

Piotr Lorens

PORZĄDEK ARCHITEKTONICZNY I URBANISTYCZNY JAKO ELEMENT PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU*

W opracowaniu zaprezentowano problematykę porządku architektonicznego i urbanistycznego w polskiej przestrzeni. Uwzględniono zarówno problematykę wielkich miast, ich przedmieść, jak i obszarów pozamiejskich, które często tracą swój tradycyjny, wiejski charakter. W szczególności zwrócono uwagę na historyczne uwarunkowania procesów urbanizacyjnych i ich obecne skutki. Określono zarówno diagnozę stanu, jak i propozycję budowy strategii jego poprawy. Zaprezentowano także możliwe do wykorzystania instrumentarium działania, w tym – opisano instrumenty w Polsce jeszcze nie stosowane. Kontynuacją tych rozważań stało się zaprezentowanie konceptu rewitalizacji urbanistycznej jako kluczowego działania, mogącego w znaczący sposób przyczynić się do poprawy stanu polskiej przestrzeni. Podsumowaniem pracy stał się zestaw wniosków dotyczących działań służących poprawie stanu polskiej przestrzeni.

1. Wprowadzenie

Celem niniejszego opracowania jest zaprezentowanie problematyki porządku architektonicznego i urbanistycznego w polskiej przestrzeni z uwzględnieniem zarówno obszarów wielkich miast, ich przedmieść, jak i obszarów pozamiejskich – które często tracą swój tradycyjny, wiejski charakter. Takie ujęcie wynika z konieczności uwzględnienia podobieństw i różnic w problematyce kształtowania ładu przestrzennego w obszarach coraz bardziej różnicującej się społecznie i gospodarczo przestrzeni, w sytuacji zaznaczającego się rozwoju oraz zwiększania znaczenia obszarów metropolitalnych skonfrontowanego ze stagnacją, a nawet recesją w restrukturyzowanych układach przemysłowych i w regionach peryferyjnych. Pamiętać przy tym należy o dualistycznym charakterze peryferyzacji: opartej na podziałach na regiony bardziej i mniej rozwinięte (także pod względem urbanistycznym) oraz pogłębiającym się zróżnicowaniu pomiędzy obszarami miast i terenami wiejskimi.

W kolejnych rozdziałach opracowania przedstawiono poszczególne grupy problemów wiążących się z kształtowaniem porządku architektonicznego i urbanistycznego przestrzeni, diagnozę stanu w poszczególnych grupach

* Ekspertyza sporządzona na zamówienie Rządowego Centrum Studiów Strategicznych w ramach prac nad aktualizacją koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju.

powyżej określonych obszarów wraz z propozycją strategii jego poprawy, problematykę związaną z kształtowaniem i zachowaniem wartości krajobrazu kulturowego przestrzeni, a także instrumentarium działania. Oznacza to, że opisane instrumentarium (wraz z propozycjami instrumentów jeszcze w Polsce z różnych powodów nie stosowanych) możliwe jest do wykorzystania przy realizacji rozmaitych strategii poprawy stanu przestrzeni w odniesieniu zarówno do obszarów miejskich, stref podmiejskich, jak i obszarów pozamiejskich. Pamiętać przy tym należy, że instrumenty te wykorzystywane powinny być przede wszystkim przez samorządy lokalne, jako podmioty odpowiedzialne w polskim systemie prawnym za kształtowanie polityki przestrzennej, i w konsekwencji – za ład polskiej przestrzeni. Nie oznacza to, że niewskazane lub niemożliwe do podjęcia są działania na szczeblu regionów lub administracji centralnej – w rozdziale poświęconym poszczególnym grupom obszarów opisano możliwe sposoby postępowania, których wdrożenie wymagać może znaczącej interwencji administracji centralnej lub nawet zmian w obowiązującym prawie.

W kolejnej części pracy bardzo skrótowo omówiono koncept rewitalizacji urbanistycznej jako kluczowego – w moim przekonaniu – działania mogącego w znaczący sposób przyczynić się do poprawy stanu polskiej przestrzeni. Zakończeniem pracy jest zestaw wniosków dotyczących ogólnie zarysowanych działań, mogących przyczynić się do poprawy stanu polskiej przestrzeni. Szczególną uwagę zwrócono tu na wnioski związane ze zmianami w prawie gospodarowania przestrzenią na szczeblu lokalnym i regionalnym. Ale istotne są także wnioski dotyczące innych zagadnień – w tym możliwych programów interwencyjnych państwa w obszarach szczególnie zagrożonych degradacją.

2. Podstawowe problemy kształtowania porządku architektonicznego i urbanistycznego w Polsce

Kształtowanie porządku urbanistycznego i architektonicznego w Polsce zależne jest od całego szeregu czynników. Pamiętać przy tym należy, że problem ten nie jest związany jedynie z obszarami wielkich miast, choć w ich przypadku występuje ze szczególną ostrością. Wynika to m.in. z większej niż na obszarach wiejskich presji inwestycyjnej, większej koncentracji ludności i aktywności gospodarczej, wreszcie – występujących w niektórych ośrodkach procesów metropolizacji.

Dlatego też w grupie podstawowych problemów kształtowania porządku architektonicznego i urbanistycznego w Polsce omówiono zagadnienia związane z historycznym procesem rozwoju miast i ich funkcji o znaczeniu ponadlokalnym, zagadnienia kształtowania polityki rozwoju urbanistycznego na szczeblu lokalnym w okresie powojennym, problemy wynikające z przemian społeczno-gospodarczych w okresie po 1989 r., i wreszcie – problemy wynikające z obecnych uwarunkowań prawnych dotyczących gospodarowania przestrzenią. Lista ta – mimo iż z konieczności ograniczona – obejmuje całe spektrum zagadnień istotnych dla zrozumienia przyczyn obecnej sytuacji w zakresie porządku urbanistycznego i architektonicznego polskiej przestrzeni.

2.1. Problemy wynikające z historycznego procesu rozwoju miast i ich funkcji o znaczeniu ponadlokalnym

Miasta polskie – a w szczególności miasta duże – różnią się znacznie od swych zachodnioeuropejskich odpowiedników. Różnice te nie wynikają jedynie z odmienności kulturowych czy odmiennej estetyki zabudowy, lecz także z innego sposobu ich kształtowania w okresie ostatnich dwóch stuleci, tak ważnych dla rozwoju nowoczesnych ośrodków miejskich. Wymienić tu należy przynajmniej dwie grupy różnic:

- będących efektem stopnia rozwoju przemysłu i funkcji związanych z kształtującymi się potrzebami nowoczesnej gospodarki, a także –
- wynikających z przyjętego w okresie powojennym modelu urbanizacji (Lorens 2004b).

Pierwsze z tych zagadnień wiąże się ze szczególną sytuacją polskich miast w XIX wieku. Na skutek rozbiorów miasta Polski stały się ośrodkami o marginesowym znaczeniu dla ówczesnych potęg. W efekcie – z wyjątkiem nielicznych ośrodków takich jak Łódź czy aglomeracja katowicka – w naszych miastach nie wykształcił się nowoczesny przemysł oraz powiązane z nim rozmaite funkcje. Proces ten miał swoje poważne skutki dla struktury urbanistycznej miast – nie pojawiały się znaczące impulsy rozwojowe, a więc rozwój przestrzenny również był ograniczony. Istotne mogą być tu np. różnice między Gdańskiem a Szczecinem – Gdańsk w XIX wieku utracił całą swoją wcześniejszą potęgę, podczas gdy Szczecin uzyskał prawdziwie wielkomiejski status – co szczególnie dobrze jest odczytywalne w jego strukturze przestrzennej (Kościńska 2002). Podobne różnice obserwować można np. między Poznaniem a Wrocławiem. Co istotne, brak silnych impulsów gospodarczych spowodował także ograniczoną migrację ze wsi do miast, a więc niewielki (w porównaniu np. z miastami niemieckimi) rozwój nowych struktur mieszkaniowych, a także ograniczony rozwój nowych instytucji kulturalnych, gospodarczych, naukowych.

Zjawisko to miało także swoje skutki w przestrzeni – znacznie ograniczony został rozwój nowych dzielnic mieszkaniowych, wielkomiejskich założeń publicznych, administracyjnych i kulturalnych. Sytuacja ta zaczęła ulegać zmianie dopiero na przełomie XIX i XX wieku, choć zapóźnienia w tym zakresie były już nie do odrobienia. Efektem jest brak w polskich miastach znaczących struktur przestrzennych, charakterystycznych dla rozwoju urbanistyki w XIX wieku. Równie znacząca jest nieobecność dzieł architektury i urbanistyki o znaczeniu międzynarodowym. Nowe trendy architektoniczne do naszych miast docierały ze znacznym, często kilkunastoletnim opóźnieniem, a powstające dzieła często były wtórne i nie wiązały się z tworzeniem nowych walorów architektonicznych w skali międzynarodowej. Dobrą ilustracją tej tezy jest praktyczna nieobecność architektury i urbanistyki polskich miast (w odniesieniu do granic sprzed 1939 r.) w zagranicznych opracowaniach poświęconych tej problematyce (przykładem mogą tu być: Gossel, Leuthauser

1991; Watkin 2001). Dopiero dokonania polskiej awangardy okresu międzywojennego oraz ówczesne prace teoretyczne takich urbanistów jak Tołwiński czy Malisz zaczęły być dostrzegane na forach międzynarodowych.

Co istotne, opisane powyżej różnice nie są już tak widoczne w przypadku ośrodków małych. Ich obecna sytuacja w większym stopniu wynika z powojennych procesów urbanizacyjnych niż rozwoju w okresie XIX-wiecznej industrializacji, w ich przypadku z natury ograniczonej.

Drugim zagadnieniem, istotnym z punktu widzenia kształtu urbanistycznego i architektonicznego polskiej przestrzeni, jest przyjęty model urbanizacji w okresie powojennym. Wiąże się on z ukształtowaniem tzw. miasta socjalistycznego, ze wszystkimi jego konsekwencjami dla obrazu przestrzeni (Węclawowicz 2003). Wybiórcza industrializacja (związana z polityką lokowania w ośrodkach małych i średniej wielkości jednego – dwóch znaczących zakładów przemysłowych) powiązana ze znaczącymi migracjami z obszarów wiejskich wymusiła powstanie znaczącego nowego programu mieszkaniowego. Proces ten wiązać można ze swoistym nadrabianiem zaległości wywodzących się z zapóźnień okresu XIX-wiecznej rewolucji przemysłowej. Jednocześnie – po krótkim okresie socrealizmu (1949–1956) – dominować zaczęła szczególnie estetyka architektoniczna, zwana obecnie „ubogim modernizmem”, powiązana z wywodzącą się z tzw. Karty Ateńskiej filozofią kształtowania przestrzeni (Karta Ateńska 1998). A ponieważ – na skutek zniszczeń wojennych oraz wspomnianej migracji – procesy odbudowy i rozbudowy miast przybrać musiały znaczącą skalę, to one w dużej mierze zdecydowały o ich obecnym obrazie, w tym – ogromnych kontrastach społecznych, ekonomicznych, ale przede wszystkim architektonicznych. W bardzo wielu miastach wyrosły nowe dzielnice mieszkaniowe, budowane w oderwaniu od istniejących lokalnych tradycji urbanistycznych, wznoszone na obrzeżach istniejących struktur lub w sposób brutalny ingerujące w istniejące, historyczne struktury urbanistyczne. W efekcie powstały ogromne dzielnice tzw. blokowisk, o anonimowej architekturze i wymieszanej strukturze społecznej. Są one swoistą wizytówką naszych miast, choć podobne przykłady odnaleźć można i w innych krajach – także zachodnich. Jednakże w Niemczech, Francji czy Holandii zjawisko to nie przybrało takich jak w Polsce rozmiarów. Rzecz jasna, taki model urbanizacji wiązał się z przyjęciem określonej polityki rozwoju przestrzennego w odniesieniu do polskich miast i gmin. Zagadnienie to zostało szerzej omówione w kolejnym rozdziale.

