

Tomasz Ossowicz

Urbanistyka operacyjna

Zarys teorii

Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej

Tomasz Ossowicz

**Urbanistyka operacyjna
Zarys teorii**



**Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej
Wrocław 2019**

Recenzenci

Robert Masztalski

Tomasz Parteka

Opracowanie redakcyjne

Iwona Skoczylas

Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadna część niniejszej książki, zarówno w całości, jak i we fragmentach, nie może być reprodukowana w sposób elektroniczny, fotograficzny i inny bez zgody wydawcy i właściciela praw autorskich.

© Copyright by Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2019

OFICyna WYDAWNICZA POLITECHNIKI WROCLAWSKIEJ

Wybrzeże Stanisława Wyspiańskiego 27, 50-370 Wrocław

<http://www.oficyna.pwr.edu.pl>

e-mail: oficwyd@pwr.edu.pl

zamawianie.książek@pwr.edu.pl

ISBN 978-83-7493-071-0

Druk i oprawa

beta-druk, www.betadruk.pl

Spis treści

1. Wstęp.....	5
1.1. Urbanistyka operacyjna.....	5
1.2. Polityka przestrzenna.....	5
1.3. Urbanistyka operacyjna jak ogrodnictwo.....	7
1.4. Cel i struktura pracy.....	8
2. Struktura i realizacja polityki przestrzennej.....	10
2.1. Struktura polityki przestrzennej.....	10
2.2. Uwarunkowania organizacyjne zarządzania przedsięwzięciami urbanistycznymi.....	15
3. Typologia przedsięwzięć urbanistycznych.....	19
3.1. Inicjacja rozwoju.....	22
3.1.1. Istota przedsięwzięcia.....	22
3.1.2. Konstrukcja przedsięwzięcia.....	23
3.1.3. Ile terenów wyznaczyć pod zabudowę i gdzie?.....	25
3.1.4. Bierna polityka przestrzenna.....	58
3.2. Oferty przestrzenne.....	61
3.2.1. Istota przedsięwzięcia.....	61
3.2.2. Przygotowanie ofert przestrzennych.....	72
3.2.3. Szczególne cechy polityki ofertowej.....	90
3.3. Doskonalenie przestrzeni.....	91
3.3.1. Istota przedsięwzięcia.....	91
3.3.2. Ulepszenia systemu mobilności.....	93
3.4. Ochrona wartościowego stanu posiadania.....	106
3.4.1. Istota przedsięwzięcia.....	106
3.4.2. Chronione wartości.....	108
3.4.3. Konstrukcja przedsięwzięć ochronnych.....	111
3.4.4. Integracja działań w ramach przedsięwzięć ochronnych.....	113
3.4.5. Mierniki realizacji przedsięwzięć ochronnych.....	119
3.4.6. Polityka ochronna.....	121
3.5. Metamorfoza urbanistyczna.....	121
3.5.1. Istota przedsięwzięcia.....	121
3.5.2. Postępowanie w ramach metamorfozy urbanistycznej.....	123
3.6. Pobudzanie rozwoju.....	140
4. Narzędzia i sposoby stosowane w urbanistyce operacyjnej.....	147
4.1. Formalnoprawne narzędzia planistyczne.....	147
4.2. Nieformalne narzędzia planistyczne.....	165
4.3. Instrumenty ochronne.....	166
4.4. Zamrażanie i zawieszanie zmian.....	192
4.5. Nabywanie nieruchomości.....	197
4.6. Zbywanie nieruchomości.....	211
4.7. Bezpośrednie zobowiązania właściciela nieruchomości: podatki i opłaty.....	216
4.8. Pośrednie zobowiązania właściciela nieruchomości i inwestora.....	221

4.9. Inwestycje	230
4.10. Procedury całościowych przekształceń	233
4.11. Partnerstwo	233
4.12. Negocjacje i perswazja.....	234
4.13. Partycypacja społeczna.....	234
4.14. Monitoring.....	240
4.15. Promocja.....	242
5. Uczestnicy polityki przestrzennej.....	244
5.1. Sfera społeczna.....	245
5.2. Sfera biznesu	247
5.3. Sfera wiedzy.....	253
5.4. Sfera opiniotwórcza.....	254
5.5. Sfera prawa.....	256
6. Modele zarządzania przedsiębiorstwami	260
6.1. Zarządzanie na podstawie wspólnego planu	261
6.2. Zarządzanie poprzez uzgadnianie	265
6.3. Zarządzanie na podstawie harmonogramu.....	265
6.4. Zarządzanie za pomocą sztabu grupy operacyjnej.....	266
6.5. Zarządzanie przez projekty	270
Bibliografia	275
Spis ramek.....	290
Spis ilustracji.....	291
Spis tabel.....	292
Operational City Planning – The Outline of a Theory. Abstract.....	293

Rozdział 1

Wstęp

1.1. Urbanistyka operacyjna

Zwykle zaczyna się od tego, że w mieście coś jest bardzo potrzebne. Wymarzone osiedle. Takie, że każdy chciałby w nim zamieszkać. Sala koncertowa taka, że każda orkiestra chciałaby w niej zagrać. Plac, na którym wszyscy chcieliby się spotykać. Park, który urzeknie wszystkich swoim romantyzmem. Potem pojawia się pomysł, jak taką potrzebę zaspokoić. Pomysł przeradza się w pociągającą wizję osiedla, sali koncertowej, placu czy parku. Powstaje konkretny projekt. To jest to, co możemy nazwać zamierzeniem. Ale takich zamierzeń jest wiele. Potrzebna jest jeszcze wola wykonania zamierzenia. Zajmujący się rozwojem miast wiedzą, że prawdziwy dreszcz emocji pojawia się dopiero wtedy, gdy głos zabierze burmistrz lub prezydent miasta i powie:” No to zróbcie to” – i dodaje – „dwa razy szybciej, niż zamierzacie!”

I to trzeba naprawdę zrobić. Teraz się okaże, co jest warta i co potrafi urbanistyka operacyjna. Można ją zdefiniować jako umiejętność skutecznego urzeczywistniania wizji, zamierzeń, planów i koncepcji dotyczących kreowania przestrzeni. Można też powiedzieć prościej – jest to sztuka budowy miast, a nie tylko ich planowania. To najprościej.

Ta książka jest zbiorem rozważań o urbanistyce operacyjnej, próbą powiązania teoretycznych założeń z praktycznymi doświadczeniami, w tym przypadku – również z doświadczeniami autora w tej złożonej dziedzinie.

1.2. Polityka przestrzenna

Na wstępie kilka istotnych uwag terminologicznych, bo język urbanistyki wypracował własne pojęcia, choć nie wszyscy urbaniści stosują je tak samo.

Pojęciem *urbanistyki* posługuję się zgodnie z definicją podaną przez Zuziaka, który powołując się na klasyczną definicję, stwierdza, że jest to: „(...) – umiejęt-

ność budowania struktur podtrzymujących życie miejskie i sterowania rozwojem oraz – nauka o podstawach racjonalnego wykonywania tych zadań w ramach różnorodnych instytucji społeczeństwa obywatelskiego” [Zuziak 2008, s. 32].

Polityka przestrzenna to krótko mówiąc, celowa działalność władz publicznych zmierzająca do przekształcenia lub utrzymania zagospodarowania przestrzennego. W języku urbanistów **zagospodarowanie przestrzenne** oznacza całość dobytku materialnego na danym terytorium, czyli wszystkie trwałe obiekty, wliczając w to ziemię, roślinność, budynki, budowle i inne obiekty budowlane.

Przekształcenie stanu zagospodarowania przestrzennego oznacza zatem budowę, rozbudowę, nadbudowę, przebudowę, rozbiórkę, zmianę uformowania powierzchni ziemi, zmianę jej pokrycia, a więc roślinności, eksploatację surowców, trwałe zalewanie terenów wodami, a także inne działania podobnej natury.

Zachowanie istniejącego stanu zagospodarowania przestrzennego oznacza zaniechanie jakichkolwiek zmian albo niedopuszczanie do nich, zapobieganie im.

Infrastruktura publiczna to zbiór urządzeń i instytucji użytku publicznego, wynikający z działalności człowieka, trwale zlokalizowany i zorganizowany w systemy, których świadczenie ma istotne znaczenie dla funkcjonowania gospodarki i organizacji życia ludności w mieście i na wsi, a które za pomocą różnych urządzeń technicznych służą funkcjom wytwarzania, przesyłania, rozdzielania i rozprowadzania, a więc przemieszczania z jednego na drugie miejsce: wody, ścieków, energii, wiadomości¹.

Na urzeczywistnienie wizji, zamierzeń, planów i koncepcji dotyczących zmian w zagospodarowaniu przestrzennym składa się bardzo wiele różnych działań. Podejmowane są one przez podmioty publiczne i niepubliczne. Szczególną rolę odgrywa celowa działalność prowadzona w tym zakresie przez władze danego terytorium, w tym przez władze miast. Tę właśnie działalność nazywa się polityką przestrzenną. Jest to na tyle istotne w tej pracy, że warto to podkreślić. Niewątpliwie polityka przestrzenna stanowi jeden z podsystemów zarządzania rozwojem terytorialnym [Noworól, 2007, rozdz. „Zarządzanie rozwojem terytorialnym”].

Jaką zatem działalność ogarnia polityka przestrzenna? Często, w potocznym rozumieniu, zawęża się ją do sporządzania planów i rozstrzygania o tym, gdzie i jaki budynek ma stanąć. W rzeczywistości obejmuje ona o wiele więcej sfer funkcjonowania miasta.

Dotyczy realizacji takich inwestycji publicznych jak budowa dróg, linii transportu zbiorowego, infrastruktury technicznej, parków, szkół. Związana jest z nabywaniem i sprzedażą nieruchomości, ze świadczeniem usług publicznych, z zarządzaniem zielenią miejską i z zarządzaniem obiektami rekreacyjnymi, a nawet z promocją, chociaż mogłoby się wydawać, że ta niezwiązana jest z kształtowaniem przestrzennym.

¹ Definicja podana przez Karsta [Mroziewski, 2013, s. 30].

Każdą z tych sfer zajmuje się zazwyczaj osobna miejska jednostka organizacyjna. Można powiedzieć bez przesady, że większość tych jednostek jest w mniejszym czy większym stopniu zaangażowana w politykę przestrzenną, o ile jej prowadzenie służy określonym, uświadomionym celom.

Celową działalność zmierzającą do przekształcenia lub zachowania zagospodarowania przestrzennego prowadzą nie tylko władze publiczne. Jest wiele innych podmiotów społecznych, rynkowych, profesjonalnych, które to czynią. Terytorialne władze publiczne dysponują najsilniejszymi narzędziami oddziaływania na zagospodarowanie przestrzenne, a więc mogą to czynić w sposób najbardziej całościowy. Inne podmioty mają w tym zakresie mniejsze możliwości, ale mniejsze lub węższe są także cele odnoszące się do zagospodarowania przestrzennego, jakie sobie te inne podmioty stawiają. Taką celową działalność nazwijmy subpolityką przestrzenną. Na marginesie warto odnotować, że w historii urbanistyki znane są przypadki wielkich, całościowych działań w tej sferze podejmowanych przez podmioty niepubliczne.

1.3. Urbanistyka operacyjna jak ogrodnictwo

Urbaniści w swoim sposobie działania przypominają ogrodników – bardzo celnie zwrócił na to uwagę Tadeusz Zipser. Sens tego spostrzeżenia można rozszerzyć, odnosząc tę analogię do instytucji prowadzących politykę przestrzenną. To naprawdę bardzo trafne i inspirujące porównanie. Pojmowanie miasta jako żywego, rozwijającego się organizmu biologicznego ma swoją tradycję w myśli urbanistycznej. Wystarczy przytoczyć Patricka Geddesa (1854–1932), który miasto traktował jako wytwór natury przechodzący niekończący się proces ewolucji [Geddes, 1915].

A zatem, obierając takie bardziej humanistyczne podejście, zastanówmy się, jakie są charakterystyczne cechy poczynań urbanisty, które czynią go podobnym do ogrodnika?

Zadaniem ogrodnika jest stworzenie ogrodu, lecz nie może on nakazać roślinom rosnąć. Ogrodnik nie ma pewności, że wyrosną one na pożądaną wysokość, że zakwitną w terminie i że zbiory owoców będą bogate. Mimo to, może doprowadzić do tego, aby ogród powstał w zamierzonym kształcie i rozwijał się. Może wykonywać różne zabiegi agrotechniczne: zasiewać, sadzić, budować alejki, podlewać, chronić przed szkodnikami, nawozić, przycinać gałęzie. Te zabiegi mogą doprowadzić do rozwoju roślinności w taki sposób, że powstanie zaplanowany ogród. Ogrodnik czyni to wszystko wiedząc, że siła witalna roślin powoduje wolę rośnięcia. Tak więc, ogrodnicy znając potrzeby roślin, mogą je „nakłonić” do wzrostu w takim miejscu i kształcie, jaki jest potrzebny do powstania ogrodu.

Analogicznie rzecz biorąc, instytucje publiczne prowadzące politykę przestrzenną, same nie mogą doprowadzić do rozwoju miast. Nie do nich należy budowa mieszkań, fabryk, sklepów, hoteli i wielu innych obiektów stanowiących zasadniczą część miejskiej tkanki urbanistycznej. Podobnie jak ogrodnicy roślinom, insty-

tucje publiczne nie mogą nakazać inwestorom, by wznosili budynki i budowle; nie mają wpływu na to, gdzie mieszkańcy miasta zechcą zamieszkać, ani nie decydują o tym, czy i jak przedsiębiorcy rozwiną swoją działalność, lub czy turyści zechcą ich miasto zwiedzać.

Odnosi się wrażenie, że w budowaniu miasta wymienieni partnerzy są bardziej „oporni” niż ogrodowe rośliny, które przynajmniej można zasiać lub zasadzić. Mimo to, instytucje prowadzące politykę przestrzenną, stosując różne zabiegi urbanistyczne (na przykład: uchwalając plany miejscowe, budując drogi, uzbrajając tereny pod zabudowę, urządzając tereny zieleni) mogą doprowadzić do tego, aby miasto powstało i się rozbudowywało. Stosują metody przypominające zabiegi stosowane przez ogrodników. Znają różnorodne potrzeby partnerów i mogą ich „nakłonić” do podejmowania pożądanych działań urbanistycznych. W ten sposób mogą kształtować przestrzeń miejską, podobnie jak ogrodnik kreuje swój ogród. Nie walcząc z siłami natury, lecz z nimi współpracując.

Polityka przestrzenna i ogrodnictwo mają zatem wiele wspólnych cech. W obu przypadkach mamy do czynienia ze sztuką zachęcania, nakłaniania, namawiania, kuszenia, zaklinania, a może nawet i uwodzenia innych, aby zachowywali się w pożądany sposób. Orodnicy kreujący ogród postępują tak z roślinami, dążąc do tego, by wyrosły tam gdzie trzeba i w zamierzony przez ogrodników sposób. Podobnie czynią urbaniści – chcąc rozbudować czy przebudować miasto, postępują tak z inwestorami, przedsiębiorcami, mieszkańcami, turystami i wszystkimi tymi, którym miasta są do czegoś potrzebne. Czynią tak, bo chcą, aby inwestorzy zbudowali swoje obiekty tam, gdzie jest to potrzebne i żeby były one takie, jakie są potrzebne społeczności miasta. Chcą, aby przedsiębiorcy rozwijali swoje przedsiębiorstwa w mieście i to w takich rejonach, w jakich to jest potrzebne. Chcą, aby mieszkańcy chcieli zamieszkać w mieście, a turyści je odwiedzać. Orodnicy dążą do tego, by rośliny w ogrodzie tworzyły jedną spójną, urokliwą całość, a urbaniści zamierzają do tego, by wszystkie obiekty w mieście tworzyły spójny i piękny układ, w którym życie będzie przyjemnością, a przedsiębiorstwa będą sprawnie funkcjonować.

1.4. Cel i struktura pracy

Celem pracy jest przedstawienie w przejrzysty sposób propozycji zarysu teorii urbanistyki operacyjnej. Teoria ta składa się z pięciu części, czemu odpowiadają kolejne rozdziały. Pierwsza część odnosi się do struktury polityki przestrzennej jako całości oraz wyjaśnia kluczowe w tej pracy pojęcie *przedsięwzięcia urbanistycznego*. Oznacza ono ustalony cel w zakresie przekształcenia zagospodarowania przestrzennego wraz ze zbiorem skoordynowanych ze sobą czynności służących osiągnięciu tego celu (rozdz. 2).

Druga część obejmuje typologię przedsięwzięć urbanistycznych według kryterium rezultatów, jakie mają być osiągnięte przez ich implementację. Wyróżniamy sześć ich podstawowych typów: *inicjacja swobodnego rozwoju*, *oferty przestrzenne*, *doskonalenie przestrzeni*, *ochrona wartościowego stanu posiadania*, *metamorfaza urbanistyczna* i *pobudzanie rozwoju* (rozdz. 3).

Kolejna część stanowi porównawcze zestawienie dostępnych w Polsce instrumentów i sposobów działania, które można zastosować do wdrażania przedsięwzięć urbanistycznych. Przywołane zostały również niektóre narzędzia stosowane za granicą (rozdz. 4).

Czwarta część zarysu teorii urbanistyki operacyjnej to typologia uczestników kształtowania i realizacji polityki przestrzennej (rozdz. 5).

Ostatnia, piąta część, poświęcona jest analizie porównawczej modeli organizacyjnych realizacji polityki przestrzennej (rozdz. 6).

Zatem wymienione ogniwa teorii urbanistyki operacyjnej odnoszą się do odpowiedzi na kilka pytań. Co? Czym? Kto? Jak? Oczywiście pozostaje jeszcze pytanie: dlaczego? Ale zadając takie pytanie, wkraczamy w inną dziedzinę wiedzy, bliższą antropologii kultury.

Urbanistyka operacyjna jest tak szeroką dziedziną wiedzy i umiejętności, że w jednej książce nie sposób objąć wszystkich odnoszących się do niej zagadnień. Zadaniem tej pracy jest przede wszystkim zbudowanie kompleksowej struktury – wielkiej konstrukcji urbanistyki operacyjnej, obejmującej całokształt jej problematyki, która będzie wymagała stałego uzupełniania. Jednym z elementów metody prowadzenia rozważań jest przedstawienie szeregu przypadków, tematów oraz własnych doświadczeń z praktyki zawodowej autora, które pozwalają na przybliżenie wątków o szczególnym znaczeniu. Metodologia budowy zarysu teorii oparta została o doświadczenia zebrane w konkretnym czasie i przestrzeni. Autor w układzie pracy nie zamyka poszczególnych rozdziałów rozważaniami *stricte* teoretycznymi, lecz umożliwia odbiorcy weryfikację przedstawianych tez teoretycznych. Treści te, aby nie przerywać toku głównego wywodu, ujęte są w ponumerowanych ramach zawierających lakoniczne opisy wybranych rzeczywistych zjawisk, procesów, decyzji i realizacji.

Rozdział 2

Struktura i realizacja polityki przestrzennej

2.1. Struktura polityki przestrzennej

Polityka przestrzenna stanowi zbiór mocno powiązanych ze sobą celów i działań zmierzających do ich osiągnięcia a odnoszących się do danego terytorium: miasta, gminy, powiatu, regionu, kraju lub tworu ponadnarodowego, jakim na przykład jest Unia Europejska. Zajmiemy się najpierw celami.

Przez pojęcie „cel” należy rozumieć stan, do jakiego zamierza się doprowadzić. Wśród celów można wyróżnić: cele główne i cele operacyjne. Cel główny odznacza się tym, że nie służy do realizacji żadnego innego celu. Można powiedzieć, że jest to niejako cel finalny lub cel sam w sobie. Jego osiągnięcie stanowi pełne spełnienie jakiejś wyrażonej potrzeby. Cel operacyjny ma inny charakter. Jego realizacja służy osiągnięciu jednego lub większej liczby celów głównych bądź innych celów operacyjnych.

Cele główne są wyznaczane w inny sposób niż operacyjne. Pierwsze z nich ustala się niejako a priori, w sposób subiektywny. Nie można ich ani logicznie wywieść, ani udowodnić. W procesie zarządzania danym terytorium, w państwie demokratycznym, cele główne podejmują reprezentanci społeczności, czyli wyłonione w drodze wyborów władze lokalne. Przyjąć można, że jeżeli odpowiedni reprezentanci zostali wybrani, to wytyczą oni cele główne zgodnie z uogólnionymi potrzebami lokalnej społeczności. Często cele te formułowane są w trakcie procesów o charakterze społeczno-politycznym: kampanii wyborczych, nieustających debat pomiędzy różnymi frakcjami w ramach organów wybieralnych, działań różnego rodzaju organizacji pozarządowych, postulatów zgłaszanych przez grupy społeczne, dyskusji przedstawianych w mediach.

Cele operacyjne ustalane są natomiast a posteriori. Można i należy wyprowadzać je z celów głównych i celów operacyjnych wyższego rzędu. Przyjmując je, trzeba udowodnić ich skuteczność. Jest to więc zadanie głównie dla specjalistów, a w mniejszym stopniu dla lokalnych polityków i działaczy społecznych stawiających cele główne.

Ramka 2-1

Plac Grunwaldzki we Wrocławiu**Trudna decyzja**

Dzisiejszy plac Grunwaldzki we Wrocławiu to wytyczona w latach 80. dziewiętnastego wieku szeroka, obsadzona drzewami aleja o długości 1350 m, biegnąca od mostu Grunwaldzkiego, przerzuconego ponad głównym nurtem Odry, do mostu Szczytnickiego stanowiącego przeprawę przez odnogę Odry o nazwie Stara Odra. W centralnej części placu znajduje się gwiaździste skrzyżowanie, pierwotnie o sześciu a obecnie o pięciu wlotach. W czasie II Wojny Światowej cała zabudowa po obu stronach placu została wyburzona w celu budowy pasa startowego dla samolotów. Od zakończenia II Wojny Światowej do początku XXI wieku powstało przy placu wiele budynków, nie stanowiących jednak spójnej całości urbanistycznej. Przez całe lata to centralne skrzyżowanie raziło fatalnym stanem technicznym, było bardzo niefunkcjonalne a nawet niebezpieczne. Przylegające do niego dwa rozległe i niezagospodarowane tereny wykorzystywane były na targowisko oraz jako miejsce wesołych miasteczek i namiotów cyrkowych. Ten od wielu lat zdegradowany obszar znajdował się w centralnej części dzielnicy akademickiej, w której zlokalizowane są cztery wielkie uczelnie Wrocławia. Codziennie przemierza to miejsce kilkadziesiąt tysięcy studentów i kilkanaście tysięcy nauczycieli akademickich.

W 2002 r. nowo wybrany Prezydent Wrocławia Rafał Dutkiewicz zdecydował, że plac Grunwaldzki ze względu na swoje znaczenie w mieście musi zostać przebudowany, a szczególnie potrzebna jest gruntowna modernizacja centralnego skrzyżowania i budowa węzła przesiadkowego dla tramwajów i autobusów. Na wolnych terenach powinny natomiast powstać obiekty odpowiadające randze tego miejsca w mieście. Na zlecenie prezydenta miejskie jednostki zajmujące się planowaniem i transportem opracowały koncepcję przestrzennej transformacji placu Grunwaldzkiego. Z opracowanych analiz wynikało, że do celów przebudowy niezbędne jest wyłączenie ruchu samochodowego i tramwajowego z placu na okres około dwóch lat. Po to, żeby uniknąć poważnych utrudnień w codziennym życiu mieszkańców, zamknięcie placu powinno być poprzedzone przebudową kilkunastu kilometrów ulic oraz przerzuceniem dodatkowego mostu przez Odrę, co stworzyłoby alternatywne wygodne trasy dla codziennych podróży mieszkańców, studentów i pracowników uczelni. Zająłoby to ok. 5 lat, po upływie których można by rozpocząć przebudowę placu.

Przed Dutkiewiczem stanął zatem bardzo poważny dylemat. Czy zdecydować się na rozpoczęcie przebudowy placu za 5 lat, kiedy alternatywne trasy będą już gotowe i w ten sposób zminimalizować trudności codziennego życia, na które będą narażeni mieszkańcy? Czy też rozpocząć przebudowę w krótkim czasie, narażając mieszkańców na niedogodności? Czy dla społeczności miasta ważniejsze jest szybkie doprowadzenie placu Grunwaldzkiego do lepszego stanu, czy też lepiej osiągnąć to w dłuższym okresie, ale bez narażania mieszkańców na dolegliwe niewygody? Odpowiedzi na te pytania nie da się logicznie wyprowadzić z dostępnych przesłanek. Nie da się również udowodnić, że jedna z tych odpowiedzi jest lepsza.

Dutkiewicz rozstrzygnął dylemat na rzecz szybkiej transformacji placu, narażając mieszkańców na różnego rodzaju codzienne utrudnienia. Jak się okazało, odpowiadało to oczekiwaniom mieszkańców, którzy często odwiedzali budowę i wyrażali opinie, że z przebudową placu nie można było już dłużej czekać. W tym czasie zmiana wizerunku miasta była dla społeczności lokalnej pilną potrzebą. Trzeba dodać, że Prezydent miasta zyskał uznanie mieszkańców i następne wybory, które odbywały się przy trwającej przebudowie placu Grunwaldzkiego, wygrał w I turze, uzyskując 84,53% głosów [Ossowicz, 2009a].

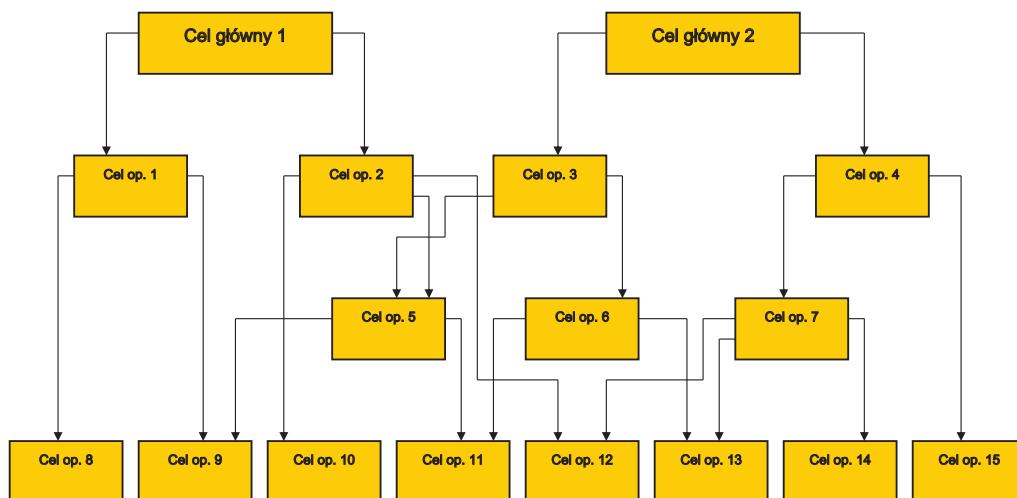
Ramka 2-1 cd.

Przeprowadzenie przedsięwzięcia opisane zostało w ramce 3-18 w rozdz. 3.5.

O tym, że oczekiwania lokalnej społeczności w danym czasie i miejscu mogą być zupełnie inne, świadczy przypadek Sewilli. W latach 1987–1991 przeprowadzone zostały tam liczne inwestycje w zakresie transportu kołowego i kolejowego niezbędne przed Wystawą Światową EXPO, która miała się rozpocząć w 1992 r. Mieszkańcy tak mocno odczuwali związane z nimi utrudnienia w codziennym życiu, że dotychczasowy burmistrz Manuel del Valle Arévalo, mimo że był bardzo zasłużony, nawet przez własną partię nie został nominowany do kandydowania w wyborach w 1991 r. [Sánchez-Traver, 2011]. Wystawę otwierał już nowy burmistrz z innej partii, chociaż Sewilla nie otrzymałaby prawa do jej organizacji bez wysiłków jego poprzednika.

Niektóre cele w ramach polityki przestrzennej mogą być uznane zarówno za główne, jak i za operacyjne. Na przykład cel: „Budowa portu lotniczego” może mieć takie znaczenie, że uznana zostanie za cel główny przyjęty a priori albo za cel operacyjny, służący celowi głównemu, jakim może być na przykład „Rozwój turystyki”. Realizacja wielu celów głównych służy realizacji innych celów głównych, poniekąd przy okazji [Ossowicz, 2003].

Ilustracja 2-1 przedstawia układ celów z podziałem na cele główne i cele operacyjne w ramach polityki przestrzennej. Cele operacyjne, których realizacji służą inne cele operacyjne, można nazwać celami wyższego rzędu. Przedstawiony schemat jest stosunkowo prosty, natomiast podobny schemat dla miasta średniej wielkości zawierałby zapewne co najmniej kilkadziesiąt celów. Jest rzeczą oczywistą, że liczba celów głównych nie może być zbyt duża.



Il. 2-1. Układ celów głównych i operacyjnych w ramach polityki przestrzennej.

Źródło: opracowanie własne [Ossowicz, 2003]

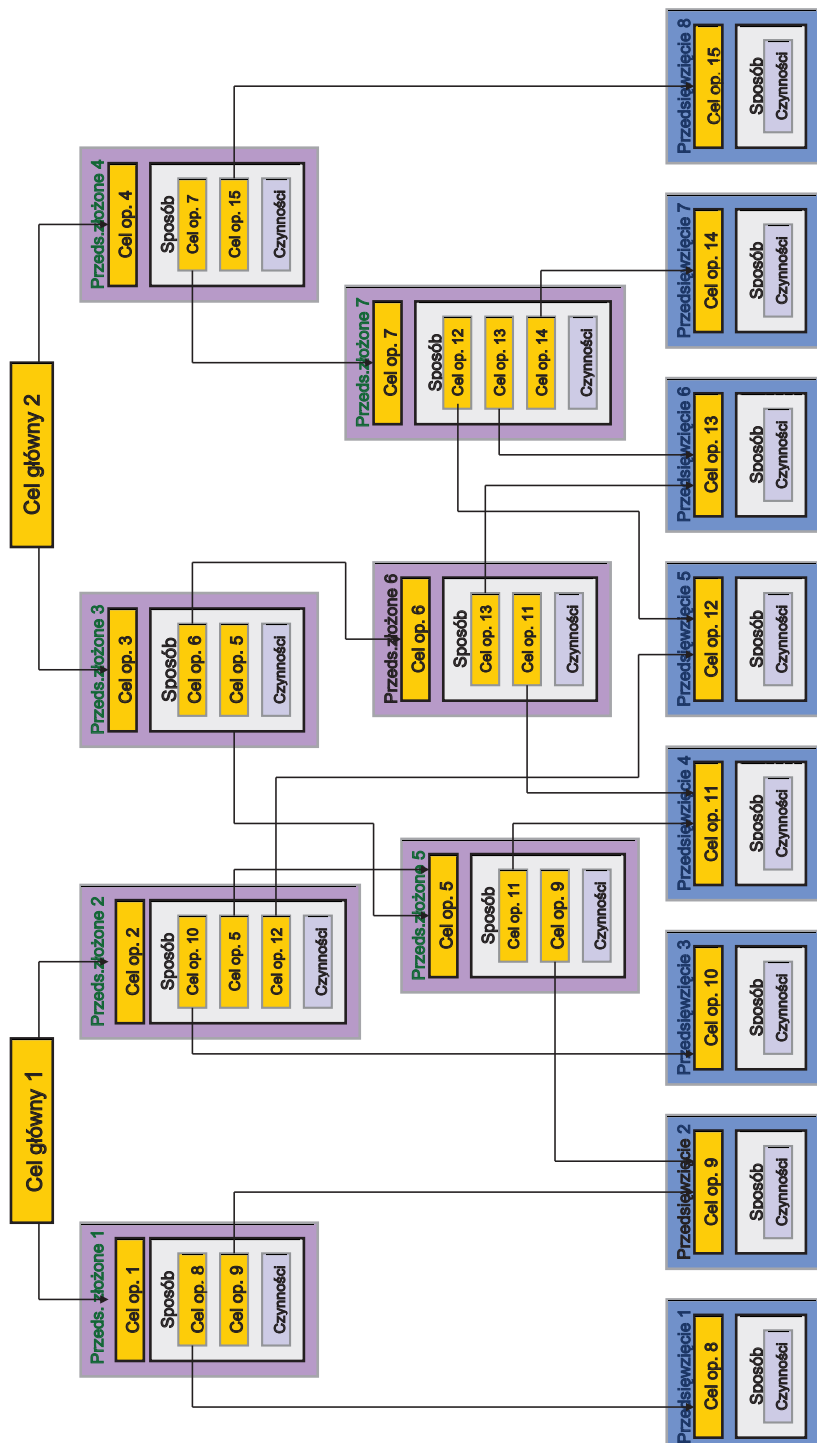
Z punktu widzenia teorii zarządzania, zarówno cele główne jak i operacyjne powinny spełniać pewne wymogi, nazwane akronimem SMART, które pierwszy raz sformułował Doran [1981]. Zgodnie z tymi wymaganiami, cele mają odznaczać się następującymi cechami:

- *Specific* – specyficzny, czyli cel ma być jasno i precyzyjnie określony.
- *Measurable* – mierzalny, dzięki czemu można w każdej chwili określić stopień realizacji celu.
- *Achievable* – osiągalny, co oznacza, że ustalając cel, powinno się mieć możliwość dysponowania zasobami wystarczającymi do jego realizacji.
- *Relevant* – istotny, przez co rozumie się, że cel powinien mieć określoną wartość dla tych, którzy mają go realizować.
- *Time-bound* – określony w czasie, a zatem konieczne jest ustalenie czasu, w którym cel ma być osiągnięty.

W praktyce konstruowania polityki przestrzennej, zawartej w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, często wyznaczone są cele niespełniające tych cech. Na przykład cel: „Rozbudowa tras rowerowych” nie jest ani mierzalny, ani określony w czasie. Nie wiadomo, ile tras ma być zbudowanych i w jakim czasie, zatem nie jest również jasne, czy cel jest osiągalny i istotny. Standard SMART w tej materii spełnia cel: „Budowa 20 km tras rowerowych w ciągu najbliższych 2 lat”.

W praktyce polityki przestrzennej zdarza się, że formułowanie celów odpowiadającym takim wymaganiom jest trudne lub niemożliwe. Na przykład niełatwe jest skonstruowanie miernika realizacji celu: „Poprawa struktury funkcjonalno-przestrzennej dzielnicy”. Wtedy w dokumentach planistycznych pojawiają się cele, które można nazwać kierunkowymi. W istocie rzeczy stanowią one raczej kryteria oceny podejmowanych działań, ale nie są to cele rzeczywiste. Na przykład przyjęcie celu kierunkowego: „Polepszenie kompozycji centrum miasta” oznacza, że każde działanie zmierzające w tym kierunku uznaje się za ważne i pozytywne.

Osiąganiu celów polityki przestrzennej służą przedsięwzięcia urbanistyczne. Można je podzielić na proste i złożone. Przedsięwzięcie urbanistyczne proste składa się z celu operacyjnego i zbioru powiązanych ze sobą czynności niezbędnych do jego realizacji. Przedsięwzięcie urbanistyczne złożone zawiera w sobie dodatkowo inne cele operacyjne, których osiągnięcie jest niezbędne do realizacji celu operacyjnego tego przedsięwzięcia. Podział na te dwa typy przedsięwzięć wynika z obserwacji praktyki ich wdrażania oraz ze sposobu funkcjonowania instytucji gminnych. W przypadku, gdy jedna jednostka urzędu miejskiego poradzi sobie z realizacją przedsięwzięcia przez wykonanie szeregu różnych czynności, mamy do czynienia z przedsięwzięciem prostym. Jednakże w wielu sytuacjach jednostka powołana do realizacji danego celu operacyjnego, poza wykonaniem potrzebnych do tego własnych czynności, zwraca się do innych jednostek o realizację innych celów operacyjnych, których osiągnięcie jest niezbędne dla powierzonego celu. Na przykład, jednostka koordynująca budowę osiedla mieszkaniowego zwraca się



II. 2-2. Struktura polityki przestrzennej obejmująca: cele główne i operacyjne, przedsięwzięcia urbanistyczne proste i złożone.
 Źródło: opracowanie własne [Ossowicz, 2003]

do pracowni urbanistycznej o sporządzenie planu miejscowego, do wydziału edukacji o budowę szkoły i przedszkola, do jednostki inwestycyjnej o budowę dróg i przedszkola, do zarządu zieleni o urządzenie parku, do wydziału komunikacji o uruchomienie linii autobusowej lub tramwajowej. Osiągnięcie każdego z tych celów operacyjnych wymaga wdrożenia przedsięwzięcia urbanistycznego.

Ilustracja 2-2 przedstawia przykładową strukturę polityki przestrzennej z wyodrębnieniem: celów głównych i operacyjnych oraz przedsięwzięć urbanistycznych prostych i złożonych.

2.2. Uwarunkowania organizacyjne zarządzania przedsięwzięciami urbanistycznymi

Większość przedsięwzięć urbanistycznych, istotnie wpływających na zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym, ma charakter interdyscyplinarny. Oznacza to, że składają się na nie działania podejmowane przez wiele jednostek organizacyjnych, z których każda ma inną misję, inny zakres kompetencji i inne możliwości. Niektóre z nich są prywatne, a niektóre publiczne. Często bywa, że część tych jednostek, które są współuczestnikami przedsięwzięcia urbanistycznego, z racji swoich kompetencji podlega temu samemu zwierzchnikowi. Na przykład w sektorze publicznym wiele zaangażowanych jednostek może podlegać burmistrzowi lub prezydentowi miasta, czy marszałkowi województwa. Zdarza się również, że współdziałać powinny niezależne od siebie jednostki publiczne, mające do zrealizowania sprzeczne ze sobą zadania.

Ramka 2-2

Sprzeczne zadania publicznych jednostek organizacyjnych

W Polsce działa szereg publicznych jednostek organizacyjnych, których zadaniem jest sprzedaż zbędnych nieruchomości. Do takich należy na przykład Agencja Mienia Wojskowego. Jej celem jest maksymalizacja zysku, który przeznaczony jest na potrzeby Ministerstwa Obrony Narodowej. Również Polskie Koleje Państwowe mają w swojej strukturze jednostki organizacyjne odpowiedzialne za uzyskanie maksymalnych zysków ze sprzedaży nieruchomości. Działalność Krajowego Ośrodka Wspierania Rolnictwa Skarbu Państwa polega między innymi na zbywaniu i dzierżawie gruntów rolnych należących do państwa. Te zadania, same w sobie uzasadnione, mogą być sprzeczne z jednym z istotnych celów samorządu gminnego zmierzającego do doskonalenia układu zagospodarowania przestrzennego miasta. Jeżeli dany teren należący do jednego z wymienionych podmiotów nadaje się na park z punktu widzenia zasad urbanistycznych, to pojawia się niezgodność interesów między samorządem a właścicielem terenu. Miasta będą dążyły do skomunalizowania takich terenów a dotychczasowi ich dysponenci będą starali się do tego nie dopuścić, dążąc do osiągnięcia korzyści finansowych. Może to prowadzić do wieloletniego zablokowania nowego zagospodarowania tych terenów, które pozostają w tym czasie nieużytkami lub użytkowane są tymczasowo w sposób substandardowy.

Ramka 2-2 cd.

Taka sprzeczność wystąpiła we Wrocławiu na terenie powojkowym przy ul. Zwycięskiej. Społeczność wrocławskiej dzielnicy Ołtaszyn chciała, żeby na tym terenie powstał park i ośrodki rekreacyjne, bo w tej części dzielnicy brakuje takich obiektów. Natomiast dysponująca ziemią Agencja Mienia Wojskowego dążyła do tego, by w tym miejscu wybudowane zostały budynki wielorodzinne, ponieważ to zapewniłoby Ministerstwu Obrony Narodowej większe przychody.

Rada Miejska Wrocławia, uwzględniając wymagania urbanistyczne, ostatecznie uchwaliła plan miejscowy, w którym blisko połowa terenu przeznaczona jest na park i obiekty sportowe, około jednej czwartej na szkołę publiczną i podobna część na zabudowę mieszkaniową jednorodziną.

Opisywane publiczne jednostki organizacyjne i komercyjne, choć należące do Skarbu Państwa, mogą być współuczestnikami przedsięwzięcia urbanistycznego i właśnie dlatego trzeba brać pod uwagę możliwą sprzeczność ich interesów z interesami innych uczestników.

Przy wyborze sposobu zarządzania interdyscyplinarnymi przedsięwzięciami urbanistycznymi trzeba wziąć pod uwagę rodzaj wewnętrznego zorganizowania jego uczestników. W Polsce zróżnicowanie w tej sferze jest bardzo duże, przy czym największe różnice dzielą podmioty publiczne od prywatnych. Publiczne z zasady mają budowę ściśle hierarchiczną. Wyodrębnione są w nich sektory zajmujące się różnymi dziedzinami działalności. W ramach sektorów mogą być wydzielone podsektory, a w nich jednostki organizacyjne, których wewnętrzna struktura też jest hierarchiczna.

Ramka 2-3

Hierarchiczna struktura organizacyjna województw i miast

W strukturach samorządu wojewódzkiego sektorom odpowiadają departamenty urzędu marszałkowskiego. Władzę nad nimi mają poszczególni członkowie zarządu województwa pełniący rolę regionalnych ministrów. Departamentom podlegają wydziały i biura, a poza urzędem marszałkowskim, także wojewódzkie jednostki budżetowe i zakłady budżetowe oraz spółki z udziałem województwa.

Podobnie jest w miastach, gdzie w urzędach utworzono departamenty. Rolę miejskich ministrów pełnią zastępcy burmistrza lub prezydenta, a do czasu reformy samorządowej w 2002 r. byli nimi członkowie zarządu. Tam, gdzie nie ma departamentów, wyodrębnione są tzw. „piony”, grupy wydziałów, jednostek budżetowych i zakładów budżetowych oraz spółek z udziałem miasta.

Wiążące decyzje przepływają od zarządzających sektorami, przez zarządzających podsektorami, do zarządzających jednostkami organizacyjnymi. W przeciwnym kierunku płyną informacje o realizacji decyzji i dane niezbędne do wypracowywania nowych decyzji. Większość informacji w tej strukturze przepływa w kierunku „pionowym” – z góry na dół i z dołu do góry.

W części podmiotów publicznych hierarchiczność ma charakter terytorialny. W ramach danej struktury funkcjonują jednostki organizacyjne o tych samych kompetencjach, lecz odnoszących się do części terytorium, które jest w zasięgu całej organizacji. Taką strukturę ma państwo i jego instytucje, województwa oraz część wielkich miast, w których działają jednostki organizacyjne o zasięgu dzielnicowym.

Funkcjonowanie na tym samym obszarze kilku podmiotów publicznych o różnym zasięgu terytorialnym stwarzać może dwie trudności. Pierwsza z nich wynika z różnic w celach i interesach podmiotu lokalnego i ponadlokalnego. Druga trudność wynika z ograniczenia kompetencji oddziału lokalnego przez jego ponadlokalną centralę. Jeżeli centrala nie daje dostatecznie dużo swobody swojemu lokalnemu oddziałowi, to czas potrzebny na uzgodnienie współdziałania z takim podmiotem znacznie się wydłuża, między innymi z powodu potrzeby wewnętrznych uzgodnień. W Polsce te trudności mogą dotyczyć takich podmiotów jak: Agencja Mienia Wojskowego, Polskie Koleje Państwowe, Narodowy Instytut Dziedzictwa Narodowego, Dyrekcja Generalna Dróg Krajowych i Autostrad, Krajowy Ośrodek Wspierania Rolnictwa. Trudności te mają szczególne znaczenie przy realizacji przedsięwzięć urbanistycznych, których większość z natury rzeczy ma charakter lokalny.

Wśród podmiotów publicznych można wyróżnić szereg takich, które działają w sposób stosunkowo niezależny. Należą do nich między innymi: wyższe uczelnie, instytucje kultury, dyrekcje parków narodowych i krajobrazowych.

Ramka 2-4

Ograniczenia finansowania inwestycji akademickich

Publiczne wyższe uczelnie uzyskują fundusze na budowę gmachów naukowo-dydaktycznych z Ministerstwa Szkolnictwa Wyższego i z Unii Europejskiej. Obiekty towarzyszące tym gmachom nie mogą być jednak finansowane z tych źródeł. Uczelnia może zatem dysponować dużymi funduszami na budowę nowego gmachu a jednocześnie nie mieć pieniędzy na budowę parkingu niezbędnego dla właściwego funkcjonowania tego budynku. W tak sfinansowanych budynkach uczelnie nie mogą wynajmować pomieszczeń na kawiarnie, kluby, restauracje, sklepy, a nawet nie mogą w nich ustawiać automatów do kawy. Znany jest przypadek, w którym uczelnia przejęła budynek z restauracją o długiej tradycji. Restaurację zamknięto powołując się na przepisy nie pozwalające uczelni prowadzić działalności innej, niż naukowo-dydaktyczna. Przepisy takie prowadzą w rezultacie do ogołocenia kampusów uniwersyteckich z obiektów, które jak wiadomo ożywiają ich przestrzeń i które są integralną częścią tradycyjnych, śródmiejskich dzielnic akademickich w Europie. Uczelnie zabiegające o środki na budowę nowych obiektów nie mają pewności na jaki obiekt je uzyskają. Ta sytuacja utrudnia nie tylko planowe działanie samym uczelniom, ale także współpracę z nimi w ramach przedsięwzięć urbanistycznych.

W sektorze prywatnym można, najogólniej rzecz biorąc, wyróżnić dwa typy podmiotów: albo jest to podmiot, w którym decyzję podejmuje jedna osoba lub zarząd, albo mamy do czynienia ze strukturą hierarchiczną. Przy realizacji przedsięwzięć urbanistycznych dość ważne jest to, w jaki sposób podejmowane są decyzje przez te podmioty. W pierwszym przypadku, gdy jedna osoba dysponuje większociowym pakietem akcji lub udziałów, negocjacje są prostsze, ponieważ jedna osoba podejmuje wszystkie decyzje samodzielnie i nie musi rozliczać się z nich przed innymi. Negocjacje z takim podmiotem organizacyjnie są łatwe, ale merytorycznie potrafią być trudne, bowiem wiele zależy od osobowości partnera. Koordynacja wdrożenia przedsięwzięcia może być także łatwiejsza. Do tej grupy zalicza się również podmioty, których udziałowcy lub akcjonariusze są tak rozproszeni, że o wszystkim rozstrzyga za nich prezes lub zarząd.

Do drugiej grupy zaliczyć można podmioty, w których żaden z udziałowców lub akcjonariuszy nie ma większości. Podmiot taki jest reprezentowany przez zarząd, który musi uzyskać każdorazowo akceptację większości dla podjętych przez niego działań. Ponadto zarząd stara się wykazać przed udziałowcami czy akcjonariuszami, że jest skuteczny. Zarząd taki jest zatem mniej ustępliwy w negocjacjach niż osoba dysponująca przeważającą częścią własności. Czasem decyzje takiego zarządu muszą być zatwierdzane przez jego mocodawców i bywa, że są zmieniane już po akceptacji.

W procesie podejmowania decyzji w ramach jednej organizacji występuje wewnętrzna sprzeczność. Rozstrzygnięcia przyjmowane w wyniku wewnętrznych, przejrzystie prowadzonych negocjacji lub konsultacji są lepsze dla tej organizacji, ale ze względu na czas jaki to zajmuje, obniża się sprawność współdziałania w realizacji przedsięwzięcia. Najlepszym rozwiązaniem są negocjacje, w których biorą udział osoby podejmujące rozstrzygnięcia w swoich jednostkach organizacyjnych lub osoby upoważnione na mocy delegowania uprawnień. Bywa, że wewnętrzne procesy podejmowania decyzji są nieujawniane z tego powodu, żeby uniknąć zewnętrznych nacisków na uczestników wewnętrznych negocjacji.

Rozdział 3

Typologia przedsięwzięć urbanistycznych

Pora na pytanie o to, jakie działania mogą podejmować miasta w celu zmiany stanu zagospodarowania przestrzennego. Co mogą zrobić i co mogą dzięki temu osiągnąć?

W tej części teorii urbanistyki operacyjnej przyjrzymy się bliżej typologii przedsięwzięć urbanistycznych podejmowanych przez miejskie władze a różniących się od siebie celami operacyjnymi, czyli rezultatami ich realizacji. Zgodnie z tą zasadą wyodrębnimy następujące typy działań, odwołując się ponownie do działającej na wyobraźnię analogii ogrodniczej.

A. Ochrona wartościowego stanu posiadania – analogia do ochrony i pielęgnacji roślin

Celem przedsięwzięć tego typu jest ochrona zastanych wartościowych obiektów w zagospodarowaniu przestrzennym miasta. Podobnie jak w ogrodnictwie chroni się to co cenne, dba się o najdogodniejsze warunki czy miejsca i pielęgnuje kompozycje. Można powiedzieć, że jest to działanie minimalne: zachować to, co dobrego mamy.

B. Inicjacja swobodnego rozwoju – w ogrodnictwie zasiew na dziko

Chodzi tutaj o stworzenie możliwości wznoszenia zabudowy przez inwestorów, przy minimalnym wysiłku ze strony miasta. Dopiero wtedy, gdy inwestorzy zaczynają budować, wykorzystując stworzone możliwości, miasto podejmuje dalsze działania, włączając powstającą zabudowę w tkankę miejską. Porównać to można do rozsiania nasion na ugorze z nadzieją, że coś wyrośnie. Ogrodnik zaczyna dbać o rośliny dopiero wtedy, gdy coś zaczyna kiełkować. Z praktycznego doświadczenia autora wynika, że w Polsce jest to częsty sposób postępowania w planowaniu przestrzennym miasta.

C. Doskonalenie przestrzeni – ogrodnicze wytyczanie ścieżek, porządkowanie terenu, nawadnianie, nawożenie

Doskonalenie miasta polega na ulepszaniu jego funkcjonowania i harmonijnej integracji jego zabudowy. Osiągnąć to można z jednej strony przez rozbudowę, modernizację i usprawnienie systemów transportu oraz infrastruktury technicznej (wodociągi, kanalizacja, zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą, dostarczanie gazu, systemy telekomunikacyjne). Z drugiej strony działaniem takim jest dążenie do lepszego ułożenia względem siebie różnych części miasta, na przykład: osiedli mieszkaniowych, ośrodków handlowo-usługowych, dzielnic przemysłowych, a także budynków, parków, ulic. A także dążenie do właściwego dopasowania zabudowy i obiektów do cech terenu, dzięki czemu miasto zyskuje na funkcjonalności i urodzie.

D. Tworzenie ofert przestrzennych – analogia do tworzenia siedlisk roślinnych

Miasto stara się przyciągać mieszkańców, inwestorów, przedsiębiorców, turystów i instytucje poprzez przygotowywanie dla nich specjalnych ofert: mieszkaniowych, inwestycyjnych, gospodarczych, turystycznych, lokalowych. Rodzaje ofert nawiązują do wizji rozwoju miasta i w dużej mierze zależą od tego, do czego zmierza jego społeczność. Podobnie ogrodnicy przygotowują specjalnie siedliska dla roślin, na których im szczególnie zależy, żeby przyjęły się i rozwijały w ogrodzie.

E. Metamorfoza urbanistyczna – całościowa kompozycja ogrodnicza

W ramach przedsięwzięcia tego typu tworzy się w sposób kompleksowy nową część miasta wraz ze wszystkimi jej elementami lub poddaje się całkowitej transformacji część już istniejącą z wykorzystaniem wartości elementów istniejącego zagospodarowania. Nie chodzi tutaj o coś nowego, lecz o doprowadzenie pewnej całości urbanistycznej do pełnego rozkwitu. Podobne działanie w ogrodnictwie to pełna, całościowa kompozycja ogrodnicza ze wszystkimi elementami jednocześnie i z włączeniem cennych roślin.

F. Pobudzanie rozwoju – pobudzanie wegetacji

Celem przedsięwzięć tego typu jest stymulacja samoistnych, niezależnych od władz miasta, przemian w zagospodarowaniu przestrzennym postępujących w pożądanym kierunku. Orodnicy zapewne znają to wspańiałe zjawisko, kiedy w dobrze urządzonym ogrodzie przy odpowiedniej inicjacji, czyli odpowiedniej ilości nawozu i wody, roślinność rozwija się bujnie bez specjalnej ingerencji ogrodnika.

Kolejność, w jakiej wymienione są typy przedsięwzięć, nie jest przypadkowa. Uszeregowane zostały według stopnia oddziaływania na zagospodarowanie przestrzenne. Przedsięwzięcie każdego kolejnego typu ma większy wpływ na tkankę miejską niż poprzednie. Poczynawszy od chronienia tego, co cenne i wartościowe, poprzez coraz szersze przeobrażenia tego, co istnieje, aż po całkowite stworzenie

nowej części miasta i wywołanie ciągu samoistnych przemian w pożądanym kierunku.

Proponowana gradacja typów ma także wskazywać, że przy realizacji kolejnego przedsięwzięcia można i trzeba brać pod uwagę wcześniejsze. Ten system jest spójny i wzajemnie zależny. Na przykład, nie należy podejmować żadnego przedsięwzięcia bez jednoczesnej *Ochrony wartościowego stanu posiadania*. Do *Tworzenia ofert* potrzebne są zarówno *Inicjacja swobodnego rozwoju*, jak i *Doskonalenie przestrzeni*. *Metamorfoza urbanistyczna* wymaga uwzględnienia wszystkich czterech wcześniej wymienionych typów przedsięwzięć. Podobnie jest z *Pobudzeniem rozwoju*. W ogrodnictwie nie jest inaczej. Wiadomo, że w praktyce zasada ta nie zawsze jest w pełni realizowana. Można postawić hipotezę, że jej naruszanie prowadzi do gorszej jakości zagospodarowania przestrzennego miasta i jego funkcjonowania. A zasadność tego stwierdzenia da się zweryfikować, śledząc uważnie rozwój miasta na przestrzeni kilkunastu czy kilkudziesięciu lat.

Przy okazji i dla porównania warto przytoczyć typologię przedsięwzięć urbanistycznych (*urban design projects*) opracowaną przez Jona Langa [2006]. Wyodrębnia on typy działań, przyjmując dwa kryteria. Pierwsze kryterium jest nadrzędne i dotyczy sposobu realizacji przedsięwzięcia. Drugie kryterium jest podrzędne i bierze pod uwagę produkt powstający w wyniku jego wdrożenia. Typologia ta jest nieco inna niż prezentowana w tej książce.

Lang przedstawia cztery typy projektów urbanistycznych, różnych ze względu na sposób realizacji:

1. Totalne przedsięwzięcie urbanistyczne² (*Total Urban Design*). Przedsięwzięcie realizowane przed jeden zespół w całości. Na przykład osiedle Barbican w Londynie³.

2. Przedsięwzięcie urbanistyczne – całość z części (*all-of-a-piece urban design*). Przedsięwzięcie sterowane przy pomocy szczegółowo opracowanego planu generalnego (*master plan*), który określa wytyczne dla wielu niezależnych uczestników – deweloperów i architektów. Na przykład kompleks biurowy Potsdamer Platz w Berlinie.

3. Przedsięwzięcie urbanistyczne – część po części (*piece-by-piece urban design*). Podstawowym narzędziem realizacji jest w tym przypadku plan miejscowy oraz system bodźców zachęcających i zniechęcających do podejmowania inwestycji określonego rodzaju. Na przykład Dzielnica Teatrów w Nowym Yorku⁴.

4. Przedsięwzięcie urbanistyczne uruchamiające rozwój (*plug-in urban design*). Budowa nowego elementu lub systemu infrastruktury traktowana jest tutaj jako bodziec do rozwoju. Na przykład wprowadzenie systemu autobusów ekspresowych na wydzielonych pasach w Kurytybie w Brazylii.

² Tłumaczenie własne autora tego terminu i innych w tym rozdziale.

³ Ten przykład i dalsze według Langa [2006].

⁴ Obszar zajęty przez kwartały pomiędzy 6th i 8th Avenue i 40th St. i 50th St. [Lang, 2006].

Ponadto przedsięwzięcia każdego wymienionego typu dzielą się na cztery podtypy ze względu na ich wynik:

- Nowe miasto (*new town*).
- Zespół urbanistyczny nowy lub rewitalizowany (*urban precinct new or renewed*).
- Element infrastruktury (*element of infrastructure*).
- Indywidualny obiekt (*individual item*).

Typologia przedstawiona w niniejszej pracy ma szereg punktów wspólnych z opracowaną przez Langa. Tutaj można zwrócić uwagę na bliskość *Metamorfozy urbanistycznej* i *Totalnego przedsięwzięcia urbanistycznego* oraz *Pobudzania rozwoju* i *Przedsięwzięcia uruchamiającego rozwój*.

Kolejność rozdziałów poświęconych poszczególnym typom przedsięwzięć jest inna niż przedstawiona wcześniej sekwencja. Najpierw przedstawione zostały rozważania poświęcone dwóm typom przedsięwzięć, których zasadniczym celem jest rozwój ilościowy miast i innych jednostek osadniczych: *Inicjacji swobodnego rozwoju* i *Ofertom przestrzennym*. Następnie rozdziały dotyczą *Doskonalenia przestrzeni* i *Ochrony wartościowego stanu posiadania*, które odnoszą się do ulepszenia i utrzymania istniejącego stanu tych jednostek. Kolejny rozdział obejmuje zagadnienia związane z *Metamorfozą urbanistyczną*, która jest przedsięwzięciem o najwyższym stopniu złożoności i kompleksowości. Jako ostatnie opisane zostało *Pobudzanie rozwoju*, w którym wykorzystuje się działania właściwe dla innych typów przedsięwzięć.

3.1. Inicjacja rozwoju

3.1.1. Istota przedsięwzięcia

Rozważmy sytuację, w której władze miejskie stawiają sobie za cel powstanie nowej zabudowy na obszarze „surowym”, niezabudowanym i nie uzbrojonym. Chcą to zrobić przy niewielkich kosztach własnych i minimalnym wysiłku poniesionym przez miasto. W takiej sytuacji mogą zastosować rozwiązanie, które w tej pracy zostało nazwane „inicjacją rozwoju”. Urbaniści zaczynają od znalezienia terenów, które ze względu na swoje położenie i cechy nadają się pod nową zabudowę miejską, ale nie ma do nich odpowiedniego dojazdu, brak jest sieci uzbrojenia i położone są daleko od obiektów usługowych. Władze zaś nie dysponują wystarczającymi pieniędzmi, żeby to wszystko zbudować. Mają jednak możliwość przyciągnięcia inwestorów, uchwalając plan miejscowy dla obszaru, który można nazwać „ugorem urbanistycznym”.

W tym sensie „inicjacja rozwoju” jest podobna do ogrodniczego „zasiewu na dziko”. Ogrodnik wie, że każdy grunt włącznie z ugorami jest częścią większego ekosystemu i można przewidzieć, jakie rośliny wysięją się same, bez jego pomocy, ale nie jest w stanie przewidzieć, kiedy, co i gdzie wyrosnie. Podobne nastawienie mają urbaniści sporządzając plan miejscowy. Inicjacja rozwoju (jako przedsięwzię-

cie urbanistyczne) nie zakłada wprawdzie niekontrolowanej i żywiołowej rozbudowy miasta, ale ponieważ w pierwszej fazie ogranicza się tylko do uchwalenia planu miejscowego, nie daje możliwości pełnego panowania nad jego realizacją w praktyce. Wprawdzie w planie miejscowym wyznaczone są tereny na infrastrukturę publiczną, ale budowę jej odkłada się zazwyczaj do czasu pojawienia się inwestorów. Oznacza to dość dużą swobodę deweloperów, gdy chodzi o czas, rodzaj i lokalizację inwestycji, i w rezultacie może powstać miejska zabudowa (na przykład osiedla mieszkaniowe, kompleks handlowo-usługowy, dzielnica przemysłowa) o niekompletnej i chaotycznej strukturze przestrzennej, pozbawionej harmonii i nie zintegrowanej z resztą miasta.

Jest to o tyle istotne, że począwszy od 1995 r. właśnie na tej zasadzie podejmuje się w urbanistyce polskiej wiele przedsięwzięć. Inwestorzy mogą wznosić domy, nie czekając na zbudowanie wszystkich potrzebnych obiektów publicznych. Stan, w którym stoi już cała zabudowa mieszkaniowa, ale pozbawiona dróg publicznych, szkół i parków, jest zgodny z prawem. Zatem władze uchwalając plan, niewiele ryzykują. Paradoksem jest to, że narażają się na większe ryzyko finansowe, budując całą potrzebną infrastrukturę publiczną wyprzedzająco, zanim inwestorzy wzniosą budynki mieszkalne, biura czy hale fabryczne. Czyniąc tak, ryzykują brakiem zainteresowania ze strony inwestorów, którzy zechcą tam coś zbudować, ponieważ tak dobrze wyposażony obszar może być dla nich za drogi. Wówczas wydane środki publiczne zostają jakby utracone lub na jakiś czas zamrożone.

To wyjaśnia w dużej mierze, dlaczego wiele gmin uchwała plany miejscowe z wyznaczonymi terenami pod zabudowę, a następnie władze gmin nie podejmują żadnych inwestycji publicznych, czekając aż znajdą się zainteresowani tymi terenami inwestorzy. Władze gminne rozpoczynają działania zmierzające do zbudowania infrastruktury publicznej dopiero wtedy, gdy powstanie nowej zabudowy staje się pewne, czasem w trakcie budowy lub po jej zakończeniu albo kiedy zamieszkają w nich ludzie i zaczną działać przedsiębiorstwa. W swoich poczynaniach w takim przypadku nie wyprzedzają powstawania nowej zabudowy, ale starają się w miarę możliwości w skoordynowany sposób za nią nadążyć. Innymi słowy, gminy są w stanie zasiać ugór urbanistyczny, lecz potrzebne „zabiegi agrotechniczne” podejmują wówczas, gdy coś zacznie rosnąć bez ich pomocy. Przy takim podejściu do zarządzania rozwojem miasta nie sposób przewidzieć, jakie będą jego rezultaty.

3.1.2. Konstrukcja przedsięwzięcia

Przedsięwzięcie urbanistyczne typu *Inicjacja rozwoju* składa się z pięciu kolejno podejmowanych działań:

Działanie 1. Wyznaczenie obszarów pod zabudowę

W mieście wyznaczenie obszarów pod różnego rodzaju zabudowę wynika bezpośrednio z przyszłościowej wizji miasta. Ujmując to precyzyjniej – z koncepcji

struktury funkcjonalno-przestrzennej miasta, czyli ze sposobu poukładania względem siebie i powiązania ze sobą poszczególnych jego części: dzielnic, osiedli, ośrodków usługowych, kompleksów przemysłowych, terenów zieleni i rekreacji. Zasady kreowania wizji miasta nie są przedmiotem urbanistyki operacyjnej. Znajduje ona swoje zastosowanie wtedy, gdy ta koncepcja jest już gotowa, zaakceptowana i trzeba ją urzeczywistnić.

Zazwyczaj w studium wskazuje się tereny pod zabudowę na stosunkowo długi okres, na przykład od 20 do 30 lat. Inicjacja swobodnego rozwoju realizowana jest w szybszym tempie. Istotne będzie zatem dodatkowo ustalenie kolejności „otwierania” poszczególnych terenów wskazanych w Studium pod zabudowę. Analiza tej kolejności jest osobnym, bardzo złożonym działaniem. Metodę ustalania kolejności przedsięwzięć urbanistycznych dla miasta wielkiego autor przedstawił w osobnej książce [Ossowicz, 2003].

Działanie 2. Opracowanie koncepcji urbanistycznych

Zgodnie z najczęściej stosowanym paradygmatem kształtowania miast na obszarach wyznaczonych pod zabudowę, powinny powstać pewne całości urbanistyczne: osiedla, ośrodki usługowe, kompleksy obiektów działalności gospodarczej. Dla każdej z takich całości należy opracować koncepcję urbanistyczną obejmującą: zabudowę, system ulic, ciągów pieszych i rowerowych, sieć obiektów usługowych, układ przestrzeni publicznych, system zieleni i inne formy zagospodarowania właściwe dla danego miejsca.

Działanie 3. Sporządzenie i uchwalenie planów miejscowych na wyznaczonych obszarach

Kolejne działanie w sekwencji inicjacji swobodnego rozwoju to sporządzenie i uchwalenie planów miejscowych dla obszarów, na których chcemy zainicjować rozwój. Ma ono tutaj kluczowe znaczenie, ponieważ w jego ramach ustala się prawo do zabudowy i jednocześnie warunki, jakie musi ona spełnić⁵. Trzeba przy tym uwzględnić skutki finansowe uchwalenia planów miejscowych. Zagadnienia związane z tym działaniem opisane są w rozdz. 4.1.

Działanie 4. Przejęcie gruntów pod objekty publiczne i podziały nieruchomości

Kolejnym krokiem w ramach przedsięwzięcia powinno być przejęcie przez gminę gruntów pod infrastrukturę publiczną. Podział pozostałych gruntów na nie-

⁵ Plany miejscowe są powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego. Nie mogą być sprzeczne ze studium. W przepisach obowiązujących przed 2010 r. musiały być spójne, a później zgodne z tym dokumentem. Niezależnie od różnic, chodzi o ścisły związek ze studium. Przeznaczenie danego obszaru w studium pod zabudowę nie oznacza ani obowiązku, ani samozobowiązania gminy do uchwalenia planu miejscowego dla tego obszaru.

ruchomości nadające się na działki budowlane jest również korzystne w tej fazie. Najlepszym narzędziem do tego jest scalenie i podział nieruchomości. Jeżeli jednak nie wchodzi to w rachubę, gmina może przejąć nieruchomości pod obiekty publiczne przy pomocy innych narzędzi opisanych w rozdz. 4.5. Działki budowlane może wydzielić tylko na własnych terenach.

Działanie 5. Budowa obiektów publicznych

Skoro w przedsięwzięciu chodzi o doprowadzenie do powstania nowej zabudowy przy najmniejszym wysiłku i koszcie ze strony publicznej, działania 3 i 4 podejmowane są tylko wtedy, gdy są one absolutnie niezbędne albo wtedy, gdy znajdzie się inne (niż miejskie) źródło ich finansowania. Jeszcze raz powtórzmy: według przepisów polskich, po uchwaleniu planu miejscowego, gmina jest wprawdzie zobowiązana do przeprowadzania działań 3 i 4, ale nie ma na to żadnych ustalonych terminów, zatem sama o nich decyduje. Wyjątkiem jest nabycie wyznaczonych w planach terenów pod drogi publiczne (nie ich budowa), którego termin może wynikać z woli ich właścicieli. Czas realizacji przedsięwzięcia może być wobec tego bardzo długi. Narzędzia urbanistyki operacyjnej wykorzystywane w tym działaniu rozważane są w rozdz. 4.7, 4.8 i 4.9.

3.1.3. Ile terenów wyznaczyć pod zabudowę i gdzie?

To zasadnicze pytanie, jakie muszą sobie postawić zarządzający miastem. Czy ograniczoną ilość? Czy bardzo dużo? Jak odpowiedź na to pytanie wpłynie na rozwój miasta, jego układ przestrzenny i codzienne funkcjonowanie, a co za tym idzie – na wygodę mieszkańców? Autor buduje w tym rozdziale kilka modeli decyzyjnych rozstrzygających o wyborze ścieżki postępowania i poddaje je wieloczynnikowej analizie. Spróbujemy w tym rozdziale zmierzyć się z tą kwestią.

Przyjmijmy na początek, że mamy wiarygodną prognozę albo uzasadnione przekonanie co do tego, ile może powstać nowej zabudowy w pewnym okresie, na przykład w ciągu 10 lat. Przy takim założeniu podejmiemy próbę odpowiedzi na postawione pytanie w trzech krokach.

➤ W pierwszym zostaną określone cele polityki przestrzennej miasta, które będą kryteriami oceny różnych wariantów odpowiedzi. Innymi słowy, najpierw przyjmijmy, co chcemy osiągnąć, wyznaczając taką czy inną ilość terenów pod nową zabudowę (por. „Cele polityki przestrzennej”).

➤ W drugim kroku rozważymy, co może dziać się z terenami, które zostaną w planach miejscowych przeznaczone na zabudowę, wzięwszy pod uwagę przepisy obowiązujące w kraju. Spróbujemy przewidzieć, jak mogą działać spontaniczne siły rynkowe w trakcie i po wdrożeniu inicjacji swobodnego rozwoju (por. „Procesy rynkowe na obszarach wyznaczonych pod zabudowę”). Dla znalezienia rozwiązania analizowanej kwestii szczególnie ważne jest, czy grunty przeznaczone pod zabudowę będą szybko zabudowane.

➤ W trzecim i ostatnim kroku zaproponowane zostaną warianty wyznaczania terenów pod zabudowę w mieście, różniące się pod względem wielkości obszarów i sposobu ich wyboru. Spróbujemy przewidzieć skutki wdrożenia tych wariantów z punktu widzenia celów polityki przestrzennej sformułowanych w pierwszym kroku (por. „Warianty wyboru”). Na koniec spróbujemy sformułować poszukiwane odpowiedzi.

Cele polityki przestrzennej

Cele te są deklarowane przez władze gmin w różnego rodzaju dokumentach⁶, a następnie rozwijane, precyzowane i rozbudowywane w bieżącej praktyce zarządzania. Podzielmy je na ilościowe i jakościowe, co ułatwi późniejszą ocenę różnych wariantów odpowiedzi.

Cele ilościowe

Jeżeli zapytamy burmistrza lub prezydenta, czy dąży do tego, aby zarządzane przez niego miasto rozrastało się, to najprawdopodobniej usłyszymy odpowiedź pozytywną, a niektórzy dodadzą, że jest to ich priorytetem. Tylko nieliczni opowiedzą się za utrzymaniem dotychczasowej wielkości.

Większość miast w Polsce prowadzi politykę społeczno-gospodarczą, którą zaliczyć można do prorozwojowej, ekspansywnej albo proinwestycyjnej. Polega ona na tym, żeby zwiększać liczbę ludności i miejsc pracy, a przynajmniej ich nie zmniejszać. Ponadto chodzi o to, żeby miasto mogło rozwijać się jako ośrodek różnego rodzaju działalności: biznesowej, finansowej, handlowej, produkcyjnej, naukowej, edukacyjnej. Jednocześnie miasta dążą do tego, aby następował wzrost jakości we wszystkich tych dziedzinach. Dotyczy to zabudowy o coraz wyższym standardzie, lepiej płatnych i wymagających wyższych kwalifikacji miejsc pracy, przedsiębiorstw o wysokim poziomie organizacyjnym i technologicznym.

