowany przebieg obwodnicy miasta i występowanie istniejących i planowanych ścieżek rowerowych). Kluczową sferą analityczną były jednak zamierzenia inwestycyjne miasta wynikające z realizowanych obecnie projektów oraz przyszłych zamierzeń i wizji rozwojowych wpływających z lokalnej polityki rozwoju. Istniejące plany inwestycyjne Radomska objęły m.in. działania remediacyjne rzeki Radomki, w tym budowę polderów zalewowych, i wielofunkcyjny park na obszarze Glinianek (podobszar Młodzowy). Planowane przebudowy obejmą też infrastrukturę komunikacyjną, tj. drogi, ścieżki rowerowe i parkingi. Identyfikacja tych zamierzeń pozwoliła na lepsze dostosowanie planów rewitalizacyjnych wobec realizowanych i planowanych zmian przestrzennych zachodzących w otoczeniu procesu rewitalizacji.

Przeprowadzona analiza uwarunkowań pozwoliła wyciągnąć szereg wniosków związanych z problemami i potencjałami sfery funkcjonalno-przestrzennej. Jako podstawową kwestię wskazano słabo funkcjonujące centrum miasta, które w założeniu powinno stanowić tętniące życiem społecznym serce miejscowości. Zjawisko objawia się na wielu płaszczyznach: jedną z nich okazał się brak przestrzeni publicznych o wysokiej jakości i estetyce, dodatkowo dostępnych komunikacyjnie. Stan miejsc publicznych nie zachęca mieszkańców do spędzania wolnego czasu poza domem, m.in. z powodu deficytów infrastruktury rekreacyjnej, braku odpowiedniej oferty lokali usługowych i hałasu generowanego przez ruch samochodowy. Wiele problemów powoduje także rzeka Radomka, przecinająca podobszary Centrum i Kopiec, która z powodu dużego zanieczyszczenia i potencjalnego zagrożenia powodziowego nie pełni obecnie żadnej funkcji. Planowana remediacja zakłada poprawę jakości wód i budowę polderów zalewowych, tym samym rzeka jest silnym potencjałem obszaru rewitalizacji, można ją wykorzystać do realizacji celów zarówno społecznych, jak i rekreacyjnych.

Obecnie do centrum Radomska mieszkańcy dojeżdżają samochodem, a po załatwieniu niezbędnych czynności opuszczają to miejsce. Obszarowi brakuje bodźców zachęcających do dłuższego pozostania na tym terenie. Również ulice, mające potencjał społeczny, pełnią aktualnie głównie funkcje tranzytowe. W pobliżu obiektów usługowych brakuje wolnych miejsc parkingowych, a znaczna część dostępnej przestrzeni służy jako miejsca postojowe. Stan ten jest spowodowany brakiem alternatywy wobec poruszania się po mieście samochodem. Istniejące chodniki są często w złym stanie lub zajmują je zaparkowane pojazdy, brak również wydzielonych ścieżek rowerowych stanowiących ciągłą sieć transportową. Odpowiednio zaprojektowana infrastruktura pieszo-rowerowa dla obszaru wielkości nieco ponad 3 km² może zapewnić w pełni funkcjonalną opcję komunikacyjną, wpisując się w obowiązujące aktualnie trendy ograniczania ruchu samochodowego w centrach miast.