2.2. Problemy wynikające z kształtowania polityki rozwoju urbanistycznego na szczeblu lokalnym w okresie powojennym

Szczególnie istotne dla celów niniejszej pracy wydaje się zagadnienie kształtowania polityki rozwoju urbanistycznego w polskich miastach i gminach w okresie powojennym. Ważne jest tu zwłaszcza ostatnie 20–25 lat, kiedy to

tworzone były plany urbanistyczne¹ decydujące jeszcze do niedawna o kierunkach rozwoju urbanistycznego polskich miast i gmin².

Jak wspomniano w poprzednim rozdziale, w okresie powojennym w planowaniu rozwoju struktur urbanistycznych istotny był znaczący wzrost ilościowy mieszkań, natomiast nie doceniano jakości zamieszkania. Wynikało to także z kwestii ideologicznych. Dobrą ilustracją tej tezy są ówczesne normatywy, znacząco ograniczające np. wielkość indywidualnie wznoszonych obiektów jednorodzinnych. Równie skromne były budowane ówczesnie mieszkania, a w latach sześćdziesiątych próbowano powracać wręcz do rozwiązań znanych ze skromnych, XIX-wiecznych kamienic czynszowych. Niezależnie od kwestii ilościowych i jakościowych, zgodnie z duchem wspomnianej już Karty Ateńskiej starano się projektować kompleksowo nowe dzielnice miast, co było ułatwione całkowitym zdominowaniem procesu inwestycyjnego przez jednego gracza – państwo. A że przekształcanie, rewitalizacja czy reurbanizacja istniejących struktur miejskich były zagadnieniem bardzo trudnym, dlatego też – w imię efektywności, wzrostu ilościowego i nowoczesnego rozwoju – przewidywano znaczącą ekspansję miast na obszary dotychczas niezurbanizowane. Było to możliwe jedynie dzięki przejmowaniu za bezcen terenów wolnych, dotychczas wykorzystywanych na cele rolnicze. Teoretycznie zakładano przy tym przekształcenia lub – w skrajnych przypadkach – wyburzenie nielicznych struktur XIX-wiecznych, lecz w praktyce dokonywano tego bardzo rzadko. Nie pozwalał na to ciągle niedobór mieszkań. Prowadziło to do pozostawiania samym sobie dawnych dzielnic miejskich i – nie licząc się przy tym z prawami renty gruntowej – realizacji znaczącego programu wysokiej intensywności zabudowy na obrzeżach istniejących ośrodków (Bertaud 1991).

Co istotne, problematyka mieszkaniowa zdominowała powojenne procesy urbanizacyjne – mimo iż w dokumentach planistycznych zakładano wspomnianą powyżej kompleksowość rozwoju urbanistycznego. Jednakże braki funduszy uniemożliwiały realizację infrastruktury społecznej na nowo budowanych osiedlach – jedynym wyjątkiem są tu szkoły. Natomiast infrastruktura handlowo-usługowa albo nie powstawała wcale (czego efektem były puste place w centralnych obszarach nowo wznoszonych dzielnic), albo ze znacznym opóźnieniem i przy dużym udziale tzw. inicjatywy prywatnej. Co ciekawe, podobnie jak w XIX wieku, bardzo rzadko realizowano w polskich miastach założenia i obiekty o charakterze ponadlokalnym, związane z kulturą, sportem, rekreacją czy handlem i usługami.

Istotnym elementem jest wymiar planistyczny tych procesów. Zakładany znaczący wzrost ilościowy wymuszał przeznaczanie na cele miejskie coraz to

¹ Według ówczesnej nomenklatury zwane Planami Ogólnymi lub Planami Szczegółowymi Zagospodarowania Przestrzennego.

² Wspomnieć tu należy, iż dopiero z końcem 2003 r. swoją moc utraciły zapisy planistyczne tworzone nierzadko jeszcze w latach sześćdziesiątych czy siedemdziesiątych. Przykładem może być tu Plan Szczegółowy Śródmieścia Gdańska, opracowany w 1968 r. i – w odniesieniu do niektórych fragmentów przestrzeni – obowiązujący właśnie do końca 2003 r.

nowych terenów. Zapisy dotyczące przeznaczenia terenu na określone cele w okresie przed 1989 r. pozostawały martwe do czasu realizacji zamierzonych przez państwo inwestycji. Charakter tych zapisów – stanowiły one element prawa miejscowego – spowodował natomiast, iż po przełomie 1989 r. właściciele nieskomunalizowanych jeszcze terenów zaczęli gospodarować nimi według własnych wyobrażeń. Jednocześnie wspomniane wyżej zapisy miały dość liberalny charakter – w znaczącej większości obejmowały jedynie regulację dotyczącą przeznaczenia terenu. Ułatwiało to swobodne dysponowanie terenami, szczególnie tymi położonymi w strefach podmiejskich. Z kolei niezabudowane, skomunalizowane tereny w obszarach centralnych miast ciągle stanowiły tzw. rezerwę planistyczną dla przyszłych realizacji o określonym charakterze. Choć i w tym przypadku sytuacja zaczęła się zmieniać wraz z rozwojem samorządności terytorialnej oraz postępującymi procesami prywatyzacji i częściowej reprivatyzacji terenów.

Utrzymanie przez bardzo długi czas wyżej wymienionych „rezerw planistycznych” – zarówno na gruntach komunalnych, jak i prywatnych – stworzyło sytuację dość unikatową. Otóż w dokumentach planistycznych tworzonych w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych zakładano liniowy wzrost populacji miast i – aby zaspokoić związane z nim potrzeby mieszkaniowe – przewidywano sukcesywną realizację kolejnych wielkich dzielnic. Tymczasem zmiany demograficzne – a także zmiany sytuacji społeczno-ekonomicznej po 1989 r. – spowodowały zaniechanie tych realizacji. Tym samym w granicach miast pojawiło się wiele terenów przeznaczonych na funkcje mieszkaniowe i usługowe, które mogli zagospodarować nowi, prywatni inwestorzy. Brak znaczących ograniczeń prawnych oraz częstokroć istniejąca już infrastruktura techniczna na tych terenach spowodowały skierowanie ruchu budowlanego właśnie na nie.

Mimo rozwoju samorządności terytorialnej i związanego z nią poczucia odpowiedzialności społeczności lokalnych za całokształt problemów rozwoju miast i gmin, nowo wybierane władze lokalne nie przystąpiły do działań zmierzających do zmiany opisanej powyżej sytuacji. Wręcz przeciwnie, niejako „z dobrodziejstwem inwentarza” przejęły dziedzictwo planistyczne poprzednich epok, a protesty dotyczyły planowanego wygaśnięcia ważności planów uchwalonych przed 1995 r.³ Tymczasem prywatni inwestorzy – dzięki korzystnym dla nich zapisom – przystąpili do tworzenia nowych zespołów i założeń w ramach wyznaczonych przez plany zagospodarowania przestrzennego opracowane w zupełnie innych realiach i zakładające odmienny sposób inwestowania. Istotna jest tu także znacząca różnica skali – nowi inwestorzy nie podejmowali się kompleksowej realizacji całych dzielnic wraz z niezbędną infrastrukturą, lecz pojedynczych obiektów i ich zespołów, w najlepszym razie – kilkunastu obiektów. Oznaczało to pojawienie się ogromnego zróżnicowania architektonicznego w obrębie tych dzielnic, jako że plany zagospodarowania przestrzennego przeważnie nie regulowały tych kwestii.

³ Odpowiednie zapisy znalazły się w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.

2.3. Problemy wynikające z przemian społeczno-ekonomicznych w okresie po 1989 r.

Przełom roku 1989 przyniósł Polsce ogromną liczbę zmian, w tym w odniesieniu do architektury i rozwoju urbanistycznego. Wymienić tu należy przynajmniej trzy grupy zagadnień:

- dywersyfikację społeczną miast,
- zmiany w zapotrzebowaniu społecznym na nowy program miejski oraz dywersyfikację standardu mieszkań i usług, a także
- otwarcie się Polski na nowe trendy w architekturze światowej.

Wraz z przemianami gospodarczymi znaczącemu rozwarstwieniu uległa struktura społeczna miast, co jest szczególnie widoczne w odniesieniu do nowo realizowanych zespołów. Rozwój ekonomiczny, zróżnicowanie dochodów poszczególnych grup społecznych, wreszcie rozwój gospodarki rynkowej doprowadziły do dużego zróżnicowania społecznego oraz rozwoju tzw. klasy średniej. Znalazło to swoje odbicie w strukturze przestrzeni – niektóre dzielnice, przeważnie zachowane XIX-wieczne struktury mieszkaniowe, w tym o charakterze willowym, zaczęły być postrzegane jako dzielnice „dobre”, wolne od rozwijających się patologii społecznych i względnie bezpieczne. Z kolei wielkie dzielnice mieszkaniowe z okresu powojennego zaczęły tracić bogatszych mieszkańców zarówno na rzecz wspomnianych dzielnic XIX-wiecznych, jak i nowo wznoszonych zespołów. Niestety, proces ten doprowadził także do powstania swoistych gett ludności ubogiej, częstokroć pozostającej bez pracy i niemającej perspektyw na przyszłość. Proces ten nie jest jeszcze w Polsce bardzo zaawansowany, ale pierwsze poważne jego oznaki są już widoczne w przestrzeni, szczególnie dużych miast. Choć i mniejsze ośrodki, nawet wiejskie, nie są od niego wolne.

Kolejnym elementem jest znacząca zmiana w odniesieniu do zapotrzebowania na nowy program miejski. Postępująca wraz z przemianami gospodarczymi i politycznymi dywersyfikacja społeczeństwa doprowadziła do pojawiania się nowych typów programu miejskiego, w powojennej Polsce nieznanego. Uwolnienie procesu inwestycyjnego od sztywnego gorsetu ścisłych regulacji dotyczących standardu i metrażu oraz pojawienie się konkretnych klientów zainteresowanych nowo realizowanymi zespołami spowodowało ogromne zróżnicowanie oferty. Zjawisko to dotyczy zarówno ilości, jakości, jak i standardu mieszkań i usług. Przede wszystkim jednak zmiana ta wiąże się ze zniknięciem dominującego dotychczas jednego inwestora – państwa – i pojawieniem się w jego miejsce całej plejady drobnych inwestorów, budujących na potrzeby własne lub z zamiarem odsprzedaży bądź wynajęcia zrealizowanych obiektów. Inwestorzy indywidualni lub firmy budowlane szybko dostrzegli różnicujące się potrzeby – wynikające z oczekiwań zarówno co do lokalizacji, standardu, jak i ceny mieszkań czy lokali biurowych lub usługowych. Pojawienie się renty gruntowej, skojarzonej z dziedzictwem planistycznym minionego okresu, spowodowało odtworzenie bardzo prostego mechanizmu, decydującego o standardzie i lokalizacji nowego programu.

Tak więc wraz z rozwojem rynku mieszkaniowego pojawiło się zapotrzebowanie na mieszkania zarówno o średnim, jak i wysokim standardzie. Te ostatnie – zwane także apartamentami – lokują się częstokroć w centrach miast. Mieszkania o standardzie średnim i niższym budowane są natomiast na obrzeżach miast, co wynika przede wszystkim z ceny gruntu, ale także z ułatwionego procesu inwestycyjnego. Klient zamożny ceni sobie bowiem jakość otoczenia, klient uboższy przede wszystkim patrzy na cenę mieszkania. Interesującym zjawiskiem jest całkowity brak na rynku oferty mieszkań najtańszych, dla najuboższych warstw społecznych. Próba wypełnienia tej luki jest budownictwo komunalne, niestety – ze względów finansowych – rozwinięte w polskich gminach w stopniu bardzo ograniczonym.

