

Adriana CIEŚLAK-ARKUSZEWSKA  • Rafał PURZYŃSKI

MIEJSCOWY PLAN REWITALIZACJI JAKO NARZĘDZIE KSZTAŁTOWANIA POLITYKI PRZESTRZENNEJ HISTORYCZNEGO CENTRUM MAŁEGO MIASTA

7

dr inż. arch. Adriana Cieślak-Arkuszewska – *Politechnika Łódzka*

Instytut Architektury i Urbanistyki

Zakład Urbanistyki i Rewitalizacji Miast

architekt i urbanista, adiunkt

członek PKN ICOMOS, łódzkiego oddziału TUP oraz SARP

członek Łódzkiej Okręgowej Izby Architektów

e-mail: adriana.cieslak@p.lodz.pl

<https://orcid.org/0000-0001-6280-9591>

mgr inż. Rafał Purzyński

absolwent Politechniki Łódzkiej

Wydziału Budownictwa, Architektury i Inżynierii Środowiska

Kierunek Gospodarka Przestrzenna

urbanista, członek łódzkiego oddziału TUP

e-mail: purzynski.rafal@gmail.com

ZARYS TREŚCI: Świadoma i kompetentna polityka przestrzenna na szczeblu gminnym to jedna z podstawowych determinant rozwoju społecznego i gospodarczego. Błędy lub zaniedbania w tym zakresie mogą być źródłem napięć społecznych, kryzysów ekonomicznych, ekologicznych, demograficznych oraz innych dysfunkcji. Mogą także znacząco wpływać na pogłębienie degradacji w zakresie krajobrazu kulturowego i przyczyniać się do zaniku lokalnych cech architektonicznych i urbanistycznych, co wydaje się być szczególnie istotne w przypadku miast małych i średnich. Ustawa o rewitalizacji wprowadziła nowe narzędzie wdrażania założeń polityki przestrzennej jakim jest miejscowy plan rewitalizacji.

Celem niniejszego artykułu jest ocena potencjalnej efektywności miejscowego planu rewitalizacji, przy czym uwaga autorów koncentruje się na zagadnieniach funkcjonalno-przestrzennych i architektonicznych. W artykule omówiono w szczególności możliwości, jakie daje ustawa w odniesieniu do kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej miasta oraz formowania tkanki architektonicznej. Zwrócono uwagę zarówno na potencjały jak i ograniczenia wprowadzonych przez ustawę rozwiązań. Przedmiotem opracowania są ustalenia planistyczne i ich potencjalne efekty przestrzenne, zwłaszcza w odniesieniu do małych miast. Przedstawione w artykule wnioski wyprowadzono w oparciu o analizę obowiązujących aktów prawnych oraz na podstawie doświadczeń płynących z opracowania koncepcyjnego studium przypadku (*case study*) dla Wielunia. Analiza ma charakter krytyczny i odnosi się bezpośrednio do potencjalnej skuteczności planów rewitalizacji w kształtowaniu polityki przestrzennej, zwłaszcza odnowy i aktywizacji, historycznych obszarów centralnych małych miast.

Należy przy tym podkreślić, że badanie możliwości zastosowania ustawy jest ważnym elementem poszukiwania odpowiedniej metodyki sporządzania miejscowych planów rewitalizacji. Znajomość zależności między instrumentami planistycznymi a praktycznymi efektami ich stosowania daje bowiem szanse na dogłębną weryfikację przygotowywanych planów, a co za tym idzie może przyczynić się do poprawy ich skuteczności w kształtowaniu polityki przestrzennej. Należy także podkreślić, że rozważania dotyczące miejscowych planów rewitalizacji są ważnym elementem dyskusji nad ewentualną ingerencją w istniejący porządek planistyczny.

Przeprowadzone badania wskazują, że miejscowy plan rewitalizacji może być skutecznym narzędziem wspierającym procesy odnowy i aktywizacji historycznych obszarów centralnych małych miast. Wynika to z rozszerzenia kompetencji gminy, m.in. w zakresie kształtowania formy urbanistyczno-architektonicznej miasta. W tym kontekście należy uznać, że jest to dokument wspierający ochronę krajobrazu kulturowego i pozwalający na świadome i konsekwentne kształtowanie krajobrazu miasta. Może również przyczynić się do społecznej i gospodarczej rewitalizacji historycznych obszarów centralnych miast. Jego wdrożenie wymaga jednak znacznych kompetencji na poziomie projektowym i administracyjnym. Autorzy wskazują na liczne niedoskonałości rozwiązań wprowadzonych ustawą, m.in. ograniczenia w korzystaniu z tzw. umowy urbanistycznej. Podkreślają, że procedura opracowania dokumentu jest skomplikowana, a jego zastosowanie ogranicza się jedynie do wyznaczonych obszarów rewitalizacji. W szczególności zwracają jednak uwagę na wpływ planu rewitalizacji na prawa majątkowe, co nie tylko może być źródłem znaczących obciążeń finansowych dla gminy (odszkodowania), ale niesie ze sobą także ryzyko braku akceptacji przyjętych w planie rozwiązań przez mieszkańców i inwestorów. W tym kontekście, zwłaszcza w przypadku miast małych i średnich o ograniczonych możliwościach budżetowych, realne wdrożenie pełnego wachlarza rozwiązań oferowanych przez miejscowy plan rewitalizacji może okazać się niemożliwe z uwagi na skutki finansowe.

SŁOWA KLUCZOWE: miejscowy plan rewitalizacji, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, rewitalizacja, planowanie przestrzenne, małe miasto

THE LOCAL PLAN OF REVITALIZATION AS A SPATIAL POLICY TOOL FOR THE HISTORICAL TOWN CENTER

ABSTRACT: Intentional spatial policy at the commune level is one of the basic determinants of socio-economic development. Errors or omissions in this regard may cause social tensions, economic, ecological and demographic crises, and other dysfunctions. They can also significantly contribute to the degradation of the cultural landscape and the disappearance of local architectural and urban features. This is especially important in the case of small and medium-sized towns. The Revitalization Act introduced a new tool for the implementation of spatial policy assumptions, i.e. the local plan of revitalization.

The aim of this article is to assess the potential effectiveness of a local plan of revitalization. The author's attention is focused on functional, spatial and architectural issues. The article discusses the possibilities offered by the Revitalization Act in relation to the development of the functional and spatial structure of the town and the quality of architectural transformations. The potentials and limitations of these solutions have been highlighted. The subject of the study are planning arrangements and their potential spatial effects, especially in relation to small towns. The conclusions presented in the article are the result of the analysis of legal acts and the experiences of the conceptual case study of Wieluń town. The analysis is critical and relates directly to the potential effectiveness of revitalization plans in shaping the spatial policy, especially the renewal and activation of the areas of historic town centers.

The study of the possibility of using the Act is an important element in the search for an appropriate methodology for the preparation of local revitalization plans. The knowledge of the dependencies between planning instruments and the practical effects of their application gives a chance for an in-depth verification of the developed draft plans. Thus, it should contribute to the improvement of their effectiveness in shaping the spatial policy. Considerations regarding local revitalization plans are an important element of the discussion on possible interference in the existing planning order.

The conducted research shows that the local revitalization plan can be an effective tool supporting the processes of renewal and activation of historic central areas of small towns. This is due to the expansion of the commune's competences in the field of shaping the urban and architectural form of the town. It should be recognized that it is a document that supports the protection of the cultural landscape and allows for the shaping of the city landscape in a conscious and consistent manner. It can also contribute to the social and economic revitalization of historic town centers. Its use, however, requires significant competences at the design and administrative level. The authors also point to the imperfection of many solutions introduced by the act, e.g. restrictions in the use of the so-called urban contract. They emphasize that the procedure of developing the document is complicated and its application is limited only to designated areas of revitalization. In particular, they note the high impact of the revitalization plan on property rights. This carries the risk of non-acceptance by residents / investors. It also raises the costs of compensation. In this context, especially in the case of small and medium-sized towns with limited budgets, real implementation of the solutions offered by the local revitalization plan may prove impossible due to financial implications.

KEYWORDS: local plan of revitalization, local spatial development plan, revitalization, urban planning, town

7.1. Wprowadzenie

„Jakość zagospodarowania przestrzennego jest jedną z ważniejszych determinant kształtujących porządek społeczny i gospodarczy. Kraje członkowskie Unii Europejskiej uznają, że kluczową rolę w wizji europejskiego miasta pełnią instrumenty planistyczne.”

(Nowakowski, Bańkowska 2013)

Świadoma i kompetentna polityka przestrzenna na szczeblu gminnym to jedna z podstawowych determinant rozwoju społecznego i gospodarczego. Kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej miast jest bowiem elementem wdrażania polityki zrównoważonego rozwoju, kształtowania korzystnych warunków inwestycyjnych oraz poprawy jakości życia mieszkańców, w tym przeciwdziałania asymetrii w rozwoju gospodarczym i społecznym poszczególnych obszarów. Błędy lub zaniechania w tym zakresie mogą być źródłem napięć społecznych, kryzysów ekonomicznych, ekologicznych, demograficznych oraz innych dysfunkcji (Ruczkowski 2020). Mogą także znacząco wpływać na pogłębienie degradacji w zakresie krajobrazu kulturowego i przyczyniać się do zaniku lokalnych cech architektonicznych i urbanistycznych, co wydaje się być szczególnie istotne w przypadku miast małych i średnich, które zachowały elementy unikatowego krajobrazu kulturowego i cechy regionalizmu w architekturze. Poszukiwanie optymalnych rozwiązań planistycznych jest zatem warunkiem koniecznym dla przeciwdziałania tym negatywnym zjawiskom. Odnosi się to głównie do terenów o złożonej strukturze (zarówno przestrzennej jak i funkcjonalnej), wykazujących nagromadzenie negatywnych zjawisk, w tym również społecznych, a co za tym idzie może służyć rewitalizacji obszarów problemowych. Należy podkreślić, że małe miasta w warunkach polskich od lat borykają się z niekorzystnymi przekształceniami urbanistycznymi¹, do których zaliczyć można chociażby:

- rozrastające się osiedla zabudowy mieszkaniowej jedno- i wielorodzinnej na terenach peryferyjnych (rozlewanie się miasta),
- przenoszenie ciężkości działań inwestycyjnych poza obszary historycznego centrum (a w konsekwencji jego obumieranie funkcjonalne, postępująca degradacja techniczna i zmiany struktury demograficznej centrum),

¹ Profesor Wojciech Kosiński w roku 2000 pisał: „Ostatnie lata przemian ustrojowych w naszym kraju nie poprawiły sytuacji małych miast, które nadal stanowią najgłębszą depresję bytową i estetyczną na mapie kraju” (Kosiński 2000). Z żalem należy stwierdzić, że mimo upływu lat i podejmowanych działań z zakresu rewitalizacji i aktywizacji małych ośrodków miejskich stwierdzenie to jest nadal aktualne. Co za tym idzie, poszukiwanie nowych narzędzi wspierania rozwoju przestrzennego i gospodarczego a także optymalizacja ich wykorzystania jest szczególnie ważna z punktu widzenia nie tylko polityki lokalnej, ale również krajowej.