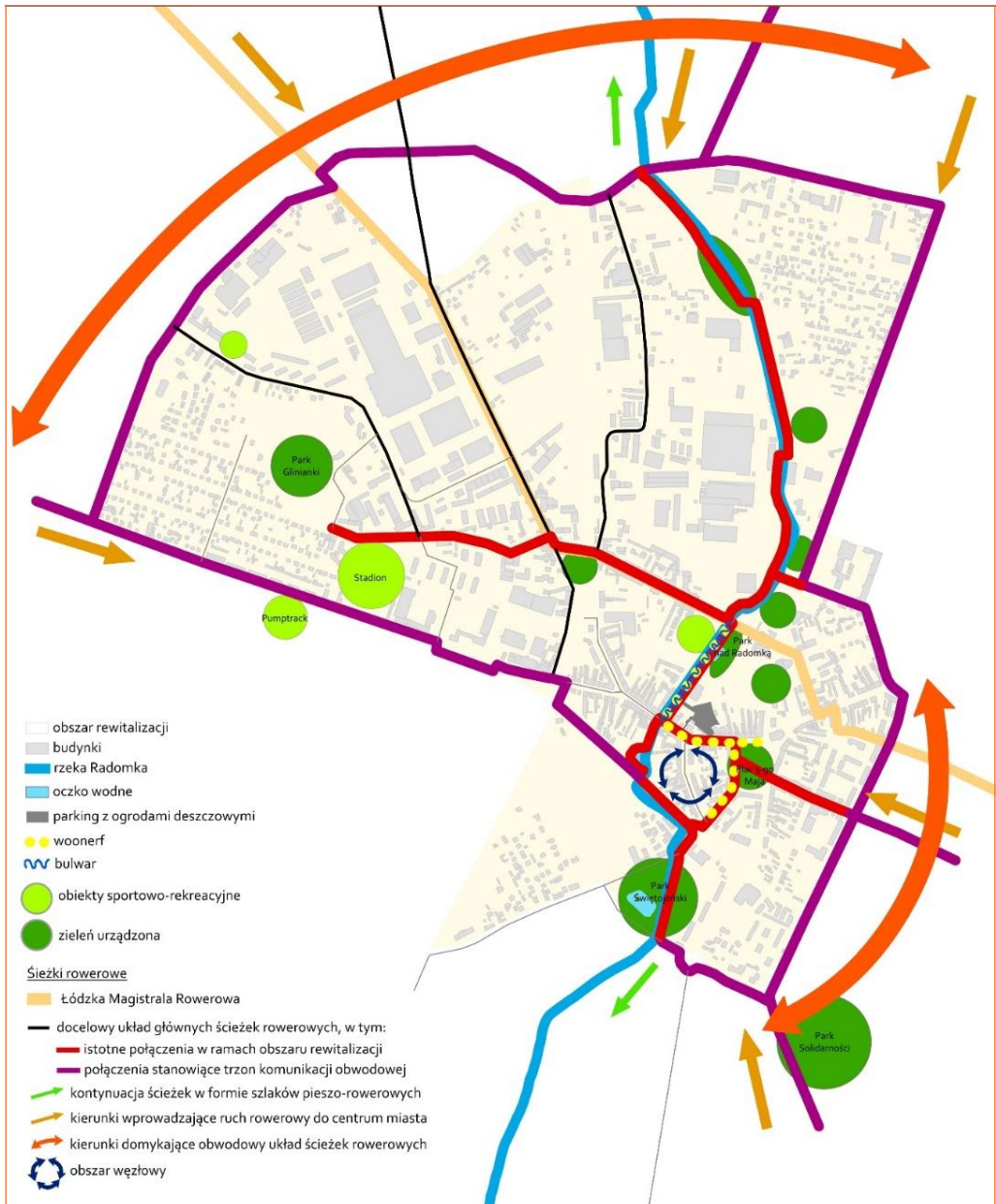
Przeprowadzone analizy wykazały więc wiele problemów przestrzennych w centrum Radomska. Ich eliminacja wymaga całościowego rozwiązania kilku kwestii jednocześnie;

pojedyncze działania jak budowa parkingu czy rewitalizacja parku nie byłyby w stanie wy prowadzić obszaru ze stanu kryzysowego.

6.4/ ŻYJĄCE SPOŁĘCZNIE SERCE MIASTA

Efektom prac koncepcyjnych stała się wizja rozwoju obszaru rewitalizacji Radomska w stronę spójnej, wzajemnie powiązanej funkcjonalno-przestrzennie tkanki miejskiej, otwartej na połączenia komunikacyjne z innymi częściami miasta. Podstawowym elementem spinającym wszystkie podobszary rewitalizacji jest nowy system komunikacji pieszo-rowerowej, będący alternatywnym sposobem poruszania się po mieście, a jednym z postulatów jest wprowadzenie systemu rowerów miejskich. W koncepcji zaplanowano poprawę estetyki zabudowy centrum miasta i ograniczenie na tym terenie ruchu samochodowego w celu ożywienia społecznego obszaru, co ma umożliwić powstanie wysokiej jakości reprezentacyjnej przestrzeni przyciągającej wszystkich mieszkańców Radomska.

Przeanalizowanie potencjalnych kierunków przepływu ludności na podstawie lokalizacji terenów zieleni publicznej czy obiektów usług publicznych takich jak urzędy, szkoły, tereny rekreacyjno-sportowe pozwoliło na nakreślenie potrzeb w zakresie przemieszczania się. Zaprojektowany system ścieżek pieszo-rowerowych wpisuje się w istniejący układ, a także tworzy nowe, niezależne od ruchu kołowego połączenia. Główną oś kompozycyjną stanowi rzeka Radomka – koncepcja zakłada wkomponowanie planowanej przebudowy rzeki w cele rewitalizacyjne przez rozszerzenie jej wykorzystania do potrzeb wypoczynkowych i rekreacyjnych. Radomka ma stanowić szkielet, wokół którego przebiegnie główny ruch pieszo-rowerowy, rozgałęziający się w kierunku innych terenów zieleni i ważnych miejsc w Radomsku. Nadrzeczny bulwar w al. Jana Pawła II ma stanowić reprezentacyjną przestrzeń integracji społecznej – swoistą wizytówkę miasta. Główne elementy zakładanej rewitalizacji miasta przedstawia rycina 8.