Podobnemu zróżnicowaniu uległa oferta handlowo-usługowa. W początkowym okresie transformacji gwałtownie rozwinął się handel prywatny – pojawiło się mnóstwo drobnych sklepów. Bardzo szybko jednak – bo już w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych – do Polski wkroczyły wielkie sieci handlowe, budujące swoje obiekty przeważnie na obszarach przeznaczonych na siedziby centrów osiedlowych, wykorzystując dziedzictwo planistyczne poprzedniej epoki. Cechą charakterystyczną tych obiektów były ogromne powierzchnie przeznaczone na prowadzenie działalności handlowej, budowanie ogromnych powierzchni parkingowych im towarzyszących, a także próby łączenia wielkich supermarketów z galeriami handlowymi. Jednakże już po paru latach okazało się, że oferta ta nie spełnia wymagań wielu klientów. Dlatego też od końca lat dziewięćdziesiątych obserwować można rozwój nowego typu programu handlowego – tzw. galerii handlowej. Obiekty tego typu lokowane są w obszarach centralnych miast i częstokroć stanowią mają kontynuację tradycji XIX-wiecznych wielkich domów towarowych.

Ostatnim wreszcie elementem jest otwarcie się polskich miast na nowe trendy w architekturze światowej. W okresie przed 1989 r. dominowały rozwiązania typowe, wynikające z dążenia do maksymalnej efektywności procesu budowlanego. Stosowanie rozwiązań zindywidualizowanych, dopasowanych do potrzeb klienta i wynikających ze specyfiki krajobrazu kulturowego miejsca, było rzadkością. Przełom roku 1989 przyniósł w tej dziedzinie ogromną zmianę. Odkryto na nowo regionalizm, starano się odczytać kod krajobrazu kulturowego miejsca, a jednocześnie nawiązywać do osiągnięć światowych. W efekcie rozwinęła się ogromna różnorodność stylistyczna, obejmująca takie trendy jak: regionalizm, eklektyczny postmodernizm (często na pograniczu kiczu), neomodernizm, fascynacje wysoką technologią (styl *high tech*) i wiele innych. Doprowadziło to do ogromnego zróżnicowania krajobrazu naszej przestrzeni, niestety – nie zawsze z dobrym skutkiem. Problemy stylistyczne, w tym związane z wprowadzaniem określonego detalu lub stylu, nie są regulowane obowiązującymi planami, co prowadzi do ogromnej dowolności architektów i inwestorów, a jedynym elementem ją ograniczającym lub warunkującym jest wyobrażenie estetyczne klientów.

2.4. Problemy wynikające z obecnych uwarunkowań prawnych w dziedzinie gospodarowania przestrzenią

Wraz z wejściem w życie nowej ustawy regulującej problem gospodarowania przestrzenią⁴ oraz zawartego w niej zapisu wymuszającego definitywne unieważnienie dawnych planów zagospodarowania przestrzennego (powstałych przed 1995 r.) z końcem 2003 r. polska przestrzeń znalazła się w nowej sytuacji.

Unieważnienie „starych” planów doprowadziło do sytuacji trudnych dla wielu samorządów, które nie dopracowały się nowego zestawu dokumentów planistycznych. Od tej pory bowiem dla każdej inwestycji (znajdującej się na obszarze nieposiadającym aktualnie obowiązującego planu) konieczne jest wydanie decyzji o warunkach zabudowy, szczegółowo regulującej uwarunkowania projektowanej budowy. Każdorazowe wydanie tego typu decyzji jest dość kosztownym procesem (choć znacznie tańszym od opracowania planu), jednakże – w przypadku braku planu – jest to jedyne wyjście. Co istotne, decyzję taką wydaje się dla inwestora, a nie dla działki – oznacza to, że decyzje nie tworzą trwałych podstaw prawnych do gospodarowania w przestrzeni przez różne podmioty. Jednocześnie wprowadzono zasadę tzw. dobrego sąsiedztwa – czyli dostosowania architektury nowych obiektów do budowli sąsiadujących. Wprowadzenie tej zasady – podyktowane troską o harmonię krajobrazu przestrzeni – spowodowało, że np. na terenach wiejskich w sąsiedztwie działek zajętych przez wznoszone w latach siedemdziesiątych bloki mieszkaniowe w zasadzie zbudować można jedynie podobne bloki.

Najważniejszym problemem jest jednak powszechnie odczuwany brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla znaczącej większości terenów w kraju. Jedyne niewiele gmin i miast podjęło w ciągu ostatniego dziesięciolecia wysiłek zmierzający do opracowania dokumentów planistycznych. Wynikało to z wysokich – jak na warunki budżetów gmin – cen opracowań planistycznych. W efekcie w ciągu ostatniego roku obserwować można było wzmożony proces przygotowywania przez gminy decyzji administracyjnych (dokumentów znacząco tańszych od planów) i prawie całkowity odwrót od opracowywania planów miejscowych. Polityka taka jest szalenie krótkowzroczna i prowadzi w praktyce do „ręcznego sterowania” gospodarką przestrzenną na szczeblu lokalnym oraz do odwrotu od procedur partycypacji społecznej.

Odrębnym zagadnieniem jest jakość sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Poprzednia ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym (z 1994 r.) nie precyzowała obligatoryjnego zakresu planu oraz standardów dotyczących wielkości terenów objętych jego zapisami. Prowadziło to w wielu przypadkach do sytuacji, w której plany sporządzano dla pojedynczych działek geodezyjnych, a jedynym ustaleniem było przeznaczenie terenu. W praktyce sporządzano je po to, aby umożliwić proces inwestycyjny, bez

⁴ Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r.

cienia refleksji nad skutkami dla ładu architektonicznego i urbanistycznego najbliższej okolicy. Ogromny nacisk położono natomiast na stosunkowo skomplikowaną procedurę jego uchwalania, a także na upodmiotowienie właścicieli objętych nim terenów oraz działek sąsiadujących. Skutkowało to sytuacjami patologicznymi, w których urbanista był wynajmowany przez samorządy nie w celu doprowadzenia do poprawy sytuacji w przestrzeni gminy, ale dla „odfajkowania” całej skomplikowanej procedury.

Sytuacja ta uległa pewnej zmianie po wejściu w życie nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. Upraszcza ona nieco procedurę uchwalania planów miejscowych, choć często są to zmiany kosmetyczne. Główną zmianą jest natomiast regulacja dotycząca zakresu opracowania planu miejscowego – ustawodawca wprowadził do niej wymóg minimalnego zakresu ustaleń planu. Oznacza to, że nie jest już możliwe posługiwanie się jedynie pojęciem przeznaczenia terenu przy stanowieniu prawa miejscowego. Wydaje się, że regulacja ta przynieść może wiele korzyści dla ładu w przestrzeni, pod warunkiem jednak że gminy decydować się będą na sporządzanie omawianych planów.

Kolejną istotną kwestią jest sporządzanie dokumentu dla całego obszaru gminy – czyli Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy. Nie ma ono charakteru prawa miejscowego, co czyni je jedynie dokumentem kierunkowym, stanowiącym wskazówkę dla sporządzających plany miejscowe. W konsekwencji wiele ze sporządzonych studiów ma bardzo ogólny charakter, niepozwalający na określenie na ich podstawie szczegółowych wytycznych dla np. decyzji administracyjnych czy planów miejscowych. Sytuacja ta powoduje, że formuła dokumentu studium wymaga zasadniczych zmian. W dyskutowanych w 2004 r. nowych propozycjach uregulowań prawnych w dziedzinie gospodarowania przestrzenią zakładano zmiany tego typu – niestety, wydaje się, że nie będą one łatwe do wprowadzenia.

Mankamentem obecnego systemu prawnego jest brak dokumentów regulujących zagadnienia gospodarki przestrzennej na szczeblu powiatu, a także mała skuteczność zapisów planu regionalnego oraz planu dla obszaru metropolitalnego. Mimo iż dokumenty planistyczne opracowane na szczeblu lokalnym powinny być zgodne z opracowanymi na szczeblu regionalnym, to odwrotna kolejność ich sporządzania – najpierw powstały studia gminne, a dopiero potem plany regionalne – spowodowała, że zapis ten w dużej mierze jest martwy. Podobnie będzie zapewne w przypadku planów dla obszarów metropolitalnych.

3. Porządek architektoniczny i urbanistyczny w strefach miejskiej, przedmiejskiej i pozamiejskiej w Polsce

Omówione w poprzednim rozdziale problemy uznać można za powszechne dla całej przestrzeni w Polsce, choć znaczące ich natężenie obserwować można przede wszystkim w miastach. Celem szczegółowego omówienia sy-

tuacji oraz prób jej naprawy konieczne jest więc jej przedstawienie w odniesieniu do poszczególnych grup obszarów o odmiennej charakterystyce. Wydaje się, że nie należy się tu posługiwać kryterium geograficznym (choć wciąż jeszcze w niektórych przypadkach uzasadnionym, gdyż stopień rozwoju poszczególnych części kraju jest ciągle bardzo zróżnicowany), lecz raczej wyróżnić obszary miejskie, strefy przedmiejskie i obszary pozamiejskie. Taki podział pozwoli na uchwycenie różnic w odniesieniu do terenów o różnym stopniu urbanizacji i odmiennej sytuacji społeczno-gospodarczej. Jest także uzasadniony w sytuacji kształtowania się obszarów metropolitalnych jako zasadniczych biegunów wzrostu gospodarczego i rozwoju społecznego.

3.1. Ład przestrzenny a chaos urbanistyczny w wielkich miastach Polski

Kształtowanie porządku architektonicznego i urbanistycznego w obszarach wielkich miast jest jednym z podstawowych wyzwań, z którymi obecnie zmagają się architekci, urbaniści i władze lokalne. Braki w tym zakresie są dostrzegane przez samych mieszkańców miast i gmin, a także zaczynają stanowić przedmiot troski lokalnych elit. Ciągle jeszcze jednak troska ta jest dość powierzchowna i nie wiąże się ze zrozumieniem przyczyn istniejącego bałaganu w otaczającej nas przestrzeni.

Stan obecny przestrzeni wielkich miast w znacznym stopniu określić można mianem chaosu urbanistycznego. Szczególnie dotyczy to obszarów zagospodarowywanych przez pojedynczych inwestorów w ciągu ostatnich lat, a także stref (tzw. stref stykowych) pomiędzy zespołami ocalałymi z pożogi wojennej oraz wzniesionymi – według jednego planu – w okresie powojennym. Uznać więc można, że ów chaos jest głównie efektem podejmowania przez inwestorów działań w przestrzeni, nieograniczanych przez samorządy lub ograniczanych w stopniu minimalnym.

Wydaje się, że wymienić tu można cały szereg czynników wpływających na swobodę działań inwestorów. Są to m.in. kwestie planistyczne, związane z procesem lokalizacyjnym oraz z ochroną środowiska kulturowego przestrzeni:

W odniesieniu do kwestii planistycznych:

- liberalne zapisy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub brak uregulowań planistycznych, co pozwala na swobodne kształtowanie zabudowy (przed wejściem w życie ustawy z 2003 r.);
- brak – w wielu wypadkach – planów miejscowych i wydawanie decyzji administracyjnych o warunkach zabudowy na podstawie przepisów ogólnych;
- brak zainteresowania samorządu tworzeniem innych niż planistyczne mechanizmów kontroli, w tym praktyczna nieobecność instrumentów podatkowych, innych planistycznych, finansowych itp.⁵

⁵ Zob. punkt 6 niniejszego artykułu.