Na tym polu miasta i gminy prowadzą ze sobą stałą rywalizację, co jest szczególnie widoczne w dużych aglomeracjach, gdzie mniejsze jednostki osadnicze konkurują z miastami centralnymi o mieszkańców i przedsiębiorstwa [Lorens, 2005]. Ma to istotny wpływ na sposób planowania przestrzennego. Na przykład w aglomeracji wrocławskiej wyznaczone są duże tereny na zabudowę mieszkaniową tuż za granicami Wrocławia, a na jego obszarze wyznacza się strefy dla dużych rezydencji jednorodzinnych po to, aby zamożni wrocławianie nie musieli szukać takich ofert poza miastem.

Przy takich celach zadaniem polityki przestrzennej jest wykorzystanie wszystkich szans inwestycyjnych jakie stwarza sytuacja rynkowa. Działania urbanistycz-

⁶ Cele polityki społeczno-gospodarczej określane są w strategiach rozwoju, a cele polityki przestrzennej w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Dokumenty te uchwalane są przez rady miejskie, a za ich sporządzenie odpowiadają burmistrzowie i prezydenci miast [Ossowicz, 2003; Sołtys, 2008].

ne mają zapewnić, że prognozowana dla miasta prawdopodobna ilość inwestycji zostanie w rzeczywistości zrealizowana bez przeszkód. Ilość ta dyktowana jest popytem na tereny budowlane.

Warto nadmienić, że w szeregu miast nastawienie proinwestycyjne nie dotyczy obiektów uciążliwych, jak na przykład: spalarnie odpadów i śmieci, bazy przeładunkowe czy magazyny zajmujące tereny o dużej powierzchni i powodujące nadmierny ruch ciężkich pojazdów drogowych. We Wrocławiu na przykład, studium dopuszcza sytuowanie samodzielnych centrów logistycznych⁷ tylko w rejonie pomiędzy obwodnicą autostradową a lotniskiem.

Stała gotowość do wykorzystania szans na inwestycje dotyczy głównie czterech typów zabudowy, z których każda ma odrębny rynek rządzący się innymi zasadami. Są to:

- zabudowa mieszkaniowa,
- zabudowa biurowa,
- zabudowa przemysłowo-składowa,
- zabudowa handlowo-usługowa.

Znacznie mniejszy jest popyt na budowę hoteli, komercyjnych placówek oświaty lub opieki zdrowotnej. Miasta starają się zachęcać do budowy obiektów tego typu, ale ze względu na specyficzne wymagania lokalizacyjne takich obiektów, władze miejskie opracowują oferty inwestycyjne dostosowane do potrzeb potencjalnych inwestorów. I to najczęściej jest skuteczniejsze rozwiązanie niż przy zastosowaniu metody inicjacji rozwoju. O zasadach przygotowywania takich miejsc, przeznaczonych specjalnie dla pożądaných w mieście obiektów w powiązaniu z odpowiednim przeplanowaniem ich otoczenia, traktuje obszerniej rozdz. 3.2.

Cele jakościowe

Cele te dotyczą jakości struktury funkcjonalno-przestrzennej. W urbanistyce pojęcie to oznacza wzajemne rozmieszczenie i powiązanie poszczególnych elementów całości urbanistycznej. Taką całością jest zarówno miasto, jak i każda jego część, na przykład: śródmieście, osiedle mieszkaniowe, dzielnica przemysłowo-składowa, centrum handlowo-usługowe, kompleks parków miejskich.

Częstym celem miejskiej polityki przestrzennej jest doprowadzenie do tego, aby struktura funkcjonalno-przestrzenna miasta i jego części odznaczała się określonymi cechami. Poniżej przedstawione są w punktach najważniejsze spośród tych cech.

A. Struktura konstelacyjna

Miasto składa się z układu czytelnych całości urbanistycznych.

B. Zwartość zabudowy

Zabudowa w mieście tworzy zwarte, nieprzerwane całości urbanistyczne o stosunkowo wysokiej intensywności zabudowy. Przeciwnieństwem zwarto-

⁷ Centra logistyczne to kompleksy obiektów służących przeładunkowi towarów. Poza wymienionym miejscem we Wrocławiu dopuszcza się niesamodzielne centra logistyczne, czyli na przykład towarzyszące zakładowi produkcyjnemu [Korzeń, 2001].

ści jest rozproszenie – pojedyncze budynki lub ich małe grupy usytuowane są naprzemiennie z terenami rolnymi, lasami i nieużytkami lub są nimi otoczone. W odniesieniu do zabudowy mieszkaniowej dążenie do zwartości oznacza, że jeżeli pojawi się popyt na taką zabudowę, to budowę trzeba zacząć od nieużytkowanych gruntów w istniejących osiedlach i innych całościach urbanistycznych. Gdy nieużytki zostaną zabudowane, należy rozbudowywać istniejące osiedla, a dopiero w następnej kolejności, jeżeli popyt nie został zaspokojony, rozpocząć budowę nowych osiedli.

C. Kompletność

Każda całość urbanistyczna w mieście zawiera wszystkie jej elementy potrzebne do sprawnego funkcjonowania. Na przykład, osiedle mieszkaniowe oprócz zabudowy mieszkaniowej ma do dyspozycji lokalne centrum handlowo-usługowe, szkoły, przedszkola, tereny rekreacyjne, parki.

D. Centra handlowo-usługowe

Każde osiedle mieszkaniowe ma swoje lokalne centrum handlowo-usługowe: sklepy różnych branż, restauracje, kawiarnie, ośrodki opieki zdrowotnej, placówki finansowe, pocztę, punkty napraw. Również każda dzielnica, całość urbanistyczna złożona z kilku osiedli, ma swoje centra handlowe i usługowe w odpowiednio większej skali.

E. Przestrzenie publiczne

W każdej całości urbanistycznej znajdują się różnego rodzaju przestrzenie publiczne, w tym między innymi: powszechnie dostępne ulice, place i parki, które w założeniu mają być miejscami spotkań towarzyskich i kontaktów społecznych mieszkańców miasta.

F. Minimalizacja przejazdów

Średnia długość wszystkich przejazdów w ciągu dnia (do pracy, do szkoły, do sklepów i terenów rekreacyjnych) w przeliczeniu na jednego mieszkańca powinna być możliwie jak najmniejsza.

G. Infrastruktura techniczna

Sumaryczna długość wszystkich sieci stanowiących infrastrukturę techniczną miasta powinna być możliwie najmniejsza. Zakłada się, że skutkiem tego jest minimalizacja kosztów budowy i funkcjonowania miejskich sieci wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłych, gazowych i zaopatrzenia w energię oraz komunikacji i transportu.

H. Unikanie zamrożenia środków

W przypadku, gdy dane tereny nie zostały jeszcze zabudowane, a już zostały wyposażone w infrastrukturę techniczną, to oczywiście nie jest ona wykorzystywana i poniesione koszty jej budowy nie przynoszą korzyści ani mieszkańcom, ani przedsiębiorcom. Dopóki teren nie zostanie zabudowany wydane pieniądze będą zatem kapitałem zamrożonym, co trzeba traktować jako stratę i unikać takich sytuacji.

Procesy rynkowe na obszarach wyznaczonych pod zabudowę

Zastanówmy się, co może się dzieć z terenami przeznaczonymi w planach miejscowych na zabudowę, gdy weźmiemy pod uwagę przepisy prawne obecnie obowiązujące (rok 2018) w Polsce. Szczególne znaczenie ma tutaj zjawisko odwlekania zabudowy na terenach do tego przygotowanych.

Inicjując swobodny rozwój jakiejś części miasta, jego władze są zainteresowane tym, żeby tereny (dla których sporządzone zostały plany miejscowe) zostały jak najszybciej zabudowane. Wiele jednak wskazuje na to, że zabudowa może tam nie nastąpić przez długi czas albo w ogóle nie powstać. Ma to istotne znaczenie w odpowiedzi na pytanie, jak duże obszary przeznaczyć pod zabudowę w mieście i na jakich obszarach.

Zastanówmy się jaki może być odzew czynnych uczestników polityki przestrzennej na wejście w życie planu miejscowego oraz jakie mogą być przyczyny zwłoki z rozpoczęciem inwestycji i zabudowy terenu przeznaczonego w planie na swobodny rozwój. W jaki sposób na plan inicjujący swobodny rozwój reagować mogą właściciele gruntów, sprzedawcy w handlu nieruchomościami, przedsiębiorcy finansowi, inwestorzy i deweloperzy gruntowi, czyli środowisko zaliczone w tej pracy do grupy „Sfera biznesowa” (rozdz. 5).

Zacznijmy od właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości. Dla przejrzystości dalszego wywodu nazwijmy ich w skrócie „właścicielami gruntów”. Po wprowadzeniu w życie planu miejscowego władze miasta i planujący jego rozwój urbanisci liczą na to, że właściciele gruntów objętych tym planem w miarę szybko sprzedadzą ziemię inwestorom budowlanym, którym odpowiada dana lokalizacja, a inwestycja w budowę nowego osiedla nastąpi w niedługim czasie. Doświadczenie zawodowe urbanisty uczy, że właściciele gruntów z wielu powodów zwlekają ze sprzedażą ziemi, blokując w ten sposób inwestycje w nowe budownictwo w mieście. Z punktu widzenia urbanistyki operacyjnej przewidywanie reakcji właścicieli gruntów jest istotnym elementem planowania. W zależności od sytuacji na rynku nieruchomości, miejskie plany urbanistyczne mogą być realizowane w miarę szybko i sprawnie lub mogą oczekiwać na realizację przez długie lata. Urbanistyka operacyjna musi uwzględnić następujące możliwe reakcje właścicieli gruntów:

Sprzedaż dla zysku

Właściciel, który zamierza sprzedać ziemię z dużym zyskiem, zada sobie pytanie, kiedy będzie najwłaściwszy moment na spieniężenie majątku. Odpowiedź jest prosta: wtedy, kiedy wartość gruntu będzie największa. Z chwilą wejścia w życie planu miejscowego wartość gruntu w posiadaniu tego właściciela wzrasta i to może być zachętą do sprzedaży ziemi. Bywa jednak, że właściciel gruntu liczy na jeszcze większy zysk ze sprzedaży ziemi z chwilą, gdy miasto w ramach realizacji planu miejscowego przejmie tereny przeznaczone pod budowę dróg i obiektów użyteczności publicznej (Działanie 4 w ramach inicjacji swobodnego rozwoju). Kolejnym

posunięciem władz miasta w przygotowaniach do realizacji planu miejscowego może być i często bywa budowa dróg oraz uzbrojenie terenu w infrastrukturę techniczną, zapewnienie komunikacji publicznej i transportu, założenie dzielnicowego parku, budowa szkoły i innych obiektów użyteczności publicznej (Działanie 5 w ramach Inicjacji swobodnego rozwoju). Właściciel gruntów nie partycypuje w kosztach tych inwestycji publicznych, ale jego majątek w tym czasie zyskuje na wartości, więc dobrze kalkulując, czeka ze sprzedażą ziemi na najlepszą dla niego koniunkturę. Mamy tu do czynienia z paradoksem. Miasto przygotowuje grunty dla inwestorów czy deweloperów, lecz z każdym kolejnym etapem tych przygotowań wartość ziemi wzrasta i cena jej kupna pod inwestycję może się okazać zbyt wygórowana. Z tego powodu deweloperzy inwestujący na takich terenach będą skłonni budować luksusowe osiedla z drogimi apartamentami (segment „premium”), bo wtedy opłacalna staje się kosztowna inwestycja w kupno ziemi.

Bywa też, że inwestor dążąc do obniżenia kosztów inwestycji, kupuje grunt nieobjęty planem miejscowym i pozbawiony infrastruktury technicznej lub kupuje ziemię na obszarze, na którym przepisy (studium lub plan miejscowego) nie dopuszczają zabudowy takiej czy innej, na przykład w sąsiedztwie uciążliwych obiektów. Następnie inwestorzy nakłaniają władze, a nawet wywierają na nią naciski, żądając zmiany tych przepisów. W przypadku miast wielkich i średnich deweloperzy szukają gruntów na odległych przedmieściach, przyczyniając się do postępującego procesu tak zwanej suburbanizacji [Paszkowski, Węclawowicz-Bilska, Schneider-Skalska, 2014], czyli do procesu wyludniania się centrum na rzecz rozwoju strefy podmiejskiej [Staszewska, 2013]. Wobec braku przestrzennego zróżnicowania podatku od nieruchomości, taka taktyka inwestorów jest biznesowo w dużej mierze uzasadnionym wyborem.

W ramach urbanistyki operacyjnej trzeba wziąć pod uwagę jeszcze inny aspekt prywatnej własności, który może mieć wpływ na zahamowanie realizacji planu miejscowego. Rozważmy następującą sytuację: opracowany został plan miejscowy przeznaczonego pod zabudowę dużego obszaru podzielonego na szereg parceli, z których każda należy do innego właściciela. Z praktyki wiadomo, że najtańszą działką sprzedaną inwestorowi będzie najprawdopodobniej ta najbardziej oddalona od terenów już zabudowanych. Parcela budowlana położna najbliżej terenów zabudowanych, zasiedlonych i wyposażonych w pełną infrastrukturę techniczną, jest z reguły najdroższa, a nabywca ma poczucie, że kupuje drogą działkę w mieście. Z kolei właściciel gruntu może czekać ze sprzedażą aż do czasu maksymalnego wzrostu rynkowej ceny działki. Sytuacja, w której największą korzyść odnosi właściciel sprzedający działkę jako ostatni, może się przyczynić do znacznego wydłużania procesu zabudowy terenu wyznaczonego w planie miejscowym.

Enklawy odporne na zmiany

W planowaniu rozwoju przestrzeni miasta trzeba wziąć pod uwagę także tych właścicieli gruntu, którzy nie zamierzają niczego zmieniać, pomimo uchwalenia planu miejscowego. W każdym mieście znajdzie się z pewnością takie miejsce, gdzie na terenie osiedla pozostaje niezabudowana enklawa, teren prywatny należący do kogoś, kto nie życzy sobie żadnych zmian. W praktyce zawodowej autor spotkał wielu rolników, ogrodników a także przedsiębiorców, którzy wykorzystują należące do nich tereny w sposób niezależny od planu miejscowego. Dlatego wśród miejskiej zabudowy widzimy place składowe, place postojowe dla najróżniejszego sprzętu i urządzeń, łąki rekreacyjne. Oczywiście może być i tak, że przykładowa łąka przy osiedlu mieszkaniowym jest dla mieszkańców atrakcją, dlatego plany miejscowe zwykle dopuszczają istnienie takich niezabudowanych enklaw. Reasumując, urbanistyka operacyjna musi uwzględniać to, że część terenów przeznaczonych na zabudowę pozostanie w niezmienionym stanie. Takie jest prawo właścicieli.

Tezauryzacja

Hamulcem w realizacji planu miejscowego przestrzennego może być także zjawisko tzw. *tezauryzacji*, czyli gromadzenia i zatrzymania majątku jako swego rodzaju skarbcza, w tym przypadku mówimy o ziemi. Ziemia stanowi wówczas nie miejsca do użytkowania na różne cele lub zabudowę, lecz stosunkowo bezpieczną lokatę kapitału. Takie podejście właściciela może wykluczać w zasadzie wszelkie zmiany dopuszczane przez plan miejscowy, służący za narzędzie prorozwojowe w ramach miejskiej urbanistyki operacyjnej.

Ramka 3-1

Zabezpieczenie rodziny

Swego czasu przy sporządzaniu projektu jednego z planów miejscowych dla dzielnicy Psie Pole prowadziłem w Biurze Rozwoju Wrocławia trudne pertraktacje z właścicielem działki, która traktowana była przez niego jako rodzinny skarbiec. Na obszarze objętym planem miejscowym znalazła się działka rolna o długości ponad 250 m. W projekcie planu przewidziane były dwie ulice publiczne przecinające tę działkę. Właściciel obawiał się, że działka przecięta ulicą straci na wartości. Okazało się, że zamierzał on podzielić cały pas ziemi rolnej na sześć jednakowych działek dla członków rodziny. To miało być zaplecze majątkowe dla każdego z jego bliskich, włącznie z przyszłymi pokoleniami. Urbanistyka operacyjna często ma do czynienia z takimi zapobiegliwymi właścicielami gruntów prywatnych leżących na obszarach rozwojowych miasta. Na tych terenach trudno przewidywać inwestycje deweloperskie i szybką budowę nowych osiedli. Trzeba to uwzględniać przy inicjowaniu swobodnego rozwoju miasta. Podobnie rzecz się ma z właścicielami ziemi traktującymi nieruchomością jako lokatę kapitału.

Inna forma tezauryzacji ziemi powiązana jest z kredytem bankowym. Właściciele ziemi mogą otrzymać w banku pożyczkę, której zabezpieczeniem (zastawem) jest nieruchomość i mogą to robić wielokrotnie. Odsetki płatne za kredyt mogą być wtedy niższe, bo ryzyko banku jest mniejsze. Inwestorzy niechętnie kupują grunty obciążone hipoteką i nawet najbardziej otwarty na inwestycje plan miejscowy tego nie zmieni. Bywają na terenie miasta takie niezabudowane miejsca, omijane przez deweloperów z powodu długów hipotecznych zaciągniętych przez właściciela. Można sobie wyobrazić, że atrakcyjny grunt przeznaczony w planie miejscowym pod zabudowę miejską kupuje sobie przedsiębiorstwo produkujące na przykład buty. I robi to tylko po to, żeby traktować ziemię jako zabezpieczenie przy kolejnych kredytach na zakup surowców do produkcji butów. Urbanistyka operacyjna jest bezradna wobec takich niezagospodarowanych prywatnych przestrzeni.

Nieustalona własność

W miastach bywają nieruchomości gruntowe o nieustalonej własności. W Polsce nie ma regulacji wskazujących, co zrobić z takimi terenami w przypadku, gdy realizacja zaplanowanego układu urbanistycznego zależy od ich zabudowy. Dobrym rozwiązaniem wydaje się wyznaczenie kuratora, który by zarządzał nieruchomością w przypadku, gdy poszukiwania właściciela, mimo dużego włożonego w nie wysiłku, miałyby spełznąć na niczym. Z chwilą sprzedaży gruntu przez kuratora, należność wpływałaby na rachunek bankowy pozostający do dyspozycji właściciela, gdyby w końcu został odnaleziony.

Inne jeszcze przyczyny opóźnienia zabudowy przewidzianej w planie miejscowym, a wynikające z przepisów prawnych dotyczących nieruchomości gruntowych, to nieobecność właściciela. Często się zdarza, że właściciel umiera i trudno ustalić, kto jest spadkobiercą. Bywa też, że nieobecny właściciel nie wie nic o uchwalonym planie miejscowym dla terenu, na którym znajduje się należąca do niego ziemia, i w związku z tym nie podejmuje żadnych działań, a ziemia leży odłogiem.

Przewidywanie w ramach przedsięwzięć urbanistycznych, co i kiedy stanie się z gruntami przeznaczonymi w planie miejscowym pod zabudowę a należącymi do sprzedawców w handlu nieruchomościami (por. rozdz. 4), opierają się na podobnych przesłankach, jak w przypadku prywatnych nieruchomości. Różnica tylko w tym, że po wejściu w życie planu miejscowego, który spowoduje wzrost wartości gruntów, sprzedawcy mogą być bardziej (niż właściciele) skłonni do szybszej sprzedaży ziemi z zyskiem. Z kolei sprzedawcy w handlu nieruchomościami, którzy nabyli grunty na obszarze już objętym obowiązującym planem, mogą być skłonni do czekania ze sprzedażą na lepszą koniunkturę rynkową i wzrost ceny ziemi. To oznacza oczywiście wydłużenie realizacji planów rozwoju miasta. Do terenów objętych planem miejscowym, a wyłączonych poniekąd z zabudowy, należą też grunty zakupione przez przedsiębiorców finansowych inwestujących w kupno ziemi, ale przez wiele lat nie podejmujących żadnych innych inwestycji zgodnych z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (konkretny przypadek opisany został w ramce 5-7).

Opracowując plany rozwoju miasta, urbaniści biorą też pod uwagę obszary należące do państwowych agencji nieruchomości. Zadaniem agencji jest sprzedaż lub wydzierżawianie zbędnych nieruchomości państwowych: rolnych, powojkowych, pokolejowych. Objęcie tych nieruchomości planem miejscowym zwiększa zazwyczaj wartość tych terenów, ale z powodów wykraczających poza zakres rozważań zawartych w tej pracy, państwowe agencje nieruchomości nie kwapią się ze sprzedażą gruntów, więc te obszary uwzględnione w planach rozwojowych miasta pozostają często niezabudowane.

Aktywnym uczestnikiem planów rozbudowy miasta i partnerem urbanistów jest z pewnością deweloper gruntowy (por. rozdz. 5.2), czyli inwestor specjalizujący się w budowie infrastruktury technicznej, zaplecza przyszłego osiedla, dzielnicy, miasta. Jest to inwestor wyręczający władze gminy w przygotowaniu terenów pod zabudowę. Oczywiście tereny takie szybciej zainteresują inwestora specjalizującego się w budownictwie i dzięki takim przedsięwzięciom plan rozwoju miasta o skromnym budżecie może być w miarę szybko realizowany. Władzom miejskim i urbanistom pozostaje wtedy tylko włączenie takiego gotowego osiedla czy kompleksu zabudowy handlowo-usługowej do całości miasta. Potrzebne są do tego ulice, promenady i ciągłość infrastruktury technicznej. To jest najlepszy przykład inicjacji swobodnej rozbudowy i rozwoju miasta przy minimalnej ingerencji władz. Konkretny taki projekt jest opisany w ramce 3-2.

Ramka 3-2

Siewierz Jeziorna

Siewierz to ładne miasteczko położone 30 km na północ od Katowic. Na niezabudowanym terenie miejskim o powierzchni ok. 120 ha, położonym malowniczo nad Zalewem Przechycko-Siewierskim, Spółka TUP S.A. postanowiła zbudować małe samodzielne miasteczko Siewierz Jeziorna. Jest to jeden z nielicznych w tej części Europy projektów opartych na koncepcji miasta ekologicznego* w myśl tak zwanej zrównoważonej urbanistyki**. Eko-miasteczko ma w tym projekcie rozwinięty układ przestrzeni publicznych z rynkiem i siecią uliczek typu „shared streets” (woonerf), gdzie zieleń, place zabaw, boiska i miejsca odpoczynku nie są oddzielone od miejsc, po których mogą poruszać się samochody. Jedną ósmą obszaru eko-miasteczka zajmą parki, boiska sportowe, sklepy, restauracje, klinika medyczna, hotel oraz marina. Blżej drogi krajowej powstanie park technologiczny. Zastosowane będą systemy ograniczające zużycie energii, wody a także zmniejszające emisję dwutlenku węgla. Koncepcja zagospodarowania przestrzennego Siewierza Jeziorna powstała podczas warsztatu projektowego typu *Charette* z udziałem wielu projektantów, specjalistów i mieszkańców.

W 2010 r. został uchwalony plan miejscowy dla miasteczka. Prace budowlane zaczęły się w 2012 r.

[<http://www.siewierzjeziorna.pl>, stan z dn. 5.01.2019 r.]

* Projekt został opracowany przez pracownię projektową Mycielski Architecture & Urbanism – MAU.

** New Urbanism [Katz, 1994].

Plan miejscowy nie zawsze wychodzi naprzeciw interesom inwestorów i bywa, że partnerstwo publiczno-prywatne między władzami miasta a biznesem jest trudne. Inwestorzy prowadzą własne kalkulacje, co i gdzie opłaca im się budować. Do dewelopera należy decyzja, czy dane miejsce nadaje się na domy z tanimi mieszkaniami o niewielkiej powierzchni, czy może na budynki z luksusowymi apartamentami. Bywa, że plany rozwoju miasta i plany inwestycyjne dewelopera nie idą w parze.

Poważnym problemem jest kolizja interesów z powodu długiej perspektywy czasowej w planowaniu przestrzennym, a znacznie krótszym cyklem finansowo-inwestycyjnym działania deweloperów. Urbaniści planują miasto kompleksowo i perspektywicznie, mając na uwadze to, aby poszczególne jego części były w przyszłości kompletnymi zespołami funkcjonalnej zabudowy. Oznacza to na przykład, że po ukończeniu budowy zaplanowane osiedle mieszkaniowe będzie wyposażone w odpowiednią ilość sklepów, restauracji, parków, placów zabaw i miejsc postojowych.

Sprzecznosc pojawia się wtedy, gdy według przepisów planu miejscowego sklepy czy punkty usługowe powinny się znaleźć na parterze pierwszego wznoszonego budynku mieszkaniowego, chociaż wiadomo, że wstępnie liczba mieszkańców osiedla będzie zbyt mała, żeby sklep był rentowny. Trudno więc znaleźć najemcę dla lokalu przeznaczonego na niedochodowy handel. Jest to niekorzystne dla dewelopera, który z kolei dąży do jak najszybszej sprzedaży lub wynajmu lokali w wybudowanych budynkach.

Podobnie jest z miejscami postojowymi w garażach podziemnych lub wbudowanych w domy, a takie się często buduje ze względu na maksymalne wykorzystanie terenu pod zabudowę. Wielu nabywców mieszkań nie stać na mieszkanie z garażem i wielu woli parkować samochody przy ulicach poza osiedlem. Deweloperzy mają wtedy kłopoty ze sprzedażą miejsc w podziemnych garażach.

Przewidując takie trudności, inwestorzy w trakcie sporządzania planu domagają się zmian korzystnych dla ich inwestycji. Zależy im na przykład na odstąpieniu od przepisów wymagających przeznaczenia parteru domów na lokale usługowe lub wymagających wybudowania dużej liczby stanowisk postojowych towarzyszących nowej zabudowie, ponieważ może nie być na nie popytu.

Jak widać z przeglądu postaw i działań różnych uczestników polityki przestrzennej, wiele jest przyczyn powodujących to, że kompleksowa realizacja planów rozwoju i rozbudowy miasta może trwać bardzo długo, a powstające całości urbanistyczne, na przykład osiedla, mogą pozostawać w tym czasie w stanie niekompletnym. Dotyczy to również terenów z rozwiniętą siecią dróg i uzbrojonych w infrastrukturę techniczną.

Ramka 3-3

***Centrum usługowo-handlowe
przy drodze wylotowej Wrocław–Poznań***

We Wrocławiu, w studium miasta uchwalonym w 1998 r., zaplanowano centrum handlowo-usługowe dla mieszkańców osiedla domów wielorodzinnych w rejonie obecnego ważnego węzła drogi wylotowej w kierunku Poznania. Dwa lata później uchwalony został plan miejscowy dopuszczający zabudowę wielorodzinną na części terenu przeznaczzonego na centrum. Plan zawierał warunek, że parterowa część budynków ma być przeznaczona na sklepy i inne punkty usługowe. Inwestor wybudował dwa budynki mieszkalne zgodnie z przepisami planu miejscowego, ale nie znalazł chętnych do kupna lub wynajęcia parterowych pomieszczeń na sklepy i punkty usługowe. Po pięciu latach zaniechał budowy kolejnych budynków mieszkaniowych, dochodząc do wniosku, że wymagana budowa lokali handlowo-usługowych jest nieopłacalna. Na jego wniosek plan miejscowy został zmodyfikowany w 2011 r. i lokale handlowo-usługowe miały zajmować tylko 20% całkowitej powierzchni parterów budynków mieszkaniowych. Być może budowa północnego odcinka wrocławskiej Obwodnicy Śródmiejskiej zwiększy atrakcyjność tego miejsca jeśli chodzi o obiekty handlowo-usługowe.

Opisany przypadek wskazuje na trudności występujące wtedy, gdy budowa całości urbanistycznej jest bardzo rozciągnięta w czasie. Zamknięcie jej w krótkim okresie pozwoliłoby na osiągnięcie kompletnej funkcjonalności, która jest podstawą planowania w urbanistyce operacyjnej. Jednocześnie szybka realizacja planów urbanistycznych zwiększyłaby opłacalność działań wszystkich zainteresowanych: deweloperów, najemców oraz nabywców mieszkań i lokali użytkowych.

Warianty wyboru

Na podstawie przeglądu postaw i działań różnych uczestników polityki przestrzennej możemy podsumować analizę sytuacji, w której władze miejskie dążą do tego, aby na pewnych wyznaczonych obszarach powstały osiedla mieszkaniowe i inicjują proces prowadzący do tego przez uchwalenie dla nich planów miejscowych. Z przeglądu sytuacji opisanych w poprzednim podrozdziale wynika, że wiele jest przyczyn upływu wielu lat, zanim pełna realizacja planowanego osiedla zostanie sfinalizowana. Zanim to nastąpi, zagospodarowanie przestrzenne wyznaczonego dla niego obszaru pozostaje w stanie niekompletnym, a powstająca na nim zabudowa bywa rozproszona. Dotyczy to również terenów z rozwiniętą siecią dróg i uzbrojonych w infrastrukturę techniczną.

Opisane zjawisko jest oczywiście bardzo niekorzystne. Jego konsekwencją jest to, że wielu mieszkańców nowo powstających części miasta żyje w warunkach fragmentacji tkanki miejskiej, nie mając łatwego dostępu do usług publicznych, zieleni i dobrej komunikacji zbiorowej. Mieszkańcy zmuszeni są tym samym do korzystania z własnych samochodów a jednocześnie miasto ponosi nadmierne koszty na zaspokajanie ich potrzeb i rozbudowę systemu transportowego.

Wariant „ekspansywny” inicjacji swobodnego rozwoju

Na podstawie wielu doświadczeń planistycznych (podobnych do wcześniej opisanych), można stwierdzić, że władze większości polskich gmin włącznie z dużymi miastami obawiają się, iż wieloletnie rozciąganie czasu zabudowy na wyznaczonych obszarach uniemożliwi pełne wykorzystanie szans inwestycyjnych, jakie przynosi bieżąca sytuacja rynkowa. Władze skłonne są zatem do powiększania powierzchni terenów objętych inicjacją swobodnego rozwoju, traktując to jako remedium na zagrożenie dla prowadzonej przez nie polityki prorozwojowej. Głównie z tego powodu w wielu gminach podejmuje się przedsięwzięcie inicjacji na obszarach wielokrotnie większych od potencjalnego popytu na tereny budowlane. Dodatkową przyczyną takiego postępowania jest konkurencja pomiędzy sąsiadującymi ze sobą gminami w zabiegach o inwestorów budowlanych, zwłaszcza w aglomeracjach miejskich. Nie bez znaczenia jest także nieustający nacisk właścicieli ziemi na to, aby ich niezabudowane grunty zostały przeznaczone na takie rodzaje zabudowy, na które występuje największe zapotrzebowanie na rynku⁸.

Ten sposób inicjacji swobodnego rozwoju, niemal powszechny w Polsce, można nazwać „ekspansywnym”. Opiera się on na przekonaniu i sprawdzonej praktyce, że skoro udostępnianie gruntów budowlanych postępuje wolno, trzeba przeznaczyć dużo terenów na zabudowę, żeby nie utracić potencjalnych inwestorów.

Spróbujmy to uściślić. Wariant „ekspansywny” inicjacji swobodnego rozwoju polega na wyznaczeniu w planach miejscowych znacznie większego obszaru pod zabudowę, niż wynika to z prognozowanego średniookresowego popytu na tereny budowlane czy też z przewidywanej ilości wzniesionej zabudowy. Jeżeli w studium miasta wyznaczone są tereny pod zabudowę w stanie maksymalnego rozwoju przestrzennego w odległej perspektywie czasowej, to przy wariacie ekspansywnym przygotowuje się pod zabudowę bardzo dużą ich część, a w skrajnych przypadkach nawet wszystkie.

Rozważmy teraz skutki realizacji wariantu „ekspansywnego”, biorąc pod uwagę szczególnie to, czy w takim przypadku rozwój przestrzenny będzie zgodny z zasadami zwartości miasta i kompletności całości urbanistycznych, z których jest ono złożone. Przyjmujemy bowiem, że obok dążeń proinwestycyjnych, władzom miejskim zależy również na realizacji wspomnianych zasad kształtowania urbanistycznego.

⁸ W Polsce każdy może skierować wniosek do władz miejskich lub gminnych o sporządzenie lub zmianę planu miejscowego. Właściciele ziemi mogą zatem domagać się przeznaczenia ich gruntów na cele, jakie im odpowiadają. W Niemczech tylko władze mają prawo być inicjatorem poczynań planistycznych i właściciele ziemi nie mogą wnioskować o zmianę przeznaczenia ich gruntów w planach miejscowych, którymi w Niemczech są plany zabudowy [Jędraszko, 1994].

W tym celu przeanalizujemy hipotezę ciągu prawdopodobnych następstw inicjacji swobodnego rozwoju w sferze zagospodarowania przestrzennego i funkcjonowania miasta oraz jego aglomeracji, posługując się schematem przedstawionym na ilustracji 3-1. Bloki zielone (Z1 i Z2) reprezentują założenia miejskiej polityki przestrzennej, bloki żółte to różnego rodzaju rezultaty realizacji tych założeń. Autor zatem proponuje rodzaj wariantowej, symulacyjnej „gry o miasto”, biorąc pod uwagę 18 różnych implikacji.

W wariancie ekspansywnym założenia i rezultaty będą następujące: przeznaczając w planach miejscowych obszar na zabudowę o łącznej powierzchni znacznie przekraczającej popyt na tereny budowlane (Z1), można zakładać, że znajdzie się dostatecznie wielu właścicieli ziemi skłonnych do jej sprzedaży i dzięki temu zainteresowani inwestorzy budowlani znajdą miejsca dla swoich inwestycji. W skali miasta tezauryzacja gruntów będzie odgrywała mniejszą rolę jako czynnik blokujący zabudowę terenów. Przy takich relacjach na rynku, konkurencja między sprzedającymi tereny budowlane będzie duża (1), czego prawdopodobnym wynikiem będzie utrzymanie cen gruntów na niskim poziomie (2), niskich w porównaniu z innymi alternatywami założeniami Z1. Można przewidywać, że szeroka oferta tych terenów, przy niewysokich kosztach zakupu, przyczyni się do dużej liczby inwestycji, bliskiej prognozie stanowiącej punkt wyjścia do analiz (3). Dzięki inicjacji swobodnego rozwoju, w różnych rejonach miasta pojawi się szeroki wachlarz ofert mieszkaniowych i lokali użytkowych o różnym standardzie i zaletach lokalizacji. Miasto pod tym względem będzie konkurencyjne w stosunku do pozostałej części aglomeracji, czyli innych otaczających go miast i gmin (5). Rezultatem opisanych zależności może być duża podaż mieszkań i lokali użytkowych o niskich cenach w porównaniu z innymi wariantami (7). Można zatem prognozować napływ do miasta ludności oraz przedsiębiorstw o różnych potrzebach i wymaganiach, a w przypadku przedsiębiorstw – zróżnicowanych branż (6). Napływ ten oraz nowe inwestycje przyczynią się do dużych, większych niż w innych wariantach, wpływów z podatków do miejskiego budżetu (11).

Obszary otwarte, przeznaczone w planach miejscowych na zabudowę, zostaną zabudowane tylko w niewielkiej części. Tereny poprzemysłowe, jako trudniejsze do wykorzystania, mogą przez długi okres pozostawać bez nowego zagospodarowania. Wysokie będzie prawdopodobieństwo powstawania układów „mozaikowych”, w których zabudowa usytuowana będzie na przemian z nieużytkami i terenami rolnymi. Oznacza to, że inicjacja swobodnego rozwoju w wariancie ekspansywnym będzie prowadzić do rozpraszania zabudowy miasta, a także do nieciągłości terenów zabudowanych (13). Powstanie kompletnych osiedli mieszkaniowych i innych całości urbanistycznych będzie mało prawdopodobne (12). Dyspersja zabudowy mieszkaniowej spowoduje, że niska będzie opłacalność handlu detalicznego w jej pobliżu i w lokalnych centrach handlowo-usługowych, a w porównaniu z wcześniejszym okresem opłacalność handlu wzrośnie w wielkich centrach handlowo-usługowych

oraz w przypadkowo rozmieszczonych sklepach dyskontowych, wymagając od klientów dojazdu samochodem. Szanse na powstanie centralnych ulic i placów jako atrakcyjnych przestrzeni publicznych będą nikłe (4). W mieście pojawi się więcej skupisk niepowiązanych ze sobą, chaotycznych zgrupowań budynków, w wyniku czego poziom ładu przestrzennego będzie niski, a nawet pogorszy się w stosunku do stanu istniejącego (8). Można zakładać, że komfort życia miejskiego w zakresie zależnym od układu przestrzennego miasta będzie niski, przypuszczalnie niższy, niż w poprzednim okresie (9). Rekompensować to będą niskie ceny mieszkań i lokali użytkowych, co wystarczy do utrzymania napływu mieszkańców i przedsiębiorstw.

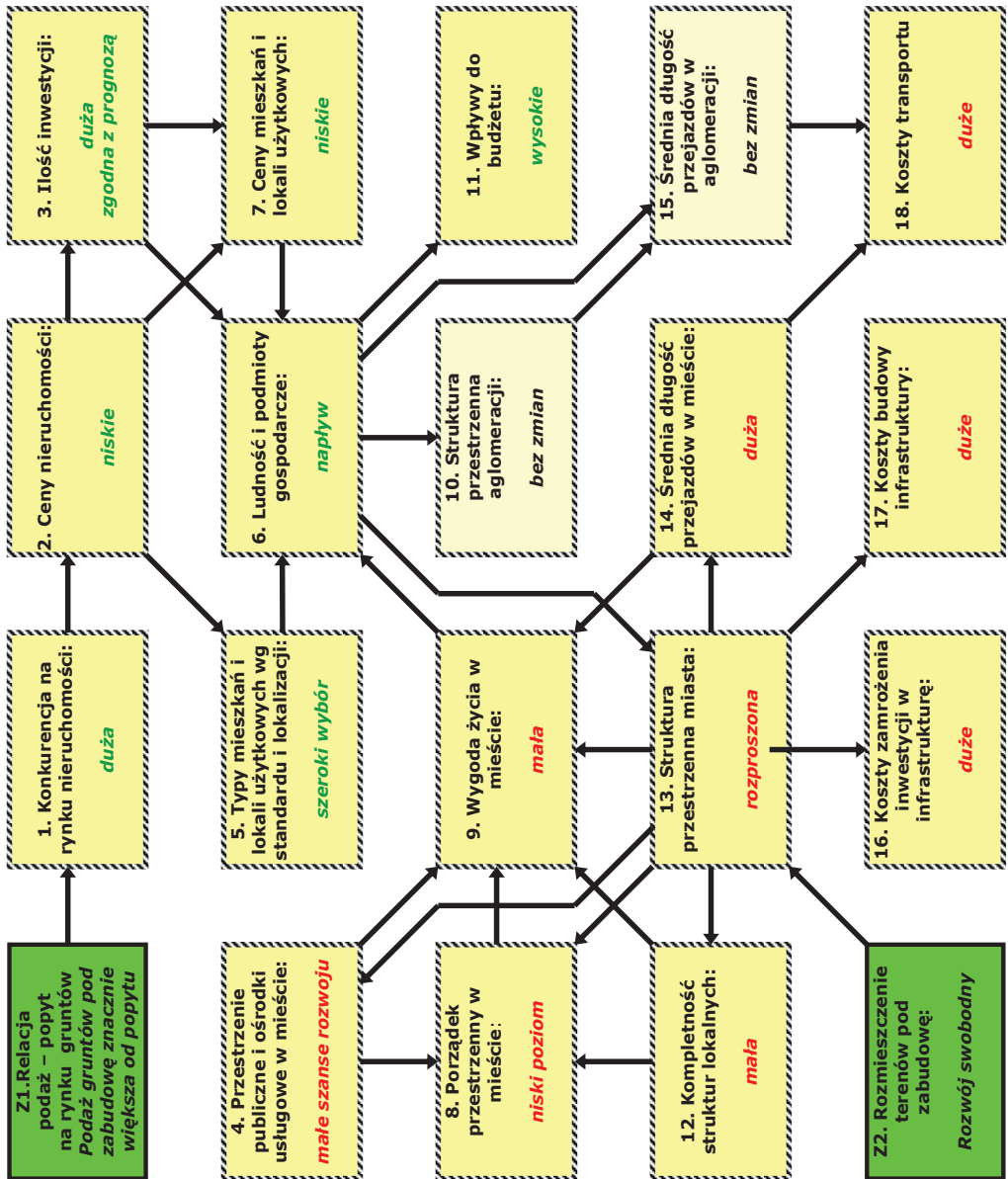
Średnia długość tras przemierzanych codziennie w drodze do pracy, szkoły, sklepów i w innych celach, liczona na jednego mieszkańca w mieście, zwiększy się względem poprzedniego okresu (14). Przyczyni się do tego nie tylko narastające rozproszenie miejsc zamieszkania i miejsc pracy, ale również sklepów i innych obiektów służących zaspokojeniu codziennych potrzeb mieszkańców. Skutkiem tego będą duże, w zestawieniu z innymi wariantami, koszty rozwoju i funkcjonowania systemu transportowego (18). Również nakłady finansowe na rozbudowę infrastruktury technicznej niezbędnej dla nowej zabudowy będą relatywnie wysokie (17). Część tych wydatków stanie się zamrożonym kapitałem, ponieważ tylko niektóre tereny uzbrojone w ramach inicjacji swobodnego rozwoju zostaną wypełnione nową zabudową (16). Może to być czynnikiem powstrzymującym władze miejskie przed uprzednim uzbrajaniem terenów, poprzedzającym budowę w rejonach, gdzie jej powstanie nie jest pewne. Trudnym zadaniem będzie rozlokowanie szkół, przedszkoli i innych obiektów publicznych służących mieszkańcom. Struktura przestrzenna aglomeracji nie ulegnie istotnym zmianom pod wpływem realizacji wariantu ekspansywnego (10). Nie zmieni się zatem w istotny sposób średnia długość tras przemierzanych codziennie w przeliczeniu na jednego mieszkańca danego obszaru (15).

Dla lepszego zobrazowania analizy, przedstawione na schemacie przewidywania zgodne z celami polityki przestrzennej miasta oznaczono barwą zieloną, a niezgodne – czerwoną.

Podsumowanie wyników analizy prowadzi do wniosku, że w warunkach polskich inicjacja swobodnego rozwoju w wariantcie ekspansywnym niesie ze sobą zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki z punktu widzenia celów i zasad rozwoju, jakie stawiają sobie zazwyczaj władze gmin, w tym miast.

Z jednej strony, realnie wspomaga politykę prorozwojową i proinwestycyjną prowadzoną przez władze miejskie. W rezultacie miasto oferuje wiele terenów budowlanych na inwestycje, a także przyciąga na swój obszar inwestorów budowlanych, mieszkańców i przedsiębiorstwa. Miasto rośnie, wzmacnia się jego gospodarka, a także rosną wpływy z podatków. Z drugiej strony, wszystko to odbywa się wysokim kosztem. Następuje bowiem rozproszenie zabudowy, utrzymuje się permanentna niekompletność osiedli mieszkaniowych i innych miejskich całości urbanistycznych, przestrzeń miejska jest niefunkcjonalna, nie powstają nowe przestrzenie publiczne, poziom ładu prze-

II. 3-1. Wariant „ekspansywny” inicjacji swobodnego rozwoju, Źródło: opracowanie własne



strzennego jest niski. W konsekwencji obniża się jakość życia w sferze, która związana jest z jego formą urbanistyczną⁹. Dodatkowo wariant ekspansywny przyczynia się do wysokich wydatków na system transportowy i infrastrukturę techniczną, które mogą okazać się nieproporcjonalnie duże w stosunku do zwiększenia wpływów podatkowych miasta wynikających z jego rozwoju¹⁰. Może też się okazać, że budżet miasta jest zbyt mały, aby utrzymać odpowiednio wysoki standard życia mieszkańców, związany ze stanem i funkcjonowaniem infrastruktury publicznej.

Przeprowadzona analiza daje bardzo prawdopodobną odpowiedź na pytanie, dlaczego w polskich miastach na obszarach objętych planami miejscowymi tak długo utrzymuje się rozproszenie zabudowy, a tworzone całości urbanistyczne nie mogą osiągnąć stanu kompletności. Przyczyną jest przedłużanie w czasie procesów zabudowywania terenów na to przeznaczonych oraz prowadzenie inicjacji swobodnego rozwoju w wariantcie ekspansywnym jako środka kompensującego niekorzystne skutki rozwlekłości procesów odbijające się na realizacji prorozwojowych celów miasta.

W obliczu tej diagnozy zastanówmy się teraz, w jaki sposób można w warunkach polskich stosować inicjację swobodnego rozwoju, aby zrealizować koncepcję miasta zwartego i zasadę kompletności całości urbanistycznych, przyciągając jednocześnie licznych inwestorów zgodnie z proinwestycyjnym nastawieniem władz miejskich. Przejdziemy do tego w dalszej części rozdziału, ale najpierw zapoznajmy się z rzeczywistą polemiką, znaną autorowi z autopsji i odnoszącą się właśnie do przedstawionego zagadnienia.

Ramka 3-4

Debata o rozwoju przestrzennym Gdańska

Na zaproszenie Prezydenta Gdańska Pawła Adamowicza poprowadziłem w 2005 r. otwartą debatę publiczną dotyczącą spornej kwestii, w jakich rejonach Gdańska należy przeznaczyć grunty na zabudowę mieszkaniową. Analizy planistyczne wykazały, że największe tereny, które się do tego nadają, położone są na dwóch rozległych obszarach o nieoficjalnych nazwach Taras Dolny i Taras Górny. Pierwszy z nich to płaski obszar nadmorski, w znacznym stopniu zabudowany, ciągnący się od historycznego śródmieścia do dzielnicy Oliwa. Obok licznych osiedli mieszkaniowych znajduje się na nim wiele terenów przemysłowych, które można przeznaczyć na budowę nowych domów mieszkalnych. Górny Taras to zachodnia część miasta, położona na wzgórzach, w mniejszym stopniu zagospodarowana. W czasie, kiedy była prowadzona debata, pozostało tam jeszcze sporo obszarów otwartych. Na obu Tarasach powierzchnia terenów nadających się do zabudowy była wystarczająca, żeby zmieścił się cały prognozowany napływ inwestycji mieszkaniowych.

⁹ Bonenberg wskazuje, że suburbanizacja, której główną cechą jest rozproszenie, przyczynia się do utraty tożsamości miasta [Bonenberg, 2011].

¹⁰ W mieście zwartym, przy tym samych rozmiarach rozwoju i osiągniętemu dzięki niemu zwiększeniu wpływów z podatków, można wydać mniej pieniędzy na transport i infrastrukturę techniczną.

Ramka 3-4 cd.

W dyskusji, która toczyła się od wielu lat przed debatą, zarysowały się dwa przeciwstawne poglądy. Część jej uczestników uważała, że nowe budownictwo mieszkaniowe powinno rozwijać się równomiernie zarówno na Dolnym, jak i na Górnym Tarasie. Stronnicy tej koncepcji zwracali uwagę na trudne warunki inwestowania na pierwszym z nich, gdzie wiele gruntów budowlanych stanowiły nieużytki położone w lukach w istniejącej zabudowie oraz tereny przemysłowe. Inwestycje w tym rejonie wymagały wysokich nakładów finansowych i więcej czasu na realizację. Nie wszyscy inwestorzy mogliby temu podołać. Nieużytkowane tereny rolne na Górnym Tarasie były pod tym względem łatwiejsze dla inwestycji budowlanych. Zwolennicy tej opinii przekonywali, że w przypadku niedopuszczenia zabudowy na tym obszarze, inwestorzy będą szukać tanich gruntów poza granicami Gdańska, na obszarach sąsiednich miejscowości, a to spowoduje, że część gdańszczan opuści miasto.

Przeciwnicy tego poglądu podkreślali, że kierowanie się takim podejściem w planowaniu urbanistycznym Gdańska jest sprzeczne z ideą miasta zwarteego. Dowodzili, że jego skutkiem będzie fragmentaryczność i rozproszenie zabudowy na obu Tarasach oraz wynikający z tego chaos przestrzenny. Negatywnym aspektem będą również duże koszty rozbudowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zaproponowali zatem alternatywną koncepcję polityki przestrzennej, według której należy najpierw zablokować inwestycje mieszkaniowe na Górnym Tarasie*, i w ten sposób zmusić inwestorów do zabudowania wszystkich wolnych terenów budowlanych na Dolnym Tarasie, a gdy to nastąpi, dopuścić inwestowanie na Górnym Tarasie.

Gdańska debata w 2005 r. zakończyła się wynikiem nierozstrzygniętym, ponieważ obie strony pozostały przy swoich przekonaniach. Przez następne lata Gdańsk planowany był zgodnie z pierwszym poglądem, który zbieżny jest w znacznej części w wariantem ekspansywnym inicjacji swobodnego rozwoju.

* Rozważano wtedy blokowanie inwestycji, między innymi przy pomocy planów miejscowych niedopuszczających zabudowy. Realizacja tych działań planistycznych była wykonalna, ponieważ Gdańsk tak w 2005 r., jak i później, był jednym z miast najsprawniej w kraju sporządzających plany miejscowe. Z tego powodu był liderem wśród wielkich miast, jeżeli chodzi o pokrycie miasta planami miejscowymi (64,3% powierzchni miasta pod koniec 2011 r.). Proponowano także, aby władze miejskie wykupowały tereny na Górnym Tarasie, na których obowiązujące plany miejscowe dopuszczały zabudowę mieszkaniową.

Wariant „zwarty” inicjacji swobodnego rozwoju

Przebieg debaty został tu opisany nie tylko z tego powodu, że pokazuje ona wagę rozpatrywanego zagadnienia dla rozwoju miasta, ale również dlatego, że jest ciekawą inspiracją dla dalszego toku rozważań. Warto się zastanowić, jakie byłyby skutki dla zagospodarowania przestrzennego Gdańska, gdyby poprowadzić jego planowanie zgodnie z drugą koncepcją prezentowaną w dyskusji. Tym bardziej, że jej oczywistą intencją była realizacja zasad zwartości tkanki miejskiej i kompletności miejskich całości urbanistycznych, a więc celów jakościowych rozwoju przestrzennego.

Poddamy zatem analizie wariant inicjacji swobodnego rozwoju, który nazwano „zwartym”. Opiera się on na założeniu, że suma obszarów wyznaczanych pod zabudowę w planach miejscowych powinna w przybliżeniu odpowiadać prognozowanemu średniookresowemu popytowi na tereny budowlane. Wynika ono z przekonania, że w wyniku jego realizacji powstaną relatywnie szybko zwarte, w pełni wyposażone całości urbanistyczne, w tym szczególnie osiedla mieszkaniowe. Założymy jeszcze dodatkowo, że możliwości wznoszenia nowej zabudowy na obszarach nieobjętych planami miejscowymi będzie niewielkie, dzięki skutecznej polityce przestrzennej gminy.

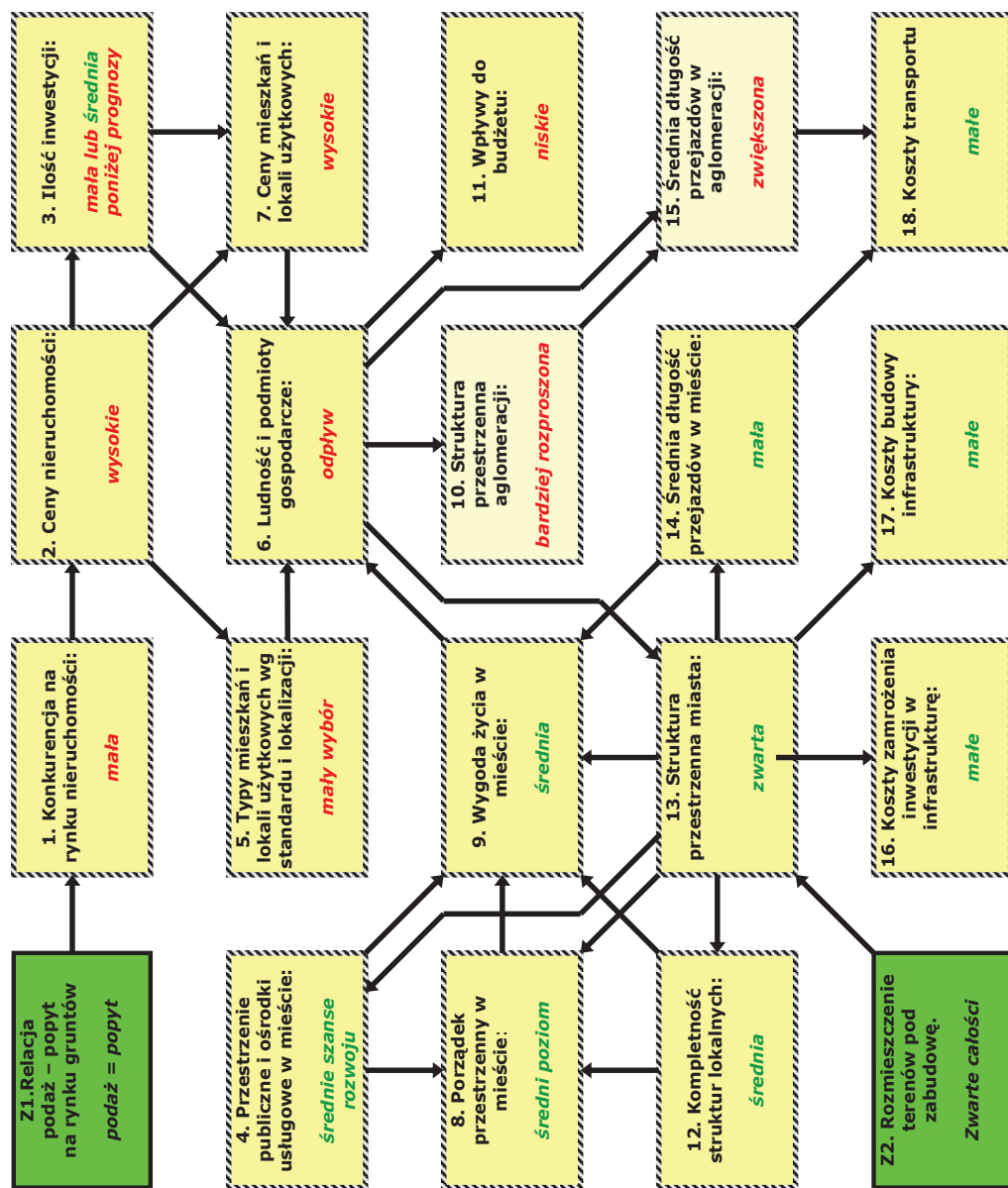
Następstwa wdrożenia wariantu zwartego prześledzimy na tym samym schemacie przedstawionym na ilustracji 3-2, który posłużył do podobnej analizy dla wariantu ekspansywnego. Jeżeli powierzchnia obszarów pod zabudowę w planach miejscowych będzie odpowiadać popytowi na tereny inwestycyjne, to właściciele naborą pewności, że ich grunty najprawdopodobniej szybko znajdą nabywcę i można się spodziewać, że będzie nim deweloper. Mamy zatem do czynienia z rynkiem sprzedawców nieruchomości, a konkurencja między nimi jest niewielka w porównaniu z wariantem „ekspansywnym” (1). Bezpośrednim tego efektem będą wyższe ceny gruntów budowlanych (2). W znacznym stopniu przyczynią się do tego opisane w tym rozdziale zjawiska odwlekania udostępniania ich do zabudowy. Zawężona oferta stosunkowo drogich terenów pod zabudowę i zablokowanie ich części przełoży się na przeniesienie się inwestorów do tych sąsiednich miejscowości, gdzie będzie można znaleźć ofertę szerszą i tańszą. Skutkiem będzie prawdopodobnie zdecydowane zmniejszenie ilości inwestycji w mieście w stosunku do wariantu „ekspansywnego” i prognozy będącej punktem odniesienia do prowadzonych analiz (3).

Mniejsze rozmiary procesów inwestycyjnych w mieście przyczynią się do małej różnorodności ofert mieszkań i lokali użytkowych pod względem standardu i walorów lokalizacji. Pozycja konkurencyjna miasta w stosunku do otaczających miejscowości, silna w wariantie „ekspansywnym”, zostanie osłabiona (5). Konsekwencją przedstawionych zależności będzie ograniczona podaż mieszkań i lokali użytkowych o wysokich cenach (7) i co za tym idzie, nastąpi odpływ ludności¹¹ i przedsiębiorstw z miasta (6). Następstwem tego będą niskie, niższe niż wynikające z prognozy rozwoju przestrzennego, wpływy z podatków do budżetu, a w przypadku przedsiębiorstw będzie to utrata oczekiwanych wpływów z podatków (11).

Przy założeniu, że obszary pod zabudowę będą tworzyły zwarte całości (Z2), można się spodziewać, że nowa zabudowa będzie bardziej zwarta, niż w przypadku realizacji wariantu ekspansywnego (13). Dzięki temu kompletność całości urbanistycznych, mimo że będzie większa niż w wariantie „ekspansywnym”, wciąż będzie niepełna ze względu na „ucieczkę” części inwestorów poza miasto oraz na procesy odwlekania udostępniania terenów pod zabudowę (12). To pozwoli utrzy-

¹¹ Trzeba wziąć pod uwagę, że w znacznej części nowo wybudowanych mieszkań zamieszkają dotychczasowi mieszkańcy miasta. Jeżeli mieszkania te powstaną poza jego granicami, to część dotychczasowych mieszkańców opuści miasto.

II. 3-2. Wariant „zwarty” inicjacji swobodnego rozwoju. Źródło: opracowanie własne



mać się większej liczbie sklepów i obiektów usługowych w osiedlach i zwiększyć szansę na powstanie tam lokalnych ośrodków handlowo-usługowych oraz osiedlowych przestrzeni publicznych (4), aczkolwiek cel jakościowy w tym zakresie nie zostanie w pełni osiągnięty. Większa zwartość powstającej zabudowy przyczyni się do podwyższenia poziomu ładunku przestrzennego w stosunku do poprzedniego wariantu (8). Ogólnie biorąc, jakość życia w części związanej z ukształtowaniem przestrzennym miasta prawdopodobnie wzrośnie, jednak nie osiągnie oczekiwanego poziomu jakościowego (9).

Dzięki większej zwartości miasta, średnia długość tras pokonywanych codziennie przez mieszkańców miasta będzie mniejsza niż przy wariantcie ekspansywnym (14), ale zwiększy się dla mieszkańców otaczających miejscowości (15), ponieważ część prognozowanych inwestycji deweloperskich zostanie tam przeniesiona. Jako że mieszkańców miasta jest zazwyczaj więcej, to w efekcie tego koszty rozbudowy i funkcjonowania systemu transportowego będą zmniejszone (18). Większa zwartość przyczyni się do zmniejszenia kosztów rozbudowy infrastruktury technicznej niezbędnej dla nowo powstającej zabudowy (17) oraz do obniżenia ryzyka zamrożenia środków wydatkowanych na to uzbrojenie (16).

Po tych analizach można zadać pytanie: który wariant jest lepszy? „Ekspansywny” czy „zwarty”?

Już po krótkim spojrzeniu na schematy, które posłużyły do analiz zauważa się, że następstwa obu wariantów są diametralnie inne. Jeżeli podzielić schematy przekątną od górnego lewego bloku do prawego dolnego, to widoczne jest, że dla wariantu ekspansywnego następstwa zapisane w blokach powyżej przekątnej są zgodne z celami polityki przestrzennej miasta (kolor zielony), a poniżej przekątnej niezgodne (kolor czerwony). Dla wariantu zwartego jest niemal dokładnie odwrotnie. W uproszczeniu, te powyżej przekątnej związane są z dużymi możliwościami inwestowania, wzrostem miasta i wynikającymi z tego korzyściami. Te poniżej dotyczą jakości życia w mieście, jego sprawnego funkcjonowania, a także kosztów budowy i funkcjonowania infrastruktury publicznej.

Zatem porównujemy dwa warianty wywołujące dwa skrajnie różne efekty. Pierwszy pozwala na dynamiczny rozwój, ale kosztem jakości życia mieszkańców, rosnącego chaosu przestrzennego i wydatków na jego budowę i działanie. Drugi pozwala stworzyć wygodniejszą, spójniejszą i tańszą strukturę miasta, lecz ogranicza szansę na szybki rozwój. Realizując pierwszy, przyciągamy wielu mieszkańców i wiele przedsiębiorstw, rozwijamy miasto, lecz przerywamy rozwiązanie wielu problemów na przyszłe pokolenia. Wdrażając drugi, hamujemy w pewnym stopniu impet wzrostowy, ale budujemy lepsze miejsce do życia, które zostawiamy naszym następcom.

Każdy urbanista zajmujący się polityką przestrzenną i odczuwający wewnętrzny imperatyw, który zmusił go do zajęcia się tym zawodem, potraktuje przedstawioną analizę jako wyzwanie. Wyzwanie, które można streścić w pytaniu: Czy istnieje wariant pośredni, w którym większość lub wszystkie następstwa jego realizacji są zgodne nakreślonymi wcześniej celami planowania miasta? Wariant, który

by nie hamował dynamiki wzrostowej miasta i jednocześnie zapewniał zwartość przestrzenną zarówno powstającym całościom urbanistycznym, jak i całemu miastu. I czy ten wariant jest możliwy w polskim systemie planistycznym?

Drogą do skonstruowania takiego wariantu jest znalezienie możliwości skoordynowania przedsięwzięć urbanistycznych władz miejskich z działaniami inwestorów, w tym szczególnie deweloperów. Chodzi o to, aby deweloperzy wznosili budynki, a miasto budowało infrastrukturę publiczną w tym samym miejscu i żeby razem te inwestycje złożyły się na kompletnie wyposażone i zwarte osiedla. Kluczową kwestią jest pytanie, kto ma wybrać to miejsce. Deweloperzy czy władze miejskie? Realizując wariant ekspansywny, władze oddają wybór w ręce deweloperów. W wariantcie zwartym to władze wybierają te tereny. Deweloperzy wiedzą, jakie jest rynkowe zapotrzebowanie na mieszkania, biura i lokale użytkowe. Władze miejskie wiedzą, jakie są potrzeby miasta jako całości i jaka powinna być jego struktura.

Jeśli chodzi o lokalizację nowej zabudowy, to zapewne wiele jest możliwości skojarzenia ze sobą preferencji władz miejskich i deweloperów. Doświadczenie zawodowe wskazuje na dwie możliwości. Pierwsza, to stałe obserwowanie poczynań deweloperów oraz kontaktowanie się z nimi w celu identyfikowania miejsc, którymi są zainteresowani przed podjęciem inwestycji, a także tych obszarów, gdzie już nabyli nieruchomości. Szczególne znaczenie mają miejsca, w których wielu deweloperów nabyło grunty. Druga możliwość to współpraca z deweloperami i inwestorami w zakresie wyboru obszarów rozwojowych, zwłaszcza takich, gdzie można doprowadzić do powstania całości urbanistycznej. W ramach tej współpracy ważne może być inspirowanie inwestorów co do najlepszych rejonów rozwoju z punktu widzenia władz miejskich. Niezależnie od tego, którą możliwość się wykorzystuje (czy też obie naraz), władze powinny rozważyć po pierwsze – sporządzenie i uchwalenie planu miejscowego (zgodnego ze studium i zasadami kształtowania urbanistycznego) i po drugie – podjęcie dalszych działań w ramach przedsięwzięcia typu inicjacja swobodnego rozwoju.

Wariant „interaktywny” inicjacji swobodnego rozwoju

Te rozważania otwierają szansę na zbudowanie trzeciego wariantu, który można nazwać „interaktywnym”. Jego istotą jest z jednej strony reagowanie władz miejskich na zamierzenia deweloperów, z drugiej – inspirowanie ich do wyboru kierunków działania, które są zbieżne z miejską polityką przestrzenną. Jeżeli prawdopodobieństwo rozpoczęcia na danym obszarze jednocześnie wielu inwestycji staje się wysokie, władze miejskie rozpoczynają tam inicjację swobodnego rozwoju: sporządzają i uchwalają plan miejscowy, przejmują tereny przeznaczone na cele publiczne i budują infrastrukturę publiczną zgodnie ze swoimi możliwościami.

Im bardziej będą udane „interakcje” pomiędzy władzami miejskimi a inwestorami, tym mniej trzeba będzie przeznaczyć terenów na zabudowę w planach miejscowych i w konsekwencji tym bardziej realizowany wariant będzie zbliżony do wariantu „zwartego”, bez utraty rozwojowej dynamiki. Szanse na opisany scenar-

riusz zwiększają się przy zorganizowanym działaniu inwestorów i deweloperów, zwłaszcza wtedy, gdy tworzą oni konsorcja mające na celu zabudowanie określonych terenów.

Praktyka urbanistyczna wskazuje jednak, że zbieżność działań inwestorów i miasta jest osiągalna tylko w odniesieniu do części procesów inwestycyjnych, czyli nie wszystko musi się układać według pozytywnego scenariusza. Trzeba zatem założyć, że w realistycznym wariantcie „interaktywnym” pojawią się dwie strefy obszarów przeznaczonych pod zabudowę. W pierwszej z nich powstawać będzie zabudowa na terenach wybranych w ramach „interakcji” z deweloperami, to znaczy zabudowa o rozmiarach dopasowanych do ich potrzeb inwestycyjnych. W drugiej strefie znajdują się tereny (przeznaczone pod zabudowę) w pewnym nadmiarze po to, by uniknąć podwyższenia cen gruntu, a co za tym idzie – zmniejszenia ich atrakcyjności inwestycyjnej. W wariantcie interaktywnym strefa pierwsza ma większe znaczenie dla jakości ukształtowania miasta niż strefa druga, która stanowi coś w rodzaju „wentyla bezpieczeństwa”.

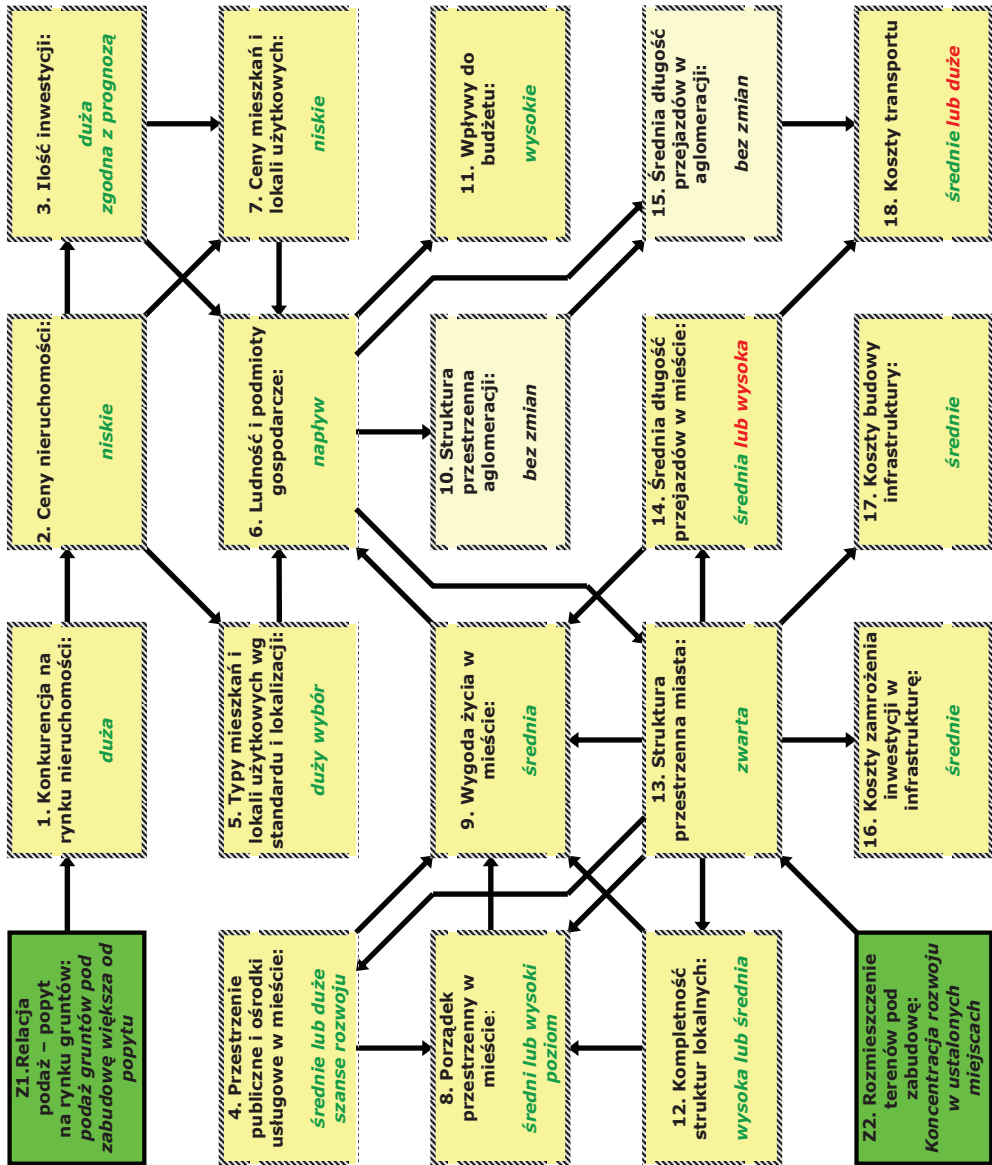
Przeanalizujemy teraz hipotetyczne rezultaty realizacji wariantu „interaktywnego”, posługując się tym samym schematem, na którym pokazane były następstwa wariantu „ekspansywnego” i „zwartego”. Przedstawiono to na ilustracji 3-3.

Przed wszystkim można przewidywać, że w pierwszej strefie w wyniku „interakcji” i współpracy z deweloperami znaczna część prognozowanych inwestycji zostanie w mieście zrealizowana (3). Można oczekiwać, że również pozostała ich część zostanie zrealizowana, dzięki utrzymaniu cen gruntu na niskim poziomie (2) jako efekt konkurencji między ich właścicielami, którzy nie są deweloperami (1). Pojawi się zatem, podobnie jak w wariantcie „ekspansywnym”, duży wybór zróżnicowanych ofert mieszkań i lokali użytkowych (5) o relatywnie niskich cenach (7), co przyczyni się do napływu ludności i przedsiębiorców (6) a rezultacie zwiększy wpływy do budżetu miasta (11). Można więc powiedzieć, że wariant „interaktywny” sprzyja realizacji celów prorozwojowych.

