EkoMiasto#Zarządzanie

Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta

pod redakcją
Zbigniewa Przygodzkiego

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU ŁÓDZKIEGO

FSS

norway grants

http://dx.doi.org/10.18778/7969-721-2.08

Ewa Boryczka*

REWITALIZACJA MIAST

*Mgr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska, e-mail: eboryczka@uni.lodz.pl

8.1. Rewitalizacja jako proces przywracający miasto ludziom

8.1.1. Wzajemność przenikania się sfer: społecznej, gospodarczej i środowiskowej

Rozumienie pojęcia rewitalizacji wymaga interdyscyplinarnego podejścia oraz kompleksowego ujęcia różnorodnych dziedzin, które składają się na funkcjonowanie bardzo złożonego organizmu miejskiego. Pojęcie to, początkowo dotyczące ochrony i rewaloryzacji zabytków, ewoluowało do znacznie szerszego zagadnienia odnoszącego się do wszystkich sfer funkcjonowania miasta.

Rewitalizacja zajmuje uwagę badaczy od dłuższego już czasu. W krajach Europy Zachodniej czy też USA znaleźć można bardzo obszerną literaturę na ten temat. Pokazuje ona złożoność problematyki związanej z przekształceniami współczesnych miast oraz duże zróżnicowanie w interpretacji procesu rewitalizacji. Temat rewitalizacji bowiem poruszany jest w pracach zarówno geografów, socjologów, planistów przestrzennych, architektów czy urbanistów, jak i ekonomistów. Każda z grup specjalistów akcentuje swój charakterystyczny aspekt przekształceń jako ten najważniejszy.

Zakres pojęciowy rewitalizacji nie obejmuje jedynie odnowy budynków, wypełniania luki remontowej czy ochrony dóbr kultury. Jest ona rozpatrywana w kontekście znacznie szerszym, gdyż obejmuje także złożone problemy ochrony środowiska, rozwoju i jest pojęciem nadrzędnym w stosunku do:

- remontu – który jest przywróceniem takiego stanu budynku, jaki istniał na początku poprzedniego cyklu jego eksploatacji [Skalski, 1998, s. 135–137];
- restrukturyzacji – która dotyczy przebudowy i przekształceń w ogólnym rozumieniu jako np. restrukturyzacja terenu, przemysłu, gospodarcza [Kaczmarek, 2001, s. 22–23]; „przekształcenia zmierzające do ponownego wykorzystania terenów poprzemysłowych w celach produkcyjnych lub nieprodukcyjnych" [Domański, 2000, s. 3];
- restauracji – która oznacza działania zabezpieczające i renowacyjne budynku, głównie zabytkowego;
- regeneracji – która dotyczy działań związanych z nowym użytkowaniem terenów poprzemysłowych [Lenartowicz, 2008, s. 84], skoncentrowanych na przywracaniu właściwości użytkowych częściom zużytym lub uszkodzonym;
- rewaloryzacji – która jest działaniem prowadzonym na obiektach i obszarach zdegradowanych. To działanie ma na celu przywrócenie poprzednio istniejących lub dodanie nowych walorów i cech jakościowych, unowocześnienie funkcji, podniesienie jakości danego obiektu lub obszaru. Jednak należy podkreślić, że działania te nie powodują zmiany funkcji. Procesowi rewaloryzacji poddawane są dziś najczęściej obszary wykazujące wartość historyczną, zabytkową, choć nie tylko;
- renowacji – która jest procesem odnowienia, przywrócenia poprzedniej jakości. Tutaj nie ma znaczenia, czy obiekt wykazuje wartość historyczną. Jest to pojęcie techniczne;
- modernizacji – tj. „remontu uzupełnionego wprowadzaniem nowych, lepszych, sprawniejszych lub nawet dodatkowych, podnoszących komfort, elementów wyposażenia" [Skalski, 1998, s. 135–137];
- rehabilitacji – która łączy w sobie zawartość treściową poprzednio wymienionych, a także dotyczy zmian społecznych, które zachodzą na danym obszarze. Działaniom tutaj również poddawana jest istniejąca już funkcja [Kaczmarek, 2001, s. 22–23].

Na gruncie rozważań geografii, szczególnie w kontekście degradacji terenów poprzemysłowych w miastach, rewitalizacja rozumiana jest jako złożony proces naprawczy [Kaczmarek, 2001, s. 22–23] dotyczący danej zdegradowanej przestrzeni miejskiej, podczas którego do zniszczonej, „martwej" tkanki miejskiej wprowadzane są również inne niż tradycyjne, nowe funkcje. Celem podejmowanych działań w tym procesie jest zapewnienie harmonijnego i zrównoważonego rozwoju poprzez adaptację i odpowiednie zagospodarowanie danego terenu do zmieniających się potrzeb mieszkańców. Zadaniem rewitalizacji jest poprawa warunków życia i pracy w mieście, przywrócenie ładu przestrzennego, ożywienie gospodarcze danego terenu, ochrona i zachowanie starych, często zabytkowych tkanek miasta. W wyniku tych działań następuje zmiana struktury przestrzennej i funkcjonalnej zdegradowanych obszarów.

W węższym ujęciu rewitalizację utożsamia się ze zmianą zabudowy architektonicznej i przekształceń przestrzennych wybranych fragmentów miasta (Godlewska-Majkowska, 2008, s. 146). Bardziej uzasadnione jest jednak przyjęcie i stosowanie ujęcia rewitalizacji w szerszym znaczeniu, obejmującego nie tylko formę miasta, ale też jego gospodarkę i sferę społeczną. Wobec złożoności problemów i struktury miasta rewitalizację należy postrzegać jako proces długookresowy dotykający jednocześnie różnych sfer funkcjonowania miasta. Z tego punktu widzenia pojęcie rewitalizacji dzielone jest w literaturze przedmiotu na rewitalizację społeczną, gospodarczą, przestrzenną i kulturową.

Rewitalizacja w sferze społecznej (rewitalizacja społeczna) skoncentrowana jest na społeczności lokalnej i poprawie jej sytuacji społeczno-ekonomicznej. Ważnym jej zadaniem jest również tworzenie korzystnego „klimatu mentalnego" wśród mieszkańców miast poddawanych rewitalizacji. Niezwykle istotne są akceptacja działań i współuczestnictwo zarówno samych mieszkańców, jak i przedsiębiorców, w celu zmian struktury społecznej, zachowania dziedzictwa kulturowego, zmniejszenia pauperyzacji społeczeństwa, przeciwdziałania wykluczeniu i patologiom społecznym [Godlewska-Majkowska, 2008, s. 147].

Rewitalizacja w sferze gospodarczej (rewitalizacja gospodarcza) odnosi się do działań mających na celu pobudzenie gospodarcze miasta lub jego fragmentu i łączy się z poprawą efektywności funkcjonowania lub zmianą przeznaczenia wybranych obszarów. Rewitalizacja gospodarcza dotyczy działań związanych z przekształceniami gospodarki miasta, tj. restrukturyzacją podmiotów gospodarczych, zmianą powiązań organizacyjnych, produkcyjnych i przestrzennych pomiędzy poszczególnymi uczestnikami życia gospodarczego miasta. Istotą tego procesu jest więc przebudowa bazy ekonomicznej miasta, czyli egzogenicznych i endogenicznych rodzajów prowadzonej w nim działalności gospodarczej (Godlewska-Majkowska, 2008, s. 147).

Rewitalizacja w sferze przestrzennej (rewitalizacja przestrzenna) dotyczy przekształceń kompozycji urbanistycznej, architektury i jej szczególnych walorów, a także poprawy jakości przestrzeni miasta. Rewitalizacja przestrzenna związana jest z wprowadzaniem szeroko rozumianego ładu przestrzennego, ze zmianą sposobu zagospodarowania wybranych obszarów, przywracaniem poprawnych relacji między gospodarką a środowiskiem przyrodniczym. Dotyczy ona również przezwyciężania pojawiających się barier rozwojowych związanych z niewystarczającym wyposażeniem terenów w infrastrukturę techniczną (transportową, wodną, energetyczną itp.) [Godlewska-Majkowska, 2008, s. 146]. Zmiany jakościowe, które zachodzą w procesie rewitalizacji, dotyczą ingerencji w strukturę materialną miasta.

Są to trzy główne wymiary procesu rewitalizacji, ale w literaturze przedmiotu podkreśla sie także czwarty wymiar – kulturowy – tego procesu. Rewitalizacja w sferze kulturowej (rewitalizacja kulturowa) skoncentrowana jest na działaniach

mających na celu podtrzymanie i rozwój tradycji, ochronę dziedzictwa kulturowego, materialnego zdegradowanych obszarów miasta.

Trzeba podkreślić, że poszczególne wymiary rewitalizacji przenikają się wzajemnie i w gruncie rzeczy powinny występować wspólnie dla uzyskania efektów synergicznych. Jak wynika z wielu opracowań i wieloletniej praktyki miast zachodnich, proces rewitalizacji przebiega najefektywniej, gdy działania podejmowane w tym zakresie są skoordynowane i obejmują różne aspekty życia i funkcjonowania miasta.

Aglomeracja Lille – Strefa l'Union – przykład rewitalizacji o charakterze kompleksowym

Strefa l'Union obejmuje obszar ponad 80 ha terenu poprzemysłowego i jest zlokalizowana w zasięgu administracji trzech gmin aglomeracji Lille. W 1992 roku postanowiono ożywić ekonomicznie i społecznie zdegradowany północno-wschodni obszar aglomeracji Lille, a w 1998 roku zadecydowano o poddaniu go restrukturyzacji i utworzeniu na nim nowej strefy technologicznej o bogatym programie funkcjonalnym. Strefa l'Union stała się programem rewitalizacji obejmującym różne aspekty funkcjonowania miasta Lille, w tym szczególnie:

- gospodarcze, gdzie celem rewitalizacji była restrukturyzacja gospodarki północnowschodniej części aglomeracji, przede wszystkim w sektorach audiowizualnym oraz nowoczesnego włókiennictwa;
- funkcjonalno-urbanistyczne, gdzie skoncentrowano się na przekwalifikowaniu nieużytków poprzemysłowych na cele mieszkaniowe i integracji tego obszaru z resztą miasta;
- środowiskowo-krajobrazowe, gdzie celem rewitalizacji była poprawa atrakcyjności tej strefy poprzez wykreowanie nowych przestrzeni publicznych, w tym o funkcjach rekreacyjnych (budowa parku miejskiego o powierzchni 15 ha, zagospodarowanie kanału i terenów nadrzecznych).

Celem działania władz samorządowych było przywrócenie do życia i funkcjonowania zdegradowanych terenów poprzez wykreowanie nowych miejsc pracy w wybranych, strategicznych dziedzinach (produkcja produktów tekstylnych, przetwarzanie obrazu i dźwięku, reklama). Chodziło o lokalizację takich funkcji gospodarczych, które zapewnią temu obszarowi rozwój i będą oddziaływać w skali ponadlokalnej, dając mieszkańcom całej aglomeracji Lille miejsca pracy. Proces planowania i realizacji procesu rewitalizacji strefy l'Union był kompleksowy i stanowił element szerszego procesu ożywienia aglomeracji Lille. Zastosowano takie narzędzia, jak prawo pierwokupu miejskiego, wywłaszczenie, a także używano statusu inwestycji celu publicznego dla podejmowanych działań. Opracowany program rewitalizacji dotyczył zarówno sfery gospodarczej (rozwój nowoczesnych technologii, innowacji), jak i mieszkaniowej (przekwalifikowanie nieużytków) oraz zintegrowania go z miastem.