RYC. 8. Projektowane powiązania przestrzenne obszaru rewitalizacji Radomska

Źródło: opracowanie własne na podstawie ogólnej koncepcji architektoniczno-urbanistycznej obszaru rewitalizacji Radomska

6.5/ PODNIESIENIE JAKOŚCI PRZESTRZENI

Istotną kwestią wskazywaną przez mieszkańców i zaobserwowaną w trakcie inwentaryzacji terenowej była konieczność podniesienia jakości przestrzeni publicznych. Radomsko jest w trakcie realizacji kilku projektów dotyczących m.in. przebudowy i remediacji rzeki Radomki, budowy parkingu i tzw. ogrodów deszczowych w okolicy al. Jana Pawła II i ul. Reymonta, a także przebudowy ul. Żeromskiego i budowy parku Glinianki w zachodniej części obszaru rewitalizacji. Ogólna koncepcja (w skali 1:2500) zidentyfikowała te zamierzenia i potrzeby inwestycyjne, nakreślając system powiązań przestrzennych między nimi i wskazując wytyczne dla dodatkowych, uzupełniających obszarów i inwestycji. Większość istniejących terenów zieleni urządzonej została wskazana do rewaloryzacji. Koncepcja wytyczyła również miejsca o problematycznym układzie komunikacyjnym, np. w pobliżu centrum handlowego przy ul. Metalurgii, stanowiące obecnie parking wyłożony kostką brukową bez wyraźnie wytyczonych dróg komunikacyjnych. Projektowane zmiany zakładają nasadzenia drzew poprawiające czytelność tego terenu. Wskazano też miejsca wymagające uzupełnienia w zabudowie lub dostosowania wysokości budynków ujednolicające układ pierzejowy ulic.

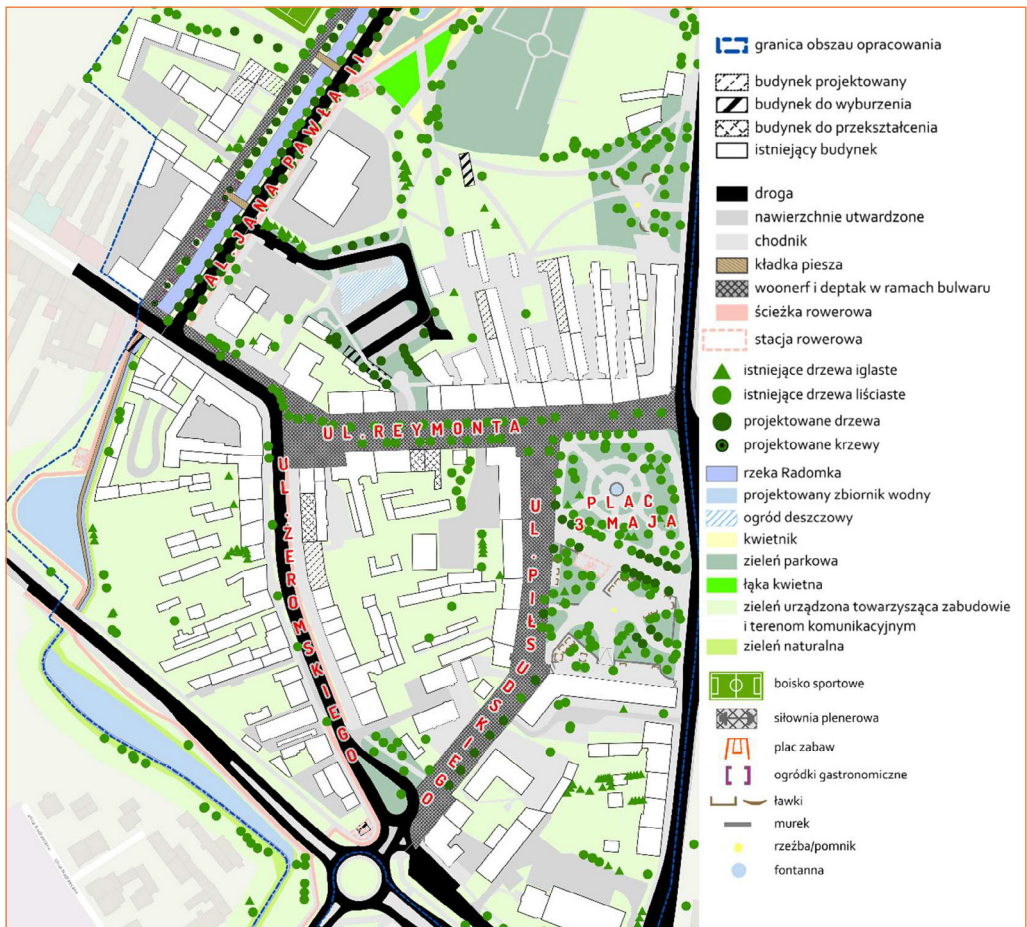
Konieczność stworzenia reprezentacyjnego centrum miasta, odpowiadającego na potrzeby mieszkańców, wymagało dokładniejszej skali opracowania – tym samym wyznaczono obszar do objęcia bardziej szczegółową koncepcją (w skali 1:1000). Podstawowymi działaniami wskazywanymi do realizacji były:

- 1) Realizacja bulwaru nad rzeką Radomką – zachodni fragment al. Jana Pawła II; zdecydowano się przekształcić go na bulwar nadrzeczny z ruchem pieszym oraz miejscami do odpoczynku i ogródkami gastronomicznymi w sąsiedztwie rzeki; ruch kołowy zostanie przekierowany na wschodnią część alei; obecnie zanieczyszczona i nieużytkowana rzeka ma zostać poddana remediacji i stanie się bezpieczna dla użytkowników; bulwar ma stanowić miejsce spacerów i spędzania czasu przez mieszkańców, a przekształcenia infrastruktury komunikacyjnej mają ułatwić przemieszczanie się między różnymi miejscami.
- 2) Ograniczenie ruchu samochodowego w rejonie centrum wraz z przebudową dróg do standardu woonerf – na ul. Reymonta i Piłsudskiego i w sąsiedztwie pl. 3 Maja; obecnie obszar ten, stanowiący ścisłe centrum Radomska, jest zdominowany przez ruch samochodowy; rozwój funkcji społecznych i ożywienie gospodarcze wymagają zmian w strukturze funkcjonowania obszaru; tym samym wskazano na przekształcenia prowadzące do eliminacji niepublicznej komunikacji kołowej; kontynuacją tego fragmentu miasta ma być opisany bulwar nad Radomką.
- 3) Przebudowa południowej części pl. 3 Maja; koncepcja zakłada utrzymanie podziału placu na 2 części, przy czym ulica przecinająca układ ma zostać przekształcona na ciąg pieszo-jezdny; zgodnie z danymi historycznymi południowa część placu w latach międzywojennych stanowiła kwartał zabudowy; w odniesieniu do dawnego charakteru

zaplanowano zagospodarowanie schematu ścieżek, murków i miejsc do odpoczynku nawiązujących do historycznego układu zabudowań; zmiany zaprojektowano w sposób minimalizujący ingerencję w istniejącą zieleni.

Na rycinach 9 i 10 zaprezentowano przykład rozstrzygnięć urbanistycznych w koncepcji dla fragmentu podobszaru Centrum.

Opracowana koncepcja urbanistyczno-architektoniczna stanowi załącznik graficzny do GPR, a także została ujęta jako jedno z podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyj-



RYC. 9. Fragment uproszczonej koncepcji dla podobszaru rewitalizacji Centrum w Radomsku

Źródło: opracowanie własne na podstawie koncepcji architektoniczno-urbanistycznej dla obszaru rewitalizacji Radomska



RYC. 10. Wizualizacja założeń koncepcji we fragmencie bulwaru przy al. Jana Pawła II w Radomsku

Źródło: opracowanie własne na podstawie koncepcji architektoniczno-urbanistycznej dla obszaru rewitalizacji Radomska

nych, realizujących Cel 2 – Poprawę spójności przestrzenno-funkcjonalnej obszaru rewitalizacji Radomska dzięki zwiększeniu jego dostępności. W efekcie ujęcia w GPR założeń koncepcji w postaci przedsięwzięcia rewitalizacyjnego nastąpiła jej operacjonalizacja w postaci konkretnych wskaźników dających się zmierzyć w procesie monitorowania programu. Oszacowano wartość projektów i określono szczegółowo harmonogram wdrażania koncepcji. Przedsięwzięcie zakłada realizację w 3 etapach, z czego pierwszy obejmuje działania na podobszarze Centrum do końca 2024 roku, następnie na podobszarze Kopiec – do końca 2026 roku i Młodzowy – do połowy 2028 roku.

6.6/ JAKOŚĆ PROCESU REWITALIZACJI

Ustalenia koncepcji umożliwiły założenie całościowych zmian obszaru rewitalizacji miasta, znacząco ingerując w obecny charakter centrum Radomska. Postulowane przekształcenia nie mogą powstać w oderwaniu od istniejącego prawa miejscowego, tym samym niezbędna była weryfikacja zgodności zmian wobec obowiązujących dokumentów planistycznych. Artykuł 20 u.o.r. wskazuje na nadrzędność rozwiązań GPR nad planami miejscowymi, jak również nad Studium, wymuszając ich zmianę, a tym samym gwarantując wykonalność projektowanych w programie rewitalizacji przekształceń. Wypracowanie koncepcji zmian na tak wczesnym etapie prac rewitalizacyjnych pozwala na lepsze wykorzystanie potencjału

GPR z użyciem wspomnianego art. 20 u.o.r. Po pierwsze program rewitalizacji uwzględnia kompleksowy charakter zmian przestrzennych, wykraczający poza pojedyncze inwestycje, a po drugie wczesna inicjacja zmian w prawie miejscowym przyspiesza proces inwestycyjny.

Opracowanie koncepcji urbanistyczno-architektonicznej pozwoliło na opracowanie rekomendacji dotyczących kształtowania przestrzeni i niezbędnych zmian w prawie miejscowym – w efekcie identyfikacji rozbieżności między koncepcją a obowiązującymi na obszarze rewitalizacji planami miejscowymi wskazano na potrzebę objęcia obszaru opracowania jednolitym m.p.z.p. Jednocześnie koncepcja nie zdefiniowała jednoznacznie wszystkich rozwiązań przestrzennych, pozostawiając konkretne działania do wypracowania w ramach szczegółowych projektów inwestycyjnych.