Powiązanie wyborów lokalizacji nowej zabudowy dokonanych przez deweloperów i władze miejskie jest również korzystne dla następstw odnoszących się do jakości życia w mieście i do ładu przestrzennego, a także kosztów rozbudowy i funkcjonowania infrastruktury publicznej. Koncentracja nowej zabudowy w mniejszej liczbie miejsc pozwala na zwiększenie lub utrzymanie zwartości struktury przestrzennej miasta (13).

Z przeprowadzonej analizy wynika, że wariant „interaktywny” w przeciwieństwie do „ekspansywnego” i „zwartego” może łączyć w sobie realizację wszystkich przyjętych w prowadzonych rozważaniach celów polityki przestrzennej. Nie jest on jednak łatwy w realizacji. Wymaga prowadzenia stałych obserwacji i analiz oraz wielu negocjacji. Naturalnym sposobem działania przedsiębiorstw, w tym deweloperów, jest stałe i elastyczne dopasowywanie swoich inwestycji do zmian na rynku, podczas gdy miasto stara się działać stabilnie i przewidywalnie. Władze miejskie realizujące „interaktywną” politykę przestrzenną, w intencji pomyślaną

II. 3-3. Wariant „interaktywny”
 inicjacji swobodnego rozwoju. Źródło: opracowanie własne



jako korzystną dla mieszkańców, muszą się liczyć z posądzeniami o nadmierne sprzyjanie deweloperom kosztem mieszkańców. Dlatego poczynania miasta w tej materii powinny być na tyle transparentne, na ile pozwalają na to wymogi zachowania tajemnicy handlowej.

Wariant „interaktywny”, który można także nazwać planowaniem interaktywnym, wydaje się dobrym podejściem w obecnym stanie prawnym. Niemniej jednak wymaga on dużego zaangażowania i umiejętności ze strony władz miejskich oraz działających na ich rzecz urbanistów operacyjnych. Zastanović się warto nad tym, jakie instrumenty prawne należałoby wprowadzić, by wspomóc przedsięwzięcia urbanistyczne typu inicjacja swobodnego rozwoju tak, aby nakreślone cele polityki przestrzennej mogły być lepiej realizowane.

Ustawowe ograniczenie rozwoju

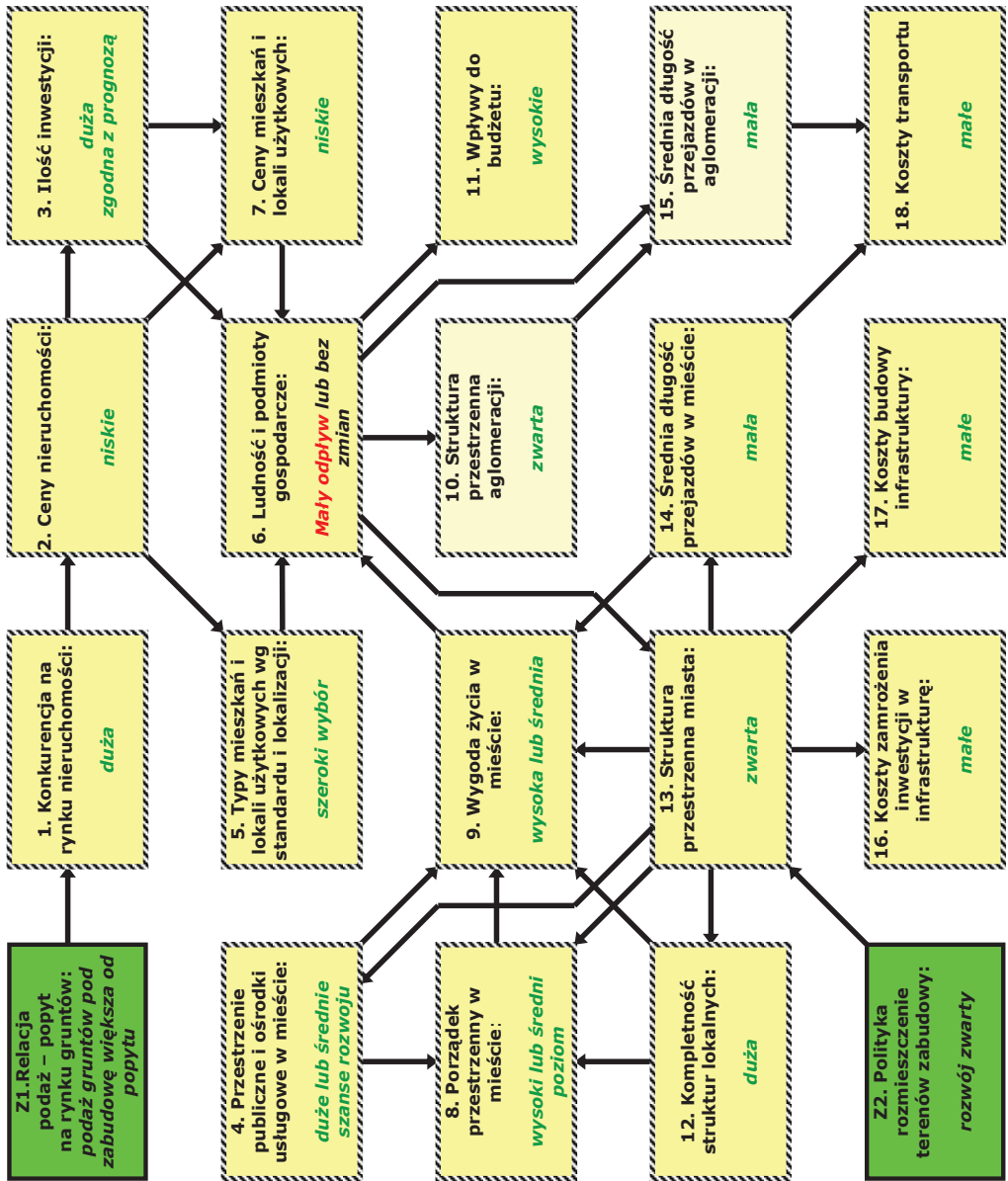
Jak widać z poprzednich rozważań, największą trudnością przy ustaleniu, ile gruntów przeznaczyć pod zabudowę, jest obawa przed tym, że ograniczenie ich ilości (które korzystnie wpływa na zwartość, a przez to na wyższą jakość przestrzeni miejskiej) może spowodować nadmierną „ucieczkę” inwestorów do sąsiednich miejscowości. Preferując wzrostowe cele polityki przestrzennej, miasta rozluźniają ograniczenia, czego skutkiem jest postępujące rozproszenie zabudowy. W obliczu tej trudności, zastanović się trzeba nad pomysłem, aby drogą ustawową w pewien ujednoczony sposób we wszystkich jednostkach osadniczych ograniczyć powierzchnię, którą można przeznaczyć pod zabudowę w określonym czasie. Chodzi o to, że jeżeli we wszystkich miejscowościach powierzchnia przeznaczona pod zabudowę będzie dostosowana do ich wielkości i tylko nieznacznie przekraczała popyt inwestycyjny, to wprowadzenie ograniczeń przez każdą z miejscowości nie groziłoby przeniesieniem się inwestorów do sąsiadów, bo u nich też podaż gruntów budowlanych będzie ograniczona.

Jak to działa w innych krajach, w Niemczech i w Wielkiej Brytanii, opisuje Zaborowski [2012, 2017] stwierdzając, że ustawowe ograniczenie powierzchni rozwojowych miejscowości stanowi narzędzie ograniczające rozproszoną suburbanizację oraz nadmierną konsumpcję terenów otwartych w procesie rozwoju przestrzennego.

Wprowadzone ograniczenie powinno jednoznacznie i skutecznie określać te obszary, na których dopuszcza się zabudowę, przy czym na pozostałych obszarach zabudowa jest wykluczona. W Polsce wymagałoby to likwidacji bądź bardzo poważnego zmniejszenia możliwości wznoszenia zabudowy na obszarach nieobjętych planami miejscowymi lub wprowadzenia dokumentów planistycznych limitujących obszary, na których dopuszczalne jest inwestowanie poza planami miejscowymi. Krótko mówiąc, albo trzeba radykalnie ograniczyć stosowanie DWZ, albo ograniczyć obszary, na których DWZ mogą być stosowane.

Nawiązując do analizy rozpatrywanych wariantów polityki przestrzennej przedstawionych na schematach, łatwo można zobaczyć, że wprowadzenie ustawowego ograniczenia rozwoju przyniosłoby szereg korzyści (ilustracja 3-4). Jak

II. 3-4. Inicjacja swobodnego rozwoju przy ustawowym ograniczeniu rozwoju. Źródło: opracowanie własne



już stwierdziliśmy, inwestorzy byłiby mniej skłonni do przenoszenia swojej aktywności do sąsiednich miast i gmin, ponieważ podaż gruntów pod zabudowę byłaby wszędzie ograniczona (3). Dzięki temu odpływ dotychczasowych mieszkańców i przedsiębiorstw byłby niewielki, lub w ogóle by nie nastąpił (6). Jest to prawdopodobne, ponieważ w otoczeniu ani ceny mieszkań i lokali nie byłyby znacząco niższe, ani nie pojawiłby się wyraźnie poszerzony zakres ich ofert charakteryzujących się niską intensywnością zabudowy. W konsekwencji wpływy z podatków byłyby znaczne (11). W porównaniu z wariantem „ekspansywnym”, prawdopodobieństwo rozproszenia zabudowy i ludności (zarówno w mieście, jak i w całej jego aglomeracji) byłoby małe (10, 13). W ślad za tym polepszyłyby się jakość życia mieszkańców w sferze przestrzennego ukształtowania miasta (9) oraz zmniejszyłyby się koszty budowy i funkcjonowania infrastruktury publicznej (17). Zmniejszyłaby się również średnia długość codziennych podróży mieszkańców (14). Zwiększyłyby się zainteresowanie inwestorów terenami do powtórnej zabudowy, w tym poprzemysłowymi, pokolejowymi, powojskowymi (ang. *brownfields*), które powinny być obowiązkowo wliczane do terenów pod zabudowę. Wariant „ekspansywny” byłby możliwy do zrealizowania tylko w małym stopniu. Przepisy wymuszałyby wariant zbliżony do „zwartego”, jednak taki, który byłby korzystniejszy w aspekcie celów wzrostowych. W przypadku bardzo restrykcyjnego ograniczenia rozmiarów terenów pod zabudowę trzeba brać pod uwagę wzrost ich cen, co może wpłynąć na zmniejszenie ilości wznoszonej zabudowy.

Ograniczenie rozwoju przestrzennego niejednokrotnie pojawiało się w projektach zmian w przepisach polskich w formie wyznaczenia granicy dopuszczalnej zabudowy. Jednakże prawie wszystkie propozycje oddawały ten instrument w ręce gminy. Tymczasem, to właśnie na szczeblu gmin racjonalnym postępowaniem jest realizacja „ekspansywnego” wariantu polityki przestrzennej, co zostało już wcześniej wywiedzione w tej pracy. A zatem można stwierdzić, że większość gmin raczej nie będzie stosować tego instrumentu w celu osiągnięcia zwartości terenów zabudowanych. Argumentem zwolenników uprawnienia gmin do ograniczenia rozwoju przestrzennego jest przekonanie, że świadome władze będą stosować ten instrument dla dobra mieszkańców, a komu wiedzy nie starczy, ten sam sobie nawarzy piwa. Paradoks tej argumentacji polega na tym, że nawet najbardziej odpowiedzialne władze, którym zależy na zwartości miasta i wszystkich jej korzyściach, będą zmuszone do „warzenia sobie piwa” w obliczu „ekspansywnej” polityki przestrzennej sąsiednich miast i gmin, jeżeli będą chciały zachować siłę przyciągania inwestorów, mieszkańców i przedsiębiorstw. Tak było przez ostatnie trzy dekady. Być może to się zmieni, gdy zamieszkiwanie w pięknym i uporządkowanym otoczeniu stanie się ważniejszym od ceny priorytetem wśród potencjalnych mieszkańców. Być może do takiego zwrotu dojdzie i być może skutek będzie lawinowy. Jednak zanim to nastąpi, w gminach włącznie z miastami dojdzie do stanu znacznego rozproszenia zabudowy.

Ramka 3-5

Ograniczanie obszaru inwestycji w Polsce przy stanie prawnym 2018

Gmina teoretycznie już w obecnym stanie prawnym mogłaby ograniczać rozmiary terenów pod zabudowę przy pomocy planów miejscowych pokrywających wszystkie obszary gminy, gdzie możliwe jest wydanie decyzji o warunkach zabudowy. W przypadku większych miast jest to praktycznie niemożliwe do wykonania, głównie ze względu na obciążenia związane z wejściem w życie planów w takiej ilości. Innym sposobem jest wstrzymywanie wydawania decyzji o warunkach zabudowy, korzystając z procedury przewidzianej w ustawie (por. rozdz. 4.4).

Prowadzi to do wniosku, że ustawowe ograniczenie rozwoju przestrzennego, obowiązujące w takim samym stopniu wszystkie miejscowości, może być rzeczywiście skutecznym narzędziem zapobiegania rozproszeniu powstającego zagospodarowania przestrzennego.

W 2015 r. w Polsce takie poniekąd narzędzie zostało wprowadzone. Jest to obowiązek dopasowania w studium rozmiarów terenów przeznaczonych pod zabudowę do prognozy potrzeb w tym zakresie. Niewątpliwie jest to krok w kierunku ograniczania rozpraszania zabudowy. Biorąc pod uwagę, że studia wielu gmin wyznaczają obszary pod nową zabudowę wielokrotnie większe od dotychczas zabudowanych [Śleszyński i in., 2017], można oczekiwać, że instrument ten może doprowadzić do pewnej racjonalizacji w tym zakresie. Ale przyjęty 30-letni termin obowiązkowej prognozy pozwala ograniczyć raczej stan docelowy, niż bieżący proces powstawania zabudowy w najbliższym kilkuletnim okresie. Ponadto jest to narzędzie dość elastyczne i rozciągliwe. Jego największą słabością jest to, że wprawdzie w planach miejscowych ogranicza przeznaczenie terenu na zabudowę, ale nie ogranicza powstawania zabudowy poza obszarami, których dotyczą plany, a te w części gmin stanowią większość.

Skonstruowanie skutecznego instrumentu, ograniczającego obecną taktykę gmin w przeznaczaniu nadmiaru terenów pod zabudowę, nastrocza pewnych metodologicznych trudności. Po pierwsze nasuwa się pytanie, co miałoby być podstawą do określenia dopuszczalnych rozmiarów tych terenów. Jaka miara wielkości miasta byłaby przedmiotem regulacji? Jaka wielkość opisująca miasto czy gminę nie mogłaby się powiększyć o więcej niż ustawowo określony procentowy udział?

Pierwsza odpowiedź jaka się narzuca, to powierzchnia terenów zabudowanych. Jej regulowanie wydaje się najbardziej uzasadnione, skoro celem jest ograniczenie rozproszenia. Jednak miejscowości mają różne średnie gęstości zabudowy. W niektórych znaczna ilość budynków mieści się na niewielkim obszarze, w innych zaś zabudowa na małych działkach powoduje, że analogiczna ilość domów zajmuje znacznie więcej miejsca. Przy ustawowym ograniczeniu rozwoju te ostatnie byłyby preferowane. A zatem, być może lepiej by było, gdyby przedmiotem regulacji była sumaryczna powierzchnia zabudowy wszystkich budynków, ale wtedy należałoby

przyjąć obligatoryjne wskaźniki jej przeliczenia na powierzchnię całych terenów pod zabudowę. Jednakże wskaźniki te powinny być zróżnicowane w zależności od charakteru miasta i jego wielkości. Przedstawione możliwości można zakwestionować, wskazując na to, że miejscowości rozbudowują się z różną dynamiką. Jedne wzrastają szybko, inne pozostają w stagnacji całymi latami. Być może więc lepsze byłoby dopuszczenie takiej powierzchni terenów pod zabudowę, która jest efektem ekstrapolacji dotychczasowej konsumpcji terenu przez zabudowę w ostatnim okresie. Jak widać z tych pobieżnych rozważań, wybór wielkości, która by była regulowana nie jest prosty.

Dруга trudność wiąże się z brakiem formalnych zasad dających podstawę do uznania, które tereny mogą być zakwalifikowane do rozwojowych. Oto przykład wzięty z rzeczywistości. W 2000 r. w trakcie prac nad zmianą studium i po oględzinach pewnej fabryki, w której praca zamarła i następował proces zaawansowanej degradacji technicznej, autor zakwalifikował jej teren do kategorii terenów poprzemysłowych, czyli nadających się do rozwoju. Kilka dni później dyrekcja fabryki oświadczyła, że fabryka jest czynna, a taka kwalifikacja ich terenu może zadać cios procesowi restrukturyzacji przedsiębiorstwa. Kolejny kłopot to odpowiedź na pytanie, jak uwzględnić skokowy rozwój miasta. Na przykład, jak ograniczyć tereny rozwojowe w gminach, w których zapowiadają się duże i terenochłonne inwestycje, na przykład budowa montowni samochodów.

Następnie należałoby ustalić, jaki dokument planistyczny posłuży do wprowadzenia ustawowego ograniczenia poprzez wyznaczenie granic terenów przeznaczonych pod zabudowę w określonym okresie. W specyficznym polskim systemie planowania, w którym mamy studium, plany miejscowe i DWZ, taki dokument planistyczny powinien być odrębnym aktem prawa miejscowego, uchwalanym przez radę gminy. Plany miejscowe i decyzje o warunkach zabudowy musiałyby być z nim zgodne. Studium mogłoby wskazywać znacznie większe obszary pod zabudowę, do wykorzystania po okresie, w którym obowiązuje ograniczenie. W systemie planistycznym opartym na założeniu, że tereny niezabudowane mogą być przeznaczane pod zabudowę tylko na podstawie planu miejscowego, wystarczyłby przepis, że przeznaczenie terenów nie może naruszać ustawowego ograniczenia.

Odrębnym zagadnieniem jest pytanie, na jakim poziomie ilościowym należy ustalić rozważane ograniczenie w przypadku, gdy nie będzie on wynikał z dotychczasowego trendu. Na przykład pytanie: Ile procent wzrostu terenów pod zabudowę, w stosunku do stanu wyjściowego, można dopuścić w okresie 10 lat? Im dopuszczony wzrost będzie ustalony powyżej popytu na tereny inwestycyjne, tym niższe będą ceny gruntów i co za tym idzie, tym silniejszy będzie impuls proinwestycyjny. Im bardziej będzie zbliżony do wielkości tego popytu, tym wyższa zwartość miasta i jakość jego ukształtowania, a niższe wydatki na budowę i funkcjonowanie infrastruktury publicznej.

Decydując się na pewien poziom ograniczenia, trzeba wziąć pod uwagę, że w wyniku opisanego w pierwszej części rozdziału zjawiska odwleknięcia zabudo-

wy, część terenów na to przeznaczonych może pozostać w okresie ograniczenia niedostępna dla inwestorów i niezabudowana.

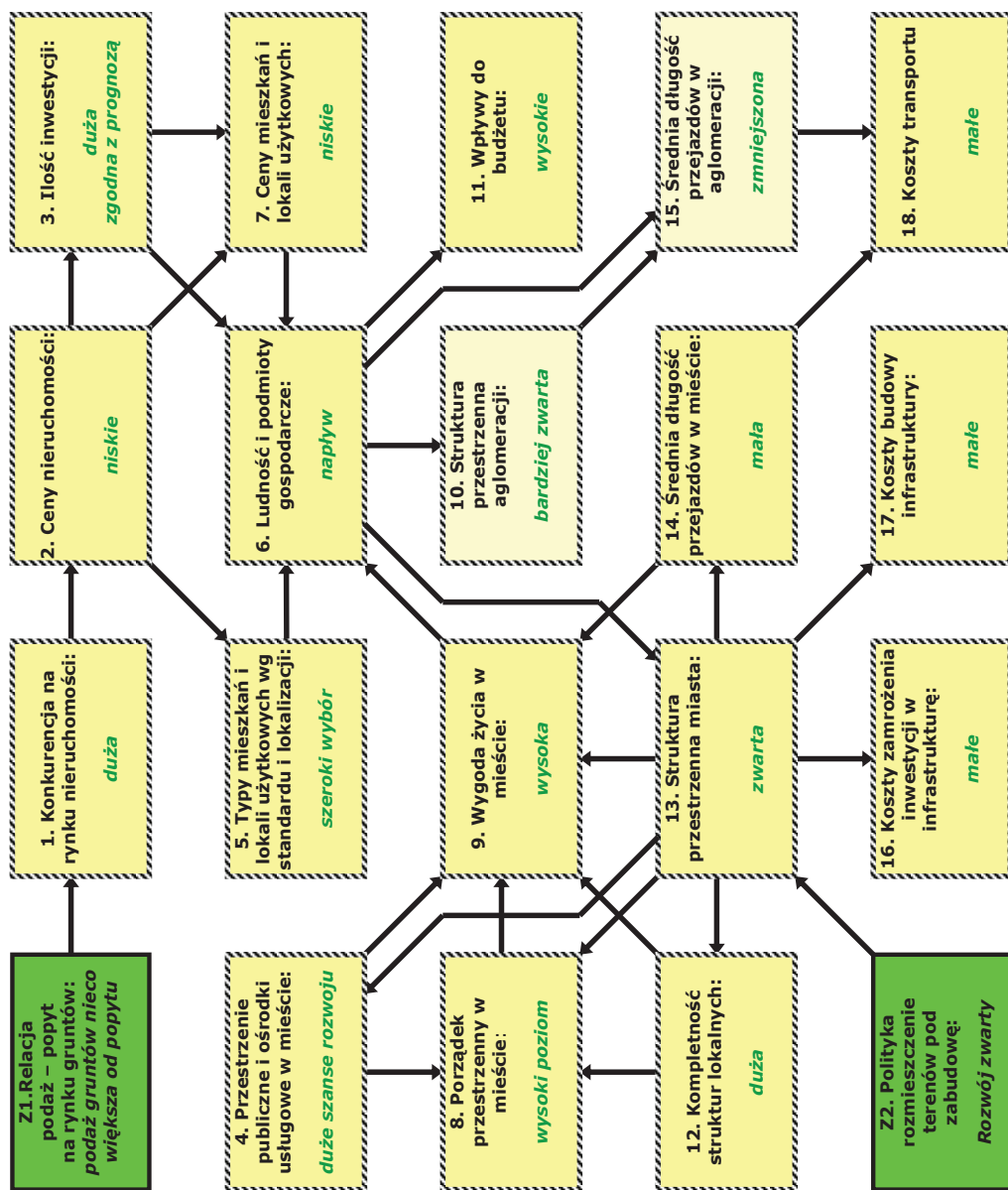
Przedstawione dociekania prowadzą do wniosku, że narzucone w ramach przepisów krajowych ograniczenie powierzchni przeznaczonej pod zabudowę będzie miało pozytywny wpływ na kształtowanie się zagospodarowania przestrzennego miasta. Jednak jego wprowadzenie nie jest proste. Poza tym może być narzędziem obosiecznym wtedy, gdy niepotrzebnie hamuje procesy inwestycyjne w miejscowościach o wielkiej dynamice rozwojowej. Jego użycie, choć może polepszyć sytuację, to nie ograniczy zjawiska odwlekania zabudowy terenów prowadzącego do wysokich cen gruntów budowlanych, a więc również mieszkań i lokali, co w konsekwencji oznaczać może rezygnację z inwestycji, wzrost kosztów życia i prowadzenia działalności gospodarczej. Rozważyć więc należy możliwość wprowadzenia jeszcze innych instrumentów polityki przestrzennej.

Podatek od terenów przeznaczonych pod zabudowę

Pomocnym sposobem na przyśpieszenie zabudowy terenów do tego wyznaczonych jest stworzenie nacisku finansowego na ich właścicieli. Narzędziem, które do tego nadaje się najlepiej jest podatek od nieruchomości, lecz nie w formie stosowanej w Polsce. Jego wielkość jest niska w stosunku do wartości nieruchomości, a poza tym zależy od metrażu powierzchni nieruchomości i znajdujących się na niej budynków. Stawki różnią się w zależności od rodzaju użytkowania nieruchomości. Podatek ten w żaden sposób nie jest powiązany ani z położeniem w strukturze miejscowości, ani z poziomem wyposażenia w infrastrukturę publiczną, ani z przeznaczeniem ustalonym w planie miejscowym. W wielu innych krajach pobiera się podatek katastralny naliczany od szacowanej wartości nieruchomości (por. rozdz. 4.7.). Jego wysokość jest zatem zróżnicowana w zależności od położenia w mieście, wyposażenia terenu, a także ustaleń planu miejscowego.

Przyjrzyjmy się wpływowi tego podatku na rozwój i ukształtowanie miasta, odnosząc obserwacje do schematu na ilustracji 3-5. Zacząć trzeba od tego, że rynkowa wartość nieruchomości gruntowej zależy od jej atrakcyjności inwestycyjnej i od możliwości jej zabudowy jakie dają przepisy. Wysokość podatku katastralnego jest naliczana jako odsetek od tej wartości. Im większa jest wartość nieruchomości, tym większą stratę ponosi właściciel pozostawiając ją w stanie niezabudowanym. Za położoną blisko centrum miasta, w pełni uzbrojoną, dobrze skomunikowaną niezabudowaną działkę z przyjaznym sąsiedztwem, na której dopuszczona jest intensywna zabudowa, trzeba płacić wysoki podatek katastralny, nie mając z tego żadnych przychodów, ani pożytków. Właściciel zatem jest zmuszony do jej zabudowania albo do jak najszybszej sprzedaży a nabywcą będzie zapewne przedsiębiorca, który zamierza na niej zainwestować w stosunkowo krótkim czasie. Ten nacisk podatkowy powoduje, że im większą wartość ma nieruchomość, tym prędzej zostaje zabudowana. Chodzi o to, aby podatek przenieść bez kosztownej zwłoki na użytkowników powstałej zabudowy. Konieczność szybkiej sprzedaży powoduje,

II. 3-5. Inicjacja swo-
bodnego rozwoju
przy podatku
katastralnym.
Źródło: opracowanie
własne



że ceny gruntu kształtują się na niskim poziomie. Na obniżony pułap cen nieruchomości dodatkowo wpływa również to, że nabywcy wiedzą, iż niejako za część ich wartości będą musieli zapłacić nie na konto sprzedawcy w formie zapłaty, lecz gminie w formie podatku.

Wiele wskazuje, że przy pobieraniu podatku *ad valorem* ceny nieruchomości byłyby niższe w porównaniu ze stanem, w którym obowiązuje podatek od nieruchomości w wersji stosowanej w Polsce (2). Przy tym należy się spodziewać, że spadek ceny nieruchomości byłby tym większy, im wyższa byłaby jej wartość¹². Ma to istotne znaczenie dla rozwoju miast. Powstaje presja wymuszająca szybką zabudowę przeznaczonych na ten cel nieruchomości położonych w śródmieściu, dobrze skomunikowanych, w pełni uzbrojonych. Jej działanie prowadzi do tego, co uznaje się za istotny walor struktury miejskiej, do zwartości (13) i co za tym idzie – wszystkich korzyści dla jakości życia w mieście (4, 8, 9, 12) a także do niskich kosztów budowy i działania infrastruktury publicznej. Jednocześnie relatywnie niskie ceny nieruchomości (2) stają się czynnikiem sprzyjającym dużej ilości inwestycji (3), a także przyciągającym mieszkańców i przedsiębiorstwa (6). Zatem pobieranie podatku katastralnego przyczynia się zarówno do celów prorozwojowych, jak i projakościowych.

Podatek katastralny jest również instrumentem przyspieszającym proces zabudowywania terenów przeznaczonych w planach miejscowych na ten cel. Jego stosowanie powoduje, że nieopłacalne staje się zatrzymywanie wartościowych nieruchomości w oczekiwaniu na wzrost cen gruntów budowlanych lub taką zmianę warunków rynkowych, że planowane zamierzenie inwestycyjne stanie się opłacalne. Mniej opłacalna będzie również tezauryzacja gruntów, bo podatek katastralny obniża ich wartość jako lokaty kapitału.

W przypadku wprowadzenia zasady naliczania podatku *ad valorem* w Polsce, bardzo wielu właścicieli gruntów przeznaczonych pod zabudowę musiałoby płacić wyższy podatek od nieruchomości niż obecnie (w 2019 r.). Można się spodziewać, że część z nich, realistycznie oceniając możliwości sprzedaży gruntów lub podjęcia inwestycji i chcąc zmniejszyć swoje obciążenia fiskalne, wystąpiłaby o wycofanie ich przeznaczenia na zabudowę przez zmianę planu miejscowego. Gdyby tak się stało, nastąpi niemal „spontaniczne” dopasowanie zasobów terenów przeznaczonych pod zabudowę, co może przyczynić się w znacznym stopniu do ograniczenia procesów rozpraszania zabudowy.

Podatek katastralny może przynieść również inne korzyści z punktu widzenia urbanistyki operacyjnej. Dzięki niemu władze miejskie dysponują większymi środkami na infrastrukturę publiczną, ale co ważne z punktu widzenia planistycznego, zachęcone są do takiej polityki przestrzennej, która podwyższa wartość nieruchomości, co przekłada się na dążenie do zwartości, lepszej struktury przestrzennej,

¹² Z tego powodu ceny nieruchomości w miastach polskich nie są w pełni porównywalne z cenami w miastach francuskich czy amerykańskich.

sprawniejszej komunikacji i wyposażenia w wyższej jakości usługi publiczne. Takiej zachęty brak przy podatku naliczonym od powierzchni nieruchomości gruntowych i powierzchni stojących na nich budynków. Wręcz przeciwnie, przy takim systemie gmina ma tym większe wpływy z podatków, im więcej terenów zostaje zabudowanych wszystko jedno gdzie, a więc i wszystko jedno czy w formie zwartej, czy rozproszonej. W większości krajów gminy same ustalają stawki podatku katastralnego. Muszą przy tym zachować równowagę pomiędzy dążeniem do zwiększenia przychodów budżetu a dążeniem do utrzymania i przyciągania mieszkańców oraz przedsiębiorstw.

Odrębnym, niejako ubocznym pożytkiem z obowiązującego podatku katastralnego jest pojawienie się w ewidencji gruntów informacji o szacunkowej wartości poszczególnych nieruchomości. Przyczynić się to może do uporządkowania rynku obrotu nieruchomościami i ułatwić może nabywanie gruntów na cele publiczne. Obecnie w Polsce sprzedający grunty często proponują ceny wygórowane, czasem na zasadzie blefu, a czasem po to, żeby mieć duży margines na dobiecie targu. W krajach, w których funkcjonuje kataster fiskalny można sprawdzić szacunkową wartość danej nieruchomości, zanim przystąpi się do negocjacji w sprawie kupna albo sprzedaży nieruchomości, co zwykle skutkuje redukcją rozpiętości między ceną oferty a ceną kupna. (por. rozdz. 5.5, podrozdz. „Zakup nieruchomości”).

Podatek *ad valorem* obok zalet ma kilka kłopotliwych aspektów, które przyczyniają się do odłożenia lub rezygnacji z jego wdrożenia w Polsce. Przede wszystkim, gdyby był naliczany w Polsce według stawek takich, jak w innych krajach, to oznaczałoby to znaczne podwyższenie obciążeń fiskalnych dla właścicieli nieruchomości. Poza tym byłoby to skokowe pogorszenie materialnej sytuacji osób, które posiadają nieruchomości o wysokiej wartości, lecz mają niskie dochody albo są zadłużone. Na przykład, osoba samotna utrzymująca się z niskiej emerytury a mieszkająca w centrum miasta w zabytkowej kamienicy lub młode małżeństwo spłacające kredyt na zakup lub budowę skromnego domu jednorodzinnego. Ze strony osób w takiej sytuacji trudno oczekiwać zrozumienia, że podatek od wartości nieruchomości przyczyni się do podniesienia jakości zagospodarowania przestrzennego. Rząd, który by taki podatek wprowadził, musiałby mieć silne poparcie społeczne. Ponadto wprowadzenie tego instrumentu fiskalnego i administrowanie nim jest kosztowniejsze od tradycyjnego w Polsce podatku naliczanego od powierzchni nieruchomości i budynków na niej usytuowanych.

Przedmiotem obaw społecznych może być przy tym powszechna, centralnie przeprowadzana, „totalitarna” taksacja nieruchomości. W przypadku takiego sposobu wyceny wartości gruntów czy budynków, można zadać pytanie, jak zapewnić jednolitość kryteriów w skali kraju.

Biorąc pod uwagę pozytywne skutki podatku katastralnego, warto rozważyć jego model wprowadzony w Irlandii w 2013 r., który można uznać za odpowiedź na wymienione obawy. Wartość nieruchomości, która jest podstawą naliczania podatku, jest tam ustalana przez samych właścicieli w oparciu o specjalnie przygotowa-

ną ankietę. Kluczowym czynnikiem skuteczności takiej wyceny jest świadomość właścicieli, że ustalona wartość jest podstawą nie tylko do czynności fiskalnych, ale również do innych działań związanych z nieruchomością. Używana jest między innymi do określania wysokości odszkodowań ubezpieczeniowych, kompensat w przypadku przejęcia gruntów na cele publiczne, a także obrotu nieruchomościami. Właściciel nie może zbyć nieruchomości za kwotę wyższą niż 110% przyjętej przez siebie wartości [Firlej, Firlej, 2014]. Stawki podatku nie są wysokie: dla nieruchomości o wartości do 1 mln Euro wynosi 0,18% a powyżej tej kwoty wynosi 0,25%. Wprowadzenie takiego systemu nie wzbudziło emocji społecznych, mimo że w poprzedzającym go okresie Irlandczycy nie płacili w ogóle podatku od nieruchomości.

Wydaje się, że możliwe jest znalezienie sposobu na stopniowe wprowadzanie podatku *ad valorem*. Mogłoby to polegać na rozpoczęciu od tak niskich stawek, że obciążenia podatników nie zmieniłyby się drastycznie, a wpływy do budżetów gmin nie uległyby zmianie. Następnie, w okresie wieloletnim, można by stopniowo podwyższać wysokość stawek do zamierzonego poziomu i ponadto zachować niskie stawki dla zabudowy mieszkaniowej oddanej do użytku.

Z punktu widzenia korzyści urbanistycznych najważniejsze jest zróżnicowanie wysokości podatku od nieruchomości gruntowych przeznaczonych pod nową zabudowę w zależności od ich atrakcyjności inwestycyjnej. Trzeba jednak podkreślić, że do realizacji polityki przestrzennej mającej na celu zwartość miasta, same instrumenty podatkowe, jakkolwiek działające w założonym kierunku, nie są wystarczające.

Z powodu ryzyka sprzeciwu społecznego wobec wprowadzenia podatku katastralnego, w dyskusjach dotyczących tego zagadnienia pojawiły się koncepcje wprowadzenia swego rodzaju „protezy” podatkowej, dotyczącej tylko nieruchomości niezabudowanych a przygotowanych do zabudowy na koszt gminy. Jeden z pomysłów polega na tym, że gmina pobiera rodzaj podatku od tych terenów, na których zabudowa nie osiągnęła ustalonej w planie miejscowym intensywności. Opłata obowiązywałaby po upływie określonego czasu (np. 5 lat) od wejścia w życie planu miejscowego¹³.

Inny pomysł pojawił się w projekcie ustawy Ministerstwa Infrastruktury w roku 2009. Projekt ten miał zastąpić aktualną ustawę (rok 2019) o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [uopizp, 2003]. W projekcie znalazł się przepis, że podatek od gruntów niezabudowanych a przeznaczonych na zabudowę będzie taki sam jak od gruntów, na których prowadzona jest działalność gospodarcza. W opinii ministerstwa w obu przypadkach chodzi o działalność gospodarczą.

¹³ Jest to jeden z pomysłów opodatkowania gruntów, który w 2007 r. został przyjęty w założeniach Ministerstwa Infrastruktury do projektu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W skład zespołu, który na zlecenie ministerstwa opracowywał te założenia, wchodził oprócz autora wybitni specjaliści: prof. dr hab. Tadeusz Markowski, prof. dr hab. inż. arch. Sławomir Gzell i dr inż. arch. J. Bobiński.

Obowiązek terminowej budowy infrastruktury publicznej przez gminę

Innym, radykalnym sposobem osiągnięcia celów ilościowych i jakościowych w rozwoju przestrzennym jest wprowadzenie obowiązku budowy infrastruktury publicznej przez gminę w określonym terminie po wejściu w życie planu miejscowego, przy zdecydowanym ograniczeniu możliwości budowy poza obszarami objętym planami. Rozwiązanie w tym duchu zawarte było w projekcie Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego opracowanego w 2017 r. przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. Gdyby zostały wprowadzone takie przepisy, to prawdopodobnie gminy przeznaczałyby w planach miejscowych tereny pod nową zabudowę o powierzchni odpowiadającej popytowi na grunty inwestycyjne, ponieważ nie opłaciłoby się angażować środków finansowych w budowę infrastruktury publicznej dla większych obszarów. Prawdopodobna mogłaby być natomiast sytuacja odwrotna. Gminom mogłoby brakować pieniędzy na przygotowanie gruntów inwestycyjnych o powierzchni odpowiadającej popytowi. Można się spodziewać, że wtedy władze gminne szukałyby partnerów komercyjnych do realizacji niezbędnej infrastruktury publicznej.

Na kolejnym schemacie na ilustracji 3-6 można zobaczyć, że hipotetyczne skutki wprowadzenia opisanego instrumentu sprzyjają realizacji zarówno celów ilościowych, jak i jakościowych.

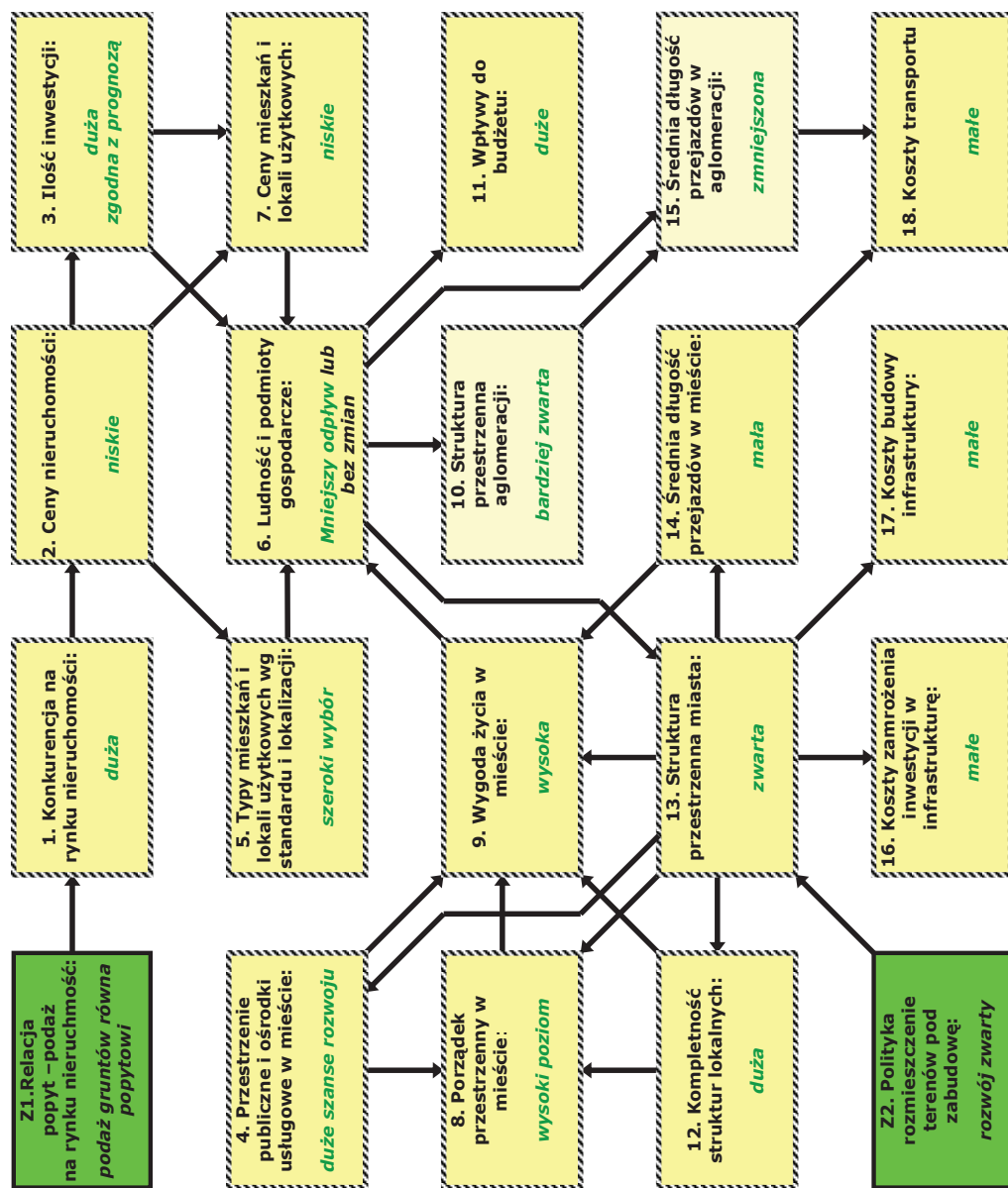
* * *

Analizę opartą na podobnych założeniach metodologicznych warto przeprowadzić dodatkowo z uwzględnieniem skutków wyboru polityki przestrzennej dla różnych rodzajów działalności gospodarczej i środowiska przyrodniczego. Autor zbudował modele tego typu w powiązaniu z algorytmami alokacyjnymi, a prezentowane w tej pracy schematy traktuje jako inicjację dalszych badań w tym zakresie [Ossowicz, 1994, 1996, 2010a; Zipser, Sławski, Brzuchowska, Ossowicz, Sroka, 1990; Batty, 2005]. W kolejnych przybliżeniach analitycznych rozbudować można również cele jakościowe, jakie powinna spełniać struktura funkcjonalno-przestrzenna. Dotyczy to szczególnie oczekiwań wobec terenów mieszkaniowych [Schneider-Skalska, 2012].

3.1.4. Bierna polityka przestrzenna

Politykę przestrzenną, w której dominuje stosowanie inicjacji swobodnego rozwoju, można nazwać „bierną”, jako że w przedsięwzięciu tego typu władze w znacznym stopniu oddają inicjatywę inwestorom, w tym deweloperom. Jej rdzeniem jest przeznaczanie terenów pod zabudowę i oczekiwanie na zainteresowanie podmiotów, które zamierzają coś zbudować. Władze gminne dopiero wtedy podejmują działania ze swojej strony, gdy mają pewność, że nowa zabudowa rzeczywiście powstanie.

II. 3-6. Inicjacja swobodnego rozwoju przy obowiązkach terminowej budowy infrastruktury publicznej i ograniczeniu inwestycji poza planami miejscowymi.
 Źródło: opracowanie własne



Biorąc pod uwagę różnorodność podejść w ramach realizacji przedsięwzięć urbanistycznych tego typu, można realizować politykę bierną w różnych stylach. Warto zwrócić uwagę na co najmniej trzy takie style, chociaż w praktyce można zapewne znaleźć wiele podobnych o pośrednim charakterze.

Styl zorganizowany inicjacji swobodnego rozwoju

Gminom, które uprawiają politykę przestrzenną w tym stylu, bardzo zależy na tym, aby zapewnić komfort mieszkańcom i użytkownikom nowej zabudowy. Nie ryzykują jednak wyprzedających inwestycji w infrastrukturę publiczną, która jest dla tej zabudowy niezbędna. Natomiast starają się za wszelką cenę rozwinąć ją w możliwie pełnym stopniu przed oddaniem nowej zabudowy do użytku, a jeżeli to jest niemożliwe, to przynajmniej starają się zminimalizować okres pomiędzy tą chwilą a zakończeniem budowy. W polskich warunkach nie jest to zadanie łatwe dla władz gminy. Ze względów rynkowych decyzje inwestorskie i deweloperskie zapadają szybko, czasami zupełnie niespodziewanie, gdy tymczasem działania gminy związane są z tworzeniem budżetu, z procedurami zamówień publicznych oraz z planowaniem operacyjnym, a to wszystko wymaga czasu. Rozwiązaniem może być elastyczny budżet zawierający pozycje na różne nieprzewidziane działania. Przykładem może być fundusz wspierania rozwoju zabudowy mieszkaniowej we Wrocławiu (por. rozdz. 4.8, podrozdz. „Dojazd do wznoszonego obiektu”). Większe miasta w miarę możliwości ograniczają liczbę obszarów dynamicznego rozwoju, co pozwala im na koncentrację wysiłku w celu szybkiego zapewnienia mieszkańcom niezbędnej wygody życia.

Gminy działające w stylu zorganizowanym wyznaczają tereny pod zabudowę w wariantcie „interaktywnym” lub zbliżonym do „zwartego”. Chcąc kontrolować pola rozwojowe, starają się pokryć planami miejscowymi jak największą część obszaru gminy.

Styl elastyczny inicjacji swobodnego rozwoju

Dla gmin stosujących styl elastyczny najważniejsze są ilościowe cele prorozwajowe. Zatem wyznaczają one tereny pod zabudowę w wariantcie „ekspansywnym”. W przypadku, gdy deweloperzy korzystając z dużej podaży gruntów, rozpoczną swoje inwestycje, gminom tym nie starcza środków w budżecie na zbudowanie infrastruktury publicznej, która powinna towarzyszyć nowej zabudowie. Jeszcze trudniej znaleźć im potrzebne środki w przypadku rozproszenia podjętych działań inwestycyjnych. Skutkiem polityki przestrzennej w takim stylu może być znaczny przyrost zabudowy na obszarze gminy, ale infrastruktura publiczna dla tej zabudowy przez wiele lat nie powstaje, a całości urbanistyczne pozostają permanentnie niekompletne. Skrajna postać opisywanego stylu, to przeznaczanie terenów pod zabudowę w planie miejscowym bez przewidywania perspektywy realizacji infrastruktury publicznej nawet w podstawowym zakresie, jak drogi i sieci uzbrojenia terenu. W tym przypadku metaforyczny „zasiew na dziko” nabiera wydźwięku pejoratywnego.

Trudno powstrzymać się od postawienia pytania, czy można uznać za przedsięwzięcie urbanistyczne poczynanie, które polega na uchwaleniu planu miejscowego i świadomym opóźnieniu budowy infrastruktury publicznej. Czy warto poświęcać miejsce w typologii przedsięwzięć urbanistycznych działaniom, których skutkiem może być utrzymywanie przez długi okres stanu niekompletności osiedli mieszkaniowych i narażanie mieszkańców na wieloletnie niewygody, wbrew ich pierwotnemu przekonaniu, że plan jest wizją, która szybko zostanie zrealizowana.

W teorii urbanistyki operacyjnej z pewnością powinno się przedstawiać jednoznacznie pozytywne wzory poczynañ urbanistycznych, ale przecież nie sposób ignorować tego, że setki polskich gmin od lat podejmują właśnie takie przedsięwzięcia, a krajowy system planistyczny bynajmniej takiej praktyki nie wyklucza. W rezultacie mamy w Polsce olbrzymie obszary pokryte planami miejscowymi, z których tylko niewielka część zostanie kiedykolwiek zabudowana. Według stanu z 2013 r. obliczono, że w Polsce na terenach przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową w studiach gmin mogłoby zamieszkać ponad 143 mln mieszkańców, a na terenach przeznaczonych na taką zabudowę w planach miejscowych – ponad 58,3 mln mieszkańców [Śleszyński i in., 2017]. Tylko w latach 2014–2018 oddano w Polsce do użytku prawie 817 000 mieszkań¹⁴. Gdyby to tempo inwestycji mieszkaniowych utrzymało się, to terenów w planach miejscowych starczyłoby na ok 140 do 150 lat, a w studiach na ok. 350 lat. Prowadzi to do niebywałego rozproszenia powstającej zabudowy, chaosu przestrzennego [Kosiński, 2013]¹⁵ a to z kolei powoduje wysokie koszty funkcjonowania miast [Kowalewski, Markowski, Śleszyński, 2018]. Z drugiej strony inicjacja swobodnego rozwoju rozumiana tak, jak w tej pracy, wydaje się być skuteczna w przyciąganiu inwestorów. Zauważyć jednak należy, że taka skuteczność w gminach, w których prowadzono inicjację swobodnego rozwoju w stylu elastycznym, okupiona jest pogorszeniem jakości życia ich mieszkańców.

3.2. Oferty przestrzenne

3.2.1. Istota przedsięwzięcia

W tej pracy przez *ofertę przestrzenną* rozumie się część obszaru, zagospodarowania i charakterystyki miasta, gminy lub regionu, które tworzą warunki dla zaspokojenia potrzeb w zakresie: zamieszkiwania, korzystania z usług, prowadzenia działalności gospodarczej lub publiczno-społecznej¹⁶. Definicję tę skonstruowano przy założeniu, że na ofertę składają się dwie sfery realizacji potrzeb korzystające-

¹⁴ Dane podawane przez GUS [<http://stat.gov.pl>, dn. 9.02.2019].

¹⁵ Kosiński w swoim znakomitym eseju wskazuje na zagrożenie dobra i piękna przez procesy nieskoordynowanego rozpraszania zabudowy.

¹⁶ Podobną definicję zastosowano w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Wrocław [Studium ... gminy Wrocław, 1998, § 6 ust. 1].

go z oferty. Pierwsza to nieruchomości lub jej część, którą można nazwać rdzeniem oferty, a druga obejmuje części otoczenia tej nieruchomości, które pozwalają na zrealizowanie potrzeb. Można więc powiedzieć, że nieruchomości gruntowe o takich samych rozmiarach i podobnych parametrach fizycznych, ale położone w różnym otoczeniu, są zdecydowanie innymi ofertami. Takie same działki, na których można zbudować rezydencje czy to we Wrocławiu, czy w Zakopanem albo w Paryżu, to w istocie rzeczy trzy różne oferty przestrzenne.

Można powiedzieć, że nabywając nieruchomości w danym mieście, nabywa się w jakiś sposób całą resztę miasta. Tak przedstawia to Markowski, prowadząc rozważania na temat marketingu terytorialnego, w którym miasto stanowi złożony megaprodukt oferowany mieszkańcom, przedsiębiorstwom czy turystom [Markowski, 1999, rozdz. 6]. Jednak mało kto jest zainteresowany całym otoczeniem. Większość wrocławian nigdy nie była w wielu częściach Wrocławia i nie zna otaczających go obszarów. Nabywa się więc niejako część otoczenia, z którego zamierza się korzystać.

Wielu wójtów, burmistrzów i prezydentów miast zmierza do rozbudowy gminy czy miasta wiedząc, że nie dla wszystkich rodzajów zabudowy są w nich odpowiednie warunki. Ich służby analizują starannie lokalne warunki inwestowania, na które składa się wielka liczba cech charakteryzujących miasto czy gminę. Starają się zrozumieć potrzeby i sposób rozumowania inwestorów. Obserwują starannie rynek inwestycyjny, a szczególnie zjawiska koniunktury i dekonunktury w poszczególnych sferach inwestowania. Dochodzą do wniosku, że tylko niektóre inwestycje mają szanse powodzenia na ich terytorium. Na przykład, zabudowa mieszkaniowa tak, ale apartamentowce z mieszkaniami premium już nie. Hotel średniej klasy ma szansę powstać, ale marne są widoki na hotel klasy Sheraton. Hipermarket tak, ale galeria handlowa raczej nie wchodzi w rachubę. Na podstawie takich analiz miasta i gminy, wykorzystując swoje walory, przygotowują oferty dla różnego rodzaju inwestycji.

Część z pośród wójtów, burmistrzów i prezydentów miast nie poprzestaje na wykorzystaniu warunków inwestowania, na jakie stan miasta czy gminy w danym momencie pozwala. Ci podnoszą atrakcyjność ofert inwestycyjnych, zwiększając ich dostępność transportową, uzbrajając teren, polepszając jakość krajobrazu w ich najbliższym otoczeniu.

Trudniejsza sytuacja jest w miastach i gminach, gdzie nikt nie chce inwestować. Tam działania zmierzające do podnoszenia atrakcyjności terenów inwestycyjnych są podejmowane nie z wyboru, lecz z konieczności. Są i takie miejsca, gdzie inwestorzy zaczynają swoją działalność bez żadnego wysiłku podejmowanego ze strony władz lokalnych, które akceptują je, ciesząc się tylko z takiego obrotu rzeczy.

Są wójtowie, burmistrzowie i prezydenci z ambitniejszymi celami w tym zakresie. Nie wystarczy im, aby na zarządzanych przez nich terytoriach powstawały jakiegokolwiek nowe obiekty i rozwijała się jakakolwiek działalność. Chcieliby, aby powstały tu starannie dobrane obiekty i rozszerzały się wyselekcjonowane rodzaje działalności. Jeden chciałby rozwoju działalności gospodarczej związanej z wykorzystaniem wysokiej technologii, bo komponuje się to z siłą miejscowych uczelni

wyższych. Innemu marzy się kompleks hotelowy, bo chciałby rozwijać turystykę. Większość chciałaby przyrostu mieszkań, który zaspokoi lokalny popyt.

Są jeszcze ambitniejsi zarządzający gminami i miastami. Chcieliby, aby zrealizowane inwestycje tworzyły razem jakąś spójną całość. Taka potrzeba występuje, gdy chce się doprowadzić do powstania kompleksu zabudowy złożonego z uzupełniających się wzajemnie obiektów.

Wszyscy, niezależnie od stawianych sobie celów, przygotowują oferty prestrzenne dla poszczególnych inwestycji pożądaných na danym terytorium. Oferty są zróżnicowane w zależności od wymagań inwestycji danego rodzaju. Jedne muszą mieć odpowiednie usytuowanie w mieście lub gminie, na przykład tylko w śródmieściu, inne tylko na obrzeżach. Jedne muszą obejmować grunt o dużej powierzchni, inne o mniejszej. Różne też są wymagane poziomy wyposażenia w infrastrukturę techniczną. Ci, którzy chcą, aby inwestycje zostały zrealizowane lub działalność została zainicjowana, często muszą się sporo natrudzić.

Ze względu na rodzaj potrzeb, dla zaspokojenia jakich oferty są przygotowywane, można je podzielić na:

1. *Oferty dla zamieszkiwania.* Te oferty adresowane są do osób i rodzin poszukujących miejsca do zamieszkiwania.

2. *Oferty dla korzystania z usług.* To oferty adresowane do osób, rodzin, różnego rodzaju podmiotów, które zainteresowane są korzystaniem z różnego rodzaju usług publicznych i komercyjnych. Między innymi w zakresie nabywania dóbr, operacji finansowych i ubezpieczeniowych, turystyki, kultury, uprawiania sportu, wypoczyniania, edukacji, praktykowania religii, opieki zdrowotnej i opieki społecznej.

3. *Oferty dla działalności gospodarczej lub publiczno-społecznej.* Adresatem tych ofert są podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić działalność nastawioną na zysk lub realizujące misję publiczno-społeczną. Oferta ta będzie dalej zwana krótko *ofertą dla działalności.*

Oferta dla zamieszkiwania

Podstawowym elementem *oferty dla zamieszkiwania* jest *oferta mieszkaniowa*, czyli mieszkanie określonego typu i o odpowiednim standardzie, do nabycia lub najmu. W jego pobliżu powinny się znaleźć miejsca do parkowania, zieleń przydomowa, urządzenia rekreacyjne. Mieszkanie powinno być usytuowane w kompleksie zabudowy mieszkaniowej lub w osiedlu mieszkaniowym o ustalonym zakresie i standardzie wyposażenia. Otaczający obszar powinien mieć zapewniony dojazd oraz być powiązany transportem publicznym. Wiele ofert zamieszkiwania nie spełnia wszystkich wymienionych wymagań, jednak przedmiotem dalszych rozważań będą oferty w znacznym stopniu im odpowiadające.

Można wyróżnić wiele typów *ofert dla zamieszkiwania* różniących się od siebie usytuowaniem w strukturze osadniczej, charakterem zagospodarowania terenu, powiązaniem z krajobrazem i najbliższym otoczeniem, stopniem dostępności do usług, oraz pod wieloma innymi względami. W studium Wrocławia z 1998 r. opra-

cowano 17 różnych typów zamieszkiwania z uwzględnieniem potrzeby tworzenia ofert mieszkaniowych [Studium ... gminy Wrocław, 1998]. Spośród nich wymienić warto:

- zamieszkiwanie w wielkomiejskim centrum;
- zamieszkiwanie w śródmiejskiej kamienicy;
- zamieszkiwanie w stylu wiejskim;
- zamieszkiwane w stylu malowniczym;
- zamieszkiwanie w osiedlu kameralnym;
- zamieszkiwanie w osiedlu nisko-gęsto;
- zamieszkiwanie w osiedlu zabudowy jednorodzinnej;
- zamieszkiwanie w osiedlu zabudowy wielorodzinnej;
- zamieszkiwanie w zabudowie blokowej.

Późniejsze wersje studium Wrocławia uwzględniają zamieszkiwanie w willi miejskiej. Uchwalone 20 lat później wyróżnia 8 stylów zamieszkiwania, które mogą być podstawą różnicowania ofert [Studium ... Wrocławia, 2018].

Do wygodnego zamieszkiwania, w najprostszym ujęciu, potrzebne są dwie rzeczy: wygodne i ładne mieszkanie oraz uporządkowane i odznaczające się urodą otoczenie, w którym znajduje się wszystko, co potrzebne mieszkańcom do codziennego życia. Mieszkanie stanowi nierozłączną całość wraz z dojazdem, miejscem na auto, przydomową zielenią i terenem rekreacyjnym, a także pomieszczeniami gospodarczymi. W otoczeniu mieszkańcy chcieliby mieć w niedalekiej odległości rozmaite obiekty usługowe, w tym: szkoły, przedszkola i żłobki, podstawową opiekę zdrowotną, sklepy, lokale gastronomiczne i inne właściwe dla danego typu dzielnicy. Oprócz tego do zamieszkiwania potrzebne są dojścia piesze, trasy rowerowe, ulice zapewniające dojazd, parkingi dla gości, parki i zieleńce, przystanki komunikacji zbiorowej.

Zatem *oferta dla zamieszkiwania* skierowana przede wszystkim do rodziny lub pojedynczej osoby składa się z dwóch części: *oferty mieszkaniowej* obejmującej mieszkanie ze ściśle powiązanymi z nim urządzeniami oraz z szeregu *ofert usługowych* obejmujących wszystko, co jest ważne dla potencjalnego mieszkańca w bliskim otoczeniu jego mieszkania. Można powiedzieć, że nabywając mieszkanie, nabywa się również otoczenie.

Zawartość oferty traktowanej jako produkt przy podejściu marketingowym zgodnie z koncepcją zaproponowaną przez Kotlera [Kotler, Haider, Rein, 1993; Kotler, Asplund, Rein, Haider, 1999; Kotler, 2015], według której części składowe produktu to:

- podstawowy pożytek – jest to podstawowa potrzeba zaspakajana przez dany produkt;
- produkt podstawowy – ta część produktu, która jest niezbędna do zaspokojenia potrzeby;
- produkt oczekiwany – części produktu oczekiwane przez klienta;
- produkt rozszerzony – części produktu, które przewyższają oczekiwania klienta;
- produkt potencjalny – wszystkie ulepszenia produktu, jakim może zostać poddany produkt w przyszłości.

Na ilustracji 3-7 wyliczono przykładowe składniki oferty dla zamieszkiwania w podziale na te elementy.

	<i>Oferta dla zamieszkiwania</i>
podstawowy pożytek	<input type="checkbox"/> Zamieszkiwanie
produkt podstawowy	<p>Zamieszkiwanie w osiedlu zabudowy wielorodzinnej</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> mieszkanie [<i>powierzchnia, wyposażenie, kondygnacja, stopień i standard wykończenia oraz forma własności: lokatorskie, własnościowe</i>] <input type="checkbox"/> budynek [<i>wysokość, liczba kondygnacji, zakres i standard wyposażenia i wykończenia części wspólnych, lokalizacja w osiedlu, jakość architektoniczna</i>] <input type="checkbox"/> miejsca postojowe na samochody [<i>garaż, parking, lokalizacja w stosunku do budynku</i>] <input type="checkbox"/> teren przydomowy [<i>zielen, rekreacja, plac zabaw</i>] <input type="checkbox"/> osiedle [<i>rozplanowanie, intensywność zabudowy, odległości między budynkami</i>], <p>Zamieszkiwanie w osiedlu zabudowy jednorodzinnej</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> budynek mieszkalny jednorodzinny [<i>powierzchnia, układ zabudowy, gabaryty, lokalizacja w osiedlu, jakość architektoniczna, stopień i standard wykończenia, ograniczenia w zakresie lokali użytkowych</i>] <input type="checkbox"/> działka [<i>powierzchnia, kształt, bezpośrednie sąsiedztwo, pokrycie</i>] <input type="checkbox"/> miejsca postojowe na samochody [<i>garaż, parking, lokalizacja w stosunku do budynku</i>] <input type="checkbox"/> osiedle [<i>rozplanowanie, intensywność zabudowy, odległości między budynkami</i>],
produkt oczekiwany	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> powiązania transportowe z innymi częściami miasta, <input type="checkbox"/> dojazd drogowy [<i>brak korków na trasie, bezpieczeństwo</i>], <input type="checkbox"/> transport zbiorowy [<i>odległość do przystanku, częstotliwość kursów, czas przejazdu, warunki podróży</i>], <input type="checkbox"/> trasy rowerowe [<i>standard</i>], <input type="checkbox"/> przestrzenie publiczne [<i>odległość, standard, położenie</i>] <input type="checkbox"/> szkoła [<i>odległość, standardy nauczania</i>], <input type="checkbox"/> przedszkole [<i>odległość, standardy nauczania i opieki</i>], <input type="checkbox"/> opieka zdrowotna [<i>odległość, zakres, standard opieki</i>], <input type="checkbox"/> handel detaliczny [<i>odległość, branże, standard, wybór</i>], <input type="checkbox"/> brak uciążliwości, <input type="checkbox"/> bezpieczeństwo, <input type="checkbox"/> osiedlowe urządzenia sportowe [<i>powierzchnia, rodzaj obiektów</i>] <input type="checkbox"/> park osiedlowy [<i>powierzchnia, odległość, wyposażenie</i>], rekreacja [<i>powierzchnia, odległość, wyposażenie</i>]
produkt rozszerzony	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> dodatkowe wspólne pomieszczenia [<i>basen, siłownia, miejsce do organizowania imprez</i>] <input type="checkbox"/> krajobraz [<i>uroda, różnorodność</i>], <input type="checkbox"/> widoki, <input type="checkbox"/> obiekt gastronomiczny [<i>odległość, rodzaj, standard</i>] <input type="checkbox"/> duże centrum usługowe [<i>odległość, branże, standard, wybór</i>] <input type="checkbox"/> ośrodki rekreacyjne [<i>odległość, standard, zakres usług</i>], <input type="checkbox"/> obiekty kultury w pobliżu [<i>kultura wysoka, popkultura</i>] <input type="checkbox"/> zbiorniki i cieki wodne [<i>odległość, urządzenie nabrzeży, powierzchnia, dostępność</i>] <input type="checkbox"/> lasy i parki leśne [<i>odległość, powierzchnia, dostępność</i>] <input type="checkbox"/> wsparcie finansowe lub rzeczowe
produkt potencjalny	uzupełnienie elementów oferty wymienionych w poprzednich punktach nowe powiązania transportowe, nowe obiekty usługowe w pobliżu, ulepszenia krajobrazowe

II. 3-7. Zawartość oferty dla zamieszkiwania w podziale na: podstawowy pożytek, produkt podstawowy, produkt oczekiwany, produkt rozszerzony i produkt potencjalny.

Źródło: opracowanie własne

Przy takim ujęciu przygotowanie *oferty dla zamieszkiwania* jest przedsięwzięciem złożonym.

Budynki mieszkalne wraz ze związanymi z nimi obiektami budują inwestorzy mieszkaniowi. W warunkach polskich mogą to być między innymi: deweloper, spółdzielnia mieszkaniowa, kooperatywa, gmina, państwo, sam mieszkaniec¹⁷. Czyli to oni wytwarzają *oferty mieszkaniowe*, które następnie sprzedają¹⁸, wynajmują lub w przypadku mieszkańców sami w nich zamieszkują. I żeby inwestorzy mieszkaniowi mogli to zrobić, trzeba dla nich przygotować *oferty inwestycyjne*. Składają się na nie działka budowlana pod zabudowę mieszkaniową, a także niezbędne sieci uzbrojenia terenu i otaczający system uliczny zapewniający dojazd.

Oferty usługowe są tworzone przez instytucje publiczne i społeczne oraz firmy i osoby prywatne, przy czym znaczna ich część działa na zasadach komercyjnych. Podstawowym elementem *oferty usługowej* jest określony rodzaj usługi świadczonej w stosownie usytuowanych, odpowiednich do tego celu budynkach albo lokalach lub z pomocą odpowiednich obiektów. Niektóre podmioty wytwarzające *oferty usługowe* budują same dla siebie potrzebne im do funkcjonowania obiekty. Na przykład miasta same budują publiczne szkoły, przedszkola, parki, ośrodki kultury. Firma wynajmująca korty tenisowe sama buduje halę sportową. Spółka zajmująca się handlem detalicznym buduje sieć sklepów dyskontowych. Ci wytwórcy *ofert usługowych* potrzebują *ofert inwestycyjnych*. Wielu innych wynajmuje lub nabywa lokal użytkowy potrzebny do prowadzenia działalności. Wśród nich są na przykład sklepikarze, restauratorzy, rzemieślnicy, banki. Ci potrzebują *ofert budowlanych* obejmujących poza lokalami użytkowymi również urządzenia do przyjmowania dostaw, wspólne przejścia, korytarze i klatki schodowe, a także punkty informacyjne, toalety, parkingi dla aut i rowerów, chodniki, dojazdy, zielen towarzyszącą, miejsca na informacje i reklamę oferowanych usług.

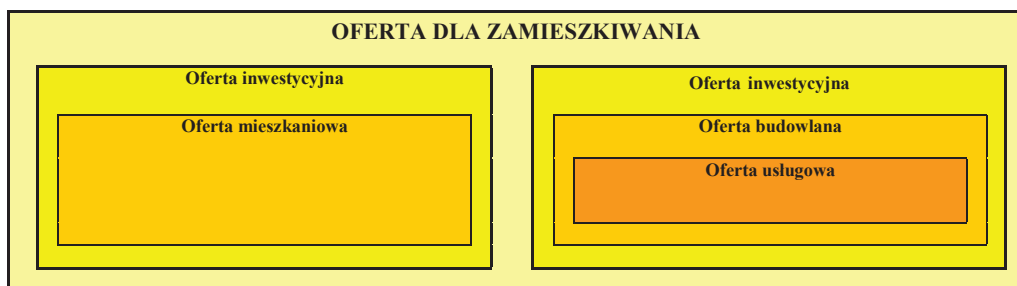
Oferty budowlane „produkowane” są przez wielu inwestorów, którzy wydzielają we wznoszonych budynkach lokale użytkowe. Niektórzy, jak na przykład deweloperzy mieszkaniowi czy biurowi, przeznaczają tylko fragmenty wznoszonych przez siebie budynków na takie lokale. Inni specjalizują się we wznoszeniu struktur, w których niemal wszystkie pomieszczenia przeznaczone są na lokale użytkowe. Przykładem są przedsiębiorstwa budujące wielofunkcyjne centra handlowo-usługowe, w tym galerie handlowe i pasaże usługowe. Tych można nazwać deweloperami usługowymi. *Ofertami budowlanymi* mogą być również całe budynki, zarówno te, które są specjalnie wznoszone przez deweloperów usługowych, jak i te, które znalazły się na rynku nieruchomości z powodu ustania dotychczasowego użytkowania. Wszyscy, którzy tworzą oferty budowlane przez wznoszenie nowych

¹⁷ Podmioty gospodarcze budują nierzadko mieszkania służbowe dla swoich pracowników. Jednak budowa tego rodzaju mieszkań związana jest z *ofertami dla działalności gospodarczej*.

¹⁸ Deweloperzy używają słowa „komercjalizować” na określenie sprzedaży lub najmu.

struktur oczywiście potrzebują *ofert inwestycyjnych* dopasowanych do ich zamierzeń i odpowiednio wpasowanych w strukturę przestrzenną miasta.

Biorąc pod uwagę opisane zależności, strukturę przedsięwzięcia mającego na celu wytworzenie *oferty dla zamieszkiwania* w całości najłatwiej sobie wyobrazić jako „szkatułkę w szkatułce”, co jest przedstawione na ilustracji 3-8. Składa się na nią *oferta mieszkaniowa* oraz *oferty usługowe* obejmujące usługi, jakie powinny być dostępne w pobliżu miejsca zamieszkania. Do powstania *oferty mieszkaniowej* potrzebna jest *oferta inwestycyjna*, a do powstania *oferty usługowej* potrzebna jest *oferta budowlana*, a z kolei do jej przygotowania odpowiednia *oferta inwestycyjna*.



Il. 3-8. Struktura oferty dla zamieszkiwania. Źródło: opracowanie własne

Oferty dla działalności

Można wyróżnić bardzo wiele rodzajów *ofert dla działalności*. Ich zawartość będzie odpowiednio zróżnicowana w zależności od rodzaju działalności. Dla przykładu na ilustracjach 3-9 i 3-10 zestawione zostały składniki ofert dla działalności biurowej i działalności produkcyjnej w podziale na podstawowy pożytek, produkt podstawowy, produkt oczekiwany, produkt rozszerzony i produkt potencjalny.

Rdzeniem *oferty dla działalności* jest odpowiednia *oferta budowlana*, czyli lokal lub budynek, w którym można prowadzić określoną działalność. W jego pobliżu powinny się znaleźć miejsca do parkowania i zieleń towarzysząca. Lokal i budynek powinien być usytuowane w kompleksie zabudowy odpowiadającym potrzebom zamierzonej działalności. W przypadku niektórych działalności pożądane są w pobliżu obiekty, w których świadczy się usługi wspomagające te rodzaje działalności. Ważne jest, aby zapewniony był dojazd i powiązanie z różnymi systemami transportowymi: drogowym, kolejowym, wodnym, lotniczym, w zależności od potrzeb różnych rodzajów działalności. Usytuowanie lokalu i obiektu nie powinno być źródłem uciążliwości i konfliktów dla otaczających form zagospodarowania.