Źródło: Skalski, 2009, s. 182–210; Boryczka, 2009.

Stąd też ustawa o rewitalizacji, która weszła w życie z końcem 2015 roku, wskazuje, że jest to „proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji" (ustawa o rewitalizacji, Dz. U. z 2015 r., poz. 1777).

Jak podkreślają zapisy ustawy o rewitalizacji, jest to proces prowadzony wspólnie przez władzę samorządową, społeczność lokalną i innych uczestników (przedsiębiorców, inwestorów, instytucje, użytkowników tego obszaru). Jest elementem polityki rozwoju kreowanej i realizowanej przez władze samorządowe, który ma na

celu przeciwdziałanie degradacji przestrzeni miast, zjawiskom kryzysowym poprzez pobudzanie aktywności społecznej i gospodarczej, poprawę jakości środowiska oraz ochronę dziedzictwa narodowego, przy zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju. Proces rewitalizacji wykorzystywany jest jako instrument zrównoważonego rozwoju obszarów zurbanizowanych [Ziobrowski, Jarczewski, 2009, s. 7].

Rewitalizacja jest procesem kompleksowym uruchamianym w celu uzyskania zmian prowadzących do ożywienia gospodarczego, społecznego i kulturalnego zdegradowanych fragmentów lub całych miast (Parysek, 2005). Rewitalizacja obszarów miejskich ma charakter niezwykle złożony i niepowtarzalny podobnie jak miasta, których dotyczy, gdyż są to bardzo indywidualne systemy, na które wpływ ma wiele różnorodnych czynników (Biliński, 2006, s. 29). Jest to proces złożony, a wszelkie analizy dotyczące planowanych przekształceń powinny nawiązywać do specyfiki danego obszaru. Sam proces rewitalizacji jest wyjątkowo skomplikowany i wymaga odpowiedniego czasu na realizację. Twierdzi się przy tym, że pierwsze głębsze efekty przekształceń widoczne są po ok. 5 latach od rozpoczęcia realizacji, natomiast sam proces nie powinien trwać dłużej niż 25–30 lat. Z tego względu rewitalizację rozpatruje się w odniesieniu do całościowej polityki rozwoju miasta, której cele działań są mocno zróżnicowane. Szczególnie istotna jest zmiana struktury funkcjonalnej miast poprzemysłowych, które po 1989 roku borykają się z poważnymi problemami gospodarczymi i społecznymi.

8.1.2. Instytucjonalno-prawne i finansowe uwarunkowania procesu rewitalizacji

Przez wiele lat w Polsce proces rewitalizacji miast odbywał się bez rozwiązań prawnych i systemowych regulujących m.in. realizację interesu publicznego w zakresie rewitalizacji, ograniczania prawa własności na rzecz interesu publicznego, obowiązkowej partycypacji społecznej tak jak jest to zorganizowane np. w wielu krajach Europy Zachodniej (m.in. Francja, Niemcy). W tych krajach w większości proces rewitalizacji regulowany jest specjalną ustawą, która określa kształtowanie i prowadzenie polityki rewitalizacyjnej we wszystkich jej aspektach. W Polsce przez wiele lat nie było w zasadzie krajowych przepisów prawnych, na podstawie których jednostki samorządu terytorialnego mogłyby przygotować i sprawnie przeprowadzić działania rewitalizacyjne, choć takie próby wiele miast podejmowało.

W Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (KSRR), w której pojawia się definicja rewitalizacji, nie podkreśla się roli władzy samorządowej, co powoduje, że nie są jasno określone podmioty tego procesu. Przy braku regulacji ustawowych czy też rozwiązań systemowych w tym zakresie KSRR brakowało wskazania, kto miałby go koordynować czy być odpowiedzialny za jego uruchomienie. KSRR powinna w tej sytuacji definiować rewitalizacę jako usługę publiczną, poprzez wyraźne wskazanie spoczywającego na władzy samorządowej i publicznej obowiązku inicjowania i koordynacji procesu rewitalizacji na zdegradowanych obszarach miast. Podkreślenie roli podmiotów publicznych nie wyklucza jednak inicjowania i aktywnego uczestnictwa w procesie rewitalizacji społeczności lokalnej [Jadach-Sepioło, 2010, s. 11–15; *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego* 2010–2020]. Analiza zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego i obowiązujących rozwiązań prawnych nasuwa wniosek, że kompleksowe działania rewitalizacyjne są trudne w realizacji, gdyż różne sfery funkcjonowania miast podlegają samorządom terytorialnym różnych szczebli (a tym samym różnym instytucjom finansującym), np. sprawy socjalno-społeczne, zagadnienia sytuacji rynku pracy, zarządzanie nieruchomościami Skarbu Państwa należą do zadań własnych samorządu powiatowego; sprawy związane z przestrzenią, jej zagospodarowaniem i mieszkalnictwem należą do zadań własnych samorzą-

du gminy. Ponadto działania rewitalizacyjne niejednokrotnie wymagają ze strony samorządu gminy aktywności w zakresie wykraczającym poza dozwolony gminie obszar użyteczności publicznej (np. realizacja usług doradztwa w sprawach projektowych, obrotu i zarządzania nieruchomościami itp.) [Węglowski, 2009, s. 35–42].

Przez okres transformacji systemowej od 1989 roku powstawało dziewięć projektów ustaw tworzonych przez różne środowiska zajmujące się procesami rewitalizacji (m.in. Stowarzyszenie Forum Rewitalizacji), wprowadzających różne rozwiązania w tym zakresie, począwszy od spraw dotyczących zawartości programów rewitalizacji oraz procedur opracowania i uchwalania złożonych programów rewitalizacji, poprzez kwestie dotyczące zarządzania procesami rewitalizacji, ustanowienia kompetencji poszczególnych samorządów w zakresie rewitalizacji, instytucji operatora rewitalizacji, aż do spraw dotyczących finansowania działań rewitalizacyjnych (m.in. Fundusz Rewitalizacyjny) itp.

Opracowane od 1992 roku projekty ustaw proponowały rozwiązania dotyczące zarządzania procesem rewitalizacji (powołanie koordynatora/operatora procesu rewitalizacji, powołanie specjalnej instytucji do realizacji programów rewitalizacji). Podstawowymi dokumentami planistycznymi dla prowadzenia działań na obszarze kryzysowym, które wymienia się w tych projektach, miały być: operacyjny program rewitalizacji (zwany także programem operacji renowacji i modernizacji oraz operacji renowacyjnej) i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W projektach próbowano wprowadzić różne, częściowe rozwiązania mające na celu ułatwienie realizacji procesu rewitalizacji zdegradowanych obszarów miast (m.in. rozszerza się prawo pierwokupu na obszarach kryzysowych, które uprawnia samorządy do wykupienia działek niezbędnych do realizacji programu rewitalizacji; rozszerza się prawo wywłaszczenia na cele związane z realizacją programu rewitalizacji; wprowadza się prawo korzystania z nieruchomości na zasadzie służebności gruntowej itp.). W projektach próbowano wprowadzić także instrumenty finansowania działań rewitalizacyjnych (zarówno na prace przygotowawcze, jak i realizację przedsięwzięć). Proponowano różne rozwiązania funduszy na szczeblu krajowym (m.in. Fundusz Renowacyjny, Fundusz Renowacji i Modernizacji Zasobów Mieszkaniowych) oraz gminnym, a także odnośnie funduszy wojewódzkich [Topczewska, 2007, s. 5–35]. Trzeba podkreślić, że wszystkie wersje ustawy budziły wiele nieprzychylnych opinii środowisk samorządowych oraz środowisk właścicieli nieruchomości. Dopiero w 2015 roku udało się przygotować i wprowadzić w życie pierwszą ustawę rewitalizacyjnę, choć w porównaniu do wcześniejszych projektów nie odnosi się ona m.in. do kwestii finansowania działań rewitalizacyjnych.

Ustawa o rewitalizacji z 2015 roku wprowadza podobnie jak poprzednie projekty zasady tworzenia gminnych programów rewitalizacji (GPR), które mają być podstawowym narzędziem prowadzenia procesu rewitalizacji. Mają to być działania kompleksowe oraz planowane i realizowane w ścisłej współpracy ze społecznością lokalną. W gminnych programach rewitalizacji powinny zostać wyznaczone obszary miasta wymagające działań rewitalizacyjnych oraz powinna zostać przedstawiona kompleksowa, długookresowa strategia realizacji tych działań (Ustawa o rewitalizacji, Dz.U. z 2015 r., poz. 1777).

Ustawa mocno podkreśla rolę partycypacji społecznej, wprowadza także dwa specjalne rozwiązania, które nigdy wcześniej nie pojawiły się w dotychczasowych projektach czy dyskusjach. Nie są one obowiązkowe, ale mają ułatwić samorządom prowadzenie procesu rewitalizacji Będą one mogły być stosowane w zależności od potrzeb i charakterystyki zaplanowanych działań (zob. E*koMiasto#Społeczeństwo*, rozdział *Partycypacja społeczna*).

Pierwszym z proponowanych przez ustawę rozwiązań jest utworzenie na obszarach rewitalizowanych Specjalnej Strefy Rewitalizacji (SSR). Status SSR umożliwi samorządom korzystanie ze szczególnych udogodnień (np. możliwość przyznania dotacji na remonty budynków, wstrzymanie wydawania pozwoleń na budowę itp.). Wprowadzenie SSR na obszarach rewitalizowanych ma także uprościć i skrócić procedury administracyjne związane z realizacją gminnych programów rewitalizacji.

Drugim z proponowanych przez ustawę rozwiązań jest uchwalenie miejscowego planu rewitalizacji, który jest szczególną formą planu zagospodarowania przestrzennego. Miejscowy plan rewitalizacji będzie podstawą realizacji przekształceń urbanistycznych oraz prac inwestycyjno-budowlanych ujętych w gminnym programie rewitalizacji. Miejscowy plan rewitalizacji da możliwość zawarcia w planie zagospodarowania przestrzennego koncepcji urbanistycznych, przypisania do nieruchomości szczegółowych warunków realizacji inwestycji.

W ustawie o rewitalizacji podkreśla się, że gminny program rewitalizacji powinien być częścią realizowanej strategicznej i zintegrowanej polityki rozwoju gminy. Oznacza to, że powinien być on spójny ze strategią rozwoju jednostki samorządu terytorialnego, która przyjmuje formę prawną i jest uchwałą rady gminy (Ustawa o rewitalizacji, Dz.U. z 2015 r., poz. 1777) (zob. rozdział *Zintegrowane strategie rozwoju miast*).

Rewitalizacja w przepisach polskiego prawa pojawia się niezwykle rzadko. Pośrednio do zagadnień rewitalizcji odnoszą się przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wskazując, że w studium i planie miejscowym umieszcza się obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji lub rekultywacji (art. 10 ust. 2 pkt 14) oraz granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej (art. 15 ust. 3 pkt 2) (Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2012 r., poz. 647).