W odniesieniu do procesu lokalizacyjnego:

- duża trwałość lokalizacji tymczasowych – takich jak pawilony, kioski itp., powstałych nierzadko jeszcze na początku lat dziewięćdziesiątych i funkcjonujących do dnia dzisiejszego;
- przekonanie inwestorów o całkowitej dowolności w przekształcaniu obiektów istniejących (w wypadku takich działań jak remonty elewacji, wymiana dachów lub okien, wprowadzanie nowej kolorystyki elewacji itp.), a także nieliczenie się z porządkiem prawnym (np. samowole budowlane);
- przywrócenie renty gruntowej, nieskonfrontowane z działaniami samorządów (lub – szerzej mówiąc – sektora publicznego) zmierzającymi do harmonizowania krajobrazu – mowa tu o braku zarówno programów wsparcia dla podmiotów słabszych, jak i mechanizmów powściągających nadmierne zapędy inwestorów.

W odniesieniu do ochrony środowiska kulturowego przestrzeni:

- ograniczanie zainteresowania konserwatora zabytków do pojedynczych obiektów wpisanych do ewidencji i rejestrów zabytków i brak – przeważnie warsztatowych – umiejętności negocjacji warunków działania inwestora;
- brak zainteresowania – zarówno po stronie władz miejskich, jak i służb konserwatorskich – świadomym kształtowaniem krajobrazu kulturowego, szczególnie w odniesieniu do obszarów, których wartością jest harmonia i jednorodność całego zespołu urbanistycznego, a nie pojedyncze obiekty (przykładem mogą być tu jednorodne w charakterze dzielnice mieszkaniowe z okresu międzywojennego);
- wprowadzanie w obszarze o jednorodnej zabudowie wtórnych podziałów i kreowanie w ten sposób nowych działek, zaburzających jednakże pierwotną kompozycję urbanistyczną zespołów.

Wydaje się, że większość wymienionych powyżej przyczyn wiąże się z brakiem należytej troski o ład przestrzenny w organach samorządu terytorialnego. Jak pokazuje praktyka państw zachodnioeuropejskich, niemożliwe jest całkowite wyeliminowanie chaosu urbanistycznego w wielkich miastach – można jednak minimalizować szkody dla krajobrazu kulturowego miasta kreowane przez nieskoordynowane działania pojedynczych inwestorów.

Z powyższych stwierdzeń wynika dość prosty wniosek dotyczący kierunków poprawy sytuacji w zakresie porządku architektonicznego i urbanistycznego w wielkich miastach. Samorządy powinny w znacznie większym stopniu niż obecnie angażować się w tworzenie i wdrażanie rozmaitych instrumentów współpracy z inwestorami i wpływu na ich decyzje. Szczegółowe rozważania na temat dostępnych oraz możliwych do zastosowania instrumentów przedstawiono w rozdziale 6 niniejszego opracowania. Jednakże jest to możliwe dopiero po zmianie nastawienia wielu przedstawicieli władz miejskich do prywatnych właścicieli i inwestorów.

Być może pomocne w tym zakresie byłyby zmiany w obowiązującym prawie – w tym wprowadzenie przepisów regulujących reguły partnerstwa publiczno-prywatnego w przypadku znaczących inwestycji. Pozwoli to na uzyskanie większego wpływu na decyzje inwestorów, a także wzbogacenie oferty inwestycyjnej miasta. Powszechną praktyką jest bowiem sprzedawanie działek – i oczekiwanie na propozycje dotyczące ich zagospodarowania od inwestora prywatnego. Tymczasem konieczne jest wypracowanie przez samorządy mechanizmów wpływu na kształt programu użytkowego, a co za tym idzie – na architekturę projektowanych zespołów.

Równie istotne mogą być zmiany w odniesieniu do sposobu planowania przekształceń. Powinno się odchodzić od separowania procesu planowania przestrzennego od innych czynników wpływających na kształtowanie przestrzeni na rzecz spójnego ich ujmowania w jednym dokumencie planistycznym, bardziej związanym z warsztatem planowania strategicznego niż przestrzennego. Mowa tutaj o tzw. strategiach rozwoju przestrzennego poszczególnych dzielnic i wybranych miejsc, zawierających także komponent poświęcony kształtowaniu ładu przestrzennego (zob. także Lorens 2002).

Bardzo ważne jest także wzbogacenie procedury planistycznej o autentyczną partycypację społeczną (obecne uregulowania są dopiero pierwszym krokiem na tej drodze). Aktualnie obowiązujący system prowadzi do sytuacji, w której planowanie przestrzenne jest pewnym sposobem wykonywania władzy, a nie działaniem na pożytek społeczności lokalnej. Niestety, sytuacja ta wynika z mentalności zarówno części samorządowców, jak i samych urbanistów i architektów.

Kolejnym wreszcie elementem programu naprawy obecnej sytuacji jest wprowadzenie ustawodawstwa wspomagającego procesy rewitalizacji zdegradowanych struktur miejskich. Pierwszym krokiem w tym kierunku jest już zapisane w Zintegrowanym Planie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego działanie poświęcone właśnie rewitalizacji struktur miejskich oraz terenów powojkowych i przemysłowych. Wydaje się, że kompleksowo prowadzona rewitalizacja struktur miejskich jest konceptem integrującym wszystkie wymienione powyżej wątki. Z uwagi na jego znaczenie dla kształtowania porządku architektonicznego i urbanistycznego w miastach polskich poświęcono mu rozdział 7 niniejszego opracowania.

3.2. Porządek urbanistyczny w strefach przedmiejskich – problem suburbanizacji

Problem suburbanizacji lub – innymi słowy – kształtowania strefy przedmiejskiej w odróżnieniu od zagadnienia chaosu przestrzennego wielkich miast oraz kształtowania porządku urbanistycznego na terenach wiejskich wiąże się z zagadnieniami specyficznymi zarówno dla danego obszaru, jak i dla całego obszaru miasta oraz dla regionu. Oznacza to, że o ile przyczyny tego zjawiska są dość proste i dokładnie opisane, o tyle sposoby jego powstrzymania lub ukierunkowania wymagają działań w różnych skalach i na różnych płaszczyznach.

Strefy przedmiejskie – szczególnie w przypadku wielkich miast – stanowią konglomerat rozmaitych funkcji, które z różnych względów nie mieszczą się w ramach urbanistycznych miast. Odnosi się to zarówno do nowych stref przemysłowych, jak i do handlu wielkopowierzchniowego oraz mieszkalnictwa. W każdym przypadku mamy do czynienia z wyborem dokonywanym przez inwestorów i związanym z wymuszoną bądź dobrowolną ucieczką na przedmieścia.

W odniesieniu do przemysłu oraz rozmaitych funkcji związanych z obsługą infrastrukturalną – np. baz transportowych, hurtowni itp. – powodem przeprowadzki są przede wszystkim względy technologiczne – czyli możliwość swobodnej ekspansji terytorialnej oraz w miarę swobodnego kształtowania struktury zabudowy, a także odseparowanie ich – jako funkcji uciążliwych – od innych elementów programu miejskiego. Wynika to zarówno z liberalnych zapisów planów miejscowych, jak i z niskiego stopnia zainwestowania terenu. Niestety, często postrzegamy tego typu inwestycje jako zaśmiecające krajobraz – tymczasem bez ich istnienia nie można sobie wyobrazić funkcjonowania współczesnego miasta. Wydaje się także, że strefa przedmiejska jest obecnie naturalnym, ekonomicznie i przestrzennie uzasadnionym miejscem lokalizacji tego typu funkcji, choć oczywiście problematyczna może być dyspersja tego programu, wkraczanie na tereny dotychczas rolnicze itp.

Kolejnym zagadnieniem jest gwałtowny rozwój w strefie przedmiejskiej handlu wielkopowierzchniowego, w tym zarówno sklepów spożywczych, jak i specjalistycznych, np. meblowych czy budowlanych. Zjawisko to – w odróżnieniu od lokowania w strefie przedmiejskiej funkcji przemysłowych i składowych – jest w Polsce stosunkowo nowe, jego początek można datować na pierwszą połowę lat dziewięćdziesiątych. Jest ono ułatwione również dziedzictwem planistycznym – częstokroć nowe supermarkety lokowane są w obszarach zarezerwowanych na dzielnicowe centra handlowe dla nigdy nie powstałych nowych dzielnic mieszkaniowych lub na terenach gmin sąsiadujących z obszarem miasta. Pojawia się tu dodatkowy element sprawiający, że wpływanie na proces suburbanizacji jest zagadnieniem bardzo trudnym i skomplikowanym – ma ono charakter częstokroć „ponadgminny”, tzn. zachodzi w strefie przedmiejskiej, która administracyjnie należy już do innej gminy (przeważnie wiejskiej, a do tego znajdującej się w granicach innego powiatu), autonomicznie kształtującej swą politykę przestrzenną i korzystającej z dążenia inwestorów do ulokowania na jej obszarze swojej inwestycji. I wreszcie problem renty gruntowej – ceny terenów na obszarach przedmiejskich są dużo tańsze niż w centrach miast, co umożliwia bardzo ekstensywną zabudowę oraz realizację np. wielkich parkingów na powierzchni terenu.

Mimo rozmaitych głosów dotyczących szkodliwości handlu wielkopowierzchniowego dla struktury ekonomicznej miast wydaje się, że strefa przedmiejska jest właściwym miejscem dla lokalizacji tego typu funkcji, a dokonane przez inwestorów wybory są jak najbardziej właściwe z punktu widzenia kształtowania ładu przestrzennego w miastach. Tym bardziej jeżeli propozycja

handlowa miasta zostanie uzupełniona o wielkomiejskie galerie handlowe i domy towarowe, a działalność obiektów wielkopowierzchniowych na przedmieściach sprowadzi się do obsługi specjalistycznych potrzeb mieszkańców miasta i regionu oraz półhurtowego handlu artykułami spożywczymi. Wraz z rozwojem programu usługowego centrów miast koncentrować one będą ofertę towarów luksusowych i skierowanych do klasy średniej, a przedmiejskie centra handlowe pozostaną źródłem taniej żywności i innych towarów przemysłowych.

Zupełnie odrębnym zagadnieniem jest jednak problem lokowania w strefie przedmiejskiej programu mieszkaniowego. Podobnie jak w przypadku wyżej omówionych funkcji, lokuje się on na przedmieściach, tworząc często jedyną alternatywę dla istniejących struktur, pochodzących z okresu sprzed 1989 r. Jednakże przyczyny tego zjawiska są dużo bardziej złożone. Wymienić tu można m.in.:

W odniesieniu do kwestii planistycznych:

- bogatą ofertę terenów, w tym częściowo uzbrojonych, przeznaczonych w planach miejscowych na funkcje mieszkaniowe;
- kontynuację funkcji mieszkaniowej, zapisanej w wygasłych planach zagospodarowania przestrzennego w postaci nowo sporządzanych planów lub zapisywanej w decyzjach o warunkach zabudowy;
- sporządzanie nowych planów, wprowadzających w strefie przedmiejskiej funkcje mieszkaniowe – głównie w przypadku gmin ościennych.

W odniesieniu do kwestii własnościowych:

- stosunkowo niską cenę terenów położonych w strefie przedmiejskiej;
- dużą ofertę terenów pozostających w rękach prywatnych – przeważnie rolników prowadzących na ich obszarze dotychczasową działalność – co znacznie ułatwia proces ich przejmowania przez firmy budowlane i deweloperskie, a także prywatnych inwestorów indywidualnych;
- zapotrzebowanie na tanie mieszkania wśród klientów firm budowlanych i deweloperskich.

Wydaje się, że opisane powyżej przyczyny suburbanizacji – w odniesieniu do funkcji mieszkaniowej – wynikają przede wszystkim z braku przemyślanej interwencji samorządu lub państwa (generalnie – sektora publicznego) na rynku nieruchomości mieszkaniowych. Z przeprowadzonych rozważań wynika, że główną przyczyną lokowania nowych mieszkań w zabudowie zwartej w obszarze strefy przedmiejskiej jest wysoka cena mieszkań oraz zbyt ograniczona oferta nowych mieszkań w obszarach miejskich. Dlatego też – w przypadku podejmowania działań naprawczych – celowe wydaje się przyjęcie strategii polegającej na wpływaniu na rynek mieszkaniowy zarówno w obrębie danego miasta, jak i w skali ponadlokalnej.