Przedsięwzięcie, którego celem jest zwiększenie podaży *ofert dla działalności* ma podobną strukturę jak w przypadku *ofert dla zamieszkiwania*.

Trzeba przygotować *oferty inwestycyjne* dla inwestorów, którzy zbudują lokale, budynki i inne obiekty służące do prowadzenia działalności gospodarczej lub

	<i>Oferta dla działalności biurowej</i>
podstawowy pożytek	<input type="checkbox"/> prowadzenie działalności biurowej [<i>zarządzanie, prowadzenie interesów, finanse i ubezpieczenia, consulting, pośrednictwo, działanie organizacji, administracja, projektowanie, obsługa nieruchomości, prace badawczo-rozwojowe, reklama, działalność wydawnicza, instytucje międzynarodowe</i>]
produkt podstawowy	Lokal, kompleks lokali, budynek lub kompleks budynków <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> lokal [<i>powierzchnia, kondygnacja, dostępność w ramach budynku, w tym dostępność dla interesantów, prestiż usytuowania w budynku, wyposażenie, klasa lokali biurowych, standard wykończenia, forma dysponowania: wynajem, dzierżawa, własność</i>] <input type="checkbox"/> budynek [<i>infrastruktura telekomunikacyjna, wysokość, liczba kondygnacji, zakres i standard wyposażenia oraz wykończenia części wspólnych, dostępność z przestrzeni publicznych, sposób zarządzania nieruchomością, lokalizacja w ramach kompleksu zabudowy, prestiż budynku, jakość architektoniczna</i>] <input type="checkbox"/> miejsca postojowe na samochody [<i>garaż, parking, lokalizacja w stosunku do budynku</i>] <input type="checkbox"/> najbliższe otoczenie [<i>wyposażenie i standard przestrzeni publicznej, prestiż kompleksu zabudowy</i>] <input type="checkbox"/> kompleks zabudowy [<i>rozplanowanie, prestiż kompleksu zabudowy</i>]
produkt oczekiwany	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> powiązania transportowe od innymi częściami miasta, <input type="checkbox"/> prestiż dzielnicy <input type="checkbox"/> wyekspozowanie od strony ważnych przestrzeni publicznych <input type="checkbox"/> dostępność dla interesantów w skali miasta <input type="checkbox"/> dojazd drogowy [<i>brak korków na trasie, bezpieczeństwo</i>], <input type="checkbox"/> transport zbiorowy [<i>odległość do przystanku, częstotliwość kursów, czas przejazdu, warunki podróży</i>] <input type="checkbox"/> zewnętrzne powiązania transportowe [<i>powiązanie z autostradami, drogami ekspresowymi i ważnymi drogami wylotowymi, z portem lotniczym, z dworcem kolejowym ruchu dalekobieżnego</i>] <input type="checkbox"/> trasy rowerowe [<i>standard</i>] <input type="checkbox"/> ważne przestrzenie publiczne [<i>odległość, standard, prestiż, położenie</i>] <input type="checkbox"/> brak uciążliwości <input type="checkbox"/> bezpieczeństwo
produkt rozszerzony	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> dogodne połączenia z kompleksami zabudowy biurowej w mieście <input type="checkbox"/> dogodne połączenia z ważnymi instytucjami administracji publicznej. <input type="checkbox"/> dodatkowe wspólne pomieszczenia [<i>sale konferencyjne, miejsce do organizowania imprez</i>] <input type="checkbox"/> szkoła międzynarodowa w mieście <input type="checkbox"/> rozbudowany sektor bankowy w mieście <input type="checkbox"/> obecność przedsiębiorstw potencjalnych kooperantów <input type="checkbox"/> zieleń [<i>odległość, standard</i>] <input type="checkbox"/> szkoły wyższe w mieście o zbieżnym profilu <input type="checkbox"/> obecność jednostek badawczo-rozwojowych <input type="checkbox"/> obecność jednostek obsługi firm <input type="checkbox"/> obiekty rekreacyjne <input type="checkbox"/> krajobraz [<i>uroda, różnorodność</i>], <input type="checkbox"/> hotele w mieście [<i>standard</i>] <input type="checkbox"/> obiekt gastronomiczny [<i>odległość, rodzaj, standard</i>] <input type="checkbox"/> wsparcie finansowe lub rzeczowe
produkt potencjalny	uzupełnienie elementów oferty wymienionych w poprzednich punktach nowe powiązania transportowe, nowe obiekty potencjalnie współpracujące ulepszenia krajobrazowe

II. 3-9. Zawartość oferty dla działalności biurowej w podziale na: podstawowy pożytek, produkt podstawowy, produkt oczekiwany, produkt rozszerzony i produkt potencjalny.

Źródło: opracowanie własne

	<i>Oferta dla działalności produkcyjnej</i>
podstawowy pożytek	<input type="checkbox"/> prowadzenie działalności produkcyjnej
produkt podstawowy	<p>Lokal, kompleks lokali, budynek (hala) lub kompleks budynków (kompleks hal), działka budowlana</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> lokal [<i>powierzchnia, kształt pomieszczeń, wydolna infrastruktura, kondygnacja, dostępność w ramach budynku, dojazd dla transportu ciężkiego, wyposażenie, standard wykończenia, forma dysponowania: wynajem, dzierżawa, własność</i>] <input type="checkbox"/> budynek (hala) lub kompleks budynków (kompleks hal) [<i>powierzchnia, kształt pomieszczeń, relacje i powiązania między budynkami, wydolna infrastruktura, kondygnacja, wyposażenie, standard wykończenia, forma dysponowania: wynajem, dzierżawa, własność, jakość architektury</i>] <input type="checkbox"/> działka budowlana [<i>wielkość i kształt, rzeźba terenu, wydolna infrastruktura, dojazd dla transportu ciężkiego, forma dysponowania: własność, użytkowanie wieczyste</i>] <input type="checkbox"/> miejsca postojowe na samochody [<i>garaż, parking, lokalizacja w stosunku do budynku</i>] <input type="checkbox"/> najbliższe otoczenie [<i>prestiz miejsca</i>]
produkt oczekiwany	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> zewnętrzne powiązania transportowe [<i>powiązanie z autostradami, drogami ekspresowymi i ważnymi drogami wylotowymi, ze kolejową stacją towarową lub kontenerową, z centrami logistycznymi, z portem lotniczym cargo</i>] <input type="checkbox"/> powiązania transportowe z centrum od innymi częściami miasta <input type="checkbox"/> dojazd drogowy [<i>brak korków na trasie, bezpieczeństwo</i>] <input type="checkbox"/> transport zbiorowy [<i>odległość do przystanku, częstotliwość kursów, czas przejazdu, warunki podróży, zdolności przewozowe (szczególnie istotne w przypadku dużego zatrudnienia)</i>] <input type="checkbox"/> bocznicą kolejową z torem przejazdowym <input type="checkbox"/> dostęp do nabrzeża rzeki <input type="checkbox"/> urządzenia wspólne w pobliżu <input type="checkbox"/> urząd celny w pobliżu <input type="checkbox"/> trasy rowerowe [<i>standard</i>] <input type="checkbox"/> otoczenie o niewielkim stopniu wrażliwości na uciążliwości związane z produkcją danego typu <input type="checkbox"/> bezpieczeństwo <input type="checkbox"/> wyeksponowane położenie
produkt rozszerzony	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> dogodne połączenia z kompleksami aktywności gospodarczej w mieście i aglomeracji <input type="checkbox"/> dogodne połączenia z obiektami administracji publicznej. <input type="checkbox"/> dodatkowe wspólne pomieszczenia [<i>sale konferencyjne, miejsce do organizowania imprez</i>] <input type="checkbox"/> szkoła międzynarodowa w mieście <input type="checkbox"/> rozbudowany sektor bankowy w mieście <input type="checkbox"/> obecność przedsiębiorstw potencjalnych kooperantów <input type="checkbox"/> zieleń [<i>odległość, standard</i>] <input type="checkbox"/> szkoły wyższe w mieście o zbieżnym profilu <input type="checkbox"/> szkoły zawodowe w mieście o zbieżnym profilu <input type="checkbox"/> obecność jednostek badawczo-rozwojowych <input type="checkbox"/> obecność przedsiębiorstw budowlanych <input type="checkbox"/> obecność jednostek obsługi firm <input type="checkbox"/> przedszkole i żłobek i obiekty opieki zdrowotnej w pobliżu <input type="checkbox"/> obiekty handlowe i gastronomiczne w pobliżu <input type="checkbox"/> obiekty rekreacyjne <input type="checkbox"/> krajobraz [<i>uroda, różnorodność</i>] <input type="checkbox"/> hotele w mieście [<i>standard</i>] <input type="checkbox"/> obiekt gastronomiczny [<i>odległość, rodzaj, standard</i>] <input type="checkbox"/> wsparcie finansowe lub rzeczowe gminy
produkt potencjalny	<p>możliwość rozbudowy w przyszłości uzupełnienie elementów oferty wymienionych w poprzednich punktach nowe powiązania transportowe, nowe obiekty potencjalnie współpracujące ulepszenia krajobrazowe</p>

II. 3-10. Zawartość oferty dla działalności produkcyjnej w podziale na: podstawowy pożytek, produkt podstawowy, produkt oczekiwany, produkt rozszerzony i produkt potencjalny.

Źródło: opracowanie własne

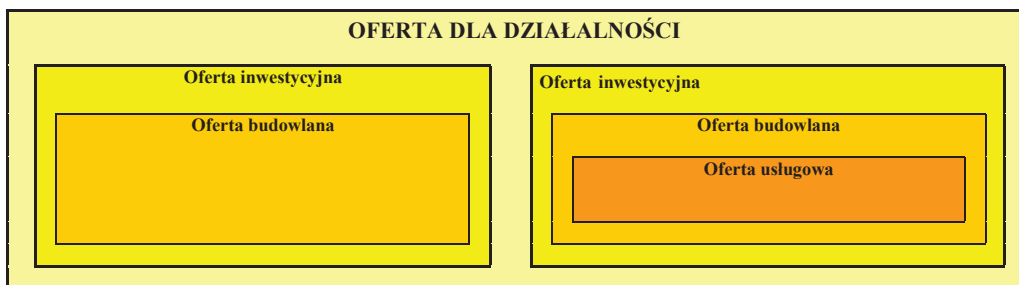
publiczno-społecznej. Zadaniem inwestora może być również budowa parkingów z dojazdami, dojść pieszych, zieleni towarzyszącej, ukształtowanie krajobrazu, a także bocznic kolejowych, nabrzeży i innych obiektów w zależności od rodzaju oferty. *Oferta inwestycyjna* obejmuje więc działkę lub działki budowlane na wszystkie te obiekty a ponadto określone obiekty oraz zagospodarowanie wokół tych gruntów: niezbędne sieci uzbrojenia terenu, otaczający system uliczny, przystanek transportu publicznego, w niektórych przypadkach kolejowy tor przejazdu, basen portowy. Inwestorem może być między innymi deweloper budujący budynki na sprzedaż lub wynajem (na przykład na takiej zasadzie budowane są często biurowce), przedsiębiorstwo wyspecjalizowane w przygotowywaniu ofert budowlanych (np.: park biznesu, park technologiczny), jednostka publiczna, organizacja społeczna, w końcu sam podmiot zamierzający prowadzić działalność gospodarczą lub społeczno-publiczną, który w takim przypadku niejako sam sobie zapewnia *ofertę budowlaną*.

Równolegle należy doprowadzić do tego, aby w pobliżu pojawiły się *oferty usługowe* w zakresie usług potrzebnych dla danego rodzaju działalności gospodarczej lub społeczno-publicznej. Przykładem mogą być usługi gastronomiczne, sprzedaż paliw, obsługa samochodów, opieka zdrowotna, opieka nad małymi dziećmi [Kierzkowska, 2017]. Do powstania *ofert usługowych* potrzebne są odpowiednie *oferty budowlane*, a do nich niezbędne są *oferty inwestycyjne*, co zostało pokazane przy opisie *ofert dla zamieszkiwania*.

Struktura *oferty dla działalności*, przedstawiona na ilustracji 3-11 jest podobna do struktury oferty dla zamieszkiwania z tą różnicą, że zamiast *oferty mieszkaniowej* pojawia się *oferta budowlana* właściwa dla rodzaju działalności.

Oferta dla korzystania z usług

Istotą *oferty dla korzystania z usług* jest doprowadzenie do powstania grupy powiązanych ze sobą *ofert usługowych* tworzących łącznie większą całość, na przykład w formie centrum handlowo-usługowego, ulicy handlowej, kompleksu rekreacyjnego czy parku rozrywki. *Oferty usługowe* wiążąc się ze sobą, tworzą dodaną wartość usługową. Powiązania te mogą być realizowane na zasadzie sy-



Il. 3-11. Struktura oferty dla działalności. Źródło: opracowanie własne

nergii, komplementarności lub łącznie na obu zasadach. Przykładem synergii może być ośrodek handlowy, w którym koncentruje się wiele sklepów tej samej branży i dzięki temu powstaje wartość dodana w postaci rozszerzenia asortymentu i pola wyboru dla klienta. Koncentracja sklepów różnych branż ma charakter komplementarny, a wartością dodaną jest możliwość zrobienia różnorodnych zakupów w jednym miejscu. Oba rodzaje koncentracji sklepów przyczyniają się na zasadzie synergii do powstania miejsca spotkań i ożywienia przestrzeni publicznych.

Można wyróżnić wiele rodzajów *ofert korzystania z usług*.

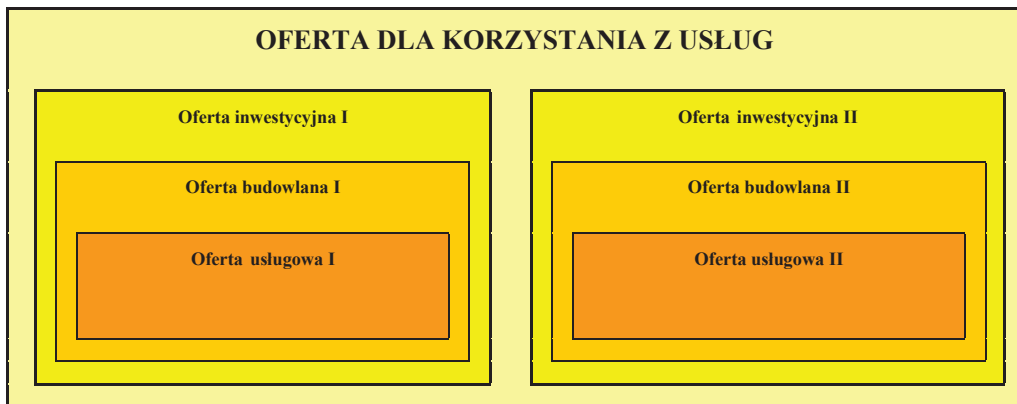
Przedsięwzięcie, którego celem jest doprowadzenie do powstania *oferty korzystania z usług*, polega na przygotowaniu grupy odpowiednio powiązanych ze sobą opisanych już wcześniej *ofert usługowych*. Jego struktura przedstawiona jest na ilustracji 3-11. Każda *oferta usługowa* wymaga *oferty budowlanej*, a ta z kolei *oferty inwestycyjnej*.

Na szczególną uwagę zasługują dwa rodzaje *ofert korzystania z usług*: *oferty turystyczne* i *oferty wydarzeń*.

Ofertę turystyczną można utożsamiać z pojęciem produktu turystycznego [Alt-korn, 1994, s. 100–103]. Rdzeń produktu turystycznego związany jest z celem podejmowanej podróży. Może to być na przykład: wypoczynek, zwiedzanie, konferencja, biznes, zakupy, leczenie się, spotkanie z innymi osobami. Produkt rzeczywisty obejmuje wszystkie usługi, które są niezbędne do osiągnięcia celu podróży, czyli rdzenia produktu, a więc: przejazdy, noclegi, posiłki, obsługa ze strony przewodników. Produkt powiększony to dodatkowe usługi, z których można skorzystać przy okazji realizacji zasadniczego celu podróży, na przykład: impreza kulturalna, zwiedzanie (jeżeli nie jest ono rdzeniem), dancing, spotkanie towarzyskie, możliwości uprawiania sportu i rekreacji, a także ubezpieczenie, dodatkowa opieka lekarska. Zgodnie z takim rozumieniem produktu turystycznego, będzie nim na przykład: trzydniowy pobyt w Krakowie, ale Zamek na Wawelu już nie.

Wszystkie wymienione składniki produktu turystycznego można ująć jako *oferty usługowe*. Niektóre z nich mają specyficzny charakter. Rdzeniem *oferty turystycznej* może być atrakcja, którą jest dane miejsce: miasto, dzielnica miasta, wieś, część krajobrazu. W takiej sytuacji zrewaloryzowanie lub zrewitalizowanie każdej części takiego miejsca jest działaniem służącym stworzeniu *oferty usługowej*. Na przykład rewitalizacja atrakcyjnego rynku na starym mieście może służyć różnym celom, ale z punktu widzenia rozwoju turystyki tworzy *ofertą usługową*, w ramach której oferuje się zwiedzenie rynku, przyjemność przebywania w jego niezwyklej przestrzeni, uczestniczenie w rytmie życia tego miejsca. *Ofertę budowlaną* stanowi jego fizyczne zagospodarowanie, a *ofertą inwestycyjną* jest jego obszar wraz z zagospodarowaniem przed rewitalizacją.

Oferta wydarzenia to propozycja organizacji określonego wydarzenia w określonym miejscu. Mogą to być na przykład: zawody sportowe, impreza kulturalna, społeczna lub rozrywkowa, konferencja lub kongres, celebrowanie religijne, uroczystość państwowa. *Ofertę dla wydarzeń* mogą przygotowywać podmioty publiczne,



Il. 3-12. Struktura oferty dla korzystania z usług. Źródło: opracowanie własne

podmioty prywatne, stowarzyszenia, związki wyznaniowe lub podmioty specjalnie do tego celu stworzone. Dla niektórych wydarzeń lista podmiotów, które mogą być ich organizatorami, jest jednoznacznie zdefiniowana. Organizatorem igrzysk olimpijskich zawsze jest miasto, a wystaw światowych EXPO tylko rząd.

Oferta wydarzenia stanowi pakiet komplementarnych w stosunku do siebie *ofert usługowych*. *Struktura oferty* wydarzenia jest podobna do struktury *oferty turystycznej*. Można wyróżnić rdzeń, produkt rzeczywisty i produkt rozszerzony. Specyficzną cechą *oferty wydarzenia* jest to, że przedsięwzięcie służące przygotowaniu składowych *ofert usługowych* jest podejmowane dopiero po przyznaniu oferentowi prawa lub nałożenia obowiązku organizacji wydarzenia. Wcześniejsze działania polegają na opracowaniu projektu organizacji wydarzenia, co samo w sobie stanowić może pracochłonne przedsięwzięcie.

Oferty przestrzenne dla wielkich wydarzeń mają szczególny charakter. Przygotowując działania inwestycyjne niezbędne do zorganizowania wydarzenia, planuje się, że powstająca infrastruktura publiczna (drogi, linie transportu zbiorowego, obiekty widowiskowe, uzbrojenie terenu) po zakończeniu wydarzenia służyć będzie dalszemu rozwojowi przestrzennemu. W części będzie służyć doskonaleniu przestrzeni (por. rozdz. 3.3), a w części będzie składnikiem rozmaitych ofert przestrzennych. W ten sposób wielkie wydarzenia wykorzystuje się jako siłę napędową przeobrażania zagospodarowania przestrzennego.

3.2.2. Przygotowanie ofert przestrzennych

Kolejny rozdział poświęcony jest procesowi przygotowania ofert poszczególnych typów. Ilustracja 3-13 przedstawia zestawienie czynności składających się na ten proces. Ponieważ procesy przygotowania ofert przestrzennych wszystkich trzech rodzajów: dla zamieszkiwania, dla działalności i korzystania z usług, są do

OFERTA PRZESTRZENNA DLA ZAMIESZKIWANIA, DLA DZIAŁALNOŚCI, DLA KORZYSTANIA Z USŁUG	
<p>Czynności ogólne:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Ustalenie celu przygotowania oferty ⇒ Ustalenie podmiotu przygotowującego ofertę ⇒ Identyfikacja nabywców oferty przestrzennej ⇒ Opracowanie struktury oferty przestrzennej ⇒ Określenie cech oferty przestrzennej ⇒ Analiza konkurencji na rynku ofert przestrzennych ⇒ Ocena chłonności rynku na oferty przestrzenne ⇒ Promocja oferty przestrzennej 	
<p style="text-align: center;">OFERTA INWESTYCYJNA</p> <p>Analizy wstępne:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Identyfikacja inwestora ⇒ Określenie cech oferty inwestycyjnej ⇒ Analiza konkurencji na rynku ofert inwestycyjnych <p>Czynności planistyczne:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Wybór lokalizacji oferty inwestycyjnej ⇒ Analiza funkcjonalno-przestrzenna ⇒ Opracowanie planu nieformalnego ⇒ Regulacje planistyczne <p>Czynności własnościowe:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Rozwiązanie problemów własnościowych ⇒ Przeniesienie lub likwidacja dotychczasowej działalności ⇒ Podziały i scalenia nieruchomości <p>Partycypacja społeczna</p> <p>Inwestycje:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Zapewnienie dostępności transportowej ⇒ Uzbrojenie terenu ⇒ Inwestycje na nieruchomości ⇒ Inwestycje w otoczeniu <p>Ustalenie zakresu pomocy publicznej i zachęt podatkowych</p> <p>Promocja oferty inwestycyjnej</p>	<p style="text-align: center;">OFERTA INWESTYCYJNA</p> <p>Analizy wstępne:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Identyfikacja inwestora ⇒ Określenie cech oferty inwestycyjnej ⇒ Analiza konkurencji na rynku ofert inwestycyjnych <p>Czynności planistyczne:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Wybór lokalizacji oferty inwestycyjnej ⇒ Analiza funkcjonalno-przestrzenna ⇒ Opracowanie planu nieformalnego ⇒ Regulacje planistyczne <p>Czynności własnościowe:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Rozwiązanie problemów własnościowych ⇒ Przeniesienie lub likwidacja dotychczasowej działalności ⇒ Podziały i scalenia nieruchomości <p>Partycypacja społeczna</p> <p>Inwestycje:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Zapewnienie dostępności transportowej ⇒ Uzbrojenie terenu ⇒ Inwestycje na nieruchomości ⇒ Inwestycje w otoczeniu <p>Ustalenie zakresu pomocy publicznej i zachęt podatkowych</p> <p>Promocja oferty inwestycyjnej</p>
<p style="text-align: center;">OFERTA BUDOWLANA OFERTA MIESZKANIOWA</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Pomoc publiczna przy pozyskaniu lokalu na prowadzenie działalności gospodarczej lub publiczno-społecznej ⇒ Pomoc publiczna przy zakupie mieszkania ⇒ Budowa mieszkań komunalnych ⇒ Remonty lub wsparcie dla remontów lokali i mieszkań ⇒ Sprzedaż, dzierżawa i wynajem mieszkań i lokali komunalnych 	<p style="text-align: center;">OFERTA BUDOWLANA</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Pomoc publiczna przy pozyskaniu lokalu na prowadzenie działalności gospodarczej lub publiczno-społecznej ⇒ Remonty lub wsparcie dla remontów lokali ⇒ Sprzedaż, dzierżawa i wynajem lokali komunalnych ⇒ Wznoszenie publicznych obiektów usługowych, w tym w sferze edukacji, opieki zdrowotnej, kultury, rekreacji, sportu <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p style="text-align: center;">OFERTA USŁUGOWA</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ świadczenie usług publicznych ⇒ wsparcie świadczenia usług </div>

II. 3-13. Zestawienie czynności składających się na przygotowanie oferty przestrzennej dla zamieszkiwania, działalności i korzystania z usług. Źródło: opracowanie własne

siebie bardzo podobne, to zestawienie czynności przedstawione jest dla nich wspólnie. Obejmuje ono tylko czynności władz danego terytorium, w największym stopniu odnosi się to do władz gmin.

Większość czynności składających się na przygotowanie ofert może i powinna być prowadzona we współpracy z partnerami zarówno publicznymi, jak i prywatnymi. Z wyjątkiem ustalenia celu przygotowania oferty, od czego trzeba zacząć, czynności mogą być podejmowane w bardzo różnej kolejności lub równolegle do siebie, dlatego nie przypisano im numerów.

Oferta przestrzenna stanowi swoisty produkt wytwarzany na danym terytorium i zbywany na rynku. To oznacza, że można do ich przygotowania zastosować podejście, zasady i metody właściwe dla marketingu terytorialnego [Kotler, Haider, Rein, 1993; Kotler, Asplund, Rein, Haider, 1999; Kotler, Armstrong, Saunders, Wong, 2002; Sekuła, 2005; Domański, 1997; Mironowicz, Ossowicz, 1997].

Czynności ogólne

Ustalenie celu przygotowania oferty i wstępna wizja oferty.

Pomysł przygotowania oferty przestrzennej może pochodzić od władz lokalnych lub od innych podmiotów. W obu przypadkach władze lokalne powinny traktować przygotowanie oferty przestrzennej jako element realizacji prowadzonej przez siebie polityki przestrzennej wypełniającej w znacznej części cele realizowanej przez nie strategii rozwoju. Trzeba pamiętać, że przygotowanie oferty przestrzennej jest jednym z przedsięwzięć, które służą realizacji pewnej wieloaspektowej wizji przekształcenia zagospodarowania przestrzennego określonego obszaru. Wizja ta powinna obejmować aspekty przestrzenne, funkcjonalne, ekonomiczne i społeczne. Najkrócej to ujmując, oferty przestrzennej nie powinno się przygotowywać dla samej oferty, lecz jako element większej całości.

Punktem wyjścia dla pomysłu na ofertę przestrzenną może być pewien rodzaj działalności lub jakaś nieruchomość. W pierwszym przypadku ofertę przygotowuje się po to, by doprowadzić do rozwoju określonych rodzajów działalności lub powstania określonych obiektów na danym terytorium. Na przykład władze lokalne chcą, aby na ich terytorium wzniesiono znaczną liczbę budynków mieszkalnych określonego typu, aby zbudowano szereg biurowców i hoteli o określonym standardzie, aby powstały szpitale prywatne, aby znalazł się wielki zakład produkcyjny czy zintegrowane centrum logistyczne. Wtedy jednym z najważniejszych narzędzi przyciągnięcia dla tych rodzajów działalności jest przygotowanie ofert przestrzennych.

W przypadku drugim, decyzja o przygotowaniu oferty wynika z potrzeby aktywizacji określonego miejsca lub nieruchomości, a wybór rodzaju działalności czy rodzaju jej przyszłego zagospodarowania, choć istotny, jest kwestią wywołaną tą potrzebą. Na przykład, władze lokalne uznają, że trzeba na nowo zagospodarować określony teren poprzemysłowy, lub należy uzupełnić nowymi obiektami luki

w istniejącej zabudowie, lub zabudować wolny teren w śródmiejskiej części miasta. Punktem wyjścia jest wtedy miejsce, z którymś coś trzeba zrobić.

Motywacje podmiotów niepublicznych przygotowujących oferty przestrzenne są rozmaite. Najczęściej celem jest osiągnięcie zysku. Bywa też, że niektóre z tych podmiotów przygotowują oferty w celu przyciągnięcia do swojej strefy działania określonych rodzajów działalności. Na przykład przedsiębiorstwo produkcyjne może tworzyć oferty przestrzenne w pobliżu swojego zakładu dla swoich potencjalnych kooperantów. Punktem wyjścia do przygotowania oferty, podobnie jak w przypadku podmiotów publicznych, może być dążenie do uruchomienie określonej działalności lub chęć jak najlepszego zbycia będącej w dyspozycji nieruchomości z możliwie największym zyskiem.

Może się zdarzyć, że władze lokalne nie dostrzegą, iż inny podmiot przygotowuje ofertę przestrzenną, której wykorzystanie nie będzie zgodne z prowadzoną przez nie polityką przestrzenną. W tej sytuacji stają one przed dylematem, z którego są dwa wyjścia: albo zablokować możliwości wykorzystania oferty, jeżeli władze dysponują odpowiednimi do tego narzędziami; albo zmienić swoją politykę przestrzenną tak, aby wkomponować w nią zagospodarowanie powstałe w wyniku wykorzystania oferty. Wymaga to od władz z jednej strony stałego analizowania procesów zachodzących na podległym im terytorium i prognozowania ich skutków dla ładu przestrzennego, z drugiej strony – zdolności do elastycznego reagowania. Przykładem uzasadniającym potrzebę prowadzenia takich analiz była kwestia hotelu Monopol we Wrocławiu, która jest opisana w ramce 4-18.

Wybór lub ustanowienie podmiotu przygotowującego ofertę przestrzenną

Władze lokalne, prowadząc działania mające na celu przygotowanie oferty przestrzennej lub uczestnicząc w nim, mogą to czynić w ramach różnych struktur organizacyjnych. Można wymienić kilka modeli organizacyjnych zarządzania tym procesem różniących się od siebie rodzajem podmiotu, który będzie motorem napędowym realizacji tego zadania:

- model urzędu gminy;
- model agencji rozwoju;
- model dewelopera gruntowego;
- model parku rozwoju.

W modelu urzędu gminy poszczególne czynności składające się na przygotowanie oferty przestrzennej lub wspomaganie innych podmiotów w tym zakresie wykonują jednostki organizacyjne gminy: wydziały i jednostki budżetowe. Powinny w tym uczestniczyć przede wszystkim te, które są odpowiedzialne za obrót nieruchomościami, planowanie przestrzenne, inwestycje gminne, system transportowy i systemy infrastruktury technicznej, promocję gminy oraz inne jednostki w zależności od potrzeb. Trzeba ustalić, która z jednostek odpowiada za koordynację przedsięwzięcia lub ustalić poziomą strukturę organizacyjną zapewniającą taką koordynację (por. rozdz. 6).

Model urzędu gminy ma szereg zalet. Pozwala on na szeroką kontrolę działań ze strony władz lokalnych. W dobrze zorganizowanej strukturze jednostek gminnych funkcjonuje sprawny system przepływu informacji. Kierujący poszczególnymi jednostkami dysponują wiedzą o funkcjonowaniu całej struktury organizacyjnej gminy, co pozwala na sprawną współpracę. W razie trudności w koordynacji prac, prezydent miasta (burmistrz, wójt) bądź upoważniony przez niego koordynator dokonuje szybkich rozstrzygnięć. Model ten nie jest wolny od wad. Jednostki urzędu gminy są zazwyczaj obciążone jednocześnie bardzo wieloma zadaniami należącymi do różnych sfer zarządzania. Odnosi się to zarówno do całych jednostek jak i pojedynczych pracowników, szczególnie na stanowiskach kierowniczych. Utrudnia to znacznie koncentrację na monotematycznym zadaniu. Ponadto większość jednostek gminnych opiera swoje działania przede wszystkim na ustalonych prawem lub regulaminem procedurach, a przygotowanie ofert przestrzennych wymaga pewnej dozy twórczego podejścia i wycucia relacji rynkowych.

Na te braki modelu urzędu gminy odpowiedzią bywa model agencji rozwoju. Agencja taka może być wyodrębnioną instytucją gminną lub spółką prawa handlowego z przewagą udziałów gminy lub jednoosobową spółką gminy. Spółka mogłaby przejąć od gminnych jednostek administracyjnych część lub wszystkie czynności składające się na przygotowanie ofert z wyjątkiem regulacji planistycznych. Można rozważać utworzenie jednej agencji nieruchomości dla przygotowania ofert przestrzennych na całym obszarze gminy lub na określonym zespole nieruchomości, dla wszystkich ofert przestrzennych lub tylko dla niektórych ich rodzajów. Funkcje agencji nieruchomości może również pełnić instytucja lub spółka pierwotnie powołana do innego celu.

Rozwiązania takie ma szereg zalet. Agencja rozwoju koncentruje się na jednym zadaniu, jakim jest przygotowanie ofert przestrzennych lub wspomaganie działań w tym zakresie, dzięki czemu może osiągnąć wysoki stopień wyspecjalizowania. Można więc oczekiwać z jej strony większej skuteczności w realizacji tego celu. Agencja będąca spółką prawa handlowego rozliczana jest z wyniku finansowego, a więc jej zachowania będą bardziej rynkowe. W przeciwieństwie do jednostek administracji gminnej, nie będzie nastawiona na konwencjonalne procedury urzędowe.

Jednak to, co jest zaletą agencji rozwoju, może być jej wadą. Podmioty tego rodzaju mogą działać dobrze, gdy określi się czytelnie, jakie zadanie mają wypełniać. Nie jest łatwo wskazać, co ma być celem działania tego rodzaju agencji, z którego będzie rozliczana. Jeżeli ustali się, że jest to maksymalizacja zysku, to wtedy będzie ona miała skłonność do pomijania celu przygotowania oferty, jakim jest wielostronny rozwój gminy. Kontrola ze strony władz gminy nad agencją jest bardziej złożonym procesem niż nad jednostkami administracji gminnej lub jednostkami budżetowymi. Jeżeli ustali się, że zadaniem agencji jest realizacja tych celów rozwojowych miasta, to skutkiem może być spychanie kwestii finansowych na margines. Poza tym przepływ informacji pomiędzy agencją a administracją gminną jest gorszy niż wewnątrz struktur tej administracji. Agencja rozwoju może przejąć wiele czynności składają-

cych się na przygotowanie ofert, lecz nie wszystkie, więc potrzebny będzie koordynator jej współpracy z jednostkami gminnej administracji. Spółka z większościovym udziałem gminy podlega tym samym, co gmina przepisom w zakresie zbywania nieruchomości i zamówień publicznych. Agencja będąca taką spółką nie będzie więc miała wyraźnie większej elastyczności niż gmina w sferze większości działań.

Trzeci model polega na zaangażowaniu do przygotowania ofert dewelopera gruntowego zamiast agencji nieruchomości. Tym terminem określić można przedsiębiorstwo, które czerpie zyski z kompleksowego przygotowywania terenów dla różnego rodzaju inwestycji (por. rozdz. 5.2). Najczęściej deweloper gruntowy wchodzi w posiadanie zasobu gruntów, przygotowuje je pod inwestycje, parceluje i sprzedaje. Gmina dysponująca kompleksem terenów może go sprzedać deweloperowi gruntowemu, który zajmie się jego przygotowaniem, a następnie sprzeda działki budowlane deweloperom budowlanym lub innym inwestorom. Postępowanie to jednak nie gwarantuje przygotowania terenów pod zabudowę. Sprzedając teren, gmina nie może nałożyć na nabywcę żadnych warunków, ponieważ prawo własności nie może być niczym ograniczone. Biorąc pod uwagę otwartą dla wszystkich procedurę sprzedaży, nabywcą może zostać również deweloper budowlany lub przedsiębiorstwo nabywające i sprzedające nieruchomości dla zysku. Rozważyć więc można model zlecenia deweloperowi gruntowemu przygotowania do zabudowy w ustalonym zakresie kompleksu terenów gminnych, przy czym część lub całość płatności mogłby stanowić udział z wpływów ze zbywania gotowych ofert inwestycyjnych przez gminę. Model taki wydaje się jednak mało prawdopodobny nie tylko ze względu na obowiązujące przepisy, ale również z powodu trudnej do przyjęcia niepewności co do czasu zbywania ofert, który wynika z bieżącej koniunktury. Do rozważenia pozostaje zbycie deweloperowi gruntowemu użytkownika wieczystego terenów z określeniem daty zakończenia inwestycji przygotowujących tereny. W interesie każdego, kto nabędzie tereny z takimi obowiązkami, po poniesieniu kosztów ich przygotowania, będzie ich zbycie deweloperom lub innym inwestorom lub wejście w rolę dewelopera budowlanego.

Model ostatni odnosi się do ofert dla działalności gospodarczej lub w ofert dla korzystania z usług. Polega on na utworzeniu podmiotu, który oferuje na zasadach komercyjnych miejsca do prowadzenia działalności gospodarczej w ramach określonego obszaru stanowiącego całość urbanistyczną. Podmioty takie w zależności od wyspecjalizowania nazywane są parkami biznesu, parkami przemysłowymi¹⁹, parkami biurowymi, parkami technologicznymi lub naukowo-technologicznymi. Takie parki rozwoju dysponują własnym zasobem nieruchomości. Budują na nim system dróg, infrastrukturę techniczną odpowiednią do ich specjalizacji, doprowadzają do powstania obiektów usługowych (stacje paliw, lokale gastronomiczne

¹⁹ Opisany typ parku przemysłowego należy odróżnić od stowarzyszenia współpracujących ze sobą przedsiębiorstw działających na pewnym zwartym obszarze o charakterze dzielnicy przemysłowej, jak na przykład: Wrocławski Park Przemysłowy.

i sklepy) a także urządzają atrakcyjną zielen i tereny rekreacyjne. Niektóre z parków wznoszą budynki biurowe, hale przemysłowe²⁰ lub magazyny przeznaczone do wynajmu, leasingu lub na sprzedaż. Inne oferują grunty przygotowane pod każdym względem pod zabudowę. Część proponuje firmom jedno i drugie. Parki rozwoju bywają zarówno przedsięwzięciami publicznymi, jak i prywatnymi.

Parki rozwoju działają samodzielnie i skutecznie, ponieważ cel ich działalności jest przejrzyste ustalony. Wymagają one jednak dostatecznie dużych zasobów gruntów. Olbrzymią zaletą parków rozwoju jest to, że w wyniku ich działania powstają zwarte, uporządkowane całości urbanistyczne. Krytykuje się jednak monofunkcyjność tych całości. Rozważyć więc należy ich „zatapianie” w obszarach o innym charakterze, w tym szczególnie mieszkaniowych.

W tabeli 3-1 przedstawiona jest ocena skuteczności różnych modeli podmiotów w realizacji czynności składających się na przygotowanie oferty przestrzennej. Wynika z niej, że tylko model urzędu gminy pozwala na wykonanie wszystkich czynności. Z drugiej strony, część czynności może być lepiej wykonywana przy modelu agencji, dewelopera gruntowego lub parku rozwoju. Biorąc to pod uwagę, a także uwzględniając ogólne trudności modelu urzędu gminy, można oczekiwać, że najwłaściwszym rozwiązaniem w wielu sytuacjach będzie model mieszany wzbogacony o system koordynacyjny.

Identyfikacja klienta

Ważną czynnością jest ustalenie tzw. wirtualnego klienta, czyli przyjęcie założenia, kim mają być nabywcy przygotowywanych ofert przestrzennych. Ustalenie cech i potrzeb nabywców lub zbudowanie modelu potencjalnego nabywcy jest podstawą do skonstruowania oferty przestrzennej. Zgodnie z zasadami marketingu określenie takiego modelu i dopasowywanie oferty do jego cech jest o wiele bardziej efektywne, niż oczekiwanie na nieokreślonego nabywcę [Drucker, 2005; Kotler, 2015; Domański, 1997; Mironowicz, Ossowicz, 1997].

W przypadku ofert dla zamieszkiwania trzeba sobie odpowiedzieć na pytanie, kim są potencjalni mieszkańcy, do których mają być adresowane przygotowywane oferty, między innymi w zakresie wieku, sytuacji rodzinnej, miejsca, gdzie dotychczas mieszkają, poziomu wykształcenia, zdolności i skłonności do wydawania pieniędzy, preferencji co do rodzaju i lokalizacji mieszkania. Podobne cechy będą istotne w przypadku oferty dla korzystania z usług, a ponadto jeszcze dodatkowo brane są pod uwagę inne cechy, takie jak: zainteresowania, miejsce skąd przybywają, okres, w którym się pojawiają, ich cechy psychologiczne, preferencje dotyczące usług. Nabywcami ofert dla działalności są różnego rodzaju podmioty różniące się od siebie między innymi dziedziną działalności, rodzajem przedsiębiorstwa lub instytucji, wewnętrzną organizacją, zasięgiem działania, poziomem technologicz-

²⁰ Kompleks hal przemysłowych do wynajmu zwany jest również *fabryką lokatorską* [Włosowicz, 1980].

Tabela 3-1. Ocena skuteczności różnych modeli podmiotów w realizacji poszczególnych czynności składających się na przygotowanie oferty przestrzennej

Podmiot przygotowujący ofertę przestrzenną	Urząd gminy	Agencja	Deweloper gruntowy	Park rozwoju
Czynności ogólne:				
➤ Ustalenie celu przygotowania oferty	+++	+	0	+++
➤ Ustalenie podmiotu przygotowującego ofertę	+++	0	0	0
➤ Identyfikacja nabywców oferty przestrzennej	+++	+++	+++	
➤ Opracowanie struktury oferty przestrzennej	+++	+++	++	+++
➤ Określenie cech oferty przestrzennej	+++	+++	+++	+++
➤ Analiza konkurencji na rynku ofert przestrzennych	++	+++	+++	+++
➤ Ocena chłonności rynku na oferty przestrzenne	++	++	+++	+++
➤ Promocja oferty przestrzennej	+++	++	++	+++
OFERTA INWESTYCYJNA				
Analizy wstępne:				
➤ Identyfikacja inwestora	+++	+++	+++	+++
➤ Określenie cech oferty inwestycyjnej	+++	+++	+++	+++
➤ Analiza konkurencji na rynku ofert inwestycyjnych	++	+++	+++	+++
Czynności planistyczne:				
➤ Wybór lokalizacji oferty inwestycyjnej	+++	++	+	+++
➤ Analiza funkcjonalno-przestrzenna	+++	+	+	+++
➤ Opracowanie planu nieformalnego	+++	+++	+++	+++
➤ Regulacje planistyczne	+++	0	0	0
Czynności własnościowe:				
➤ Rozwiązanie problemów własnościowych	++	++	++	0
➤ Przeniesienie lub likwidacja dotychczasowej działalności	++	0	0	0
➤ Podziały i scalenia nieruchomości	+++	++	++	+++
Partycypacja społeczna	+++	++	+	0
Inwestycje:				
➤ Zapewnienie dostępności transportowej	+++	+	+	++
➤ Uzbrojenie terenu	+++	+++	+++	+++
➤ Inwestycje na nieruchomości	+	+++	+++	+++
➤ Inwestycje w otoczeniu	+++	+	+	+

Tabela 3-1 cd.

Podmiot przygotowujący ofertę przestrzenną	Urząd gminy	Agencja	Deweloper gruntowy	Park rozwoju
Ustalenie zakresu pomocy publicznej i zachęt podatkowych	+++	++	0	
Promocja oferty inwestycyjnej	+++	++	++	+++
OFERTA BUDOWLANA	+		+	+++
OFERTA MIESZKANIOWA				
➤ Pomoc publiczna przy pozyskaniu lokalu na prowadzenie działalności gospodarczej lub publiczno-społecznej	+++	++	0	0
➤ Pomoc publiczna przy zakupie mieszkania	+++	0	0	0
➤ Budowa mieszkań komunalnych	+++	+++	+++	0
➤ Remonty lub wsparcie dla remontów lokali i mieszkań	+++	+++	0	0
➤ Sprzedaż, dzierżawa i wynajem mieszkań i lokali komunalnych	+++	++	0	0
➤ Wznoszenie publicznych obiektów usługowych, w tym w sferze edukacji, opieki zdrowotnej, kultury, rekreacji, sportu	+++	++	0	0
OFERTA USŁUGOWA				
➤ świadczenie usług publicznych	+++	+	0	0
➤ wsparcie świadczenia usług	+++	+	0	+

Źródło: opracowanie własne.

nym, zapotrzebowaniem na teren, potrzebami w zakresie infrastruktury technicznej, rolę powiązań transportowych dla ich działania, krajem pochodzenia.

Uzasadnione jest konstruowanie wielu różniących się od siebie modeli nabywców określonych ofert. W rezultacie mamy segmentację nabywców na szereg w miarę homogenicznych grup. Najważniejszymi jej źródłami są dane charakteryzujące osoby lub inne podmioty:

- które w ostatnim okresie nabyły oferty przestrzenne na danym obszarze i na podobnych obszarach;

- odnośnie do których przewiduje się, że będą zainteresowane nabyciem ofert na danym obszarze;

- dla których przygotowuje się oferty, żeby przyciągnąć je do danego obszaru.

Zgodnie z zasadami marketingu nie wystarczy rozpoznawać dotychczasowych potrzeb potencjalnych nabywców ofert przestrzennych, ale trzeba również anty-

cypować ich przyszłe potrzeby. Jest to punktem wyjścia do kreowania ofert przestrzennych, z jakimi dotąd się nie spotykali, a które mogą stać się specjalnością danego miasta.

Określenie struktury oferty przestrzennej

Kolejną czynnością jest określenie, z jakich elementów składa się oferta przestrzenna traktowana jako produkt zbywany na rynku. Przykładowe struktury ofert przestrzennych przedstawione są w rozdz. 3.2.1.

Wymagania nabywcy

Przy podejściu marketingowym potencjalnego nabywcę traktuje się jak osobę zmagającą się z decyzją, czy skorzystać z proponowanej oferty. Przyjmuje się, że konfrontuje ona rozpatrywaną ofertę z wymaganiami, jakie według niej oferta powinna spełniać. Można się spodziewać, że jeżeli poziom spełnienia tych wymagań przekroczy pewien krytyczny pułap, to nabywca podejmuje decyzję o skorzystaniu z oferty. Jeżeli uda się antycypować oczekiwania nabywcy, to można udoskonalić ofertę w zakresie tych wymagań lub zrekompensować niedostatki innymi jej walorami. Te działania mają doprowadzić do czegoś, co można określić jako „przełamanie” niechęci i obaw potencjalnego nabywcy do skorzystania z oferty [Kotler, 2015].

Przez wymagania nabywcy w odniesieniu do oferty przestrzennej rozumie się tutaj parametry ilościowe i jakościowe poszczególnych elementów jej struktury przedstawionych na ilustracjach zamieszczonych w rozdz. 3.2.1.

Ramka 3-6

Cechy oferty dla działalności produkcyjnej

Jednym z trzech głównych celów polityki przestrzennej Wrocławia zawartej w jego Studiach z lat 1998, 2001, 2006 i 2010 było „Tworzenie w mieście wielu atrakcyjnych i zróżnicowanych możliwości dla rozwoju gospodarczego i dla życia na wysokim poziomie jakości”. W dużej mierze realizowane to było przez przygotowywanie bogatego wachlarza ofert w mieście. W wymienionych edycjach Studium wskazywano, jakie oferty należy przygotowywać, a w wersji z 1998 r. znalazły się listy wymagań, jakie powinny one w miarę możliwości spełniać. Poniżej zamieszczona jest lista wymagań wobec ofert dla działalności produkcyjnej w podziale na te, które odnoszą się do miasta jako całości i te, które odnoszą się do oferowanych lokalizacji.

Wymagania wobec ofert dla działalności produkcyjnej

Wymagania odnoszące się do miasta jako całości:

- a) Rynek zbytu dla produktów.
- b) Korzystne położenie w kraju.
- c) Powiązanie z ważnymi szlakami komunikacyjnymi.
- d) Wykwalifikowane kadry przy umiarkowanych płacach.
- e) Proste procedury administracyjne.

Ramka 3-6 cd.

- f) Przychylna atmosfera dla inwestorów.
- g) Urząd celny.
- h) Rozwinięty system bankowy.
- i) Kooperanci w pobliżu.
- j) Firmy budowlane w pobliżu.
- k) Firmy z sekcji obsługa firm w pobliżu.
- l) Obecność instytucji edukacyjnych.
- m) Obecność instytucji badawczych.
- n) Atrakcyjne warunki życia dla kadry.
- o) Atrakcyjność dziedzictwa kulturowego miasta.
- p) Wysoki poziom życia kulturalnego.
- q) Możliwość edukacji w obcych językach.

Wymagania odnoszące się do lokalizacji na obszarze miasta:

- r) Powiązania z zewnętrznym układem drogowym.
- s) Uzbrojenie terenu.
- t) Własność terenu.
- u) Kształt i wielkość działki.
- v) Zapotrzebowanie na wodę, gaz, energię elektryczną, ciepło.
- w) Możliwości odprowadzenia ścieków.
- x) Warunki dla dojazdu pojazdów ciężkich.
- y) Bliskość drogi o wysokim statusie.
- z) Cena gruntu.
- aa) Połączenia telekomunikacyjne, w tym Internet.
- bb) Pomieszczenia do wynajęcia.
- cc) Bezkonfliktowe położenie.
- dd) Walory krajobrazu i dbałość o krajobraz.
- ee) Prestiżowy charakter zespołu.
- ff) Wyeksponowane położenie. Na przykład przy autostradzie, przy drodze na lotnisko, przy wylocie z miasta.
- gg) Powiązania z centrum miasta.
- hh) Dojazd dla pracowników.
- ii) Możliwość parkowania.
- jj) Możliwość korzystania ze środowiska.
- kk) Bocznica kolejowa.
- ll) Dostęp do nabrzeża rzeki.
- mm) Nieuciążliwe ograniczenia wynikające z lokalnych przepisów.
- nn) Oferta urządzeń wspólnych.

[Studium ... gminy Wrocław, 1998]

Analiza konkurencji

W ramach przygotowania oferty przestrzennej pożyteczne jest przeanalizowanie konkurencyjnych ofert przygotowywanych w innych gminach. Tę czynność można podzielić na trzy kroki.

W pierwszym kroku trzeba ustalić, gdzie pojawiły się lub gdzie przygotowywane są oferty przestrzenne adresowane do tych samych nabywców (potencjalnych mieszkańców, prowadzących działalność gospodarczą lub turystów) i jaką mają strukturę oraz jakie cechy. Czasem rozpoznanie konkurencyjnych miejsc nie jest skomplikowane. Na przykład występuje silna konkurencja pomiędzy wielkimi miastami a przylegającymi do nich miejscowościami o tych samych potencjalnych mieszkańcach. Miasta konkurują o lokalizację ważnych obiektów biznesowych, central korporacji gospodarczych czy dużych obiektów produkcyjnych. W niektórych przypadkach konkurencja ma charakter „konkursu” ze sformalizowanymi procedurami i ustalonymi kryteriami. Tak jest przy wyborze lokalizacji ważnych wydarzeń sportowych: olimpiad i mistrzostw, meczów finałowych czy wystaw światowych. Miasta „walczą” ze sobą o uznanie za Europejską Stolicę Kultury czy Zieloną Stolicę Europy. W zakresie innego rodzaju ofert rozpoznanie konkurencji nie jest łatwe i jednoznaczne. Tak bywa w przypadku ofert turystycznych. Jeżeli nabywcami są narciarze z Warszawy, to konkurentem Zakopanego jest nie tylko Szczyrk, Karpacz czy Szklarska Poręba, ale również kurorty alpejskie, czeskie, słowackie.

W drugim kroku trzeba określić taktykę wobec konkurencji. Rozważyć trzeba co najmniej dwa warianty tej taktyki. Pierwszy z nich można opatrzyć krótkim hasłem „być lepszym”; drugiemu wariantowi można przypisać dewizę „być innym”. Pierwszy sprowadza się do założenia, że mamy szansę tak przygotować naszą ofertę, żeby była lepsza albo dostatecznie dobra, aby konkurować z innymi ofertami adresowanymi do tego samego kręgu zainteresowanych. Przy takiej taktyce rozbudowuje się strukturę oferty o dodatkowe elementy i podwyższa ich parametry. Drugi wariant polega na takim przebudowaniu naszej oferty przestrzennej, aby w sposób wyrazisty różniła się od ofert konkurencyjnych i w konsekwencji była adresowana do innych potencjalnych nabywców. Przy tej taktyce najkorzystniejszą jest stworzyć ofertę niepowtarzalną, a więc bezkonkurencyjną w swojej kategorii.

W końcu trzeci krok polega na przekonstruowaniu oferty zgodnie z przyjętą taktyką.

Określenie chłonności rynku na oferty przestrzenne

Następna czynność to ustalenie dla ilu nabywców należy przygotować oferty przestrzenne. Można wskazać następujące sposoby odpowiedzi na to pytanie:

➤ Ekstrapolacja dotychczasowych trendów, czyli określanie zapotrzebowania na oferty na podstawie analizy danych o liczbach ofert nabywanych w poprzednich okresach. Przykładem może być ustalanie zapotrzebowania na oferty zamieszkiwania w zabudowie wielorodzinnej na podstawie kształtowania się liczby, powierzch-

ni i standardu kupowanych i wynajmowanych mieszkań w różnych częściach miasta w okresie szeregu ostatnich lat. Zaletą tego sposobu jest wiarygodność danych, które są podstawą wnioskowania.

- Rejestracja występujących niedoborów, na przykład braku miejsc w żłobkach czy w przedszkolach.
- Analiza kształtowania się cen ofert różnego rodzaju, na przykład cen mieszkań, lokali użytkowych czy usług.
- Obliczanie wskaźników realizacji potrzeb i porównywanie ich z realizacją tych potrzeb w innych miejscowościach.
- Analiza „konsumpcji” ofert przestrzennych w innych miejscowościach. Tutaj również wykorzystuje się „twarde” dane odnoszące się do innych miejscowości, które proponują oferty podobne.
- Sondaż wśród potencjalnych nabywców. Ten sposób jest niezastąpiony wtedy, gdy przygotowuje się ofertę jedyną w swoim rodzaju bądź nieznaną dotąd w kręgu potencjalnych nabywców, których bierze się pod uwagę.
- Analiza zgłaszanych postulatów przez potencjalnych nabywców. Na przykład rozważenie zgłaszanej przez mieszkańców potrzeby urządzenia parku osiedlowego lub zgłoszeń z cechu rzemieślników o tym, że brakuje lokali użytkowych do wynajęcia. Nie zawsze zgłoszenia potrzeb są wiarygodne. Jeżeli jednak pojawiają się, to nie można ich lekceważyć, lecz przy wątpliwościach, najlepiej zbadać zapotrzebowanie dodatkowo innymi sposobami.

Przygotowanie oferty inwestycyjnej

Analizy wstępne

Analizy te są powtórzeniem niektórych czynności ogólnych opisanych w poprzednim rozdziale, wykonywanych w ramach przygotowania ofert przestrzennych, ale odnoszących się do ofert inwestycyjnych, które są częścią ofert przestrzennych.

Identyfikacja inwestora

Punktem wyjścia do przygotowania oferty inwestycyjnej jest ustalenie, dla jakiego rodzaju inwestora ma być ona przygotowana: czy dla dewelopera, który buduje budynki, a potem je sprzedaje lub wynajmuje, czy też dla osoby, instytucji lub przedsiębiorstwa, które zamierza wznieść budynek na swoje potrzeby. Nierzadko podejmują działania inwestorzy należący do obu grup jednocześnie. Na przykład są firmy, które budują biurowiec, który będzie ich siedzibą, ale jednocześnie znaczna jego część przeznaczona jest na wynajem, dzięki czemu inwestycja się samofinansuje. W przypadku ofert dla obiektów komercyjnych rozważyć trzeba, dla jakiej branży przedsiębiorstw przygotowywana jest oferta, a także czy chodzi o małe firmy, czy o wielkie korporacje; o firmy lokalne, czy też o międzynarodowym zasięgu. Jakkolwiek ma to coraz mniejsze znaczenie, ale również kraj pochodzenia potencjalnego inwestora może być istotny.

Określenie wymagań inwestorów

Jednym z najważniejszych kroków przygotowań jest określenie wymagań, jakie powinna spełniać oferta inwestycyjna. Wymagania te powinny w miarę możliwości odpowiadać nie tylko typom obiektów dla jakich oferta jest przygotowana, ale również modelowi inwestora.

Rodzaje wymagań, jakie mogą być brane pod uwagę, dobrze ilustruje przykład w ramce 3-6 *Cechy oferty dla działalności produkcyjnej*, w tym szczególnie „wymagania odnoszące się do lokalizacji na obszarze miasta”.

Analiza konkurencji

Identyfikuje się tutaj oferty przestrzenne porównywalne do tych, które zamierza się przygotować, i skierowane do tych samych grup inwestorów, a proponowane w innych miejscowościach.

Stosując taktykę „być lepszym”, podejmuje się działania zmierzające do poprawienia każdej istotnej cechy przygotowywanej oferty tak, aby w miarę możliwości przewyższała cechy ofert konkurencyjnych. Przy tym, zgodnie z zasadami ekonomii, zaczyna się od tych wymagań, które można spełnić najmniejszym kosztem. W przypadku wyboru taktyki „być innym” modyfikuje się oferty inwestycyjne w taki sposób, aby były skierowane do innych potencjalnych nabywców.

Czynności planistyczne

Wybór lokalizacji

Przygotowanie oferty inwestycyjnej wymaga znalezienia odpowiedniej lokalizacji, która będzie spełniać wymagania potencjalnego inwestora.

Pierwszym krokiem w poszukiwaniach jest „przesiew” obszaru miasta w poszukiwaniu nieruchomości spełniających wymagania w systemie zero-jedynkowym. O wyborze „tak lub nie” decyduje na przykład: minimalna powierzchnia terenu, możliwość zbudowania bocznic kolejowej, dopuszczenie obiektów o wymaganej wysokości.

Drugim krokiem jest ocenianie wyselekcjonowanych miejsc pod względem innych wymagań inwestora. Można to zrobić metodą stawiania ocen przy każdym z wymagań, a następnie zagregować w sumaryczną ocenę. Można też zastosować jedną z metod sformalizowanych, jak na przykład PROMETHE [Wagner, 2018]. Czasem wystarczająca jest ocena ekspercka.

Na koniec trzeba wziąć pod uwagę powiązania wybranych lokalizacji dla ofert inwestycyjnych z innymi przedsięwzięciami urbanistycznymi. Przygotowanie ofert przestrzennych stanowi w większości przypadków element przedsięwzięcia typu „Metamorfoza urbanistyczna” (por. rozdz. 3.5.2, podrozdz. „Oferty inwestycyjne w ramach metamorfozy urbanistycznej”). Chodzi o to, żeby obiekt wzniesiony przez inwestora był dopasowany do większej całości urbanistycznej kształtowanej

w ramach tych przedsięwzięć. Taką rolę odgrywa na przykład oferta dla obiektów usługowych w nowo powstającym osiedlu mieszkaniowym.

Wprowadzenie regulacji planistycznych.

Plan miejscowy zapewnia koordynację wszystkich ofert inwestycyjnych tak, aby nowo powstałe obiekty (mieszkaniowe, przemysłowe, usługowe) tworzyły spójną strukturę funkcjonalno-przestrzenną. Przepisy planistyczne jednoznacznie określają, co inwestor może zbudować (por. rozdz. 4.1). Przy pomocy planu miejscowego miasto może określić, czy inwestor ma dużą swobodę wykorzystania oferty inwestycyjnej, czy też jest bardzo ograniczony w tym zakresie. Na przykład władze miejskie chcą sprzedać budynek przychodni spółce lekarskiej, która wygra przetarg, ale nie chcą dopuścić, żeby przychodnia była używana do innych celów, niż opieka zdrowotna.

Plan miejscowy z natury rzeczy jest „źródłem” ofert inwestycyjnych, niezależnie od tego, w jakim celu go uchwalono. Na jego podstawie można wyznaczyć działki budowlane, które będą rdzeniem oferty inwestycyjnej²¹.

Analiza funkcjonalno-przestrzenna

Dodatkowej analizy funkcjonalno-przestrzennej wymagają najczęściej trzy aspekty: podział gruntu na działki inwestycyjne, zapewnienie do nich dojazdu, potencjalne konflikty z otoczeniem.

Podział na działki budowlane stanowiące oferty inwestycyjne zależy od tego czy pojawi się wielu inwestorów, z których każdy będzie potrzebował stosunkowo niewielki teren inwestycyjny, czy też pojawi się jeden zainteresowany całym obszarem.

W pierwszym przypadku najprawdopodobniej trzeba będzie wydzielić drogi, żeby zapewnić dojazd do każdej działki budowlanej. W drugim, wydzielenie dróg będzie zbędne. Wobec tego w analizie funkcjonalno-przestrzennej rozstrzygnąć trzeba następujący dylemat: czy nie czekając na zainteresowanego inwestora, podzielić teren na działki budowlane w taki sposób, aby w przyszłości uzyskać harmonijny układ urbanistyczny, czy też poczekać na pierwszego inwestora i zaprojektować podział całego terenu z wyznaczoną działką budowlaną w takim kształcie, który mu odpowiada, a potem zrobić to samo, kiedy pojawi się następny, przedstawiając swoje wymagania. I tak aż do całkowitego rozdzielenia terenu. Analiza urbanistyczna potrzebna jest również do ustalenia dojazdu i dojścia do działki budowlanej.

Konieczne jest zawsze rozważenie czy mieszkańcy sąsiednich nieruchomości nie będą odczuwali nowych obiektów jako uciążliwość. Najczęstszą przyczyną

²¹ Jest tak w obecnym stanie prawnym w Polsce. Według projektu kodeksu urbanistyczno-budowlanego w planie miejscowym miały być obowiązkowo wyznaczane działki budowlane.

konfliktów jest zwiększenie zagęszczenia zabudowy, tzw. syndrom „przedziału kolejowego”²².

W wielu przypadkach, przygotowując ofertę przestrzenną, można zapobiec konfliktom przez odpowiednie wydzielenie działki lub zrekompensowanie utraty możliwości korzystania z otoczenia w dotychczasowy sposób. Można też wprowadzić do planu miejscowego przepisy ograniczające uciążliwość nowej inwestycji.

Podziały i łączenie nieruchomości

W przypadku, w której oferta inwestycyjna ma się składać z wielu sąsiadujących ze sobą działek, trzeba wykonać czynności pozwalające na jednoczesne zbycie zespołu tych działek. Można to osiągnąć na kilka sposobów:

➤ Konsolidacja działek w jedną nieruchomość pozostającą w ręku jednego podmiotu, którego zadaniem będzie zbycie.

➤ Powierzenie działek, które mają być częścią oferty inwestycyjnej, jednemu pośrednikowi i udzielenie mu pełnomocnictwa wyłącznie do ich jednoczesnego zbycia jednemu wybranemu nabywcy.

➤ Doprowadzenie do powstania spółki podmiotów, których wkładem jest aport działek tworzących rdzeń oferty inwestycyjnej. Zadaniem spółki jest skonsolidować te nieruchomości lub zbyć je w sposób jednoczesny jednemu nabywcy, albo zawiązać spółkę z inwestorem, który zamierza wykorzystać ofertę inwestycyjną.

Przy każdym z tych sposobów potrzebne jest ujednoclenie form władania gruntami. Chodzi tu między innymi o to, żeby uniknąć sytuacji, w której część gruntów stanowi własność, a część jest oddana na użytkowanie wieczyste.

Ocena możliwości realizacji opisanych działań ma kluczowe znaczenie dla przyjęcia koncepcji zagospodarowania przestrzennego, gdy potrzebne są oferty inwestycyjne. Przykładem trudności ze zrealizowaniem wizji urbanistycznej są we Wrocławiu cztery przypadki. Pierwszym jest skrzyżowanie ulic Pułaskiego i Kościuszki we Wrocławiu, na którym w 2001 r. zaplanowano plac o formie kwadratu ze ściętymi narożnikami. Dzięki długotrwałym staraniom udało się przygotować oferty inwestycyjne dla trzech narożników, których pierzeje zostały zabudowane. Natomiast negocjacje dotyczące oferty dla narożnika północno-wschodniego trwają już ponad 17 lat. Podobne trudności stwarza dopełnienie północnej pierzei ul. Drobnera pomiędzy ulicami Jedności Narodowej i Poniatowskiego. Również bardzo trudny jest układ własnościowy północno-zachodniego narożnika przy skrzyżowaniu ulic Powstańców Śl. i Swobodnej. Jeszcze inna sytuacja uniemożliwiająca inwestycję i od lat nie rozwiązana, spowodowana jest nietypowym położeniem dwóch sąsiadujących działek przeznaczonych na budowę obiektów usługowych.

²² Syndrom znany na świecie pod akronimami NIMBY (*Not in My Backyard*) i BANANA (*Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything*).

Do pierwszej z nich nie ma dostępu od handlowej ulicy Piłsudskiego, a do drugiej działki (zbyt małej na inwestycję, ale z dostępem do handlowej ulicy) dojazd jest możliwy wyłącznie przez pierwszą działkę od ulicy Bogusławskiego.

Czynności inwestycyjne

W ramach przygotowania oferty można podejmować różnego rodzaju dodatkowe działania inwestycyjne zawarte w ofercie przestrzennej. Tutaj wymieniono tylko najważniejsze ich typy:

➤ Porządkowanie nieruchomości, w tym: oczyszczenie, rozbiórka zdegradowanych obiektów, usunięcie uciążliwych lub szkodliwych odpadów (ramka 4-8).

➤ Uzdatnianie nieruchomości, w tym: osuszenie, niwelacja terenu, wzmacnianie gruntów.

➤ Prace badawcze: przeprowadzenie wykopalisk, wierceń geologicznych.

➤ Zapewnienie dostępności transportowej w zakresie dojazdu kołowego, transportu publicznego, tras rowerowych, ciągów pieszych.

➤ Uzbrojenie terenu przede wszystkim w system wodociągowy, elektroenergetyczny, kanalizacyjny, telekomunikacyjny, w miarę potrzeb, gazowniczy i ciepłowniczy.

➤ Budowa obiektów infrastruktury społecznej w otoczeniu.

Podejścia podmiotów przygotowujących oferty do prac inwestycyjnych, podwyższających ich atrakcyjność, są zróżnicowane. Wiele gmin nie podejmuje takich prac, obawiając się, że na ofertę nie znajdzie się żaden nabywca. Inne podejmują takie działania w sposób zorganizowany (por. ramka 3-7).

Zachęty rynkowe, pomoc publiczna

Zachętą dla inwestorów w promocji ofert inwestycyjnych bywa obniżenie stawek podatków i opłat pobieranych przez gminę i państwo. W Polsce należą do nich podatek od nieruchomości, renta planistyczna (por. rozdz. 4.7) oraz podatek CIT lub PIT na obszarze specjalnych stref ekonomicznych. Istotną rolę mogą odgrywać również agencje, których zadaniem jest przyciąganie inwestorów. Taką agencją w Polsce jest Polska Agencja Inwestycji i Handlu (PAIiH).

Zbywanie oferty inwestycyjnej

Proces sprzedaży oferty inwestycyjnej został opisany w rozdz. 4.6. Dodać tu można, że dla właściciela atrakcyjnej nieruchomości rozwiązaniem korzystniejszym od sprzedaży może być zawiązanie spółki z deweloperem komercyjnym (por. ramka 3-8).

Ramka 3-7

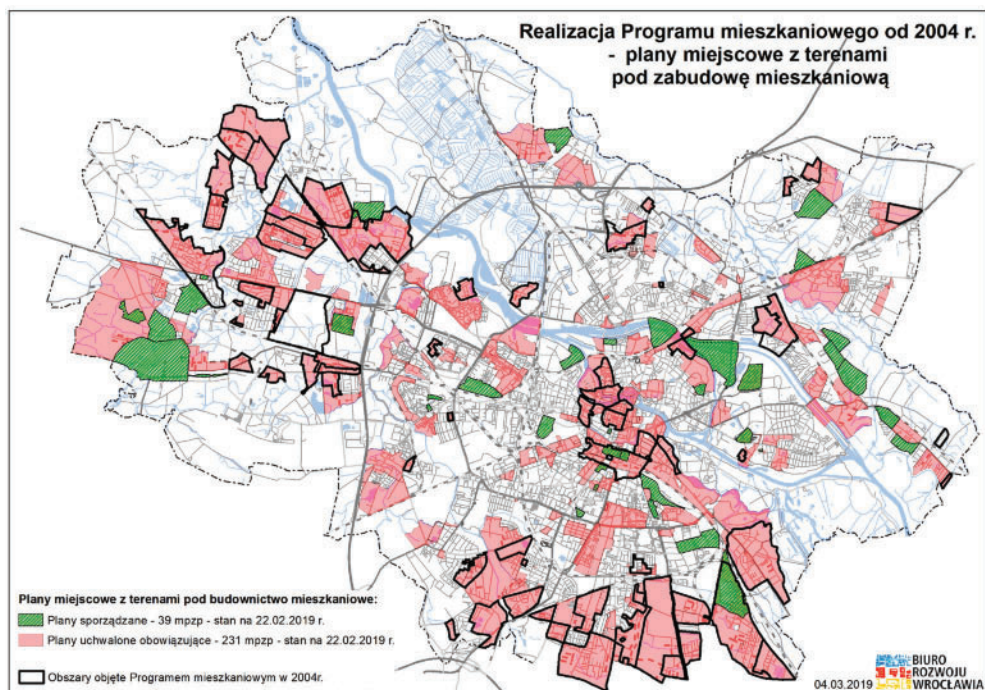
Program mieszkaniowy we Wrocławiu

Od początku 2003 r. we Wrocławiu realizowany jest program, w ramach którego przygotowywane są grunty inwestycyjne pod zabudowę mieszkaniową. Program polega na podjęciu następujących działań dla znacznej liczby wybranych terenów w granicach miasta:

- Sporządzenie i uchwalenie planów miejscowych.
- Rozbudowa układu ulicznego w taki sposób, aby zapewniał dojazd do wybranych terenów.
- Rozbudowa sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w celu obsługi wybranych terenów.
- Przygotowanie do sprzedaży niezabudowanych nieruchomości gminnych i w miarę potrzeb inne działania w zakresie gospodarki gruntami przygotowujące grunty do zabudowy.

Programem objęto grunty niezależnie od tego, kto nimi władał. Zatem znalazły się wśród nich między innymi grunty miejskie, prywatne i należące do Skarbu Państwa. Stawka renty planistycznej na wszystkich wyznaczonych terenach nie przekracza 3%. W ramach programu inwestorzy mogą uzyskać wsparcie w zakresie niezbędnej przebudowy dróg publicznych, co szczegółowiej jest opisane w rozdz. 4.8 (podrozdz. „Dojazd do wznoszonego obiektu”). Od początku działania programu przygotowano w ten sposób tereny pod zabudowę mieszkaniową dla ponad 120 000 potencjalnych mieszkańców. Znaczna część budynków mieszkaniowych we Wrocławiu powstaje na objętych nim gruntach.

Podobny program obejmuje tereny przeznaczone na budowę obiektów różnego rodzaju działalności gospodarczej.