- rozwój infrastruktury komunikacyjnej tworzącej trudne do pokonania bariery przestrzenne, wzrost udziału funkcji parkingowej czy wreszcie zaburzenia w ciągłości urbanistycznej,
- niską jakość współczesnych uzupełnień architektonicznych (zanik lub zaburzenie elementów charakterystycznych krajobrazu kulturowego).

Wieloletnie nawarstwienia problemów przestrzenno-funkcjonalnych sprawiają, że małe miasta w Polsce potrzebują nie tylko ochrony i konserwacji obszarów historycznego centrum, ale twórczego uzupełnienia (Kosiński 2000; Cieślak 2018) przy czym w odwróceniu niekorzystnych procesów ważną rolę odgrywają działania rewitalizacyjne (Bieda 2017). W świetle ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r., poz. 741 z późn. zm.) od roku 2003 podstawowym narzędziem wdrożeniowym w zakresie kształtowania polityki przestrzennej miast jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Ustawa o rewitalizacji wprowadzona w 2015 uporządkowała kwestie terminologii, zasad prowadzenia procesów rewitalizacji, a także dała nowe narzędzia wspierające te działania (Bal-Domańska 2020). W szczególności wprowadziła nowy pakiet w zakresie planowania i wdrażania działań rewitalizacyjnych obejmujący 4 rodzaje dokumentów przyjmowanych w drodze uchwał rady gminy: (1) wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, (2) gminny program rewitalizacji (GPR), (3) specjalną strefę rewitalizacji (SSR), (4) miejscowy plan rewitalizacji (MPR).

Pełen zakres możliwych narzędzi działania jest do dyspozycji organów samorządu dopiero po uchwaleniu wszystkich wymienionych wyżej dokumentów – w pewnym sensie mają one charakter sekwencyjny, tj. MPR i SSR mogą być uchwalone dopiero po przyjęciu GPR (Mikuła 2017). Warto podkreślić, że w świetle art. 37f ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym miejscowy plan rewitalizacji jest szczególną formą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 37n ust. 1 ustawy planistycznej, w kwestiach, których nie regulują przepisy art. 37f – 37n ustawy, mają zastosowanie przepisy dotyczące planu miejscowego. Z kolei stosownie do treści art. 37n ust. 2 użyte w ustawie o planowaniu lub w przepisach odrębnych przez określenia takie jak: miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, plan miejscowy oraz plan zagospodarowania przestrzennego należy rozumieć również plan rewitalizacji. Można zatem przyjąć, że plan rewitalizacji jest miejscowym planem o szczególnej formie i podlega jednakowemu rygorowi prawnemu (Szlachetko 2017; Nowak 2019). Za potwierdzeniem powyższego przemawia również zapis art. 37f ust. 2, w świetle którego jest to fakultatywny akt powszechnie wiążący, dający organom gminy możliwość szerszej niż zwykły plan miejscowy ingerencji w przestrzeń (Legutko-Kobus, Nowak 2020).

Celem niniejszego artykułu jest ocena potencjalnej efektywności **miejscowego planu rewitalizacji** (MPR) w kształtowaniu polityki przestrzennej dla obszarów historycznych miasta, przy czym uwaga autorów koncentruje się na zagadnieniach

funkcjonalno-przestrzennych i architektonicznych. Kluczowe stają się zatem odpowiedzi na zasadnicze pytania badawcze:

- Jakie nowe instrumenty działania pozwala wykorzystać władzom gminy ustawa o rewitalizacji w odniesieniu do kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej miasta i jakości przekształceń architektonicznych (w odniesieniu do dotychczas obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego)?
- Jakie są realne możliwości wykorzystania tych instrumentów i ich ewentualne ograniczenia?

Niniejszy artykuł nie jest jednak szczegółową analizą prawną poszczególnych zapisów ustawy. Za przedmiot opracowania uznać należy bowiem zagadnienia kompetencyjne na poziomie wykorzystania dostępnych narzędzi oraz kształtowania zapisów planistycznych i ich potencjalne skutki przestrzenne, zwłaszcza w odniesieniu do małych miast, których specyficzna struktura narzuca dodatkowe warunki i ograniczenia. Zagadnienie wydaje się być istotne z uwagi na fakt, że żadna gmina w Polsce nie uchwaliła jeszcze miejscowego planu rewitalizacji². Analiza możliwości wynikających z zapisów ustawy staje się zatem ważnym elementem poszukiwania właściwej metodologii sporządzania tego typu opracowań. Zrozumienie zagadnień poruszonych w niniejszym tekście, a w szczególności zależności jakie zachodzą pomiędzy instrumentami planistycznymi a praktycznymi efektami ich stosowania, daje szansę na pogłębioną weryfikację opracowywanych projektów planów. Tym samym powinno przyczynić się do poprawy ich skuteczności w kształtowaniu polityki przestrzennej, w tym rewitalizacji miast. Jak słusznie zauważa Maciej Nowak rozważania dotyczące miejscowych planów rewitalizacji stanowią również ważną dyskusję w kontekście możliwego stopnia ingerencji w dotychczasowy porządek planistyczny (Nowak 2019). Wskazywanie możliwości oraz ograniczeń ich obowiązywania, a także płynących z nich zagrożeń może przyczynić się do zmian w dotychczasowych instrumentach planowania przestrzennego i wzmocnić system planistyczny w przyszłości.

7.2. Przegląd literatury

Rewitalizacja jest procesem, który ma na celu poprawę stanu środowiska zurbanizowanego (Mehdipanah, Marra, Melis, Gelormino 2017; Jackson 2018) poprzez zintegrowane działania o charakterze społecznym, ekonomicznym oraz funkcjonalno-przestrzennym (Glasson, Wood 2009). Tematyka rewitalizacji w dyskusji poświęconej planowaniu przestrzennemu jest obecna od wielu lat i doczekała

² Prace nad przyjęciem Miejscowego Planu Rewitalizacji prowadzi aktualnie m.in. Kalisz, Wołomin i Słupsk.

się licznych opracowań³. W kontekście rewitalizacji miast małych na szczególną uwagę zasługują publikacje odnoszące się do odnowy obszarów historycznych centrów. W porównaniu z innymi strukturami miasta wykazują one bowiem największe nagromadzenie zjawisk problemowych, przy jednoczesnym najwyższym stopniu wartości kulturowo-przestrzennych (Zagroba 2016; Wiśniewski 2017; Skalski 2018) a kształtowanie krajobrazu kulturowego wymaga szczególnych kompetencji, zwłaszcza w zakresie tworzenia opracowań planistycznych (Czekiel-Świtalska, Świtalska 2017; Cieślak 2018).

Literatura poruszająca kwestię rewitalizacji realizowanej z wykorzystaniem **miejscowych planów rewitalizacji** jest jednak na dzień dzisiejszy nieliczna i skupia się głównie na omówieniu:

- uposażenia ustawowego zapisanego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r., poz. 741 z późn. zm.) i Rozporządzeniu 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. z 2016 r., poz. 1032) lub
- różnic dzielących miejscowe plany rewitalizacji oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w sensie prawnym (Szlachetko 2017; Nowak 2019).

Do literatury, w której szerzej omówiono miejscowe plany rewitalizacji zaliczają się przede wszystkim publikacje Szlachetko (Szlachetko 2017) oraz Nowaka (Nowak 2015; *Ustawa krajobrazowa, rewitalizacyjna i metropolitalna. Komentarz...* 2016; Nowak 2019). Autorzy zwracają szczególną uwagę na aspekty prawne wdrożenia nowych narzędzi planistycznych, do których zaliczyć należy przede wszystkim umowę urbanistyczną, przy czym charakter prawny i prawne konsekwencje zawarcia umowy urbanistycznej najpełniej omawia Ruczkowski (Ruczkowski 2020). W kontekście umów urbanistycznych na uwagę zasługują także opracowania dotyczące rozwiązań planistycznych na terenie Republiki Federalnej Niemiec, gdzie porozumienia o podobnym charakterze mają znacznie dłuższą praktykę stosowania (Burmeister 2003; Marx 2003; Nelicki, Zachariasz 2008; Maurer, Waldhoff 2020).

W kontekście rewitalizacji małych miast za ważne uznać należy także opracowania dotyczące roli i znaczenia handlu, w tym obiektów o znacznej powierzchni

³ Wśród najnowszych, kompleksowych pozycji warto wymienić te autorstwa Jakuba Szlachetko i Katarzyny Szlachetko (Szlachetko, Szlachetko 2019) oraz przygotowane pod redakcją Aleksandry Jadach-Sepioło, Aleksandry Kułaczkowskiej i Anny Mróz (*Rewitalizacja w praktyce. Modele rozwiązań...* 2018). W 2016 roku Najwyższa Izba Kontroli opublikowała raport z wynikami kontroli zatytułowany „*Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miast*” (*Rewitalizacja zdegradowanych...* 2016), której celem była ocena skuteczności Lokalnych Programów Rewitalizacji. W roku 2019 Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR wydało natomiast raport o stanie polskich miast w odniesieniu do rewitalizacji, opracowany pod redakcją Wojciecha Jarczewskiego i Aleksandry Kułaczkowskiej (*Raport o stanie polskich miast. Rewitalizacja...* 2019).

sprzedaży (Twardzik 2016; Masztalski 2014), rozwiązań z zakresu organizacji ruchu kołowego w obszarze rewitalizowanym (*Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz* 2016), a także migracji w obrębie małego miasta, szczególnie w odniesieniu do relacji pomiędzy centrum a obszarami peryferyjnymi oraz miastem a terenami ościennymi (Wdowicka, Mierzejewska 2012; Brzezińska-Rawa, Sylwestrzak 2021).

