

BOGUSŁAW PODHALAŃSKI*

REWITALIZACJA A ROLA MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO W KSZTAŁTOWANIU ZABUDOWY

URBAN REVITALIZATION AND THE ROLE OF LOCAL DEVELOPMENT PLAN IN DEVELOPMENT CONTROL

Streszczenie

Mimo ograniczeń legislacyjnych istnieje możliwość kreowania rozwiązań w zakresie kompozycji przestrzennej w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Sam fakt uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub zmiany planu nie zapewnia jednak zaistnienia odpowiedniej jakości form architektonicznych rewitalizowanych lub nowo projektowanych budynków. Konieczne staje się wypracowanie sposobu prowadzenia społecznego dialogu z inwestorami, mającego na celu przekonanie ich, że lepsza jakość architektury i przestrzeni publicznych może przekładać się na osiąganie lepszych efektów ekonomicznych. Ustalenia planu nie mają bezpośredniego wpływu na sferę społeczną, o ile nie zakłada się całkowitej zmiany sposobu użytkowania istniejącej zabudowy. Konieczne staje się poszukiwanie pozaplanistycznych narzędzi, pozwalających na prowadzenie odpowiedniej polityki społecznej z właściwym wyprzedzeniem, jeszcze przed przystąpieniem do prac planistycznych i prac rewitalizacyjnych.

Słowa kluczowe: przestrzeń publiczna, plan miejscowy, rewitalizacja

Abstract

In spite of its legislation limitations, there exists a potential for the creation of spatial composition local plans. The plan itself does not have the power to successfully implement a high quality in the architecture of newly developed buildings and those under revitalisation. It is necessary to find effective means of dialogue with society as well as investors in order to bring the matter that a better quality of architecture and public spaces results in a significant improvement in the economic background for local businesses. The process of negotiating the contents of a spatial development plan should begin before the start of developing the plan itself and the initiation of any revitalisation procedures.

Keywords: public space, local plan, revitalisation

* Dr inż. arch. Bogusław Podhalański, Instytut Projektowania Miast i regionów, Wydział Architektury, Politechnika Krakowska.

1. Wstęp

Problematyka kompozycji urbanistycznej w praktyce planowania miejscowego dostarcza wielu problemów. Podejmowanie działań w ukształtowanych historycznie i objętych różnymi formami ochrony konserwatorskiej śródmieściach małych miast wymaga starannego przemyślenia, aby pod naciskiem codziennych potrzeb wynikających z rozwoju centrów miasteczek, przejawiających się w składanych wnioskach do planu, nie spowodować zasadniczych zmian w formie i proporcjach ich przestrzeni publicznych. Już Camillo Site¹ ponad sto lat temu zakładał, że ważniejszym dla przestrzeni publicznych jest nie wygląd poszczególnych budynków, lecz spójna kompozycja wszystkich elementów je tworzących. Zuziak² zauważa, że o jakości urbanistyki decyduje (spośród kilku czynników) identyfikacja, którą przestrzenie publiczne zapewniają najczęściej, z nimi zwykle kojarzą się w pierwszym rzędzie nazwy miast.

Ustawa z dn. 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³ wskazuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawowe narzędzie prawne umożliwiające realizację w praktyce procesu rewitalizacji obszarów centrów miast w zakresie gospodarowania ich przestrzenią oraz prowadzenia, zgodnie z wymogami prawa, działalności inwestycyjnej. Przez działalność inwestycyjną rozumiana jest tutaj także szeroka działalność zmierzająca do odtworzenia, modernizacji, podniesienia jakości, przebudowy oraz realizacji nowych obiektów w miejscu zdestruowanej substancji budowlanej, wymagająca uzyskania pozwolenia na budowę. Istotna jest uwaga, iż ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie jest jedynym aktem prawnym regulującym procesy rewitalizacji miast, niemniej jest jedynym bezpośrednio dotyczącym działalności budowlanej w kontekście utrzymania ładu przestrzennego. Ze względu na ograniczenia wynikające z tego faktu, często upatruje się w ustawie tej narzędzie do wpływania (poprzez ustalenia wykonywanych na jej podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz regulowania w nich ich ustaleniami) na zagadnienia, które nie mogą być przedmiotem planu. Prowadzi to w skrajnych przypadkach do możliwości zaskarżenia uchwał podejmowanych przez rady miast i gmin, a w konsekwencji do uchylecia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jest to niezwykle niekorzystne, ponieważ należy zauważyć, że poza rolą czysto prawną prawidłowo skonstruowane ustalenia planu