II. 3-14. Obszary objęte „Programem mieszkaniowym we Wrocławiu”.

Źródło: Biuro Rozwoju Wrocławia

Ramka 3-8

Andersia Tower

W 2007 r. został zbudowany jeden z najwyższych gmachów Poznania o nazwie Andersia Tower (102,1 m). Nazwa pochodzi od pl. Andersa. Gmach mieści obecnie biura, hotel 4-gwiazdkowy i punkty usługowe. Wieżowiec został wzniesiony przez spółkę miasta Poznań i dewelopera Von der Heyden Group. Miasto wniosło do spółki aportem grunt, co zapewniło mu proporcjonalny udział w zyskach z podjętej inwestycji. Z punktu widzenia urbanistyki operacyjnej ważniejsze jest jednak, że władze miejskie zapewniły sobie w statucie spółki bezpośredni wpływ na szczegółowe rozstrzygnięcia urbanistyczne i architektoniczne, w daleko większym stopniu niż przy sprzedaży nieruchomości przez ustalenia planu miejscowego.

Von der Heyden Group był tak zadowolony ze współpracy z Poznaniem, że opracował podręcznik zakładania spółek inwestycyjnych według zrealizowanego modelu, w którym proponował władzom miejskim powołanie specjalnych jednoosobowych spółek miejskich, które by mogły wchodzić w spółki z zainteresowanymi deweloperami. Sprzedaż nieruchomości miejskich została by zastąpiona partnerstwem publiczno-prywatnym. Spółka taka miałaby znaczny wpływ na sposób zagospodarowania przestrzennego miasta.

Podobna spółka o nazwie ILWRO Joint Venture została utworzona przez miasto Wrocław i austriackiego dewelopera Ilbau w 1991 r. w celu zabudowy nieruchomości na pl. Dominikańskim w tym mieście. Ostatecznie jednak deweloper się wycofał, a inwestorem została spółka ECE, która wzniosła duże centrum handlowe Galeria Dominikańska.

3.2.3. Szczególne cechy polityki ofertowej

W obliczu globalizmu, w warunkach neoliberalnej ekonomii, miasta prowadzą ze sobą konkurencję rynkową. Z jednej strony muszą przygotować zbiory atrakcyjnych ofert przestrzennych, z drugiej strony muszą być gotowe na zapotrzebowanie zgłaszane przez przedsiębiorców i inwestorów.

Zajmujące się planowaniem przestrzennym i strategicznym Biuro Rozwoju Wrocławia otrzymuje rocznie od władz miasta ponad 100 zapytań o oferty przestrzenne dla różnego rodzaju nietypowych inwestorów, przedsiębiorców, instytucji, organizacji, korporacji, począwszy od specjalistycznych klinik, a skończywszy na wielkim kompleksie salonów gier hazardowych (ich budowę rozważała wielka firma z Las Vegas), podwieszanej kolei jednoszynowej takiej jak w Wuppertalu, krytym stoku narciarskim, torze wyścigowym formuły 3, a także licznych pomysłach na wieże widokowe. Niezależnie od tego, które z tych inicjatyw zostaną zrealizowane, zespół miejskich urbanistów musi być gotowy na każdą ze zgłoszonych propozycji²³. Tak jak było gotowe na lokalizację stadionu piłkarskiego zbudowanego na Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej w 2012 r.

Podsumowując, można stwierdzić, że oferty inwestycyjne mogą opierać się na wykorzystaniu gruntów własnych miasta lub na wykorzystaniu nieruchomości prywatnych, a możliwy jest także model mieszany, w którym przygotowuje się oferty zarówno na gruntach publicznych jak i prywatnych.

²³ Ma to szczególne znaczenie, gdy miasto opiera swój rozwój na sektorze kreatywnym gospodarki.

Ramka 3-9

Lokalizacje szczegółowe w praktyce brytyjskiej

Po reformie dokonanej w 2004 r. jednostki samorządu terytorialnego w Wielkiej Brytanii są zobowiązane do sporządzania tak zwanej „osnowy lokalnego zagospodarowania przestrzennego” (*local development framework*). Jest to portfolio wielu obowiązkowych i fakultatywnych dokumentów planistycznych, przy czym do obowiązkowych zalicza się dokument określony jako „lokalizacje szczegółowe” (*site specific allocations*). Jest to zestawienie miejsc, co do których przewiduje się, że nastąpią tam istotne zmiany zagospodarowania przestrzennego. Wśród nich są zarówno tereny, na których ustała dotychczasowa działalność i oczekują na transformację (*brownfields*), jak również tereny otwarte, rolne i nieużytki przeznaczone pod zabudowę (*greenfields*). Dla każdego z nich opisane jest przeznaczenie i zasady wprowadzania nowego zagospodarowania przestrzennego (*planning policies*).

Wskazywanie takich „lokalizacji” jest również praktyką stosowaną powszechnie w lokalnych planach działania (*action area plan*), sporządzanych dla obszarów szczególnej koncentracji przemian urbanistycznych. Koncentrowanie się na „lokalizacjach” (*sites*) nie jest nowością w urbanistyce brytyjskiej, co najmniej od reformy w 1968 r. Można zauważyć, że w przeciwieństwie do urbanistów na kontynencie Europy, Brytyjczycy nie zajmują się obszarami, które prawdopodobnie nie ulegną istotnym zmianom w najbliższym czasie. Mapy planów brytyjskich w porównaniu z mapami sporządzanymi na kontynencie europejskim sprawiają wrażenie nieciągłych.

Brytyjskie instrumenty urbanistyczne koncentrujące się na „*sites*” decydują w dużej mierze o prowadzeniu specyficznej polityki ofertowej w skali kraju. Jednostki samorządowe prowadzą intensywną promocję „*sites*” niezależnie od tego, kto jest właścicielem gruntów.

[Zaborowski, 2017; Goodall, 1987]

3.3. Doskonalenie przestrzeni

3.3.1. Istota przedsięwzięcia

Wyobraźmy sobie ogród, w którym rośnie wiele niezwykłych i pięknych roślin, ale nie ma w nim ścieżek, nie ma dostępu do wielu miejsc, są miejsca, gdzie wody jest za mało, a inne toną w wodzie.

Ogród w takim stanie ma olbrzymi potencjał rozwojowy, ale wymaga serii prac. Trzeba urządzić system ścieżek i alejek, ulepszyć system nawadniania i podlewania, poprzესadzać niektóre rośliny i tym podobne. Jednym słowem, trzeba wszystko skomponować, żeby wyeksponować piękno ogrodu. Z miastami w znacznej mierze bywa podobnie. W procesie rozwoju urbanistycznego gromadzi się na ich obszarze wiele atrakcyjnych, niezwykłych i oryginalnych obiektów przyciągają-

cych publiczność, użytkowników i inicjatywy gospodarcze. Ale, czy to z powodu nie opanowanej dynamiki wzrostowej²⁴, czy też z powodu nieskutecznego zarządzania, sieć uliczna miasta staje się niefunkcjonalna a w związku z tym niewydolna. Infrastruktura techniczna bywa niedostatecznie sprawna, wiele obiektów znajduje się w zasięgu uciążliwego działania innych, przestrzenie publiczne bywają niewygodne i chaotyczne, a wiele miejsc razi bałaganem i brzydotą z estetycznego punktu widzenia.

Potrzebne są więc przedsięwzięcia urbanistyczne, których celem jest doskonalenie przestrzeni miejskiej jako miejsca zamieszkiwania, prowadzenia działalności gospodarczej i korzystania z usług. Ich wdrażanie ma na celu sprawienie, by były wygodniejsze i atrakcyjniejsze dla dotychczasowych mieszkańców i innych użytkowników. Chodzi także o przyciągnięcie nowych.

Wśród przedsięwzięć doskonalących przestrzeń można wyróżnić następujące grupy:

1. Ulepszenia systemu mobilności.
2. Ulepszenia systemów infrastruktury technicznej.
3. Ulepszenia infrastruktury społecznej.
4. Tworzenie i doskonalenie przestrzeni publicznych: ulic, placów, skwerów, parków.
5. Zwiększenie urody i osobliwości miejsca. Doskonalenie kompozycji przestrzennej, czyli takie ukształtowanie przestrzeni, które pozwala jego użytkownikom lepiej je rozumieć, odnaleźć w otoczeniu odzwierciedlenie własnych ideałów czy treści symbolicznych [Lynch, 1981].
6. Polepszanie struktury funkcjonalno-przestrzennej rozumianej jako sposób ułożenia względem siebie i powiązania ze sobą poszczególnych elementów miasta, gminy lub regionu [Ossowicz, 2004, 2013, 2016a; Kochanowski, Ossowicz, 2009; Zipser, Sławski, 1987; Lerner, 2006; Suchorzewski, 2010].

Podkreślić trzeba, że struktura funkcjonalno-przestrzenna i kompozycja przestrzenna, mimo że obejmują tereny o różnych formach własności, powinny być traktowane w całości jako dobro publiczne, a ich doskonalenie jako istotna część celów publicznych. Z tego założenia płyną uprawnienia władz terytorialnych do wpływania na kształt zagospodarowania przestrzennego również na obszarach niepublicznych.

Zakres przedsięwzięć typu *doskonalenie przestrzeni zurbanizowanej* jest niezwykle szeroki i opisanie go w całości wykroczyłoby znacznie poza granice, jakie zarysowane zostały dla tej publikacji. Wobec tego autor zdecydował się na przedstawienie w niej rozważań dotyczących tylko jednej z grup poczynań w tej sferze, kluczowej dla sprawnego funkcjonowania obszarów osadniczych, to znaczy ulepszeń w systemie mobilności.

²⁴ W Europie Centralnej w okresie po 1989 r. zachodziły niezwykle szybkie zmiany cywilizacyjne. Planowaniu w warunkach takich właśnie zmian poświęcony był 48 Kongres ISOCARP w Perm w 2012 r. pod hasłem: „Fast Forward: Planning in a (hyper)dynamic urban context”. Dynamizm przemian polskich miast wobec globalizacji przedstawiają wyraźnie Kochanowska i Kochanowski [2000].

3.3.2. Ulepszenia systemu mobilności

Transformacje systemu mobilności

Terminem „transformacja systemu mobilności” określono przedsięwzięcia zmieniające formę i sposób działania całości systemu: budowę i rozbudowę jego elementów składowych, przebudowę, modernizację, remonty i zmiany funkcjonowania. Realizatorem przedsięwzięć tego rodzaju mogą być różne podmioty: jednostki państwowe, jednostki samorządu terytorialnego (gminnego, powiatowego i wojewódzkiego) oraz podmioty niepubliczne.

Rozważmy po kolei czynności, które obejmuje transformacja systemu mobilności, a następnie niektóre z nich odniesiemy do różnych typów przedsięwzięć.

Działanie 1: Planowanie i założenia

Punktem wyjścia w przedsięwzięciu jest określenie, co ma być jego rezultatem i jakie są oczekiwania wobec tego rezultatu. W dużej mierze wynika to z planu rozwoju całego systemu transportowego, ze studium i strategii rozwoju miasta, z planu miejscowego i ewentualnie z nieformalnych koncepcji urbanistycznych. Z zawodowego doświadczenia autora wynika, że sama analiza tych dokumentów i opracowań nie jest wystarczająca, a ostateczne rozstrzygnięcia w tym zakresie podejmowane są na bieżąco, stanowiąc odpowiedź na pojawiające się wyzwania.

Część założeń formułowanych jest w sposób mierzalny, w tym w formie prognozowania natężenia ruchu kołowego różnego rodzaju, jakiemu mają służyć drogi i węzły komunikacyjne budowane w ramach tego przedsięwzięcia. Prognozy są podstawą do określenia parametrów technicznych sieci dróg. Inna część odnosi się do aspektu urbanistycznego, architektonicznego, ekologicznego, społecznego i krajobrazowego.

Weźmy na przykład budowę nowej ulicy, którą ma przejeżdżać dużo najróżniejszych pojazdów i trzeba odpowiedzieć na pytanie, czy ta ulica ma mieć charakter przelotowej trasy, czy też ma być śródmiejską ulicą pełną pieszych? Przestrzeniać publiczną, wzdłuż której rozlokowane są liczne sklepy, bary i restauracje? A może ma być aleją stanowiącą prestiżową „bramę” wjazdową do miasta, atrakcyjną dla spacerów dzięki bogatemu zazielenieniu. Odpowiedź na te pytania pozwoli na ustalenie funkcjonalnego programu ulicy. W przypadku gdy chodzi o przestrzeń publiczną, może się zdarzyć, że przedsięwzięcie nie ma charakteru głównie transportowego, a właściwsza okazać się może metamorfoza urbanistyczna (por. rozdz. 3.5). Żaden element systemu transportowego nie może być planowany inaczej, niż część zagospodarowania urbanistycznego, w jakim jest zatopiony lub przezeń przebiega.

Działanie 2: Ocena oddziaływania na środowisko

Planowane przedsięwzięcie, które może znacząco oddziaływać na środowisko, musi być z mocy prawa oceniane właśnie pod tym kątem [uouioś, 2008, Dział V]. W Polsce istotnym elementem tej oceny jest opracowanie karty informacyjnej

przedsięwzięcia i raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko [uouioś, 2008, Dział V, rozdz. 2]. Procedura kończy się wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, które muszą być uwzględnione przy realizacji przedsięwzięcia [uouioś, 2008, art. 71 i 72]. Wymaganie takich ocen jest standardem w bardzo wielu krajach świata, w tym w państwach Unii Europejskiej.

Ramka 3-10

Uciążliwość a wewnętrzne sprzeczności w planie miejscowym

Wielu projektantów, sporządzając plan miejscowy, stara się wprowadzić na niektórych terenach zakaz sytuowania obiektów uciążliwych dla otoczenia. Jest to realizacja uznawanych zasad urbanistyki. Trudność wprowadzenia takiej regulacji polega na tym, że nie wiadomo, co jest obiektem uciążliwym. Jeszcze do lat 80. XX wieku używano się pojęcia przemysł uciążliwy i przemysł nieuciążliwy. Obecnie nie da się jednoznacznie zaliczyć obiektów różnego rodzaju do uciążliwych lub nieuciążliwych, ponieważ prawo ochrony środowiska wymaga, aby każdy obiekt spełniał ustalone normy środowiskowe. Wprawdzie sporządzono listę przedsięwzięć, które „mogą zawsze znacząco oddziaływać na środowisko” albo „mogą potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko”, ale w praktyce oznacza to, że trzeba za każdym razem przeprowadzić ocenę oddziaływania na środowisko. W tej sytuacji niektórzy urbaniści odwołując się do tych list, wprowadzają zakazy w planach miejscowych. Powoduje to paradoksalne sytuacje. Przywołać można znany autorowi przypadek, gdy do projektu planu miejscowego dla ważnej drogi, projektanci wprowadzili zakaz lokalizacji przedsięwzięć mogących „zawsze znacząco” oddziaływać na środowisko, a ten typ dróg był akurat na tej liście. Ustalenie można nazwać „samobójczym”, bo plan miejscowy wyznaczał tereny pod drogę i jednocześnie zakazywał jej budowy.

Działanie 3: Rozstrzygnięcia lokalizacyjne

W planie miejscowym wyznaczane są tereny dla najróżniejszych obiektów związanych z tak zwanym systemem mobilności, co po prostu oznacza infrastrukturę służącą swobodnemu przenoszeniu się z miejsca na miejsce. Przedsięwzięcia dotyczące systemu mobilności opracowuje się w oparciu o szczegółowe analizy inżynierskie, w których ustala się nie tylko kształt terenu, ale i wymagane parametry planowanego obiektu. Bywa, że plany miejscowe opracowuje się specjalnie dla potrzeb komunikacyjnych. Przykładem może być plan wyznaczający teren pod północny odcinek obwodnicy śródmiejskiej we Wrocławiu²⁵ czy plan ustalający teren pod budowę nowego terminalu lotniczego we Wrocławiu²⁶.

²⁵ Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla przebiegu północnego odcinka Obwodnicy Śródmiejskiej od ul. Kamieńskiego do alei Sobieskiego we Wrocławiu [Uchwała Nr XII/266/07 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 13 września 2007 r.].

²⁶ Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla nowego portu lotniczego we Wrocławiu [Uchwała Nr LV/3294/06 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 14 września 2006 r.].

Na obszarach nieobjętych planem miejscowym, formalnym dokumentem wyznaczającym miejsce dla planowanego obiektu jest jednostkowa decyzja lokalizacyjna²⁷.

Oprócz wymienionych „zwyczajnych” sposobów rozstrzygnięcia o lokalizacji inwestycji transportowych, w Polsce wprowadzone zostały metody „nadzwyczajne”. Ponieważ uznano, że niektóre obiekty z różnych przyczyn muszą być realizowane bardzo szybko, to przyjęte zostały ustawy specjalne pozwalające na „błyskawiczne” podjęcie realizacji inwestycji publicznych niektórych rodzajów. Opisane są one w rozdz. 5.5 w podrozdz. „Ustawodawstwo specjalne”.

Działanie 4: Partycypacja społeczna

Niemal każde przedsięwzięcie urbanistyczne powinno być wdrażane z udziałem społecznym, ponieważ liczba konfliktów związana z transformacjami systemu mobilności jest tak znaczna, że przy przedsięwzięciach tego typu jest szczególnie potrzebna partycypacja mieszkańców. Szereg metod realizacji tego działania opisano w rozdz. 5.13.

Działanie 5: Finansowanie

Podstawowym źródłem finansowania przedsięwzięć w zakresie systemu transportowego jest budżet państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto można wymienić inne źródła środków, w tym między innymi:

- fundusze Unii Europejskiej;
- programy pomocowe;
- dotacje udzielane przez rząd samorządom terytorialnym;
- kredyty komercyjne;
- kredyty preferencyjne, w tym udzielane przez Bank Światowy;
- obligacje gminne (por. ramka 3-11);
- system BOT (por. rozdz. 4.9);
- źródła prywatne wykorzystywane w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (por. rozdz. 4.11);
- źródła prywatne w ramach koncesji (por. rozdz. 4.9).

Działanie 6: Przejęcie gruntów

Zagadnienie to zostało opisane w rozdz. 5.5.

²⁷ W Polsce decyzja o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, poza terenami zamkniętymi, wydawana jest przez wójta, burmistrza lub starostę powiatowego w przypadku dróg krajowych i wojewódzkich, w uzgodnieniu z marszałkiem województwa [uopizp, 2003, art. 51 ust. 1].

Ramka 3-11

Obligacje gminne i „Gądowianka”

Gminy mogą emitować obligacje, podobnie jak rząd. Szczególnym przypadkiem są obligacje przychodowe, spłacane z przychodów, jakie można uzyskać w wyniku przeprowadzenia inwestycji. W odniesieniu do przedsięwzięć transportowych obligacje takie mogą mieć zastosowanie, gdy przyjmuje się, że korzystanie ze zbudowanych lub zakupionych obiektów będzie odpłatne. Na przykład pieniądze na wykup obligacji pochodzić mogą z opłat za przejazd drogą lub z wpływów ze sprzedaży biletów na linii, której tabor zakupiono ze środków pochodzących ze sprzedaży obligacji.

Obligacje przychodowe są atrakcyjnym, nie obciążającym budżetu, sposobem finansowania inwestycji publicznych, jednak z ich emisją wiąże się ryzyko nieuzyskania oczekiwanych przychodów. Rzadko więc korzysta się z tego instrumentu z obawy, że budżet zostanie przeciążony. Z drugiej strony obligacje przychodowe niekoniecznie są atrakcyjne dla użytkowników, bowiem wiążą się z opłatami.

Z punktu widzenia użytkowników inwestycji drogowych (na przykład mostu), obligacje przychodowe nie są szczególnie atrakcyjne, ponieważ w rezultacie użytkownicy będą musieli płacić za przejazd, aż do czasu wykupienia obligacji przez gminę. W ocenie urbanisty pozytywne jest to, że inwestycja powstanie, ale negatywnym aspektem może być to, że nie będzie skuteczna w realizacji celu, jaki stawia sobie urbanistyka operacyjna.

We Wrocławiu zastosowano jeszcze inne rozwiązanie przy emisji obligacji. Gmina sprzedała obligacje na budowę estakady „Gądowianka” – jest to część Obwodnicy Śródmiejskiej zbudowanej w 2003 r. Lokatorzy mieszkań komunalnych, którzy wykupili obligacje, mogli skorzystać z oferty nabycia mieszkań po zaniżonej cenie w zamian za obligacje. W ten sposób miasto jednocześnie zdobyło pieniądze na ważną inwestycję drogową i sprywatyzowało znaczną liczbę mieszkań.

Działanie 7: Zapewnienie kompleksowości i koordynacji

Znaczna część elementów sieci transportowych przebiega w wydzielonych pasach terenu, gdzie znajdują się także instalacje infrastruktury technicznej, to znaczy sieci kanalizacyjne, wodociągowe, elektroenergetyczne, telekomunikacyjne, ciepłownicze, gazownicze. Często elementy sieci komunikacyjnych stanowią nierozzerwalne całości z innymi obiektami miejskimi. Na przykład węzły przesiadkowe powiązane są ze sklepami i punktami gastronomicznymi. Dworce kolejowe i autobusowe są jednocześnie skupiskami różnorodnych obiektów usługowych.

A zatem ścisła koordynacja działań pomiędzy podmiotami realizującymi poszczególne części składowe całości przedsięwzięcia jest bardzo ważna.

Przeanalizujemy następujący przykład. Przy podejmowaniu przebudowy pasa ulicznego najwłaściwszym i najtańszym postępowaniem jest jednoczesne wykonanie prac związanych z przebudową wszystkich sieci. Z punktu widzenia organizacyjnego jest to trudne zadanie. Kompleksowa przebudowa może być korzystna dla zarządców poszczególnych sieci, bo zakres indywidualnych prac budowlanych jest

mniej, ale problemem może być brak środków finansowych, nie przewidzianych w indywidualnych planach inwestycyjnych na prace na danym odcinku.

Biorąc to pod uwagę, zarządca drogi powinien planować swoje działania z dużym wyprzedzeniem i informować o tym zarządców wszystkich pozostałych sieci, żeby można było wspólnie zaplanować działania, a każdy z nich miał do dyspozycji własne fundusze inwestycyjne. Wiadomo, jak frustrujące są przypadki, gdy w niedługim okresie po zakończeniu modernizacji drogi, zrywa się jej nawierzchnię, ponieważ zarządca którejś z sieci dopiero wtedy uzyskał do dyspozycji środki finansowe na swoją inwestycję. Kompleksowa przebudowa dróg powinna stanowić powszechnie stosowaną zasadę. Wydaje się jednak niemożliwe wprowadzenie takiego wymagania w planie miejscowym.

Działanie 8: Projektowanie

W ramach tej czynności sporządza się projekt koncepcyjny, a następnie budowlany i wykonawczy. Opracowanie projektu można zlecić albo jako wyodrębnioną czynność, albo wraz z budową w systemie zwanym „projektuj i buduj”. Zagadnienie to zostało opisane w rozdz. 4.9.

Oczekiwania urbanistów wobec projektu inwestycji drogowej przekazane są projektantowi w ramach PFU – Programu Funkcjonalno-Użytkowego (szerzej omówiony w rozdz. 4.9) i możemy je ująć w następujące punkty:

- parametry techniczne obiektów;
- stopień priorytetu dla ruchu pieszego i rowerowego;
- wyposażenie w małą architekturę i zieleń;
- sposób zagospodarowania na styku z sąsiadującą zabudową i innymi formami zagospodarowania (na przykład z parkiem);
- sposoby zabezpieczenia przed hałasem i innymi uciążliwościami;
- oczekiwany charakter ulicy (czy na przykład ma być przede wszystkim trasą dla ruchu samochodowego, czy też ulicą śródmiejską pełną sklepów i lokali gastronomicznych).

W trakcie projektowania konieczne są stałe spotkania projektantów z przedstawicielami strony gminnej odpowiedzialnymi za poszczególne działy gospodarki miejskiej takimi jak: system transportowy, ruch rowerowy, przestrzenie dla pieszych, planowanie urbanistyczne, architektura, planowanie krajobrazowe, wyposażenie przestrzeni publicznych w meble miejskie, zieleń miejska. W większości przypadków ich wpływ na ukierunkowanie projektowania jest niezbędny już we wczesnej jego fazie.

Przetarg na projektowanie inwestycji, których zasadniczą częścią jest przebudowa lub budowa ulicy czy innego obiektu o funkcji przede wszystkim transportowej, wygrywa zazwyczaj przedsiębiorstwo specjalizujące się w takich przedsięwzięciach. Jeśli integralną częścią inwestycji jest mała architektura, ukształtowanie placu miejskiego czy reprezentacyjny park, to wygrywające przedsiębiorstwo zleca wykonanie tych prac projektowych wybranym przez siebie architektom, architektom krajobrazu,

projektantom zieleni, plastykom. Miasto nie ma wpływu na wybór specjalistów i mogą się pojawić propozycje projektowe trudne do zaakceptowania przez osoby odpowiedzialne za architekturę i planowanie przestrzenne w urzędzie miejskim. Trzeba wtedy wybrać jedno z trzech rozwiązań. Można wymagać przedłożenia wstępnych projektów do akceptacji urzędu, gdy dodatkowe oczekiwania związane z inwestycją są raczej skromne; można dodatkowo opracować wytyczne do sporządzania projektu, gdy oczekiwania są bardziej ambitne; można zlecić odrębne opracowanie projektu lub przeprowadzić konkurs na projekt, gdy oczekiwania urzędu są szczególnie ważne w kwestii towarzyszącej inwestycji w małą architekturę, utworzenie placu miejskiego czy reprezentacyjnego parku.

Kolejne problemy mogą się pojawić, gdy projektant nie dostrzega negatywnych skutków bezmyślnego przestrzegania norm technicznych. Przykładem jest wymóg stawiania ekranów akustycznych wzdłuż ulic z zabudową obrzeżną. Trudno sobie wyobrazić aleje Jerozolimskie w Warszawie z ekranami akustycznymi po obu stronach, oddzielającymi jezdnię od chodników. Projektant powinien dostrzegać takie problemy i stosunkowo wcześniej informować o nich zamawiającego. Inny przykład – projektant potrafi w projekcie budowy drogi czy ulicy zaplanować masową wycinkę drzew z powodu przepisów o widoczności na drogach publicznych.

Z punktu widzenia urbanistyki warto poszukiwać twórczych rozwiązań takich problemów i zbudować odpowiednią trasę komunikacyjną bez wchodzenia w kolizję z przepisami.

Ramka 3-12

Drzewa przy drogach i kolejach

W Urzędzie Miejskim Wrocławia Biuro Zrównoważonej Mobilności obliczyło, że w 2018 r. było w mieście ok. 67 000 drzew w szpalerach przyulicznych, z czego ok. 27 000 rosło niezgodnie z przepisami o drogach publicznych. Chodzi o przepis wymagający, aby odległość pnia drzewa od krawężnika ulicy wynosiła co najmniej 3 m [rwodk, 2008, § 53 ust. 3]. Nie spełnia tego warunku spora ilość wrocławskich drzew tworzących zabytkowe kompozycje zieleni. W przypadku konieczności przebudowy ulicy trzeba by było je wyciąć, ponieważ żaden projektant nie zechce wziąć na siebie odpowiedzialności za śmierć na przykład motocyklisty, który rozbije się o pień drzewa rosnącego o 30 cm bliżej, niż dopuszczają przepisy. Być może można znaleźć inne rozwiązanie, na przykład ograniczyć dopuszczalną prędkość na tych ulicach.

Spustoszenia w zieleni miejskiej może dokonać również rozporządzenie odnoszące się do minimalnej odległości drzew od torowisk kolejowych, to jest 15 m [rwodk, 2008, § 1]. Przepisy te zagrażają historycznej kompozycji drzew posadzonych w 1893 r. we Wrocławiu wzdłuż południowej obwodnicy kolejowej. Tak zwany Trakt Hugo Richtera (*Hugo Richter Weg*), czyli ówczesnego ogrodnika miejskiego, był tworzony równocześnie z budową linii kolejowej. A teraz przebudowa linii kolejowej może okazać się wyrokiem śmierci dla tych drzew.

Działanie 9: Prace budowlane

Sam proces budowy obiektu zazwyczaj nie ma implikacji urbanistycznych, aczkolwiek zdarzają się zaskakujące wyjątki. W ramce 3-13 jest krótki opis jednego z nich.

Ramka 3-13

Piasek do budowy autostrady

Jedno z przedsięwzięć przystępujących do przetargu na budowę Autostradowej Obwodnicy Wrocławia rozważało transport piasku rurociągiem. Podobno tą metodą można skutecznie przenosić piasek pod ciśnieniem na dystans do 5 km. Tak twierdził przedsiębiorca. W tym celu jego specjaliści znaleźli złożę piasku w pobliżu trasy planowanej autostrady. Wiadomo, że przy budowie autostrady potrzebna jest olbrzymia ilość piasku, więc po jego eksploatacji powstałoby w tym miejscu jezioro o powierzchni kilkunastu hektarów. W związku z tym przedsięwzięcie wystąpiło o zmianę planu miejscowego, który miał uwzględnić powstanie jeziora. Skończyło się na tym, że do zmiany planu nie doszło. Jak widać, skutkiem budowy odcinka autostrady może być przypadkowe jezioro i to znacznych rozmiarów, a więc trwała zmiana w krajobrazie miejskim.

Działanie 10: Promocja

Powinna w zasadzie realizować dwa cele. Po pierwsze, chodzi o to, aby użytkownicy nowych obiektów, czyli pasażerowie, kierowcy, piesi, rowerzyści, przeszli coś w rodzaju krótkiego kursu korzystania z nich. Na przykład w wagonach metro instaluje się ekrany, na których prezentowane są filmy promujące odpowiednie zachowania pasażerów, by uniknąć komplikacji.

Po drugie, promocja ma na celu wyjaśnienie, dlaczego przyjęto określone rozwiązania techniczne oraz jakie mogą być oczekiwane efekty oddania do użytku nowego obiektu. Na przykład we Wrocławiu na placu Grunwaldzkim po to świadomie zrezygnowano z dużego zwiększenia przepustowości przebudowywanego skrzyżowania, aby nie dopuścić do nadmiernego ruchu samochodów do centrum miasta. Odrzucono z założenia rozwiązanie dwupoziomowe jako niekorzystne dla śródmiejskiego krajobrazu (por. ramka 3-18). Publiczne przedstawienie tych wyjaśnień nie rozwieje wątpliwości, ale zwiększy poziom akceptacji oraz podwyższy racjonalność zgłaszanych opinii krytycznych.

W zależności od typu, a także rozmiaru i złożoności przedsięwzięcia, opisane czynności składowe mają inny charakter. Przyjrzyjmy się kilku wybranym typom transformacji systemu mobilności i temu, czym odznaczają się w ich ramach niektóre czynności składowe.

Wybrane elementy systemu mobilności

Parkowanie

Celem przedsięwzięcia tego typu jest realizacja wybranego modelu parkowania na danym obszarze.

Planowanie i założenia

Zasadniczą kwestią jest skonstruowanie polityki parkingowej. Można wyróżnić wiele jej wariantów. Poniżej wyliczono niektóre z nich wraz ze stosowanymi do ich realizacji narzędziami.

➤ Wariant A, czyli „tyle, ile potrzeba – zgodnie z popytem”. Zapewnienie wystarczającej liczby miejsc postojowych w stosunku do popytu.

Stosowany jest w strefach intensywnie zabudowanych lub tam, gdzie planowana jest intensywna zabudowa. Chodzi zatem o miejsca, w których dąży się do uniknięcia nadmiaru samochodów parkujących w przestrzeniach publicznych lub w przypadkowych miejscach, a w których nie ma zagrożenia nadmiernym ruchem samochodowym. Zazwyczaj zalicza się do nich obszary leżące pomiędzy śródmieściem a przedmieściami. Podstawowym instrumentem realizacji takiej polityki jest plan miejscowy, w którym narzuca się obowiązek budowy wraz z nowymi obiektami odpowiedniej liczby miejsc postojowych przez ustalenie wskaźników minimalnej wymaganej liczby miejsc postojowych na jednostkę przeznaczenia terenu. Poziom ustalonych wskaźników zależy od dostępności obszaru zapewnionej przez transport zbiorowy.

Z doświadczenia zawodowego wynika, że stosowanie tych przepisów może być niewystarczające. Deweloperzy dążąc do maksymalizacji wykorzystania terenu, lokują większość wymaganych miejsc postojowych w parkingach podziemnych. Część nabywców mieszkań jest z tego zadowolona, uważając to za komfort. Jednak wielu innych nie zamierza nabywać mieszkania wraz z garażem. Obserwuje się wtedy zjawisko parkowania na każdej wolnej powierzchni, w tym głównie przy ulicach publicznych a także na zdewastowanych nieużytkach czy pozostawionych drogach tymczasowych. Wynika z tego, że jeżeli celem jest ograniczenie bezładnego „rozlewania się” parkowania samochodów, to oprócz regulacji w planie miejscowym, potrzebne są jeszcze inne działania ograniczające parkowanie na terenach publicznych dopasowane do lokalnej sytuacji.

➤ Wariant B, czyli „redukcja parkowania – poniżej popytu”.

Celem takiej polityki jest zmniejszenie ruchu samochodów na określonym obszarze. Najczęściej dotyczy to centralnych, historycznych części miasta. Można to osiągnąć przez likwidację pewnej liczby miejsc postojowych na ulicach, placach i innych terenach publicznych. Cena parkowania powinna być tak wysoka, że w przestrzeni miejskiej pozostają miejsca wolne do parkowania. Praktyki takie są skoordynowane z regulacjami w planach miejscowych, które limitują maksymalną liczbę miejsc postojowych przy nowych obiektach, według ustalonych wskaźników, na ogół jest to liczba miejsc postojowych w przeliczeniu na miary wielkości obiektu (powierzchnia, ilość mieszkań, liczba miejsc w audytoriach).

Politykę o takim celu realizuje w Polsce Gdańsk w tzw. Centralnym Paśmie Usługowym, czyli na obszarze koncentracji obiektów usługowych wzdłuż trójmiejskiej linii Szybkiej Kolei Miejskiej (SKM) [Studium ... Gdańska, 2018], a także Kraków w obrębie Starego Miasta [Zmiana Studium ... Krakowa, 2014]. Opisana

metoda ma swoich zwolenników również w innych miastach, na przykład w Katowicach. W 2007 r. autor kierował zespołowym opracowaniem „Koreferatu do projektu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Katowice”.

➤ Wariant C, czyli „utrzymanie aktywności”.

Polega na utrzymaniu pewnej liczby miejsc postojowych na poziomie poniżej popytu, ale wystarczającej do utrzymania „aktywności” obszaru. Polityka taka ma uzasadnienie głównie na obszarach historycznych centrów miast, których władze chcą uniknąć tak zwanej „skansenizacji”, czyli zdominowania przez turystykę.

Do osiągnięcia tego stanu można doprowadzić poprzez budowę dużych ogólnodostępnych parkingów (zwanymi czasem strategicznymi) przy jednoczesnej redukcji liczby miejsc postojowych na ulicach i placach. Uwolniona w ten sposób przestrzeń będzie służyć pieszym i rowerzystom, handlowi ulicznemu oraz ogródkom gastronomicznym. Wszystkie budowane parkingi nadziemne powinny mieć obiekty handlowe i usługowe na kondygnacjach parterowych. Działania takie uzupełnione są przez utrzymanie zamkniętych parkingów zapewniających realizację minimum potrzeb parkingowych mieszkańców oraz likwidację parterowych garaży indywidualnych drogą wykupu oraz zakaz budowy nowych. Politykę parkingową tego typu prowadzi Wrocław na obszarze Starego Miasta.

➤ Wariant D, czyli „uzupełnienie deficytów parkingowych”.

Polityka taka dopasowana jest do obszarów zabudowanych, na których występuje deficyt miejsc postojowych. Przykładem mogą być zespoły XIX-wiecznej zabudowy kamienicowej w Krakowie, Łodzi, Wrocławiu czy Poznaniu. Innym przykładem są kompleksy zabudowy uniwersyteckiej w centralnej części miasta.

Istotą opisywanej polityki jest zarezerwowanie w planach miejscowych terenów pod budowę parkingów. Na obszarach zabudowy kamienicowej mogą to być tereny przemysłowe czy pokolejowe nadające się na parkingi wielopoziomowe oraz duże podwórka wewnątrz kwartałów, gdzie można zbudować także parking podziemny. Jeżeli bierze się pod uwagę uzupełnienia zabudowy, to politykę parkingową wzbogaca się o działania właściwe dla polityki parkingowej w wariantcie A „tyle, ile trzeba”.

Rozstrzygnięcia lokalizacyjne

Przy wariantcie polityki parkingowej A „tyle, ile trzeba” i B „redukcja parkowania” kwestia lokalizacji dotyczy usytuowania miejsc postojowych w sposób nienaruszający interesów sąsiadów. W swojej praktyce zawodowej autor odnotował wiele przypadków, w których inwestorzy budując nowe budynki mieszkalne, zamierzali ulokować otwarte parkingi na obrzeżach działki budowlanej, w bliskim sąsiedztwie domów innych mieszkańców, którzy nie życzyli sobie parkingów w pobliżu placu zabaw dla dzieci, zagajników czy ławeczek dla seniorów. Do zapobiegania takim sytuacjom służą regulacje planu miejscowego między innymi ograniczające usytuowanie parkingów oraz wymagające osłonięcia ich pasem zieleni.

Na obszarach, gdzie zamierza się prowadzić politykę parkingową w wariantach C „utrzymanie aktywności”, ważny jest wybór miejsc na parkingi strategiczne, które powinny znaleźć się tam, gdzie jest dobry dojazd i przystanki transportu publicznego. Parkingi takie można budować na dwa sposoby. Pierwszy to tworzenie pierścienia na obrzeżu obszaru, na którym dąży się do ograniczenia ruchu samochodowego. Pełnią one wtedy rolę „krótkodystansowych” punktów systemu „Park & Ride”. Zostawia się w nich auto, a dalej w głąb obszaru podąża się pieszo, rowerem lub transportem zbiorowym. Drugi sposób ograniczenia ruchu polega na budowaniu parkingów strategicznych z dojazdem w formie drogowych „drenów”, które w minimalnym stopniu ingerują w tkankę miejską obszaru chronionego przed ruchem samochodowym.

We Wrocławiu w latach 2010–2012 rozpatrywana była możliwość budowy parkingu pod Fosą Miejską, która otacza całe Stare Miasto. Głębokość tego akwenu jest niewielka, a pod jej dnem nie przebiegają żadne sieci infrastruktury technicznej. Obowiązujące plany miejscowe zawierają zapisy umożliwiające taką inwestycję.

W wariantach D „uzupełnienie deficytu parkingowego” poszukuje się dodatkowych terenów na parkingi w pobliżu miejsc zamieszkania lub pracy. We Wrocławiu w kwartałach XIX-wiecznej zabudowy kamienicowej podwórka są „oczyszczone” z oficyn i większość z nich należy do miasta. Można je zatem traktować jako rezerwę pod ewentualne parkingi podziemne pod warunkiem, że ich dachy na poziomie terenu będą przeznaczone na zieleni i urządzenia rekreacyjne.

Finansowanie

W wariantach A „tyle, ile trzeba” i w wariantach D „uzupełnienie deficytu parkingowego” budowę miejsc postojowych finansuje inwestor, a później inwestorowi płacą nabywający je użytkownicy.

Bardziej różnorodne jest finansowanie parkingów strategicznych w wariantach B. Przypatrzmy się temu na przykładzie centrum Wrocławia. Jeden z największych parkingów strategicznych (660 miejsc) mieszczący się pod płytą pl. Wolności, zbudowany został za środki budżetowe. Zaletą takiego rozwiązania jest zapewnienie pełnego wpływu władz miasta na wysokość opłat a w razie czego nawet rezygnacja z nich.

Kolejny parking znajduje w podziemiu placu Nowy Targ (334 miejsca). Zbudowało go w roku 2013 komercyjne konsorcjum na mocy koncesji udzielonej przez miasto na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego. Będzie nim zarządzało przez 40 lat i pobierało całość wpływów z opłat za parkowanie, następnie przekaze parking miastu (por. rozdz. 4.9).

Ramka 3-14

Parking strategiczny PEGAZ

Instrumentem doprowadzenia do budowy parkingu strategicznego może być ustalenie planu miejscowego odnoszące się do konkretnego terenu nawet, gdy jest on bardzo trudny do zagospodarowania. Oto przykład: Wrocław dysponował działką obejmującą wewnętrzne podwórze i grunty przylegające do trzech ulic przedzielone grupą kamienic. Trudność zabudowania tej działki polegała na tym, że ze względu na znaczenie otaczających ulic dla ruchu miejskiego, jedyny dojazd do wszystkich trzynastu istniejących kamienic był możliwy tylko przez podwórze. Ponadto w planie miejscowym znalazł się zapis, że w ramach obiektu mają się znaleźć miejsca postojowe dla wszystkich działalności prowadzonych w budynkach oraz dodatkowo jeszcze 300 miejsc*. Po wieloletnim oferowaniu działki na sprzedaż znalazł się inwestor, który świetnie wywiązał się ze stawianych wymagań i Wrocław zyskał nową zabudowę uzupełniającą miejsca po zniszczeniach wojennych oraz kolejny parking strategiczny o nazwie PEGAZ (173 miejsca).

* Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulicy Ruskiej i św. Mikołaja we Wrocławiu [Uchwała Nr XXV/917/08 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 16 października 2008 r.].

O ile ze względu na znaczny popyt znalezienie finansowania dla parkingów strategicznych w centrum ma duże szanse, to znacznie trudniej to zrobić dla parkingów uzupełniających na obszarach zabudowy mieszkaniowej. Parkingi takie mogą zbudować grupy zainteresowanych mieszkańców, przyjmując formę stowarzyszeń lub kooperatyw „garażowych”. Zapewne władze miejskie znalazłyby formułę pozwalającą na zbycie nieruchomości na rzecz takiej sformalizowanej grupy, która udowodniłaby swoją wiarygodność i zdolność sfinansowania przedsięwzięcia. Ponadto władze miejskie mogą zmniejszyć potencjalne ryzyko konfliktu interesów pomiędzy mieszkańcami kilku kwartałów, wybierając w szczegółowych analizach urbanistycznych szereg lokalizacji, a następnie, ogłaszając przetarg na sprzedaż wyznaczonych działek z ograniczeniem tylko dla tego rodzaju grup. Działanie takie należy poprzedzić sporządzeniem planu miejscowego przeznaczającego wybrane tereny wyłącznie na taki cel.

Inna prawdopodobna możliwość, to pojawienie się dewelopera „parkingowego”, który gotów jest sfinansować budowę parkingu, a następnie sprzedawać lub wynajmować miejsca postojowe. Inwestorem może być także miasto, które zbuduje parkingi w ramach procesu rewitalizacji.

Przejęcie gruntów

Budowa parkingu nie jest uznana za cel publiczny [uogn, 1997, art. 5]. Miejsca do parkowania są jednak bardzo często integralną częścią zagospodarowania pasa drogi publicznej. Oznacza to, że w wielu przypadkach instrumenty przejmowania gruntów pod te drogi są użyteczne w pozyskiwaniu gruntów na miejsca postojowe. Można przewidywać, że niektóre rodzaje parkingów mogą być traktowane jako

integralny element sieci transportu zbiorowego, w tym szczególnie parkingi Park & Ride i parkingi przy dworcach [Stańko, 2012].

Zapewnienie kompleksowości.

Parkingi są często integralną częścią większych struktur urbanistycznych. Dotyczy to zwłaszcza parkingów podziemnych, ponad którymi usytuowane są przestrzenie o innym przeznaczeniu i zarządzane przez inne podmioty. Potrzebna jest wtedy silna koordynacja projektowania i budowy takich struktur przestrzennych.

Zmniejszenie ruchu samochodowego

Kolejnym typem przedsięwzięcia urbanistyki operacyjnej jest ograniczenie ruchu samochodowego na ustalonym obszarze. Jego celem jest nie tylko uniknięcie zatorów, ale również zmiana charakteru obszaru, zmniejszenie uciążliwości i zagrożeń, jakie powodują poruszające się w wielkiej liczbie auta. Osiągnięcie skuteczności w jego wdrażaniu wymaga koordynacji ze sobą wielu działań.

Planowanie i założenia

Na realizację przedsięwzięcia składają się z jednej strony poczynania zniechęcające do wjazdu i poruszania się samochodem po obszarze ograniczania ruchu, z drugiej strony może to być zorganizowanie alternatywnych możliwości przemieszczania się i zachęta do ich wykorzystania. Narzędzia zniechęcania mają charakter rynkowy, prawny i techniczny. Pierwsze z nich polegają na pobieraniu opłat za wjazd na obszar ograniczania ruchu, a także za parkowanie na nim. Ceny są wyższe, niż wynika to z relacji podaży do popytu (por. finansowanie przedsięwzięcia *Parkowanie*). Przykładami stosowania opłat za wjazd na obszary ograniczenia ruchu są Londyn i Oslo, a także miasta włoskie. W Polsce weszły w życie przepisy pozwalające radom miejskim w miastach o liczbie mieszkańców większej niż 100 000 ustanowić „strefy czystego transportu” na terenach zabudowy śródmiejskiej i ustalić opłaty za wjazd do tych stref [uoieopa, 2018].

Do narzędzi prawnych służących ograniczeniu ruchu samochodowego zaliczamy zakazy wjazdu oraz ograniczenie prędkości i odpowiednią organizacją ruchu (na przykład opierającą się wyłącznie na skrzyżowaniach równorzędnych). Stosowane są również zakazy wjazdu pojazdów nie spełniających ustalonych norm ekologicznych, co stosuje na przykład Berlin.

Do instrumentów technicznych zalicza się regulowanie przepustowości ulic prowadzących do określonych obszarów ograniczenia ruchu. Może to być zwężanie ulic w granicach tych obszarów, stosowanie różnego rodzaju przeszkód zwanych szykanami (pofalowana nawierzchnia, muldy, wysepki), zwiększanie liczby przejść pieszych przez jezdnię, przebudowa ulic na przestrzeń współdzieloną (*shared space* lub *woonerf* – por. ramka 3-2). Ma to wielkie znaczenie dla urbanistyki operacyjnej, ponieważ otwiera możliwości zmiany charakteru wielu ulic. Skoro będą bardziej atrakcyjne i bezpieczne dla pieszych, to zwiększy się ich rola jako miejskich promenad, wzdłuż których lokuje się więcej sklepów, lokali gastronomicznych i usługowych.

Utrudnieniom w ruchu samochodowym i ograniczaniu wjazdu do chronionej części miasta powinny towarzyszyć alternatywne ułatwienia w przemieszczaniu się ludności miasta. Najważniejsze z nich to: usprawnienia transportu publicznego, budowa nowych linii, wydzielenie pasów przeznaczonych wyłącznie dla transportu zbiorowego, zmniejszenie odległości dojścia do przystanków przez ich zagęszczenie, podwyższenie komfortu przystanków, zwłaszcza przesiadkowych.

W urbanistyce trzeba brać pod uwagę, że wszystkie te poczynania aktywizują poszczególne części obszaru. Na przykład usytuowanie przystanku tramwajowego typu wiedeńskiego na dotąd silnie obciążonej ruchem ul. Krupniczej we Wrocławiu zmieniło jej oblicze. Pojawia się tam coraz więcej sklepów wysokiej jakości i punktów usługowych, a miejsce przyciąga coraz więcej publiczności.

Bardzo ważnym kierunkiem działania jest rozbudowa sieci tras rowerowych, przy czym trasa jest tutaj rozumiana jako zbiór różnego rodzaju urządzeń technicznych służących do bezpiecznego i wygodnego poruszania się rowerem. Na trasę taką składają się między innymi: ścieżki rowerowe, ścieżki pieszo-rowerowe, pasy dla rowerów wyznaczone na jezdniach, przestrzenie współdzielone, a także jezdnie ulic, na których rowerzyści poruszają się wraz z innymi pojazdami²⁸.

Alternatywą dla poruszania się własnym samochodem są systemy wypożyczania rowerów, hulajnóg elektrycznych i przyjaznych dla środowiska samochodów elektrycznych. Te ostatnie przyczyniają się również do zmniejszenia zapotrzebowania na miejsca postojowe w rejonach ich deficytu dzięki temu, że pozostają w ruchu znacznie dłużej niż samochody prywatne²⁹.

Jeśli chodzi o ruch tranzytowy to w wielu przypadkach wyłączenie go z obszaru ograniczenia ruchu samochodowego nie wywołuje istotnych skutków. Jeśli jednak prognozy ruchu wskazują na zatory i spowolnienia, to rozważyć należy inwestycje zwiększające przepustowość ulic w okolicy obszaru ograniczenia ruchu lub budowę nowych ulic, w tym o charakterze obwodnic. Podejmując decyzję co do tych działań, trzeba wziąć pod uwagę, czy nie będą one miały negatywnych skutków dla obszarów, na których nastąpi wzmożenie ruchu. Bywa i tak, że skutkiem ograniczenia ruchu na jednym obszarze może być konieczność podjęcia podobnych działań na innym.

Zapewnienie kompleksowości.

W ramach koordynacji całego przedsięwzięcia, działaniom zniechęcającym do poruszania się samochodem po obszarze ograniczenia ruchu towarzyszyć powinny działania zachęcające do ogólnej zmiany nawyków korzystania ze środków mobilności.

²⁸ Pojęcie tak rozumianej „trasy rowerowej” wypracowane przez specjalistów z zakresu komunikacji w Biurze Rozwoju Wrocławia.

²⁹ Zbadano, że samochody prywatne znaczną część dnia pozostają na parkingach. Skutkiem tego jest bardzo duże zapotrzebowanie na miejsca parkingowe. Pojazdy wypożyczone znacznie dłużej są w ruchu, zatem nie blokują miejsc na parkingach w takim stopniu.

* * *

Rozważania na temat złożoności działań w sferze mobilności dobrze ukazują wieloaspektowy charakter przedsięwzięć urbanistycznych, których celem jest doskonalenie przestrzeni zurbanizowanej. Pełny opis wszystkich przedsięwzięć należących do tego typu wykracza poza nakreślone ramy tej publikacji.

3.4. Ochrona wartościowego stanu posiadania

3.4.1. Istota przedsięwzięcia

Na ogrodnictwie większość z nas zna się trochę lepiej niż na złożoności działań urbanistycznych, ale w praktyce te działania są poniekąd podobne. W tym rozdziale mowa zatem będzie o ochronie i właściwej pielęgnacji tego, co uważamy za cenne, wartościowe, godne kultuwacji.

Ochrona w ogrodzie nie jest pojęciem prostym. Działanie minimalne to zapobieganie, czyli niedopuszczenie do niszczenia lub pogorszenia stanu wartościowych dla nas roślin. Ale czasem trzeba czegoś więcej. Jeżeli w różanym żywopłocie ubędzie nam jeden krzew, to ochrona może polegać nie tylko na zabaniu o pozostałe, ale również na nasadzeniu nowego w miejsce tego, który obumarł. Czyli uzupełnienie ubytku też może być uznane za ochronę, choć nie jest to pielęgnacja pojedynczych roślin, ale całego żywopłotu.

W sferze urbanistyki pojęcie ochrony jest również bogate znaczeniowo. Rozważmy przykład zachowanego fragmentu średniowiecznego muru obronnego. Działania służące chronieniu jego wartości mogą być bardzo różne. Można nie dopuścić do najmniejszych zmian z wyjątkiem tych, które utrzymują go w dobrym stanie. Walorem tak zakonserwowanego muru jest jego substancjonalna autentyczność. Takie podejście skupia się na utrzymaniu wartości tego, co mamy obecnie, co aktualnie istnieje.

Można jednak uznać, że taki szczytek muru jest za mało czytelny, niezrozumiały dla współczesnych. Oglądający go mogą nie interesować się jakąś resztką pozbawioną określonej formy i funkcji. Zatem można dążyć do przywrócenia jego dawnej formy, a jeszcze dodatkowo można dążyć do pełnej rekonstrukcji pozostałych zniszczonych fragmentów murów. Dzięki takiemu podejściu będzie można znacznie lepiej przedstawić wygląd obiektu w jego historycznym kształcie. W tym przypadku koncentrujemy się na wartości czegoś, co należy do przeszłości.

W końcu, można istniejący dotąd fragment wykorzystać do współczesnych i przyszłych potrzeb, można na przykład w zachowanej baszcie urządzić winiarnię, pasaż handlowy lub teatr. Będzie to wymagało być może przebudowy, rozbudowy, a nawet częściowej rozbiórki jakiejś zachowanej części muru, ale powstanie dzięki temu nowa, pełna współczesnego życia wartość zawierająca w sobie także tę chronioną, przy czym obie będą się wzajemnie wzbogacały. Ważne w tym podejściu

jest to, aby chroniony obiekt stał się użyteczny i dzięki temu mógł „zapracować” na swoją ochronę.

Mamy więc trzy typy działania odnoszące się do wartości teraźniejszej, przeszłej i przyszłej. Są to odpowiednio:

- Petryfikacja wartościowego stanu istniejącego.
- Odtworzenie stanu z przeszłości, którego tylko część istnieje obecnie.
- Dodanie nowych wartości do istniejących, z nastawieniem na przyszłość.

Jest jeszcze jedno podejście tworzące pomost między przeszłością i przyszłością. Dokończyć dzieło, które ktoś kiedyś rozpoczął. Kontynuować i zrealizować myśl, projekt, ideę, które dotąd nie doczekały się pełnego urzeczywistnienia z rozmaitych powodów, na przykład z powodu wojny, śmierci realizatora, braku pieniędzy, nagłej zmiany zasad planowania. Dodać zatem trzeba do listy jeszcze jeden punkt:

- Dokończenie rozpoczętego dzieła.

Przy planowaniu rozwoju ogrodu również można dokończyć czyjeś nie do końca zrealizowane zamierzenia. A w szczególnym przypadku, gdy twórcą jest natura, możemy kontynuować to, co sama przyroda tworzyła, ale coś stanęło jej na przeszkodzie. Zadamy sobie wtedy pytanie: jak by się ogród rozrastał pozostawiony sam sobie, gdyby nie było przeszkód? W tym przypadku wystarczy może usunięcie tej przeszkody. A zatem jest to ochrona czegoś cennego, co rozwija się samodzielnym, polegająca na usuwaniu przeszkód w tym rozwoju. Taki sposób myślenia powinien być również wytyczną w urbanistyce.

Wiadomo, że w ogrodzie zagrożeniem dla roślin są choroby, chwasty i szkodniki, w tym także wandalizm. W urbanistyce operacyjnej znajdziemy wiele analogii do różnych działań i sposobów stosowanych w ogrodnictwie. W przestrzeni miasta także występuje wiele cennych obiektów zagrożonych „chorobami”, które wymagają odpowiedniego przeciwdziałania, jak na przykład cenne zabytki obrastające substandardowymi warsztatami czy mini hurtowniami. W mieście także wyrasta wiele „chwastów” takich jak pojawiające się w przypadkowych miejscach, niepowiązanych z przestrzeniami publicznymi, sieciowe obiekty handlowe. Grasują „szkodniki”, którymi są na przykład przedsiębiorstwa pokrywające fasady budynków skorupą krzykliwych reklam. Usuwać je czy odpędzać można „mechanicznie”, to znaczy podejmując odpowiednie inwestycje lub „chemicznie”, czyli wprowadzając zniechęcające opłaty i podatki. Można też nie dopuścić do plenięcia się „chwastów” i stworzyć skuteczne bariery przeciw „szkodnikom” poprzez wprowadzenie odpowiednich przepisów planistycznych i skuteczne ich egzekwowanie.

O różności rozumienia pojęcia „ochrona” dobrze jest pamiętać przy opracowywaniu ochronnych działań w przedsięwzięciach urbanistycznych. Wybór podejścia w tej kwestii z pewnością zależy od charakteru obiektu i jego cenneści, od miejsca, w którym się dany obiekt znajduje, od jego powiązania z otoczeniem oraz uwarunkowań ekonomicznych. Najlepiej jednak jest, gdy udaje się skutecznie połączyć wszystkie opisane podejścia.

3.4.2. Chronione wartości

Zanim przejdziemy do rozważań o konstrukcji i wdrażaniu przedsięwzięć ochronnych, spróbujmy określić ochronie jakich wartości mogą one służyć. Co mamy przy ich pomocy chronić? Przez wartości rozumie się tutaj wszystko, co uznaje się za cenne i co stanowi przedmiot szczególnej troski. Mogą to być między innymi ludzie, zwierzęta, rośliny, rzeczy a także sytuacje i stany w jakich się znajdują oraz relacje jakie między nimi zachodzą³⁰.

Nie zamierzam roztrząsać, co powinno być uznane za godne i wymagające ochrony. Nie to jest przedmiotem urbanistyki operacyjnej. Odpowiedź na to pytanie wynika z zasad i celów, jakie przyjmuje społeczność danego terytorium. A te, jak wynika z wieloletnich doświadczeń autora, nie są stałe. Stanowią raczej wynik wielu szczegółowych nakładających się na siebie niełatwych rozstrzygnięć i niekończącej się nigdy szerokiej dyskusji. Świadczą o tym rozważania w ramce 3-14. Urbanistyka operacyjna ma za zadanie chronić to, co zostało uznane za cenne i co nadaje się do ochrony przy pomocy jej narzędzi.

W najogólniejszym podziale można wyróżnić cztery sfery, z jakimi łączą się wartości chronione za pomocą instrumentów urbanistycznych:

➤ Sfera społeczna

W tej sferze mamy do czynienia z tym, co ludzie (jednostkowo lub zbiorowo) uważają za cenne dla siebie, a więc będzie to jakość życia, zdrowie, bezpieczeństwo, komfort, prywatna własność. W życiu społecznym wartość mają dobre stosunki międzyludzkie i szeroko rozumiany kapitał społeczny³¹.

➤ Sfera kultury

Obejmuje materialne dziedzictwo kulturowe oraz obyczaje, tradycje, powszechnie uznane i akceptowane style życia.

➤ Sfera przyrody

Do niej należą różnorodne zasoby i bogactwa przyrodnicze, w tym także zasoby surowcowe.

➤ Sfera miejsc

Ta sfera dotyczy miejsc o pozytywnych cechach, dzięki którym nadają się one bardziej niż inne do wykorzystania w różnych celach. W ogrodach są atrakcyjne zakątki na przykład do urządzania pikników lub do odpoczynku i skupienia. I taką wyjątkową atrakcyjność warto zachować. W miastach są miejsca, które mają urokliwy nastrój lub malowniczy widok. Mogą to być rejony odznaczające się wysokim poziomem bezpieczeństwa albo łatwością dojazdu. Dzięki takim

³⁰ Przez pojęcie „wartości” rozumie się również sądy i przekonania, które są ważne dla indywidualnych ludzi lub dla społeczeństw. W tej pracy słowo „wartości” ma inne znaczenie.

³¹ Kapitał społeczny rozumiany jest tutaj jako „sieci społeczne regulowane normami moralnymi lub zwyczajem (a nie, lub nie tylko, formalnymi zasadami prawa), które wiążą jednostkę ze społeczeństwem w sposób umożliwiający jej współdziałanie z innymi dla dobra wspólnego” [Czapiński, Panek, 2015, s. 351].

i innym pozytywnym cechom są to tereny świetnie nadające się do zamieszkiwania, rekreacji, do odzyskiwania zdrowia, spotkań, spacerów, kontemplacji. O wielu miejscach mówi się w urbanistyce, że mogą być dobrze działającymi przestrzeniami publicznymi. Nie są one zwykle odnotowane w żadnych wykazach czy rejestrach i jednym z zadań urbanistyki jest ich odkrycie, ochrona i wykorzystanie we właściwym celu. Ponadto za wartość wymagającą ochrony uważa się coraz częściej otwartą, niezabudowaną przestrzeń [Zaborowski, 2012, 2017].

Ochrona wartości związanych ze strefą społeczną a dotycząca ochrony interesów osób trzecich jest jednym z istotnych zadań planowania urbanistycznego w większości krajów demokratycznych. Oznacza to w praktyce niedopuszczanie do tego, by zmiana zagospodarowania przestrzennego naruszała to, co cenią sobie mieszkańcy czy przedsiębiorstwa w danym otoczeniu. W USA od lat jest to jeden z najważniejszych celów a do jego realizacji zbudowano cały system planowania strefowego [Cullingworth, Caves, 2003; Gallion, Eisner, 1986].

Wśród wartości należących do stref kultury i przyrody można wyróżnić takie, które chroni się dla nich samych oraz takie, które otaczane są ochroną z powodów użytkowych. Użyteczność ta może mieć znaczenie doraźne z punktu widzenia bieżących potrzeb albo może być postrzegana jako wartość, gdy bierze się pod uwagę przyszłe pokolenia. Ta zasada wywodzi się z koncepcji „sustainable development”, czyli tak zwanego rozwoju zrównoważonego w Polsce, stanowiącego konstytucyjny nakaz³².

Może się zdarzyć, że cenne i warte ochrony bogactwo przyrody zostaje nieodwracalnie zniszczone i nie można go odtworzyć. Bywa, że zniszczenia są odwracalne i na przykład w miejscu wyciętego w pień parku nasadza się nową zieleń lub tworzy się w innym miejscu nowy park o tej samej wielkości. Taka zasada ochrony wartości zwana jest kompensacją³³.

Wszystkie opisane wartości mogą być rozwijane, wzbogacane i wzmacniane. Można polepszać jakość życia ludzi, można rozwijać florę i faunę, można zadbać o większą atrakcyjność miejsc. Działania ochronne, które opisane są w tym rozdziale, koncentrują się na utrzymaniu wartości tego, co dla społeczności miasta jest szczególnie ważne, cenne, wartościowe.

³² Według ogólnie przyjętej definicji, „rozwój zrównoważony” to rozwój wychodzący naprzeciw dzisiejszym potrzebom bez pozbawiania przyszłych pokoleń możliwości zaspokojenia ich potrzeb. Krótko mówiąc, chodzi o taką ochronę środowiska i jego szeroko pojętych zasobów, dzięki której przetrwają one dla przyszłych pokoleń. Być może właściwszym terminem w przekładzie z angielskiego na polski byłoby pojęcie „rozwój podtrzymujący”. równowagę między tym, czym dysponujemy teraz, a tym, co pozostawimy do dyspozycji na przyszłość [Zaborowski, 2012].

³³ Kompensacja przyrodnicza – „zespół działań (...) prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej na danym terenie, wyrównania szkód dokonanych w środowisku przez realizację przedsięwzięcia i zachowania walorów krajobrazowych” [poś, 2001].

Ramka 3-15

Ochrona czy kształtowanie środowiska naturalnego

Czy wartości chronione należy traktować łącznie z niepodlegającymi ochronie, czy też jedne powinny być oddzielone od drugich? Wydaje się, że odpowiedź zależy od tego, czy wzajemnie się one wzmacniają, czy też są ze sobą w konflikcie. Czy wartościowa przyroda powinna być oddzielona od miasta, czy z nim zintegrowana? Czy przyrodę kształtujemy czy chronimy? Czy miasto jest w opozycji do przyrody, czy jest jej częścią?

O tym, że odpowiedzi na te pytania nie zawsze są oczywiste, świadczą refleksje wybitnego urbanisty szwajcarskiego Toma Sievertsa na temat relacji miasta (obszarów zurbanizowanych) do przyrody [Sieverts, 2003, s. 38–43]. Przedstawia on dwie przeciwne sobie tezy dotyczące tej kwestii:

„1. Miasto, samo w sobie, z konieczności musi być przeciwieństwem przyrody.

2. Miasto może być stworzonym przez człowieka komponentem przyrody” (tłumaczenie autora)*.

Zgodnie z pierwszą tezą, człowiek jest poza przyrodą, jest jej przeciwny a jego działania często wyrządzają szkody w środowisku przyrodniczym. Skoro tak, to ludzie powinni restrykcyjnie zmniejszać swój wpływ na środowisko naturalne, minimalizować wielkość przestrzeni, jaką wykorzystują na swoje potrzeby i ograniczać swoje powiązania z przyrodą, pozostawiając ją samą sobie.

Druga teza mówi, że człowiek jest częścią przyrody, zatem jego wytwory również. Mało tego, Sieverts podkreśla, że zróżnicowanie biologiczne stworzonych przez człowieka obszarów miejskich jest często większe niż otaczających go obszarów rolnych a wiele kompleksów przyrodniczych nie istniałoby bez udziału ludzkiego. Ludzie zatem powinni zrozumieć, że skoro są istotami biologicznymi, to aby przetrwać, muszą chronić całość przyrody, której są integralną częścią.

Postępowanie zgodne z pierwszą tezą jest dyskusyjne, ponieważ coraz mniej jest obszarów zajętych przez kompleksy przyrodnicze, które powstały bez udziału człowieka. W Europie są one rzadkością. Znaczną część przestrzeni zajmują stworzone przez ludzi uprawy rolne, których bioróżnorodność z założenia jest bardzo mała. Prawie wszystkie lasy to plantacje. Regulacja wód płynących doprowadziła do znacznej zmiany ekosystemów. Paradoksem jest to, że tam gdzie swobodne procesy przyrodnicze zachodzą w sposób naturalny, a więc w Europie głównie w rezerwach przyrody, dzieje się to z woli człowieka, który właśnie tam chciał takie procesy utrzymać lub uruchomić.

Zgodnie z drugim podejściem miasta wraz z przyrodą stanowią nierozłączną całość, która wiąże się z pojęciem krajobrazu kulturowego. Za jego kształtowanie odpowiedzialni są ludzie. Zatem trzeba sobie zadać pytanie nie tyle o to, w jakiej części bądź w jakim stopniu chcemy ochronić przyrodę, lecz spytać o to, jak chcemy ukształtować przyrodę w ramach krajobrazu kulturowego? A wcześniej jeszcze trzeba rozważyć, w jakim krajobrazie kulturowym chcemy żyć? Ekosystemy są więc tworzone przez człowieka jako części pożądanego krajobrazu kulturowego.

Jaką rolę odgrywają przedsięwzięcia ochronne przy tym drugim, preferowanym przez Sievertsa, podejściu? Ochroną powinno obejmować się te części środowiska naturalnego, które w zamyśle mają być wkomponowane w zamierzony krajobraz kulturowy. I z tego powodu są cenne a czasem nawet bezcenne. To nadaje im szczególną wartość.

* 1. *The city must necessarily, by its very essence, stand opposed to nature.* 2. *The city can be a component of a man-made nature* [Sieverts, 2003, s. 39].

Bywa i tak, że to co jest niezwykle cenne z punktu widzenia historyczności obiektu czy też jest skarbem natury, nie jest docenione przez właściciela, czy zarządcę nieruchomości. Nie ma dla niego wartości, bo nie przynosi natychmiastowego zysku. A wręcz przeciwnie, przynosi w jego mniemaniu stratę, ponieważ zmusza do ponoszenia wydatków na konserwację zabytku czy pielęgnację chronionej flory i fauny. Co więcej, uniemożliwia wykorzystanie terenu na inne cele, mogące przynieść pokaźne dochody. Nie widzi potencjału tego, co jest w jego posiadaniu, więc chętnie by się pozbył „zawady” przeszkadzającej w jego zamierzeniach. Można to porównać do sytuacji, w której ktoś na swoim gruncie znajduje diament, ale nie stać go na jego oszlifowanie, więc woli go wyrzucić.

Na przykład zabytkowy pałac lub dwór z parkiem, przebudowany na stylowy hotel czy centrum konferencyjne, może być znacznie atrakcyjniejszy dla wielu potencjalnych klientów niż taki sam obiekt zbudowany całkowicie od nowa [Ashworth, 1997, 2015].

Trudniejsza sytuacja jest z budynkami mieszkaniowymi, których mieszkańcy nie zawsze są zadowoleni z ich zabytkowej architektury. A jeszcze trudniejsza z budynkami przemysłowymi, których historyczna forma czy konstrukcja nie ułatwiają wprowadzenia współczesnych technologii produkcyjnych. Autor spotykał się z wieloma takimi postawami właścicieli wartościowych obiektów.

Być może z czasem wiedza i znajomość rzeczy spowodują, że posiadacze cennych nieruchomości będą lepiej zorientowani i bardziej świadomi tego, co posiadają. Być może utrzymanie i konserwacja obiektów zabytkowych będzie dla nich czymś tak naturalnym, jak wewnętrzna potrzeba. Być może, o ile pozwoli im na to stan majątkowy, staną się mecenasami zabytków z własnej woli.

Wieloletnia praktyka autora nie napawa jednak nadmiernym optymizmem. Właściciele gruntów, na których niszczej zabytkowe domy czy inwestorzy goniący za szybkim zyskiem, nie są skłonni do wartościowania innego niż w przeliczeniu na pieniądze. Wynika to również z nieostrości granicy między tym, co ma istotną wartość zabytkową czy przyrodniczą, a co nie. Często brakuje wiedzy i wyobraźni, żeby zorientować się, jakie pożytki można czerpać z takich obiektów, zwłaszcza wtedy, gdy ich stan nie jest najlepszy. Mimo tego pesymistycznego tonu warto odnotować, że poziom świadomości w tej materii stopniowo wzrasta. Coraz liczniejsze są przykłady przedsięwzięć inwestujących swoje środki w staranną rewaloryzację obiektów zabytkowych, przy czym cel komercyjny nie jest najważniejszy. Przykładem może być Zamek Topacz w Ślęzy pod Wrocławiem, pałace w Kotlinie Jeleniogórskiej czy Browar Mieszczański we Wrocławiu.

3.4.3. Konstrukcja przedsięwzięć ochronnych

Zajmijmy się teraz konstrukcją przedsięwzięć ochronnych. Składają się one z szeregu powiązanych ze sobą działań, które mają skutecznie zachować chronione wartości. Ich dobór zależy od oceny poziomu zagrożeń. Im jest on większy, tym

zakres poczynań jest szerszy, postępowanie bardziej radykalne, a wysiłek włożony w przedsięwzięcie większy³⁴.

Z tej zasady wynika konstrukcja przedsięwzięć ochronnych. Można ją opisać jako wielopoziomowy plik nakładających się na siebie „warstw”. Najwyższa warstwa to obserwacja stanu chronionych wartości i obserwacja zagrożeń. Jest to działanie minimalne. Kolejnym niższym „warstwom” odpowiadają akcje o stopniowo coraz większym zakresie, które dodaje się w miarę potrzeby do położonych wyżej. Na samym dole mamy działania najbardziej radykalne.

Realizując jakieś przedsięwzięcie, sięgamy do tej warstwy pliku, która okaże się wystarczająca do ocalenia danej wartości.