7.3. Materiał i metody

Wnioski zaprezentowane w artykule wyprowadzono w oparciu o analizę Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r., poz. 741 z późn. zm.) 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. z 2016 r., poz. 1032). Autorzy skupili się przede wszystkim na nowych możliwościach w zakresie przeznaczenia nieruchomości i parametrów kształtowania zabudowy, które wprowadza miejscowy plan rewitalizacji. Analiza ma charakter krytyczny i odnosi się bezpośrednio do potencjalnej skuteczności planów rewitalizacji w kształtowaniu polityki przestrzennej, a w szczególności odnowy i aktywizacji obszarów historycznych centrów miast małych. W artykule wykorzystano także wnioski i przemyślenia wyprowadzone na podstawie wiedzy eksperckiej pochodzącej z praktyki opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz stworzonego przez autorów koncepcyjnego studium przypadku (*case study*) Wielunia. Projekt dotyczący rewitalizacji centralnego obszaru miasta Wielunia z wykorzystaniem Miejscowego Planu Rewitalizacji jako narzędzia kształtowania polityki przestrzennej powstał w ramach pracy dyplomowej magisterskiej przygotowanej przez pana Rafała Purzyńskiego na Wydziale Budownictwa, Architektury i Inżynierii Środowiska Politechniki Łódzkiej na kierunku Gospodarka Przestrzenna.

7.4. Rezultaty

Opracowywanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego służy realizacji polityki przestrzennej gminy, która jest określana w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, przy czym miejscowy plan rewitalizacji, jako szczególna odmiana planu miejscowego, odpowiada również za wdrożenie gminnego programu rewitalizacji. Tym samym może stać się realnym narzędziem procesu rewitalizacji i aktywizacji obszarów zdegradowanych. Dla obszaru zdegradowanego, ustanowionego w drodze uchwały (art. 8.1 ustawy o rewitalizacji), ustawodawca przewidział dwie szczególne kompetencje istotne z punktu widzenia planowania przestrzennego. Pierwszą z nich jest ustanowienie prawa pierwokupu nieruchomości znajdujących się w zasięgu wyznaczonego

obszaru rewitalizacji na rzecz gminy. Wprowadzenie tego typu zapisu w uchwale daje szansę na zapobiegnięcie sprzedaży nieruchomości osobom trzecim, których zamierzenia inwestycyjne, co do działek położonych w obszarze rewitalizacji, są odmienne od planów gminy. Może się to przełożyć w istotny sposób na skuteczność przeprowadzanego procesu rewitalizacji. Drugą możliwością jest opcjonalne wprowadzenie zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy na wyznaczonym obszarze rewitalizacji, przy czym termin obowiązywania uprawnień i zakazów zapisanych w uchwale wyznaczającej obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji został określony na 2 lata od wejścia w życie uchwały.

Dodatkowy zakres kompetencji gminy odnoszący się już bezpośrednio do miejscowych planów rewitalizacji został zawarty w art. 37g ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w którym wymieniony został katalog fakultatywnych ustaleń możliwych do wprowadzenia w miejscowym planie rewitalizacji. Ustalenia te odnoszą się zarówno do zagadnień związanych z kształtowaniem struktury funkcjonalno-przestrzennej obszaru, jak i do kwestii zagospodarowania terenu oraz kształtowania zabudowy, w tym formy architektonicznej obiektów.

Tabela 1. Rozszerzenie kompetencji samorządów lokalnych w kontekście ustaleń możliwych do uwzględnienia w miejscowych planach rewitalizacji

Podstawa prawna z ustawy o planowaniu			Zapis z ustawy o planowaniu	
Art.	Ust.	Pkt		
37g	2	1	<i>„zasady kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą”</i>	ZA
		2	<i>„ustalenia dotyczące charakterystycznych cech elewacji budynków”</i>	ZA
		3	<i>„szczegółowe ustalenia dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych, w tym urządzania i sytuowania zieleni, koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych oraz przekrojów ulic”</i>	ZA
		4	<i>„zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej lub usługowej”</i>	FP
		5	<i>„maksymalną powierzchnię sprzedaży obiektów handlowych, w tym obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o wskazanej w planie maksymalnej powierzchni sprzedaży i ich dopuszczalną liczbę”</i>	FP

Objaśnienia: Rozszerzenie kompetencji samorządów lokalnych w zakresie kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej (FP) oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu (ZA)

Źródło: opracowanie własne w oparciu o ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r., poz. 741 z późn. zm.)

Tabela 2. Szczegółowy zakres ustaleń możliwych do zapisania w planach rewitalizacji

Elementy z ustawy o planowaniu, możliwe do określenia w planie rewitalizacji, w zależności od potrzeb	Zakres wynikający z rozporządzenia MIB z 2016 r. w odniesieniu do poszczególnych elementów z ustawy o planowaniu
<i>zasady kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą</i>	<ul style="list-style-type: none"> • minimalne oraz maksymalne odległości pomiędzy budynkami, które ze sobą sąsiadują, a także różnice w wysokościach pomiędzy nimi, • zasady dotyczące kształtowania formy budynków, w tym: <ul style="list-style-type: none"> – proporcje i kształt bryły budynku, – proporcje wysokości elementów górnej części frontowej elewacji do wysokości dachu, – poziom parteru, – wielkość oraz proporcje otworów drzwiowych i okiennych, podcieni, a także procentowy udział przeszkleń w elewacji, • zasady używania zewnętrznych materiałów wykończeniowych, ich rodzaj oraz jakość, • zasady używania oraz eksponowania zewnętrznych elementów, w tym konstrukcyjnych oraz zdobniczych.
<i>ustalenia dotyczące charakterystycznych cech elewacji budynków</i>	<ul style="list-style-type: none"> • szczegółowa kolorystyka elewacji, • cechy stolarki okiennej oraz drzwiowej takie jak kolor, podziały i materiały, • zasady dotyczące ocieplania elewacji, • przekształcenia konstrukcji, formy, układu oraz powierzchni elewacji.
<i>szczegółowe ustalenia dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych, w tym urządzania i sytuowania zieleni, koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych oraz przekrojów ulic</i>	<ul style="list-style-type: none"> • sposób wykorzystywania terenów, • powiązania funkcjonalne, w tym również terenów zielonych, z: <ul style="list-style-type: none"> – otaczającymi budynkami, – infrastrukturą transportową, – innymi terenami, • urządzenie i lokalizacja zieleni, w tym: <ul style="list-style-type: none"> – gatunki roślin, – struktura, – wysokość, – funkcja, • dostępność dla osób niepełnosprawnych,

	<ul style="list-style-type: none"> • koncepcja organizacji ruchu w obszarze dróg publicznych, • elementy pasa drogowego.
zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej lub usługowej	<ul style="list-style-type: none"> • rodzaj działalności, • działalność w parterach budynków.
ustalenia maksymalnej powierzchni sprzedaży obiektów handlowych, w tym obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o wskazanej w planie maksymalnej powierzchni sprzedaży i ich dopuszczalną liczbę	<ul style="list-style-type: none"> • maksymalna wielkość powierzchni sprzedaży, • dopuszczalna liczba obiektów handlowych.
zakres niezbędnej do wybudowania infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali – w przypadkach, o których mowa w art. 37i	<ul style="list-style-type: none"> • charakterystyka inwestycji uzupełniającej, w tym przede wszystkim lokalizacja i podstawowe parametry techniczne oraz: • powiązania z sieciami uzbrojenia, • funkcje inwestycji, • funkcje lokali, powierzchnia oraz ich lokalizacja w budynku.

Źródło: opracowanie własne w oparciu o ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r., poz. 741 z późn. zm.) 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. z 2016 r., poz. 1032)

Ponadto, zgodnie z art. 37g ust. 3, miejscowy plan rewitalizacji może być wykonany w skali zawierającej się w przedziale od 1:100 do 1:1 000, a jej wybór zależy od zaistniałych potrzeb. To uszczegółowienie z jednej strony może przyczynić się do bardziej precyzyjnego sporządzania dokumentu i ograniczenia niejasności na poziomie wdrożeniowym (wydawania pozwoleń na budowę), z drugiej jednak niesie ze sobą zagrożenia w zakresie nadmiernego uszczegółowienia zagadnień, które powinny być rozstrzygane dopiero na poziomie projektu budowlanego. Należy podkreślić, że przygotowanie miejscowego planu rewitalizacji obliuguje gminę do opracowania „wizualizacji” rozwiązań zawartych w dokumencie w postaci koncepcji urbanistycznej obszaru opracowania, modelu struktury przestrzennej tego obszaru, a także ujęć elewacji budynków.

7.5. Dyskusja

7.5.1. Ustalenia w zakresie zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu

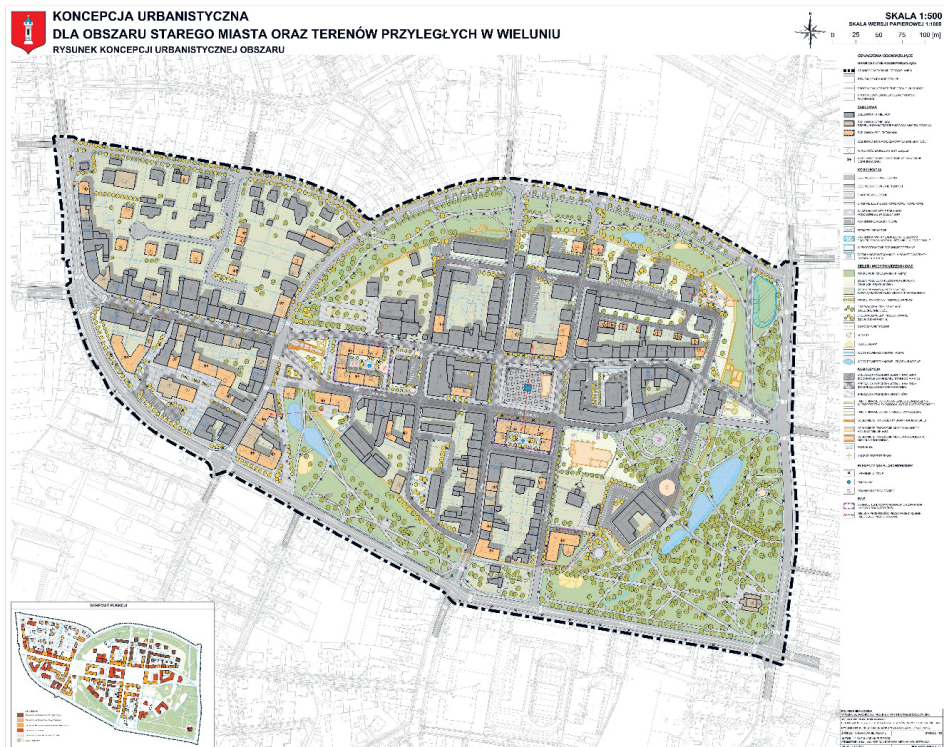
7.5.1.1. Wizualizacja ustaleń planu

Jakość przestrzeni w sposób bezpośredni i pośredni oddziałuje na życie społeczne i gospodarcze, a forma urbanistyczna może stanowić ważny element budowania wizerunku oraz ochrony tożsamości miejsca (Jopek 2018). Co za tym idzie, w miejscowym planie rewitalizacji zdecydowanie większy nacisk położony został na harmonię i kompozycję układu przestrzennego, jakość rozwiązań urbanistycznych i architektonicznych, a przede wszystkim na konieczność doprecyzowania wizji przekształceń). Za szczególnie istotne uznać należy wymagania w zakresie wizualizacji przyjętych w dokumencie rozwiązań. Zgodnie z § 4 rozporządzenia MliB z 2016 roku ustawodawca podzielił elementy, z których składa się wizualizacja, na obligatoryjne oraz fakultatywne. W skład grupy elementów, które muszą tworzyć wizualizację, wchodzi:

- koncepcja urbanistyczna, którą mogą tworzyć zobrazowania poszczególnych etapów realizacji ustaleń planu rewitalizacji, określenie granic terenów, dla których konieczne będzie zawarcie umowy urbanistycznej czy dokonanie scaleń i podziałów nieruchomości, a także wskazanie lokalizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych (ryc. 1),
- trójwymiarowe fotorealistyczne modele struktury przestrzennej (ryc. 2),
- część widoków charakterystycznych elewacji lub ich rozwinięcie wraz z najbliższym otoczeniem od strony przestrzeni publicznych (ryc. 3).