pozwalają na uwzględnienie elementów kompozycji przestrzennej, np. w zakresie przestrzeni publicznych, co nie jest możliwe w sytuacji stosowania warunków zabudowy na tej samej podstawie prawnej, w sytuacji braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dlatego należy pamiętać o formalnych ograniczeniach regulacyjnych planu miejscowego, w uchwaleniu którego samorządowe władze lokalne bardzo często upatrują panaceum na wszelkie problemy związane z przekształcaniem oraz estetyką przestrzeni publicznych centrów miast i obszarów objętych programem rewaloryzacji. Najważniejszym ograniczeniem jest fakt, iż plan nie może ustalać treści, które „nie przekładają się” na wydawane pozwolenia na budowę oraz nie mogą zawierać treści odmiennych, niż obowiązujące w czasie uchwalania planu w przepisach odrębnych. Stąd bardzo istotna jest dobra współpraca pomiędzy urbanistą – głównym projektantem planu a organami samorządowymi, zwłaszcza zrozumienie zakresu obustronnych możliwości i ograniczeń, jakie stwarza obowiązujące prawo. Zupełnie innym zagadnieniem jest stopień egzekwowania ustaleń planu w samym procesie realizacji obiektów budowlanych, co stanowi osobny temat warty omówienia, jednak wykraczający poza ramy niniejszego opracowania.

2. Program rewitalizacji a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Podstawę prawną wykonywania programów rewitalizacji stanowi ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴. Zagadnienia przestrzenne wiążą się z wyznaczeniem obszaru rewitalizacji (na podstawie minimum 3 spośród 9 kryteriów), które do celów planistycznych wymagają uprzedniego wykonania odrębnych analiz przestrzennych, ilustrujących zasięgi występowania poszczególnych zjawisk⁵. Zasięgi te jednak nie zawsze muszą obejmować tożsame obszary wspólne. Prawidłowo merytorycznie wyznaczony obszar, który ma być następnie objęty programem rewitalizacji, niekoniecznie w tych samych granicach, musi być objęty opracowaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany (o ile zaistnieje taka konieczność). Istotne jest tu, czy z punktu widzenia regulacyjnej roli planu miejscowego w sposób prawidłowy, tzn. skoordynowany z innymi działaniami władz lokalnych – ustalenie granic opracowania takiego planu zostało dokonane jeszcze przed rozpoczęciem

procesu procedury planistycznej. Często występują sytuacje, w których granice opracowania planu miejscowego lub zmiany istniejącego planu prowadzone są nielogicznie w stosunku do rzeczywistych potrzeb i zamierzeń wynikających z faktycznego zasięgu występowania zjawisk powodujących konieczność podejmowania działań rewitalizacyjnych. Propozycje teoretycznego zasięgu granic obszaru, który powinien zostać poddany rewaloryzacji, rewitalizacji lub innym formom odnowy, niewyznaczonego z użyciem narzędzi geografii miejskiej, mogą różnić się od realnie występujących w rzeczywistości. Dopiero na podstawie wyników (najlepiej terenowych) studiów i analiz pozaplanistycznych (np. społecznych, gospodarczych, technicznych itp.), które uzupełniałyby wiedzę na temat faktycznego zasięgu przestrzennego i głównych ognisk występowania zagrożeń lub zjawisk patologicznych można zakładać, że podjęte zostaną prawidłowe decyzje określające ostateczne granice przyszłych opracowań planistycznych. Plan obejmujący fragmentarycznie obszar, który ma być przedmiotem procesu rewaloryzacji lub – co gorsza – kilka planów o nieskoordynowanych granicach i ustaleniach, może mieć negatywny wpływ na rzeczywistą realizację procesów rewitalizacji i rewaloryzacji, nie tylko w skali przestrzeni publicznych, lecz również dotyczyć poszczególnych obiektów, zlokalizowanych przy granicach różnych planów, w tym np. ustaleń dotyczących gabarytów możliwej zabudowy.