Wykorzystanie instrumentu urbanistyki operacyjnej na wczesnym etapie prac nad GPR dało możliwość kompleksowego i zintegrowanego zarządzania zmianami na obszarze rewitalizacji, zwiększając spójność przestrzenną miasta. Ta zasadnicza różnica, jaką wywołuje obecność koncepcji w procesie programowania polityki rewitalizacyjnej – umożliwia przejście z poziomu zarządzania punktowymi przedsięwzięciami do poziomu zarządzania przestrzenią przewidzianą do rewitalizacji jako całością. Przeprowadzone szczegółowe analizy w aspekcie przestrzennym pozwoliły na szeroką identyfikację problemów, z jakimi boryka się miasto, których złożoność wymagała podjęcia kompleksowych działań obejmujących różne wzajemnie powiązane inwestycje.

Z jednej strony wizualny aspekt prac koncepcyjnych w formie map i wizualizacji 3D ułatwia proces promocji działań rewitalizacyjnych wśród interesariuszy oraz umożliwia lepsze wyobrażenie zmian w przestrzeni centrum miasta. Obecne w GPR przedsięwzięcia zazwyczaj przedstawiane są w ogólnej formie opisowej, będąc tym samym trudne do wyobrażenia. Z drugiej strony opracowana na potrzeby procesu rewitalizacji Radomska koncepcja może nakładać na podmioty odpowiedzialne za jego realizację presję sprostania oczekiwaniom wobec zaprezentowanych rozwiązań, co w konsekwencji może zagwarantować wyższą wykonalność projektowanych założeń.

Podsumowując prace nad koncepcją, stwierdzono, że użycie na wczesnym etapie prac programowych instrumentu urbanistyki operacyjnej ogranicza zapotrzebowanie na miejscowy plan rewitalizacji, który w systemie prowadzenia rewitalizacji w Polsce został przypisany etapowi wdrażania GPR. Opracowana koncepcja swoim zakresem znacząco dubluje rozwiązania obligatoryjne dla MPR, który poza częścią typowo planistyczną – bardzo zbliżoną do m.p.z.p. – jest poszerzony o część graficzną, opracowywaną m.in. w formie koncepcji urbanistycznej obszaru i widoków 3D.

W celu wzmocnienia wykonalności przedsięwzięć rewitalizacyjnych objętych GPR zaplanowano dodatkowo ustanowienie w Radomsku Specjalnej Strefy Rewitalizacji, której rozwiązania ułatwią proces przygotowywania interwencji.

PODSUMOWANIE

Pomimo powszechności procesów rewitalizacji w Polsce nadal stosunkowo rzadko stosowane są w nich narzędzia urbanistyki operacyjnej, będące fakultatywnymi rozwiązaniami, o których użyciu decyduje gmina na podstawie lokalnych przesłanek. O niewielkim wykorzystaniu wspomnianych narzędzi dobitnie świadczy fakt, że pierwszy MPR, wprowadzony do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w 2015 roku, został uchwalony dopiero w 2021 roku w Kaliszu. Nieliczne koncepcje rozwoju przestrzennego stosowane są głównie przez większe miasta (np. Gdańsk, Łódź, Wałbrzych), przede wszystkim na etapie wdrażania procesu rewitalizacji.

Użycie tego typu rozwiązań zwiększa koszty obsługi lub programowania procesu, ale jednoznacznie wpływa na poprawę jakości polityki rewitalizacyjnej, równoważąc tym samym wyższe nakłady szeroką skalą spodziewanych rezultatów, czego doświadczone w procesie tworzenia GPR Radomska.

Wiele polskich miast boryka się z problemami przestrzennymi napotkanymi w Radomsku – nadmiernym i uciążliwym ruchem kołowym, słabo funkcjonującym centrum miasta, zdegradowaną zabudową lub brakami w zielonej infrastrukturze. Przyczyn obecnych dysfunkcji tkanek urbanistycznych można doszukiwać się w procesach kształtowania miast w odmiennym ustroju społeczno-gospodarczym, jak też w dynamicznych zmianach, które zaszły po 1989 roku, tj. w warunkach wadliwie funkcjonującej polityki przestrzennej. Również najnowsze wyzwania – pandemiczne lub klimatyczne – gwałtownie zmieniające potrzeby miejskich społeczności, wywołują konieczność właściwej i szybkiej reakcji związanej z przekształceniami przestrzennymi. W obliczu tak wielu pilnych potrzeb planowane procesy rozwojowe powinny uwzględniać metody gwarantujące ich wyższą skuteczność, którą umożliwia synergia polityki rewitalizacyjnej z planowaniem przestrzennym.

Realizowana w Polsce polityka rewitalizacyjna, koncentrująca się na zagadnieniach ze sfery społecznej, powinna też uwzględniać aspekty przestrzenne w ujęciu całościowym, gwarantując dostosowanie rozwiązań urbanistycznych do zmieniających się funkcji obszaru. Użycie narzędzi urbanistyki operacyjnej wobec miejskich obszarów zdegradowanych znacząco wpływa na poprawę kompleksowości procesu rewitalizacji. Umożliwia tym samym przestrzenną koncentrację działań i wewnętrzną integrację procesu rewitalizacji, gwarantując jego sukces.