Do drugiej grupy elementów, które w zależności od potrzeb mogą wejść w skład wizualizacji, zaliczają się:

- ujęcia koncepcji wpasowanych w zdjęcia wykonane z samolotu,
- koncepcje zagospodarowania obszarów przestrzeni publicznych,
- koncepcje fragmentów obszaru opracowania, które są dla niego charakterystyczne,
- przekroje terenów przestrzeni publicznych i pasów drogowych.



Ryc. 1. Koncepcja urbanistyczna dla obszaru historycznego centrum Wielunia – projekt koncepcyjny wykonany w ramach pracy dyplomowej magisterskiej.

Źródło: opracowanie autorstwa Rafała Purzyńskiego (Purzyński 2021)

Rozszerzony zakres prezentacji graficznej planowanych przekształceń może wpłynąć na lepszy społeczny odbiór planu rewitalizacji oraz pełniejsze zrozumienie prezentowanych treści. Tradycyjne miejscowe plany zagospodarowania ukazują jedynie możliwości zabudowania terenów poprzez wskazanie funkcji zabudowy, linii zabudowy, a ustalenia tekstowe zawarte w uchwałach często są niezrozumiałe dla osób, które nie mają na co dzień styczności z tego typu dokumentami. Uszczegółowienie zasad prezentacji, w szczególności wymóg dotyczący wykonania koncepcji urbanistycznej (ryc. 1) oraz trójwymiarowych modeli struktury przestrzennej (ryc. 2), nakłada na projektantów obowiązek znacznie bardziej szczegółowej analizy poszczególnych działek, możliwości przekształceń struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz definiowania współczynników urbanistycznych z uwzględnieniem realnej docelowej wizji przekształceń. Jest to szansa na eliminowanie opracowań opartych jedynie na bezrefleksyjnym kopiowaniu współczynników i parametrów bez rozważań nad ich konsekwencjami dla możliwości zagospodarowania poszczególnych, jednostkowo traktowanych

nieruchomości. Ma to szczególne znaczenie na obszarach historycznych centrów małych miast. Są to bowiem tereny nacechowane stosunkowo wysokim stopniem zainwestowania już w stanie istniejącym, co generuje nagromadzenie różnorodnych konfliktów zarówno natury przestrzennej jak i funkcjonalnej (Zagroba 2016). Za szczególnie istotną uznać należy problematykę uzupełnień zabudowy pierzejowej (tzw. „plomb”). Działki zlokalizowane wzdłuż głównych placów i rynków, a także odchodzących od nich głównych dróg wymagają niejednokrotnie jednostkowego podejścia i szczegółowej analizy możliwości inwestycyjnej (co wynika np. z wielkości, kształtu działki lub sposobu oraz stopnia bieżącego zagospodarowania). Konieczność wykonania koncepcji urbanistycznej oraz modelu staje się szansą na pogłębienie procesu projektowego i wzmocnienie merytoryczne opracowań.

Ponadto, może okazać się niezwykle ważnym elementem procesu partycypacji. Wizualizacja docelowych przekształceń pozwala bowiem nie tylko na lepsze zrozumienie podejmowanych działań przez podmioty zaangażowane w proces przekształceń (mieszkańców, inwestorów, itd.), ale także stwarza szanse na zaprezentowanie wizji, wykreowanie w świadomości mieszkańców celu realizowanych przedsięwzięć i zaangażowanie ich w podejmowane działania rewitalizacyjne, co jest w zasadzie kluczowym elementem skuteczności inicjatyw naprawczych.

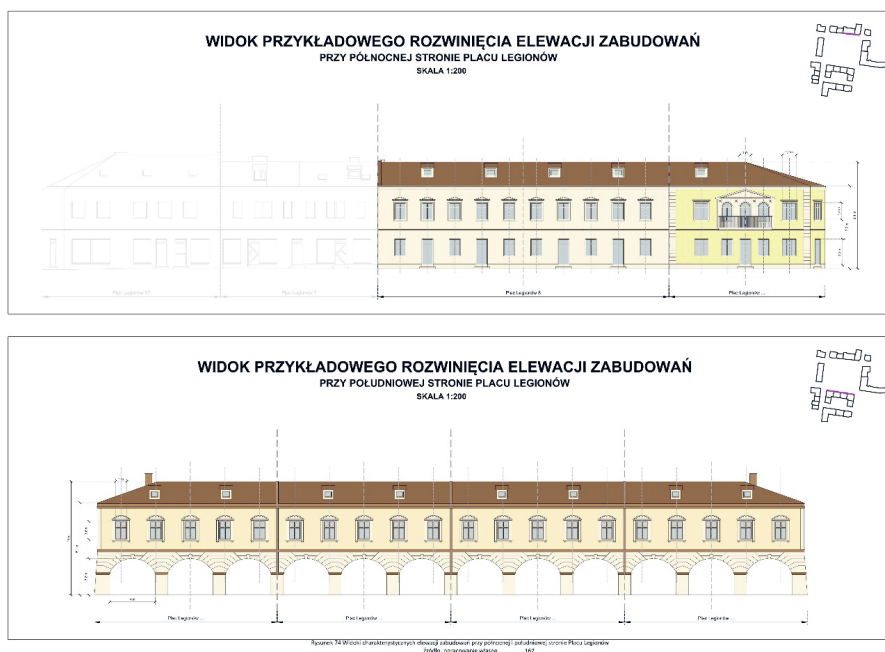


Ryc. 2. Model dla koncepcji zagospodarowania historycznego centrum Wielunia, przykładowe ujęcia – projekt koncepcyjny wykonany w ramach pracy dyplomowej magisterskiej.

Źródło: opracowanie autorstwa Rafała Purzyńskiego (Purzyński 2021)

Jest to szczególnie ważne w odniesieniu do właścicieli nieruchomości, eliminuje bowiem, a przynajmniej ogranicza, poczucie niepewności związane z kierunkiem działań przestrzennych. Co więcej, zarysowując wizję może przyczynić się do aktywizacji społeczności w zakresie przedsiębiorczości lub obrotu nieruchomościami.

W tym kontekście dobrze zaprojektowana przestrzeń jawi się jako element wsparcia aktywności społecznej oraz aktywizacji zawodowej (Wiśniewski 2017). Jednocześnie należy mieć na uwadze fakt, że rozszerzenie formy prezentacji projektu, powiązane z koniecznością rozstrzygnięć dotyczących lokalizacji oraz charakteru realizowanej zabudowy i zagospodarowania przestrzeni publicznej kładzie szczególny nacisk na kompetencje zespołu projektowego nie tylko w zakresie szeroko rozumianej gospodarki przestrzennej, ale także architektury (w tym architektury zespołów).



Ryc. 3. Rozwinięcie przykładowej pierzei przygotowanej w ramach wizualizacji koncepcji urbanistycznej oraz zapis w miejscowym planie rewitalizacji – projekt koncepcyjny wykonany w ramach pracy dyplomowej magisterskiej.

Źródło: opracowanie autorstwa Rafała Purzyńskiego (Purzyński 2021)

7.5.1.2. Określanie zasad kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą oraz ustalenia dotyczące charakterystycznych cech elewacji budynków

Projektowanie urbanistyczne jest działalnością szczególną, nigdy nie tworzy bowiem dzieła skończonego. Urbanista przystępując do swojej pracy musi osadzić decyzje w środowisku zastanym, przewidzieć ich potencjalne skutki i pozostawić pole do uszczegółowionych działań na etapie wdrożenia poszczególnych idei. Odnosi się to głównie do struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz przekształceń obszarów zurbanizowanych o złożonym, kumulatywnym charakterze, do których zaliczyć można właśnie zdegradowane obszary historycznych centrów. Zaakcentowanie przez ustawodawcę potrzeb w zakresie doprecyzowania zasad kształtowania zabudowy (ryc. 3), w tym formy obiektów, proporcji i kształtu budynków, a nawet zasad wykorzystania elementów zdobniczych, wskazuje na położenie większego nacisku na potrzebę spójności i kontekstualności przekształcanych obszarów. Wymieniony w rozporządzeniu dopuszczalny zakres ustaleń (tabela 2) staje się istotnym narzędziem w ochronie krajobrazu kulturowego, zachowania oryginalnych miejscowych form urbanistycznych i architektonicznych oraz kształtowania obrazu miasta w zgodzie z jego tożsamością. Jest to istotna kwestia zwłaszcza w kontekście przeciwdziałania unifikacji oraz ochrony lokalnego „języka form”. Jak podkreśla Szlachetko, art. 37g ust. 2 pkt 1 (oraz § 3 pkt 1 rozporządzenia) nie wprowadza do porządku prawnego żadnej nowości, a jedynie dookreśla i uszczegóławia zasady gospodarowania przestrzennego wyrażone w art. 1 ust. 1 i 2 ustawy planistycznej, które być może okazały się wcześniej nie w pełni zrozumiałe i niejasne zarówno dla władz samorządowych, jak i dla projektantów (Szlachetko 2017). Wymieniając literalnie zakres kompetencji rozporządzenie wzmacnia jednak decyzyjność samorządu w zakresie kształtowania fizycznego obrazu miasta. Należy jednak podkreślić, że tak zdefiniowany katalog ustaleń planistycznych wymaga przede wszystkim bardzo szczegółowej analizy stanu istniejącego, badań cech architektury lokalnej, a także pogłębionej koncepcji urbanistycznej, która będzie obrazowała docelowy charakter zmian i analizowała możliwości przekształceń tkanki architektonicznej w odniesieniu do poszczególnych nieruchomości. Wydaje się również, że ustalenie szczegółowych parametrów kształtowania bryły (aż po kolorystykę i detal) wymaga rozszerzonych kompetencji architektonicznych. Dotyczy to zarówno ujęcia obszarowego, w tym zrozumienia zasad kompozycji będącej efektem ewolucyjnego charakteru obszaru (a w przypadku małych miast historycznych wyposażonego często w dodatkowe znaczenia symboliczne), jak i ujęcia bryłowego związanego z rozpoznaniem lokalnego języka form, a wręcz stworzenia swoistego wzornika, który mógłby stać się podstawą projektowania obiektów spójnych stylistycznie. Kompetencje te wydają się być szczególnie istotne z punktu widzenia skuteczności miejscowego planu rewitalizacji na poziomie wdrożeniowym.