Spróbujmy opisać w sposób ogólny kolejne warstwy takiego przedsięwzięcia, zstępując od góry do dołu. Bardziej rozwinięte opisy działań na poszczególnych warstwach znajdują się w rozdz. 4.

Warstwa 1. Monitoring

Jego istotą jest stała obserwacja stanu wartości chronionych i zjawisk im zagrażających oraz ostrzeganie w tym zakresie. Istota monitoringu opisana jest w rozdz. 4.14.

Warstwa 2. Promocja

Polega na propagowaniu ochrony wartości poprzez różnego rodzaju „kanały” medialne. O promocji mowa w rozdz. 4.15.

Warstwa 3. Zaangażowanie społeczne

Kolejnym działaniem wzmacniającym poziom ochrony jest współpraca i nadawanie uprawnień wszystkim tym podmiotom, organizacjom czy osobom, które deklarują wolę współpracy w zakresie ochrony wartości i które można w tej sferze obdarzyć zaufaniem.

Warstwa 4. Zakazy, nakazy, dopuszczenia

W tej warstwie mamy do czynienia z ustanawianiem prawnych zakazów, nakazów i zezwoleń, czyli dopuszczeń odnoszących się do zmian w zagospodarowaniu przestrzennym lub działań, które mogłyby zagrażać chronionym wartościom. Odpowiednie instytucje podejmują interwencje lub stosują sankcje w przypadku naruszeniu obowiązujących przepisów. Regulacje te mogą być wprowadzane przez formalnoprawne narzędzia planistyczne.

Warstwa 5. Zgody

Bywa, że konieczne jest wprowadzanie obowiązku uzyskiwania zgody na zmiany lub określone rodzaje działań w odniesieniu do formalnie objętych ochroną wartości.

³⁴ Wiele rozwiązań w zakresie przedsięwzięć w zakresie ochrony krajobrazu w kontekście urbanistycznym przedstawia Böhm [2006, 2011].

Warstwa 6. Nadanie statusu

To działanie polega na formalnym przypisaniu chronionej wartości szczególnego statusu. Jest to deklaracja zdecydowanej woli niedopuszczenia do naruszenia tej wartości.

Warstwa 7. Zamrażanie i zawieszanie zmian w przestrzeni

W przypadku potencjalnego zagrożenia chronionych wartości można zastosować instrumenty wstrzymujące zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym.

Warstwa 8. Bodźce finansowe

Obejmuje stwarzanie takich warunków ekonomicznych, w których ochrona wartości staje się opłacalna. Polegać to może zarówno na ustanawianiu opłat za korzystanie z nich, jak i dopłat oraz wsparcia dla tych, którzy angażują się w działania ochronne.

Warstwa 9. Barter, czyli „coś za coś”

Istotą działania tego rodzaju jest wyrażanie zgody na określoną zmianę zagospodarowania przestrzennego w zamian za ochronę wskazanych wartości.

Warstwa 10. Ustanawianie lokalnych instytucji ochrony

To działanie polega na powołaniu instytucji, których zadaniem jest ochrona określonej wartości.

Warstwa 11. Przejęcie obiektu lub obszaru

W przypadku, gdy działania z innych warstw nie prowadzą do oczekiwanych rezultatów, obiekt chroniony można przejąć, między innymi drogą wykupu, wymiany lub wywłaszczenia.

Warstwa 12. Inwestycje

W ramach tego działania podejmuje się szereg skoordynowanych inwestycji służących ochronie wartościowego obiektu lub obszaru. Odnosi się to zarówno do samego chronionego obiektu, jak i do infrastruktury służącej jego ochronie.

3.4.4. Integracja działań w ramach przedsięwzięć ochronnych

Po to, żeby przedsięwzięcie ochronne było skuteczne, działania składowe powinny tworzyć spójną całość. Rozważmy zasady służące osiągnięciu takiej integracji, począwszy od tych, których stosowanie wymaga najmniej wysiłku, a zmierzając ku tym, które określają jej wysoki stopień.

Rozważenie włączenia do przedsięwzięcia wszystkich rodzajów działań

Przy planowaniu przedsięwzięcia trzeba wziąć pod uwagę włączenie do niego wszystkich wymienionych w poprzednim rozdziale rodzajów działań. Najpierw

Tabela 3-2. Rodzaje działań w ramach ochrony zespołu historycznego centrum i kompleksu Hali Stulecia wraz z Parkiem Szczytnickim we Wrocławiu

Rodzaj działania ochronnego	Stare Miasto we Wrocławiu	Kompleks Hali Stulecia wraz z Parkiem Szczytnickim we Wrocławiu
1. Monitoring	Nadzór konserwatorski	Nadzór konserwatorski
2. Promocja	Działania promocyjne	Działania promocyjne
3. Zaangażowanie społeczne	Współpraca z organizacjami pozarządowymi	–
4. Zakazy, nakazy, dopuszczenia	Plany miejscowe Regulacje w Parku Kulturowym „Stare Miasto”	Plany miejscowe Regulacje w Szczytnickim Zespole Przyrodniczo-Krajobrazowym
5. Zgody	Obszar w rejestrze zabytków Wiele obiektów w rejestrze i ewidencji zabytków	Obszar w rejestrze zabytków Obiekty w rejestrze i ewidencji zabytków
6. Nadanie statusu	Pomnik historii	Pomnik historii Lista Światowego Dziedzictwa UNESCO
7. Zamrażanie i zawieszanie zmian w przestrzeni	–	–
8. Bodźce finansowe	Wsparcie finansowe ochrony zabytków Przyciąganie właściwych działalności	–
9. Barter – „coś za coś”	–	–
10. Instytucje ochrony	Park Kulturowy „Stare Miasto”	Sponsor i kierownik projektu
11. Przejęcie obiektu	Bastion Ceglarski Bastion Sakwowy Garaże indywidualne	Teren przedszkola na obszarze WUWA, Hala Stulecia
12. Inwestycje	Bardzo liczne inwestycje w przestrzenie publiczne i obiekty publiczne	Renowacja Hali Stulecia, pawilonu restauracyjnego (obecnie centrum konferencyjne) oraz Pawilonu Pięciu Kopuł, odbudowa budynku przedszkola, prace w Parku Szczytnickim

Źródło: opracowanie własne.

trzeba ustalić, jaki jest najmniejszy ich pakiet, niezbędny do skuteczności ochrony. Następnie warto go uzupełnić o dodatkowe działania stanowiące zabezpieczenie w przypadku, gdyby przyjęte minimum w trakcie realizacji okazało się niewystarczające. W przekonaniu autora, dojrzała ochrona polega na włączeniu w skoordynowany sposób wszystkich rodzajów działań ochronnych, dopasowanych do natury chronionej spuścizny kulturowej lub dobrodziejstw przyrody.

W tabeli 3-2 przedstawiona jest lista działań podjętych lub planowanych w 2013 r. i mających na celu ochronę dwóch bardzo cennych całości urbanistycznych we Wrocławiu, zespołu historycznego centrum i kompleksu Hali Stulecia wraz z parkiem Szczytnickim.

Duże znaczenie ma integracja przedsięwzięć ochronnych z innymi typami przedsięwzięć. Dotyczy to zwłaszcza rewitalizacji, zaliczanej w tej pracy do metamorfozy urbanistycznej (rozdz. 3.5) ze względu na jej całościowy charakter. Zakres działań zintegrowanych w ramach rewitalizacji wykracza jednak poza zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym, ponieważ prowadzona na obszarze obejmującym wartościowy stan posiadania rewitalizacja ma szczególną specyfikę. Z jednej strony stan ten traktowany jest jako zasób, potencjał i bodziec, który może i powinien być wykorzystany do ożywienia społecznego i gospodarczego, zmierzającego do wyprowadzenia obszaru ze stanu kryzysowego. Z drugiej strony, rewitalizacja jest procesem, który staje się rozwiniętym sposobem zachowania i konserwacji chronionych wartości. W ramach konstrukcji przedsięwzięć ochronnych można zatem traktować ją jako trzynastą, najszerszą warstwę działań, wzięwszy jednak pod uwagę to, że jej cele wykraczają znacznie poza zadania ochronne.

Spójność wewnętrzna

Działania w ramach przedsięwzięcia nie powinny się wykluczać i nie mogą być rozbieżne. Zmiana celu każdego z działań może powodować konieczność zmian w zakresie pozostałych działań. Uzgodnienia w tej sferze nie zawsze są łatwe, o czym świadczy przypadek opisany w ramce 3-16.

Wzajemne powiadamianie

Osoby, instytucje, przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe i inni uczestnicy przedsięwzięcia powinny wzajemnie na bieżąco powiadamiać się o zjawiskach zagrażających chronionym wartościom, a także o swoich zamierzeniach i poczynaniach.

Zapewnienie odwodów

W przedsięwzięciu ochronnym może być dwanaście linii obrony. Jeżeli działanie jednej okaże się nieskuteczne, to zadanie przejmuje kolejna. W przypadku ochrony zabytków czy wartości przyrodniczych zawsze warto dysponować większą ilością odwodów. W tabeli 3-3 pokazano, które działania mogą przejąć zadania ochronne od tych, które okazały się za mało skuteczne.

Ramka 3-16

Plac Powstańców Śląskich we Wrocławiu

Plac Powstańców Śląskich został wytyczony i zbudowany w 1895 r. w formie rozległego ronda o średnicy 220 m*. Zbiega się do niego promieniście sześć ulic. Do zakończenia II Wojny Światowej otaczały go ze wszystkich stron regularne pierzeje o łukowej lub zbliżonej do łukowej linii zabudowy z wyjątkiem jednego odcinka pomiędzy dwoma promienistymi ulicami**. Historycznie znajdowała się tam Górka Friebege, czyli kompleks rozrykowo-restauracyjny (Établissement***) z dużą halą do rautów i bali, z emporami wewnątrz oraz z przyległym parkiem, otwartym podium dla orkiestry, miejscem do tańca. Były tam fontanny oraz zadaszenia, pod którymi stały liczne stoliki dla gości. Na przełomie XIX i XX wieku spędzanie czasu w takich miejscach było jednym z ulubionych zajęć mieszkańców ówczesnego Breslau. Po 1945 r. teren stał się własnością Wojska Polskiego, ale był otwarty dla spacerujących. Hala rautów została rozebrana. Park uległ stopniowej dewastacji. Na części jego obszaru zbudowano indywidualne garaże dla pracowników wojska. Na terenie przy placu w miejscu dawnej kompozycji wyrosła samoistnie duża kępa drzew. W głębi zachowała się najwartościowsza część parku ze starodrzewem w finezyjnym układzie tak zwanego boskietu z osiowo usytuowaną w nim (nieczynną już) fontanną [*Leksykon Architektury Wrocławia*, 2011].

W 1999 r. Agencja Mienia Wojskowego sprzedała cały teren. Nabył go prywatny inwestor, który postanowił zbudować tu stację paliw. W tej sytuacji przeciwne temu zamierzeniu władze miejskie przystąpiły do sporządzania planu miejscowego. Tymczasem nowy właściciel terenu ogrodził go i oddzielił tak wysokim żywopłotem z trzymetrowych choinek, że nie można było zobaczyć, co się dzieje wewnątrz. Cała sytuacja wywołała olbrzymie protesty społeczności lokalnej z powodu utraty dostępu do ulubionego terenu spacerowego. W ramach spektakularnych akcji, protestujący wrocławianie rozstawiali wysokie drabiny, żeby zobaczyć czy właściciel nie zaczął wycinki parkowego starodrzewu. W sprawę zaangażowały się organizacje ekologiczne oraz niektórzy parlamentarzyści. Urbanistom sporządzającym plan miejscowy i współpracującym z nimi dendrologom odmówiono prawa wejścia na teren, musieli więc korzystać z pomocy policji.

Powstała pilna potrzeba uzgodnienia stanowisk wszystkich, którzy byli zainteresowani ochroną różnorodnych wartości tego miejsca. Pierwsza rozbieżność celów ochrony miała charakter konserwatorski. Czy ważniejsze jest doprowadzenie do stanu historycznego, a więc przeznaczenie miejsca na współczesną halę rautów z parkiem rozrywki, czy też dokończenie zabudowy pierzei na łuku wokół placu jako kontynuacja wielkiego zamierzenia, podjętego z wielkim rozmachem w 1895 r. I na tym drugim wyborze stanęło w trakcie niełatwej narady dużej grupy zainteresowanych specjalistów z dziedziny historii urbanistyki i konserwacji zabytków oraz urbanistów. Zgodnie z tym wyborem, należało wyciąć nieregularny drzewostan w pasie przy samym placu i przeznaczyć go na łukową pierzeję zabudowy. Zrezygnowano również z odtwarzania hali rautów czy budowy nowego obiektu w podobnym kształcie. Być może, gdyby nie było wojny, doszłoby również do podobnej zmiany zagospodarowania na tym terenie. Rozstrzygnięcie konserwatorskie było jednak sprzeczne z postulatami organizacji ekologicznych.

* Dla porównania średnica podobnego w kształcie placu Charles'a De Gaulle'a wynosi 240 m.

** Chodzi o odcinek pomiędzy ul. Powstańców Śl., a ul. Prefłicza.

*** Tą nazwą określano od końca XVIII do początku XX wieku prywatne przedsiębiorstwa rozrykowo-rekreacyjne.

Ramka 3-16 cd.

Do kompromisu doszło na spotkaniu zaangażowanych w sprawę specjalistów od konserwacji zabytków i urbanistów z organizacjami ekologicznymi i przedstawicielami lokalnej społeczności. Odbyło się to w Biurze Rozwoju Wrocławia, w Środę Popielcową, by ostudzić ewentualne emocje. Ekolodzy zgodzili się na zabudowę pierzeją wokół placu i wyćinkę drzew w tym miejscu, w zamian za ścisłą ochronę lipowego starodrzewu zwanego boskietem. Ta część terenu pozostała dostępna do spacerowania. W 2002 r. uchwalony został plan miejscowy pieczętujący zawarty kompromis. Nie udało się jedynie rozwiązać problemu indywidualnych garaży zbudowanych w parku. Próba wprowadzenia ich zakazu w planie miejscowym zakończyła się porażką miasta w sądzie.

ZALĄCZNIK
DO UCHWAŁY NR LI/1800/02
RADY MIEJSKIEJ WROCŁAWIA
Z DNIA 26 września 2002r.

MIEJSCOWY PLAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO
DLA TERENU OGRANICZONEGO ULICAMI: POWSTAŃCÓW ŚL.,
SZTABOWĄ, BERNARDA PRETFICZA I PL. POWSTAŃCÓW ŚL.
W CZĘŚCI A WE WROCŁAWIU
RYSUNEK PLANU



Il. 3-15.
Plan miejscowy dla opisywanego obszaru*.
Główny projektant:
Joanna Kiniorska

* Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu ograniczonego ulicami: Powstańców Śl., Sztabową, Bernarda Pretficza i pl. Powstańców Śl. w części A we Wrocławiu [Uchwała Nr LI/1800/02 Rady Miejskiej Wrocławia z dn. 26 września 2002 r.].

Tabela 3-3. Przejmowanie ochrony w przypadku zbyt małej skuteczności działań

Działania, które mogą przejąć realizację zadań ochronnych od tych, które okazały się za mało skuteczne	1. Monitoring	2. Promocja	3. Zaangażowanie społeczne	4. Zakazy, nakazy, zezwolenia	5. Zgody	6. Nadanie statusu	7. Zamrażanie i zawieszanie zmian	8. Bodźce finansowe	9. Barter	10. Instytucje ochrony	11. Przejęcie obiektu	12. Inwestycje
Działania, których zadania ochronne, w przypadku ich zbyt małej skuteczności, mogą przejąć inne działania												
1. Monitoring			↑	↑	↑					↑		
2. Promocja						↑			↑	↑		
3. Zaangażowanie społeczne						↑				↑		
4. Zakazy, nakazy, dopuszczenia					↑		↑	↑	↑	↑	↑	↑
5. Zgody								↑	↑	↑	↑	↑
6. Nadanie statusu		↑	↑									
7. Zamrażanie i zawieszanie zmian w przestrzeni				↑							↑	
8. Bodźce finansowe									↑	↑	↑	↑
9. „Coś za coś”										↑	↑	↑
10. Instytucje ochrony				↑			↑	↑			↑	↑
11. Przejęcie obiektu				↑			↑	↑				↑
12. Inwestycje								↑				

Źródło: Opracowanie własne.

Sprawne, skoordynowane akcje

W przypadku zagrożenia potrzebne jest sprawne działanie osób i odpowiednich instytucji odpowiedzialnych za ochronę. Wymaga to z jednej strony stosowania wypracowanych zasad szybkiej komunikacji i działania rutynowego, a z drugiej zachowania gotowości do dynamicznego postępowania odstępującego od rutyny. Istotny jest dobry kontakt pomiędzy wszystkimi uczestnikami przedsięwzięcia,

czemu sprzyjają cykliczne spotkania, w ramach których omawia się pojawiające się zagrożenia i ulepsza się zasady współpracy.

Centrum koordynacji

Przy najwyższym poziomie współdziałania powołany jest koordynator ochrony wartościowej całości urbanistycznej lub cennego kompleksu przyrodniczego. Jeżeli zostanie powołana do życia lokalna instytucja ochrony, to koordynatorem jest jej kierownik lub dyrektor. Gdy przedsięwzięcie jest realizowane zgodnie z modelem zarządzania przez projekty, to funkcja ta jest podzielona pomiędzy sponsora i kierownika. Pierwszy podejmuje najważniejsze decyzje, a drugi prowadzi stałe prace koordynacyjne (por. rozdz. 6).

3.4.5. Mierniki realizacji przedsięwzięć ochronnych

Czy jest możliwe mierzenie wyników przedsięwzięć ochronnych? Większość tego, co chcemy zachować z dziedzictwa kultury czy cennych ekosystemów, nie da się w pełni ocenić. Żadna miara nie wyrazi również wielu rodzajów strat. Doświadczenia autora wskazują, że budowanie jakichkolwiek mierników jest uzasadnione wtedy, gdy ich obliczanie przyczyni się do skuteczniejszego działania. Osiągnięcie ich wysokiego poziomu może dawać satysfakcję, ale wcale nie musi oznaczać, że ochrona jest skuteczna. Przy wysokim wskaźniku skuteczności ochrony można wprawdzie ocalić znaczną większość zabytków, ale ten najważniejszy, od którego zależy wartość całości, może zostać utracony. Sygnałem jest natomiast niski poziom miernika, bo to skłania do starannego zbadania przyczyn i może spowodować doraźną interwencję lub szybką akcję osób i instytucji zajmujących się ochroną. Tak więc dla przedsięwzięć ochronnych mierniki ich rezultatów mają znaczenie głównie ostrzegawcze.

Jaką miarą i czym mierzyć? Można do tego zadania podejść na dwa sposoby. Oprzeć miernik na ocenie obiektywnej lub subiektywnej. Zajmijmy się pierwszym podejściem. Wartość chronioną traktuje się wtedy materialnie, można zatem określić jej wielkość lub liczebność. Może to być na przykład kubatura budynku albo długość murów obronnych, powierzchnia lasu w dobrym stanie, liczebność chronionego gatunku. Rozważmy przykład dziewiętnastowiecznej ulicy, cennej jako zabytek, z pierzejami kamienic po obu stronach. Za miarę jej wartości w ujęciu obiektywnym można przyjąć łączną długość pierzei po obu stronach ulicy zachowanych w dobrym stanie technicznym. Oznaczmy ją symbolem W . Miernikiem skuteczności ochrony, oznaczonym symbolem SO , może być procentowy udział sumy długości kamienic, które udało się uchronić, czyli W_0 , w długości W . A zatem:

$$SO = W_0 100\% / W \quad (1)$$

Jeżeli chcemy by miernik miał charakter bardziej ostrzegawczy, można wyrazić go w formie negatywnej, to znaczy jako udział procentowy kamienic utraconych mimo działań ochronnych – SO_S :

$$SO_S = (1 - W_0)100\%/W \quad (2)$$

Urbanistyczny układ pierzejowy narażony jest nie tylko na tzw. „wypadnięcie” kamienic, z jakich się składa. W powstałych lukach mogą zostać wzniesione obiekty „zaburzające”, na przykład parterowe baraki albo nie pasujące do kamienic punktowce. Miernik zaburzeń – S_Z , które pojawiły się mimo ochrony, można przedstawić jako procentowy udział łącznej długości części pierzei, na których pojawiły się zaburzenia – W_Z w długości W :

$$S_Z = W_Z100\%/W \quad (3)$$

Jeżeli ochroną obejmujemy całości urbanistyczne, mierniki takie nie oddają rzeczywistego poziomu ich zniszczenia. O pierzei złożonej pierwotnie z 20 kamienic, z której ubyły dwie, nadal można powiedzieć, że pierzeja istnieje $SO = 90\%$. Przy ubytku 12 kamienic słuszne może być stwierdzenie, że pierzeja została utracona, choć niemała część obiektów architektonicznych pozostała ($SO = 40\%$). By zmierzyć tego rodzaju „stratę” całości urbanistycznej, trzeba ustalić umowną „krytyczną” granicę zachowania pierzei SO_G , przy której skuteczność ochrony układu urbanistycznego uznaje się za zerową. Przy $SO_G = 50\%$ (połowa pierzei utracona) miernik zachowania układu urbanistycznego SO_U będzie wyrażał się wzorem:

$$SO_U = 2(SO - 50\%)^2 + SO - 50\% \quad (4)$$

W przypadku ogólnym dla przyjętego poziomu SO_G formuła jest następująca:

$$SO_U = ((100\% - SO_G) / SO_G^P) (SO - SO_G)^P + SO - SO_G \quad (5)$$

gdzie P jest parametrem wyrażającym wrażliwość układu pierzejowego na utratę wartości. Im jego wartość większa, tym „zniszczenie” każdej kolejnej kamienicy będzie uznane za większą stratę dla całego układu.

Drugie podejście, subiektywne, polega na badaniu opinii publicznej na temat poziomu utrzymania lub straty wartości. Można to zrobić przy pomocy sondażu przeprowadzonego wśród mieszkańców miasta lub na drodze głosowania w gronach profesjonalnych autorytetów. Mierniki mogą mieć takie same zakresy liczbowe, jak przy podejściu obiektywnym, lecz nie będą one obliczane, lecz wskazywane przez osoby wypowiadające się na temat skuteczności ochrony wartości.

3.4.6. Polityka ochronna

W podsumowaniu można stwierdzić, że ochrona wartościowego stanu posiadania w jego aspekcie przestrzennym jest ważnym elementem działalności niemal każdej jednostki osadniczej. Są miasta prowadzące politykę przestrzenną, w której przedsięwzięcia ochronne odgrywają ważną rolę lub nawet w niej dominują. Tak czynią miasta bardzo przywiązane do wartości tego, co posiadają. Gdy jest to dziedzictwo historyczne, przeszłość i jej materialna spuścizna, można mówić o polityce sentymentalnej. Dotyczy to zarówno miast dobrze zachowanych (na przykład Kraków), jak i miast silnie odczuwających straty spowodowane wojną lub klęskami żywiołowymi. Nie chodzi tutaj o determinację odbudowy takich miast, by miały atrakcyjniejsze układy przestrzenne i lepsze perspektywy na przyszłość. Chodzi o utratę piękna, klimatu, osobliwości przestrzeni, w której dawniej żyli mieszkańcy. Takim miastem jest Drezno i łatwo to zrozumieć, gdy wyobrazimy sobie, co straciło w czasie ostatniej wojny i czego nie odzyskało za czasów NRD. Autora przekonały o tym między innymi kontakty z drezdeńskimi planistami i sposób w jaki mówią o tym, co dla miasta jest ważne i jakim stać się powinno.

Są również miasta, dla których najcenniejsze są wartości przyrodnicze. Te prowadzą silną politykę ekologiczną, przynajmniej na części swojego obszaru.

Niektóre miasta mają skończoną, kompletną strukturę przestrzenną o wielkiej wartości i każde naruszenie tej struktury stanowi istotną stratę. Polityka ochronna odnosząca się do zagospodarowania przestrzennego jest dla nich oczywistym wyborem. Wymieńmy kilka najbardziej znanych: Wenecja, Florencja, Asyż, Toledo, Kazimierz Dolny, Podkowa Leśna, Żyrardów, Rothenburg nad Taubermem, Carcassone, Urbino, Porto Fino, Cefalu na Sycylii, Naantali w Finlandii.

Są w końcu miasta, których mieszkańcy podejmują wspólne i czasem niezwykle działania³⁵. Czynią to chętniej niż mieszkańcy innych miast, bo łączy ich poczucie więzi i wspólnota. Takim miastem jest dla wielu ludzi Wrocław. W powszechnym przekonaniu cechą szczególną wrocławian jest otwartość na innych, duży poziom tolerancji i gotowość do przyjmowania innowacji. Jeżeli te wartości rzeczywiście charakteryzują to miasto, to na pewno należy je chronić. W urbanistycznym ukształtowaniu miasta znajdują one swoje odzwierciedlenie w bogactwie przestrzeni publicznych.

3.5. Metamorfoza urbanistyczna

3.5.1. Istota przedsięwzięcia

Całościowe przedsięwzięcia podejmuje się w urbanistyce analogicznie do prac przy tworzeniu ogrodu o pełnej, całościowej kompozycji ogrodowej,

³⁵ W Złotorzy mieszkańcy co roku zbierają się na Rynku, żeby wspólnie śpiewać kolędy. Stanowi to kontynuację zwyczaju przedwojennego.

w której wszystkie elementy (drzewa, kwiaty, alejki, oczka wodne, ławki, mała architektura) stapiają się w jedną harmonijną całość. Aby osiągnąć taki rezultat, ogrodnik musi skoordynować ze sobą bardzo wiele różnych działań. Musi również zharmonizować rozrastanie się różnych roślin. Wzrost żadnej z nich nie może ograniczać wzrostu innych w przewidzianych dla nich miejscach. Oznacza to również koncentrację wielu zgodnych ze sobą działań w określonej przestrzeni.

Podobne całościowe przedsięwzięcia podejmuje się w urbanistyce. Ich celem jest doprowadzenie do powstania lub do kompleksowej transformacji (całościowego przeobrażenia, przeformowania) fragmentu miasta lub innego obszaru zurbanizowanego. Do takiej urbanistycznej metamorfozy najczęściej niezbędna jest olbrzymia praca koordynacyjna i zaangażowanie znacznych środków w stosunkowo krótkim czasie. Tutaj władze publiczne nie ograniczają się do prowadzenia gry propozycji, zachęt, ograniczeń, lecz biorą przekształcanie przestrzeni w najpełniejszy sposób w swoje ręce.

Wśród przedsięwzięć urbanistycznych tego typu wyróżnić można szereg podtypów, które nie wyczerpują wszystkich możliwości:

➤ Transformacja lub budowa dużego kompleksu zabudowy śródmiejskiej [Zuziak, 2004]. Przykłady: Liverpool One (Liverpool), Kompleks Defense (Paryż), Hafen City (Hamburg), Bilbao (przebudowa centrum), plac Grunwaldzki we Wrocławiu (por. ramka 3-18) [Ossowicz, 2009a], Potsdamer Platz w Berlinie [*Potsdamer Platz*, 2001], Canary Wharf w Londynie³⁶, Confluence w Lille [Kamrowska-Zaluska, 2011]. Kompleksowe zagospodarowanie nabrzeży akwenów wodnych [Nyka, 2013, rozdz. 4; Riverscapes, 2008].

➤ Budowa osiedla mieszkaniowego. Na przykład: Nowe Żerniki we Wrocławiu (ramka 3-17), miasteczko Wilanów [Stangel, 2013], Marina Mokotów.

➤ Budowa nowego miasta. Przykłady: miasta wznoszone od lat 50. do lat 70. XX wieku w wielu krajach. W Polsce: Nowa Huta, Nowe Tychy.

➤ Budowa kompleksu zagospodarowania przestrzennego dla wielkich wydarzeń. Przykłady: kompleksy olimpijskie, kompleksy wystaw światowych [Poynter, 2008].

➤ Budowa parków rozwoju, czyli kompleksów zabudowy przemysłowo-sklepowej lub biurowej na przykład: parku biznesu, parku przemysłowego, parku technologicznego, specjalnej strefy ekonomicznej [Benko, 1993].

➤ Kompleksowa rewitalizacja [Zuziak, 1998; Guzik, 2009; Skalski, 2009; Lorens, 2007, 2011].

➤ Kompleksowa modernizacja osiedla mieszkaniowego [Chmielewski, Mirecka, 2007; Chmielewski, 2010, rozdz. 7.3; Gronostajska, 2007].

³⁶ Town Centre Spatial Strategy to 2025, 2009, London Borough of Tower Hamlets.

Wiele miast w wielu krajach uznało przeprowadzanie metamorfoz urbanistycznych za najskuteczniejszą drogę rozwoju przestrzennego. Z przedstawionych w tej książce rozważań wynika, że do krajów, które są najbliższej tej drogi, należą: Francja, Szwecja i Niemcy oraz w pewnym stopniu USA. Te państwa mają najbardziej rozwinięty arsenał narzędzi urbanistyki operacyjnej służących do tego rodzaju przedsięwzięć.

W ramach tej pracy nie sposób rozwinąć całego bogactwa narzędzi, metod i postępowań stosowanych w realizacji różnego typu metamorfoz urbanistycznych, zatem ograniczymy się do najważniejszych wspólnych zagadnień związanych z tego rodzaju przedsięwzięciem.

3.5.2. Postępowanie w ramach metamorfozy urbanistycznej

Czynności ogólne

Ustalenie celu i miejsca metamorfozy

Podobnie, jak w przypadku ofert przestrzennych, idea przeprowadzenia metamorfozy urbanistycznej może pochodzić od władz lokalnych lub od innych podmiotów. W obu przypadkach powinna ona być rozważana jako część, a nawet rdzeń polityki przestrzennej miasta, jako że przedsięwzięcia tego rodzaju mają najsilniejszą moc oddziaływania na jego rozwój. Jeżeli proponowana przez inne podmioty metamorfoza jest niezgodna z miejskimi celami planistycznymi, to władze staną przed rozstrzygnięciem, czy zablokować ją, czy też potraktować jako wartościową z punktu widzenia interesu publicznego i dopasować do niej politykę przestrzenną. Można się spodziewać, że w takiej sytuacji pożyteczny może być pewien kompromis.

Punktem wyjścia dla wizji metamorfozy może być miejsce lub potrzeba. W pierwszym przypadku przedsięwzięcie ma na celu zagospodarowanie określonego miejsca w sposób odpowiadający jego walorom. Chodzi tu o miejsca, które mają szczególnie duży potencjał ze względu na położenie, wartości kulturowe i fizjograficzne. Chodzi także o miejsca, których wysoki poziom degradacji, niska jakość zagospodarowania lub jego brak, są nieakceptowane, uciążliwe lub wręcz rażące w strukturze miejskiej. Pod pojęciem degradacji autor rozumie różnicę pomiędzy obecną jakością zagospodarowania, a jakością jaką można by w danym miejscu osiągnąć dzięki jego potencjałowi. Inaczej mówiąc, różnicę między tym, czym miejsce jest, a tym czym mogłoby być dzięki swoim walorom w danej sytuacji społeczno-gospodarczej [Mironowicz, Ossowicz, 2005a]. Tak więc w tym przypadku miejsce jest przesądzone, a trzeba określić jakiego rodzaju kompleks zagospodarowania ma powstać.

Drugi przypadek odnosi się do sytuacji, w której występuje potrzeba doprowadzenia do powstania kompleksu zagospodarowania określonego rodzaju, na przykład osiedla mieszkaniowego, dużego ośrodka handlowo-usługowego, ośrodka rekreacyjno-sporto-

wego, czy parku biznesu, który w istocie rzeczy ma być dzielnicą aktywności gospodarczej. Wtedy poszukuje się najlepszego miejsca do zrealizowania określonej potrzeby.

Wybór lokalizacji

Poszukiwanie lokalizacji kompleksu w drugim z wymienionych przypadków, może być prowadzone różnymi metodami. Rozpocząć trzeba od określenia ogólnej strefy lokalizacji (centrum, śródmieście, dzielnice, przedmieścia, tereny otwarte) i zestawienia nadających się do tego terenów, przy uwzględnieniu warunków brzegowych, w tym powierzchni potrzebnego terenu oraz wymaganych powiązań transportowych. Następnie dokonuje się wyboru, przy czym najbardziej rozpowszechnioną metodą jest przesiew. Polega on na sporządzeniu listy kryteriów wyboru a następnie oceny punktowej każdego terenu pod względem każdego kryterium. Suma uzyskanych ocen jest istotnym wskazaniem, który teren powinno się wybrać. Znacznie bardziej wyrafinowaną metodą jest użycie modelu alokacyjnego o różnym stopniu złożoności. W zależności od potrzeb, może on uwzględniać kontakty, czyli różnego rodzaju powiązania z różnymi częściami miasta, a następnie konflikty, czyli uciążliwości niektórych form zagospodarowania dla innych, dopasowanie do cech terenu, a także sekwencyjność rozwoju przestrzennego miasta [Ossowicz, 2003, 2018; Zipser, Sławski, 1988; Brzuchowska, Ossowicz, 2008].

Utworzenie zasobu nieruchomości

Dla powodzenia metamorfozy urbanistycznej, z wyjątkiem rewitalizacji, podstawowe znaczenie ma zapewnienie odpowiednio dużego zasobu nieruchomości, dysponowanie nimi lub posiadanie silnej nad nimi kontroli. Dzięki temu można mieć decydujący wpływ na sposób ich zagospodarowania, na czas podjęcia poszczególnych inwestycji oraz na koordynację ich ze sobą.

Można wskazać różne modele zapewnienia zasobu nieruchomości, w tym:

- model jednego władającego;
- model partnerstwa wielu władających;
- model wymuszenia na wielu władających.

Model jednego władającego

Polega na zgromadzeniu wszystkich niezbędnych nieruchomości w ręku jednego podmiotu. W pewnych fazach realizacji metamorfozy urbanistycznej nastąpi przekazanie poszczególnych części tego zasobu docelowym inwestorom.

W najkorzystniejszej sytuacji realizator metamorfozy urbanistycznej dysponuje od samego początku całym niezbędnym zasobem. Bywa tak, gdy realizator (lub jego dysponent) włada terenem, na którym ustała dotychczasowa działalność. Na przykład może to być teren poprzemysłowy³⁷, pokolejowy, powojсковy, a także teren zbędnej infrastruktury technicznej. Są to jednak przypadki rzadkie, ponie-

³⁷ Jedną z najlepszych analiz przekształceń terenów poprzemysłowych przeprowadził Gasidło [Gasidło, 1999, 2010; Gasidło, Gorgoń, 1998].

waż podmioty dotychczas władające i korzystające z nieruchomości nie są potencjalnymi realizatorami nowych całościowych założeń, najczęściej z powodu braku kompetencji i zakresu działalności. Nie jest nim ani przedsiębiorstwo kolejowe, ani instytucje wojskowe, ani przedsiębiorstwa przemysłowe. Nie jest nim ani Skarb Państwa, ani syndyk masy upadłościowej zbankrutowanego przedsiębiorstwa. Rozwiązaniem kompromisowym mogłoby być przekazanie takich terenów miastu do dyspozycji, które wszystkie osiągnięte korzyści ze zbycia tych nieruchomości transferowałyby do instytucji, która grunt przekazała.

Bywa jednak, że niektóre z tych podmiotów wchodzi w rolę realizatora metamorfozy urbanistycznej i opracowują własne wizje zagospodarowania przestrzennego. Sporządzanie takich opracowań niekoniecznie stanowi element przygotowania się do roli realizatora, lecz może służyć dwóm innym celom. Po pierwsze chodzi o to, żeby władze miasta zaakceptowały nowe przeznaczenie nieruchomości przez sporządzenie i uchwalenie planu miejscowego, dzięki któremu można będzie korzystnie ją zbyć. Po drugie, wizje te mają wykazać potencjał tych nieruchomości ewentualnym nabywcom. Dlatego wizje przestrzenne sporządzone przez dotąd władającego nieruchomościami mogą być bardziej atrakcyjne z punktu widzenia interesu publicznego niż te, które przedstawi podmiot, który później nabędzie nieruchomości. Te pierwotne, mniej realistyczne, wizje nie muszą brać pod uwagę wykonalności i opłacalności przedsięwzięcia, czego nie może nie uwzględnić finalny inwestor. Choć to rzadko się zdarza, pojawiają się podmioty, które na swoich nieruchomościach zakończyły pewną działalność i zmieniając zakres swoich kompetencji, podejmują się realizacji metamorfozy urbanistycznej. Przykładem jest przekształcenie się podmiotu realizującego światową wystawę EXPO w Lizbonie w 1998 r. w przedsiębiorstwo deweloperskie *Parquexpo*³⁸.

Jednym z podmiotów, który ma szansę dysponować wycofanymi z dotychczasowego użytkowania nieruchomościami i jednocześnie może być potencjalnym realizatorem metamorfozy urbanistycznej, jest samorząd miejski. Na przykład Wrocław przez pewien czas rozważał możliwości całościowego zagospodarowania, planowanych do wyłączenia z dotychczasowego użytkowania, pól irygacyjnych na Osobowicach.

W modelu jednego władającego, jeżeli realizator metamorfozy urbanistycznej nie dysponuje potrzebnymi nieruchomościami, to musi je nabyć, wywłaszczyć lub wymienić na inne nieruchomości. Samorząd gminny stosuje tutaj narzędzia urbanistyki operacyjnej opisane w rozdz. 4.5.

Z kolei podmiot prywatny zamierzający realizować metamorfozę urbanistyczną, nabywa niezbędne mu nieruchomości na rynku. Takie możliwości istnieją w wielu krajach. Taki model dominuje w USA [Cullingworth, Caves, 2003].

W niektórych krajach to właśnie miasta monopolizują prawa do całościowej metamorfozy urbanistycznej. Wiele miast szwedzkich wykupuje grunty w swoich granicach, niezależnie od ich aktualnego użytkowania. Ta polityka sprawia ponad-

³⁸ <https://www.arquiconsult.com/casos-de-sucesso/en/caso-sucesso-parquexpo-en.pdf>, dn. 11.02.2019.

to, że ceny zakupu nieruchomości nie są wysokie. Tworzą w ten sposób duże zasoby ziemi, ale tylko część terenów przeznaczona jest na zabudowę, po uchwaleniu planów miejscowych (*detalplan*). Plany takie sporządzane są prawie wyłącznie na gruntach należących do gminy, które następnie oferowane są deweloperom, przede wszystkim na użytkowanie wieczyste. Miasta zachowują zatem prawo pierwokupu w przypadku ustania dotychczasowej działalności. Stworzony w ten sposób zasób gruntów pozwala na swobodne kształtowanie różnorodnych układów urbanistycznych i daje możliwość większej kontroli nad powstającym zagospodarowaniem [Caesar, 2016; Docus, 2000; Passow, 1970].

W Polsce wiele podmiotów prywatnych tworzy duże zasoby gruntowe, następnie przeprowadza metamorfozę urbanistyczną. Przykładem jest miasteczko Wilanów, osiedle Marina Mokotów, osiedle Siewierz-Jeziorna, osiedle EcoPark, osiedle Cztery Pory Roku we Wrocławiu. Gminy w razie potrzeby kontrolują te działania przez uchwalanie planów miejscowych.

Miasta mogą tworzyć zasoby nieruchomości pod całościowe inwestycje, jednak w praktyce istnieje wiele przeciwności utrudniających lub uniemożliwiających takie działania, co opisano w rozdz. 4.5.

Model partnerstwa wielu władających

Według tego modelu, realizator metamorfozy urbanistycznej zawiera porozumienie z władającymi gruntami, na mocy którego może je wykorzystać na ustalonych warunkach. Można podać najróżniejsze formy współdziałania właścicieli, deweloperów i instytucji publicznych. Może to być konsorcjum lub spółka zawiązana do zagospodarowania danego terenu. Właściciele mogą też powierzyć swoje grunty realizatorowi, który przekaże im należne zyski w trakcie lub po zakończeniu przedsięwzięcia. Władze miasta mogą w ramach tej współpracy być inicjatorem przedsięwzięcia, realizatorem lub odgrywać rolę biernego uczestnika, ograniczając się do sporządzenia planu miejscowego.

We Francji przyjmuje się, że najczęstsza jest sytuacja, w której części obszaru metamorfozy urbanistycznej należą do różnych podmiotów. Do zarządzania takim przedsięwzięciem wprowadzono tam specjalny instrument o nazwie Strefa Zagospodarowania Uzgodnionego (*Zone d'Amenagement Concerte – ZAC*) opisany w rozdz. 4.10. Jego istotą jest zawarcie umowy (z inicjatywy strony publicznej) pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi metamorfozą. Ponadto gminy dysponują również specjalnymi instrumentami nabywania nieruchomości przeznaczonych na metamorfozy urbanistyczne. Do nich należy prawo do tworzenia stref zagospodarowania odroczonego (*ZAD – zone d'amenagement differe*), strefa interwencji gruntowej (*ZIF – zone d'intervention fonciere*), opisane w rozdz. 4.5.

Model „wymuszenia” na wielu władających

Miasto, które nie dysponuje odpowiednim zasobem gruntów, ani nie ma swojego udziału w partnerstwie wielu władających, może zastosować model „wymuszenia”

współpracy na rzecz metamorfozy urbanistycznej na wielu różnych władających gruntami. Przedsięwzięcie takie może być skuteczne przy zastosowaniu pakietu skoordynowanych działań, których łączne podjęcie spowoduje, że dla władających gruntami najlepszą opcją będzie wzięcie udziału w procesie metamorfozy urbanistycznej. Pakiet taki powinien obejmować następujące działania:

A. *Ograniczenie możliwości inwestowania*. Chodzi o doprowadzenie do sytuacji, w której liczba miejsc dla określonego rodzaju inwestycji w mieście i jego okolicach jest stosunkowo ograniczona, przez co otworenie kolejnego miejsca jest bardzo atrakcyjne dla inwestorów. Można by to metaforycznie ująć jako „wygłodzenie” rynku inwestycyjnego, dzięki czemu pojawiające się kolejne oferty inwestycyjne są szybko wykorzystywane.

B. *Silne regulacje planistyczne*. Plan miejscowy sporządzony dla obszaru „wymuszonej” metamorfozy powinien jednoznacznie określać, jak ma wyglądać finalna forma planowanego kompleksu zagospodarowania.

C. *Scalenie i podział nieruchomości*. Plan miejscowy musi narzucać obowiązkowe scalenie i podział nieruchomości, a po wdrożeniu planu należy je stosunkowo szybko przeprowadzić.

D. *Inwestycje publiczne*. W następnym kroku należy przeprowadzić niezbędne inwestycje publiczne, w tym szczególnie w zakresie systemu transportowego, uzbrojenia terenu, zieleni publicznej. Realizacja usług publicznych może być prowadzona równoległe z inwestycjami komercyjnymi.

E. *Nacisk i zachęta do podjęcia działań inwestycyjnych*. Nacisk polega na doprowadzeniu do sytuacji, w której władający gruntem ponoszą straty, jeżeli nie podejmują inwestycji. Istotą zachęty jest tworzenie warunków, w których władający gruntami uzyskują korzyści z podjęcia inwestycji. Narzędziami realizacji jest przede wszystkim polityka podatkowa, mechanizmy publicznego wsparcia i działania promocyjne.

Z dużą dozą pewności można zakładać, że pakiet jest skuteczny wtedy, gdy wszystkie jego elementy są realizowane w dostatecznym stopniu. Brak działania typu A oznacza małą konkurencyjność ofert inwestycyjnych na obszarze objętym planowaną kreacją urbanistyczną. Zbyt elastyczne regulacje planistyczne (brak działania typu B) nie zapewnią niezbędnego skoordynowania powstającego zagospodarowania przestrzennego, co w przypadku modelu partnerstwa wielu władających uzyskuje się w drodze bieżącej współpracy między inwestorami. Bez scalenia i podziału nieruchomości (brak działania C) i niezbędnych inwestycji publicznych (brak działania D), obszar nie osiągnie szybko gotowości do przyjęcia inwestycji komercyjnych. Bez nacisku i zachęty skierowanej do władających gruntami (brak działania E), inwestycje mogą nigdy nie zostać podjęte, a grunty mogą być traktowane przez nich jako lokata kapitału.

Opisany model „wymuszenia” jest stosowany z powodzeniem w Niemczech, podczas gdy w Polsce brak jest narzędzi do jego wprowadzenia, szczególnie w odniesieniu do działań A, C i E. Przeanalizujemy zatem te narzędzia czy sposoby postępowania, w poszczególnych punktach.

Zacznijmy od działania A. Jak to się dzieje w Niemczech? Po pierwsze, możliwości podjęcia inwestycji składających się na całościową kreację bez planu miejscowego są bardzo małe. Bez planu można zbudować pojedyncze budynki na zasadzie kontynuacji istniejącej zabudowy, jednak zasada ta jest znacznie bardziej restrykcyjna niż w Polsce [Jędraszko, Biegański, 2011; Zaborowski, 2017]. Uchwalenie planu miejscowego oznacza zobowiązanie gminy do uzbrojenia objętego nim obszaru. Skutkiem tego jest ograniczenie podaży terenów dla inwestycji na obszarze gminy. „Otworzenie” każdego nowego terenu pod zabudowę budzi duże zainteresowanie inwestorów.

Działanie C, czyli scalenie i podział nieruchomości po wejściu w życie planu miejscowego, stanowi w Niemczech zasadę. Zastępuje to żmudny, czasem niekończący się proces negocjacji między władającymi gruntami i zainteresowanymi inwestorami, zmierzający do wydzielenia działek budowlanych. Eliminuje to znaczną część sporów i roszczeń. W Polsce prawo dostarcza narzędzi do przeprowadzenia scalenia i podziału nieruchomości, ale wobec znacznego oporu władających gruntami i niechęci gmin do wymaganego angażowania środków na odszkodowania i budowę infrastruktury publicznej, narzędzia te w praktyce są stosowane wyjątkowo (por. rozdz. 4.5, podrozdz. „Reparcelacja”).

Na koniec działanie E. Można zaobserwować, że uzbrojone, atrakcyjnie usytuowane działki budowlane, o uregulowanym statusie prawnym i objęte planami miejscowymi, mogą być latami nie zabudowywane. Może to wynikać bądź z niezdolności władających tymi działkami do realizacji inwestycji, bądź z braku zainteresowania z ich strony inwestowaniem w danym okresie. Powoduje to straty społeczne, szczególnie w przypadku, gdy gmina poniosła koszty uzbrojenia. Problem ten w wielu krajach rozwiązuje podatek od wartości nieruchomości, który znacznie podwyższa koszty władania niezabudowaną a atrakcyjnie położoną i uzbrojoną nieruchomością. Wymusza on albo szybkie podjęcie inwestycji, albo zbycie na rzecz innego podmiotu, który będzie mógł czerpać z niej zyski pozwalające na płacenie wysokiego podatku [Jędraszko, 1994, 2005; Jędraszko, Biegański, 2011; Zaborowski, 2017].

W Polsce miasta nieczęsto podejmują działania D dotyczące inwestycji publicznych w zakresie uzbrojenia niezabudowanych terenów. Niechęć podyktowana jest w dużej mierze niepewnością, czy tereny uzbrojone zostaną szybko zabudowane. Czynnikiem „naciskającym” na szybkie podjęcie inwestycji na gruntach niezabudowanych byłoby zobowiązanie władających tymi gruntami do opłat adiacenckich od inwestycji infrastrukturalnych. W Niemczech stosuje się ponadto bezpośredni nakaz podjęcia inwestycji [Zaborowski, 2017, rozdz. 3.18.6 i 3.18.7].

Partnerstwo

Partnerstwo oznacza wspólne przeprowadzanie przedsięwzięcia, w ramach którego określony jest podział ról wśród partnerów, przy czym każdy z nich ma pewną moc sprawczą, czyli ma pewien wpływ na sposób realizacji przedsięwzięcia, zachowując niezależność i podejmując swoje zadania z własnej woli. Metamorfoza urbanistyczna w większości przypadków wymaga współpracy wielu partnerów. Rezultat funkcjonal-

no-przestrzenny jak i sprawność realizacji zależą od zgody między partnerami i dobrej koordynacji działań. Lista partnerów zaangażowanych w proces może się zmieniać w kolejnych jego fazach. Partnerami mogą być między innymi następujące podmioty:

1. Władze danej gminy.
2. Inne instytucje administracji publicznej na szczeblu gminy, powiatu, województwa, państwa, a także administracja specjalna, zarządzająca określonymi sferami działalności: drogami, wodami.
3. Inne instytucje publiczne, w tym: policja, wojsko, uczelnie publiczne, instytucje kultury, instytucje ochrony przyrody.
4. Instytucje międzynarodowe.
5. Podmioty zarządzające infrastrukturą techniczną, publiczne i niepubliczne.
6. Władający gruntami.
7. Inwestorzy niepubliczni, w tym deweloperzy.
8. Mieszkańcy obszaru objętego metamorfozą i jej otoczenia oraz ich organizacje.
9. Podmioty gospodarcze funkcjonujące na obszarze metamorfozy i w jej otoczeniu oraz ich organizacje.

Niektóre z tych podmiotów należą jednocześnie do więcej niż jednej z wymienionych grup. Nie wymieniono tu przedsiębiorstw wykonawczych, a więc consultingowych, projektowych, budowlanych, marketingowych, reklamowych i innych podejmujących działania na zlecenie, jako że w znacznej większości przypadków, mimo ich istotnego udziału, nie są podmiotami sprawczymi.

Narzędzia prawne współpracy mogą być rozmaite. Należą do nich:

- Uzgadnianie sposobu realizacji zadań.
- Umowa lub porozumienie o współpracy określająca podział zadań, terminy realizacji, zasady finansowania. Umowę taką może poprzedzać list intencyjny.
- Partnerstwo publiczno-prywatne.
- Specjalny rodzaj dokumentu przewidzianego w przepisach prawa wprowadzanego przez organ publiczny w celu koordynacji zadań wielu podmiotów w ramach metamorfozy urbanistycznej. We Francji jest to strefa rozwoju uzgodnionego (ZAC), w Polsce rząd rozważał wprowadzenie Obszarów Zorganizowanego Inwestowania (OZI), które przedstawiono w rozdz. 4.13.
- Utworzenie spółki lub konsorcjum podmiotów, które zamierzają wspólnie zrealizować metamorfozę urbanistyczną.

Rodzaje zadań podejmowanych przez partnerów wynikają ze statusu i umocowania prawnego partnerów. Realizacja części z nich przypisana jest wyłącznie niektórym rodzajom partnerów. Część z nich może być podejmowana przez różne podmioty, co pozwala na elastyczność w podziale ról.

Podmiot koordynujący metamorfozę urbanistyczną

Można rozważyć kilka modeli koordynacji procesu metamorfozy urbanistycznej.

➤ Model urzędu gminy. Gmina prowadzi koordynację najczęściej wtedy, gdy do niej należy znaczna część gruntów objętych przedsięwzięciem i większość inwestycji jest przez nią realizowana. Tak się dzieje w stosowanym w Niemczech modelu „wymuszenia”, a także w procesie budowy nowych osiedli w Sztokholmie, w całości na gruntach należących do miasta. W Polsce przykładem jest przebudowa placu Grunwaldzkiego we Wrocławiu (por. ramka 3-18) i budowa osiedla mieszkaniowego Nowe Żerniki (por. ramka 3-17).

➤ Model agencji publicznej polega na utworzeniu specjalnego podmiotu przez partnerów publicznych do koordynacji lub realizacji metamorfozy urbanistycznej. Takie agencje powstawały do realizacji wielkich wydarzeń takich jak olimpiady czy wystawy światowe [Seville – Technopolis, 1996].

➤ Model dewelopera gruntowego. Przedsięwzięcie koordynuje deweloper gruntowy w rozumieniu opisanym w rozdz. 5.2, deweloper budowlany albo konsorcjum deweloperów. Przykłady to budowa miasteczka Wilanów [Stangel, 2013] w Warszawie, osiedla Olimpia Port we Wrocławiu, a także budowa zespołu Potsdamer Platz w Berlinie [Potsdamer Platz, 2001].

➤ Model parku rozwoju. Przez park rozwoju, jak już napisano w rozdz. 3.2.2, podrozdz. „Czynności ogólne”, rozumie się w tej pracy przedsiębiorstwo oferujące miejsce do prowadzenia działalności gospodarczej. W zależności od specjalizacji w tej kategorii zalicza się do nich między innymi parki biurowe, fabryki lokatorskie, parki technologiczne i parki naukowo-technologiczne. Również w tej grupie mieszczą się podstrefy specjalnych stref ekonomicznych.

➤ Model spółki publiczno-prywatnej. Rolę koordynatora pełni spółka podmiotu komercyjnego i publicznego, w którym np. strona publiczna wnosi aportem grunt.

➤ Model bez podmiotu koordynującego.

Ramka 3-17

Modelowe osiedle Nowe Żerniki we Wrocławiu

Jest to pierwsze tego rodzaju przedsięwzięcie w historii Polski zarówno ze względu na formułę wystawy architektonicznej, jak i również ze względu na wdrożone postępowanie.

W trakcie przygotowań do rewitalizacji wystawy mieszkalnictwa WUWA, urządzonej we Wrocławiu w 1929 r., Prezydent miasta zaproponował zorganizowanie nowej wystawy o podobnym charakterze. Ustalono, że jej celem ma być pokazanie, w jaki sposób można zbudować kompletne i w pełni wyposażone osiedle mieszkaniowe z bogatą i zróżnicowaną architekturą o najwyższej możliwej jakości. Uznano, że ma to być odpowiedź na kryzys zdolności gospodarki przestrzennej w Polsce do tworzenia takich spójnych całości urbanistycznych. Zatem zgodnie z terminologią przyjętą w tej pracy, jest to przedsięwzięcie typu metamorfoza urbanistyczna.

Podmiotem koordynującym przedsięwzięcie była Izba Architektów RP w ścisłej współpracy z Urzędem Miejskim we Wrocławiu. Do uczestnictwa w przedsięwzięciu Izba wybrała ponad 40 najlepszych pracowni architektonicznych z Dolnego Śląska. Zespół ten opracował

Ramka 3-17 cd.

koncepcję urbanistyczną, organizując warsztaty z udziałem ekspertów z różnych dziedzin, deweloperów oraz mieszkańców istniejącej części osiedla. Na podstawie wypracowanej wspólnie koncepcji, Biuro Rozwoju Wrocławia sporządziło projekt planu miejscowego dla należącego do miasta obszaru o powierzchni ok. 40 ha*.

Po jego uchwaleniu planu, tereny pod zabudowę mieszkaniową zostały rozparcelowane na działki przeznaczone na różne formy zabudowy mieszkaniowej. Dla każdej z nich opracowany został oryginalny projekt koncepcyjny przez oddzielną pracownię architektoniczną. Następnie miasto sprzedało działki deweloperom, przy czym każdy z nich zobowiązał się do wzniesienia zabudowy zgodnie z opracowaną dla danej działki koncepcją. Miasto zbudowało całą infrastrukturę publiczną, w tym ulice i place, sieci uzbrojenia, tereny zieleni wraz ze zbiornikiem wodnym, przedszkole, dom kultury, dom seniora, wiatę na osiedlowy ryneček. Zastosowano wiele rozwiązań ekologicznych.

Budowa osiedla została ściśle powiązana z programem Europejskiej Stolicy Kultury, którą był Wrocław w 2017 r. Do końca 2018 r. na osiedlu oddano do użytku domy z ponad 1000 mieszkań.

[<http://nowezerniki.pl/idea/>, odczyt dn. 7.02.2019 r.; Stangel, 2013]

* Autor był głównym projektantem tego planu.



II. 3-16. Modelowe osiedle mieszkaniowe Nowe Żerniki we Wrocławiu.
Opracowanie wizualizacji: Piotr Fokczyński, Roland Smal

Ramka 3-18

*Plac Grunwaldzki we Wrocławiu**Metamorfoza*

Przebudowa placu Grunwaldzkiego we Wrocławiu (por. Ramka 2-1) była bardzo złożoną metamorfozą urbanistyczną. Do jej realizacji zaangażowanych zostało kilkanaście miejskich jednostek organizacyjnych oraz deweloperzy prywatni.

Przyjęto, że zabudowa obszaru po obu stronach placu powinna być integralną częścią przemieszanego funkcjonalnie śródmieścia, a nie tylko kampusem akademickim. We Wrocławiu uczelnie zawsze były wkomponowane w tkankę śródmiejską, a studenci mieli kontakt z bogactwem życia w mieście. Przy głównym skrzyżowaniu zaplanowano więc duży ośrodek handlowo-usługowy dla mieszkańców dzielnicy oraz rzeszy pracowników i studentów pobliskich szkół wyższych.

Najważniejszym elementem koncepcji urbanistycznej było ukształtowanie centralnej części placu na skrzyżowaniu z ulicami Curie-Skłodowskiej i Piastowską. Aby związać w jedną całość kompozycyjną bardzo ciekawe architektonicznie, lecz zróżnicowane budynki powstałe w różnych okresach powojennej odbudowy, potrzebna była silna, dominująca wizualnie forma podkreślająca centralność tego miejsca. Zdecydowano się na elipsę o dłuższej osi wzdłuż placu Grunwaldzkiego. Ta forma podyktowała typ węzła z ruchem okrężnym, które nazwano „elipsondo” oraz kształt przykrycia węzła przystankowego wiążącego wszystkie kierunki tramwajowe i autobusowe w środkowej części placu, a także kształt pierwotnie zaprojektowanych kładek pieszych ponad promieniście rozchodzącymi się jezdniami. Linie zabudowy nowych obiektów wokół skrzyżowania wyznaczone zostały po łukach elipsy, co zostało ustalone w planie miejscowym jako obowiązujące a ponadto plan narzucił jednakową formę podcieni tych obiektów wzdłuż łuków.

Na wolnych terenach przy skrzyżowaniu od strony północnej plan dopuszczał centrum handlowo-usługowe wraz z zabudową wysokościową a od strony południowo-wschodniej gmach usługowy z wieżowcem wyeksponowanym od strony mostu Grunwaldzkiego. Plan zezwalał również na „mosty” usługowe ponad ulicami.

Realizacja całego przedsięwzięcia wymagała stałego zaangażowania ośmiu miejskich jednostek organizacyjnych (okresowo także kilku innych) oraz szeregu instytucji i prywatnych inwestorów. Trudność koordynacji polegała na gąszczu licznych zależności pomiędzy kolejnymi krokami podejmowanymi przez uczestników procesu.

Następnym zadaniem było przygotowanie oferty inwestycyjnej na centrum handlowo-usługowe. Dostępny obszar był zbyt mały, więc dołączono do niego część terenu sąsiedniej szkoły. Likwidację szkolnego boiska skompensowano budową hali sportowej, która lepiej się sprawdza w warunkach wielkomiejskich. W planie miejscowym wprowadzono zapisy pozwalające na przeniesienie stacji paliw kolidującej z budową lub wkomponowanie tej stacji w strukturę centrum.

Po opracowaniu koncepcji przebudowy placu i uchwaleniu planu miejscowego, punktem wyjścia była przebudowa niewygodnego skrzyżowania ulicy Wybrzeże Wyspiańskiego z placem Grunwaldzkim przy przyczółku mostu Grunwaldzkiego. Dzięki temu ulica ta mogła stanowić trasę objazdową w trakcie przebudowy centralnego skrzyżowania. To działanie skoordynowano z urządzeniem skweru z zespołem fontann na uwolnionym terenie nad Odrą.

Ramka 3-18 cd.

Najważniejszym zadaniem organizacyjnym było doprowadzenie do tego, by przebudowa centralnego skrzyżowania została przeprowadzona równocześnie z budową centrum handlowo-usługowego. Zarazem rozpoczęto wstępne projektowanie „elipsonda” wraz z węzłem przystankowym i przeprowadzono przetarg na sprzedaż nieruchomości przeznaczonej na centrum. Nabywcą okazała się firma deweloperska Echo Development, która zaoferowała duży udział w inwestycjach komunikacyjnych na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego. Między innymi dzięki temu stało się możliwe zbudowanie przejścia podziemnego zapewniającego bezkolizyjny dostęp do węzła przystankowego. Dzięki wysokiemu poziomowi koordynacji projektowania i prac budowlanych udało się niemal w tym samym czasie otworzyć dla klientów centrum handlowo-usługowe i oddać do użytku publiczne obiekty komunikacyjne.

Dalszym krokiem było przygotowanie oferty inwestycyjnej pod zabudowę usługową na południowo-wschodniej stronie centralnego skrzyżowania. Inwestor, który ją nabył (Skan-ska), wniósł zespół biurowo-usługowy *Grunwaldzki Center*.

Metamorfoza objęła ponadto przebudowę przestrzeni dla pieszych wzdłuż całego placu Grunwaldzkiego. Wymieniono ich nawierzchnie, wyposażono w meble miejskie i małą architekturę, iluminowaną fontannę, nowe oświetlenie nadające im szczególny charakter. Przebudowano również szereg ulic w otoczeniu placu Grunwaldzkiego. Cały obszar został zazieleniony (240 drzew i ponad 70 000 krzewów).

W dalszych latach, renowacji poddany został zespół punktowców mieszkaniowych z lat 70., uznany za dobro kultury współczesnej*. Na rewitalizację czeka jeszcze tak zwana esplanada z obiektami usługowymi, z którymi powiązane są te budynki. Zużyty technicznie dawny Dom Asystenta przy moście Szczytnickim został przebudowany na budynek z mini apartamentami. Na miejscu dawnego targowiska powstał biurowiec wypełniające pierzeję ul. Curie-Skłodowskiej.

W przyszłości stacja paliw w pobliżu mostu Szczytnickiego może zostać zastąpiona wieżowcem uzupełniającym zespół domów studenckich *Ołówek* i *Kredka* i nawiązującym do ich charakterystycznej formy architektonicznej. Przekształcenia przestrzenne na tym obszarze wymagają silnej koordynacji tak w zakresie kształtowania urbanistycznego, jak i powiązań techniczno-organizacyjnych.

Nowemu węzłowi w centralnej części placu Grunwaldzkiego nadano nazwę „Rondo Reagana”, trochę niezgodnie z zasadą tworzenia semantycznych gniazd przy nazewnictwie miejsc w mieście.

Metamorfoza zabudowy wzdłuż placu Grunwaldzkiego będzie jeszcze trwała wiele lat, dokonano jednak w krótkim okresie wyraźnego skoku w tym procesie, który radykalnie zmienił wizerunek tego miejsca.

[Ossowicz, 2008c, 2009a]

* Autorka Jadwiga Hawrylak-Grabowska otrzymała za projekt Nagrodę Honorową Stowarzyszenia Architektów Polskich w 1974 r.

MIEJSKOWY PLAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO OBSZARU ROZWOJU PLACU GRUNWALDZKIEGO

RYSUNEK PLANU

SKALA 1:1000

ZAŁĄCZNIK NR 1 do uchwały nr XV/451/03 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 20 listopada 2003 r.



- 1. USTALENIA OGÓLNE**
- GRANICA OPRACOWANIA
 - LINIE ROZGRANICZAJĄCE TERENY O RÓŻNYM PRZELICZENIU LUB RÓŻNYCH ZASADACH ZAGOSPODAROWANIA
 - ▲ LINIE ZABUDOWY OBOWIĄZUJĄCE/NIEPRZEKAZALNE
 - ▲ ELEVACJE WYMAGAJĄCE JEDNARÓWNEGO OPRACOWANIA
 - DOMINANTY ARCHITEKTONICZNE
 - SÓWALERY DRZEW
 - POMNIKI
 - STANOWISKO ARCHEOLOGICZNE
- 2. USTALENIA FUNKCYJNALNE**
- TERENY USŁUG CENTROWIRÓWYCH
 - TERENY USŁUG OSOBY I USŁUG SPORTU
 - TERENY USŁUG NAJWIĘKSZYCH SZKOLEŃ I WYŻSZYCH
 - TERENY ZABUDOWY MIESZKALNO-USŁUGOWEJ (BUDYNKI WIELORODZINNE Z WŁADZOWANymi USŁUGAMI)
 - STREFA OGRÓDZI SPACROWEGO POD DACHEM
 - TERENY ZIELENI URZĄDZONEJ
 - TERENY LEC
 - TERENY URZĄDZEŃ KOMUNIKACYJNYCH, PARKINGI, STACJE PALIW

- 3. CHARAKTERYSTYKA ZABUDOWY**
- BUDYNKI ZAPISANE DO REJESTRU ZABUDÓW
 - BUDYNKI ISTNIEJĄCE MIESZKALNE I USŁUGOWE
 - OBSZARY DOPUSZCZAJĄCE ZABUDOWY
- 4. GŁÓWNE ELEMENTY OBSŁUGI KOMUNIKACYJNEJ**
- ULICA ZBIORCZA
 - ULICA LOKALNA
 - CZYŁY PRZEZIE
 - STACJE AUTOBUSOWE I TRAMWAJOWE
- 5. OZNACZENIA INNE**
- OBSZAR DOPUSZCZAJĄCY PODWYŻSZENIA ZABUDOWY
 - PRZEJAZD I PRZEJAZDY BRAMOWE
 - STREFA WYSTĘPOWANIA FUNKCJI MIESZKALNEJ
 - OBSZAR DOPUSZCZAJĄCY DETALICZNEJ SPRZEDAŻY PALIW DLA POJAZDÓW MECHANICZNYCH
 - STREFA WAZDÓW
 - PODCIENIE BUDYNKÓW
 - PUNKT P. OD HISTORICZNYCH LICZY SIĘ POZIOM TERENU
 - STREFA PASENKÓW DLA AUTOBUSÓW NA KONWYKACJI PARTERU
 - MIEJSCA BUDOWY ŁACZNIKA NAD TERENEM

MIEJSKI PLAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO (OBSZAR) - ROKI: PLACU GRUNWALDZKIEGO		
WYKONANIE PLANU	SKALA 1:1000	POZIOMY
GŁÓWNY PROJEKTANT: mgr inż. Paweł Cichoński, ul. Żelazna 2/114		
ZUSZY PROJEKTY: mgr inż. Andrzej Dębski mgr inż. Andrzej Dębski mgr inż. Tomasz Szymanski, ul. Żelazna 2/114 mgr inż. Robert Szlachetka		
WSPÓLNICY: mgr inż. Andrzej Dębski, Kancelaria mgr inż. Marek Dębski, Kancelaria mgr inż. Tomasz Szymanski, Kancelaria mgr inż. Robert Szlachetka, Kancelaria mgr inż. Tomasz Szymanski, Kancelaria mgr inż. Robert Szlachetka, Kancelaria mgr inż. Robert Szlachetka, Kancelaria		
OPRACOWANIE: mgr inż. Tomasz Szymanski, Kancelaria		

II. 3-17. Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru rozwoju placu Grunwaldzkiego. Główny projektant: Paweł Cichoński [Uchwała XV/451/03 Rady Miejskiej Wrocławia z dn. 23 listopada 2003 r.]

Czynności planistyczne

Prace planistyczne obejmują następujące grupy czynności:

- opracowanie koncepcji urbanistyczno-architektonicznej,
- opracowanie studium wykonalności,
- opracowanie nieformalnego master planu rozumianego jak w rozdz. 4.2,
- wprowadzenie wiążących regulacji planistycznych (na przykład plan miejscowy w Polsce, plan zabudowy w Niemczech).

Opracowanie całościowej koncepcji urbanistyczno-architektonicznej jest zadaniem bardzo złożonym ze względu na konieczność uwzględnienia potrzeb wielu partnerów uczestniczących w przedsięwzięciu. Zatem koncepcja oparta jest w większym stopniu na kompromisie pomiędzy partnerami niż na jednorodnym śmiałym zamierzeniu. Z tego powodu konkurs nie zawsze jest skutecznym sposobem znalezienia najlepszego projektu. Ilustracją tego stanu rzeczy jest na przykład proces kształtowania się koncepcji zabudowy Potsdamer Platz w Berlinie. Konkurs urbanistyczny wygrali architekci Hilmer i Sattler (1991 r.). Niezadowoleni inwestorzy zlecieli kontrprojekt Rogersowi (1991 r.). Konkurs architektoniczny poprzedziły długie i emocjonalne dyskusje i spory. Wygrali go Piano i Kohlbecker (1994 r.). Ostateczną podstawą działania, zaakceptowaną przez wszystkich partnerów, był master plan opracowany po długich warsztatach przez Piano, Kohlbeckera i Plattnera, i właśnie tego rodzaju dokument planistyczny najlepiej się sprawdza przy bardzo złożonych przedsięwzięciach urbanistycznych [*Potsdamer Platz*, 2001].

Grupa sterująca budową kompleksu zabudowy w rejonie dworca Paddington w Londynie przyjęła inny model koordynacji. Zrezygnowała z opracowania master planu na rzecz ustalenia zestawu zasad, którymi powinni kierować się wszyscy uczestnicy przedsięwzięcia [Raco, Henderson, 2009].

Bardzo ważne jest zharmonizowanie wszystkich części składowych zagospodarowania przestrzennego, tych już istniejących i tych nowych. Chodzi o uzyskanie efektu ciągłości przestrzennej. Narzędziem uzyskania takiego rezultatu może być rozwinięta przez Marzęckiego oryginalna metoda Diagram Ciągłości Przestrzennej [Marzęcki, 2003, 2005]. Bardzo ważne jest uwzględnienie tak zwanej synergii przestrzennej, czyli powstawania dodatkowej wartości w wyniku wiązania ze sobą wielu działań urbanistycznych [Ossowicz, 2003; Zuziak, 2017].

W większości metamorfoz urbanistycznych plan miejscowy (jako akt powszechnie obowiązującego prawa miejscowego) jest narzędziem nie do zastąpienia niczym innym. Ponieważ w ramach tego rodzaju przedsięwzięcia szereg realizowanych zadań ma szczególne znaczenie, to plan miejscowy jest sporządzany nieco inaczej, bo w oparciu o master plan. Po pierwsze, określa sposób zabudowy i zagospodarowania terenu oraz relacje pomiędzy nimi, powiązania i „styki” pomiędzy poszczególnymi obiektami wznoszonymi przez różnych inwestorów.

W tym zakresie jest więc bardziej szczegółowy i bogatszy w ustalenia niż wtedy, gdy jest sporządzany dla nieznanymi inwestorów. Po drugie, plan miejscowy

może być elementem „umowy” pomiędzy partnerami. Przede wszystkim pomiędzy władzami miasta a pozostałymi uczestnikami przedsięwzięcia.