LITERATURA

- Arnstein S.R., 1969, *A Ladder of Citizen Participation*, Journal of the American Planning Association, 35(4), 216–224.
- Barczak B., 1999, *Marketing w zarządzaniu gminą*, Samorząd Terytorialny, 11.
- Biuro Rewitalizacji i Mieszkalnictwa, (b.d.a), *Rewitalizacja obszarowa centrum Łodzi – projekty 1–8*. Dostępne na: <https://rewitalizacja.uml.lodz.pl/rewitalizacja/wybrane-projekty-rewitalizacji/rewitalizacja-obszarowa-centrum-lodzi-projekty-1-8> [dostęp: 23.03.2023].
- Biuro Rewitalizacji i Mieszkalnictwa, (b.d.b), *4 – okolice placu Wolności i Starego Rynku*. Dostępne na: <https://rewitalizacja.uml.lodz.pl/dzialania/4-okolice-placu-wolnosci-i-starego-ryнку> [dostęp: 23.03.2023].
- Borsa M., 2008, *Polityka przestrzenna w gospodarce regionalnej I lokalnej*, [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo PWN, Warszawa.
- Borsa M., 2014, *Wyzwania wieloszczeblowego zarządzania w rozwoju obszarów metropolitalnych województwa dolnośląskiego*, [w:] *Laboratoria multi-level governance, w ramach projektu Funduszu Wyszehradzkiego: Analysis of possibilities of implementing multi-level governance instruments in four chosen urban functional areas in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia*, Instytut Rozwoju Terytorialnego, Wrocław.
- Borsa M., 2015, *Polityka przestrzenna w Polsce w latach 2004–2013*, w: Z. Strzelecki (red.), *Wybrane regionalne i lokalne polityki publiczne w Polsce – 10 lat doświadczeń w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Borsa M., 2021, *Miejscowy Plan Rewitalizacji – nowy instrument planistyczny w praktyce*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Technicznej w Katowicach, 13.
- Brodie E., Cowling E., Nissen N., Paine A., Warburton D., 2009, *Understanding Participation: A Literature Review Pathways Through Participation*, Institute for Volunteering Research, National Council for Voluntary Organisations, Londyn.
- Cartwright N., Hardie J., 2012, *Evidence-Based Policy. A Practical Guide to Doing It Better*, Oxford University Press, Oxford.

- Chmielewski J.M., 2016, *Teoria i praktyka planowania przestrzennego. Urbanistyka Europy*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.
- Creighton J.L., 2005, *The Public Participation Handbook*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Czarnecki W., 1965, *Planowanie miast i osiedli*, 1, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Dobosz-Mucha A., Goras E., Jadach-Sepioło A., Janas K., Kudłacz K., Matuszko A., Mikołajczyk D., Nowak K., Ogrodowski J., Spadło K., Tylka M., Ziółkowska M., 2017, *Przestrzeń do dialogu. Praktyczny podręcznik o tym, jak prowadzić partycypację społeczną w planowaniu przestrzennym*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Departament Polityki Przestrzennej, Warszawa.
- Gehl J., 2011, *Life Between Buildings: Using Public Space*, Island Press, Waszyngton.
- Gmina Wołomin, 2022, *Raport z konsultacji społecznych Miejscowego Planu Rewitalizacji*. Dostępne na: <https://wolomin.org/raport-z-konsultacji-spoecznych-miejscowego-planu-rewitalizacji> [dostęp: 23.03.2023].
- Goryński J., 1982, *Polityka przestrzenna*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Gzell S., 2008, *Miasto jako przedmiot badań urbanistyki*, [w]: B. Jałowicki (red.), *Miasto jako przedmiot badań naukowych w początkach XXI wieku*, Scholar, Warszawa.
- Hausner J. (red.), 1999, *Komunikacja i partycypacja społeczna*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.
- Hausner J., 2008, *Zarządzanie publiczne*, Scholar, Warszawa.
- Jadach-Sepioło A. (red.), 2018, *Gminny Program Rewitalizacji. Praktyczny poradnik dla mieszkańców i władz lokalnych*, Krajowy Instytut Polityki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa.
- Jadach-Sepioło A., Kułaczkowska A., Mróz A. (red.), 2018, *Rewitalizacja w praktyce. Modele rozwiązań jako rezultaty konkursu Modelowa Rewitalizacja Miast i pilotaży w zakresie rewitalizacji*, Krajowy Instytut Polityki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa–Kraków.
- Jadach-Sepioło A., Kułaczkowska A. (red.), 2019, *Specjalna Strefa Rewitalizacji w praktyce. Raport z badania narzędzi ustawowych w zakresie rewitalizacji w Polsce*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.
- Jarczewski W. (red.), 2009, *Przestrzenne aspekty rewitalizacji – śródmieścia, blokowiska, tereny poprzemysłowe, pokolejowe i powojkowe*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Jarczewski W., Jeżak J., 2010, *System monitorowania rewitalizacji*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Jarczewski W., Kułaczkowska A. (red.), 2019, *Raport o stanie polskich miast. Rewitalizacja*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.
- Jenei G., Varadi L. (red.), 2003, *Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices*, NISPAcee, Bratysława.
- Kaczmarek T., Wójcicki M., 2015, *Uspołecznienie procesu planowania przestrzennego na*