Szczegółowość zapisów musi iść bowiem w parze z ich merytoryczną poprawnością. Należy w szczególności eliminować błędy wynikające z niezrozumienia wpływu poszczególnych zapisów na możliwości kształtowania zespołów architektonicznych i kształtowania bryły. Konieczne wydaje się zachowanie balansu pomiędzy dookreśleniem zasad realizacji zabudowy a pozostawieniem swobody twórczej, niezbędnej na etapie realizacji projektu budowlanego.

7.5.1.3. Szczegółowe ustalenia dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych w tym urządzenia i sytuowania zieleni, koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych oraz przekrojów ulic

Istotną nowością normatywną pogłębiającą zakres ingerencji władz lokalnych w proces organizacji przestrzeni publicznej jest art. 37g ust. 2 pkt 3. Rozszerzenie kompetencji samorządu w odniesieniu do urządzania przestrzeni publicznych wydaje się być realną szansą na wzmocnienie obecności zieleni, zwłaszcza w obszarach centralnych miast. Utworzenie nowych parków, ogródków, alei, skwerów i innych form użytkowych oraz dekoracyjnych, a także wprowadzenie zieleni wzdłuż ulic miejskich, wykorzystanie jej jako tworzywa kompozycji i struktury układów przestrzennych, może skutkować nie tylko poprawą właściwości klimatycznych miasta (np. przeciwdziałanie wyspom ciepła, pochłanianie zanieczyszczeń, ograniczanie hałasu), ale także wzrostem estetyki przestrzeni publicznej oraz wzmocnieniem jej społecznej roli. Tereny zieleni miejskiej pełnią bowiem nie tylko funkcje estetyczne, proekologiczne czy techniczne, ale w dużej mierze kształtują postawę mieszkańców wobec miejsca zamieszkania. Dobrze zaprojektowana zieleń może pogłębiać poczucie przynależności, swojskości, może także łagodzić stany napięcia emocjonalnego i wpływać na poprawę jakości życia. Ponadto, jak podkreśla Franta, może stać się elementem „reżyserowania” stanów emocjonalnych, a tym samym ludzkich zachowań (Franta 2004). Zieleń może stanowić również ważny element organizacji ruchu, zwłaszcza w zakresie jego uspokojenia za pomocą rozwiązań strukturalnych (prowadzenia jezdni), a nie tylko progów zwalniających. Wdrażanie idei znanej bardziej z woonerfów, gdzie komunikacja kołowa stanowi raczej uzupełnienie ulicy rozumianej jako przestrzeń publiczna – społeczna. Nie bez znaczenia wydaje się jednak fakt obowiązywania ograniczających przepisów dotyczących sytuowania drzew wzdłuż ciągów komunikacyjnych. W myśl § 52 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie z dnia 2 marca 1999 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 124) dopuszczalna jest wprawdzie obecność pasa zieleni w obrębie pasa drogowego, jeżeli pełni funkcje estetyczne lub związane z ochroną środowiska, jednak § 53 stanowi, że szerokość pasa zieleni, zapewniająca wystarczające warunki jej wegetacji i pielęgnacji powinna wynosić co najmniej 3,0 m, jeżeli jest to rząd

drzew, żywopłot lub pasmo krzewów. Jednocześnie w punkcie 3 wspomnianego paragrafu ustawodawca określił minimalną odległość pnia drzewa od krawędzi jezdni na 3,0 m, pozwalając na zmniejszenie tej wartości jedynie przy rozbudowie i przebudowie drogi. O ile założenie, że pas zieleni, w którym planowane są nasadzenia drzew, winien mieć powyższą szerokość (minimum 3 m), można potraktować jako racjonalne w sytuacji wprowadzania gatunków drzew o dużych rozmiarach z rozbudowanymi systemami korzeniowymi, o tyle w przypadku średnich i małych – a takie przeważają przy miejskich ulicach, wartość ta wydaje się być nieadekwatna do sytuacji i w rezultacie prowadzi do eliminowania możliwości nasadzeń nawet niskich drzew przy nowo projektowanych ulicach. W obszarach historycznych centrów można wprawdzie korzystać z dopuszczalnego dla przebudowy zmniejszenia parametrów, jednak usprawnienia systemu komunikacyjnego, a zwłaszcza udrażnianie wnętrza kwartałów, wymaga często wprowadzenia dodatkowych układów drogowych (ulic lub ciągów pieszo-jezdných), w obrębie których zieleni, w tym zieleni wysoka, wydaje się być elementem niezbędnym.

Ważnym czynnikiem poprawy jakości przestrzeni publicznej, w tym ograniczenia uciążliwości wynikających z obecności transportu, jest także wprowadzona przez ustawodawcę możliwość zdefiniowania szczegółowych ustaleń dotyczących koncepcji organizacji ruchu drogowego. Regulacje te dotyczyć mogą ruchu na drogach publicznych, jak i samych przekrojów ulic. W zakresie wprowadzenia wspomnianej powyżej koncepcji organizacji ruchu art. 37g ust. 5 ustawy planistycznej odsyła do ustawy prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2021 r., poz. 450 z późn. zm.), informując jednocześnie, iż ustalenia koncepcji zaczynają obowiązywać po wprowadzeniu przez stosowny organ odpowiedzialny za zarządzanie ruchem nowej organizacji ruchu. Oznacza to, że plan rewitalizacji określa samą koncepcję, a za jej ustalenie i wprowadzenie odpowiada zarządca ruchu. Zapis ten jest o tyle istotny, że nie powoduje naruszenia kompetencji zarządzającego ruchem organu (*Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz* 2016). Jednocześnie należy podkreślić, że możliwość opracowania spójnej koncepcji organizacji ruchu drogowego jest realną szansą na wdrożenie rozwiązań systemowych (z ograniczeniem ruchu lub wyłączeniem z ruchu wybranych dróg lub ich fragmentów), a także tworzenia ciągów jezdnych oraz systemu parkowania w zgodzie z zapotrzebowaniem społecznym. W przypadku miast małych należy jednak mieć na uwadze fakt, że w pełni skuteczna koncepcja organizacji ruchu drogowego powinna z reguły obejmować teren całego miasta, a nie tylko obszar bezpośrednio objęty planem rewitalizacji. System powiązań komunikacyjnych jest na tyle niewielki, że decyzje podejmowane w obszarze opracowania mogą skutkować istotnymi zmianami dla terenów sąsiednich. Jednocześnie rozwiązania transportowe (siatka ulic, rozmieszczenie przystanków lub dworców autobusowych, przebieg dróg wyższego rzędu, system parkowania) zlokalizowane poza obszarem rewitalizacji będą na niego oddziaływać w sposób bezpośredni

i znaczący. Wydaje się zatem, że rozwiązania strategiczne, zmierzające do odciążenia obszarów centralnych miast pod względem komunikacyjnym powinny być podejmowane w większej skali (system obwodnic lub dróg odbarzeniowych, system parkingów „parkuj i idź” itd.), a na poziomie planów rewitalizacji powinno mieć miejsce doszczegółowienie rozwiązań adekwatne do skali opracowania. Dodatkowo warto zwrócić uwagę na możliwość doprecyzowania przez władze lokalne zasad dotyczących sytuowania (a także kształtowania formy) obiektów małej architektury w tym mebli miejskich (np.: ławki, krzesła, wiaty przystanków autobusowych, słupy i tablice ogłoszeniowe a nawet ogrodzenia), które mają wpływ na funkcjonalność i estetykę przestrzeni publicznej (Szlachetko 2017). Taki zakres prerogatyw daje szansę na zachowanie spójności stylistycznej przestrzeni także w zakresie detalu i wyposażenia przestrzeni miejskiej. Jest to zagadnienie istotne, ponieważ forma oraz jakość tych elementów wyposażenia w dużej mierze rzutują na wizerunek obszaru. Zachowanie spójności form architektonicznych (na poziomie obiektów oraz detalu urbanistycznego) jest jednym z zasadniczych obszarów osiągnięcia harmonii przestrzennej, która staje się wyrazem ładu przestrzennego.