Zagadnienia dotyczące rewitalizacji normowane są przez wiele regulacji rozproszonych w kilkunastu ustawach, które jednak nie tworzą spójnego systemu rozwiązań służących skutecznej rewitalizacji miast. Zakres regulacji prawnych w zakresie rewitalizacji będzie się zmieniał w zależności od podmiotu realizującego działania rewitalizacyjne. Wśród aktów prawnych pośrednio odnoszących się do procesu rewitalizacji wskazać można ponadto ustawę Prawo budowlane, ustawę o samorządzie gminnym, ustawę o gospodarce komunalnej, o gospodarce nieruchomościami, ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym, ustawę o finansach publicznych, ustawę o pomocy społecznej itd.

W celu ujednolicenia warunków i procedur wdrażania programów operacyjnych na lata 2014–2020 w zakresie projektów realizujących cele i procesy rewitalizacji Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju przygotowało wytyczne co do rewitalizacji w programach operacyjnych w nowej perspektywie finansowej. Na działania rewitalizacyjne w okresie finansowania 2014–2020 przewidzianych jest co najmniej 25 mld zł (w tym: 22 mld zł pochodzą z budżetu UE, 3 mld z budżetu państwa i budżetów samorządowych) (Stan na lipiec 2015; https://www.mir.gov.pl/). Mają one zapewnić, że procesy rewitalizacji realizowane za pomocą krajowych i regionalnych programów operacyjnych będą bardziej skuteczne, zintegrowane, kompleksowe i skoordynowane (*Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020*, 2015, s. 4). Wytyczne wskazują ponadto szereg instrumentów realizacji projektów rewitalizacyjnych wspierających procesy rewitalizacji polskich miast. Dokument pozostawia jednak instytucjom zarządzającym regionalnymi i krajowymi programami operacyjnymi możliwość opracowania i egzekwowania bardziej szczegółowych wytycznych w zakresie realizacji tego typu projektów współfinansowanych ze środków UE. Oznacza to, że wytyczne mają charakter ramowy.

8.2. Instrumenty rewitalizacji współczesnych miast

Istnieje wiele instrumentów i narzędzi, które mogą być wykorzystywane w procesie rewitalizacji. W literaturze przedmiotu można spotkać wiele różnych klasyfikacji i podziałów instrumentów służących do rewitalizacji obszarów miejskich. Jednym z najczęściej używanych jest podział instrumentów w zależności od tego, jaką rolę w tym procesie odgrywają władze lokalne (samorządowe). Najczęściej władze lokalne wykorzystują dwa podejścia do finansowania i realizacji działań w zakresie rewitalizacji. W pierwszym podejściu władze samorządowe występują jako bezpośredni inwestor w procesie rewitalizacji, natomiast drugie podejście zakłada pełnienie funkcji koordynatora, inicjatora, organizatora rynku nieruchomości i inwestora pośredniego. Takie podejście i spojrzenie na rolę, jaką odgrywają w tym procesie władze samorządowe, pozwala na wskazanie różnych grup instrumentów. Podział ten nie wyczerpuje jednak wystarczająco tematu dostępnego instrumentarium wykorzystywanego w procesie rewitalizacji miast polskich. Procesami rewitalizacji sterować można na poziomie ponadlokalnym, czemu służą instrumenty o charakterze ponadlokalnym, które wykorzystywane są zarówno w polityce UE, jak i w polityce krajowej i regionalnej, których celem jest m.in. rewitalizacja miast. Na potrzeby niniejszego podręcznika instrumenty wykorzystywane w procesie rewitalizacji zostną podzielone na trzy główne grupy: instrumenty ekonomiczne, planistyczne i organizacyjno-prawne. Ze względu na okres przejściowy między dwoma perspektywami finansowymi UE przedstawione instrumentarium ekonomiczne zostanie ograniczone o wyczerpane już instrumenty finansowe z minionego okresu programowania UE 2007–2013.

8.2.1. Instrumenty ekonomiczne

Instrumenty ekonomiczne (m.in. finansowe) stanowią zespół mechanizmów motywacyjnych zachęcających inwestorów, podmioty gospodarcze, podmioty publiczne, mieszkańców do dobrowolnego wykonywania działań lub zachowań na obszarze objętym rewitalizacją i umożliwiających władzom lokalnym realizację przyjętego planu działania. Instrumenty ekonomiczne to także zespół mechanizmów umożliwiających władzom lokalnym realizację zaplanowanych przedsięwzięć. Wśród bogatej palety instrumentów tego typu wyróżnić można przede wszsytkim: dotacje, instrumenty zwrotne, instrumenty kapitałowe, instrumenty fiskalne, instrumenty poręczeniowe (tab. 8.1).

Dotacje to środki publiczne rządowe lub samorządowe przekazywane beneficjentom w różnej formie: grantu, subwencji, refundacji wydatków, spłaty części oprocentowania, dotacji ogólnej i celowej itp. Do grupy tej należą unijne środki dotacyjne, których udział w strukturze finansowania projektów rewitalizacyjnych w Polsce jest największy.

Instrumenty zwrotne są to różnego rodzaju sposoby pozyskiwania środków finansowych na pokrycie kosztów zamierzonych działań. Sposoby te opierają się na zaciąganiu zobowiązań finansowych, które następnie trzeba będzie spłacić. Wśród tych instrumentów są m.in. kredyty bankowe, które należą do najczęściej wykorzystywanych jako zewnętrzne źródło finansowania inwestycji jednostek samorządowych oraz obligacje komunalne, w tym obligacje rewitalizacyjne ściśle dopasowane do potrzeb programów rewitalizacji. Są w tej grupie również instrumenty inżynierii finansowej JESSICA, która stanowi alternatywę dla dotacyjnego systemu wsparcia rozwoju regionalnego z funduszy strukturalnych UE.

Instrumenty kapitałowe są to z kolei wszystkie formy pozyskania kapitału, które bezpośrednio i trwale dostarczają środków finansowych na realizację przedsięwzięcia w obszarze rewitalizacji. Instrumenty te polegają na podniesieniu udziałów własnych, wniesieniu nowych udziałów poprzez np. kupno akcji przez bezpośrednich inwestorów, wniesienie kapitału inwestorów niebezpośrednich – funduszy inwestycyjnych czy funduszy venture capital. W tym przypadku pozyskanie kapitału nie wiąże się z zaciąganiem długu. Do grupy tych instrumentów należy także *project finance*, który może zachęcić prywatnych inwestorów do prowadzenia efektywnie zarządzanych programów rewitalizacji.

Instrumenty fiskalne są to różnego rodzaju podatki oraz ulgi, zwolnienia i odroczenia podatkowe: ulgi w podatku od nieruchomości oraz w innych podatkach, bonifikaty w opłatach rocznych za użytkowanie wieczyste, ulgi celne, podatki od czynności prawnych, podatki od nieruchomości, specjalnie stanowione podatki, dodatki mieszkaniowe.

Instrumenty poręczeniowe (gwarancyjne) oraz zabezpieczające ryzyko realizacji przedsięwzięcia służą zmniejszaniu ryzyka niewywiązania się podmiotu zaciągającego zobowiązania finansowe lub (i) prawne. Ich istotą jest pojawienie się trzeciej strony kontraktu wierzyciel–dłużnik: gwaranta, poręczyciela tego zobowiązania.

Tabela 8.1. Instrumenty ekonomiczne

Dotacje	Instrumenty zwrotne	Instrumenty kapitałowe	Instrumenty fiskalne
Regionalne Programy Operacyjne (RPO)	Fundusz Dopłat	Wkład do spółek rewitalizacyjnych	Ulgi w podatku od nieruchomości
Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych	Project finance	Bonifikaty przy prywatyzacji zasobów komunalnych
Granty	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	Partnerstwo publiczno-prywatne	Dodatki mieszkaniowe
Subwencje rządowe	Kredyty i pożyczki w bankach komercyjnych		Bonifikaty w opłatach rocznych za użytkowanie wieczyste
W ramach programu małych ulepszeń	Obligacje komunalne		Ulgi celne
W ramach programu usuwania azbestu	Obligacje municypalne		Czynsze
Dotacje ogólne	Leasing		Opłata adiacencka
Dotacje celowe	JEREMIE (Joint European Resources for Micro-to-Medium Enterprises)		Podatki od czynności prawnych
Dotacje na spłatę odsetek	JESSICA (Joint Eueopean Support for Sustainable Investment in City Areas)		
Dotacje na opłaty gwarancyjne			

Źródło: opracowanie własne.

Środki finansowe na realizację programów i projektów rewitalizacyjnych mogą pochodzić z różnych źródeł. Jak wynika z dotychczasowych doświadczeń, głównym źródłem finansowania rewitalizacji są środki finansowe o charakterze publicznym. Kolejną kategorią źródeł, z których finansowane są przedsięwzięcia rewitalizacyjne,

są źródła prywatne. Pozyskanie środków finansowych z sektora prywatnego wiąże się z zaangażowaniem władz samorządowych i rządowych w tworzenie klimatu do inwestowania, kreowaniem współpracy między sektorem prywatnym i publicznym [Bryx, 2009, s. 142–149].

JESSICA – rewitalizacja starego browaru w Kościerzynie

Stary Browar w Kościerzynie
fot. J. Zasina

JESSICA (*Joint Eueopean Support for Sustainable Investment in City Areas*) to inicjatywa Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Banku Rozwoju Rady Europy oferująca wsparcie finansowe i organizacyjne podmiotom, które chcą realizować zintegrowane projekty dotyczące rozwoju obszarów miejskich. Projekty realizowane przy wsparciu JESSICA charakteryzują się brakiem możliwości na pozyskanie środków finansowych w warunkach rynkowych. Z reguły jest to związane ze specyfiką przedsięwzięć rewitalizacyjnych, które cechują niska rentowność, duże ryzyko związane z realizacją inwestycji. JESSICA jest zródłem finansowania zwrotnego ze środków Unii Europejskiej w formie pożyczek lub wkładów kapitałowych dla inwestycji spełniających funkcje zarówno publiczne (społecznie użyteczne), jak i komercyjne. Charakterystyczną cechą tej inicjatywy jest finansowanie ciągłe i odnawialne, co umożliwia wielokrotne wykorzystywanie środków pomocowych.

Rewitalizacja starego browaru w Kościerzynie była jednym z pierwszych projektów realizowanych w Polsce w ramach inicjatywy JESSICA. Umowa inwestycyjna z podmiotem prywatnym „Stary Browar Kościerzyna" Sp. z o.o. podpisana została w 2012 r. i dotyczyła pożyczki na preferencyjnych warunkach, przyznanej ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007–2013 wynoszącej 7,6 mln zł. Projekt „Rewitalizacja Starego Browaru i przystosowanie go do funkcji komercyjnych – szansą rozwoju obszaru miejskiego Kościerzyny" szacowany był na 24,7 mln zł.

Poprzemysłowy kompleks dawnego browaru znajduje się w obszarze Starego Miasta Kościerzyna. Od 1998 roku obiekt pozostawał niewykorzystany, a w 2010 zdecydowano o jego sprzedaży prywatnemu inwestorowi. W ramach projektu w wyremontowanym zabytkowym budynku starego browaru powstało centrum biznesowo-kulturalne, a w nim m.in. Kościerskie Muzeum Browarnictwa oraz miejca degustacji piwa, plac zabaw dla dzieci oraz przestrzeń koncertowo-wystawiennicza. W Starym Browarze Kościerzyna w 2013 r. wprowadzono funkcje hotelowe, gastronomiczne, handlowe i biurowe.