3. Kształtowanie sylwety i linii nieba przestrzeni publicznych w kontekście ustaleń planu miejscowego

Praktycznie występujący powszechnie prymat interesu prywatnego nad interesem publicznym w przypadku Niepołomic – co stanowi rzadkość – okazał się mniejszy niż dążenie organizacji społecznych do utrzymania priorytetu interesu publicznego nad prywatnym. W trakcie publicznej dyskusji na wyłożeniu projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego śródmieścia miasta⁶ większość dyskutantów stanowili przedstawiciele towarzystwa miłośników miasta, zwracający szczególną uwagę na zapisy ustaleń planu dotyczące kształtowania przestrzeni publicznych – czyli wspólnych. Dyskusja dotyczyła również jakości przyszłych możliwych przekształceń obiektów, nieobjętych ochroną konserwatorską.

Trzeba zwrócić tu jednak uwagę, iż wyłącznie przez ustalenia planu miejscowego nie jest możliwe

zapewnienie odpowiedniej jakości formy architektonicznej nowo powstających lub przebudowywanych obiektów, ponieważ ostatecznie to architekt będący projektantem obiektu, a nie autor planu miejscowego ma bezpośredni wpływ na formę projektowanego przez siebie budynku. Ustalenia planu, zgodnie z zapisem ustawy, mogą dotyczyć gabarytu obiektu, natomiast nie jest możliwe zapisanie warunku „aby budynek był piękny”. Istotne jest natomiast unikanie odwoływania się w ustaleniach planu do uzgodnień ze służbami konserwatorskimi, po uzgodnieniu przez właściwy organ służby ochrony zabytków planu w toku procedury planistycznej, ponieważ takie ustalenie planu miejscowego obarczone będzie błędem merytorycznym planisty. Obecnie jest to problem dość powszechnie występujący w praktyce, ponieważ wynika z przyzwyczajenia do brzmienia ustaleń uprzednio stosowanych (przed wejściem w życie obecnie obowiązującej ustawy), a także równoległe funkcjonującego trybu wydawania decyzji o warunkach zabudowy w sytuacjach obszarów, na których nie obowiązuje aktualny plan miejscowy, często graniczących z obszarami planami takimi objętymi. Plan miejscowy również nie może zawierać ustaleń, do których nie stosują się procedury wydawania pozwoleń na budowę, a więc przykładowo – odnośnie do reklam niewymagających opracowania projektu konstrukcji, ogródków kawiarnianych itp. Stanowi to kolejny problem wobec braku narzędzi prawnych, pozwalających prowadzić gminie uporządkowaną politykę w zakresie istotnych ze względów plastycznych i estetycznych (a niepodlegających regulacjom planistycznym) elementów wnętrza przestrzeni publicznych, odgrywających niejednokrotnie ważną rolę w kształtowaniu standardu i ich odbiorze estetycznym. Istotne są także ustawowe ograniczenia władztwa planistycznego gmin, ponieważ w ustaleniach planu nie można obecnie⁷ ograniczać lokalizacji masztów antenowych, co wynika z lobystycznie uwarunkowanego zapisu i faktycznego działania organów odpowiedzialnych za stosowanie tej aktualnej ustawy (o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnych), która zezwala praktycznie na instalowanie masztów wszędzie, w tym na zabytkach nieruchomości. Ustawa ta nie sprzyja utrzymaniu estetyki w centrach miast, w szczególności miast małych, mających wiele obiektów zabytkowych. Wynikające z zapisów tej ustawy przyzwolenie na dowolność lokalizowania (poza ustaleniami planu) masztów telekomunikacyjnych, które łatwo niszczą estetykę wnętrza architektoniczno-krajobrazowych oraz przestrzeni publicznych, a zwłaszcza tak zwa-

na linię nieba (skyline), stanowiącą jeden z istotnych w mikroskali czynników kształtujących. Jest to negatywny, niestety, przykład (być może koniecznych w obliczu rozwoju nowych technologii telekomunikacyjnych) potrzeb nie uwzględniający innego rodzaju interesów publicznych.