7.5.2. Porządkowanie i wzmocnienie struktury funkcjonalno-przestrzennej

7.5.2.1. Wstrzymanie wydawania decyzji o warunkach zabudowy

Jedną z podstawowych przyczyn zaburzeń przestrzennych i strukturalnych, a przede wszystkim ograniczeniem w zakresie realizacji polityki przestrzennej zapisanej w studium uwarunkowań, jest wydawanie decyzji o warunkach zabudowy, których konstrukcja prawna nie wiąże ich z dokumentami wyższego rzędu (Czekiel-Świtalska, Świtalska 2017). Zgodnie z art. 62 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w przypadku przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy można zawiesić na czas nie dłuższy niż 9 miesięcy od dnia złożenia wniosku o ustalenie warunków zabudowy. Ustawa o rewitalizacji umożliwiła jednak wydłużenie tego okresu. W przypadku podjęcia przez radę gminy uchwały, o której mowa w art. 8 lub art. 25 ustawy z dnia 9 października 2015 roku o rewitalizacji, rada gminy może odmówić wszczęcia postępowania (lub zawiesić wszczęte) w sprawie ustalenia warunków zabudowy, jeżeli wnioskowana inwestycja jest objęta zakazem określonym w tej uchwale. Wprowadzenie zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla wszystkich albo wyszczególnionych zmian sposobu zagospodarowania oznacza ograniczenie elementów niepewności wynikających z procedury administracyjnej (rozbieżności interpretacyjne w zakresie analizy urbanistycznej, rozstrzygnięcia Samorządowego Kolegium Odwoławczego w trybie instancyjnym) i przekazanie

pełnej decyzyjności w kwestii przeznaczenia nieruchomości i parametrów jej zabudowy w ręce samorządu lokalnego. Są to normy prawa administracyjnego, które wzmacniają pozycję negocjacyjną samorządu w relacjach z inwestorami prywatnymi. Jest to o tyle ważne, że jak podkreśla Skalski rewitalizacja to również umiejętność „zarządzania kontekstem”, a w tym kontekście działa każdy inwestor. Operatorzy rewitalizacji w krajach zachodnich twierdzą, że przy sprawnym kontekście instytucjonalnym i finansowym 80% sukcesu pozostaje wówczas w sferze psychologii i negocjacji (Skalski 2018). Jednocześnie należy pamiętać, że wprowadzenie zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy w zbyt szerokim zakresie i na zbyt rozległym obszarze – a takie zagrożenie istnieje w sytuacji, gdy specjalna strefa rewitalizacji obejmie cały obszar rewitalizacji – może spowodować, w obliczu długotrwałych procedur sporządzania planu miejscowego, paraliż inwestycyjny i wstrzymanie wszelkich procesów budowlanych. Należy więc stosować ten instrument ze szczególną ostrożnością (Mikuła 2017).

7.5.2.2. Umowa urbanistyczna

Zgodnie z art. 37i ustawy planistycznej miejscowy plan rewitalizacji może narzucić na inwestora dodatkowe obowiązki warunkujące możliwość realizacji głównej inwestycji na działce. W świetle ww. ustawy inwestor może zostać zobligowany do budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających w postaci infrastruktury technicznej, społecznej, lokali mieszkalnych lub przeznaczonych na potrzeby działalności kulturalnej, społecznej, edukacyjnej bądź sportowej. Przyszłe operowanie obiektami powstałymi w wyniku inwestycji uzupełniającej musi jednak odbywać się poprzez podmioty, których głównym celem nie jest osiągnięcie zysku. Zobowiązanie przyjmuje formę umowy urbanistycznej (którą należy zaliczyć do umów dwustronnych i niewładczych prawnych form działania administracji o charakterze cywilnoprawnym) zawieranej pod rygorem nieważności w formie aktu notarialnego (Ruczkowski 2020). Co ważne, zawarcie umowy urbanistycznej stanowi warunek uzyskania pozwolenia na budowę dla inwestycji głównej lub jej części, przy czym zgodnie z miejscowym planem rewitalizacji w umowie określony może zostać zakres, specyfikacja techniczna i termin wykonania niezbędnych robót budowlanych oraz termin przekazania gminie wybudowanych obiektów lub urządzeń. Może zawierać także dodatkowe ustalenia, w tym etapowanie wykonywania robót budowlanych oraz spełnienie innych warunków w niej określonych (zasady odpowiedzialności kontraktowej, kary umowne, zasady dotyczące rękojmi itd.) (Złakowski 2018). Niedopuszczalnym jest jednak zamieszczanie w umowie urbanistycznej warunków, które nie są związane z jej zasadniczym celem (*Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz* 2016). W tym świetle umowa urbanistyczna konkretyzuje i operacjonalizuje ustalenia miejscowego planu rewitalizacji

(Szlachetko 2017). Co za tym idzie należałoby uznać, że umowa urbanistyczna stanowi jedno z najciekawszych nowych narzędzi wprowadzonych przez ustawę, które realnie może przyczynić się do realizacji idei miasta kompaktowego oraz uzyskania spójności społeczno-gospodarczej i przestrzennej, które to zadania należy postrzegać jako główne cele zrównoważonej rewitalizacji (Wojnarowska 2016). Na szczególną uwagę zasługuje przede wszystkim możliwość wprowadzenia (lub zintensyfikowania) obecności funkcji mieszkaniowej na terenie objętym planem rewitalizacji. Utrzymanie właściwej struktury funkcjonalnej i równowagi pomiędzy funkcjami usługowymi i mieszkaniowymi staje się szczególnie ważne z punktu widzenia funkcjonowania obszarów centralnych miast. Nie tylko przyczynia się do przeciwdziałania rozlewaniu się miasta⁴, a w konsekwencji nasilenia migracji dobowych pomiędzy centrum a obszarami peryferyjnymi (Brzezińska-Rawa, Sylwestrzak 2021), ale także może wpływać na poprawę kontroli społecznej, a tym samym na wzrost poczucia bezpieczeństwa. Istotnym skutkiem wydaje się także możliwość poprawy struktury demograficznej mieszkańców rewitalizowanego obszaru. Wprowadzenie funkcji o charakterze usługowym (działalności kulturalnej, społecznej, edukacyjnej bądź sportowej) staje się szansą na wzmocnienie czynników miasto- oraz centrotwórczych, a także na poprawę dostępności do wybranych usług ze szczególnym uwzględnieniem tych, które mogą odgrywać istotną rolę w procesie rewitalizacji o charakterze społecznym (przeciwdziałanie patologiom, wykluczeniu społecznemu itd.). Można zatem przyjąć, że umowa urbanistyczna jawi się jako narzędzie wspierające procesy partycypacji społecznej (*Ustawa krajobrazowa, rewitalizacyjna i metropolitalna. Komentarz...*, 2016). Jak dowodzą przykłady niemieckie współdziałanie gmin z podmiotami prywatnymi w zakresie rozwoju miasta w drodze zawierania tzw. porozumień urbanistycznych (städtebauliche Verträge) może umożliwić realizację ważnych z punktu widzenia danego obszaru przedsięwzięć (Marx 2003), do których zaliczyć można m.in. budowę lub modernizację niezbędnej infrastruktury społecznej np. przedszkoli, szkół, domów pomocy społecznej lub budowę bądź modernizację infrastruktury technicznej (Burmeister 2003)⁵.

Podstawową wątpliwość w warunkach polskich co do skuteczności omawianego narzędzia, zwłaszcza w kontekście rewitalizacji obszarów centralnych

⁴ Warto podkreślić, że: „Rozrastające się miasta stanowią barierę realizacji celu zrównoważonego rozwoju we wszystkich trzech wymiarach. Rozlewanie się miast i zwiększanie ich obszaru przyczynia się do wydłużenia czasu dojazdu do pracy i centrów usługowych, wywołując negatywne skutki zdrowotne i społeczne u mieszkańców, a także ekonomiczne – zarówno dla miast ze względu na konieczność rozbudowy i utrzymania infrastruktury technicznej, jak i dla gospodarstw domowych w związku ze zwiększonymi wydatkami na podatki, transport i służbę zdrowia” (Sobol 2005).

⁵ Szerzej na temat prawnych form działania administracji niemieckiej (Maurer, Waldhoff 2020).

miast, rodzi jednak warunek stosowania umów urbanistycznych **jedynie do nieruchomości niezabudowanych**. Zasada ta stoi bowiem w sprzeczności z charakterem urbanistycznym miejskich obszarów zdegradowanych, które najczęściej odznaczają się bogatą istniejącą strukturą zabudowy oraz wysoką intensywnością, a istota ich kryzysu tkwi w utracie funkcji lub walorów użytkowych i estetycznych (Mikuła 2017). Nie bez znaczenia jest również brak doprecyzowania pojęcia „nieruchomość niezabudowana”. Należy bowiem podkreślić, że w przypadku inwestycji wymagającej rozbiórki istniejących obiektów nieruchomość na pewnym etapie osiągnie stan „niezabudowania” po to, by możliwa była realizacja nowej inwestycji w zgodzie z intencjami inwestora, a na warunkach określonych przez miejscowy plan rewitalizacji. Dodatkową wątpliwość budzi ponadto kwestia określania granic nieruchomości niezabudowanej, co w szczególności podkreśla Mikuła, słusznie zauważając, że docelowa struktura własnościowa (w tym obszary inwestycyjne) nie są przecież warunkowane wprost istniejącymi podziałami geodezyjnymi (Mikuła 2017). Nie bez znaczenia wydaje się również brak doprecyzowania wymiaru zobowiązań inwestora. W myśl ustawy ma on być „proporcjonalny” do wzrostu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia lub zmiany miejscowego planu rewitalizacji. Brak jest jednak konkretnej wykładni w odniesieniu do zwrotu „proporcjonalny”. Zdaniem Macieja Nowaka można przyjąć, że ustawodawcy chodziło o to, że wymiar zobowiązań inwestora nie może być większy niż wzrost wartości nieruchomości mający miejsce w wyniku uchwalenia MPR. Tym niemniej gmina, ustalając zakres konkretnych zobowiązań potencjalnego inwestora w ramach planu powinna dążyć do tego, aby zaproponowane warunki były choć w niewielkim stopniu atrakcyjne (Nowak 2019). Należy zatem postawić tezę, którą wyprowadzić można w oparciu o przykłady niemieckie, że w przypadku umów urbanistycznych pod uwagę muszą być brane interesy ekonomiczne inwestora (Nelicki, Zachariasz 2008). Reasumując, umowa urbanistyczna, która mogłaby stać się jednym z istotniejszych narzędzi kształtowania struktury funkcjonalnej miejskich obszarów zdegradowanych, wydaje się być niedoprecyzowana w sensie formalnym i nieprzystosowana do ich specyfiki. Tym samym z automatu przesuwana jest na margines działań rewitalizacyjnych w obszarach silnie zurbanizowanych.