Źródło: opracowanie własne na postawie www.starybrowarkoscierzyna.pl; http://www.fundacja-hereditas.pl/portal/rewitalizacja.php?idt=13&str=2, [dostęp 10.11.2015].

Do źródeł finnsowych, z których pozyskiwane są środki finansowe na działania w zakresie rewitalizacji, należą m.in.:

a) instytucje bezpośrednio finansujące: budżet państwa, budżety gminne, budżety samorządów regionalnych;

b) publiczne podmioty gospodarcze, w tym m.in. krajowe, regionalne i lokalne agencje rozwoju (rewitalizacji);
c) podmioty gospodarcze sektora prywatnego, w tym m.in. banki, instytucje ubezpieczeniowe, instytucje leasingowe;
d) instytucje hybrydowe, czyli banki i fundusze (agencje), w tym pożyczkowe i poręczeniowe, tworzone przez władze publiczne (krajowe, regionalne i lokalne) do obsługi programów rządowych [Bryx, 2009, s. 142–149].

8.2.2. Instrumenty planistyczne

Umiejętność planowania rozwoju społecznego, ekonomicznego i przestrzennego i zarządzania nim, w tym umiejętność zarządzania projektami, to jedne z podstawowych warunków skutecznego i efektywnego prowadzenia procesu rewitalizacji. W procesie rewitalizacji instrumentami wykorzystywanymi do projektowania i realizacji działań rewitalizacyjnych są: lokalne programy rewitalizacji (gminne programy rewitalizacji zgodnie z zasadami przewidzianymi w ustawie o rewitalizacji), studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania, plan zagospodarowania przestrzennego, miejscowy plan rewitalizacji, strategia rozwoju, a także wszystkie polityki publiczne wchodzące w sfery rewitalizacji (polityka mieszkaniowa, polityka społeczna, polityka transportowa itp.). Większość tych instrumentów stała się podstawowymi instrumentami polityki rozwoju miast i jednocześnie warunkiem brzegowym efektywnego wykorzystania funduszy Unii Europejskiej [Kamrowska-Załuska, 2009, s. 198–221]. Instrumenty te powinny tworzyć spójny system i być ze sobą powiązane. Większość z nich jest ściśle związana z planowaniem obligatoryjnym i służy uściśleniu regulacji planistycznych (zob. rozdział *Zintegrowane metody i narzędzia zarządzania miastem*).

Ponadto w grupie instrumentów planistycznych można wymienić instrumenty polityki przestrzennej związane z planowaniem użytkowania terenów, jakimi są m.in. strefowanie, przestrzenne limity na budowę, tworzenie pasów zieleni, ograniczenia w prawach zabudowy. Są to instrumenty wykorzystywane przy tworzeniu studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania oraz planów zagospodarowania przestrzennego, a pozwalają na zachowanie wartości historycznych, kulturowych i przyrodniczych na rewitalizowanych obszarach miast.

Gminny program rewitalizacji (GPR) stanowi jeden z głównych instrumentów planistycznych procesu rewitalizacji. Zgodnie z ustawą o rewitalizacji powinien on zawierać szczegółową diagnozę obszaru rewitalizacji oraz opis powiązań gminnego programu rewitalizacji z dokumentami strategicznymi gminy. Powinien on wskazywać również wizję stanu docelowego, cele rewitalizacji i kierunki działań oraz opis przedsięwzięć rewitalizacyjnych o charakterze zarówno społecznym, gospodarczym, środowiskowym, przestrzenno-funkcjonalnym, jak i technicznym, a także mechanizmy integrowania działań. Gminny program rewitalizacji powinien zawierać system monitorowania, strukturę zarządzania i realizacji oraz ramy finansowe zaplanowanych przedsięwzięć. W ramach opisu w gminnym programie rewitalizacji zamieszcza się przedsięwzięcia rewitalizacyjne służące realizacji celu publicznego w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami lub przedsięwzięcia prywatne (Ustawa o rewitalizacji, Dz.U. z 2015 r., poz. 1777). GPR służyć będzie jako podstawowy instrument planistyczny w procesie rewitalizacji polskich miast.

Kolejnym z zaproponowanych w ustawie o rewitalizacji instrumentem planistycznym jest miejscowy plan rewitalizacji, który jest szczególną formą planu zagospodarowania przestrzennego. Będzie on podstawą realizacji przekształceń urbanistycznych oraz prac inwestycyjno-budowlanych ujętych w gminnym programie

rewitalizacji. Może być przygotowany i uchwalony przez radę gminy dla całości lub części obszaru rewitalizacji. W miejscowym planie rewitalizacji poza elemenetami obligatoryjnymi obowiązującymi w planach zagospodarowania przestrzennego określa się m.in. zasady kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą, ustalenia dotyczące charakterystycznych cech elewacji budynków, maksymalną powierzchnię sprzedaży obiektów handlowych, zakres niezbędnej do wybudowania infrastruktury technicznej, społecznej lub lokalowej (Ustawa o rewitalizacji, Dz.U. z 2015 r., poz. 1777).

Gminny Program Rewitalizacji – przykładowa zawartość dokumentu

1) Diagnoza strategiczna – identyfikacja negatywnych zjawisk oraz lokalnych potencjałów występujących na terenie obszaru objętego GPR.
2) Identyfikacja uwarunkowań procesu rewitalizacji.
3) Wizja stanu docelowego obszaru GPR.
4) Cele rewitalizacji, kierunki działań służące eliminacji lub ograniczeniu negatywnych zjawisk, w tym opis przedsięwzięć rewitalizacyjnych, w szczególności o charakterze społecznym oraz gospodarczym, środowiskowym, przestrzenno-funkcjonalnym lub technicznym (planowane przedsięwzięcia rewitalizacyjne wraz z ich szczegółowymi opisami).
5) Identyfikacja narzędzi realizacji działań i celów programu rewitalizacji (m.in. Specjalna Strefa Rewitalizacji, miejscowy plan rewitalizacji, PPP itp.).
6) Szacunkowe ramy finansowe gminnego programu rewitalizacji wraz z szacunkowym wskazaniem środków finansowych ze źródeł publicznych i prywatnych.
7) Struktura zarządzania realizacji gminnego programu rewitalizacji wraz z ramowym harmonogramem realizacji programu.
8) Powiązania gminnego programu rewitalizacji z dokumentami strategicznymi gminy (strategia rozwoju gminy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz strategia rozwiązywania problemów społecznych itp.).
9) Powiązania lokalnego programu rewitalizacji z dokumentami wyższego rzędu (strategia rozwoju województwa, regionalny program operacyjny).
10) System monitorowania gminnego programu rewitalizacji.

Źródło: opracowanie własne na postawie Ustawa o rewitalizacji, Dz. U. z 2015 r., poz. 1777, [dostęp 10.11.2015].

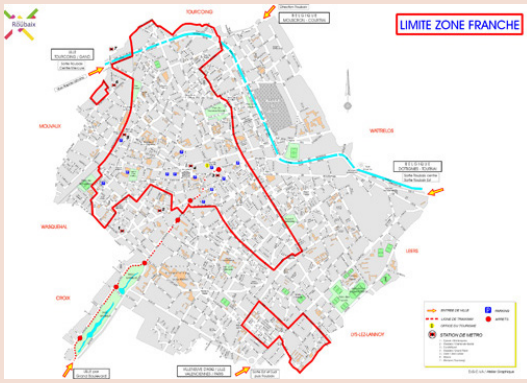
8.2.3. Instrumenty prawno-organizacyjne

Instrumenty prawne to konkretne rozwiązania prawne wynikające z obowiązujących przepisów prawa, ukierunkowane na osiągnięcie określonego celu. Są to narzędzia, za pomocą których podmioty prawa realizują określone uprawnienia lub obowiązki prawne. Wśród instrumentów prawnych i organizacyjnych wykorzystywanych w procesie rewitalizacji wskazać można m.in.: partnerstwo publiczno-prywatne, specjalne strefy rewitalizacji, park kulturowy, a także udostępnianie informacji o ofertach nieruchomości, obsługę prawną związaną z pozyskiwaniem gruntów, wsparcie inwestora w procesie uzyskiwania decyzji administracyjnych itp.

Specjalna Strefa Rewitalizacji (SSR) jest jednym z nowych instrumentów prawnych i organizacyjnych, które wprowadza ustawa o rewitalizacji. SSR umożliwi samorządom korzystanie ze szczególnych udogodnień. Wprowadzenie SSR na obszarach rewitalizowanych ma także uprościć i skrócić procedury administracyjne związane z realizacją gminnych programów rewitalizacji. SSR powoływana jest na okres maksylanie 10 lat (bez możliwości przedłużenia) na konkretnym, wybranym obszarze

miasta, który wytypowany został na podstawie wyników przeprowadzonych badań. Na jej terenie można korzystać ze specjalnych narzędzi (m.in. możliwość otrzymania dotacji na remont i modernizację nieruchomości) ustalonych przez władze samorządowe. Władze samorządowe posiadają także szereg ułatwień w realizacji procesu rewitalizacji (prawo pierwokupu dla gminy na wszystkie nieruchomości do czasu rewitalizacji, brak wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, zawieszenie postępowań w toku).

Przykład Specjalnej Strefy Rewitalizacji – „Specjalne Ekonomiczne Strefy Miejskie"



Obszar ZFU w mieście Roubaix (granice strefy na planie miasta zaznaczono grubą linią) Źródło: http://www.zonesfranches.fr/zone-fr anche-plus.html, [dostęp 10.09.2015].

Ciekawym instrumentem wykorzystywanym we francuskich miastach w procesie rewitalizacji są Specjalne Ekonomiczne Strefy Miejskie (ZFU), które otwierane były w dzielnicach kryzysowych. Celem ich działania było przyciągnięcie przedsiębiorstw, tak aby udało się stworzyć nowe miejsca pracy i rozwijać życie tego obszaru. ZFU to strefy, w których przedsiębiorcy korzystali ze zwolnienia z podatków dochodowych i z różnego rodzaju składek. W zamian za zwolnienia i ulgi w podatku przedsiębiorstwa zobowiązane były zarezerwować ok. 1/3 tworzonych miejsc pracy dla mieszkańców rewitalizowanych obszarów. W ZFU lokalizowały się głównie małe i średnie przedsiębiostrwa (do 50 osób). W mieście Roubaix, gdzie stworzono jedną z takich stref, przedsiębiorstwa wynajmowały dostępne lokale użytkowe, co pozwoliło właścicielom budynków na przeprowadzenie koniecznych remontów. Przedsiębiorstwa, zachęcane ulgami i zwolnieniami, były bardziej skłonne lokalizować swoją działalność w obszarach rewitalizowanych, co z kolei powodowało, że właściciele nieruchomości uzyskiwali środki na inwestycje i podnoszenie standardu lokali użytkowych i mieszkalnych w tym obszarze. Koordynacja działań rewitalizacyjnych prowadzi do efektu synergii. Wzajemnie uzupełniające się projekty owocują nie tylko rewitalizacją przestrzeni miasta, w tym również przestrzeni publicznych, ale głównie ożywieniem w sferze gospodarczej i społecznej.