W odniesieniu do **skali lokalnej** celowe wydaje się przyjęcie strategii bazującej na:

- powstrzymaniu dalszej ekspansji zabudowy na obszarach niezurbanizowanych, „łatwych” planistycznie przez wycofywanie się miasta z uzbrajania terenów i ich przeznaczanie na cele budowlane, a także na zmianach w planach zagospodarowania przestrzennego zniechęcających lub uniemożliwiających podejmowanie działań przez inwestorów;
- ułatwianiu inwestowania na terenach już zurbanizowanych, planistycznie i własnościowo „trudnych”, przez aktywną promocję i pomoc skierowaną do właścicieli gruntów i potencjalnych inwestorów.

Strategia ta wykorzystywać powinna dostępne w polskim systemie prawnym instrumenty sterowania rozwojem przestrzennym – omówione szczegółowo w kolejnych rozdziałach niniejszej pracy.

Znacznie bardziej skomplikowana jest sytuacja na poziomie **ponadgminnym** – czyli w skali regionalnej. W tym przypadku strategia postępowania może wiązać się z trzema grupami działań:

- **negocjacjami z gminami sąsiadującymi**, prowadzonymi m.in. przy okazji opracowywania planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego. Negocjacje te powinny prowadzić w kierunku zablokowania przez gminy ościenne procesu inwestycyjnego na ich obszarze, co oczywiście wiązać się będzie z koniecznością wypłacenia gminom oraz właścicielom terenów stosownych odszkodowań;
- **rozszerzeniem granic administracyjnych miasta** – w tym przejmowaniem terenów rozwojowych gmin ościennych. Po dokonaniu takiej zmiany samorząd danego miasta będzie mógł uzyskać bezpośredni wpływ na kierunki rozwoju przestrzennego nowo pozyskanych terenów⁶;
- **przejmowaniem gruntów budowlanych w gminach ościennych na drodze zakupu ich na wolnym rynku** – co oznaczać może bardzo duże wydatki z budżetu miasta. Rozwiązanie to może się jednak okazać niezbędne w razie zagrożenia dużym odpływem inwestycji z miasta.

Opisane powyżej warianty działania na szczeblu ponadgminnym mogą się nawzajem uzupełniać, a dobór rozwiązań zależy przede wszystkim od możliwości budżetu miasta.

3.3. Ład przestrzenny w strefach pozamiejskich – zabudowa polskiej wsi a infrastruktura wiejska

W odróżnieniu od omówionych powyżej stref miejskich i przedmiejskich, obszary wiejskie – czyli mówiąc inaczej, strefy pozamiejskie – charakteryzują się stosunkowo dobrymi standardami w dziedzinie ładu przestrzennego oraz porządku architektonicznego. Wynika to w dużej mierze ze znacznie niższego poziomu zamożności ludności miejskiej, większego zakorzenienia w lokalnej kulturze i wreszcie znacznie mniejszego nacisku inwestycyjnego. Nie bez

⁶ Każdego roku kilkanaście gmin zmienia swoje granice. Podstawą jest tu ustawa o samorządzie gminnym, a decyzje w tym zakresie są dostępne na stronach internetowych Sejmu RP.

znaczenia jest także odkrywanie na nowo lokalnych tradycji i kultury zarówno przez mieszkańców wsi, jak i przyjezdnych. Problematyczne jest natomiast kształtowanie stref związanych z rozwojem funkcji rekreacyjnych i turystycznych – a więc położonych w miejscach szczególnie atrakcyjnych krajobrazowo i stanowiących interesującą ofertę dla coraz zamożniejszych mieszkańców miast. Wyróżnić więc można dwie kategorie terenów w strefie pozamiejskiej:

- w znacznym stopniu związane z tradycyjną działalnością rolniczą;
- o dużych walorach krajobrazowych i rekreacyjnych, i z tego powodu stanowiące przedmiot znaczącego zainteresowania przyjezdnych.

Pierwsza z tych grup – tereny o wciąż dominującej funkcji rolniczej – charakteryzują się stosunkowo niewielkim naciskiem inwestycyjnym, znacznym stopniem zachowania tradycyjnej substancji o dużym znaczeniu dla krajobrazu kulturowego regionu, a także zanikającym zjawiskiem lokowania w ich obszarze obiektów wielkokubaturowych – takich jak tzw. popegeerowskie bloki mieszkaniowe. Obecnie realizacja tego typu zabudowy całkowicie straciła rację bytu. Również zahamowany został proces rozpraszania zainwestowania wiejskiego – nie ma już obecnie możliwości lokowania nowych siedlisk na działkach o powierzchni 1 ha, co jeszcze niedawno było powszechną praktyką. Pewnym problemem są także niedobory w zakresie infrastruktury komunalnej – jest to jednak jedynie problem techniczny, możliwy do rozwiązania.

Pewne obserwowane zakłócenia ładu przestrzennego na obszarach wiejskich tego typu wynikają więc przede wszystkim z braku precyzyjnego prawa lokalnego, którego zapisy wymuszałyby realizację architektury zgodnej z krajobrazem kulturowym regionu. Niestety, jak już wspomniano w poprzednich rozdziałach, przygotowanie tego typu dokumentów jest drogie, a budżety gmin wiejskich – znacznie ograniczone.

Osobnym problemem jest grupa terenów wiejskich o wysokich walorach turystycznych i rekreacyjnych, stanowiących częstokroć zaplecze rekreacyjne dużych miast. Od lat sześćdziesiątych rysuje się tendencja do ich wykorzystywania na cele letniskowe. Powoduje to powstawanie całych kolonii domków letniskowych, lokowanych przeważnie na małych działkach, częstokroć pozbawionych podstawowej infrastruktury komunalnej.

Niezależnie od problemów infrastrukturalnych, liczne kolonie domów letniskowych są „ciałem obcym” w krajobrazie kulturowym Polski. Dotyczy to zarówno ich struktury urbanistycznej, jak i architektury. Częstokroć inwestor ma całkowicie wolną rękę w doborze projektu, materiałów czy usytuowania domu na działce, co prowadzi do katastrofalnych skutków dla spójności architektonicznej i urbanistycznej całego zespołu, o jego interakcjach z krajobrazem już nie wspominając. Często są przy tym sytuacje wykorzystywania tzw. projektów typowych, a nawet montowania domów z gotowych prefabrykatów. W efekcie otrzymujemy konglomerat form, z tak egzotycznymi elementami jak tzw. domek góralski nad morzem lub tzw. dom z bali w krajobrazie zdominowanym przez formy ceglane. Niestety, w wielu przypadkach – szczególnie pod koniec lat osiemdziesiątych i w latach

późniejszych – inwestycje te realizowane były jako samowole budowlane. Ówczesne, liberalne w tym względzie prawo pozostawało praktycznie bezradne.

Osobnym problemem są tereny, które przeżywają szczególny nacisk inwestycyjny z uwagi na swoje faktycznie unikatowe walory. Ceny gruntu są tam bardzo wysokie z uwagi na niewielką podaż, a inwestorzy decydują się na wznoszenie domów całorocznych, a czasem nawet wielorodzinnych. Prowadzi to do całkowitej utraty walorów krajobrazowych tych obszarów, a w efekcie – obniżenia wartości nieruchomości. Jedynie w niewielu przypadkach udawało się powstrzymać ten proces.

Jak więc widać z powyższego omówienia, również w przypadku terenów o dużych walorach turystycznych i rekreacyjnych podstawowym narzędziem wpływającym na ład i porządek architektoniczny i urbanistyczny pozostaje planowanie przestrzenne. Rozwiązania wymaga także problem uzbrojenia terenów, szczególnie lotniskowych, który staje się w wielu przypadkach bardzo pilny.

4. Estetyka polskiego krajobrazu – standardy architektoniczne, zakres swobody obywateli a konieczność podporządkowania się przepisom krajowym, regionalnym i lokalnym

Pojęciem „krajobraz kulturowy” określamy te cechy krajobrazu, które są wytworem działalności człowieka. Obok krajobrazu kulturowego występować więc mogą inne typy krajobrazów, takie jak pierwotny (a więc nie dotknięty wpływem działalności człowieka – w praktyce występujący bardzo rzadko) czy naturalny (w którym wpływ działalności człowieka ograniczony jest do kształtowania elementów środowiska przyrodniczego).

Wyróżniamy przy tym dwa rodzaje krajobrazu kulturowego, zależne od sposobu ukształtowania i pokrycia terenu:

- **harmonijny** – gdy gospodarcze i kompozycyjne poczynania człowieka pozostają w zgodzie z charakterem środowiska przyrodniczo-geograficznego i z prawami natury rządzącymi nimi, a także tradycją zabudowy danego obszaru;
- **zdegenerowany** – gdy następuje niszczenie walorów krajobrazowych w wyniku gospodarki zmierzającej do nadmiernej eksploatacji istniejących zasobów przyrodniczych, a także dyletanckich działań przeciwnych prawom rządzącym środowiskiem naturalnym (Małachowicz 1994).

Krajobraz kulturowy stanowi istotny element decydujący o tożsamości danego miasta czy regionu. Bardzo często elementami wpływającymi na postrzeganie danego miejsca są takie jego cechy jak:

- skala zabudowy,
- sposób ukształtowania zabudowy (wielkość budynków, ich ustawienie na działce itp.),
- rozwiązania materiałowe, charakterystyczne dla danego regionu/miasta,
- zachowanie istniejących układów urbanistycznych i materialnych elementów dziedzictwa kulturowego,

- nawiązywanie do lokalnej tradycji w nowo realizowanych założeniach – „architektura regionalna/wernakularna”.

Oznacza to, że wszelkie działania w przestrzeni – zarówno w strefach miejskiej, przedmiejskiej, jak i pozamiejskiej (ale szczególnie w dwóch ostatnich) – wpływają na harmonię krajobrazu. A takie cechy przestrzeni jak skala, rodzaj i sposób ukształtowania zabudowy decydują w znacznym stopniu o tożsamości danego miejsca. Istnieje zatem bardzo silny związek pomiędzy tożsamością miejsca a kształtowaniem krajobrazu kulturowego.

Niestety, w bardzo wielu przypadkach mamy do czynienia z krajobrazem zdegenerowanym lub degenerującym się – w tym na skutek np. transformacji gospodarczej (przykładowo, upadek wielkiego przemysłu powoduje zniknięcie charakterystycznych dla danego miasta obiektów, elementów infrastruktury, wreszcie zwyczajów i nawyków). Oznacza to, że w obecnych warunkach transformacji społecznej i gospodarczej ogromną wagę należy przywiązywać do zachowania elementów tożsamości kulturowej, szczególnie w odniesieniu do krajobrazu miasta czy regionu.

Jedyną skuteczną strategią mogącą doprowadzić do poprawy sytuacji w tym zakresie wydaje się rewitalizacja urbanistyczna. Jest to pojęcie odnoszące się do kompleksowych akcji podejmowanych w miastach, w szczególności – w dzielnicach starych i na obszarach wybranych, łączących działania związane z poprawą struktury materialnej (a więc remontami, modernizacją oraz rewaloryzacją struktur) ze zmierzającymi do ożywienia społeczno-gospodarczego. Oznacza to, że rewitalizacja w sposób bezpośredni wpływać może na kształt krajobrazu kulturowego. Związek ten opisać można w formie dwóch tez:

- poprzez **rewaloryzację struktur urbanistycznych** chronimy istniejące, wartościowe krajobrazowo zespoły i założenia, przyczyniając się tym samym do harmonizacji krajobrazu i powstrzymujemy jego degenerację;
- poprzez **działania społeczno-ekonomiczne** przyczyniamy się do rozwoju społeczno-gospodarczego danego obszaru, a tym samym – do powstrzymania degeneracji krajobrazu (rabunkowego wykorzystania go na potrzeby gospodarcze).