7.5.2.3. Zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej lub usługowej

Możliwości interwencji władzy lokalnej w strukturę funkcjonalną obszaru rewitalizacji w znacznym stopniu poszerza art. 37g ust. 2 pkt 4. Zezwala on bowiem na wprowadzenie zakazów lub ograniczeń w zakresie prowadzenia działalności handlowej lub usługowej, co jest daleko idącym rozszerzeniem kompetencji samorządu w stosunku do klasycznego planu zagospodarowania przestrzennego. Szlachetko zwraca uwagę, że ten zakres prerogatyw sprawia iż Miejscowy Plan

Rewitalizacji należy postrzegać jako instrument reglamentujący działalność gospodarczą oraz działalność pożytku publicznego (Szlachetko 2017). Taka sytuacja pozwala na regulowanie zakresu działalności na obszarze zdegradowanym ze szczególnym uwzględnieniem możliwości zakazu tych działalności i usług, które w największym stopniu przyczyniają się do pogłębienia problemów społecznych (np. handel alkoholem) lub wpływają na negatywny wizerunek miejsca, przy czym organy gminy konstruując zakazy i ograniczenia mogą kierować się m.in. kryterium terytorialnym, kryterium podmiotu wykonującego działalność, kryterium przedmiotu działalności (np. wykluczyć konkretne funkcje). Należy jednak podkreślić, że wskazana materia ze względu na konstytucyjną zasadę wolności gospodarczej i własność prywatną jest niezwykle zawiła (Szlachetko 2017) i rodzi konsekwencje odszkodowawcze. Zgodnie z art. 37h ust. 1 i 3 ustawy o planowaniu, w przypadku ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości wskutek zapisanych w planie rewitalizacji zakazów i ograniczeń w zakresie działalności handlowej i usługowej poszkodowanym przysługują odszkodowania od gminy. Organem ustalającym na żądanie pokrzywdzonego wysokość odszkodowania jest starosta przy czym ustanawia je w drodze decyzji administracyjnej. Co ważne, od jego decyzji nie ma możliwości odwołania do organu wyższego rzędu (*Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz 2016; Nowak 2019*)⁶. Warto podkreślić, że nie ma przeciwwskazań ustawodawcy, aby dochodzić odszkodowania za poniesioną szkodę (*damnum emergens*), ale również za korzyści, które poszkodowany mógłby uzyskać, gdyby nie nakazy planistyczne (*lucrum cessans*), co odróżnia MPR od klasycznego MPZP (Nowak 2019). Istotną z punktu widzenia właściciela nieruchomości kwestią jest także wynikający z ust. 4 omawianego artykułu zapis, w rozumieniu którego odszkodowania za ograniczenia wynikające z wprowadzenia planu rewitalizacji nie wykluczają roszeń określonych w art. 36 ustawy o planowaniu, czyli między innymi odszkodowania za uniemożliwienie korzystania z nieruchomości w zgodzie z przeznaczeniem dotychczasowym.

Interpretacja tego ustępu pozwala założyć, że nie występuje możliwość zaliczenia uzyskanego odszkodowania, o którym mowa w art. 37h ustawy o planowaniu, na poczet odszkodowania, o którym mowa w art. 36 (*Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz 2016*). W tym świetle instrument ograniczenia i zakazu prowadzenia działalności może okazać się dla władz lokalnych zbyt kosztowny i trudny do stosowania z uwagi na społeczną niechęć. Zamiast skutecznego wdrożenia może zatem stać się kolejnym martwym zapisem wykorzystywanym rzadko i to jedynie przez niektóre, bardziej świadome

⁶ Jednakże pokrzywdzonemu przysługuje możliwość wniesienia powództwa do sądu w terminie określonym w art. 37h ust. 2, w przypadku gdy starosta nie wydał żadnej decyzji.

władze samorządowe, dysponujące jednocześnie większym budżetem umożliwiającym realizację ewentualnych, powstałych w wyniku ograniczeń, zobowiązań. Jednocześnie warto podkreślić, że w przypadku zastosowania omawianego instrumentu prawnego określone przez gminę zakazy i ograniczenia wchodzą w życie w konkretnie wskazanym terminie (od 6 do 12 miesięcy), co stanowi dość istotne „novum” w odniesieniu do planów zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia planu nie tworzą bowiem jedynie warunków gospodarowania nieruchomością, których skutek pojawia się dopiero w chwili podjęcia przez inwestora działań na rzecz realizacji inwestycji (zapisy „bierne”), ale czynnie wymuszają zaistnienie zjawiska w określonym terminie. Taka relacja z jednej strony może znacząco zwiększyć skuteczność działań gminy, z drugiej jednak może stać się źródłem dodatkowych konfliktów, stanowi bowiem dotkliwą formę nacisku.

7.5.2.4. Ustalenie maksymalnej powierzchni sprzedaży obiektów handlowych, w tym obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o wskazanej w planie maksymalnej powierzchni sprzedaży i ich dopuszczalnej liczbie

Kolejnym narzędziem mającym na celu organizację struktury funkcjonalno-przestrzennej w obszarach rewitalizowanych jest możliwość szczegółowego zdefiniowania warunków lokalizacji i zasad funkcjonowania obiektów handlowych. Ustawodawca umożliwił bardziej precyzyjne rozmieszczenie obiektów o wskazanej maksymalnej powierzchni sprzedaży, a także określenie ich dopuszczalnej liczby. Co jednak ważne, art. 37g ust. 2 pkt 5 pozwala m. in. organowi planistycznemu na ustalenie „maksymalnej” powierzchni sprzedaży obiektu handlowego, przy czym może on wprowadzić jeden stały limit powierzchniowy dla obiektów handlowych albo dokonać dywersyfikacji takich limitów (Szlachetko 2017). W sensie intencjonalnym należy postrzegać ten przepis jako umożliwienie gminom ograniczenia powstawania obiektów o znaczącej powierzchni sprzedaży, które stanowiłyby koncentrację handlu w konkretnym obszarze. Wynika to zapewne z faktu, że duże obiekty handlowe (np. galerie) prowadzą do ograniczenia występowania handlu zlokalizowanego w parterach obiektów mieszkalno-usługowych (np. kamienic), a tym samym przyczyniają się do „śmierci” typowych ulic handlowych czy też ograniczają dominującą rolę placów i rynków w tym zakresie. Te swoiste „miasta pod dachem” (Twardzik 2016) stają się szczególnym zagrożeniem dla miast małych i średnich, w których struktura usługowa jest niezwykle podatna na zmiany wywołane obecnością dużych obiektów handlowych. Należy jednak mieć na uwadze fakt, że stosunkowo niewielka powierzchnia tego typu ośrodków sprzyja lokalizacji galerii handlowych (i innych obiektów o zwiększonej powierzchni sprzedaży) w obszarach peryferyjnych (Masztalski 2014) – np. wzdłuż głównych arterii wjazdowych lub w sąsiedztwie rozwijających się osiedli zabudowy jedno- i wielorodzinnych. Co za tym idzie, ograniczenia w zakresie

powierzchni sprzedaży w obszarze centrum miasta nie przyczynią się wprost do ochrony drobnego handlu miejskiego na tym terenie, a wręcz paradoksalnie mogą prowadzić do wzmocnienia pozycji dużych sklepów znajdujących się poza obszarem rewitalizacji i „wysysania” przez nie życia z przestrzeni publicznych centrum. Dodatkowo dochodzi problem konkurencyjności. Rodzi się bowiem pytanie czy mniejsze sklepy będą w stanie dostarczyć niezbędny towar w oczekiwanej cenie i jakości. Oznacza to, że ustalenia w tym zakresie wymagają określenia „przebiegu” granicy opłacalności, która zatrzyma konsumentów w mieście, zamiast zachęcać ich do zaspokajania potrzeb w sąsiednich większych ośrodkach miejskich, co nie tylko prowadziłoby do odpływu konsumentów z obszaru rewitalizowanego, ale przyczyniłoby się do wzrostu poziomu dobowych migracji.

7.6. Wnioski końcowe

Miejscowy Plan Rewitalizacji stanowi szczególną odmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Może to być dokument wspierający rewitalizację oraz aktywizację obszarów historycznych centrów małych miast, choć jeden z głównych wprowadzonych przez niego instrumentów tj. umowa urbanistyczna, nie przystaje do specyfiki obszarów zainwestowanych i w tym zakresie może okazać się nieskuteczna.

Z uwagi na rozszerzenie kompetencji miejscowego planu rewitalizacji w zakresie kształtowania formy urbanistycznej i architektonicznej miasta, miejscowy plan rewitalizacji jawi się jako obiecujące narzędzie partycypacji społecznej, a także instrument wspomagający ochronę krajobrazu kulturowego, pozwalający na kształtowanie krajobrazu miasta w sposób świadomy i konsekwentny. Jednocześnie wydaje się, że aby osiągnąć skuteczność tego typu opracowań dla obszarów historycznych centrów małych miast na etapie wdrożeniowym za niezbędne uznać należy:

1. obligatoryjny udział w pracach zespołu projektowego architekta – urbanisty, który wzmocni kompetencyjnie zespół projektowy na poziomie analizy architektonicznej, a także będzie odpowiadał za poprawność zapisów dotyczących kształtowania architektury w zgodzie ze współczesną wiedzą urbanistyczną i architektoniczną;
2. pogłębienie badań o charakterze urbanistyczno-historycznym i architektonicznym mających na celu dookreślenie zasobu. Definiowanie zasad kształtowania zabudowy, zwłaszcza w odniesieniu do obszarów silnie zurbanizowanych o wielowiekowej tradycji, musi odbywać się z uwzględnieniem szczegółowej analizy lokalnego języka form architektonicznych, symboliki przestrzeni miejskiej oraz szeroko rozumianej struktury i kompozycji urbanistycznej. Narzucona przez ustawodawcę szczegółowość opracowań miejscowego planu rewitalizacji w zakresie rozwiązań urbanistyczno-architektonicznych

obarczona jest bowiem dużym ryzykiem wprowadzenia zasad niezgodnych z rodzimym krajobrazem kulturowym lub zasad, które mogą ograniczać twórczą kontynuację regionalnych cech architektonicznych. Na etapie opracowywania wytycznych w zakresie kształtowania formy budynków niezbędne jest także znalezienie „złotego środka” pomiędzy narzuconym przez plan rygiem projektowym a pozostawioną architektowi i inwestorowi swobodą twórczą;

3. doprecyzowanie zasad zawierania umowy urbanistycznej dla obszarów zdegradowanych i dostosowania jej specyfiki do obszarów silnie zurbanizowanych, np. poprzez rozszerzenie zasad jej stosowania także na nieruchomości zabudowane, których dotychczasowa forma lub struktura (przestrzenna, funkcjonalna) jest zaburzona i tym samym może, a nawet powinna, podlegać przekształceniom w procesie zmian inicjowanych przez miejscowy plan rewitalizacji (np. wymaga rozbiórki);
4. określanie zasad rozmieszczenia obiektów handlowych dla obszarów historycznych centrów małych miast, na podstawie szczegółowych analiz obejmujących:
 - opłacalność podejmowanych inwestycji,
 - możliwości lokalizacyjne obiektów handlowych na terenie obszaru rewitalizowanego,
 - tendencje ekonomiczne oraz poziom konkurencyjności obiektów handlowych zlokalizowanych na terenie objętym miejscowym planem rewitalizacji,
 - strukturę funkcjonalno-przestrzenną całego miasta z uwzględnieniem tendencji do lokalizacji obiektów handlowych na obszarach peryferyjnych (za kluczowe uznać należy skutki potencjalnego wyrugowania funkcji handlowych na obrzeża miasta);
5. koordynację procesów aktywizacji obszarów centralnych, w tym wzmocnienia struktury funkcjonalnej (w szczególności usług o charakterze publicznym oraz komercyjnym) z porządkowaniem rozwiązań komunikacyjnych, w szczególności parkingowych, co jest warunkiem koniecznym wyeliminowania lub ograniczenia uciążliwości transportowych dla obszaru centrum, przy jednoczesnym wzroście ilości użytkowników;
6. ostrożne posługiwanie się zakazem wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla terenów rewitalizowanych, który w przypadku małych miast, w obliczu długotrwałości procedury sporządzania planu miejscowego, może przyczynić się do całkowitego zablokowania działań inwestycyjnych.