Źródło: Skalski, 2009, s. 175–176; Boryczka, 2009.

Partnerstwo publiczno-prywatne jest instrumenem używanym do realizacji wszelkiego rodzaju usług publicznych, w tym także do wspierania realizacji procesu rewitalizacji. Termin ten określa projekty rewitalizacyjne realizowane na podstawie umowy długoterminowej zawartej między jednostką sektora publicznego i jednostką sektora prywatnego w celu budowy niezbędnej infrastruktury rzeczowej, finansowej i organizacyjnej, która umożliwi świadczenie usług publicznych na terenie objętym rewitalizacją. Partnerstwo publiczno-prywatne jest nowoczesną i atrakcyjną metodą realizacji usług publicznych ze względu na korzystny podział zadań i ryzyk pomiędzy tymi stronami.

Wśród instrumentów organizacyjno-prawnych są m.in. park kulturowy, narzędzia służące nabywaniu gruntów na otwartym rynku, wymiana gruntów wraz ze scaleniem, sprzedaż gruntów powiązana z formami użytkowania i przyszłymi przychodami, umowy z deweloperami zabezpieczające publiczne interesy w zakresie gruntów publicznych oraz komunalizacja terenów, która zwykle dotyczy terenów należących do Skarbu Państwa, ale można ją stosować w przypadku wykupu terenów od osób prywatnych lub wywłaszczenia na cele publiczne.

Park Kulturowy Miasto Tkaczy

fot. J. Zasina

fot. Zbigniew Przygodzki.

W 2003 r., zaraz po wejściu w życie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Urząd Miasta Zgierza podjął działania zmierzające do odrestaurowania grupy zabytkowych domów tkaczy pochodzących z XIX w. Zapisy ustawy umożliwiły ustanowienie parku kulturowego dla terenów położonych przy ulicach: G. Narutowicza, Ks. Sz. Rembowskiego, 1 Maja, Długiej, 3 Maja, H. Dąbrowskiego i N. Barlickiego. Obszar ten stanowi unikalny dziewiętnastowieczny zespół około 30 klasycystycznych drewnianych domów tkaczy wraz z układem urbanistycznym. W ślad za ustanowieniem szczególnej formy ochrony dla tego obszaru zrealizowany został projekt „Park Kulturowy Miasto Tkaczy". Park Kulturowy Miasto Tkaczy poza szczególną ochroną niezwykle cennych zabytkowych obiektów i układu ulic zakładał przede wszystkim ich restaurację i ponowne, współczesne wykorzystanie. Ważnym elementem procesu rewitalizacji było zaangażowanie wielu partnerów gospodarczych i społecznych, aktywizacja mieszkańców, wprowadzenie funkcji kulturalnej, turystycznej w ten obszar. Ponadto odtworzona została nie tylko historyczna zabudowa, ale także historyczna nawierzchnia ulic oraz elementy małej architektury. Przywrócono historyczny krajobraz na 500 metrach tych dwóch ulic. Park kulturowy w Zgierzu był pierwszą tego typu formą ochrony zabytków.

Źródło: www.miastotkaczy.pl.

Park kulturowy jest jednym z instrumentów ochrony zabytków, który funkcjonuje w polskim systemie prawnym od 2003 r. Został on wprowadzony na mocy ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Park kulturowy jest formą obszarowej ochrony zabytków. Wspomniana ustawa definiuje park kulturowy jako „nieruchomość lub rzecz ruchomą, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową" (Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). Przedmiotem ochrony w wypadku parku kulturowego jest krajobraz kulturowy, czyli przestrzeń historycznie ukształtowana w wyniku działalności człowieka. Celem wprowadzenie parku kulturowego w obszar

miasta jest ochrona krajobrazu kulturowego oraz zachowanie wyróżniających się terenów. Park kulturowy i jego wprowadzenie ściśle związane jest z planowaniem przestrzennym. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wskazuje, że dla obszaru parku kulturowego gmina ma obowiązek, w terminie trzech miesięcy od chwili utworzenia parku, rozpocząć procedurę planistyczną zmierzającą do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Rada gminy w uchwale określa nazwę parku kulturowego, jego granice, sposób ochrony, a także zakazy i ograniczenia obowiązujące na jego terenie. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla tego obszaru będzie miał cechy planu ochronnego.

Ta grupa instrumentów obejmuje także instrumenty wspierania – tzn. tworzenia specjalistycznych struktur organizacyjnych, bazy informacji o terenach i podmiotach gospodarczych oraz organizacjach powoływanych do pobudzania rozwoju, w tym m.in. podmiotach zarządzających programem rewitalizacji (operatorzy rewitalizacji w formie powołanej spółki komunalnej), organizacjach współpracujących z operatorem komórki administracyjnej, inkubatorach, które służyć mają ułatwieniu rozpoczynania działalności gospodarczej, a także podmiotach III sektora, czyli organizacjach pozarządowych, które mają stanowić pomost w prowadzeniu dialogu społecznego w procesie rewitalizacji. Jednym z nowych instrumentów zaproponowanych w ustawie o rewitalizacji jest Komitet Rewitalizacji, który stanowi forum współpracy i dialogu interesariuszy z organami gminy w sprawach dotyczących przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji oraz pełni funkcję opiniodawczo-doradczą wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Ma on na celu wzmocnienie uczestnictwa mieszkańców i użytkowników zdegradowanych obszarów miast w procesach ich rewitalizacji (Ustawa o rewitalizacji, Dz.U. z 2015 r., poz. 1777).

8.3. Miasto przyjazne ludziom – rewitalizacja jako sposób przywracania przestrzeni publicznych

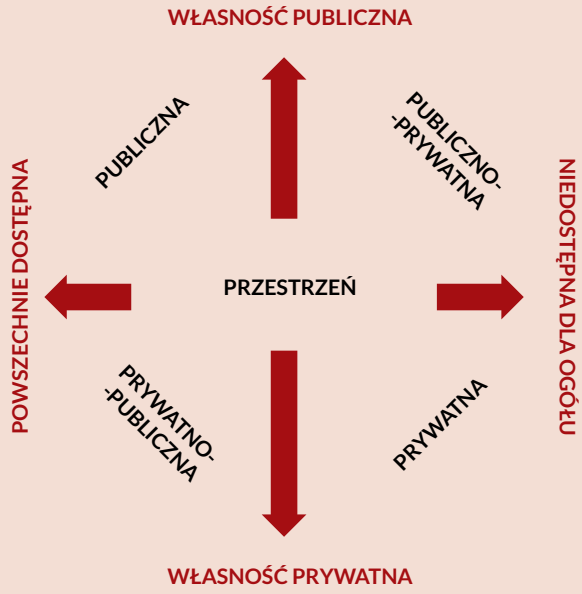
8.3.1. Formy i funkcje przestrzeni publicznych

W procesie rewitalizacji jednym ze szczególnych obszarów aktywności i podejmowania działań naprawczych mających na celu kreowanie miasta przyjaznego ludziom jest przestrzeń publiczna. W tradycyjnym ujęciu oznacza ona przestrzeń otwartą dla najróżniejszych form kontaktu i zachowań ludzi. To sieć ulic i placów, zbiór budowli, pomników oraz zieleń. Przestrzeń publiczna to przestrzeń życia, która tworzy ramy życia miejskiego [Wiśniewska, 2012, s. 52]. Przestrzenią publiczną nazwamy „strukturę o pewnym poziomie autonomiczności i złożonych relacjach kompozycyjnych i funkcjonalnych, zachodzących między elementami, które tę przestrzeń tworzą, będącą jednocześnie szczególnie istotnym elementem struktury miasta oraz elementem integrującym tkankę miejską" [Zuziak, za: Lorens, Martyniuk-Pęczek, 2010]. Trzeba też podkreślić, że przestrzenie publiczne są jedynymi obszarami miast, w których osoby niebędące członkami danej społeczności mogą się swobodnie poruszać, a tym samym mogą się poznać m.in. z członkami tej społeczności.

W mieście wyodrębnić można wiele rodziajów przestrzeni. W praktyce planistycznej oraz socjologii przyjęto klasyfikację przestrzeni według kryterium własności oraz użytkowania przestrzeni (rys. 8.1) [Wańkowicz, 2011, s. 12–16].

Wymienione cztery rodzaje przestrzeni miasta (przestrzeń publiczna, półpubliczna, półprywatna oraz prywatna) Mają odmienne cechy. Cechami charakterystycznymi dla tych przestrzeni są m.in. typy użytkowników, dostępność, dostęp do aktywności, dostęp do informacji o przestrzeni, dostęp do zasobów przestrzeni oraz ich formy przestrzenne (tab. 8.2).

Rysunek 8.1. Rodzaje przestrzeni według kryterium własności oraz użytkowania



Źródło: opracowanie własne.

Przestrzenie publiczne można podzielić na otwarte i zamknięte, albo inaczej na zewnętrzne (otwarte) i wewnętrzne (zamknięte). Otwarta przestrzeń publiczna (ogólnodostępna, niezamknięta wewnątrz obiektów) to tereny znajdujące się pomiędzy prywatnymi terenami. W obszarach miejskich są to skwery, ulice, parki, parkingi, a w obszarach wiejskich są to pasy linii brzegowych, lasy, jeziora, rzeki. Drugi rodzaj przestrzni publicznej – przestrzeń zamknięta – to instytucje użytku publicznego, takie jak biblioteki, muzea, świątynie, budynki, które są siedzibami instytucji publicznych, dworce kolejowe i autobusowe, lotniska [Dymnicka, 2009, s. 54–55]. Obecnie obserwujemy tendencję do tworzenia specyficznych rodzajów przestrzeni publicznej, często zorientowanych do środka jakiegoś budynku (prywatne arkady sklepowe przecinające bloki urbanistyczne, podziemne systemy przejść i wielkie wewnętrzne „dziedzińce" w hotelach). Ta forma przestrzeni publicznych związana jest niejednokrotnie z budowaniem przestrzeni całkowicie odizolowanych od otoczenia. Jest to dla miasta jako złożonego organizmu, pewnego systemu dość niebezpieczne zjawisko, gdyż powoduje rozproszenie się w przestrzeni użytkowników, zanik aktywności społecznych i budowania kontaktów społecznych, a także wprost opuszczanie przestrzeni publicznych przez ludzi [Lorens, Martyniuk-Pęczek, 2010, s. 62–75]. Z drugiej strony w praktyce planowanowania, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wyznaczone obszary przestrzeni publicznej wymagają uwzględnienia w gminnym budżecie kosztów aranżacji odpowiedniej do rangi tego obszaru. Gminy nie dążą więc do powiększania obszarów przestrzeni publicznych, a raczej do ich minimalizowania. Stąd też m.in. powszechnym zjawiskiem jest relatywne „kurczenie się" przestrzeni dostępnej. Jest to także związane z jej ekspansywnym i rabunkowym wykorzystaniem oraz ze wzrostem liczby ludności [Wiśniewska, 2012, s. 52].

Przestrzeń publiczna w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zdefiniowana została jako „obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne" (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717).