Szczególną cechą planu miejscowego dla metamorfozy urbanistycznej jest jego dopasowanie do określonego zbioru inwestycji. Można powiedzieć, że jest on skrojony na konkretnie określoną okazję. Przez to jego elastyczność maleje, co oznacza, że w przypadku zmiany koncepcji przedsięwzięcia lub odstąpienia od niego, może okazać się niezbędna zmiana planu. Przy długotrwałych procedurach planistycznych i szybkich zmianach na rynku inwestycyjnym plan miejscowy może być przyczyną dużych trudności w realizacji całego przedsięwzięcia.

Poważnym problemem są granice elastyczności planu miejscowego. Między innymi taki problem może się pojawić, gdy planuje się metamorfozę urbanistyczną na gruntach należących do wielu podmiotów, które w sytuacji odstąpienia od metamorfozy mają zupełnie inne zamierzenia rozwojowe. Przedstawiono to w ramce 3-19.

Ramka 3-19

Kompleks wieżowców na działkach o różnej własności

W atrakcyjnym miejscu we Wrocławiu, przy skrzyżowaniu ważnych ulic, było kilka nieruchomości należących do różnych właścicieli, przy czym na każdej z nich usytuowany był innego rodzaju obiekt. Każda z tych nieruchomości miała swój własny dojazd do jednej z krzyżujących się ulic. Duże przedsiębiorstwo deweloperskie zaproponowało właścicielom (na ewentualnie scalonych gruntach) całościową metamorfozę urbanistyczną obejmującą trzy ponad 100-metrowej wysokości biurowce, galerię handlową, kompleks zabudowy mieszkaniowej i inne obiekty towarzyszące. Został złożony wniosek o sporządzenie planu miejscowego. Władze miasta zaakceptowały wniosek i koncepcję, ale biorąc pod uwagę, że taki kompleks mógłby być poważnym generatorem ruchu drogowego, uznały, że dojazd do niego może się odbywać wyłącznie z dróg niższej klasy, a nie od strony skrzyżowania dróg o podstawowym znaczeniu dla miasta. Jednocześnie ze względu na bezpośrednią bliskość kościoła (uznanego za dobro kultury współczesnej) przeprowadzono serię analiz widokowych, których wynikiem był wniosek o konieczności ograniczenia wysokości biurowców. Po uchwaleniu planu miejscowego z takimi ustaleniami deweloper doszedł do wniosku, że proponowana metamorfoza urbanistyczna jest nieopłacalna i zrezygnował ze współpracy z właścicielami nieruchomości. Właściciele zaczęli więc rozważać możliwości podjęcia wielu niezależnych inwestycji. Jednak część z nich, na skutek uchwalenia planu, straciła prawo do bezpośredniego dojazdu z drogi publicznej, co znacznie obniżyło atrakcyjność ich nieruchomości. W tej sytuacji wystąpili do władz miasta o ponowną zmianę planu miejscowego.

Czynności z zakresu gospodarki nieruchomościami

Zasadniczym celem czynności odnoszących się do własności nieruchomości w ramach metamorfozy urbanistycznej jest przygotowanie spójnego zbioru działek budowlanych dla jej inwestycji składowych. Najważniejsze czynności w tym zakresie to: podziały nieruchomości, wymiana nieruchomości, przejmowanie nie-

ruchomości na cele publiczne oraz scalenie i podział nieruchomości. Typowym działaniem przygotowującym działki budowlane jest łączenie działek gruntowych, którego celem, poza uporządkowaniem podziału gruntów, jest uniknięcie przepisów odnoszących się do sytuowania obiektów budowlanych w odniesieniu do granicy działek gruntowych.

Wymiana nieruchomości jest potrzebna w przypadku, gdy rozmieszczenie terenów, pozostających we władaniu różnych partnerów uczestniczących w metamorfozie urbanistycznej, nie odpowiada rozmieszczeniu obiektów mających należeć do tych partnerów według master planu.

Oferty inwestycyjne w ramach metamorfozy urbanistycznej

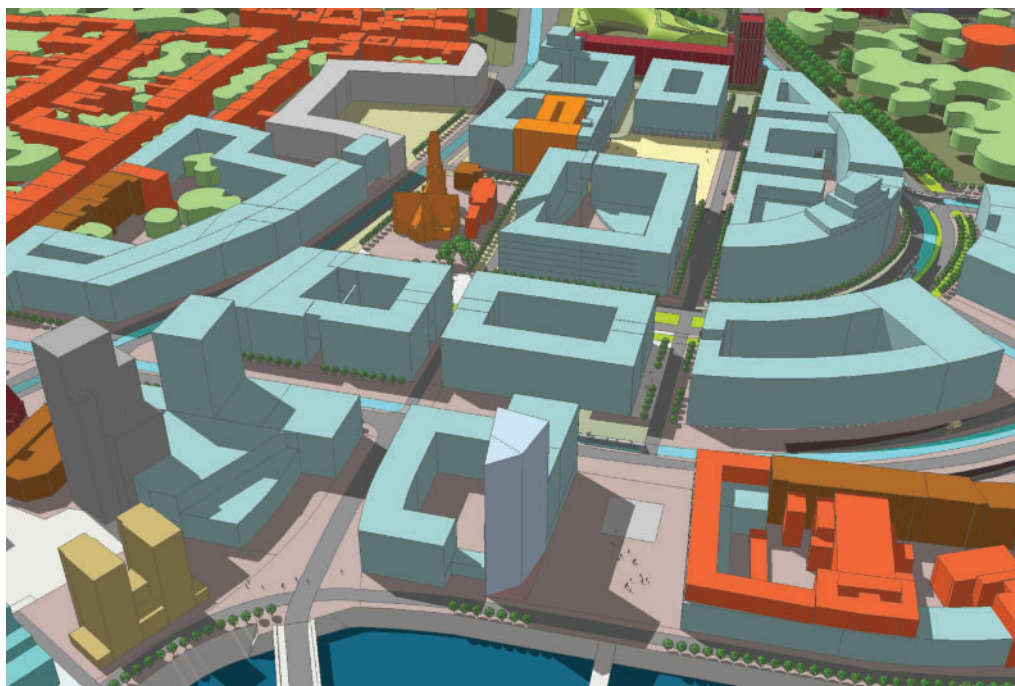
Jednym z istotnych działań w ramach metamorfozy urbanistycznej, prawie każdego typu, jest przygotowywanie ofert inwestycyjnych dla podmiotów, które nie były zaangażowane wcześniej w przedsięwzięcie. Struktura ofert i postępowanie prowadzące do ich stworzenia opisane są w rozdz. 3.2. W ramach metamorfozy urbanistycznej oferty inwestycyjne powinny być kształtowane jako zorganizowana całość.

Jedną z podstawowych kwestii jest określenie elastyczności w kształtowaniu ofert. Chodzi o to, czy podział na nieruchomości stanowiące oferty i ich przeznaczenie, jest z góry ustalony, czy też jest przeprowadzany w miarę napływu zainteresowanych ofertami podmiotów. Na przykład w trzech parkach przemysłowych w Ludwigsfelde³⁹ pod Berlinem układ przestrzenny jest niezwykle starannie zaplanowany według przyjętej z góry koncepcji, wobec czego działki dla różnych form działalności gospodarczej zostały z góry wydzielone. To podejście pozwala osiągnąć wysoki poziom ukształtowania urbanistycznego.

Inwestycje

Inwestycje, które trzeba zrealizować na obszarze objętym metamorfozą urbanistyczną, w wielu przypadkach tworzą niezwykle złożony system. Pojawia się wiele zależności funkcjonalnych, sekwencyjnych, czasowych i technologicznych. To skomplikowanie jest jeszcze większe, kiedy przedsięwzięcie przeprowadza się na terenach, których nie można wyłączyć z funkcjonowania miasta. Dotyczy to szczególnie nie dających się łatwo zastąpić powiązań komunikacyjnych i instalacyjnych. Dodać trzeba, że w trakcie inwestycji mogą ujawnić się nieoczekiwane, nowe uwarunkowania, co może wymagać modyfikacji zamierzenia. Koordynacja ma również wielkie znaczenie na powstających osiedlach mieszkaniowych. Chodzi o to, aby powstające oferty zamieszkiwania były zrealizowane w zakresie co najmniej produktu podstawowego i oczekiwanego (rozdz. 3.2.1), co zapewni osiedlającym się mieszkańcom zaspokojenie ich podstawowych potrzeb.

³⁹ Industriepark, Brandenburg Park, Preussen Park [<http://www.ludwigsfelde-wirtschaft.de/standort-entwicklung/industrie-gewerbegebiete>; 02.02.2019].



Il. 3-18. Koncepcja zabudowy placu Społecznego we Wrocławiu zgodna z planem miejscowym. Główny projektant planu: Paweł Cichoński, Koncepcja opracowana z uwzględnieniem zwycięskiej pracy konkursowej – Gottesman Szmelcman Architecture SARL.

Opracowanie wizualizacji: Piotr Fokczyński i Roland Smal.

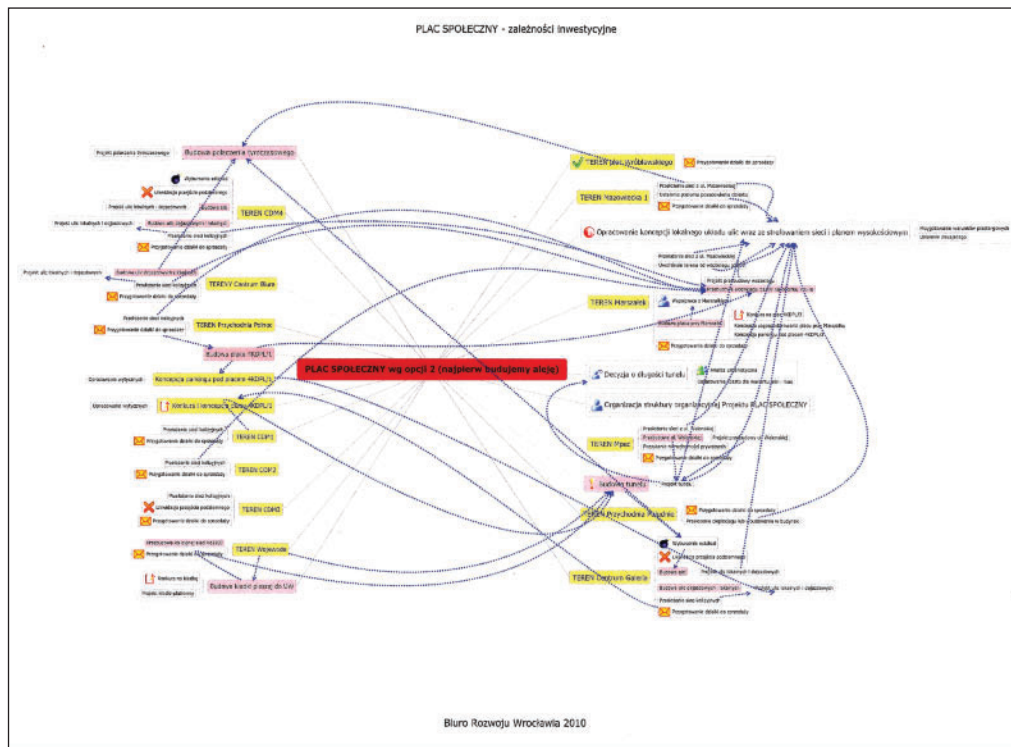
Wydział Architektury i Budownictwa Urzędu Miejskiego Wrocławia.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

dla fragmentu zespołu urbanistycznego Centrum w rejonie placu Społecznego we Wrocławiu.

[Uchwała Nr XIV/1366/10 Rady Miejskiej Wrocławia z dn. 21 stycznia 2010 r.]

Z tego powodu planowanie inwestycyjne w metamorfizie urbanistycznej ma szczególne znaczenie. Najbardziej rozpowszechniona jest metoda PERT [Ossowicz, 2003; Faure, Boss, Le Garff, 1982; Hillier Frederick, Lieberman, 2001, rozdz. 10] i jej pokrewne. Przedstawiają one zbiór potrzebnych inwestycji w formie grafu, w którym wyszukuje się tak zwaną ścieżkę krytyczną. Na ilustracji 3-19 przedstawiono przykładowo sieć powiązań inwestycyjnych dla jednego z wariantów sposobu realizacji zabudowy tak zwanego placu Społecznego we Wrocławiu. Schemat został opracowany w 2014 r. w ramach przygotowywania przedsięwzięcia urbanistycznego w Biurze Rozwoju Wrocławia. Tego rodzaju schematy tworzone są zazwyczaj po to, aby uzmysłowić realizatorom dużego projektu metamorfozy urbanistycznej jej złożoność oraz współzależność i potencjalną kolizyjność poszczególnych działań



Il. 3-19. Sieć powiązań inwestycyjnych w ramach zabudowy placu Społecznego we Wrocławiu. Opracowanie: Monika Kozłowska-Święconek. Biuro Rozwoju Wrocławia

składających się na całościową realizację. Na ilustracji 3-18 widzimy wizualizację kompleksu urbanistycznego, którego dotyczy schemat z ilustracji 3-19.

Budowa tego kompleksu jest obecnie najtrudniejszym przedsięwzięciem urbanistycznym planowanym we Wrocławiu. Jego złożoność polega głównie na tym, że obszary różnych inwestycji zachodzą na siebie, a czasem wręcz całkowicie się nakładają. Dlatego pojawia się potrzeba powoływania inwestorów zastępczych, prowadzących łącznie inwestycje kilku niezależnych od siebie inwestorów. W takim przypadku wielkie znaczenie ma również partnerstwo publiczno-prywatne.

Zarządzanie

W ramach metamorfozy urbanistycznej powstaje szereg obiektów i urządzeń wspólnie użytkowanych. Należą do nich między innymi: system ulic i placów, parkingi, tereny zielone, krajobraz. Można wyróżnić różne modele zarządzania tymi obszarami, których wybór ma znaczenie dla kształtowania urbanistycznego.

➤ *Model współwłasności.* Tereny i obiekty wspólne stanowią współwłasność wszystkich podmiotów ulokowanych na obszarze powstałej całości urbanistycz-

nej. Podmioty wspólnie wybierają zarządcę oraz łożą na koszty utrzymania i konserwacji. Przy takim modelu przebywanie obcych na obszarze powstałej całości urbanistycznej może być limitowane. Jest to rozwiązanie typowe dla wielu osiedli mieszkaniowych, szczególnie budowanych w formie kondominium. Skutkiem urbanistycznym może być postępująca fragmentacja przestrzeni [Kozak, 2008]. W przypadku zabudowy mieszkaniowej objawia się to ogradzaniem osiedli z kontrolą dostępu do nich.

➤ *Model zarządcy-właściciela.* Po zakończeniu przedsięwzięcia obiekty i tereny wspólne pozostają we władaniu i pod zarządem dewelopera gruntowego, parku biznesu lub specjalnej strefy ekonomicznej. Podmioty te w ramach przedsięwzięcia urbanistycznego przygotowują do zabudowy i rozdysponowują zasób nieruchomości pomiędzy poszczególnych inwestorów a następnie zarządzają systemem obsługującym powstałe obiekty. W niektórych przypadkach zakładają one bezpłatne przekazanie gminie wspólnych obiektów i terenów. Taki model przyjęła na przykład komercyjna korporacja, która zainwestowała w budowę trzech parków przemysłowych w Ludwigsfelde koło Berlina.

➤ *Model komunalny.* Tereny i obiekty wspólne przejmuje miasto a jego władze zarządzają nimi tak samo, jak wszystkimi przestrzeniami i obiektami publicznymi. Z punktu widzenia urbanistycznego jest to model najkorzystniejszy, ponieważ zapewnia od samego początku pełną dostępność do obszaru objętego metamorfozą i przenikalność przestrzeni dla wszystkich, którzy się po niej poruszają. Przykładem jest osiedle Nowe Żerniki we Wrocławiu.

3.6. Pobudzanie rozwoju

Pobudzanie rozwoju w znacznej mierze polega na wdrażaniu przedsięwzięć poprzednio wymienionych typów w taki sposób, że oprócz właściwych dla nich efektów, dodatkowo wywołają jeszcze inne oczekiwane rezultaty. Biorąc to pod uwagę, można wyróżnić szereg podtypów pobudzania rozwoju:

➤ Pobudzanie przez inwestycje infrastrukturalne

Każda linia transportowa czy wyposażenie w inne sieci infrastruktury technicznej zwiększają atrakcyjność obszaru dla różnego rodzaju działalności. Najbardziej spektakularnym przykładem tego jest rozbudowa miejskiej komunikacji szynowej. Budowa linii metro w Warszawie podwyższyła wartość mieszkań w zasięgu dojazdu do stacji.

➤ Pobudzanie przez podwyższanie jakości (rewitalizacja)

Istotą przedsięwzięcia tego typu jest podniesienie atrakcyjności inwestowania na danym obszarze przez podniesienie jakości zagospodarowania w wybranych miejscach. Przykładem może być rewitalizacja zespołu dziewiętnastowiecznej zabudowy kwartałowej, w której przeprowadza się remonty wybranych budynków, zagospodarowuje się wybrane podwórza, uruchamia się obiekty aktywizujące lokalną społeczność.

ność (centra kulturalno-edukacyjne), podnosi się jakość przestrzeni publicznych. Te rozproszone działania zwiększają atrakcyjność zespołu dla zamieszkiwania, prowadzenia działalności gospodarczej, wznoszenia nowej zabudowy i odnowy istniejącej. Przykładem jest rewitalizacja Nadodrza we Wrocławiu [Klimaty Nadodrza, 2017]. Koresponduje to w pewien sposób z koncepcją tzw. „akupunktury urbanistycznej” lub „katalizy urbanistycznej” [Schneider-Skalska, 2017].

Ramka 3-20

Rynek we Wrocławiu jako bodziec

W 1997 r. zakończyła się rewitalizacja Rynku i placu Solnego we Wrocławiu. Wymieniona została w bardzo udany sposób cała nawierzchnia obu placów. Wyremontowano większość przylegających do nich kamienic. Pojawiło się w nich wiele restauracji i kawiarni o wysokiej klasie. Na Rynku zaczęły się odbywać nieustająco różnego rodzaju wydarzenia: spektakle, występy, koncerty, uroczystości. Osiągnięty poziom jakości urbanistycznej był na owe czasy tak wysoki i atrakcyjny w porównaniu z innymi dzielnicami miasta, że mieszkańcy z całego Wrocławia zaczęli przyjeżdżać na Rynek, żeby spędzić czas na rekreacji.

Przy sąsiedniej ul. Kiełbaśniczej większość kamienic była wtedy w opłakanym stanie technicznym. Na skrzyżowaniu z biegnącą do Rynku ul. św. Mikołaja nie było śladu po zabudowie istniejącej tam przed II Wojną Światową. To miejsce kojarzyło się z ruinami i z tymczasowością. Radykalne podniesienie jakości przestrzeni Rynku wywołało bardzo silne zainteresowanie ze strony inwestorów zajmujących się budową hoteli. W szybkim tempie przy ul. Kiełbaśniczej powstała również pierzeja hoteli w starych kamienicach wraz z ciągiem restauracji oraz szeregiem ekskluzywnych sklepów. Kamienice zostały starannie wyremontowane, a puste tereny zabudowane obiektami o dobrej klasie architektonicznej. Można powiedzieć, że ulica przeszła rewitalizację prowadzoną przez inwestorów z ich własnej inicjatywy, a władzom pozostało tylko wymienić nawierzchnię ulicy.

➤ Pobudzanie przez lokowanie obiektów aktywizujących

Przedsięwzięcie polega na takim ulokowaniu wybranych obiektów w tkance urbanistycznej i takim ich powiązaniu ze sobą, że ich obecność wpływa pozytywnie na przeobrażenie całej struktury. Obiekty takie mogą na przykład zachęcać przechodniów do gremialnego korzystania z danej przestrzeni. Do takich obiektów należą na przykład: przystanki transportu zbiorowego, dworce kolejowe i autobusowe, atrakcje turystyczne, zgrupowania obiektów cieszące się dużą popularnością. Jeżeli obiekty znajdują się w takiej odległości od siebie, że większość mieszkańców gotowa jest pokonać ją pieszo bez nadmiernego wysiłku, to pomiędzy obiektami aktywizującymi pojawi się potok ruchu pieszego. A on z kolei przyciągnie działalność oferującą rozmaite usługi. O doborze obiektów, które powiązane ze sobą generują obecność ludzi w przestrzeni, pisała już wiele lat temu Jacobs [1961; 2015, rozdz. 8].

Inny rodzaj obiektów aktywizujących to te, które odznaczają się szczególnym prestiżem i przez to przyciągają innego rodzaju inwestycje [Blakely, 1989].

Ramka 3-21

Obiekty aktywizujące w centrum Wrocławia

We Wrocławiu miejsca i obiekty, które przyciągają codziennie dużo publiczności, ulokowane są w strukturze miasta w taki sposób, że stwarza to szanse na pojawienie się pomiędzy nimi stosunkowo dużych potoków ruchu pieszego. Wszystkie one położone są przy przecięciach ulic stanowiących ważne przestrzenie publiczne, a odległości pomiędzy nimi wynoszą pomiędzy 700 a 800 m. Jest to dystans, który większość ludzi pokonuje pieszo bez wysiłku i oporu psychicznego*. Obecność dużej liczby przechodniów w przestrzeni publicznej sprawia, że tereny do niej przyległe stają się ekonomicznie atrakcyjne dla prowadzenia sklepów, lokali gastronomicznych, punktów usługowych, praktyk lekarskich, obsługi finansowej i dla rozmaitej innej przedsiębiorczości. One z kolei przyciągają dodatkowych klientów i w efekcie powstają niezwykle ożywione części przestrzeni miejskiej. Miasto przebudowuje ciągi uliczne łączące obiekty aktywizujące dla zwiększenia wygody pieszych i podniesienia jakości wyposażenia, wliczając w to meble miejskie, dzieła sztuki czy fontanny, co dodatkowo zwiększa liczbę przebywających tam ludzi [Gehl, 2009, rozdz. 3, 2014, rozdz. 4.2; Jacobs, 2015, rozdz. 11; Alexander, 2008, poz. 32].

We Wrocławiu rolę obiektów aktywizujących odgrywają zrewitalizowane ważne przestrzenie publiczne i galerie handlowe sytuowane w centralnej części miasta jako przeciwwaga dla przedmiejskich i podmiejskich wielkich centrów handlowych.

Opisany efekt wystąpił najsilniej po otwarciu w 2001 r. pierwszej w mieście galerii handlowej o nazwie „Galeria Dominikańska” w odległości około 600 m od znakomicie zrewitalizowanego Rynku i pl. Solnego. Łącząca je zdegradowana, staromiejska ulica Oławska zapełniła się przechodniami. W 2006 r. ulica została przebudowana na pieszą promenadę o bogatym wyposażeniu. Od tego czasu w przyległych do niej kamienicach lokują się sklepy i lokale gastronomiczne o coraz wyższym standardzie**. Luki pomiędzy nimi wypełniła nowa zabudowa. Również równoległa do ulicy Oławskiej ulica Wita Stwosza zwiększyła swoją atrakcyjność.

Na południe od Rynku biegnie ulica Świdnicka, tradycyjnie uznana za najbardziej reprezentacyjną ulicę miasta. Przy tej ulicy, około 700 m dalej, znajduje się historyczny dom towarowy Wertheim starannie przebudowany na galerię handlową o nazwie „Dom Handlowy Renoma”. Po przebyciu kolejnych 600 m docieramy do galerii handlowej z multikinem „Arkady”, położonej w pobliżu Teatru Muzycznego „Capitol” i Teatru Polskiego. Znaczenie tego miejsca dla ruchu pieszego wzmacnia położony w pobliżu kompleks kupiecki „Pasaż Zielińskiego”. Jeszcze dalej, około 700 m na południe, znajduje się kolejna galeria handlowa „Sky Tower” w wieżowcu o tej samej nazwie przy reprezentacyjnej ul. Powstańców Śląskich będącej przedłużeniem Świdnickiej.

* Niechęć do poruszania się pieszo rośnie wraz odległością, którą trzeba pokonać. Przy symulacjach i planowaniu systemów ruchu pieszego przyjmuje się, że najdalsze wygodne dojścia nie przekraczają odległości 900 m [O’Sullivan, Morral, 1996].

** Przez pewien czas znajdował się tam duży sklep firmy Marks & Spencer jako jedyny w Polsce przypadek działalności placówki tej firmy poza galeriami handlowymi.

Ramka 3-21 cd.

Poruszając się od galerii „Arkady” w kierunku wschodnim handlową ulicą Piłsudskiego, docieramy do głównego dworca kolejowego we Wrocławiu, powiązanego z wielką galerią handlową „Wroclavia”, w podziemiach której znajduje się centralny dworzec autobusowy. Galerie handlowe „Sky Tower” i „Wroclavia” leżą od siebie w odległości około 1000 m, ale w połowie drogi położona jest wielka hala kupiecka Centrum Handlowe „Arena”. Te trzy miejsca planuje się powiązać nową ulicą miejską istotną dla ruchu samochodowego. Wyzwaniem dla urbanistów miejskich jest takie jej zaprojektowanie, żeby stała się jednocześnie promenadą spacerową.

Duże potoki ruchu pieszego wywołała rewitalizacja tak zwanej Dzielnicy Czterech Świątyń położonej w południowo-zachodniej części średniowiecznego rdzenia Wrocławia. Planowany powrót ruchu kolejowego do nieczynnego obecnie dworca Wrocław Świebodzki* spowoduje zwiększenie ruchu pieszego między tą dzielnicą a dworcem.

Około 1500 m w kierunku wschodnim od „Galerii Dominikańskiej”, na placu Grunwaldzkim, w samym centrum dużej dzielnicy akademickiej, znajduje się kolejna galeria handlowa „Pasaż Grunwaldzki”. Ruch pieszy pomiędzy tymi miejscami prawie nie istnieje, tym bardziej że na trasie znajduje się opresyjny dla pieszych dwupoziomowy węzeł drogowy. W ramach całkowitej przebudowy tego miejsca, po zburzeniu zdegradowanych estakad, potrzebny będzie obiekt aktywizujący w połowie drogi pomiędzy dwiema istniejącymi galeriami. Planuje się tam stworzenie nowego rynku miejskiego.

[Ossowicz, 2007b, 2011; Ledwoń, 2015**]

* Obecnie (2018 r.) w gmachu dworca znajduje się jedna ze scen Teatru Polskiego we Wrocławiu, wielka makieta kolejowa oraz szereg obiektów usługowych, a na jego obszarze w soboty i niedziele działa największe targowisko miejskie.

** Ledwoń [2015] w swojej publikacji poświęconej różnym strategiom planowania handlu detalicznego w aspekcie przestrzennym przedstawia koncepcję pobudzania poprzez obiekty aktywizujące, opierając się na prezentacji konferencyjnej autora z 2007 r. [Ossowicz, 2007b], a także zamieszcza rysunek opracowany przez Wołoszyna na podstawie tej prezentacji.

➤ Pobudzanie przez metamorfozę urbanistyczną

Pełna transformacja części miasta lub powstanie nowego zespołu urbanistycznego mogą stanowić silny bodziec dalszego rozwoju urbanistycznego w ich otoczeniu. Istotne jest wtedy, czy nowo ukształtowany zespół jest otwarty ku otoczeniu, czy też jest otoczony trudnymi do przekroczenia barierami i odwrócony głównie do swojego wnętrza. Na przykład wznoszone są takie ośrodki handlowo-usługowe w postaci galerii handlowych, które skierowane są prawie wyłącznie do własnego wnętrza. Takim ośrodkiem jest warszawska galeria Arkadia, przypominająca cytadelę. Są również takie, które integrują się z otoczeniem, jak na przykład Stary Browar w Poznaniu i Manufaktura w Łodzi.

➤ Pobudzenie przez działania rynkowe (podatki, opłaty lokalne)

Przy tego rodzaju przedsięwzięciu przyciąga się inwestycje i różnego rodzaju działalności przez zmniejszenie ich kosztów budowy i funkcjonowania obiektów. Na aktywizo-



Il. 3-20. Rozlokowanie obiektów aktywizujących i potoki pieszych w centralnej części Wrocławia. 1 – Rynek, 2 – Dzielnica Czterech Świątyń, 3 – dworzec Wrocław Główny, 4 – Galeria Dominikańska, 5 – Dom Handlowy Renoma, 6 – galeria Arkady, 7 – galeria Sky Tower, 8 – Pasaż Grunwaldzki, 9 – Hala Targowa, 10 – Centrum Handlowe „Arena”, 11 – galeria Wrocławia, 12 – Pasaż Zielińskiego, 13 – dworzec Wrocław Świebodzki, 14 – obiekt aktywizujący na placu Społecznym. Żółtymi liniami oznaczono duże potoki ruchu pieszego, niebieskimi liniami – potencjalne powiększenie potoków ruchu pieszego, niebieskim polem potrzebny nowy obiekt aktywizujący. Źródło: opracowanie własne

wanych obszarach można na przykład obniżyć podatek dochodowy od osób prawnych (CIT). Na takiej zasadzie działają specjalne strefy ekonomiczne. Na świecie najbardziej znane spośród nich są ustanowione w Chinach: w Szanghaju (Pudong) i w Shenzen.

W Polsce strefy takie będą mogły działać tylko do 2026 r. Pierwotnie stworzone w celu aktywizacji obszarów objętych kryzysem gospodarczym, są obecnie narzędziem przyciągania kapitału inwestycyjnego.

Można również obniżyć podatek od nieruchomości drogą uchwały rady gminy. Jednakże stawki tego podatku w Polsce są tak niskie, że nawet całkowita rezygnacja z jego pobierania w nieznacznym tylko stopniu obniży koszty ponoszone przez przedsiębiorstwo. Próbę wprowadzenia zwolnień z podatku od nieruchomości pod-

jął Szczecin wraz z uchwaleniem miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego w roku 1994. Ze względu na znikome korzyści dla inwestorów, skuteczność tego narzędzia okazała się niewielka. Innym przykładem są obowiązujące we Wrocławiu obniżone stawki od podatku od nieruchomości dla budynków z dachami i ścianami pokrytymi zielenią. Jednakże obniżki te tylko w niewielkim stopniu kompensują koszty urządzenia i pielęgnacji roślinności.

➤ Pobudzanie przez działania ochronne.

Objęcie działaniami ochronnymi obiektów czy kompleksów obiektów dziedzictwa kulturowego tworzy często miejsce o szczególnej osobliwości, które jest atrakcyjne dla pewnych rodzajów działalności, na przykład dla turystyki, gastronomii, koncertów, spektakli, działań parateatralnych, czy specjalnych typów zamieszkiwania. Podobne mogą być skutki działań ochronnych odnoszących się do niezwykłych obiektów przyrodniczych.

Ramka 3-22

Planowanie zachęcające

Do sfery przedsięwzięć typu „Pobudzanie rozwoju” należy zaliczyć instrument planistyczny, chętnie stosowany w USA, którego istotą jest przyznawanie inwestorom uprawnień do rozszerzania zakresu inwestycji w zamian za ustalone w dokumentach planistycznych działania w sferze wznoszonych przez nich budynków. Stosowany jest on chętnie w USA pod nazwą „strefowanie zachęcające” (*incentive zoning*)*. Klasyczny przykład takiego narzędzia to prawo do zbudowania większej liczby mieszkań na danym terenie w zamian za zdrenowanie terenu, co jest kompetencją miasta [Gallion, Eisner, 1985].

Od lat 60. ubiegłego wieku w śródmieściu Seattle (stan Waszyngton w USA) obowiązują regulacje pozwalające na zwiększenie powierzchni użytkowej wznoszonych budynków w zamian za urządzenie placów i ogólnodostępnych arkad spacerowych, a także za odsunięcie zabudowy od ulicy. W kolejnych dekadach rozszerzono listę działań na rzecz ulepszenia przestrzeni miejskiej, w zamian za które można było, według przyjętych przeliczników, zbudować więcej na danej działce.

Kontrowersyjnym przykładem użycia opisywanego narzędzia jest Washington Mutual Tower, wieżowiec w Seattle zbudowany na działce, na której zgodnie z miejską ordynacją strefowania dopuszcza się nie więcej niż 27 kondygnacji. Dzięki strefowaniu zachęcającemu w Mutual Tower zbudowano dodatkowo drugie tyle w zamian za szereg działań inwestora. 13 dodatkowych kondygnacji mógł zbudować w zamian za dotację 2,5 miliona dolarów na rzecz rozwoju mieszkalnictwa; 2,5 kondygnacji w zamian za publiczne schody ruchome pozwalające pieszym dostać się na pobliskie wzgórze; po 2 kondygnacje w zamian za obiekt handlowy na parterze i jako kompensacja za rozrzeźbienie dachu (razem 4); 1,5 kondygnacji za atrium publiczne; po 1 kondygnacji w zamian za przedszkole, za wsparcie finansowe budowy tunelu tranzytowego i jako kompensacja za kondygnację techniczną (razem 3); i w końcu 0,5 kondygnacji za publiczny taras z ogrodem. Jak widać, każda dodatkowa kondygnacja miała swoją cenę [Ossowicz, 2017c].

* Dodatkowe korzyści inwestora określane są słowem *bonus*, a świadczenia z jego strony *amenities*.

Ramka 3-22 cd.

Wprowadzenie podobnego instrumentu w Nowym Jorku doprowadziło w latach 1961–1973 do powstania lokalnych placów typu *plaza* o łącznej powierzchni blisko miliona stóp kwadratowych (to jest ponad 90 ha). Używano przy tym przelicznika: za 1 stopę kw. placu 10 stóp kw. dodatkowej powierzchni użytkowej zabudowy [Cullingworth, Caves, 2003; Ossowicz, 2017c].

We Wrocławiu stosuje się podobne instrumenty do realizacji celów miejskich. Przestrzeń miasta poprzecinana jest napowietrznymi liniami wysokiego napięcia, które stanowią bariery utrudniające jego codzienne funkcjonowanie i zaburzają krajobraz miejski. Jednym z celów miejskiej polityki przestrzennej jest schowanie tych kabli pod ziemię, czyli skablowanie linii wysokiego napięcia. Po to, żeby do tego doprowadzić, w planach miejscowych dla terenów, przez które przechodzą przewody, dopuszcza się zabudowę mieszkaniową o wyższej intensywności niż w otoczeniu. Jednocześnie wyznacza się trasę podziemnego skablowania linii. Tworzy się w ten sposób „zachętę” dla deweloperów – większe rozmiary zabudowy w zamian za skablowanie linii. Przykładem skutecznego działania takich ustaleń planu miejscowego jest zabudowa na osiedlu Ołtaszyn przy ul. Iwaskiewicza i Gerberowej.

Rozdział 4

Narzędzia i sposoby stosowane w urbanistyce operacyjnej

W urbanistyce operacyjnej, podobnie jak w każdym innym celowym działaniu, potrzebne są jakieś sposoby, jakieś odpowiednie narzędzia do realizacji całego projektu. Do dyspozycji mamy instrumenty różnego rodzaju: prawne, finansowe, organizacyjne, wypracowane techniki postępowania, a także takie, które podpowiada zdrowy rozsądek. I o tym będzie pokrótce traktował ten rozdział.

Z zawodowego doświadczenia autora wynika, że w arsenale narzędzi stosowanych przez instytucje publiczne na potrzeby przedsięwzięć urbanistycznych można wyodrębnić 12 grup. Choć większość z wymienionych dalej narzędzi można zastosować w realizacji wielu różnych przedsięwzięć w rozmaitych dziedzinach, jednak niektóre z nich są szczególnie dopasowane do potrzeb urbanistyki operacyjnej.

4.1. Formalnoprawne narzędzia planistyczne

Jest to szereg instrumentów prawnych służących do ograniczania zmian w zagospodarowaniu przestrzennym. Ich stosowanie stanowi w mniejszym lub większym stopniu naruszenie prawa własności. Jednakże nadrzędne cele, którym służą narzędzia planistyczne, uznaje się za tak ważne z punktu widzenia dobra publicznego, a także interesów osób trzecich, że stosuje się je pomimo konstytucyjnego prawa ochrony własności w państwach demokratycznych. Uznanie przekonania, że plany nie powinny naruszać prawa własności, prowadzi do rezygnacji z wprowadzania wiążących planów urbanistycznych. Nie ma możliwości ograniczania zagospodarowania przestrzennego bez ograniczania prawa własności.

Ramka 4-1

Cel nadrzędny planowania przestrzennego

Cel planowania przestrzennego jest formułowany różnie w zależności od ustaleń prawnych danego państwa, które są odzwierciedleniem ich doświadczeń i tradycji. W Wielkiej Brytanii służy ono ochronie interesu publicznego [Zaborowski, 2012, 2017]. W Niemczech obowiązuje ustawowa zasada zachowania równowagi między interesem zbiorowym a jednostkowym [Zaborowski, 2013; BauGB, 1960, § 1.7]. Dla Amerykanów głównym zadaniem planowania przestrzennego jest ochrona interesu osób trzecich [Cullingworth, Caves, 2003; Gallion, Eisner, 1986] w myśl zasady: „Rób, co chcesz, ale nie szkodź innym” albo „rób, jak uważasz i uważaj, co robisz”. W Polsce przyjęło się, że celem nadrzędnym leżącym w interesie publicznym jest doprowadzenie do ładu przestrzennego, co można określić jako dążenie do uzyskania doskonałego stanu zagospodarowania przestrzennego, w tym doskonale harmonijnych miast. Tematykę tę porusza w swojej książce wieloaspektowo Zuziak [2008].

Sprawa zależności, zgodnej lub konfliktowej, między interesem zbiorowym a indywidualnym jest przedmiotem publicznego dyskursu. Często w tej spornej kwestii pada pytanie: czy interes większości powinien być nadrzędny wobec potrzeb indywidualnych? W polskim porządku prawnym takie pytanie pozbawione jest podstaw, ponieważ z Konstytucji RP wynika, że ochrona interesów jednostki leży w interesie całego społeczeństwa. Tak więc tych pojęć nie można sobie przeciwstawiać [Konstytucja, 1997].

Ramka 4-2

System restrykcyjny a reglamentacyjny

System prawa przyjęty w Polsce można określić jako restrykcyjny. Oznacza to, że każdy ma prawo czynić wszystko według swojej woli, dopóki prawo nie nakazuje inaczej lub nie wprowadza ograniczeń [Konstytucja, 1997]. Stąd w przepisach o planowaniu przestrzennym pojawia się zapis, że każdy ma prawo do zagospodarowania swojego terenu, lecz w granicach obowiązujących przepisów [uopizp, 2003]. System prawa odwrotny do restrykcyjnego można nazwać reglamentacyjnym. Opiera się on na zasadzie, że wszystko jest zakazane z wyjątkiem tego, co dopuszcza prawo. W systemie restrykcyjnym stosuje się przede wszystkim zakazy i nakazy, w reglamentacyjnym dopuszczenia. W przypadku podjęcia inwestycji w pierwszym systemie wystarczy, aby nie była sprzeczna z przepisami prawa, w tym planu miejscowego, a więc jej rodzaj nie musi być w planie wyszczególniony. W drugim systemie – musi być z nim zgodna, a więc w planie miejscowym rodzaj dopuszczanej inwestycji musi być podany.

W polskiej urbanistyce działa to tak, że jeśli w planie nie ma zakazu zabudowy mieszkaniowej, to nie dla wszystkich organów sprawiedliwości, będzie to jednoznaczne z zakazem budowy obiektów przemysłowych. W systemie reglamentacyjnym, w którym inwestycja musi być w zgodzie z planem, budowa zakładów produkcyjnych czy fabryk jest w takim przypadku wykluczona. Jednoznaczne ustalenie brzmiące: „dopuszcza się wyłącznie zabudowę mieszkaniową” w obu systemach blokuje zabudowę przemysłową, ponieważ jest zarówno dopuszczeniem i zakazem.

W restrykcyjnym systemie prawnym mogą istnieć „enklawy” systemu reglamentacyjnego poprzez ustawowe ograniczenie narzucające w pewnych dziedzinach obowiązek nie tylko niesprzeczności, ale i zgodności z przepisami. Taką enklawą jest od 2000 r. planowanie przestrzenne, kiedy wprowadzony został przepis, że warunkiem wydania pozytywnej decyzji odnoszącej się do zmian w zagospodarowaniu przestrzennym musi być nie tylko jej niesprzeczność, ale zgodność z prawem miejscowym.

Do formalnoprawnych narzędzi urbanistyki operacyjnej należą następujące rodzaje dokumentów.

Plany miejscowe

Są to powszechnie obowiązujące przepisy prawne zawierające zakazy, nakazy i dopuszczenia⁴⁰ odnoszące się do nowego zagospodarowania przestrzennego dla określonych obszarów. W Polsce dokumentem wprowadzającym takie przepisy jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, miejscowy plan rewitalizacji [uopizp, 2003], lokalne standardy urbanistyczne [uowpirimoit, 2018], zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń [uopizp, 2003]. W Niemczech funkcję tę pełni plan zabudowy (*Bebauungsplan*, w skrócie zwany *B-planem*) [BauGB, 1960, § 3], we Francji lokalny plan urbanistyczny (*plan local d'urbanisme*) [Code de l'urbanisme, 1973; Cieślak, 2010], w Szwecji plan szczegółowy (*detaljplan*), w Stanach Zjednoczonych w części ordynacja strefowania (*zoning ordinance*), a w części ordynacja podziałowa (*subdivision ordinance*) [Cullingworth, Caves, 2003], w Kanadzie plan przeznaczenia terenu (*land-use bylaw*) [Municipal Government Act, 2017], w Australii program urbanistyczny⁴¹ (*planning scheme*) [Planning and Environment Act, 1987]. W niektórych krajach dokumenty te są podstawą do wydania pozwolenia na budowę (np. Polska, Niemcy), w innych – decyzji lokalizacyjnej (na przykład: USA, Kanada).

Plany kierunkowe

Są to plany ograniczające i koordynujące przepisy wprowadzane przez plany miejscowe. W Polsce narzędziem do realizacji tego celu są studia uwarunkowań (por. ramka 4-3) i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a te z kolei ograniczone są przez plany zagospodarowania przestrzennego województw. W Niemczech zadanie to wypełnia plan użytkowania terenu (*Flächennutzungsplan*, w skrócie *FNP*) [BauGB, 1960, § 2]. Dokumenty te, choć określają politykę przestrzenną, tylko częściowo wykorzystywane są bezpośrednio w urbanistyce operacyjnej. Zawarte w nich zakazy, nakazy i dopuszczenia stanowią jednoznaczne ograniczenie dla planów miejscowych i tylko ta część stanowi narzędzie prawne stosowane w urbanistyce operacyjnej. Pozostałe wytyczne można nazwać indykatywnymi. Podobna jest konstrukcja planu zagospodarowa-

⁴⁰ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przewiduje również ograniczenia, ale w ocenie autora wszystkie możliwe regulacje prawne, które można wprowadzić w planie miejscowym, mieszczą się w kategoriach zakazy, nakazy i dopuszczenia.

⁴¹ Australijski program urbanistyczny w części jest prawem powszechnie obowiązującym, a w części dokumentem określającym politykę przestrzenną miasta, określoną przy pomocy ustaleń o charakterze indykatywnym.

nia przestrzennego województwa z tym, że ogranicza on ustalenia studiów gmin. Podobnie jest w Niemczech, lecz ilość ograniczeń w planach landów narzucana na plany użytkowania terenów jest większa. Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju zawiera wyłącznie treści indykatywne i chociaż nakreśla ogólną wizję krajowej polityki przestrzennej, prawnym narzędziem urbanistyki operacyjnej nie jest.

Specjalne decyzje lokalizacyjne

Decyzje takie są wydawane dla indywidualnych inwestycji publicznych niezależnie od innych dokumentów planistycznych. W Polsce takie decyzje, które rozstrzygają jednocześnie o podziale nieruchomości i wyłączeniu, wydawane są między innymi w przypadku budowy publicznych dróg, linii kolejowych, lotnisk, portów i urzędzeń przeciwpowodziowych. Takie specjalne decyzje zapadały w związku z budową obiektów związanych z Mistrzostwami Europy w Piłce Nożnej EURO 2012 (por. rozdz. 4.5, podrozdz. „Ustawodawstwo specjalne”).

Krajowe lub regionalne przepisy urbanistyczne

Są one odpowiednio narzędziem krajowej lub regionalnej urbanistyki operacyjnej. Określają one wymagania stawiane obiektom wznoszonym na obszarach nieobjętych planami miejscowymi. W Polsce takie wymagania są bardzo niewielkie. Pozytywna decyzja o warunkach zabudowy lub decyzja o ustaleniu lokalizacji celu publicznego potwierdza ich spełnienie. Podobne decyzje można wydawać w Niemczech, jednak w praktyce wydawane są bardzo rzadko [Jędraszko, 1994; Zaborowski 2017].

Uznaniowe jednostkowe rozstrzygnięcia lokalizacyjne

Rozstrzygnięcia takie wydawane są indywidualnie dla poszczególnych inwestycji. W Wielkiej Brytanii są one podstawowym narzędziem planistycznym. Decyzja planistyczna (*planning permission*) wydawana jest tam przez radę gminy na podstawie planu, który nie stanowi obowiązującego powszechnie aktu prawa. Można wydać decyzję sprzeczną z planem pod warunkiem odpowiedniego uzasadnienia. Wydanie tych decyzji może być uzależnione od świadczeń inwestora na rzecz gminy. W Polsce rozstrzygnięciami tego rodzaju są uchwały rady gminy o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej na podstawie przepisów wspierających rozwój zabudowy mieszkaniowej [uowpirimoit, 2018]. Uchwały te muszą być zgodne ze studium, z krajowymi i lokalnymi standardami urbanistycznymi (o ile te ostatnie zostały uchwalone). Warto zwrócić uwagę, że takie i podobne rozstrzygnięcia w państwach demokratycznych mogą wydawać tylko organy legislacyjne gminy.

Ramka 4-3

Studium

W Polsce słowo „Studium” jest powszechnie stosowaną wśród urbanistów, architektów, osób zarządzających miastami i inwestorów skróconą formą nazwy „studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego”. Jest to obowiązkowy dokument urbanistyczny obejmujący całość gminy uchwalany przez jej radę. Potocznie można go określić jako plan urbanistyczny gminy*. Najogólniej stanowi on deklarację polityki przestrzennej prowadzonej przez gminę, w tym zamierzeń w sferze przekształcania zagospodarowania przestrzennego. Jest on również potwierdzeniem, że gmina dysponuje środkami pozwalającymi na zagospodarowanie terenów wyznaczonych pod zabudowę w zakresie koniecznych inwestycji publicznych**. Jego treść jest bardzo bogata i obejmuje między innymi: strukturę funkcjonalno-przestrzenną miasta, przeznaczenie terenów, system transportowy, system infrastruktury technicznej, ochronę przyrody, środowiska i dziedzictwa kulturowego, w tym zabytków, kompozycję przestrzenną.

Za sporządzenie studium odpowiada odpowiednio wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Ponad 30 miast w Polsce dysponuje pracownikami lub biurami, które opracowują ten dokument, pozostałe zlecają tę pracę profesjonalnym komercyjnym biuram urbanistycznym.

Studium nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego, zatem formalnie nie jest wiążące dla mieszkańców czy podmiotów gospodarczych, nie wiąże również zamierzających coś zbudować inwestorów. Jest tak zwanym aktem kierownictwa wewnętrznego, czyli musi być przestrzegane przez wójta, burmistrza czy prezydenta miasta i wszystkie gminne jednostki organizacyjne. Podobną formę prawną ma niemieckie FNP, lecz obowiązuje wszystkie instytucje publiczne, a nie tylko gminne [Jędraszko, 1994; Zaborowski, 2017].

W opisywanym dokumencie wyznacza się w sposób ogólny przeznaczenie terenów, czyli ustala się listy rodzajów obiektów, które można sytuować na poszczególnych terenach. Przy tym rodzaje obiektów nieobjęte takim dopuszczeniem na danym terenie są na nim zakazane. Tereny przeznaczone pod zabudowę pomieścić mają również cały szereg obiektów i systemów technicznych niezbędnych do jej funkcjonowania, przede wszystkim: drogi, systemy infrastruktury technicznej, szkoły, obiekty opieki zdrowotnej, parki. W przypadku zabudowy mieszkaniowej obiekty te mogą zajmować nawet 50% całego obszaru. Dlatego wyznaczone tereny mieszkaniowe będą tylko w części przeznaczone pod budynki mieszkalne.

* Nazwa „studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego” wydaje się nieodpowiednia i często jest krytykowana. Słowo studium nie oddaje deklaracyjnego znaczenia dokumentu. Jego długość jest bardzo niewygodna w użyciu, a wiele dokumentów o krótszych nazwach zawiera podobne treści. W końcu jest bardzo trudne do przetłumaczenia na języki obce tak, aby specjaliści z innych krajów mogli się zorientować, czym ten dokument jest.

** Jest tak od czasu wprowadzenia w 2015 r. obowiązku opracowywania w trakcie sporządzania studium bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę.

Ramka 4-3 cd.

Studium nie może w pełni skutecznie wpływać na podejmowane w gminie inwestycje, a więc na powstawanie zabudowy. Czyni to tylko pośrednio – przez plany miejscowe sporządzane dla poszczególnych części gminy, które muszą być z nim zgodne i nie naruszać jego ustaleń. Plany te, uchwalane przez radę gminy, są prawem miejscowym, a więc są powszechnie obowiązujące dla wszystkich, w tym dla inwestorów. W ten sposób stanowią podstawę do wydawania pozwolenia na zabudowę lub do odmowy wydania takiego pozwolenia zgody. Zatem w miejscu, gdzie brakuje planu miejscowego, studium nie ma wpływu na powstającą zabudowę. Jako że nie jest prawem miejscowym, nie może być uwzględniane przy wydaniu decyzji lokalizacyjnej lub do odmowy wydania takiej decyzji.

Można to traktować jako zaskakujący paradoks. Najważniejszy dokument urbanistyczny gminy ma mniejszą moc prawną niż plany miejscowe sporządzane dla fragmentów miasta, czasem bardzo małych. Co więcej plany, które mają moc większą, muszą być zgodne ze studium, które ma moc mniejszą. Wyjaśnienie tego paradoksu jest następujące. W systemie planistycznym, w którym dla danego obszaru obowiązują dwa dokumenty planistyczne – jeden koordynujący zagospodarowanie przestrzenne całego miasta, drugi realizujący to samo zadanie lokalnie, tylko jeden z nich może być powszechnie obowiązujący i stanowić podstawę wydawania zgód na inwestycje. Gdyby oba dokumenty miały moc wiążącą, to w przypadku nawet najmniejszych niespójności prowadziłyby to do trudności lub braku możliwości ustalenia, który jest ważniejszy. Zastosowane rozwiązanie jest przejrzyste i skuteczne: plan miejscowy musi być zgodny ze studium, a pozwolenie na budowę zgodne z planem miejscowym.

Trzeba brać pod uwagę to, że często, sporządzając studium, nie da się przewidzieć, czy będzie ono w pełni wykonalne. Może się na przykład okazać, że sporządzenie planu miejscowego zgodnego ze studium skutkuje taki kosztami, na które nie stać gminy lub istnieją inne przeszkody nie do pokonania. Można tu przytoczyć przykład wrocławskiego osiedla Gaj Południe, którego znaczna część powstała na podstawie decyzji o warunkach zabudowy (DWZ). Przy sporządzaniu studium radni przeforsowali ustalenie, że 50% powierzchni osiedla należy przeznaczyć na zieleń. Po uchwaleniu studium okazało się, że nie było możliwości skutecznego odmówienia wydania kolejnych DWZ, co doprowadziło do tego, że zabudowa mieszkaniowa zajęła łącznie więcej niż 50% powierzchni osiedla. Zablokowało to możliwość sporządzenia planu do czasu wejścia w życie nowego studium. A ta blokada z kolei uniemożliwiła zatrzymanie wydania kolejnych decyzji o warunkach zabudowy na budynki mieszkaniowe. W rezultacie udział terenów zielonych w powierzchni osiedla spadł do około 20%.

W studium, ze względu na jego ogólność, z zasady nie rozstrzyga się ostatecznie o przeznaczeniu terenów ani o szczegółowym wyznaczeniu terenów publicznych. Dokument ten nie jest zatem podstawą prawną ani do udzielenia formalnego pozwolenia na wzniesienie obiektu budowlanego, ani do odmowy wydania takiego pozwolenia. Ostateczne, szczegółowe i wiążące prawnie przeznaczenie terenów ustalone jest w planie miejscowym, który jest podstawą do wydawania pozwolenia na wzniesienie budynku lub odmowy wydania takiego pozwolenia.

Ramka 4-3 cd.

Treść studium dzieli się na uwarunkowania i kierunki zagospodarowania przestrzennego. Pierwsze to wybrany zbiór czynników niezależnych od władz gminy, które powinny być uwzględniane w jej polityce przestrzennej; drugie to w pełni zależne od władz gminy cele i sposoby ich osiągnięcia. Wśród tych drugich można wyróżnić wiążące i indykatywne. Wiążące, w formie nakazów, zakazów i dopuszczeń, stanowią jednoznaczne ograniczenie dla ustaleń planów miejscowych. Indyktywne określają dążenia i zamierzenia gminy, które jednak planów miejscowych ograniczać w sposób jednoznaczny nie mogą. W zawartości typowego studium kierunków wiążących jest niewiele, od 10 do 15% wszystkich kierunków [Ossowicz, 2007a].

W nieustającej dyskusji dotyczącej instrumentów urbanistycznych wiele jest głosów za zwiększeniem udziału kierunków wiążących. Wynika to z faktu, że studium pokrywa całe terytorium gminy, a plany miejscowe tylko jego część.

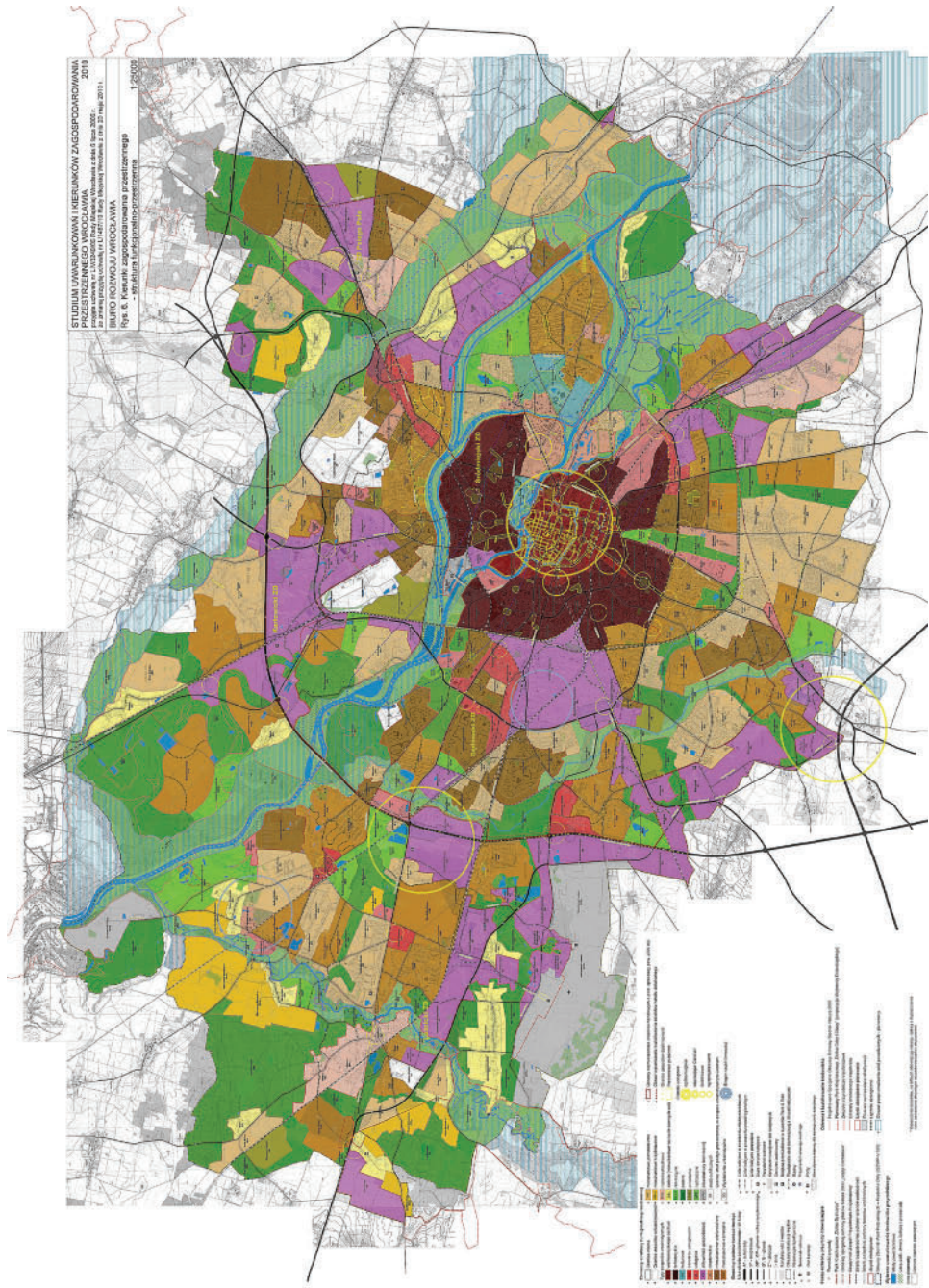
W wyniku tego na obszarach poza planami miejscowymi może pojawić się zabudowa wznoszona na podstawie indywidualnych decyzji lokalizacyjnych*, szczególnie decyzji o warunkach zabudowy, których władze gminy w wielu przypadkach nie akceptują, ale nie są w stanie ich powstrzymać, choć same są organem wydającym decyzję. Nie jest więc zaskakujące, że pojawiają się często postulaty, żeby nadać studium większą moc w taki sposób, aby zabudowa powstająca poza obszarem pokrytym planami miejscowymi musiała być obowiązkowo z nim zgodna.

Rozważmy, jak można by było to zrobić. Należałoby kierunki zagospodarowania przestrzennego wprowadzane w studium podzielić na trzy grupy. Pierwsza, obejmowałaby kierunki indyktywne, druga – wiążące, dla planów miejscowych, lecz niestanowiące prawa miejscowego, trzecia – wiążące stanowiące prawo miejscowe obowiązujące na obszarze nieobjętym planami miejscowymi, które musiałoby być uwzględniane przy wydawaniu decyzji lokalizacyjnych. Wchodzące w życie kolejne plany miejscowe stopniowo zmniejszałyby obszar ich obowiązywania. Studium stałoby się złożeniem aktu kierownictwa wewnętrznego z aktem prawa miejscowego. Standardy uchwalania prawa miejscowego wymagają uwzględnienia skutków prawnych jego wejścia w życie: odszkodowań, możliwości wywłaszczeń i przejęć terenów pod cele publiczne.

Nasuwa się pytanie, czy może lepiej by było umożliwić gminom uchwalenie, na obszarze niepokrytym planami miejscowymi, uproszczonego planu miejscowego, obowiązującego do czasu wejścia w życie właściwych planów miejscowych. Planu, który byłby podstawą do wydawania decyzji o warunkach zabudowy, ale nie pozwoleń na budowę. Taki plan, w zależności od woli władz gminy mógłby regulować tylko niektóre aspekty zagospodarowania przestrzennego, na przykład tylko przeznaczenie terenu. Jeżeli jednak taki plan wywoływać będzie stosunkowo duże skutki prawne, a co za tym idzie – finansowe, to może najlepszym rozwiązaniem jest uchwalenie „zwykłego”, pełnego planu miejscowego.

* Chodzi o decyzje o warunkach zabudowy i o ustaleniu lokalizacji celu publicznego oraz decyzje wydawane na podstawie ustaw opisanych w rozdz. 4.5, podrozdz. „Ustawodawstwo specjalne”.

II. 4-1. Kierunki
– strukturalno-przestrzennie-
funkcyjna, rys. 6 w: Studium
uwarunkowań i kierunków
zagospodarowania
przestrzennego
Wrocławia
z 2010 r. [Uchwala
Nr L/1467/10 Rady
Miejskiej Wrocławia
z dnia 20 maja
2010 r.]
Główny projektant:
Tomasz Ossowicz



Ramka 4-4

Studium a rynek nieruchomości

Rozważając znaczenie studium dla rynku nieruchomości trudno nie zwrócić uwagi na pewną dwuznaczność tego dokumentu. Z jednej strony jest to deklaracja zamierzeń miasta co do przeznaczenia terenów. Jej konsekwencją jest to, że władze miejskie na terenach przeznaczonych pod zabudowę, a dotąd niezabudowanych, zapewnią niezbędną infrastrukturę publiczną pozwalającą na zamieszkiwanie lub prowadzenie działalności w nowej zabudowie. Krótko mówiąc, władze obiecują zainwestować wysiłek i pieniądze w pewne terytorium, aby zamienić je w teren zurbanizowany. Jednym z rezultatów tej deklaracji jest kapitalizacja obiecanych środków na gruntach właścicieli, które znalazły się w granicach terenów wyznaczonych pod nową zabudowę. Wartość tych nieruchomości wzrosła, co objawia się między innymi tym, że obecnie rzeczoznawcy od wyceny nieruchomości mają uwzględniać ustalenia studium w swoich wycenach.

Z drugiej strony – studium nie jest powszechnie obowiązującym prawem miejscowym. Jest aktem wiążącym tylko władze miasta. Nie jest podstawą do pozwolenia na budowę. Nie rodzi zatem żadnych skutków finansowych ani po stronie miasta, ani po stronie właścicieli nieruchomości. Miasto nie ma obowiązku przeniesienia pełnego zakresu dopuszczeń w studium do planów miejscowych. Jeżeli na danym terenie studium dopuszcza zabudowę mieszkaniową i park, to miasto nie jest zmuszone do dopuszczenia w planie miejscowym na tym terenie zabudowy mieszkaniowej i może dopuścić wyłącznie park. Może również przeznaczyć ten teren w planie miejscowym na cel publiczny. Wycofanie przeznaczenia pod zabudowę danego terenu nie rodzi żadnych skutków odszkodowawczych. Powodem takiego wycofania może być zmiana wizji miasta albo kłopoty ze znalezieniem środków do realizacji niezbędnej infrastruktury publicznej. Prowadzi to do wniosku, że wzrost wartości nieruchomości na skutek przeznaczenia jej w studium pod zabudowę jest iluzoryczny. Takie przeznaczenie oznacza zwiększenie prawdopodobieństwa możliwości zabudowy, ale jest ono jeszcze dalekie od pewności. Mimo to, ten przyrost wystarcza do podwyższenia wartości nieruchomości.

Warto zwrócić uwagę, że miasto przez uchwalenie studium zwiększa wartość wielu nieruchomości, nie mając z tego żadnego bezpośredniego zwrotu.

Studium jest najbardziej podobne do niemieckiego planu użytkowania terenów (*Flächennutzungsplan* – w skrócie *FNP*). Jest to uchwalany przez radę miejską akt kierownictwa wewnętrznego wiążący tylko organy publiczne [Jędraszko, 1994]. Podstawą do zgody na inwestycje są stanowiące prawo powszechnie obowiązujące plany zabudowy (*Bebauungsplan* – w skrócie *B-plan*), które muszą być zgodne z FNP. Studium i FNP różnią się od siebie charakterem. Centralną częścią FNP jest mapa przeznaczenia terenów, która jest wiążąca dla planów zabudowy. Studium zawiera więcej treści o charakterze strategicznym, które z natury rzeczy są indykatywne. Studia są bezterminowe i przedstawiają zazwyczaj stan docelowy miasta. FNP określają tylko pewien etap rozwoju przestrzennego miasta.

To podejście wyjaśnia przypadek Stuttgartu opisany przez Jędraszkę [Jędraszko, 1994]. W 1974 r. został uchwalony FNP Stuttgartu przedstawiający miasto w formie docelowej i tym samym przeznaczający wiele nowych terenów pod zabudowę. To zrodziło duże oczekiwania właścicieli nieruchomości położonych na tych terenach, że w niedługim czasie władze przystąpią do przygotowania ich pod zabudowę. Oczekiwania te z roku na rok wywierały silny nacisk polityczny na władze, by podjęły działania w tym zakresie. Tłumaczenia, że to rezerwa terenów na przyszłość, nie odniosły skutku. W rezultacie FNP został zmieniony na nowy, w którym pod zabudowę przeznaczono tylko tyle terenów, ile miasto było w stanie przygotować.

Zdarza się, że część urbanistów, geografów i zarządzających rozwojem miasta uważa plan miejscowy za rodzaj zapisu koncepcji urbanistycznej dla danego obszaru, czyli wizji przyszłego zagospodarowania danego zespołu przestrzennego, na przykład: osiedla, centrum usługowego czy kompleksu rekreacyjnego. Pojawiają się postulaty, aby plan miejscowy obejmował swoimi granicami cały taki kompleks. To ma zagwarantować, że owa wizja będzie spójna i kompletna. Natomiast plany obejmujące obszary o nietypowych kształtach budzą zastrzeżenia.

Ramka 4-5

Nietypowe obszary planów miejscowych

W planach miejscowych pojawia się szereg takich nietypowych obszarów: o kształcie wąza, obwarzanka, proszku. Większość ma pragmatyczne wytłumaczenie. „Wąż” to plan potrzebny do pilnego wyznaczenia terenu pod drogę, dzięki temu można nie dopuścić do wydania decyzji o warunkach zabudowy wchodzącej na ten pas. Przykładem jest plan dla północnego odcinka Obwodnicy Śródmiejskiej we Wrocławiu*. Nie włączono do planu przylegającego otoczenia, ponieważ problemy planistyczne na jego obszarze mogłyby wydłużyć znacznie czas na jego sporządzenie i uchwalenie. Kształt „obwarzanka” może wynikać z tego, że w środku obszaru objętego planowaniem znalazł się wojskowy teren zamknięty, dla którego z mocy prawa nie sporządza się planu miejscowego [uopizp, 2003]. Inną przyczyną może być wyłączenie z planu terenu, który musi być w najbliższym czasie podzielony geodezyjnie, a przystąpienie do sporządzania planu zatrzymuje procedurę takiego podziału na 6 miesięcy [uogn, 1997]. Plan typu „proszek” został uchwalony we Wrocławiu dla kilkunastu rozproszonych willi użytkowanych uprzednio przez wojska Federacji Rosyjskiej. Nie było żadnego powodu, żeby obejmować planem zabudowę jednorodzinna, która oddzielała wille od siebie.

* Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla przebiegu północnego odcinka Obwodnicy Śródmiejskiej od ul. Kamińskiego do alei Sobieskiego we Wrocławiu.

Takie podejście w praktyce jest dość kontrowersyjne. Po pierwsze, język przepisów prawa i technika legislacyjna są zdecydowanie niewystarczające i nieefektywne do zapisu i prezentacji koncepcji czy wizji zagospodarowania przestrzennego. Urbanistyka dopracowała się wielu sposobów prezentacji zdecydowanie lepszych. Należą do nich między innymi makiety, trójwymiarowe wizualizacje, rysunki pogłądowe, schematy wyjaśniające i bogate opisy wyjaśniające sens proponowanych rozwiązań wraz z ewentualnymi wariantami. Zapis planu miejscowego jest przy nich bardzo ubogi.

Po drugie, plan miejscowy ma być tylko jednym z narzędzi do realizacji przyjętej koncepcji zagospodarowania przestrzennego, którego istotą jest wprowadzanie

odpowiednich przepisów prawa. Konsekwencją tego jest dopasowanie granic obszaru objętego planem do osiągnięcia zamierzonego celu.

Po trzecie, gwarancji całościowego planowania zespołów urbanistycznych, co stanowi obowiązujący kanon urbanistyki, trzeba upatrywać gdzie indziej. Punktem wyjścia do sporządzenia planu miejscowego powinna być przyjęta koncepcja urbanistyczna całego zespołu urbanistycznego zapisana sposobami opisanymi wcześniej, która wcale nie musi stanowić prawa miejscowego. Plan miejscowy może być wtedy podjęty na pewnej części tego zespołu, a logiki w wyznaczeniu jego granic trzeba szukać w bieżącym celu operacyjnym. Podejście to, poza skutecznością, zapewnia dużą elastyczność w działaniu, bo nieformalnie zapisaną koncepcję można modyfikować bez utraty możliwości całościowej koordynacji. W wielu przypadkach pozwala również szybciej sporządzić plany miejscowe dla danego zespołu.

W Polsce, opracowana koncepcja urbanistyczna, nie posiadająca statusu formalnego dokumentu, znika niejednokrotnie z życia publicznego z chwilą, gdy uchwalony zostaje plan miejscowy, ponieważ wydaje się, że została w całości przeniesiona do jego tekstu i rysunku. Trzeba jednak pamiętać, że poszczególne plany miejscowe, jako instrumenty realizacji koncepcji, mogą objąć tylko wybrane fragmenty. Należałoby się zatem zastanowić, czy nie powinna być zachowana jako plan źródłowy – punkt odniesienia dla planów miejscowych, a także innych narzędzi urbanistyki operacyjnej.

Z tych powodów świadomie opracowanie koncepcji ujęte jest w tej pracy jako działanie odrębne od sporządzenia planu miejscowego.

Taka jest częsta praktyka urbanistyki niemieckiej. Dla każdego obszaru wskazanego do zabudowy władze organizują konkurs urbanistyczny na jego zagospodarowanie. Efektem nie są projekty formalnych planów zabudowy (*Bebauungsplan*), lecz koncepcja, którą można określić jako architektoniczno-urbanistyczną. Niemal każde miasto ma makietę w skali urbanistycznej całego miasta wystawioną na widok publiczny w ratuszu. Do tej makiety wstawia się zabudowę według zwycięskich prac konkursowych, przy czym ma ona barwę inną, niż zabudowa już istniejąca. Te koncepcje, traktowane jako oferty dla potencjalnych inwestorów, są prezentowane na targach nieruchomości i zamieszczane na internetowych portalach miejskich.

Być może szansą na zwiększenie znaczenia koncepcji urbanistycznej w polskiej praktyce planistycznej jest pewne novum, otóż w roku 2015 wprowadzono obowiązek uwzględnienia wizualizacji w trakcie sporządzania miejscowego planu rewitalizacji [uopizp, 2003, art. 37g ust. 4]. Po raz pierwszy po 1989 r. w Polsce koncepcja urbanistyczna jest ujęta jako dokument oddzielny od planu miejscowego, co zwiększa jej rangę. Z przepisów jednak wynika, że ma ona być głównie pomocą w wyjaśnieniu rozwiązań przyjętych w planie miejscowym. Dla jakości planowania przestrzennego korzystniejsze by było, gdyby służyła raczej jako punkt wyjścia i źródło rozstrzygnięć w planie miejscowym.