Problemowi rewitalizacji urbanistycznej poświęcony został cały osobny rozdział 7 niniejszego opracowania.

5. „Mała architektura” – reklamy, billboardy, oznakowanie turystyczne

Niezależnie od inwestycji kubaturowych czynnikiem bardzo silnie wpływającym na porządek urbanistyczny i architektoniczny polskiej przestrzeni są rozmaite elementy małej architektury, a także – a może przede wszystkim – wielkoformatowe nośniki reklam. Mowa tu o tzw. billboardach, a także reklamach umieszczanych np. na remontowanych elewacjach budynków. Wy różnić tu można trzy podstawowe rodzaje nośników:

- plansze reklamowe, umieszczone na elewacjach budynków,

- plansze reklamowe wolno stojące, umieszczone często na znacznym podwyższeniu (budowane są w tym celu specjalne konstrukcje),
- plansze stanowiące element małej architektury w przestrzeni publicznej, przeznaczone dla pieszego (w tym zintegrowane np. z przystankami komunikacji publicznej).

Z punktu widzenia ładu urbanistycznego i architektonicznego największym zagrożeniem są dwie pierwsze kategorie. Stanowią one bowiem znaczący element w krajobrazie miasta i przeznaczone są często wyłącznie dla oczu osób poruszających się samochodem. To za ich sprawą wszelkie drogi wjazdowe do naszych miast usiane są planszami, billboardami itp., częstokroć całkowicie przesłaniającymi np. panoramę miasta czy inne atrakcyjne widoki. Dobrym przykładem jest tu wjazd do Trójmiasta od strony zachodniej – wzdłuż drogi krajowej nr 6 praktycznie nie ma już wolnego miejsca na kolejne reklamy, a atrakcyjny niegdyś widok na zalesione wzgórza morenowe przestał istnieć. Co istotne, wiele z nich stoi w granicach tzw. pasa drogowego, co oznacza, że terenem tym administruje nie gmina, lecz np. Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych i Autostrad, i to właśnie ta instytucja wydaje pozwolenia na ustawienie reklam.

O ile jednak billboardy wolno stojące w pewien sposób mogą być kontrolowane (stawianie wielu z nich wymaga wydania pozwolenia na budowę), o tyle prawdziwą plagą są tablice reklamowe wieszane na elewacjach budynków. Dzieje się to praktycznie bez żadnej kontroli ze strony władz, które zresztą nie widzą w tym żadnego problemu. Wręcz przeciwnie, uważają, że kolorowe reklamy dobrze przysłaniają odrapane elewacje nieremontowanych domów.

Reklamy stają się również poważnym problemem wpływającym na krajobraz kulturowy w obszarach pozamiejskich. Wiele ciągów dróg krajowych jest upstrzonych reklamami, stawianymi przez rolników na ich własnych polach. Dzieje się to bez żadnej kontroli ze strony organów nadzoru budowlanego.

Osobnym zagadnieniem są reklamy stawiane w przestrzeni publicznej miasta, przeznaczone dla osób pieszych. Przeważnie ich skala jest znacznie mniejsza i stanowią one element systemu informacji wizualnej miasta.

Niestety, problem reklam – szczególnie wielkoformatowych – jest dość trudny do rozwiązania. Wymaga on bowiem umieszczenia stosownych zapisów w planie zagospodarowania przestrzennego – a zdarza się to bardzo rzadko. Brak owych zapisów oznacza pełne przyzwolenie na lokalizację tego typu reklam. Niestety, skutki tej działalności dla krajobrazu kulturowego Polski są dość opłakane. Jedynym pocieszeniem jest fakt, że elementy te są łatwo demontowalne i prawie w każdej chwili mogą być usunięte.

6. Instrumenty działania

W poprzednich rozdziałach omówiono strategię i koncepcję postępowania wobec rysujących się problemów porządku urbanistyczno-architektonicznego

w polskiej przestrzeni. Strategie te muszą jednak bazować na konkretnym instrumentarium działania.

Nie jest możliwe pełne opisanie zestawienia wszystkich instrumentów sterowania rozwojem przestrzennym – wiążą się one bowiem z różnym rozkładaniem akcentów zależnie od lokalnej specyfiki. Podawane są jednak ich podstawowe kategorie, ujęte także w dokumentach Międzynarodowej Federacji Mieszkalnictwa i Planowania IFHP (Markowski 2001). Wymieniają one sześć podstawowych grup owych instrumentów:

- **planistyczne** (np. planowanie strategiczne, planowanie użytkowania terenów, ograniczenia w prawach zabudowy, planowanie przestrzenne – w tym o charakterze pozaustawowym, np. strategie rozwoju przestrzennego czy plany koordynacyjne dla przedsięwzięć o charakterze zintegrowanym);
- **rynkowe** (np. nabywanie gruntów na otwartym rynku, wymiana gruntów wraz ze scaleniem, sprzedaż gruntów powiązana z formami użytkowania i przyszłymi przychodami, wchodzenie w partnerstwo publiczno-prywatne na rzecz zagospodarowania terenów, umowy z deweloperami zabezpieczającymi publiczne interesy w zakresie gruntów publicznych i ich zagospodarowania);
- **finansowania rozwoju** (np. studia wykonalności strat i zysków z projektowanego zagospodarowania lub przekształceń zabudowy, tworzenie kapitału ryzyka dla celów zagospodarowania i przekształcania terenów);
- **podatkowe** (np. podatki od nieruchomości *ad valorem* – obejmujące zarówno ziemię, jak i budynki, roczny podatek od wartości ziemi, podatek od przyrostu wartości ziemi, podatek od prawa do zabudowy, karny podatek od terenów pozostawionych jako wolne od zabudowy lub użytkowanych nieefektywnie);
- **pozostałe prawne** (np. komunalizacja terenów, ograniczenia w prawach nabywania gruntów i prawach własności, wywłaszczanie na cele publiczne lub – w niektórych przypadkach – pod inwestycje prywatne, prawo pierwszeństwa sektora publicznego w transakcjach obrotu ziemią);
- **wspieranie** (np. tworzenie specjalistycznych struktur organizacyjnych, bazy informacji o terenach, szczegółowe programy realizacji polityki użytkowania gruntów).

W powyższej klasyfikacji do grupy instrumentów rynkowych zaliczono zagadnienia odnoszące się do gospodarowania gruntami. Również bardzo szerokie jest pojęcie instrumentów wspierania, do których zaliczyć należy wszelkie zagadnienia związane m.in. z marketingiem nieruchomości i współpracy ze społecznością lokalną. W tabeli 1 przedstawiono bardziej szczegółowe omówienie poszczególnych instrumentów wraz z konkretnymi ich przykładami. Nie wszystkie z poniżej wymienionych instrumentów są jednak możliwe do zastosowania w warunkach polskich, o czym należy pamiętać przy analizie tabeli.

Jednym ze współczesnych modeli zarządzania rozwojem przestrzennym miasta jest tzw. zarządzanie przez projekty (zob. prace Z. Zuziaka). Model

Tab. 1. Omówienie przykładowych rozwiązań w obrębie poszczególnych grup instrumentów

Grupy instrumentów	Nazwy instrumentów	Przykładowe rozwiązania
Planistyczne	Planowanie strategiczne	Planowanie dotyczące wszystkich sfer rozwoju miasta: społecznej, gospodarczej, środowiskowej, przestrzennej, sfery zarządzania.
	Planowanie użytkowania terenów	Planowanie użytkowania i zagospodarowania terenów o różnym charakterze i skali, w tym: miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego
	Ograniczenia w prawach zabudowy	Ograniczenia zawarte w dokumentach takich jak: decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu czy umowy dzierżawy i sprzedaży terenu
	Planowanie przestrzenne o charakterze pozaustawowym	Strategie rozwoju przestrzennego, plany koordynacyjne dla przedsięwzięć o charakterze zintegrowanym
	Tworzenie koncepcji rozwojowych poszczególnych obszarów, zarówno w skali dzielnic, jak i poszczególnych miejsc, w tym prowadzenie studiów architektonicznych i urbanistycznych pozwalających na określenie możliwie najlepszego sposobu wykorzystania i zagospodarowania danej przestrzeni	Analizy i studia urbanistyczne związane z możliwością rozwoju poszczególnych dzielnic, opracowywane m.in. w trybie konkursów urbanistycznych, analizy rynku inwestycyjnego (tzn. nacisku inwestycyjnego w obrębie poszczególnych typów programu miejskiego) prowadzone w odniesieniu do całego miasta i poszczególnych jego fragmentów
	Określenie priorytetów rozwojowych miasta w odniesieniu do danego miejsca	Priorytety ujęte zarówno w dokumentach planistycznych, jak i określane w inny sposób – np. na drodze planowania strategicznego, konsultacji społecznych, dialogu ze środowiskiem biznesu itp.
Rynkowe	Nabywanie gruntów na otwartym rynku	Nabywanie działek przez miasto w miejscach, w stosunku do których istnieje polityka realizacji określonych zamierzeń, także powiększanie komunalnego zasobu gruntów jako rezerwy zabezpieczającej możliwość realizacji polityki przestrzennej miasta w przyszłości
	Wymiana gruntów wraz ze scaleniem	Zamiana gruntów o równej wartości rynkowej lub z ew. odszkodowaniem, scalenie i wtórny podział nieruchomości itp.
	Sprzedaż gruntów powiązana z formami użytkowania i przyszłymi przychodami	Umieszczenie w umowie sprzedaży lub dzierżawy terenu zapisów dotyczących konieczności realizacji określonego programu inwestycyjnego, a także ew. udziału miasta w zyskach z użytkowania nieruchomości
	Wchodzenie w partnerstwo publiczno-prywatne na rzecz zagospodarowania terenów	Umowy z partnerami prywatnymi mające na celu podjęcie wspólnych działań inwestycyjnych i realizacji określonego zamierzenia – na drodze wchodzenia przez miasto do spółki lub umowy dotyczącej realizacji działań o charakterze uzupełniającym przez poszczególnych partnerów (np. miasto zobowiązuje się do zagospodarowania określonych układów przestrzeni publicznej lub realizacji infrastruktury służącej rozwojowi nowych dzielnic czy założeń)