Tabela 8.2. Rodzaje przestrzeni miasta

Cechy przestrzeni	Rodzaje przestrzeni			
	Prywatna	Półprywatna	Półpubliczna	Publiczna
Typy użytkowników	Bardzo nieliczni (mieszkańcy, osoby zaproszone)	Nieliczni (mieszkańcy, osoby zaproszone)	Liczni (mieszkańcy, osoby zaproszone, osoby postronne)	Bardzo liczni (wszyscy chętni)
Dostępność przestrzeni	Bardzo zróżnicowana (całkowita dla mieszkańców, według zasad mieszkańców dla osób zaproszonych)	Zróżnicowana (całkowita dla mieszkańców, częściowo ograniczona dla osób zaproszonych)	Niezróżnicowana (podobna dla wszystkich)	Równa (nieograniczona lub na równych zasadach dla wszystkich)
Dostęp do aktywności	Bardzo zróżnicowany (całkowity dla mieszkańców, według zasad mieszkańców dla osób zaproszonych)	Bardzo zróżnicowany (całkowity dla mieszkańców, według zasad mieszkańców dla osób zaproszonych)	Zróżnicowany (całkowity dla mieszkańców i osób zaproszonych, ograniczony dla postronnych)	Niezróżnicowany (na równych zasadach dla wszystkich)
Dostęp do informacji o przestrzeni	Bardzo zróżnicowany (całkowity dla mieszkańców, według zasad mieszkańców dla osób zaproszonych)	Zróżnicowany (ograniczany przez mieszkańców)	Zróżnicowany (całkowity dla „swoich", ograniczony dla pozostałych)	Niezróżnicowany (na równych zasadach dla wszystkich)
Dostęp do zasobów przestrzeni	Bardzo zróżnicowany (całkowity dla mieszkańców, brak dostępu dla pozostałych)	Bardzo zróżnicowany (całkowity dla mieszkańców, według zasad mieszkańców dla osób zaproszonych)	Zróżnicowany (całkowity dla mieszkańców, ograniczony dla osób zaproszonych)	Niezróżnicowany (taki sam dla wszystkich)
Typowe formy przestrzenne	Dom, mieszkanie	Taras, loggia, balkon, wydzielony hol wejściowy, klatka schodowa, ogród za domem, wydzielone podwórko, dziedziniec	Otwarty hol, klatka schodowa, klub osiedlowy, plac zabaw, podwórko, park rozrywki, świątynia, kino, muzeum, galeria, urząd, dworzec	Ulica, plac, park, skwer, ciągi piesze, tereny sportowe i rekreacyjne, otwarte tereny miejskie

Źródło: opracowanie własne na podstawie Dymnicka, 2013, s. 54–55.

Przestrzeń publiczna definiowana jest obecnie także w kategoriach społeczno-ekonomicznych jako dobro wspólnie użytkowane i celowo kształtowane przez człowieka. Zasięg, granice oraz aranżację tej przestrzeni kreują urbaniści, architekci, artyści oraz ludzie w niej przebywający zgodnie ze społecznymi zasadami i wartościami, które służą zaspokojeniu potrzeb społeczności lokalnych. Wydaje się, że naturalną potrzebą człowieka jest kreowanie przestrzeni, w której żyje, dla wzmocnienia poczucia wspólnoty i budowania tożsamości miejsca. Architektura i forma urbanistyczna przestrzeni publicznej w najbardziej bezpośredni sposób kształtują krajobraz miejsca. Ponadto kształtują miasto i jego percepcję. Krajobraz tej przestrzeni stanowi oprawę sceniczną, w której biegnie życie społeczności, a o publicznym charakterze przestrzeni decyduje zbiorowy sposób jej użytkowania [Ziobrowski, 2012, s. 87].

Gospodarowanie przestrzenią publiczną miast pozostające domeną władz samorządowych polega na sterowaniu grą rynkową, zarządzaniu zasobem oraz rzeczywistym przekształcaniu przestrzeni. Sposób kształtowania i funkcjonowania przestrzeni publicznych zależą od wielu czynników, m.in. od społecznego systemu wartości i jego lokalnych uwarunkowań, jakości prawa, sprawności funkcjonowania rynku oraz sprawności instytucji władz samorządowych [Dymnicka, 2009, s. 19–24]. Kształtowanie dobrych przestrzeni publicznych może służyć zaspokajaniu oczekiwań i potrzeb mieszkańców, w tym potrzeb kulturowych poprzez określenie tożsamości, budowanie przynależności do wspólnoty, ofertę spędzania czasu wolnego itp. Może być tak także czynnikiem przyciągajacym turystów, potencjalnych inwestorów oraz przyczynkiem do budowania zintegrowanego organizmu miejskiego. Dbałość o wysoką jakość przestrzeni publicznych sprzyja budowaniu tożsamości i wizerunku miasta, co jest niezwykle istotne w warunkach konkurencji między miastami [Kochanowska, 2009, s. 15–19].

Tradycyjna przestrzeń publiczna jest strefą wolności (fot. 8.1, 8.2), gdzie każdy mieszkaniec miasta czy jego użytkownik może czuć się swobodnie. Elementy tej wolnej przestrzeni, obrazy, dźwięki odstarczają informacji oraz zmysłowych wrażeń, a ulice i place i ich wyposażenie powinny być własnością wszystkich obywateli miasta. Zachowania w przestrzniach publicznych powinny być swobodne i ograniczone jedynie ogólnymi zasadami współżycia społecznego [Jałowiecki, Szczepański, 2006, s. 420–430]. Jednak administratorzy przestrzeni publicznych wprowadzają niekiedy różne ograniczenia, które polegają m.in. na zakazie biegania, jazdy na rowerze (Park Łazienkowski w Warszawie).

Fotografia 8.1. Przestrzeń publiczna strefą wolności

Aker Brygge, Oslo
fot. Z. Przygodzki

Fotografia 8.2. Przestrzeń publiczna strefą wolności

Aker Brygge, Oslo
fot. Z. Przygodzki

Przestrzeń publiczna pełni szereg funkcji, jest miejscem spotkań, wymiany (w tym handlu i usług), wreszcie – komunikacji. Funkcje te rozwijały i rozwijają się w różnych miastach, obszarach miast w różnym stopniu, stąd też podział miast zaproponowany przez J. Gehla wskazujący trzy typy przestrzeni publicznej miast: tradycyjne, zawłaszczone, odzyskane.

Fotografia 8.3. Przestrzeń publiczna tradycyjna

Piazza del Duomo, Mediolan
fot. J. Zasina

Fotografia 8.4. Przestrzeń publiczna z różnymi sposobami jej użytkowania

Oslo
fot. M. E. Sokołowicz

Przestrzenie tradycyjne to takie, gdzie w równowadze koegzystują rozmaite sposoby użytkowania przestrzeni publicznych: spotkania, handel, komunikacja (fot. 8.3, 8.4).

Przestrzenie zawłaszczone (fot. 8.5) to takie, które zostały zdominowane przez komunikację samochodową i zabrane mieszkańcom i użytkownikom miast przez poruszające się lub zaparkowane w tych przestrzeniach smochody.

Przestrzenie ozdyskane z kolei to takie, w których czynione są wysiłki na rzecz przywrócenia równowagi pomiędzy trzema tradycyjnymi sposobami używania przestrzeni (spotkania, wymiana, komunikacja) [Lorens, Martyniuk-Pęczek, 2010, s. 6–12]. Często rewitalizacja centrum miasta (otoczenia głównego rynku) ma na celu doprowadzenie do odzyskania przestrzeni publicznej i wprowadzenia innych, pozatransportowych funkcji.

Fotografia 8.5. Przestrzeń publiczna zawłaszona

Vokzalnaya magistral, Nowosybirsk
fot. J. Zasina

ul. Krupówki, Zakopane
fot. Z. Przygodzki

Za jedne z najważniejszych cech przestrzeni publicznych uznaje się własność, dostępność, sposób zarządzania, ułatwianie komunikacji i interakcji między użytkownikami tej przestrzeni oraz kreowanie form przestrzennych umożliwiających podejmowanie różnych aktywności w tej przestrzeni przez jej użytkowników. Przestrzeń publiczna jest częścią szerszego środowiska zurbanizowanego (w tym środowiska przyrodniczego). Istota publicznego charakteru przestrzeni miejskiej tkwi w systemie własności, gdyż działające w mieście podmioty publiczne i prywatne współtworzą produkty miejskie o charakterze publicznym, z których wszyscy mieszkańcy i użytkownicy miasta korzystają. Przestrzeń publiczna jest dobrem społecznie wytwarzanym, ale może być również dobrem wolnym, danym przez przyrodę [Dymnicka, 2013, s. 54–55].

Fotografia 8.6. Przestrzeń publiczna zawłaszczona – rynek w Sieradzu

Rynek przed rewitalizacją, Sieradz
fot. Urząd Miasta Sieradza

Fotografia 8.7. Przestrzeń publiczna odzyskana w wyniku procesu rewitalizacji

Rynek po rewitalizacji, Sieradz
fot. Urząd Miasta Sieradza

Liczne rozważania nad charakterem i fukcjami współczesnych przestrzeni publicznych wskazują, że niezależnie od tego, z jakim rodzajem przestrzeni mamy do czynienia, należy ją traktować w kategoriach rynkowych. Stąd też aby zaoferować klientom (w tym przypadku mieszkańcom i użytkownikom miast) dobry produkt, należy zadbać o jego jakość (m.in. estetykę, bezpieczeństwo, unikatowość) [Lorens, Martyniuk-Pęczek, 2010, s. 64–73]. Władze samorządowe jednak bardzo często nie są zainteresowane rozwojem tradycyjnych przestrzeni publicznych m.in. z uwagi na wysokie koszty ich urządzania i utrzymania, mimo iż są one uważane za katalizatory zmian i rozwoju zdegradowanych obszarów miast. Jakość i dostępność przestrzeni publicznych miast zależą w dużym stopniu od procedur decyzyjnych w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Wszystkie decyzje dotyczące przekształceń przestrzeni miast powinny być przez władze samorządowe planowane kompleksowo i perspektywicznie. Planowanie i zarządzanie przestrzeniami publicznymi wymaga od decydentów dużej odpowiedzialności, wyobraźni i świadomości skutków podejmowanych decyzji.

Substytutem przestrzeni publicznych stały się centra handlowe, supermarkety, centra rozrywki lokalizowane w różnych obszarach polskich miast, począwszy od ich obrzeży, na ścisłym centrum kończąc. Wnętrza tych obiektów nie są jednak przestrzeniami publicznymi, a przestrzeniami prywatnymi publicznie użytkowanymi. Ich cechą charakterystyczną jest dośrodkowa koncepcja architektoniczna, a więc świadome ograniczanie wykorzystania przestrzeni zewnętrznej na rzecz stworzenia

pozornie wielofunkcyjnych wnętrz imitujących ową przestrzeń zewnętrzną (Lorens, Martyniuk-Pęczek, 2010).

Obserwuje się szybki rozwój przestrzeni prywatnych, które oferowane są przez ich właścicieli do użytku publicznego. Prowadzona jest w nich restrykcyjna selekcja użytkowników pod kątem m.in. siły nabywczej, zachowania. Cechy tych przestrzeni to zamknięty obszar, kontrolowany dostęp, silna kontrola w budowaniu i podtrzymywaniu wizerunku tej przestrzeni [Jałowiecki, Szczepański, 2006, s. 420–430].