- przykładzie miasta Poznania*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 77(1), 219–236.
- Komisja Europejska, 2011, *Miasta przyszłości. Wyzwania, wizje, perspektywy (raport)*, Luksemburg. DOI: 10.2776/53888 [data dostępu: 24.03.2023].
- Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P., 2018, *Studia nad chaosem przestrzennym*, 1, *Chaos przestrzenny i prawo*, Polska Akademia Nauk Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa.
- Kwaterna K., Bukowska R., 2009, *Partnerstwo w Leaderze*, Małopolska sieć LGD, Kraków.
- Lis P., *Koncepcje polityki mieszkaniowej*, 2005, *Zeszyty Naukowe Katedry Polityki Gospodarczej i Planowania Rozwoju*, 31.
- Lorens P., 2013, *Współczesne trendy zmian w strukturze i funkcjonowaniu miast*, [w:] P. Lorens, I. Mironowicz (red.), *Wybrane teorie współczesnej urbanistyki*, Akapit-DTP, Gdańsk.
- Lorens P., 2015, *Współczesne procesy rozwoju miast i obszarów miejskich*, *Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, 164, 94–107.
- Majda T., Mironowicz I. (red.), 2017, *Manifesty urbanistyczne. W poszukiwaniu współczesnego modelu miasta*, Towarzystwo Urbanistów Polskich, Warszawa.
- Malisz B., 1984, *Podstawy gospodarki i polityki przestrzennej*, Ossolineum, Wrocław.
- Kancelaria Premiera Wielkiej Brytanii, 1999, *Modernising Government*, White Paper, CM4310, Londyn 1999.
- Nawrocka E., 1998, *Pojęcie i istota strategii marketingowej*, [w:] M. Otrębalski (red.), *Marketingowa strategia rozwoju przestrzeni*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.
- Nowak M.J., 2019, *Miejscowy plan rewitalizacji – szczególna forma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*. Dostępne na: <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/komentarze-praktyczne/miejscowy-plan-rewitalizacji-szczegolna-forma-470059043> [dostęp: 24.03.2023].
- Ossowicz T., 2019, *Urbanistyka operacyjna. Zarys teorii*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
- Ossowicz T., 2021, *Podstawowe elementy urbanistyki operacyjnej*, *Przegląd Komunalny*, 11, 85–87.
- Ostrowska A., 2017, *Gminny program rewitalizacji i Komitet Rewitalizacji – zagadnienia proceduralne*. Dostępne na: <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/komentarze-praktyczne/gminny-program-rewitalizacji-i-komitet-rewitalizacji-470077965> [dostęp: 24.03.2023].
- Pancewicz Ł., Arczyńska M., 2016, *Podręcznik planowania przestrzennego*, Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny, Gdańsk–Gdynia–Sopot.
- Parteka T., 2017, *Metaboliczny potencjał energetyczny miast*, [w:] T. Majda, I. Mironowicz (red.), *Manifesty urbanistyczne. W poszukiwaniu współczesnego modelu miasta*, Towarzystwo Urbanistów Polskich, Warszawa 2017.

- Potucek M., LeLoup L.T., 2003, *Approaches to Public Policy in Central and Eastern Europe*, [w:] M. Potucek, L.T. LeLoup, G. Jenei, L. Varadi (red.), *Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices*, NISPACEE, Bratysława.
- Sekuła A., 2005, *Marketing terytorialny*, [w:] M. Daszkowska (red.) *Marketing. Ujęcie systemowe*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
- Sołtysik S., 2022, *Pokrycie MPZP, jaki obszar Polski ma plan zagospodarowania*. Dostępne na: <https://blog.ongeo.pl/pokrycie-mpzp> [data dostępu: 23.03.2023].
- Spadło K., Grotowska E., 2022, *Methods of sustainable space management in revitalisation processes – comparative analysis of urban operating tools used in the polish cities*, *Ekonomia i Środowisko*, 2(8).
- Suchomska J., Kołacz P., 2016, *Przepis na plan*, Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” Toruń.
- Szlachetko J.H., 2017, *Miejscowy plan rewitalizacji a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Różnice w zakresie przedmiotowym upoważnienia ustawowego*, *Metropolitan*, 1(7), 40–59.
- Szlachetko J.H., Borówka K. (red.), 2017, *Ustawa o rewitalizacji: komentarz*, 1, Instytut Metropolitalny, Gdańsk.
- Urząd Miejski w Wałbrzychu, (b.d.), *Produkty pilotażu*. Dostępne na: <http://rewitalizacja.walbrzych.pl/pilotazowy-program-rewitalizacji/produkty-pilotazu> [dostęp: 23.03.2023].
- Wolniak M., 2019, *Analiza zasadności przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu rewitalizacji „Jabłkowskiego – Podgórze” w Kaliszu*, Urząd Miasta Kalisza, Wydział Rozwoju Miasta, Biuro Rewitalizacji, Kalisz.
- Żylski T. (red.), 2016, *Plan na plan. Partycypacja w planowaniu miejscowym*, UM Warszawy, Warszawa.