Reasumując, Miejscowy Plan Rewitalizacji należy postrzegać jako narzędzie, które mogłoby znacząco wspomóc przekształcenia przestrzenno-funkcjonalne, a także przyczynić się do realnej rewitalizacji społecznej i ekonomicznej historycznych centrów miast, choć jego stosowanie wymaga znaczących kompetencji zarówno na poziomie projektowym jak i administracyjnym. Brak umiejętności realizacji zadań (przez projektantów oraz przedstawicieli samorządu) stawianych przed

- planem rewitalizacji może być nawet jedną z przyczyn ograniczonego zastosowania tego dokumentu w praktyce. Należy jednak podkreślić, że głównymi powodami niskiego zainteresowania wdrażaniem Miejscowych Planów Rewitalizacji wydają się:
- ich zawiałość proceduralna i ograniczenie jedynie do wyznaczonych obszarów rewitalizacji (zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o rewitalizacji „obszar rewitalizacji nie może być większy niż 20% powierzchni gminy oraz zamieszkały przez więcej niż 30% liczby mieszkańców gminy”)
a także
 - potencjalne wysokie obciążenie finansowe w stosunku do samorządu. Pogłębiona ingerencja w prawo własności (w tym m.in.: szczegółowe wytyczne architektoniczne, zobowiązania wynikające z umowy urbanistycznej a w szczególności czynny charakter zakazu lub ograniczenia prowadzenia wybranych działalności gospodarczych) niesie ze sobą nie tylko ryzyko braku akceptacji ze strony mieszkańców/inwestorów, ale przede wszystkim ryzyko znaczących odszkodowań. W tym kontekście, zwłaszcza w przypadku miast małych i średnich o ograniczonych możliwościach budżetowych, realne wdrożenie pełnego wachlarza rozwiązań oferowanych przez MPR mogłoby okazać się niemożliwe z uwagi na skutki finansowe.

Literatura

- Bal-Domańska B., 2020, *Badania rewitalizacji na poziomie gmin*, „Samorząd Terytorialny”, 7–8: 95–108.
- Bieda A., 2017, *Urban renewal and the value of real properties*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 3(69): 5–28.
- Brzezińska-Rawa A., Sylwestrzak D., 2021, *Prawne podstawy działania gmin za pomocą instrumentów planistycznych w zakresie migracji*, „Samorząd Terytorialny”, 9: 65–76.
- Burmeister T., 2003, *Der städtebauliche Vertrag als rechtliches Instrument der Kooperation mit Privaten bei der Baulandentwicklung und erschließung*, Dissertation, Technische Universität Berlin, Berlin. <http://dx.doi.org/10.14279/depositonce-715>
- Cieślak A., 2018, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako narzędzie kształtowania krajobrazu małego miasta. Wybrane zagadnienia*, „Przestrzeń i Forma”, 35: 177–206. <https://doi.org/10.21005/pif.2018.35.D-01>
- Czekiel-Świtalska E., Świtalska A., 2017, *Planowanie czy zagospodarowanie przestrzenne*, „Teki Komisji Urbanistyki i Architektury O/PAN w Krakowie”, 45: 309–317.
- Franta A., 2004, *Reżyseria przestrzeni: o doskonaleniu przestrzeni publicznej miasta*, Monografia, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków.
- Glasson J., Wood G., 2009, *Urban regeneration and impact assessment for social sustainability*, „Impact Assessment and Project Appraisal”, 27(4): 283–290. <https://doi.org/10.3152/146155109X480358>
- Jackson C., 2018, *The effect of urban renewal on fragmented social and political engagement in urban environments*, „Journal of Urban Affairs”, 41(4): 503–517. <https://doi.org/10.1080/07352166.2018.1478225>

- Jopek D., 2018, *Czynniki kształtujące przestrzenną formę miasta*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, 42: 81–89.
- Kosiński W., 2000, *Aktywizacja turystyczna małych miast. Aspekty architektoniczno-krajobrazowe*, Monografia 269, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków.
- Legutko-Kobus P., Nowak M.J., 2020, *Niesprawność władz publicznych w świetle prawnoprzestrzennych i partycypacyjnych narzędzi rewitalizacji*, „Studia z Polityki Publicznej”, 7(3(270)): 117–135. <https://doi.org/10.33119/KSzPP/2020.3.7>
- Marx S.P., 2003, *Europäisches Planungsrecht und Public Private Partnerships im Städtebau*, Buch, Universität Kassel, Kassel. <https://kobra.uni-kassel.de/handle/123456789/2006102315190?show=full>
- Masztalski R., 2014, *Miejsce handlu we współczesnej przestrzeni małego miasta Polski*, [w:] Masztalski R. (red.), *Współczesne funkcje handlowe w wybranych małych miastach województwa dolnośląskiego*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław: 9–20.
- Maurer H., Waldhoff Ch., 2020, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Buch, C.H. Beck, ISBN online: 978-3-406-75897-3. <https://doi.org/10.17104/9783406758973>
- Mehdipanah R., Marra G., Melis G., Gelormino E., 2017, *Urban renewal, gentrification and health equity: a realist perspective*, „European Journal of Public Health”, 28(2): 243–248. <http://doi.org/10.1093/eurpub/ckx202>
- Mikuła Ł., 2017, *Nowe instrumenty ekonomiczne polityki miejskiej w świetle ustawy o rewitalizacji*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, 39(1): 47–60.
- Nelicki A., Zachariasz I., 2008, *Planowanie przestrzenne a udział podmiotów prywatnych w budowie infrastruktury publicznej. Rozwiązania polskie a wybranych krajów UE i USA*, „Samorząd Terytorialny”, 10: 29–41.
- Nowak M.J., 2015, *Nieefektywność decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w kształtowaniu ładu przestrzennego, a działania administracji publicznej*, „Biuletyn PAN Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju”, 257–258: 46–57.
- Nowak M.J., 2019, *Miejscowy plan rewitalizacji – szczególna forma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (komentarz praktyczny)*, „LEX/el.” (dostęp: 18.12.2021).
- Nowakowski M., Bańkowska B., 2013, *Sto lat planowania przestrzeni polskich miast (1910–2010)*, Oficyna Naukowa, Warszawa.
- Purzyński R., 2021, *A maximis ad minima. Rewitalizacja małego miasta na przykładzie Wielunia*, praca dyplomowa – magisterska, Instytut Architektury i Urbanistyki Politechniki Łódzkiej, Łódź, promotor: dr inż. arch. Adriana Cieślak-Arkuszewska (materiał niepublikowany).
- Raport o stanie polskich miast. Rewitalizacja*, 2019, Jarczewski W., Kułaczowska A. (red.), Obserwatorium Polityki Miejskiej Instytutu IRMiR, Warszawa–Kraków.
- Rewitalizacja w praktyce. Modele rozwiązań jako rezultaty konkursu Modelowa Rewitalizacja Miast i pilotaży w zakresie rewitalizacji*, 2018, Jadach-Sepiolo A., Kułaczowska A., Mróza A. (red.), Krajowy Instytut Polityki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa.
- Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miast*, 2016, Departament Infrastruktury, Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli, Warszawa.
- Ruczkowski P., 2020, *Umowa urbanistyczna w procesie rewitalizacji – charakter prawny i konsekwencje prawne jej zawarcia*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius”, 67(1): 85–97.

- Skalski K., 2018, *Dziedzictwo kulturowe małych miast jako wektor rozwoju gospodarczego w programach rewitalizacji*, „Przestrzeń i Forma”, 34: 247–264. <http://doi.org/10.21005/pif.2018.34.C-09>
- Sobol A., 2005, *Małe miasta w teorii i praktyce zrównoważonego rozwoju*, [w:] Heffner K. (red.), *Małe miasta a rozwój lokalny i regionalny*, Katowice: 43–52.
- Szlachetko J.H., 2017, *Miejscowy plan rewitalizacji a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Różnice w zakresie przedmiotowym upoważnienia ustawowego*, „Metropoliten. Przegląd Naukowy”, 1(7): 40–59.
- Szlachetko J.H., Szlachetko K., 2019, *Udział interesariuszy w kształtowaniu i prowadzeniu polityki rewitalizacyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Twardzik M., 2016, *Oddziaływanie galerii handlowych na śródmiejskie ulice handlowe Katowic*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica”, 23(1): 67–85.
- Ustawa krajobrazowa, rewitalizacyjna i metropolitalna. Komentarz do przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, 2016, Nowak M., Tokarzewska-Żarna Z. (red.), C.H. Beck, Warszawa.
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, 2016, Wierzbowski M., Plucińska-Filipowicz A. (red.), Wolters Kluwer, Warszawa.
- Wdowicka M., Mierzejewska L., 2012, *Chaos w zagospodarowaniu przestrzennym stref podmiejskich jako efekt braku zintegrowanego systemu planowania (na przykładzie strefy podmiejskiej Poznania)*, „Problemy Rozwoju Miast”, 1: 40–52.
- Wiśniewski J., 2017, *Program rewitalizacji w rozwoju miast. Przykład Lidzbarka Warmińskiego*, [w:] Strzelecka E. (red.), *Alternatywne modele rozwoju miast. Sieć miast Cittaslow*, Politechnika Łódzka, Łódź: 240–250.
- Wojnarowska A., 2016, *Inwestycje mieszkaniowe w ramach programów rewitalizacji centrum Łodzi*, „Space–Society–Economy”, 15: 69–88. <https://doi.org/10.18778/1733-3180.15.06>
- Zagroba M., 2016, *Problems of the Revitalization of Historic Centres in Small Towns in the North-Eastern Poland*, „Gazi University Journal of Science”, 4: 723–729.
- Złakowski Ł., 2018, *Komentarz do art. 37i*, [w:] Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa: 363.

Dokumenty

- Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2021 r., poz. 450 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r., poz. 741 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2021 r., poz. 485).
- 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. z 2016 r., poz. 1032).
- Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie z dnia 2 marca 1999 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 124 z późn. zm.)