Przykłady przestrzeni prywatnej publicznie użytkowanej, która imituje przestrzeń zewnątrzną miasta w centrum handlowym PORT ŁÓDŹ

Prywatny biznes często imituje przestrzenie publiczne, aby w ten sposób koncentrować popyt. Odwołuje się w tym względzie do potrzeb wyższego rzędu klientów, które częściowo zaspokajane są właśnie w przestrzeniach publicznych miasta. Klienci galerii handlowych doświadczają zatem czegoś, co możnaby nazwać iluzją miasta. Niestety jednak zachowania te nie wywołują efektów synergicznych i korzyści zewnętrznych dla społeczności i gospodarki miasta.

C.H. Port Łódź, Łódź
fot. Z. Przygodzki

Zjawisko prywatyzacji przestrzeni miast nie dotyczy jednak tylko zamkniętych przestrzeni centrów handlowych, parków tematycznych, ale coraz częściej także centrów miast. Na takich przykładach, jak m.in. Postdamer Platz, zauważyć można, że w przestrzeniach centralnych miast wprowadzane są przez zarządców tych przestrzeni konsumpcji własne standardy estetyczne czy też narzucane są zasady zachowań. Postdamer Platz zarządzany jest przez międzynarodowe korporacje.

Przestrzeń publiczna jest miejscem spotkań, nawiązywania kontaktów, różnego rodzaju aktywności indywidualnych oraz grupowych. Jest przestrzenią koncentracji ludności i przyczynia się do bardziej intensywnego korzystania z szerokiej oferty miasta, w tym szczególnie sprzyja korzystaniu z usług i

handlu. Te cechy przestrzeni publicznej stały się współcześnie podstawą procesu komercjalizacji przestrzeni, która ma na celu maksymalizację konsumpcji w zlokalizowanych w tych przestrzeniach instytucjach, placówkach handlu i usług. Te cechy i procesy zachodzące w przestrzeniach publicznych znane i wykorzystywane były od dawna, jednak nasilenie procesu komercjalizacji widoczne jest od momentu, gdy globalni inwestorzy, dysponujący niezwykle dużym kapitałem i możliwościami, przejęli wspomniane obiekty i placówki handlowo-usługowe. Proces komeracjalizacji przestrzeni publicznych znacznie przyspieszył, gdy silni inwestorzy dostrzegli szybciej niż władze samorządowe w Polsce potencjał tych przestrzeni i dążąc do maksymalizacji swoich zysków, wybrali drogę na skróty (zob. rozdział *Marketing miasta*). Inwestorzy zamiast włączyć się w odnowę istniejących przestrzeni publicznych, zaczęli tworzyć własną nową przestrzeń na zakupionych fragmentach miasta, którą udostępniają swoim klientom. Ta nowa przestrzeń wzorowana jest na swobodnie dobranych (właściwie bez ograniczeń) bardzo atrakcyjnych wzorach, jest zdecydowanie barwniejsza, dostarcza większych emocji, jest zadbana, bezpieczna, łatwo dostępna dla kierowców, przez co wygrywa konkurencję z innymi fragmentami miasta. Taka przestrzeń przyciąga rzesze konsumentów, spełniając swoje cele rynkowe, a jednocześnie przyczynia się do pustoszenia innych przestrzeni publicznych miasta, w tym szczególnie obszarów centralnych miast. Z nieodwiedzanych przez mieszkaców i użytkowników przestrzeni publicznych znikają działalności handlowe i usługowe, powodując ich dalszą degradację [Kochanowska, 2010, s. 25–35]. Negatywnego wpływu komercjalizacji przestrzeni publicznych upatrywać można m.in. w zbyt dużym obciążeniu finansowym samorządów, czego konsekwencją jest brak środków finansowych na inwestycje w odnowę i kreowanie nowych przestrzeni. Kolejną przyczyną jest braku wizji funkcjonalnej rozwoju centrów miast, a także bierne poddawanie się ekspansji kapitału zagranicznego i zewnęwntrzym inwestrom. Przejmowanie roli kreowania przestrzeni niby-publicznych przez podmioty gospodarcze dzięki swej prostocie i łatwości uwalnia władze samorządowe od żmudnych, długofalowych działań, jednak niekontrolowane działanie tych podmiotów może łatwo prowadzić do wątpliwych rezultatów i negatywnych skutków (stopniowe zawłaszczanie najbardziej atrakcyjnych przestrzeni śródmiejskich, centrów terenów podmiejskich, wypieranie z przestrzeni publicznych lokalnych przedsiębiorców, handlowców, restauratorów itp.).

Mechanizmy rynkowe nie mają oczywiście tylko negatywnego wpływu na przestrzeń miast i mogą, a nawet powinny być wykorzystywane w procesie odnowy i kreowania przestrzeni publicznych miast, ale jako element zintegrowanej i strategicznej polityki miejskiej. Przestrzeń publiczna miast to miejsce koncentracji aktywności i nawiązywania kontaktów między mieszkańcami i użytkownikami tej przestrzeni. Występują oni w różnych rolach jako mieszkańcy, obywatele miasta, realizujący inetersy własne oraz wspólnoty, którą tworzą, ale także jako konsumenci tej przestrzeni i zlokalizowanej w niej oferty handlowej i usługowej. Istotą przestrzeni publicznej było i jest wzajemne przenikanie się i uzupełnianie komercyjnych funkcji wymiany z funkcjami integrującymi użytkowników tej przestrzeni. Dzięki tym powiązaniom różnych funkcji rynkowa konkurencja nie doprowadziła do rozpadu wspólnoty terytorialnej, którą tworzą mieszkańcy miast. Jednak podporządkowanie tych przestrzeni wyłącznie grze rynkowej i mechanizmom rynkowym spowoduje, że nie będą one w stanie pełnić innych swoich funkcji (integrującej, budującej poczucie tożsamości, więzi społecznych itp.). Może ono także zacząco zubożyć sferę kultury, uruchamiając niebezpieczne procesy jej degradacji przez niszczenie pewnych wartości oraz osłabianie czynników kulturotwórczych [Kochanowska, 2010, s. 25–35].

8.3.2. Wyzwania w zakresie projektowania i kształtowania współczesnych przestrzeni publicznych

Przestrzeń publiczna współczesnych miast ulega przekształceniom. Przyczyną tych przekształceń są m.in. procesy globalizacji, rozwoju społeczeństwa konsumpcyjnego, zmiana relacji i form współpracy podmiotów sektora publicznego i prywatnego. Ponadto mówi się o procesie kurczenia się przestrzeni publicznych miast oraz zawłaszczaniu przestrzeni, w tym ich prywatyzacji i komercjalizacji. Takie tendencje są wynikiem dwóch niekorzystnych procesów dla przestrzeni publicznych. Pierwszym z nich jest nadkonsumpacja przestrzeni miejskiej, czego efektem jest nadmierne zagęszczanie zabudowy, najczęściej kosztem przestrzeni publicznych. Drugim procesem jest nadkonsumpcja przestrzeni publicznych, która prowadzi do pogorszenia jakości oraz funkcjonalności tych przestrzeni [Hardin, Wenster, za: Parysek, 2005]. Wskutek kryzysu przestrzeni publicznej polegającego na jej zawłaszczaniu i komercjalizacji miasta tracą wspólnotowy charakter. Społeczność miast gubi także poczucie obowiązku dbania o interesy wspólnoty, w tym o wspólną przestrzeń do życia. Roszczenia wobec przestrzeni wysuwają natomiast nowi użytkownicy miasta, silnie akcentując swoje zapotrzebowanie głównie na przestrzeń administracji, konsumpcji i rozrywki [Dymnicka, 2009, s. 19–24]. W Polsce wydaje sie, że funkcjonowanie przestrzeni publicznych, stymulujących rozwój kontaktów i więzi społecznych, jest niezwykle potrzebne. Wyniki badań wzajemnego zaufania mieszkańców miast w Polsce wskazują na istnienie w tym zakresie poważnych problemów i sytuują Polskę na bardzo niskiej pozycji w porównaniu z innymi krajami Europy.

Szczególne znaczenie funkcji przestrzeni publicznej sprawia, że podlega ona dużej presji rozwojowej i zawłaszczaniu (m.in. prywatyzacji i komecjalizacji). Silnie działające mechanizmy rynkowe i brak realizowanej przez władze samorządowe wielu miast w Polsce kompleksowej polityki miejskiej skutkują powszechną akceptacją zawłaszczania przestrzeni publicznej i godzeniem się na różnego typu społeczne koszty obciążające lokalne społeczności. Nie można jednak winą za tę sytuację obarczać tylko władz samorządowych, wszystko to odbywa się bowiem także przy społecznym przyzwoleniu lokalnych społeczności. Wynika to m.in. z niskiej społecznej świadomości znaczenia przestrzeni publicznych jako dobra wspólnego, błędnego poglądu, że wolny rynek – bez publicznej interwencji – jest w stanie zrównoważyć rozwój przestrzenny i społeczno-gospodarczy. Wynika to również z postawy właścicieli nieruchomości, którzy przedkładają interes indywidualny nad dobro wspólne, szczególnie w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, oraz z niskiej aktywności obywatelskiej mieszkańców miast, co przejawia się w niedostatecznym ich udziale w podejmowaniu decyzji o rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym miast (*Karta Przestrzeni Publicznej 2009*). Opracowana w 2009 r. Karta Przestrzeni Publicznej wskazuje troskę środowiska urbanistów i architektów o otaczającą przestrzeń. Stąd też przed władzą samorządową i podmiotami odpowiedzialnymi za jakość przestrzeni publicznych stoi wiele wyzwań. Wśród tych wyzwań jest m.in. maksymalizacja wartości miasta i jego nieruchomości, która odbywać się będzie poprzez kreowanie wysokiej jakości przestrzeni publicznych. Władze samorządowe zobowiązane są wprowadzić kompleksowe planowanie oraz projektowanie urbanistyczne przestrzeni publicznych przy szerokim udziale społeczności lokalnej. Partycypacja społeczna w tym zakresie powinna obejmować udział społeczności zarówno w procesie sporządzania dokumentów planistycznych (studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania, plany zagospodarowania przestrzennego, gminne programy rewitalizacji, miejscowe plany rewitalizacji itp.), jak i w tworzeniu narzędzi kształtowania i gospodarowania prze-

strzeniami publicznymi. Kolejnym wyzwaniem jest ochrona dziedzictwa kulturowego oraz specyfiki lokalnej jako szczególnych wartości przestrzeni publicznych oraz zapewnienie dostępu do przestrzeni publicznych wszystkim, którzy z tej przestrzeni chcą skorzystać, a także minimalizacja konfliktów.