Cd. tab. 1

Grupy instrumentów	Nazwy instrumentów	Przykładowe rozwiązania
	Umowy z deweloperami zabezpieczające interesy publiczne dotyczące gruntów publicznych i ich zagospodarowania	Zagwarantowanie – na drodze umowy – realizacji przez sektor prywatny określonego programu na terenach gminnych sąsiadujących z obszarem inwestycji; przykładem może być tu wiązanie realizacji nowych części centrów handlowych z przebudową prowadzących do nich lub powiązanych z nimi elementów infrastruktury drogowej
	Tworzenie rezerw gruntowych na potrzeby realizacji priorytetów rozwojowych miasta	Wykupywanie terenów z rąk prywatnych w celu powiększania komunalnego zasobu gruntów
	Przygotowywanie gotowych pod zabudowę działek, uzbrojonych, o ustalonym programie użytkowym i o jasnej sytuacji prawnej	Przygotowywanie działek komunalnych pod zabudowę pod względem formalnym (czyli planistycznym, przygotowanie koncepcji urbanistyczno-architektonicznej, wyjaśnienie ew. problemów własności i władania) i technicznym (uzbrojenie, wyprzedzające przygotowanie badań archeologicznych, o ile są one wymagane)
	Prowadzenie sprzedaży terenów w różnych trybach, zgodnie z zasadą naczelną, że celem jest nie jednorazowy zysk ze sprzedaży terenu, ale długoterminowe efekty dla gospodarki, przestrzeni i środowiska miasta (czyli kryterium ilości środków pozyskanych ze sprzedaży nie jest tu najważniejsze)	Sprzedaż terenów w formie przetargów oraz negocjacji z inwestorami, podczas których określone będą kryteria sprzedaży lub dzierżawy takie jak: cena działki, proponowany przez inwestora program użytkowy, proponowana architektura, realizacja ew. interesów publicznych (np. mieszkania komunalne lub o niskiej cenie, urządzenie części terenu jako ogólnodostępnej przestrzeni publicznej itp.)
Finansowanie rozwoju	Studia wykonalności strat i zysków z projektowanego zagospodarowania lub przekształceń zabudowy	Opracowanie studiów wykonalności dla poszczególnych przedsięwzięć, zarówno przewidzianych do realizacji przez miasto, jak i przygotowywanych do realizacji przez sektor prywatny. Studia takie pozwalają na weryfikację realności priorytetów rozwojowych miasta oraz jego polityki rozwojowej
	Tworzenie kapitału ryzyka dla celów zagospodarowania i przekształceń terenów	Tworzenie specjalnych funduszy gminnych, przeznaczonych na wchodzenie gminy we współpracę z sektorem prywatnym przy realizacji określonych przedsięwzięć. Fundusze te mogą być koncentrowane w specjalnie tworzonych korporacjach rozwoju miejskiego, będących partnerem zdolnym do wchodzenia w spółki z kapitałem prywatnym
	Współpraca z sektorem prywatnym przy realizacji bardziej skomplikowanych lub ważnych dla miasta przedsięwzięć	Współpraca ta przyjmować może różnorodne formy, częściowo już opisane powyżej (jak partnerstwo publiczno-prywatne, umowy z deweloperami czy tworzenie kapitału ryzyka). Dodatkowo wymienić tu można podejmowanie wspólnych działań planistycznych i promocyjnych, wspólne prowadzenie dialogu ze społecznością
Podatkowe	Podatki od nieruchomości <i>ad valorem</i> – obejmujące zarówno ziemię, jak i budynki	Podatki od wartości nieruchomości – podatki katastralne
	Roczny podatek od wartości ziemi	Podatki gruntowe

Cd. tab. 1

Grupy instrumentów	Nazwy instrumentów	Przykładowe rozwiązania
	Podatek od przyrostu wartości ziemi	Renta planistyczna, ustalana na podstawie zmian wartości ziemi na skutek ustanowienia lub zmian w ustaleniach planu zagospodarowania przestrzennego, a także – opłaty adiacenckie związane z uzbrojeniem terenów przez gminę
	Podatek od prawa do zabudowy	Podatek naliczony od prawa do zabudowy, gdy właściciel terenu nie ma prawa do swobodnego dysponowania swoją nieruchomością
	Karny podatek od terenów pozostawionych jako wolne od zabudowy lub użytkowanych nieefektywnie	Naliczanie specjalnego podatku gruntowego od terenów niezagospodarowanych, wyliczanego na podstawie szacunkowego podatku od wartości nieruchomości zagospodarowanej zgodnie z oczekiwaniami miasta (wyrażonymi m.in. w planie zagospodarowania przestrzennego)
Pozostałe prawne	Komunalizacja terenów	Komunalizacja terenów należących do Skarbu Państwa. Przez pojęcie komunalizacji rozumie się także często wykup terenów z rąk prywatnych oraz wywłaszczanie na cele publiczne
	Ograniczenia w prawach nabywania gruntów i prawach własności	Ograniczenia wynikające z zapisów planistycznych oraz z umów zawieranych przy okazji zbywania terenów przez miasto
	Wywłaszczanie na cele publiczne lub – w niektórych przypadkach – na inwestycje prywatne	Wywłaszczanie oznacza przejmowanie za odszkodowaniem terenów przeznaczanych na realizację celów publicznych. Może być także używane jako instrument służący powiększaniu komunalnego zasobu gruntów, co ma na celu umożliwienie realizacji polityki przestrzennej miasta – także w przyszłości
	Prawo pierwszeństwa sektora publicznego w transakcjach obrotu ziemią	Prawo pierwokupu zagwarantowane ustawowo lub narzucone przez rozwiązania przyjęte na szczeblu lokalnym
Wspierania	Tworzenie specjalistycznych struktur organizacyjnych, w tym usprawniających współpracę miasta z sektorem prywatnym	Tworzenie w strukturach urzędów gmin specjalnych komórek związanych z obsługą inwestorów i nakierowanych na ścisłą z nimi współpracę
	Bazy informacji o terenach	Bazy te obejmować mogą m.in. aktualną ofertę inwestycyjną miasta i informować o skali zjawiska urbanizacji na danym obszarze oraz zawierać zarówno dane dotyczące aktualnego stanu prawnego i własnościowego działek, jak i zamierzeń inwestycyjnych wyrażanych przez podmioty prywatne czy publiczne
	Szczegółowe programy realizacji polityki użytkowania gruntów	Programy te mogą przyjmować postać tzw. planów działania w odniesieniu do poszczególnych obszarów lub np. w stosunku do rozwoju infrastruktury transportowej. Mogą być to zarówno wieloletnie plany inwestycyjne, jak i programy rewitalizacji poszczególnych dzielnic
	Tworzenie specjalnych instytucji wspomagających rozwój przestrzenny, zorientowanych zarówno na realizację określonego projektu, jak i na szeroko rozumianą współpracę z sektorem prywatnym	Mogą być to zarówno spółki komunalne, jak i wydzielone jednostki budżetowe, które mają za zadanie realizację określonego przedsięwzięcia. Mogą one w łatwiejszy sposób podejmować współpracę z sektorem prywatnym i koncentrować się na realizacji określonego zadania

Cd. tab. 1

Grupy instrumentów	Nazwy instrumentów	Przykładowe rozwiązania
	Współpraca z innymi partnerami, mogącymi wspomóc miasto w tworzeniu zrębów polityki rozwoju przestrzennego, w tym przedsiębiorcami i placówkami naukowo-badawczymi	Współpraca przez podejmowanie wspólnych debat, dyskusji i przedsięwzięć studialno-badawczych, mających na celu zgromadzenie wiedzy nt. najlepszych możliwych rozwiązań w danej dziedzinie
	Rozwinięty marketing urbanistyczny, zarówno w odniesieniu do miasta jako całości, jak i poszczególnych dzielnic czy pojedynczych działek	Marketing terytorialny (rozmaite działania o charakterze informacyjno-promocyjnym, nakierowane na inwestorów, obejmujące bądź to całe miasto, bądź poszczególne jego części), marketing przyjętych rozwiązań w społeczności lokalnej

Źródło: Lorens 2004a.

ten zakłada realizację polityki przestrzennej miasta przez wdrożenie znaczących projektów – przedsięwzięć o różnej skali i charakterze (więcej na ten temat: Lorens 2001). Ich realizacja pozwala na kompleksowe przekształcenia znaczących obszarów w mieście (np. Dąbie czy Łasztownia w Szczecinie). Działania te – niezależnie od skoncentrowania wysiłku inwestycyjnego w jednym miejscu, co przyczynia się do wykreowania nowej jakości przestrzeni – wzmacniają konkurencyjną pozycję miasta na rynku miast. Pamiętać bowiem trzeba, że współczesny kapitał inwestycyjny lokuje się w tych miejscach, które oferują lepsze warunki dla jego inwestowania, a konkurencja nie ma już wymiaru lokalnego, lecz wręcz globalny.

Realizacja znaczących przedsięwzięć inwestycyjnych w wielkiej skali zabezpiecza miasto przed niekontrolowanym rozpraszaniem się nowego programu miejskiego. Pozwalają one także na kompleksowe wytworzenie nowych, dobrze zorganizowanych centrów o znaczeniu dzielnicowym. Tak więc ich właściwe przygotowanie przyczynić się może w znaczący sposób do realizacji założonych celów polityki rozwoju przestrzennego miasta. Niestety, wydaje się, że samo planowanie przestrzenne jest instrumentem zdecydowanie zbyt słabym i nieefektywnym wobec złożoności „gry o miasto” prowadzonej z wieloma podmiotami, w tym niektórymi o globalnym zasięgu.

7. Rewitalizacja urbanistyczna jako kluczowa strategia służąca poprawie stanu porządku urbanistycznego i architektonicznego polskiej przestrzeni

Jak już wspomniano w poprzednich rozdziałach, **rewitalizacja urbanistyczna** to pojęcie odnoszące się do kompleksowych akcji podejmowanych w miastach, w szczególności w dzielnicach starych i na obszarach wybranych, wiążąca działania w sferze materialnej ze zmierzającymi do ożywienia społeczno-gospodarczego.

Cele podejmowania wysiłku rewitalizacyjnego są odmienne w każdym z przypadków opisanych w literaturze przedmiotu. Wynika to z odmiennej

sytuacji i problemów każdego z miast i ośrodków, podejmujących tego typu działania. Bardzo często jednak cele te są do siebie podobne lub też dotyczą podobnych zagadnień. Można więc je grupować w odniesieniu do zagadnień, jakich procesy rewitalizacji dotyczą. I tak wyróżnić można następujące grupy celów rewitalizacji:

- **urbanistyczno-architektoniczne** – związane z remontem i modernizacją lub czasami rewaloryzacją zespołów architektonicznych, w tym mieszkaniowych i przemysłowych, a także ze **świadomym kształtowaniem krajobrazu kulturowego danego obszaru**,
- **techniczne** – związane z poprawą jakości struktur miejskich – w tym infrastruktury technicznej i drogowej,
- **społeczno-ekonomiczne** – związane z ożywieniem gospodarczym i odwróceniem negatywnych tendencji społecznych – w tym zahamowaniem rozwoju patologii,
- **środowiskowe** – związane z polepszeniem stanu środowiska naturalnego, likwidacją zanieczyszczeń i emisji.

Wymienione cztery grupy celów rewitalizacji są wzajemnie ze sobą związane. Wynika to z wzajemnego wpływu na siebie np. poprawy stanu struktur miejskich i polepszenia jakości środowiska czy stworzenia warunków dla ożywienia społeczno-ekonomicznego. Oznacza to, iż każde z działań podejmowanych w ramach procesu rewitalizacji wiąże się z efektami w innej sferze, a także może negatywnie bądź pozytywnie wpływać na nią. Klasycznym przykładem jest tu podejmowanie szeroko zakrojonych działań urbanistyczno-architektonicznych nie popartych przedsięwzięciami w sferze społecznej i ekonomicznej. Efektem tych programów – mimo ogromnych ilości pieniędzy wydanych na remonty i modernizację poszczególnych obiektów i ich zespołów – stała się ich ponowna szybka degradacja. Dlatego też tak istotne jest podejmowanie działań we wszystkich sferach procesów rewitalizacyjnych, a w szczególności – w sferze społecznej i ekonomicznej.

Niezależnie od przyjętych celów rewitalizacji, przygotowanie tego procesu wiąże się z koniecznością podjęcia działań na wielu różnych polach. Oznacza to, że konieczne jest działanie interdyscyplinarne, wielowątkowe, wielowymiarowe. Działania te możemy sklasyfikować w obrębie trzech podstawowych grup:

- **planistyczno-projektowe** – związane z opracowaniem stosownych planów i strategii postępowania,
- **organizacyjno-finansowe** – związane z ukształtowaniem struktur organizacyjnych prowadzących proces rewitalizacji oraz z zapewnieniem niezbędnych funduszy,
- **promocyjno-informacyjne** – związane z podjęciem współpracy ze społecznością lokalną przy formułowaniu celów i kierunków procesu rewitalizacji.