Odrębny problem stanowi trudność w kształtowaniu sylwety wnętr urbanistycznych, ze względu na zawężenie praktycznych możliwości ustalania gabarytu zabudowy do „schodkowania” wysokości kalenic, co przy konieczności utrzymania istniejących – zazwyczaj niskich – budynków objętych ochroną konserwatorską, a przy silnym dążeniu właścicieli innych budynków do ich nadbudowy i przebudowy prowadzi do zniekształcenia proporcji wnętr architektoniczno-krajobrazowych i wnętr przestrzeni publicznych. Jeszcze trudniejsza sytuacja występuje w przypadkach zaszłości w postaci obiektów powstałych jako samowole budowlane, których gabaryty pozostają w znacznym kontraście z zabytkowym otoczeniem. Oczywiście możliwe jest działanie kompozycyjne oparte na zasadzie kontrastu wysokości obiektów, jednak w niewielkich przestrzeniach publicznych małych miast zasada ta nie wydaje się być godna polecenia. Stąd w sytuacji, w której planista nie ma wpływu na granice opracowania ustalone wcześniej, bez jego udziału, w ramach podjętej uchwały o przystąpieniu do opracowywania planu lub zmiany planu, trudno jest w ogóle mówić o możliwościach jakiegokolwiek oddziaływania kompozycyjnego poprzez odpowiednie ustalenia planu na sylwetę miasta.

4. Wnioski

Wykazano, jak się wydaje, że istnieje możliwość kreowania rozwiązań w zakresie kompozycji przestrzennej w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, mimo występowania wielu ograniczeń wynikających z konieczności uwzględnienia wielu czynników wpływających na ostateczne sformułowania ustaleń planu. Podstawowe ograniczenie stanowi sam zasięg granic, w których plan lub zmiana planu jest wykonywana. Zakres terytorialny (granica opracowania planu) determinuje zakres możliwych do wprowadzenia ustaleń w odniesieniu do kształtowania kompozycji, sylwety i linii nieba, natomiast stosunki własnościowe i ewentualna ochrona konserwatorska układu przestrzennego limitują możliwe przekształcenia struktury przestrzennej.

Stopień skoordynowania działań (zwykle różnych wydziałów) urzędu miasta lub gminy w fazie poprzedzającej podjęcie uchwały o przystąpieniu do zmiany lub do sporządzania planu miejscowego ma duże znaczenie do osiągnięcia właściwego efektu w uzyskaniu odpowiedniej jakości kształtowania przestrzeni, nie tylko z użyciem narzędzi planistycznych. Konieczne jest jednak równoległe poszukiwanie innych niż planistyczne sposobów na zapewnienie odpowiedniej harmonii estetycznej wnętr architektoniczno-krajobrazowych i przestrzeni publicznych, jak również wystarczającej różnorodności funkcji w budynkach stanowiących bezpośrednio otoczenie przestrzeni publicznych.

Sam fakt uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub zmiany planu nie zapewnia odpowiedniej jakości form architektonicznych rewitalizowanych lub nowo projektowanych budynków. Konieczne staje się wypracowanie sposobu prowadzenia społecznego dialogu z inwestorami, mającego na celu przekonanie ich, że lepsza jakość architektury i otoczenia może przekładać się na osiągnięcie wyższych efektów ekonomicznych działalności prowadzonych w powstających lub przekształcanych obiektach. Osobne zagadnienie to propagowanie odpowiedniej wiedzy nie tylko wśród projektantów wykonujących projekty architektoniczne, lecz także inżynieryjne (drogowe, mostowe itp.) w niezbędnym zakresie, pozwalającym na docenienie przez nich aspektów estetycznych. Przyjmowanie wyłącznie (jako bezwzględnie priorytetowych) wskaźników ekonomicznych projektowanych obiektów, których jakość całości odgrywa zasadniczą rolę w czasie (poprzez np. proces „starzenia się” form), w rezultacie przekłada się na stopień atrakcyjności przestrzeni, w których stanowią one niejednokrotnie jeśli nie dominanty, to akcenty lub subdominanty, a niekiedy stają się symbolami rozpoznawczymi miast.