Akty prawne

- Decyzja Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu z dnia 28 lutego 1956 r. znak 1.dz.K1.1V-73/14/56 w sprawie wpisania do rejestru zabytków założenia urbanistycznego miasta Kalisza pod numerem rejestru 33/A, zmieniona decyzją Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 29 listopada 2013 r. znak 1.dz.DOZ-0AiK-6700-310-1/12-13.
- Decyzja Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Poznaniu z dnia 18 lutego 1957 r. znak 1.dz.KL.1V-83/2/57 w sprawie wpisania do rejestru zabytków obszaru miasta Kalisza pod numerem rejestru 38/A, zmieniona orzeczeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 29 listopada 2013 r. znak 1.dz.DOZ-0AiK-6700-310-2/12-131KN.
- Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. nr 50 poz. 278 i 279).
- Gminny Program Rewitalizacji miasta Łodzi 2026+, przyjęty uchwałą nr XXXIV/1122/20

- Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 24 grudnia 2020 r. zmieniającą uchwałę w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Rewitalizacji miasta Łodzi.
- Gminny Program Rewitalizacji Miasta Wałbrzycha na lata 2016–2025, przyjęty uchwałą nr XXVI/266/20 Rady Miasta Wałbrzycha z dnia 25 września 2020 r.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2003 nr 164 poz. 1587).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie zakresu projektu miejscowego planu rewitalizacji w części tekstowej oraz zakresu i formy wizualizacji ustaleń miejscowego planu rewitalizacji (Dz. U. 2016 poz. 1032).
- Uchwała nr XXXIII/308/2002 z dnia 30 sierpnia 2002 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w gminie Cedry Wielkie, obszar wsi Cedry Wielkie (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego nr 72 z dnia 31 października 2002 r., poz. 1602).
- Uchwała nr XXV/313/2016 Rady Miasta Kalisza z dnia 21 czerwca 2016 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji Miasta Kalisza.
- Uchwała nr LIII/719/2018 Rady Miasta Kalisza z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji Miasta Kalisza Specjalnej Strefy Rewitalizacji, zmieniona uchwałą nr VII/91/2019 Rady Miasta Kalisza z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie zmiany uchwały nr LIII/719/2018 Rady Miasta Kalisza z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji Miasta Kalisza Specjalnej Strefy Rewitalizacji oraz uchwałą nr XXV/407/2020 Rady Miasta Kalisza z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie zmiany uchwały nr LIII/719/2018 Rady Miasta Kalisza z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji Miasta Kalisza Specjalnej Strefy Rewitalizacji, a także uchwałą nr XL/583/2021 Rady Miasta Kalisza z dnia 24 czerwca 2021 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji Miasta Kalisza Specjalnej Strefy Rewitalizacji.
- Uchwała nr VI/67/2019 Rady Miasta Kalisza z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu rewitalizacji „Jabłkowskiego – Podgórze” w Kaliszu.
- Uchwała nr XLVI/636/2021 Rady Miasta Kalisza z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie miejscowego planu rewitalizacji „Jabłkowskiego – Podgórze” w Kaliszu.
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. 1985 poz. 60).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 1997 nr 115 poz. 741 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003 nr 80 poz. 717 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. 2003 nr 143 poz. 840).

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2017 poz. 1405 ze zm.).

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. 2009 nr 19 poz. 100 ze zm.).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. 2022 poz. 1072).

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwianiu w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. 2021 poz. 1538).

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. 2015 poz. 1777 ze zm.).

SPIS TABEL I RYCIN

Ryc. 1. Polityki sektorowe a polityki horyzontalne	12
Ryc. 2. Schemat integracji komponentu społeczno-gospodarczego z przestrzennym w procesie planowania	18
Ryc. 3. Spirala degradacji obszarów wymagających interwencji rewitalizacyjnej	21
Ryc. 4. Zależności pomiędzy dokumentami polityki przestrzennej i rewitalizacji	29
Tab. 1. Klasyfikacja instrumentów urbanistyki operacyjnej z uwagi na kierunek ich oddziaływania	47
Tab. 2. Podobieństwa i różnice w katalogach interesariuszy procesu rewitalizacji i procesu planowania przestrzennego	53
Tab. 3. Partycypacja społeczna w procesie rewitalizacji z podziałem na etapy tworzenia GPR	54
Ryc. 5. Projekty Rewitalizacji Obszarowej Centrum Łodzi na tle obszaru rewitalizacji	85
Ryc. 6. Wizualizacja projektu nr 4 z zakresu Rewitalizacji Obszarowej Centrum Łodzi	86
Ryc. 7. Położenie obszaru objętego uproszczoną koncepcją na tle podobszarów rewitalizacji w Radomsku	88
Ryc. 8. Projektowane powiązania przestrzenne obszaru rewitalizacji Radomska	92
Ryc. 9. Fragment uproszczonej koncepcji dla podobszaru rewitalizacji Centrum w Radomsku	94
Ryc. 10. Wizualizacja założeń koncepcji we fragmencie bulwaru przy al. Jana Pawła II w Radomsku	95



ulica
NOWY ŚWIAT