Niezbędna jest integracja wszystkich wyżej wymienionych wymiarów podejmowanych działań. Zaniechanie działań w którymkolwiek z nich może zagrozić powodzeniu całego projektu. Przykładowo – niepodjęcie na czas kon-

sultacji społecznych i zaniechanie autentycznej partycypacji społeczności lokalnej (w szczególności w przypadku rewitalizacji struktur mieszkaniowych) może prowadzić do napięć i konfliktów, szybko przenoszonych na grunt lokalnej polityki. A efektem stać się może paraliż całego procesu. Podobnie z działaniami organizacyjno-finansowymi – bardzo często istniejące struktury zarządzające nie są w stanie zarządzać tak skomplikowanymi, złożonymi przedsięwzięciami i programami. Powierzenie im zadań w tym zakresie może doprowadzić do opóźnień we wdrażaniu programu, a czasami jego zaniechania lub jedynie wyrwykowej realizacji. To samo odnosi się do kwestii finansowych – operator procesu rewitalizacji musi posiadać umiejętność łączenia różnych środków budżetowych, pomocowych, prywatnych w celu zapewnienia właściwego poziomu finansowania poszczególnych przedsięwzięć. Także wymiar planistyczno-projektowy nie jest tu bez znaczenia – jedynie określenie właściwej strategii postępowania, a następnie umiejętne przełożenie jej na programy i projekty operacyjne, doprowadzić może do ostatecznego sukcesu.

Procesy rewitalizacyjne podejmowane są w odniesieniu do wielu obszarów i struktur miejskich. Jak zaznaczono we wstępie do niniejszego artykułu, rewitalizacja istniejących struktur częstokroć stanowi alternatywę dla rozwoju miasta postępującego na zewnątrz istniejących struktur. Jednocześnie można mówić o specyfice tych procesów, prowadzonych w odniesieniu do różnych typów obszarów. Każdy z nich charakteryzuje się odmiennymi problemami, cechami struktury fizycznej i stopniem ich degradacji, wreszcie – odmiennymi celami (także omówionymi powyżej).

Obszary te podzielić można na wiele różnych grup. Najwłaściwszym kryterium podziału – przyjmowanym także w literaturze przedmiotu – wydaje się podział ze względu na pełnioną poprzednio funkcję oraz – w drugiej kolejności – ze względu na okres historyczny ukształtowania struktur. I tak, wyróżnić można trzy zasadnicze grupy obszarów poddawanych rewitalizacji: mieszkaniowe, śródmiejskie oraz obszary związane z infrastrukturą techniczną i przemysłową (w tym struktury powojkowe). Każda z nich dzieli się na szereg podgrup, omówionych poniżej.

Obszary mieszkaniowe poddawane rewitalizacji mają często bardzo zróżnicowaną charakterystykę, zarówno co do typu struktury, stanu własnościowego, stanu technicznego, jak i natężenia problemów technicznych, społecznych i ekonomicznych. Wyróżnić tu można cztery ich główne grupy:

- o **genezie XVIII-wiecznej i wcześniejszej** (datujące się sprzed okresu industrialnego) – są to przeważnie struktury śródmiejskie, nie zniszczone przez działania wojenne, o bardzo drobnej, a jednocześnie gęstej strukturze zabudowy, wymagające częstokroć kosztownych działań rewaloryzacyjnych;
- o **genezie XIX-wiecznej i wczesno XX-wiecznej** (relikty miasta epoki wczesnoindustrialnej) – czyli przeważnie struktury kamienicowe, czasami willowe, stanowiące esencję miasta końca XIX wieku. Struktura zabudowy jest tu przeważnie znacznie bardziej uporządkowana, choć zdarzają się sytuacje wyjątkowe – takie jak zachowane i wymagające podjęcia komplek-

- sowych działań wnętrza kwartałów wypełnione zabudową oficynową, o niskim standardzie i niewielkich walorach kulturowych;
- **o genezie międzywojennej** – mające różny charakter zespoły miejskie i zespoły wyraźnie podmiejskie, stanowiące element dziedzictwa wczesnego modernizmu i towarzyszącej mu myśli socjalnej. Dziedzictwo to rzadko bywa jeszcze dostrzegane, tym bardziej że architektura modernistyczna jest doceniana głównie dzięki swoim sztandarowym realizacjom, nie zaś za kompleksowość myśli społecznej, z którą się wiązała;
 - **o genezie powojennej** – przeważnie są to zespoły wykonywane w technologii wielkopłytowej, tworzące zwarte, wielkie dzielnice mieszkaniowe, choć i w tym przypadku mamy do czynienia z całym szeregiem grup i podgrup o odrębnej charakterystyce (jak np. zespoły urbanistyczne okresu socrealizmu). Osobną dużą grupą obszarów podlegających procesom rewitalizacji są obszary śródmiejskie. Przeważnie są to centralnie położone, wielofunkcyjne jednostki o bardzo zróżnicowanej strukturze urbanistycznej. Ich rewitalizacja wiąże się nie tylko z poprawą warunków mieszkaniowych, ale przede wszystkim z ożywieniem gospodarczym i kreowaniem obszaru centralnego w mieście.
- Kolejną wreszcie grupą są obszary związane z infrastrukturą techniczną i przemysłową miast. Zasadniczą cechą, odróżniającą je od poprzednio omówionych, jest ich fizyczne opuszczenie przez dotychczasowe funkcje, a co za tym idzie – całkowita utrata dotychczasowego znaczenia w strukturze funkcjonalnej miasta. Rewitalizacja tych obszarów wiąże się więc głównie z określeniem na nowo ich funkcji w strukturze miasta, a także – całej struktury ich zagospodarowania. Wyróżnić możemy cztery ich podstawowe kategorie:
- obszary **poprzemysłowe** – w tym relikty tzw. przemysłu ciężkiego, stanowiące niegdyś o bycie ekonomicznym danego miasta lub znacznej części jego potencjału gospodarczego, a dziś pozostawione na uboczu przemian społecznych i ekonomicznych;
 - obszary **poportowe** – tereny dawnych struktur portowych i związanych z nimi „morskich” gałęzi przemysłu, takich jak stocznie, składy i in. Ważną ich cechą jest silny związek z tożsamością morską miast (choć obszary te występować mogą także w postaci dawnych portów rzecznych);
 - obszary **powojaskowe** – opuszczane przez swoich dawnych użytkowników kompleksy koszarowe, nierzadko ulokowane w centrach miast lub na ich bezpośrednim obrzeżu. Pewnym przypadkiem szczególnym są tu dawne kompleksy fortyfikacyjne, w tym o genezie renesansowej i późniejszej;
 - obszary **pokolejowe** – stanowiące elementy likwidowanych elementów infrastruktury kolejowej, przeważnie związane z lokalizacją wciąż pozostających w użyciu linii i stacji kolejowych.

Jak wynika z powyższego omówienia, wysiłek rewitalizacyjny prowadzić może do rozwiązania całego szeregu obserwowanych problemów urbanistycznych i architektonicznych polskiej przestrzeni, jednocześnie nadając temu procesowi trwałe ramy. Podkreślić tu jednak raz jeszcze należy konieczność podejmowania działań o charakterze kompleksowym, nieograniczającym się

tylko do sfery materialnej. Ważnym wnioskiem jest także konstatacja, że skutecznie prowadzona, zakrojona na szeroką skalę rewitalizacja struktur miejskich może prowadzić do zahamowania rozwoju jednego z najpoważniejszych problemów polskiej przestrzeni – postępującej suburbanizacji.

8. Podsumowanie

Praca niniejsza obejmuje bardzo szeroką problematykę, trudną do przedstawienia w tak skrótowym opracowaniu. Zadanie utrudnia jeszcze brak systematycznie prowadzonych w tej dziedzinie badań, dlatego wiele umieszczonych w niej zapisów ma charakter opinii własnych autora. Mimo to możliwe wydaje się określenie wniosków odnoszących się do polityki przestrzennego zagospodarowania kraju:

- Wzmocnienia wymaga system planowania przestrzennego na szczeblu lokalnym – jak wykazano, cały szereg problemów w polskiej przestrzeni wynika z unikania stosowania prawa lub ograniczania się do rozwiązań minimum. Tymczasem planowanie przestrzenne jest głównym narzędziem, dzięki któremu kontrolować można obecnie ład urbanistyczny.
- Wdrożenia wymagają inne instrumenty zarządzania przestrzenią, w tym także pozostałe instrumenty planistyczne. Samorządy lokalne w Polsce praktycznie ich nie stosują, czego efektem jest niejako „oddanie pola” poszczególnym inwestorom. W rezultacie nad ładem przestrzeni nikt nie panuje.
- Wzmocnienia i integracji wymagają obszary metropolitalne. Jest to szczególnie istotne dla rozwiązania problemu suburbanizacji z uwagi na „ponadgminny” charakter tego zjawiska. Bez ścisłej współpracy i mechanizmów zarządzania oraz finansowania rozwoju metropolitalnego postępować będzie dezintegracja tych obszarów.
- Wzmocnienia wymagają prowadzone już w wielu ośrodkach (lub jedynie przygotowywane) procesy rewitalizacji zdegradowanych lub degradujących się struktur miejskich. Wysoką jakość przestrzeni osiągnąć można bowiem jedynie przez działanie na wielu płaszczyznach, w tym w sferze społeczno-ekonomicznej.
- Większej troski wymaga nie tyle kształtowanie poszczególnych elementów zabudowy (których pełne ujednoczenie i zharmonizowanie jest i tak niemożliwe), ile dbanie o jakość krajobrazu kulturowego miast i obszarów wiejskich. Krajobraz kulturowy (w sferze materialnej) jest bowiem głównym wyznacznikiem tożsamości miasta czy regionu i jako taki powinien być otoczony szczególną ochroną.

Literatura

- Bertaud A., 1991, *Cities without Land Markets*, Washington: World Bank.
Gossel P., Leuthauser G., 1991, *Architecture in the Twentieth Century*, Köln: Taschen.

- Karta Ateńska, 1998, *Biuletyn Informacyjny* (numer specjalny), Warszawa: Towarzystwo Urbanistów Polskich.
- Kozińska B., 2002, *Rozwój przestrzenny Szczecina od początku XIX wieku do II wojny światowej*, Szczecin: Stowarzyszenie Historyków Sztuki, Oddział Szczecin.
- Lorens P. (red.), 2001, *Large-scale Urban Development*, Gdańsk: Wydział Architektury Politechniki Gdańskiej.
- Lorens P. (red.), 2002, *System zarządzania przestrzenią miasta*, Gdańsk: Wydział Architektury Politechniki Gdańskiej.
- Lorens P., 2004a, „Polityka przestrzenna miasta. Cele, strategie, instrumenty, projekty”, *Urbanista*, nr 11.
- Lorens P., 2004b, *Urbanization in Poland. Current Trends and Problems*, materiał niepublikowany.
- Małachowicz E., 1994, *Konserwacja i rewaloryzacja architektury w zespołach i krajobrazie*, Wrocław: Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej.
- Markowski T., 2001, „Instrumenty polityki gruntowej – doświadczenia międzynarodowe”, w: idem (red.), *Instrumentalizacja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 195.
- Watkin D., 2001, *Historia architektury zachodniej*, Warszawa: Wydawnictwo „Arkady”.
- Węclawowicz G., 2003, *Geografia społeczna miast*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

ARCHITECTURAL AND URBAN ORDER AS THE ELEMENT OF POLAND'S SPATIAL ARRANGEMENT SYSTEM

This paper includes the general overview of the architectural and urban order issue in respect to Polish space. It focuses both on the problems of large cities as the peripheral and rural areas. Also the problems of rural areas losing their traditional character are discussed. Special attention was paid to the historical reasons staying behind the urbanization processes and their influence on the current situation. In this respect both the diagnosis of the current situation as well as the proposal for building the complex upgrade strategy were presented. Also the set of available implementation instruments were presented as a part of this proposal. Finally, the concept of urban regeneration was discussed. This concept can become the key element in the process of upgrading the condition of the Polish space. As a summary, a set of conclusions concerning the possible actions leading to desired change in the spatial order was presented.