Najważniejszym jednak wyzwaniem wydaje się kształtowanie takich przestrzeni publicznych, które integrują społeczność lokalną i są aktywnie użytkowane. Nietrudno zaprojektować przestrzeń miasta barwną, różnorodną i wyposażoną w ciekawe meble miejskie. Przykłady takich nowych lub poddanych rewitalizacji przestrzeni w polskich miastach jest bardzo dużo, wiele jednak z nich świeci pustkami i trudno znaleźć tam jakichkolwiek użytkowników. Trudniej natomiast zaprojektować przestrzeń publiczną tak, aby przebywali w niej ludzie, aby zatrzymywali się w niej na dłużej, aby przebywali w niej stale i wchodzili w interakcje z innymi jej użytkownikami. Zwraca się uwagę na trwający w wielu miastach trend polegający na przemianie miast i obszarów mieszkaniowych – od żywych do pozbawionych życia. Proces ten spowodował, że miasta stały się nudne i monotonne. J. Gehl podkreśla, że żywe miasta to takie, w których mogą zachodzić różnorakie interakcje pomiędzy ludźmi.

Współcześnie obserwuje się w przestrzeni miast zdecydowany wzrost uniformizacji jej form i wyposażenia, co jest rezultatem łatwości i szybkości przenoszenia form i wzorów, zwłaszcza dotyczących małej architektury, podłogi placów, form reklam itp. Stąd też dla właściwego funkcjonowania przestrzeni publicznych poza bogactwem ich form i wzorów oraz różnorodnością istotne jest precyzyjne i jasne określenie ich charakteru, struktury i formy (mi.n. granic, wejść, kierunków i dominujących elementów, wewnętrznych podziałów). Tym samym „niezależnie od tego, jak kolorowe i zróżnicowane będą budynki, jeśli nie będą one w stanie zaoferować możliwości kontaktów międzyludzkich, to pozostaną nudne i monotonne" [Gehl, 2009; Lorens, Martyniuk-Pęczek, 2010, s. 6–12].

Wskutek zmian społecznych, ekonomicznych, kulturowych zmieniają się także wymagania i oczekiwania wobec przestrzeni publicznych. Oczekiwane są lepsze warunki dla zróżnicowania typów aktywności pozadomowych, lepsze warunki dla działań opcjonalnych i rekreacyjnych, a także lepsze warunki dla działań społecznych. Jak wskazują wyniki badań zachowań ludzi w przestrzeniach publicznych, prawdziwa walka o jakość tych przestrzeni, a tym samym wzrost poziomu życia mieszkańców miast odbywa się w małej skali [Gehl, 2009]. Przestrzenie publiczne mogą więc być tak zaprojektowane, aby zapraszały człowieka, były łatwo dostępne i dzięki temu zachęcały do przechodzenia z przestrzeni prywatnych do środowiska publicznego. Mogą też oddziaływać na zachowania człowieka odwrotnie. Mogą być zaprojektowane tak, że odpychają, a człowiek ma trudność w dostaniu się do tej przestrzeni zarówno fizycznie, jak i psychicznie. Fizyczne środowisko (przestrzeń) ma bardzo duży wpływ na zakres i charakter aktywności mieszkańców i użytkowników miast w tych przestrzenich. To próba stworzenia ram życia między budynkami w odniesieniu do dotychczasowych idei i sposobów planowania miast (m.in. renesansowych – skoncentrowanych głównie na wizualnej, architektoniczno-urbanistycznej ekspresji miast i budynków; funkcjonalistycznych – skoncentrowanych na fizjologicznych aspektach planowania, z ideą zdrowych budynków, która właściwie wyeliminowała przez nową zabudowę życie między budynkami), które w ostatnich wiekach doprowadziły miasta do poważnego kryzysu. Dawne średniowieczne układy przestrzenne miast, dostosowane do fizjologii i zachowania człowieka, poprzez swój układ i wymiar gromadziły ludzi oraz sprzyjały wydarzeniom na ulicach i placach. Przestrzeń tych miast zachęcała do ruchu pieszego, przebywania mieszkańców na zewnątrz swoich domów. Plany i budownictwo zaprojektowane i zrealizowane przez funkcjonalistów uczyniły miasta niedostępnymi dla ludzi [Gehl, 2009,

s. 30–40]. Współczesne codzienne życie, zwykłe sytuacje i przestrzenie, w których żyją mieszkańcy miast, na co dzień powinny być w centrum uwagi i starań projektantów i zarządców przestrzeni publicznych. Skupienie się na warunkach koniecznych dla różnych typów aktywności pozadomowej, dla działań opcjonalnych i działań społecznych, jest przejawem troski o człowieka w projektowaniu przestrzeni publicznych i dostosowaniu ich do ludzkiego wymiaru [Gehl, 2009, s. 73].

Bibliografia

Biliński T. (2006), *Systemowe ujęcie programu rewitalizacji obszaru miejskiego*, [w:] Renowacja budynków i modernizacja obszarów zabudowanych, t. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra.

Blazy R. (2013), *Komercjalizacja przestrzeni publicznych*, [w:] M. Perinkova (red.), Architectura v Perspectivie, Architektura A Urbanismus 2. Poloviny 20. Stoleti, Stavebni fakulta, Vyskoka skola banska – Technicka univerzita Ostrava.

Boryczka E.M. (2014), *Koncepcja Town Centre Management w procesie rewitalizacji obszarów śródmiejskich polskich miast*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.

Boryczka E.M. (2009), *Studium przypadku*: rewitalizacja Lille, „Dziennik Łódzki" 20.10.2009.

Bryx M. (red.) (2009), *Finansowanie i gospodarka nieruchomościami w procesach rewitalizacji*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

Cunningham S. (2002), *Restoration economy*, Berrett-Koehler Publishers, San Francisco.

Czyżewska A. (2009), *Pomysł na miasto. Programy rewitalizacji oparte na konkurencyjności*, [w:] J. Poczobut (red.), Specyfika odnowy małych i średnich miast w Polsce, Stowarzyszenie Forum Rewitalizacji, Kraków.

Czyżewska A. (2010), *Zakres opracowywania i wdrażania programów rewitalizacji. Dobre praktyki*, [w:] A. Muzioł-Węcławowicz (red.), Przykłady rewitalizacji miast, t. 12, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

Domański B. (2000), *Restrukturyzacja terenów poprzemysłowych w miastach*, [w:] Z. Ziobrowski (red.), *Rewitalizacja, rehabilitacja i restrukturyzacja – odnowa miast*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej Oddział w Krakowie, Kraków.

Dymnicka M. (2009), *Przestrzeń publiczna a przestrzeń społeczna*, [w:] A. Golędzinowska (red.), *Współczesne kształtowanie przestrzeni publicznej województwa pomorskiego*, Pomorskie Studia Regionalne, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk.

Gehl J. (2009), *Życie między budynkami*, Wydawnictwo RAM, Kraków.

Godlewska-Majkowska H. (2008), *Proces rewitalizacji starych okręgów przemysłowych*, [w:] W. Morawski, A. Zawistowski (red.), *Stare okręgi przemysłowe. Dylematy industrializacji i dezindustrializacji*, SGH w Warszawie, Warszawa.

Jadach-Sepioło A. (2010), *Rewitalizacja miast w dokumentach strategicznych w Polsce. Odniesienie do projektu Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie*, [w:] K. Skalski, O budowie metod rewitalizacji w Polsce – aspekty wybrane, Instytut Spraw Publicznych, Kraków.

Jałowiecki B., Szczepański M.S. (2006), *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Kaczmarek S. (2001), *Rewitalizacja terenów poprzemysłowych: nowy wymiar w rozwoju miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
Kamrowska-Załuska D. (2009), *Odnowa przestrzeni miejskiej wspomagana przez finansowe i organizacyjne instrumenty UE na przykładzie gdańskiego centrum muzyczno-kongresowego*, [w:] P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek (red.), Wybrane zagadnienia rewitalizacji, Wydawnictwo Urbanista, Gdańsk.
Kochanowska D. (2009), P*rzestrzeń publiczna. Dwa pytania*, [w:] A. Golędzinowska (red.), *Współczesne kształtowanie przestrzeni publicznej województwa pomorskiego*, Pomorskie Studia Regionalne, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk.
Komża J. (2008), *Rewitalizaja Żyrardowa. Jak feniks z popiołów. Materiały robocze projektu „Rewitalizacja miast polskich" jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju.*
Komża J. (2011), *Żyrardów. Rewitalizacja dziedzictwa i budowa tożsamości miasta*, [w:] J. Kołodziej (red.), *Rewitalizacja dziedzictwa poprzemysłowego*, Instytut Historii Nauki PAN, Bydgoszcz–Warszawa.
Kopeć M. (2011), *Finansowanie projektów rewitalizacji*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
Lenartowicz K. (2008), *Zarządzanie a społeczność lokalna*, [w:] P. Kleczkowski (red.), *Methods for the management of city revitalisation*, Dom Wydawnictw Naukowych, Kraków.
Lorens P., Martyniuk-Pęczek J. (red.) (2010), *Problemy kształtowania przestrzeni publicznych*, Wydawnictwo Urbanista, Gdańsk.
Matysiak M. (2013), *Rewitalizacja jako szansa ożywienia turystycznego miasta Żyrardowa*, http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-3da65ff-5-7ee8-4397-80e2-cac100e18a71/c/PTiR_4_2013.46-70.pdf.
Metodyka przygotowania i oceny PR w ramach MPRO 2007–2013 (2007), Małopolski Urząd Marszałkowski, Kraków.
Parysek J.J. (2005), *Miasta polskie na przełomie XX i XXI wieku. Rozwój i przekształcenia strukturalne*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
Polko A. (2010), *Przegląd koncepcji teoretycznych oraz doświadczeń europejskich w zakresie regeneracji społeczno-ekonomicznej centrów miast poprzemysłowych*, [w:] A. Drobniak (red.), *Wybór inwestora strategicznego dla potrzeb zagospodarowania centrum miasta poprzemysłowego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
Skalski K. (1998), *Problemy rewitalizacji*, [w:] *Gospodarka przestrzenna gmin. Poradnik*, t. 3, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej Oddział w Krakowie, Kraków.
Skalski K. (2009), *Rewitalizacja we Francji. Zarządzanie przekształceniami obszarów kryzysowych w miastach*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
Topczewska T. (2007), *Rewitalizacja miast w polityce państwa*, „Człowiek i Środowisko" nr 1–2.
Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz.U. z 2015 r., poz. 1777.
Wańkowicz W. (2011), *Rewitalizacja i planowanie przestrzenne stref społecznie wykluczonych*. Poradnik, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
Węglowski M. (2009), *Uwarunkowania prawne rewitalizacji miast*, [w:] W. Rydzik (red.), *Rewitalizacja miast polskich*, t. 6: *Aspekty prawne i organizacyjne zarządzania rewitalizacją*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

Wiśniewska W. (2012), *Krajobraz miejski. Odnowa i kreacja w procesie odnowy*, Politechnika Łódzka.
Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020 (2015), Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, MIiR/H 2014-2020/20(01)/07/2015, Warszawa.
Ziobrowski Z. (2012), *Urbanistyczne wymiary miast*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
Ziobrowski Z., Jarczewski W. (red.) (2009), *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63, faks (42) 665 58 62

ISBN 978-83-7969-721-2

9 788379 697212

Projekt „EkoMiasto. Kształcenie na rzecz zrównoważonego i partycypacyjnego rozwoju miasta" finansowany ze środków funduszy norweskich oraz środków krajowych.

KATEDRA GOSPODARKI
REGIONALNEJ I ŚRODOWISKA

FSS

norway grants