Ustalenia planu w zasadzie nie mają bezpośredniego wpływu na sferę społeczną, o ile nie zakłada się całkowitej zmiany sposobu użytkowania większych części obszaru (np. całych kwartałów) z mieszkalnictwa na usługi (biura). Stąd, konieczne staje się poszukiwanie pozaplanistycznych narzędzi pozwalających na prowadzenie odpowiedniej polityki społecznej z właściwym wyprzedzeniem, jeszcze przed przystąpieniem do prac planistycznych. Zachowanie „klimatu” społecznego niektórych części miast może warunkować powodzenie lub porażkę programów rewitalizacji, w których turystyka odgrywa istotną rolę jako jeden z potencjalnych celów przekształceń. W większości przypadków to właśnie

lokalny folklor miejski jest tym istotnym czynnikiem, który powoduje wzrost atrakcyjności danego obszaru, pozwalając na funkcjonowanie usług sektora turystycznego. Autentycznego fado posłuchać można przecież w domu z płyty, jednak to zupełnie inne doświadczenie, gdy słyszymy w knajpcie Alfamy⁸, kiedy śpiew oraz dźwięk strun gitar dobiegają poprzez opary dymu z cygar, w zapachu owoców morza i migotliwym blasku świec.

Literatura

- [1] Camilo S., *The birth of Modern City Planning*, Dover Publications, 2006.
- [2] Korzeniak G. (red.), *Zintegrowane planowanie rozwoju miast*, IRM, Kraków 2011.
- [3] Rymaszewski B., *Polska Ochrona zabytków*, WN Scholar, Warszawa 2005.
- [4] Zalasńska K., *Prawna ochrona zabytków nieruchomości w Polsce*, Warszawa 2010.
- [5] Ziobrowski Z., Romański B., *Regeneration of Polish Towns as a Method of Preserving Material and Spatial Heritage and Sustainable Development Factor. Projects and Objectives and Results*, IRM, Kraków 2011.

- [6] Zuziak K.Z., *O tożsamości urbanistyki*, PK, Kraków 2008.

Przypisy

- ¹ C. Sitte, *The birth of Modern City Planning*, Dover Publications, 2006.
- ² K.Z. Zuziak, *O tożsamości urbanistyki*, Kraków 2008.
- ³ Dz.U. Nr 80, poz. 717 z 2003 r. z późniejszymi zmianami.
- ⁴ Dz.U. Nr 142 poz. 1591 z 2001 r. z późniejszymi zmianami, art. 18 pkt. 2.
- ⁵ Wysoki poziom ubóstwa i wykluczenia, wysoka stopa długotrwałego bezrobocia, niekorzystne trendy demograficzne, niski poziom wykształcenia, wyraźny deficyt kwalifikacji i wysoki wskaźnik przerywania edukacji, wysoki poziom przestępczości i wykroczeń, szczególnie wysoki stopień degradacji środowiska, wysoka liczba imigrantów, grup etnicznych i mniejszościowych lub uchodźców, porównywalnie niski poziom wartości zasobu mieszkaniowego, niski poziom wydajności energetycznej budynków.
- ⁶ „Zmiana MPZP centrum Niepołomic”, 2011, gł. proj. arch. E. Arvay-Podhalańska, B. Podhalański.
- ⁷ Ustawa z dnia 7 maja 2001 r. o wspomaganiu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, Dz.U. z 2010 r., Nr 106, poz.657.
- ⁸ Dzielnica Lizbony, objęta programem rewitalizacji.