Plan miejscowy, czyli zbiór powszechnie obowiązujących przepisów urbanistycznych dla danego obszaru, powinien nosić bardziej adekwatną nazwę, po-

wiedzmy: „przepisy urbanistyczne”. Jest to instrument, który ma doprowadzić do osiągnięcia pewnej określonej zmiany w przestrzeni, ale jako zbiór przepisów nie ma terminu realizacji. Nie jest planem działania i nie jest harmonogramem czynności uwzględniającym zależności między nimi. Na przykład: najpierw zostanie zbudowana droga, potem szkoła, następnie zasadzony park, dalej powstaną budynki mieszkalne. Takich treści w planie miejscowym nie ma i, jak się wydaje, być nie może. Plan miejscowy nie może żadnego podmiotu zmusić do podjęcia działania. Dopiero wtedy, gdy ktoś zamierza coś zbudować lub zmienić w przestrzeni, dowiaduje się z planu jaka jest dopuszczalna forma tych zmian (na przykład: wysokość, usytuowanie na działce budowlanej) i co dodatkowo musi zrobić, realizując swoją inwestycję (na przykład: obowiązkowe towarzyszące miejsca postojowe dla samochodów, zieleń towarzysząca). Działa to podobnie jak przepisy o ruchu drogowym. Nie mogą one nikogo zmusić do wyruszenia w podróż samochodem. Zaczynają działać dopiero, jak ktoś wyjedzie na drogę.

Trzy aspekty sporządzania planu miejscowego, szczególnie sporządzanego dla obszaru niezabudowanego, warte są rozważenia: przestrzenny, podziałowy i kooperacyjny.

Zacznijmy od aspektu przestrzennego. Co jest celem planowania w zakresie kształtowania urbanistycznego? Obowiązujące regulacje planistyczne mają doprowadzić do powstania jednorodnych i harmonijnych osiedli mieszkaniowych, centrów usługowych, dzielnic przemysłowo-składowych i innych całości urbanistycznych. Bywa jednak często, że regulacji w tej sferze jest za mało i dokumenty planistyczne nie zapewniają oczekiwanej harmonii przestrzennej. Jeżeli w taki sposób planowany obszar podzielony jest pomiędzy wielu właścicieli, to powstająca zabudowa może ułożyć się w przyszłości w chaotyczne skupisko. Również wprowadzenie zbyt wielu ograniczeń dla zagospodarowania przestrzennego może być niekorzystne. Zwłaszcza przy przedsięwzięciu typu inicjacja rozwoju (por. rozdz. 3.1), w której pozwala się na działanie sił rynkowych. W przypadku takiego przeregulowania mogłoby się okazać, że nie znajdą się inwestorzy, którzy zdecydują się zbudować coś na obszarach, których ono dotyczy.

Jedną z najpoważniejszych kwestii przy sporządzaniu planów miejscowych jest zatem rozstrzygnięcie, jakie ograniczenia są konieczne, aby powstała spójna i harmonijna całość urbanistyczna, a których wprowadzać nie należy, aby nadmiernie nie ograniczać działania inwestorów i pomysłowości pracujących dla nich architektów. Dla każdego miejsca w mieście odpowiedź na to pytanie jest inna. Zdolność znajdowania właściwego rozwiązania w tej materii jest ważną umiejętnością urbanisty.

Rozważmy teraz drugi aspekt sporządzania planów miejscowych dotyczących przede wszystkim obszarów niezabudowanych. Jak wygląda i jaki ma wpływ podział nieruchomości na planowanie urbanistyczne na obszarach, które mają być nimi objęte? Rozwój urbanistyczny obejmuje bardzo często dotychczasowe grunty rolne podzielone na działki gruntowe o kształcie odpowiednim do upraw lub wypasu zwierząt. Są to zazwyczaj długie pasy dochodzące do wąskich dróg polnych.

Gęstość podziałów i średnia szerokość działek rolnych zależy od przepisów odnoszących się do gospodarki nieruchomościami, które historycznie stosowano. W zaborze pruskim na przykład, żeby uniknąć rozdrobnienia gospodarstw, obowiązywała zasada, że dziedziczy tylko jeden z potomków, spłacając pozostałych. W granicach zaboru austriackiego całe potomstwo miało prawo do dziedziczenia gruntów, więc tam działki rolnicze są stosunkowo największe.

Czasy współczesne odcisnęły również swoje piętno, które widoczne jest wyraźnie na mapach ewidencyjnych. W okresie od 1990 do 2003 r. właściciele mogli swoje grunty rolne dzielić wedle uznania i bez ograniczeń⁴². Niektórzy, korzystając z tego prawa, rozparcelowali je na „konstelacje” małych działek przylegających do wydzielonych wąskich, ślepych dróg. Kształt działek wskazywał na intencję przyszłego ich przeznaczenia na zabudowę jednorodzinną, choć nadal formalnie stanowiły grunty rolne. Gdyby obszary z takimi podziałami przeznaczyć na zabudowę, powstałyby przypadkowe, niefunkcjonalne, nieskoordynowane ze sobą i otoczeniem układy przestrzenne z nadmierną liczbą długich, równoległych do siebie dróg, bez żadnych połączeń poprzecznych, bez placów, skwerów lub innych przestrzeni publicznych. Zintegrowanie tak rozparcelowanych nieruchomości rolnych ze strukturą miasta jest bardzo trudne. Dotyczy to zwłaszcza tych, których podziały zostały spetryfikowane w wyniku rozsprzedania działek, a także inwestycji podjętych przez ich nabywców⁴³.

W Polsce każdy, kto posiada grunt rolny, może na nim zbudować tak zwane siedlisko, czyli dom jednorodzinny wraz z budynkami niezbędnymi do prowadzenia działalności rolniczej. Do 2003 r. nie było ograniczeń co do minimalnego arealu gospodarstwa rolnego uprawniającego do jego budowy. Wykorzystując tę lukę w przepisach, wiele osób zbudowało na gruntach rolnych domy jednorodzinne, deklarując, że są to siedliska dla bardzo małych gospodarstw, zajmujących się na przykład hodowlą pieczarek czy hydroponiczną uprawą pomidorów. Na obszarach miast powstało w ten sposób dużo zabudowy jednorodzinnej przypadkowo rozrzuconej na terenach rolnych lub usytuowanej na działkach powstałych z podziału terenów rolnych opisanych w poprzednim akapicie. Notabene prawo do budowy siedliska w dowolnym miejscu jest sprzeczne ze sztuką planowania zabudowy wiejskiej, zgodnie z którą powinna ona tworzyć zwarte regularne skupiska⁴⁴.

⁴² Od 2003 r. bez ograniczeń można wydzielać działki rolne o powierzchni nie mniejszej niż 0,3 ha [uogn, 1997, art. 93].

⁴³ Na obszarach poza obowiązującym planem miejscowym dopuszcza się zabudowę, jeżeli zostanie spełnione szereg warunków, między innymi warunkiem jest istnienie zabudowy, do której nowa zabudowa będzie nawiązywać. Wymagana jest wtedy decyzja o warunkach zabudowy. [uopizp, 2003, art. 59–61].

⁴⁴ Obecnie decyzję o warunkach zabudowy dla zabudowy zagrodowej można uzyskać bez spełniania zasady kontynuacji tylko wtedy, gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie [uopizp, 2003, art. 61 ust. 4].

Tak wygląda przeważająca część gruntów rolnych w miastach i w ich otoczeniu. Używając metafory ogrodniczej można powiedzieć, że są w znacznym stopniu zachwaszczone. A zatem żeby na takich terenach powstało osiedle mieszkaniowe albo inna całość urbanistyczna, najlepszym rozwiązaniem byłaby radykalna zmiana zastanego podziału własnościowego. Należałoby scalić wszystkie nieruchomości i podzielić na nowo zgodnie z obowiązującym planem miejscowym, a następnie wydzielone działki budowlane rozdzielić pomiędzy właścicieli proporcjonalnie do ich dotychczasowego udziału we własności całego obszaru. Jest to działanie efektywniejsze, niż osiągnięcie tego samego rezultatu drogą długiej serii wymian działek gruntowych. Przepisy w Polsce dają do dyspozycji odpowiednią procedurę reparcelacyjną (por. rozdz. 4.5, podrozdz. „Reparcelacja – scalenie i podział nieruchomości”)⁴⁵. Nie jest ona łatwa, właściciele nieruchomości bronią się przed jej zastosowaniem, a władze gmin nie próbują jej wdrażać ze względu na złożoność procedury, konieczność wykupu nieruchomości potrzebnych na cele publiczne oraz niepewność ostatecznego rezultatu.

Przy nikłych szansach na przeprowadzenie reparcelacji, urbanisci starają się zaprojektować w planach miejscowych takie harmonijne układy przestrzenne, które w najmniejszym stopniu naruszają podziały własnościowe. Między innymi starają się wyznaczać drogi o przebiegu, który właściciele nieruchomości najłatwiej zaakceptują, a więc:

- drogi będące poszerzeniami istniejących gminnych dróg polnych,
- drogi prowadzone prostopadle do pasów działek rolnych,
- drogi, których osią są granice między działkami różnych właścicieli – tak zwane drogi prowadzone „po szwie”.

Jeżeli dodać jeszcze wymaganie, aby grunty na drogi wyznaczone w planie miejscowym na terenie nieruchomości każdego właściciela miały w przybliżeniu taką samą powierzchnię, to planowanie staje się skomplikowaną łamigłówką z małą liczbą rozwiązań. W każdym miejscu rozstrzygnąć również trzeba osobno, czy właściwe jest utrwalanie podziałów rolnych w układach urbanistycznych o charakterze miejskim, na przykład w osiedlach mieszkaniowych.

Plany miejscowe dla obszarów niezabudowanych trzeba więc sporządzać szczególnie starannie tak, aby wykorzystując potencjał spontanicznego działania sił rozwojowych, uniknąć układów urbanistycznych nadmiernie uproszczonych, przypadkowych lub chaotycznych.

Kolejne ważne zagadnienie to kwestia tego, czy władze miasta powinny sporządzić koncepcję urbanistyczną i plan miejscowy wtedy, gdy znany jest wiarygodny inwestor i znane jest jego zamierzenie inwestycyjne? Czy też koncepcja i plan powinny wyprzedzać te zamierzenia? I czy wtedy, gdy inwestor lub inwestorzy są znani, to wskazana jest kooperacja z nimi czy raczej nie? W tej materii zarysowu-

⁴⁵ Jest to procedura scalenia i podziału nieruchomości regulowana przepisami ustawy gospodarce nieruchomościami [uogn, 2007, rozdz. 2].

ją się przeciwne poglądy wyrażane w dyskusjach publicznych, na konferencjach, w obradach rad gminnych i w biurach urbanistycznych. Jedni twierdzą, że lepsze jest sporządzanie planu miejscowego zanim pojawią się inwestorzy. Argumenty za takim poglądem są następujące:

➤ Plan jest sporządzany dla dobra publicznego i nie jest poddany naciskom ze strony inwestorów, których cele z tym dobrem nie zawsze są zbieżne.

➤ Plan jest bardziej trwały, bo oczekuje się, że to inwestorzy dopasują się do wymagań planu, a nie plan będzie dopasowywany do potrzeb inwestora.

Przeciwnicy tej metody mają także istotne argumenty:

➤ Plany sporządzane bez wiedzy o potencjalnych inwestorach i ich zamierzeniach inwestycyjnych muszą być bardziej elastyczne, żeby inwestorzy o rozmaitych wymaganiach mogli „dostrzec” możliwość ulokowania swoich inwestycji na obszarze objętym planem. Każdy dodatkowy zakaz czy nakaz zmniejsza prawdopodobieństwo znalezienia inwestora w ogóle, a niepojawienie się inwestora można traktować jako porażkę w zarządzaniu miastem.

➤ Uchwalenie planu miejscowego bez znanych inwestorów oznacza kapitalizację zysków właścicieli, ale miasto nie ma z tego bezpośrednich korzyści. W Polsce brak wprowadzie prawnej możliwości negocjacji, w ramach której inwestor oferuje gminie swoje działania dla dobra publicznego w zamian za uchwalenie planu, ale same regulacje zawarte w planie mogą do takich działań doprowadzić. W przypadku braku inwestorów nie ma z kim dyskutować o tej kwestii.

Te ostatnie dwa argumenty podnoszą zwolennicy drugiej szkoły, wskazując zalety sporządzania planu przy znanym inwestorze i znanym projekcie inwestycyjnym:

➤ Plany miejscowe sporządzane dla konkretnej inwestycji mogą być znacznie bardziej szczegółowe, dzięki czemu stanowią znacznie skuteczniejszy instrument realizacji koncepcji urbanistycznej i w ogólniejszym zakresie – w tworzeniu ładu przestrzennego. Zdecydowanie łatwiej wprowadzać ograniczenia w planie wtedy, gdy się wie, że nie zagrazi to realizacji inwestycji.

➤ Wiedza o zamierzeniu inwestycyjnym i możliwości kooperacji z inwestorem pozwalają na lepsze dopasowanie inwestycji do struktury miasta, co oznacza możliwość wpływu na jakość jego rozwoju, a to należy traktować jako zjawisko korzystne dla dobra publicznego.

➤ Inwestor może zadeklarować pewne działania dla dobra publicznego w ramach prowadzonej z nim kooperacji.

Przy tym podejściu trzeba być świadomym jego zagrożeń. Najważniejsze są dwa:

➤ Jeżeli dotychczasowy inwestor zrezygnuje i pojawi się nowy, który będzie chciał zbudować co innego, konieczna będzie zmiana planu.

➤ Zgłaszane mogą być podejrzenia i zarzuty pod adresem władz miejskich o uleganie naciskom inwestora, przyczynienie się do nadmiernych zysków inwestora, w skrajnym przypadku – oskarżenia o korupcję.

Ramka 4-6

Negocjacje z inwestorem przy sporządzaniu planu zabudowy – model niemiecki

Planiści niemieccy uznają za lepszą tę drugą szkołę. Ich sposób postępowania jest następujący. Po przyjęciu koncepcji urbanistycznej dla danego obszaru, czekają na pojawienie się inwestora, który zamierza na nim coś zbudować. Bywa, że inwestor chciałby coś w koncepcji zmienić w taki sposób, aby odpowiadało to jego wymaganiom i żeby inwestycja była opłacalna. Bywa, że jest on zainteresowany tylko fragmentem obszaru, dla którego opracowana jest koncepcja urbanistyczna. Jeżeli negocjacje zakończą się porozumieniem, władze miasta przystępują do sporządzenia planu zabudowy, który będzie podstawą do pozwolenia na zabudowę*. Realizując taki model, w rezultacie sporządza się bardzo dużo małych i bardzo dokładnych planów zabudowy. Niektóre sporządza się dla jednego budynku i przypominają bardziej szczegółową decyzję lokalizacyjną niż plan urbanistyczny. Przyglądając się takiej praktyce, trzeba mieć na uwadze, że niemal wszystkie rodzaje inwestycji w Niemczech wymagają planu zabudowy.

* Informacje te autor uzyskał w trakcie rozmów z niemieckimi planistami, głównie z Martinem Stollem z Senatu Berlina.

Podsumowując wątek „obecności” inwestora w trakcie sporządzania planu miejscowego, nie można rozstrzygnąć, która z dwóch opisywanych metod jest skuteczniejsza w realizacji koncepcji urbanistycznej. W sytuacji, gdy priorytetem jest doskonałe wpasowanie inwestycji w tkankę miejską, czy to już istniejącą, czy powstającą, efektywniejsze będą plany opracowywane po pojawieniu się inwestora i konkretnego zamierzenia inwestycyjnego. Z punktu widzenia interesu publicznego może być uzasadnione przystąpienie do sporządzania planu wtedy, gdy wiadomo, że inwestor będzie starał się o decyzję o warunkach zabudowy i bardzo istotne jest, aby jego inwestycja była dobrze wpasowana w koncepcję urbanistyczną. Sporządzanie planu miejscowego bez inwestora jest uzasadnione wtedy, kiedy jednym z celów tego działania jest dopiero przyciągnięcie inwestorów. Wybór pierwszej szkoły nabiera uzasadnienia w systemach, w których możliwe są negocjacje w zakresie udziału inwestora w realizacji zadań publicznych w zamian za korzystne dla niego regulacje w planie miejscowym⁴⁶.

Plan może stanowić również element umowy pomiędzy partnerami prywatnymi. Sprzeczność interesów pomiędzy deweloperem planującym nową inwestycję a mieszkańcami i innymi podmiotami zajmującymi sąsiednie nieruchomości występuje na obszarach miast stosunkowo często. W wielu przypadkach władze miasta wprowadzają plan miejscowy, którego celem jest ustalenie kompromisu pomiędzy stanowiskami i potrzebami wszystkich zainteresowanych stron. Bywają także pomyślne sytuacje, w których deweloper bezpośrednio zaprasza mieszkańców sąsiedztwa do negocjacji i kończą się one sukcesem. Kreatywna rola planisty

⁴⁶ Taka możliwość istnieje w systemie australijskim (por. ramka 4-17).

lub architekta proponującego koncepcję, w której wszystkie strony odnoszą korzyści, ponosząc relatywnie niskie straty, jest w takim przypadku bardzo istotna. Jeżeli proponowany kompromis nie narusza interesu całej społeczności miejskiej, to władze mogą wprowadzić plan miejscowy, który stanowi rodzaj umowy pomiędzy zainteresowanymi stronami.

Ramka 4-7

Houston – miasto planowane prywatnie

System ochrony jednorodności zagospodarowania przestrzeni może funkcjonować na innych zasadach, niż wprowadzanie obowiązującego planu miejscowego. Może być i tak, że prywatni właściciele zawierają umowy cywilnoprawne dotyczące zabudowy danego terenu w mieście. Takim szczególnym przypadkiem prywatnego planowania miasta jest Houston w Teksasie, czwarta co do wielkości metropolia w Stanach Zjednoczonych (ponad 2,3 mln mieszkańców w 2019 r.). Niezwykły przykład Houston pokazuje, że planowanie przestrzenne nie musi być domeną publiczną. Bo w istocie rzeczy mamy tu do czynienia z prywatnym planowaniem chroniącym interesy osób trzecich.

Przyjrzyjmy się bliżej, jak to wygląda w największym mieście Teksasu. Jest to jedyne wielkie miasto w USA, które nie skorzystało z przyjętych w tym kraju od 1924 r. przepisów o „strefowaniu” w planach miast. Wyznaczanie stref miejskich oznacza ograniczenie dowolności w prywatnej zabudowie w zależności od miejsca, typu zabudowy i jej przeznaczenia. Houston strefowania nie wprowadziło. Trzykrotnie rada miejska odrzucała projekty ordynacji strefowania i trzykrotnie odrzucali je mieszkańcy w referendum. Planowanie przestrzenne postrzegano w tym mieście jako praktykę komunistyczną (sic!). Miejskie przepisy urbanistyczne ustalają tam wyłącznie minimalną powierzchnię działki przy zabudowie jednorodzinnej, minimalne normy parkingowe, określoną odległość zabudowy od głównych arterii komunikacyjnych i szerokość ulic. Miasto zatem nie ma żadnego planu urbanistycznego, który regulowałby lokalizację zabudowy.

Nie oznacza to bynajmniej, że w Houston nie ma innych regulacji urbanistycznych. Jak już wspomnieliśmy na wstępie, przepisy są tu ustalane inaczej – poprzez zawieranie umów cywilnoprawnych. Oznacza to w praktyce, że deweloperzy gruntowi dzielą niezabudowane tereny na działki pod poszczególne budynki według opracowanego na ich zlecenie planu urbanistycznego. Każdy nabywca gruntu podpisuje zobowiązanie (*covenant*) do przestrzegania szeregu ograniczeń dotyczących zabudowy na tym terenie. Bywa, że ograniczenia te są bardziej szczegółowe niż w przypadku takiej ordynacji strefowania, jakie mają niemal wszystkie miasta amerykańskie. Dzięki tym silnie wiążącym zobowiązaniom, dzielnice Houston mają jednorodny i regularny charakter zagospodarowania w przestrzeni miejskiej.

Ramka 4-7 cd.

W przypadku naruszenia umowy, sąsiedzi wnoszą skargę do sądu. Na mocy prawa stanowego, skargę mogą wnieść z urzędu także władze miasta, chociaż dotyczy to tylko regulacji niektórych ustalonych w zobowiązaniach parametrów zabudowy. System ten jest bardzo skuteczny, bo każdy kto podpisał zobowiązanie bierze pod uwagę horrendalne wysokości odszkodowań, które skłonne są zasądzać amerykańskie sądy. Szacuje się, że zobowiązania tego rodzaju obejmują około 50–60% powierzchni miasta. Oznacza to, że każdy nabywający działkę bądź gotowy dom, zobowiązuje się do przestrzegania przepisów określających na przykład wysokość budynku i ustalonego przeznaczenia terenu. A to oczywiście oznacza ochronę interesów osób trzecich, czyli sąsiadów – właścicieli działek i domów w otoczeniu. Osoba zamierzająca nabyć nieruchomość może wybrać, czy woli wznieść własny dom w rejonie, gdzie obowiązują restrykcyjne zobowiązania i otoczenie w sąsiedztwie jest w znacznym stopniu przewidywalne, czy też woli budować swój dom w miejscu, gdzie każdy ma wolny wybór i niekoniecznie wiadomo, co wybuduje sąsiad [Zhu Qian, 2008].

Okazuje się, że takie wzajemne ograniczanie jest znacznie trwalsze, mniej podatne na zmiany, niż ordynacja strefowania wprowadzona przez władze miasta, ponieważ zmiana zasad zawartych w umowach wymaga jednogłośnej zgody wszystkich właścicieli domów czy działek na danym obszarze. W przypadku ordynacji strefowania, władze miejskie mogą zmienić przepisy bez zgody właścicieli domów i ziemi.

Można zadać pytanie, czy w Polsce mógłby działać taki system. Wydaje się, że nie ma przeszkód prawnych. Z doświadczenia zawodowego wynika, że znalazłaby się grupa zainteresowanych zamieszkaniem na tak skutecznie regulowanym obszarze.

Wejście w życie planu miejscowego zazwyczaj ma istotne skutki dla wartości nieruchomości i możliwości korzystania z nich przez ich właścicieli.

W wielu przypadkach następuje wzrost wartości nieruchomości. Dzieje się tak najczęściej na obszarach niezabudowanych i dotychczas nieobjętych żadnym planem, czyli tam gdzie wydanie DWZ było dotąd niemożliwe lub bardzo ograniczone. Jest tak również na terenach, dla których nowy plan dopuszcza wznoszenie zabudowy o parametrach wyższych niż na podstawie DWZ lub planu, który obowiązywał wcześniej. Gmina wtedy pobiera tak zwaną „rentę planistyczną”, której poświęcony jest podrozdział w rozdz. 4.7.

Nierzadko występują jednak również sytuacje odwrotne. Na niektórych obszarach objętych przez wchodzący w życie plan miejscowy może nastąpić spadek wartości nieruchomości lub brak możliwości korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem. Wynikać to może między innymi z ograniczenia możliwości inwestycyjnych w porównaniu z tymi, jakie można było uzyskać na mocy DWZ lub regulacji dotychczas obowiązującego planu miejscowego⁴⁷. W takim przypadku jej właściciel lub użytkownik

⁴⁷ Sąd Najwyższy w dniu 9 kwietnia 2015 r. wydał precedensowy wyrok w sprawie rozpoznawanej pod sygn. akt II CSK 336/14. Zgodnie z tym wyrokiem korzystanie z nieruchomości ma również

nik wieczysty ma prawo do kompensacji tej straty przez gminę. W Polsce okres zgłaszania roszczeń związanych ze spadkiem wartości nieruchomości wynosi 5 lat od dnia wejścia w życie planu [uopizp, 2003, art. 37 ust. 3], w Niemczech 3 lata [BauGB, 1960, § 44.4]. W Polsce odszkodowanie z tego tytułu można uzyskać tylko w przypadku sprzedaży takiej nieruchomości i praktycznie wtedy, gdy przed uchwalonym planem nie było wcześniejszego, i tylko dysponując ważną DWZ wydaną przed uchwaleniem planu. Formy zrekompensowania straty mogą być zróżnicowane. W przypadku spadku wartości nieruchomości w Polsce może to być odszkodowanie finansowe; w Niemczech również wykup nieruchomości przez gminę za cenę odpowiadającą wartości przed jej spadkiem. W przypadku, gdy skutkiem wejścia w życie planu miejscowego jest brak lub ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób, w Polsce poza rekompensatą finansową i wykupem możliwa jest również wymiana nieruchomości, która jest często obustronnie korzystnym rozwiązaniem [uopizp, 2003, art. 35 ust. 2].

Wynika z tego ważny wniosek dla gmin realizujących przedsięwzięcia urbanistyczne. Jeżeli gmina ma jednoznaczną wizję zagospodarowania przestrzennego, które ma powstać, i jeżeli chce uniknąć płacenia odszkodowania, nie może dopuścić do wydania DWZ sprzecznego z tą wizją. Można to osiągnąć drogą negocjacji z wnioskodawcą, a jeżeli nie będzie szans na porozumienie, to konieczne jest zawieszenie postępowania w sprawie wydania DWZ i przystąpienie do sporządzenia planu miejscowego, w którym znajdzie się zakaz niepożądanego inwestycji (por. rozdz. 4.4).

Z punktu widzenia skuteczności urbanistyki operacyjnej byłoby korzystne, gdyby plan miejscowy uchwalony dla obszaru, na którym dotąd nie było planu, jak najczęściej przynosił wzrost wartości nieruchomości. Tak jest w Niemczech, ponieważ w bardzo nielicznych przypadkach można zbudować coś bez planu zabudowy. W Polsce nie będzie tak dopóty, dopóki przepisy będą pozwalały na wydanie DWZ na wzniesienie zabudowy w bardzo wielu miejscach, bez szczególnie wysokich wymagań.

4.2. Nieformalne narzędzia planistyczne

Pożytecznymi narzędziami urbanistyki operacyjnej mogą być plany nie mające formalnej mocy płynącej z przepisów ustawowych, lecz z umów czy porozumień pomiędzy zainteresowanymi podmiotami uzgadniającymi, że będą ich przestrzegały w ustalonym stopniu. Plany takie dla wybranego obszaru mogą obejmować całość problematyki zagospodarowania przestrzennego lub tylko wybraną jego dziedzinę na przykład system transportowy, ochronę zabytków lub zieleń.

charakter potencjalny. Oznacza to, że posiadanie prawa do inwestowania na terenie stanowi jedną z form korzystania z niej.

Spośród wielu różnych typów tego rodzaju planów można wskazać trzy, które często włączane są do warsztatu planistycznego.

➤ Plany urbanistyczne opracowywane dla dzielnic, osiedli lub wyróżniających się dużych zespołów urbanistycznych

Zgodnie ze sztuką urbanistyczną plany takie powinny zawierać koncepcję układu przestrzennego większych całości urbanistycznych i jednocześnie służyć do koordynacji sporządzania planów miejscowych na obszarze tych całości. Potrzeba opracowywania takich planów jest zrozumiała, jeżeli się weźmie pod uwagę to, co wcześniej napisano, że plany miejscowe są narzędziem realizacji, a nie nośnikiem wizji urbanistycznej.

➤ Plany podsystemów miasta

Plany takie sporządza się dla poszczególnych podsystemów miejskich, w tym: transportowego, infrastruktury technicznej, zieleni i rekreacji, turystyka.

➤ Master plany

Ten rodzaj planu jest bardzo różnie w praktyce definiowany i rozumiany. Łączy w sobie kilka rodzajów treści odnoszących się do danego obszaru: strategię rozwoju danego obszaru, generalną wizję jego zagospodarowania oraz zbiór działań prowadzących do ich realizacji. Odpowiada na następujące pytania: Do czego zmierzamy? Jak to ma finalnie wyglądać oraz jaka sekwencja działań ma do tego doprowadzić? Cechy charakterystyczne dla master planu to: wieloaspektowe ujęcie, interdyscyplinarność, podejście dynamiczne z odniesieniem do kolejności poczynań, elastyczność, przystosowywania do zmieniających się warunków realizacji, zdolność do koordynacji, wariantowość. Jest to zatem dokument operacyjny, który nieco przypomina starannie przygotowany plan bitwy, modyfikowany w trakcie działań w zależności od warunków, w jakich się znajdują ruszające do bitwy oddziały.

Master plan jest przydatny, gdy celem działania jest doprowadzenie do skoordynowania wszystkich działań prowadzących do przekształcenia zagospodarowania przestrzennego danego obszaru.

4.3. Instrumenty ochronne

Wiele wartości przekładających się na stan zagospodarowania przestrzennego jest przedmiotem ochrony, między innymi: przyroda, środowisko, zabytki, bogactwa naturalne, gleby o wartości rolniczej, lasy. Ustawodawstwo wprowadzające różnorodne narzędzia służące do niedopuszczenia lub minimalizowania utraty tych wartości jest bardzo rozbudowane. Znaczna część tych narzędzi może być jednocześnie instrumentami urbanistyki operacyjnej. Do ochrony wykorzystywane są również formalnoprawne narzędzia planistyczne opisane w rozdz. 4.1.

Nakazy, zakazy, dopuszczenia

Żeby ochronić cenne kompozycje roślinne, ogrodnik może ustanawiać zakazy, nakazy i dopuszczenia. Może na przykład zakazać zrywania kwiatów lub zbierania owoców w pewnych okresach, łamania gałęzi, palenia ognisk, wspinania się po konarach. Każdemu, kto chce posadzić drzewo, może nakazać regularne opryskiwanie go środkami przeciw szkodnikom, przycinanie korony w określony sposób i wywożenie ściętych gałęzi na kompost. Jeżeli ten ktoś się do tego nie dostosuje, ogrodnik odbierze mu prawo hodowcy drzewa. Orodnik może dopuścić sadzenie pewnych roślin tylko we wskazanych miejscach, spacerowanie tylko wyznaczonymi ścieżkami. Każde dopuszczenie w istocie rzeczy jest zakazem wszystkiego innego z danej kategorii. Dopuszczenie palenia ognisk tylko w ustalonych miejscach i okresach jest równoznaczne z zakazem czynienia tego we wszystkich innych miejscach i w innych okresach.

Również w urbanistyce operacyjnej wprowadzanie zakazów, nakazów i dopuszczeń jest ważnym działaniem służącym ochronie tego, co z punktu widzenia urody i funkcjonalności miasta urbaniści uznają za cenne i wartościowe. Przepisy prawa pozwalają upoważnionym do tego instytucjom ustanawiać takie powszechnie obowiązujące regulacje na obszarach, które są w ich kompetencji. Dla urbanistyki operacyjnej najważniejsze z nich należą do następujących grup:

- Zakazy, nakazy i dopuszczenia w planach miejscowych.
- Zakazy i ograniczenia ustanowione w parkach kulturowych.
- Normy dopuszczalnego korzystania ze środowiska ustalone na mocy przepisów odnoszących się do ochrony środowiska. Określają one między innymi dopuszczalne poziomy: hałasu, stężenia różnego rodzaju substancji w wodzie, powietrzu i glebie, natężenia pola elektromagnetycznego.
- Zakazy i ograniczenia ustanawiane dla obszarów objętych ochroną przyrody, czyli dla parków narodowych, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu, zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, użytków ekologicznych rezerwatów przyrody, pomników przyrody, obszarów Natura 2000.
- Zakazy ustanawiane w strefach otaczających obiekty chronione. Na przykład w strefach ochronnych ujęcia wód, w strefach ochronnych uzdrowisk, na terenach i obszarach górniczych, w strefach ochronnych wokół pomników zagłady.
- Zakazy i ograniczenia w ruchu drogowym.

Dalej idące zakazy, nakazy i dopuszczenia mogą ustanawiać władający terenami z tytułu praw, jakie do nich mają. Władze miejskie często korzystają z tej możliwości na obszarach parków oraz części ulic i placów, które nie mają statusu objętych przepisami ogólnokrajowymi dróg publicznych. Tutaj miasta mogą ustalać swoje regulacje z większą swobodą. Na przykład we Wrocławiu Rynek i ul. Oławska, przeznaczone głównie dla pieszych, formalnie nie zostały uznane za drogi publiczne, lecz za wewnętrzne. Dzięki temu władze miejskie mogą wprowadzać na ich obszarach znacznie szczegółowsze przepisy, na przykład dotyczące ogródków gastronomicznych. Dodatkowym powodem była chęć uniknięcia „lasu” zna-

ków drogowych, które musiałyby znaleźć się w tych miejscach, gdyby miały one status drogi publicznej.

Przepisy i regulacje, o których tu mówimy, mają na celu wprowadzenie ładu w wyglądzie i funkcjonowaniu miasta. Podziwiamy zadbane ogrody i podziwiamy zadbane miasta. Utrzymanie takiego porządku wymaga przestrzegania i poszanowania przepisów. Jeśli mieszkańcy są świadomi czemu służą obowiązujące regulacje, akceptują je w naturalny sposób i potępiają tych, którzy je łamią. Egzekwowanie kar za wykroczenia nie jest jednak proste. Trudno wskazać palcem kto zaśmieca miasto, kto oszpeca elewacje budynków bazgrołami typu „grafiti”. Wandale są często nieuchwytni. Trudno też obarczyć właścicieli budynków odpowiedzialnością za nieodpowiedzialne zachowanie innych mieszkańców, ale może warto nakłonić ich do lepszego nadzoru i do wprowadzenia jakichś zabezpieczeń.

Zdarzają się przypadki zaniedbania obiektów zabytkowych przez ich właścicieli. Niezabezpieczone obiekty ulegają katastrofom, pożarom lub samozawaleniu. Dzieje się tak zwłaszcza wtedy, gdy ich konstrukcje nie są bardzo trwałe. Zazwyczaj nie ma podstaw, aby twierdzić, że zaniedbanie czy brak zabezpieczenia obiektów jest celowe. Przez odpowiednie ustalenia planu miejscowego można stworzyć zachętę dla właścicieli do zabezpieczenia należących do nich zabytków. Tak oddziałujący plan miejscowy uchwalono w Białymstoku. Osiedle to składa się z parterowych drewnianych domów mieszkalnych wybudowanych około stu lat temu. Całość ma dużą wartość historyczną i zarazem niezwykle urok. Stuletnie osiedle podupadało z powodu złego stanu technicznego domów i licznych pożarów. Być może przyczyną był brak ostrożności, a być może były to podpalenia z premedytacją, ponieważ teren osiedla jest bardzo atrakcyjnym obszarem pod nową zabudowę.

Wobec groźby kolejnych niszczących pożarów władze Białegostoku zastosowały nietypowy planistyczny środek zapobiegawczy. Został sporządzony i uchwalony plan miejscowy z załączonym wzornikiem domów, jakie mogą być w Bojarach budowane. Wzornik zawiera szczegółowe rysunki elewacji istniejących drewnianych domów. Jest to jakby zapis stanu rzeczy. Oznacza to w praktyce, że w przypadku zniszczenia istniejącego domu, w jego miejsce można wybudować tylko dokładnie taki sam, przynajmniej jeśli chodzi o elewację [Tokajuk, Orzechowska, Baum, 2008]. Po wejściu w życie tego planu w 2007 r. poziom zabezpieczenia przeciwpożarowego chronionych domów najwyraźniej wzrósł i liczba pożarów spadła.

Zawalenie się objętego ochroną zabytkowego budynku jest niepowetowaną stratą, ale ponadto dla urbanistów oznacza planistyczny dylemat. W wielu planach miejscowych nie ma przepisów określających, jakie obiekty mogą być zbudowane w miejsce zrujnowanych zabytków. Nie ma zatem ustalonej dopuszczalnej wysokości nowego budynku, ustalenia przebiegu linii zabudowy, obowiązującej formy dachu. Tych parametrów nie ustala się w planie z prostej przyczyny – urbanisci nie zakładają, że chroniony zabytek legnie w gruzach. Bywa, że urząd konserwatora

zabytków odmawia uzgodnienia projektu planu miejscowego z takimi parametrami, ponieważ nie może zaakceptować „zniknięcia” zabytku.

Konsekwencje takiej „prawnej dziury” są różnie interpretowane. Jedni uważają, że brak ustaleń co do nowej budowy oznacza zakaz zbudowania czegokolwiek bez zmiany planu miejscowego. Inni utrzymują, że brak regulacji zwalnia ze wszelkich ograniczeń i na wolnym miejscu po zabytku można wybudować wszystko: budynek o dowolnej wysokości, o dowolnym kształcie dachu, z dowolną linią zabudowy. Racje są po obu stronach. Aby uniknąć tego problemu, można w planie zastrzec, że nowy obiekt musi mieć takie same parametry, jakie ma zabytkowy budynek. Oczywiście takie postanowienia dotyczą sytuacji hipotetycznej, powstałej w przypadku, gdyby z jakiegoś powodu zabytkowy obiekt przestał istnieć. Gwarantują jednak, że nowy obiekt na miejscu zabytku będzie tak samo zharmonizowany z otoczeniem jak utracony obiekt.

Ochrona zabytków to nie tylko dbałość o ich stan, lecz także troska o ich otoczenie. O to, by nowa zabudowa w najbliższym sąsiedztwie była z zabytkowymi obiektami dobrze zharmonizowana. Otoczenie to obejmuje się strefami ochrony konserwatorskiej, których granice wyznacza się w planach miejscowych oraz w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W strefach tych obowiązują rzecz jasna dodatkowe regulacje odnoszące się do nowej zabudowy.

Innym zjawiskiem, które do pewnego stopnia można hamować i porządkować, to tzw. „miejska szata graficzna”. Pod tą efektowną nazwą kryje się czasem mniej efektowna rzeczywistość, bowiem znakiem graficznym wielu współczesnych miast jest nadmiar reklam: szyldów, tablic informacyjnych, neonów, reklam, ogłoszeń, plakatów. Mamy coraz więcej komercyjnych ekranów multimedialnych. Reklamy zajmują coraz więcej przestrzeni i stają się coraz bardziej krzykliwe, by zagłuszyć konkurencję. W tak pojętej miejskiej szacie graficznej szerzy się sobiepaństwo. Witryny wielu sklepów i lokali częściej przypominają słupy ogłoszeniowe, niż okna wystawowe. Szyby znikają pod warstwą komercyjnej grafiki i napisów reklamowych. Zamiera tradycyjny charakter ulic miejskich z estetycznymi witrynami wystawowymi.

Ze względu na potrzebę uporządkowania tego chaosu rady miejskie uchwalają przepisy ograniczające ilość natarcywych reklam i ogłoszeń na ulicach miejskich w ramach uchwały określającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, a także w pewnym stopniu w ramach planów miejscowych [uopizp, 2003, art. 37a i 15]. Jednak „przewlekłość” procedur, które można stosować w egzekwowaniu przepisów udaremnia to zadanie. Chaotyczna komercyjna grafika uliczna zmienia się zbyt szybko i reakcja władz jest zwykle przysłowiową musztardą po obiedzie. Jeżeli ktoś umieści reklamę niezgodnie z przepisami zawartymi w planie miejscowym, odpowiedni urząd reaguje na to podobnie jak w przypadku nielegalnie wybudowanego budynku. Procedura jest analogiczna: urząd wydaje nakaz usunięcia niele-

galnego obiektu. Urzędowy nakaz może być jednak zaskarżony do sądu a proces trwa zwykle dłużej niż doraźna aktualność reklamy. Reklamy szybko się zmieniają i zanim sąd wyda orzeczenie, nielegalna reklama znika, sąd umarza postępowanie, a kilka dni później na jej miejsce pojawia się kolejna, równie nielegalna, bo niezgodna z planem miejscowym. I błędne koło się zamyka. Wizualny ład miasta jest oczywiście zakłócony wizualnym piractwem reklamowym.

Skuteczniejsze są przepisy regulujące przestrzenny wizerunek otoczenia na obszarze tzw. parku kulturowego, oficjalnie wyznaczonego uchwałą rady gminy w celu ochrony krajobrazu kulturowego o szczególnej wartości. Patronat nad takimi wyjątkowymi miejscami jest skuteczniejszy dzięki połączeniu na obszarze parku kulturowego kilku metod ochrony wartości kulturowych: po pierwsze mamy obowiązkowo sporządzany plan miejscowy, po drugie mamy szereg przepisów ochronnych – zakazów i ograniczeń – wprowadzonych uchwałą o ustanowieniu parku podjętą przez radę gminy; po trzecie mamy uchwalony przez tę radę plan ochrony – dokument określający całokształt działań ochronnych w parku, i po czwarte – jeśli to konieczne – mamy specjalnie powołaną jednostkę organizacyjną, która zajmuje się ochroną na jego obszarze [uoozionz, 2003, art. 16 i 17]. O tych dwóch ostatnich, czyli o planie ochrony i instytucjach ochronnych, mowa będzie jeszcze w podrozdziale „Instytucje lokalnej ochrony zabytków i przyrody”. W przypadku łamania zakazów i ograniczeń obowiązujących w parku kulturowym wójt, burmistrz lub prezydent miasta mają prawo wielokrotnie wymierzać grzywnę egzekwowaną przez straż miejską, a gdyby to nie dało rezultatu, skierować sprawę do sądu.

Z praktyki wiadomo, że wadą przepisów jest to, że z zasady są mało elastyczne i mogą nie „pasować” do wielu sytuacji indywidualnych, nieprzewidywanych, nietypowych. Bywa, że w zależności od okoliczności nakazy są zbyt sztywne, zakazy zbyt restrykcyjne, odstępstwa od zakazów zbyt łagodne. Przepisy nie rozwiązują wszystkich problemów ochrony tego, co chcemy w urbanistyce operacyjnej ocalić z uwagi na szczególną wartość czy to obiektów, czy zabytków, czy ukształtowania przestrzeni. Nadmiar skomplikowanych przepisów przynosi skutek odwrotny od zamierzonego. Ludzie i przedsiębiorstwa zaczynają je ignorować i łamać. W wielu sytuacjach cenne zabytki i dobra kultury są chronione nie na skutek gąszczy szczegółowych przepisów, lecz dzięki wiedzy i mądrości właścicieli, użytkowników, aktywistów społecznych oraz osób zajmujących stanowiska w instytucjach publicznych służących ochronie dziedzictwa kulturowego.

Próba zaradzenia sztywności przepisów regulujących jest kolejny instrument ochronny: udzielanie zgody na określone rodzaje działań.

Zgody

Wyrażenie „obejmuje się ochroną” nasuwa myśl, że to co ma być chronione będzie nienaruszalne, niezmiennie. Jeżeli ogrodnik powie, że chronimy pewną kompozycję ogrodniczą, to wielu zrozumie to tak, że wszystkie rośliny w obrębie kompozy-

cji powinny pozostać bez zmian. Ale w praktyce ogrodniczej wiadomo, że niektóre krzewy i drzewa trzeba przycinać, aby nie „zdziczały” a inne trzeba przesadzać, aby mogły dalej się rozwijać. I te wszystkie zabiegi też służą „ochronie”. Liczy się przy tym znajomość rzeczy i praktyka, wiedza ogrodnika i jego doświadczenie.

Podobnie jest w urbanistyce operacyjnej. Chcemy, żeby cenne części miast były żywotne, żeby nie zmarniały i nie zdziczały. Dlatego pojęcie ochrony w odniesieniu do zabytkowej kamienicy niekoniecznie oznacza, że nie można jej nadbudować, rozbudować, zmienić jej elewacji, zabytkowych wnętrz i innych elementów. Nie oznacza również, że nie dopuszcza się rozbiórki żadnej jej części. Znaczy tyle, że należy zajmować się nią z takim rozsądkiem, aby zachowała swoje walory, a jednocześnie była w pełni witalna we współczesnych warunkach. Oznacza to, że trzeba dobrze się zastanowić i przeanalizować, co z nią można zrobić, a czego czynić nie wolno – po to żeby osiągnąć te dwa cele. Do tego potrzebna jest wiedza specjalistyczna, spore doświadczenie praktyczne i umiejętność myślenia, analizowania, wyciągnięcia wniosków.

Tak rozumiana ochrona polega na tym, że każdy kto zamierza uczynić coś z chronionym obiektem (na przykład przebudować, przeznaczyć na inny użytek, odrestaurować) musi uzyskać na to odpowiednią zgodę. Wydanie takiej zgody poprzedza szczegółowa analiza konkretnego przypadku a także rozważenie argumentów za i przeciw.

Na przykład, wszystkie działania budowlane, dotyczące zabytku i związanego z nim otaczającego go obszaru, wymagają takiej właśnie zgody udzielonej przez konserwatora zabytków. Obejmuje to między innymi: przebudowę, rozbudowę, nadbudowę, remont czy restaurację zabytku. Zgody wydawane są na podstawie analizy dostępnych materiałów historycznych dotyczących danego obiektu oraz na podstawie rozważenia zgodności proponowanego działania z zasadami ochrony zabytków. Wraz z udzieleniem zgody, konserwator zabytków może narzucić szereg warunków, które muszą być spełnione w ramach prac przy obiekcie zabytkowym. W przypadku odmowy, można się odwołać do organu specjalistycznego, w którym działają profesjonaliści z danej dziedziny. Jeśli konserwator zabytków nie wyrazi zgody, można się odwoływać do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Urzędowe konserwatorskie zgody wymagane są tylko dla tych zabytków, które konserwator zdecydował się chronić. Natomiast te, które potrzebują silniejszej ochrony, zostają wpisane do rejestru zabytków, a te, dla których wystarczy niższy jej poziom, wpisujemy do gminnej ewidencji zabytków. Zabytki wpisuje się często wraz z otaczającym je obszarem po to, aby nie dopuścić tam obiektów z nimi niezharmonizowanych lub utrudniających ich ekspozycję. Im ranga zabytku wyższa, tym rola konserwatora ważniejsza. Zgoda odnosząca się do zabytku w rejestrze ma formę osobnego rozstrzygnięcia⁴⁸. Jest ona wymagana przed wydaniem przez odpowiedni organ budowlany potwierdzenia zgodności zamierzenia z planem

⁴⁸ Obecnie w Polsce jest to „Pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków” [uoozionz, 2003, art. 36].

miejscowym i z innymi przepisami prawa powszechnie obowiązującego, w tym szczególnie z prawem budowlanym⁴⁹. Zgoda dotycząca zabytku wpisanego do gminnej ewidencji ma nieco niższą moc prawną. Jest tylko uzgodnieniem, czyli zaakceptowaniem potwierdzenia wydanego przez organ budowlany. Ważne jest, że konserwator może wstrzymać wydanie potwierdzenia, gdy wynik przeprowadzonych przez niego analiz i rozważań będzie negatywny.

Zatem, jeżeli ktoś kupił zrujnowany klasycystyczny pałac z zaniedbanym ogrodem w stylu francuskim i chce go zamienić na sanatorium lub luksusowe spa, to powinien najpierw sprawdzić, czy gmach i inne zabudowania są wpisane do rejestru czy do gminnej ewidencji zabytków. Trzeba się również dowiedzieć, czy park jest wpisany jako zabytek, czy może jako otoczenie zabytku. Jeżeli pałac z parkiem położone są na obszarze objętym planem, to wiadomo, czy spa lub sanatorium są dopuszczone. Jeżeli nie, to będzie tam można urządzić tylko to, co jest zgodne z planem lub złożyć wnioski do gminy o zmianę planu. Jeżeli pałac jest w rejestrze zabytków, to sporządzony przez architekta projekt budowlany wymagać będzie osobnej „zgody” konserwatora zabytków (pozwolenie). Pozwoli ona wystąpić do organu budowlanego o potwierdzenie zgodności projektu z planem miejscowym i przepisami prawa. Jeżeli pałac jest w gminnej ewidencji zabytków, wtedy właściciel występuje od razu do organu budowlanego, ale ten z kolei przesyła projekt swojego potwierdzenia (pozwolenia na budowę) do konserwatora, który wyraża swoją „zgodę” poprzez jego uzgodnienie. Jeżeli park jest wpisany jako otoczenie, to znaczy, że sam nie ma wartości historycznej, ale bez konserwatorskiej „zgody” nie można prowadzić tam żadnych działań.

„Zgoda” konserwatora zabytków wymagana jest również w odniesieniu do planu miejscowego. W początkowej fazie jego sporządzania przesyła on swoje wnioski dotyczące sposobu ochrony zabytków poprzez regulacje planistyczne. W kolejnej fazie przekazuje mu się projekt planu do akceptacji, czyli uzgodnienia w tym zakresie.

W Polsce ochroną objęte są grunty leśne, a poza obszarami miast również grunty rolne. Można je wykorzystać na inne cele tylko wtedy, gdy będzie to zgodne z regulacjami zawartymi w planie miejscowym. Takie regulacje gmina może wprowadzić do planu tylko za zgodą ministra odpowiedzialnego za rolnictwo i leśnictwo a w przypadku mniejszego arealu i niższej jakości gleb za zgodą wojewody. Rozstrzygnięcie w tej sprawie zapada po serii specjalistycznych analiz rolniczych i leśnych konsultacji i rozważań. Zatem jest to również przykład zgody wymaganej w celach ochronnych.

Jeszcze innym przykładem jest udzielanie zgód na odstępstwa od powszechnie obowiązujących przepisów ochronnych. Na przykład, prawo budowlane określa

⁴⁹ Zgodnie z prawem budowlanym (art. 28) jest to „pozwolenie na budowę”, a organem budowlanym, który go wydaje jest w większości przypadków starosta powiatowy, a w niektórych wojewoda.

minimalne odległości między budynkami. Jednak minister odpowiedzialny za budownictwo może udzielić zgody na ich zmniejszenie na wniosek organu budowlanego. Prawo wodne restrykcyjnie zakazuje wielu działań, w tym wznoszenia zabudowy w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego. Dopuszcza jednak zwolnienie z tego przepisu, o ile wyrazi na to zgodę marszałek województwa. W obu przykładach do rozstrzygnięcia potrzebna będzie staranna analiza specjalistyczna i namysł, a nie kierowanie się wyłącznie przepisami.

Zgody są bardzo często mylone z potwierdzeniami zgodności lub niesprzeczności z obowiązującymi regulacjami (zakazami, nakazami i dopuszczeniami). Urzędy wydające potwierdzenia co do zasady mają koncentrować się na skrupulatnym porównaniu, bez cienia dowolności, proponowanego działania z przepisami. Liczy się tutaj wyłącznie zgodność lub niesprzeczność z prawem. W wielu przypadkach występuje różnica pomiędzy tymi dwoma kryteriami, od których zależy wydanie potwierdzenia lub jego odmowa.

Niesprzeczność danego działania z przepisami stwierdzić można wtedy, gdy nie ma w nich żadnego zakazu odnoszącego się do tego działania. Do zgodności to nie wystarczy. Dodatkowo jeszcze, zamierzenie musi być wymienione w przepisach jako dopuszczone. Na przykład budowa sanatorium jest niesprzeczna z planem miejscowym, jeżeli nie ma w tym dokumencie żadnego zakazu odnoszącego się do takiego zamierzenia inwestycyjnego. To nie wystarcza w przypadku, gdy wymagana jest zgodność z planem. Wtedy niezbędny jest w nim przepis dopuszczający sanatorium lub szerszą grupę obiektów, w której mieści się taki obiekt, na przykład „opieka zdrowotna”. Brak takiego pozytywnego przepisu nie pozwala na potwierdzenie zgodności. W Polsce do 2000 r. od zamierzeń budowlanych wymagano tylko niesprzeczności z planem miejscowym, po tym roku obowiązuje zgodność. W ramce 4-2, w rozdz. 4.1 opisane są różnice w systemach prawnych opierających się na jednym lub drugim kryterium.

Przy odmowie takiego „potwierdzenia” można się odwołać do sądu lub instytucji o podobnym charakterze, które sprawdzają tylko to, czy urzędnicy byli dostatecznie skrupulatni. Wieloletnia praktyka autora wskazuje, że rozpatrywaniem odwołań w tej dziedzinie zajmują się wyłącznie prawnicy, bez udziału specjalistów z dziedziny, której dotyczy sprawa. Z tego powodu rzadko się rozważa, jaki jest sens danych przepisów i po co je wprowadzono. Małe znaczenie mają argumenty, że zamierzenie budowlane może mieć negatywne skutki dla uporządkowania zagospodarowania przestrzennego. Liczy się przede wszystkim językowa wykładnia przepisów. Z doświadczenia autora wynika, że brak takiego rozróżnienia prowadzi do poważnych i długotrwałych konfliktów między grupami mieszkańców. Na przykład organy odwoławcze we Wrocławiu uznały, ku zdumieniu środowiska urbanistycznego, że zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna nie różni się niczym od jednorodzinnej [Kowalewski, Nowak, 2018, s. 132]. W innym przypadku, władze miejskie odmówiły dopuszczenia do budowy nowego budynku, ponieważ nie pasował do reszty osiedla o regularnej kompozycji. Zespół prawników z organu

odwoławczego orzekł, że istniejące budynki mają przypadkowy, chaotyczny układ i w związku z tym każdy następny budynek może być usytuowany dowolnie. Organ uznał sprawę za tak oczywistą, że nawet nie powołał biegłego.

Niestety, ani urzędy (ani sądy) nie mogą odmówić potwierdzenia zgodności z regulacjami, nawet wtedy, gdy uważają jakieś działanie za szkodliwe z punktu widzenia społecznego dobra. Jeżeli na przykład w pobliżu zespołu pałacowo-parkowego wpisanego do rejestru zabytków, ktoś zamierza zbudować wielkie hale magazynowe, które zasłonią panoramę pałacu widoczną z pobliskiego wzgórza, to nie można odmówić potwierdzenia zgodności takiej inwestycji z przepisami, jeśli w okolicy istnieje już podobna hala, a teren leży poza strefą ochrony konserwatorskiej i poza obszarem objętym planem miejscowym.

Do potwierdzeń zgodności z przepisami zaliczają się między innymi decyzje administracyjne dopuszczające działania budowlane na obszarze nieobjętym planem miejscowym, a wydawane w imieniu wójta, burmistrza lub prezydenta miasta⁵⁰. Część uzgodnień tych decyzji, a więc akceptacji ich wydania przez uprawnione do tego instytucje, ma charakter zgody. Potwierdzeniem jest również w wielu przypadkach pozwolenie na budowę lub rozbiórkę, a także zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów poza terenami wpisanymi do rejestru zabytków lub gminnej ewidencji zabytków.

Co ma zrobić miasto, które chciałoby, aby pewien zabytek został objęty opieką przez urząd konserwatora w sposób tutaj opisywany? Pierwszym sposobem jest złożyć wniosek do konserwatora, aby wpisał zabytek do rejestru z urzędu⁵¹. Bywa jednak, że jest to droga długa i niepewna. Praktyka wskazuje, że posiadacz zabytku może skutecznie powstrzymać urzędową procedurę wpisu⁵² poprzez wnoszenie uwag i sprzeciwów; może także wnieść skargę do sądu. Trzeba przy tym wziąć pod uwagę, że być może posiadacz zabytkowego obiektu broni się, bo chce uniknąć szeregu obowiązków, jakie na nim będą ciążyły po dokonaniu wpisu.

Krajowe przepisy dotyczące wymaganych rozstrzygnięć konserwatorskich zmieniały się wielokrotnie na przestrzeni lat. Rozważmy ich skuteczność jako jednej z metod ochrony cennego dziedzictwa kulturowego. W tym celu warto przyrzeć się, jak wydawane były zgody konserwatorskie przed ostatnią zmianą ustawową, tym bardziej, że metody, z których zrezygnowano, mogą (a może nawet powinny) w przyszłości wrócić do użytku.

Do 2010 r. roboty budowlane w przypadku zabytków, które były objęte ochroną na mocy ustaleń planu miejscowego, wymagały zgody konserwatora zabytków.

⁵⁰ W Polsce obecnie mamy decyzje o warunkach zabudowy i decyzje o ustaleniu lokalizacji celu publicznego. W większości krajów mają one charakter potwierdzeń. W Wielkiej Brytanii są zgodami w rozumieniu zdefiniowanym w tym rozdziale.

⁵¹ Zabytek może być wpisany do rejestru również na wniosek posiadacza.

⁵² Wpis do rejestru zabytków dokonuje się według zasad określonych w Kodeksie Postępowania Administracyjnego.

Jeśli w planie miejscowym był zapis typu: „Obejmuje się ochroną konserwatorską kamienicę przy ul. Poprzecznej 22”, organ budowlany mógł wydać pozwolenie na roboty budowlane przy tej kamienicy tylko wtedy, gdy konserwator zabytków to zaakceptował i z nim należało to uzgadniać. W strefach ochrony konserwatorskiej, wyznaczonych w planach miejscowych na obszarach otaczających zabytki, podobne uzgodnienia wymagane były również dla zabudowy nie zabytkowej po to, aby zharmonizować ją z chronionymi zabytkami. Od 2010 r. roboty budowlane dotyczące wspomnianej kamienicy, o ile nie jest ani w rejestrze, ani ewidencji zabytków, nie wymagają zgody konserwatora zabytków w żadnej formie. Jednocześnie wydający pozwolenie na budowę starosta nie ma kompetencji do wydania zgody podobnej do tej, jaką wydaje konserwator zabytków. Może tylko, wydając pozwolenie, potwierdzić zgodność projektu z planem miejscowym. Z uwagi na to, obejmując dany obiekt ochroną na mocy planu miejscowego, trzeba w tym dokumencie wprowadzić szereg szczegółowych ustaleń odnoszących się do tego obiektu. Przy ich braku przepis planu obejmujący ochroną obiekt zabytkowy nie będzie miał żadnego skutku.

Nadanie statusu

Jednym z narzędzi ochrony jest formalne nadanie obiektom lub jakimś obszarom specjalnego statusu o charakterze honorowym. W Polsce takim statusem jest uznanie obszaru lub obiektu za pomnik historii, co leży w gestii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Innym jeszcze sposobem promocji jest wpis na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO. Dzięki oficjalnemu przyznaniu i uznaniu wartości, obiekty takie nabierają znaczenia w powszechnej świadomości i stają się czymś cennym, nietykalnym.

Ten drugi status, wciągnięcie na listę UNESCO, jest również znakiem „firmowym” nadającym obiektowi dużą atrakcyjność rynkową, na czym zyskuje również prestiż miasta, regionu i kraju. Tak wysoka ranga w hierarchii wartości uznawanych na świecie oznacza, że Komitet UNESCO ma znaczną siłę oddziaływania na rządy i władze lokalne w zakresie ochrony tego, co znalazło się na Liście Światowego Dziedzictwa. Organizacja ta oczekuje, że będzie z wyprzedzeniem informowana o zamierzeniach inwestycyjnych na obszarach wpisanych na Listę i ich otulinach. Ponadto domaga się sporządzania ocen oddziaływania na dziedzictwo kulturowe, poprzedzających zgodę na inwestycje. W Polsce nie wprowadzono podstaw prawnych do spełnienia tych oczekiwań, mimo że na Liście jest 15 polskich obiektów.

Bywa, że UNESCO stawia warunki i domaga się od władz krajowych i lokalnych podjęcia dodatkowych działań ochronnych. Jeśli warunki nie są spełnione, UNESCO może wycofać z listy cenny obiekt czy obszar. Tak właśnie było z „Krajobrazem kulturowym w okolicy Drezna” wpisanym na listę w 2004 r. Po zbudowaniu mostu przez Łabę na obszarze Krajobrazu kulturowego, został on skreślony z listy w 2009 r.⁵³

⁵³ [<https://whc.unesco.org/en/news/522/>, stan: 15.02.2019 r.].

Bodźce finansowe

W urbanistycznych działaniach ochronnych można wiele osiągnąć przy pomocy bodźców finansowych, zwłaszcza o charakterze zachęt, skierowanych do posiadaczy nieruchomości, przedsiębiorców, inwestorów. Omówmy wybrane z nich, które, jak się wydaje, mają największe znaczenie.

Wsparcie finansowe

Dopłaty do renowacji i konserwacji zabytków lub do pielęgnacji przyrody⁵⁴ odgrywają ważną rolę w przedsięwzięciach, które mają na celu ochronę całości cennych obiektów i zespołów urbanistycznych. W niektórych przypadkach wsparcie dotyczy odnowy dużego kompleksu zabudowy, jak w przypadku przekształcenia dawnej rzeźni w Dreźnie na centrum koncertowo-wystawiennicze w 1998 r., które powstało po rewitalizacji dzięki olbrzymiemu wsparciu finansowemu ze strony władz miasta⁵⁵.

Bywa też, że potrzebna jest seria dofinansowań udzielanych w sposób przestrzennie skoordynowany. Przeprowadzone w drugiej połowie lat 1990. badania ruchu turystycznego wykazały, że jednymi z największych magnesów turystycznych Wrocławia są Rynek wraz z placem Solnym oraz Ostrów Tumski⁵⁶ [Wyrzykowski, 1996; Wyrzykowski, Marak, Klementowski, Mikułowski, 1999]. Okazało się poza tym, że przeważająca część turystów, pomimo niewielkiej odległości (1,4 km), nie porusza się pomiędzy nimi pieszo. Od tego czasu jednym z lokalnych celów polityki przestrzennej jest zwiększanie atrakcyjności tras pieszych łączących ze sobą te dwa miejsca będące jednymi z najważniejszych atrakcji turystycznych w mieście. Dążąc do jego realizacji, władze miejskie przyjęły, że jednym z kryteriów wsparcia finansowego prac konserwatorskich przy zabytkach, jest położenie przy jednej z tras. Trzeba wziąć przy tym pod uwagę, że zwiększenie się liczby turystów przemierzających pieszo staromiejskie szlaki będzie dalszą zachętą do lokowania przy nich restauracji, kawiarni, sklepów niektórych branż i innych obiektów usługowych. Można oczekiwać, że ich właściciele będą skłonni do ponoszenia części kosztów utrzymania zabytków.

Opisany przypadek pokazuje, że środki publiczne na wspieranie konserwacji zabytków powinny być rozdzielane nie tylko na podstawie oceny wartości, stanu

⁵⁴ W Polsce dofinansowanie ochrony środowiska, przyrody, jak i zabytków kultury jest domeną wszystkich szczebli administracji rządowej i samorządowej (województw, powiatów i gmin). Poza środkami budżetowymi, ważnym źródłem dopłat są fundusze Unii Europejskiej, fundacje prywatne, a także wpływy z kar i opłat za korzystanie ze środowiska. Na szczeblu krajowym i regionalnym w odniesieniu do środowiska i przyrody zajmuje się tym Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz jego wojewódzkie odpowiedniki [poś, 2001, art. 277]. Dla Krakowa utworzony został specjalny fundusz ochrony zabytków zasilany z budżetu Prezydenta RP.

⁵⁵ [<https://www.fleischerei-richter.de/259-0--Geschichte-Alter-Schlachthof.html>].

⁵⁶ Na kolejnych miejscach znalazły się Panorama Raclawicka i kompleks Hali Stulecia (ówcześnie Hala Ludowa).

i zagrożenia zabytków, ale trzeba również uwzględniać przynależność do większej całości urbanistycznej i rolę, jaką one odgrywają w funkcjonowaniu miasta.

„Oferty” korzyści gospodarczych w zamian za ochronę

Polega to na stworzeniu „oferty” prowadzenia zyskowej działalności gospodarczej, która łączy się z ochroną zabytków, przyrody lub innych wartości. W historycznym centrum miasta władze zakazują na przykład budowy dużych, nowych obiektów handlowych, ale robią wyjątek dla budynków zabytkowych wpisanych do rejestru lub do gminnej ewidencji zabytków. Powstaje więc „propozycja” lub „zachęta”, którą można wyrazić w słowach: „Odrehablituj zabytkowy budynek, a za to będziesz mógł w nim otworzyć centrum handlowe, które nie będzie miało konkurencji w okolicy. Dzięki temu wydatki na inwestycję szybko zwrócą się z nawiązką”. Do stworzenia takiej „oferty” wystarczy odpowiednia regulacja w planie miejscowym. Ta „metoda” może być szczególnie skuteczna w odniesieniu do opuszczonych, historycznych hal fabrycznych, których jest немало w śródmieściach miast o przemysłowej przeszłości, takich, jak Łódź, Bielsko-Biała, Zielona Góra czy Bielawa. W Studium Wrocławia z 2018 r. taką przyjęto zasadę w stosunku do obiektów zabytkowych i historycznych obiektów handlu detalicznego.

Dzięki opisanemu podejściu, zabytek przestaje być jedynie historycznym eksponatem, a zaczyna tętnić życiem współczesnego miasta⁵⁷. Tak właśnie stało się w Zamościu, gdzie ożywiony został dziewiętnastowieczny zabytek architektury militarnej, Nadszańiec Bastionu VII. Znajduje się w nim historyczne muzeum połączone z pasażem handlowym, przy czym muzeum może czerpać część swoich dochodów z wynajmu boksów handlowych w pasażu.

Przyciąganie właściwych działalności

Jeżeli chcemy, aby chroniony zespół urbanistyczny, osiedle czy dzielnica, miały pewien swoisty wizerunek, to ważne jest nie tylko harmonijne ukształtowanie zabudowy, jakość przestrzeni publicznych i utrzymanie w dobrym stanie zabytków i zieleni, ale również jego codzienne funkcjonowanie. Potrzebne jest wtedy przyciągnięcie do niego odpowiednich do tego wizerunku rodzajów działalności.

We Wrocławiu na przykład w ramach rewitalizacji Rynku i placu Solnego, w fazie zakończonej w 1997 r., przylegające do nich miejskie lokale użytkowe były wynajmowane tylko na działalność w starannie dobranych branżach. Ograniczono znacznie placówki bankowe i sklepy na rzecz restauracji, kawiarni, pubów i barów, które dzięki tej preferencji uzyskały tutaj większą opłacalność. W innej, północnej części tego miasta, na Ołbinie, dąży się do nadania ulicom łączącym dworzec ko-

⁵⁷ W Wielkiej Brytanii metoda taka nosi miano „planowania dziedzictwa kulturowego” [Ashworth, 1997, 2015].

lejowy Nadodrze z Rynkiem charakteru rzemieślniczo-artystycznego⁵⁸. Wybrane miejskie lokale w parterach kamienic wynajmuje się tylko na sklepy, galerie sztuki czy punkty usług rzemieślniczych o takim charakterze, że wizyta i zakupy wiązać się będą z przeżyciami natury kulturalnej. Tego rodzaju działalność staje się bardziej opłacalna dzięki obniżeniu kosztów wynajmu. O dobrych efektach tego działania świadczy to, że działające na Ołbinie lokale są otwarte i licznie odwiedzane w czasie tak zwanej Nocy Muzeów.

Zmniejszenie opłat

Realizując przedsięwzięcia urbanistyczne, władze wielu miast na świecie mogą skutecznie zachęcać do pewnych działań przez obniżanie stawek podatku od nieruchomości. W Polsce obniżony jest podatek od nieruchomości dla obiektów zabytkowych wpisanych jednostkowo do rejestru. Rada gminy może obniżać ten podatek dla obiektów inaczej chronionych. Możliwe jest również swobodne ustalanie przez radę miejską stawek tak zwanej renty planistycznej⁵⁹. Obniżone stawki dotyczą na przykład wrocławskich terenów przeznaczonych w planach miejscowych na zieleń. Dzięki temu ich właściciele mogą je zbywać bez ponoszenia wysokich opłat. Zwiększa to szanse, że trafią one w ręce tych, którzy chcieliby urządzić na nich parki, boiska czy łąki rekreacyjne (por. rozdz. 4.7, podrozdz. „Renta planistyczna”).

Zwiększenie opłat

Stopniowe zwiększanie opłat można stosować w przypadku, gdy ktoś korzystając z dobrodziejstw przyrody czy spuścizny kulturowej, narusza ich stan a jednocześnie potrzebuje czasu na dostosowanie się do wymagań, ważnych dla ich poszanowania lub na znalezienie innej lokalizacji⁶⁰. Jedną z nielicznych możliwości stosowania takiego instrumentu ochronnego przez miasto dotyczy wysokości czynszów w wynajmowanych lokalach miejskich.

Zachęty dla sponsorów

W finansowaniu działań związanych z kulturą i ochroną przyrody systematycznie rośnie udział sponsoringu, czyli udzielania wsparcia materialnego z pobudek wyższych lub w celu reklamy oraz promocji w ramach public relations. Potencjal-

⁵⁸ Działania te prowadzi się w ramach programu: „Rewitalizacja społeczno-gospodarcza dawnych traktów handlowych” [*Klimaty Nadodrza, 2014*; http://bip.um.wroc.pl/uploads/files/Program-Miejski/rewitalizacjaspolgosp_BRG.pdf].

⁵⁹ Rentą planistyczną nazywa się jednorazową opłatę, którą pobiera wójt, burmistrz lub prezydent miasta od właściciela lub użytkownika wieczystego gruntu, jeżeli na skutek wejścia w życie planu miejscowego nastąpił wzrost wartości nieruchomości. Opłata jest pobierana tylko wtedy, gdy właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa grunt przed upływem 5 lat od wejścia w życie planu. Stawkę procentową tej opłaty ustala rada gminy w planie miejscowym.

⁶⁰ W Polsce obowiązuje rozbudowany system kar i opłat za korzystanie ze środowiska [poś, 2001, Dział II]. Obowiązuje on niezależnie od podejmowanych przedsięwzięć urbanistycznych.

nych sponsorów można zachęcać do udziału w przedsięwzięciach urbanistycznych przez przygotowanie wyodrębnionych działań dopasowanych do ich możliwości finansowych i specyfiki. Ważne jest także ustalenie miejsc, gdzie mogłyby być wyeksponowane informacje o sponsorze.

Poza tymi sposobami i metodami finansowania ochrony tego, co uważamy za społecznie czy kulturowo wartościowe, możemy w praktyce codziennej spotkać się z przedsięwzięciami czy akcjami dość nietypowymi. Potrzeba jest matką wynalazku – słusznie mówi stare porzekadło. Taki przypadek opisany jest w ramce 4-8.

Ramka 4-8

Viscoplast

W roku 2001 solidne wrocławskie przedsiębiorstwo „Viscoplast” potrzebowało tak zwanego „strategicznego partnera-udziałowca”, aby dalej się rozwijać. Zainteresowany był amerykański koncern o światowym zasięgu „3M”. Zawarcie umowy miało duże znaczenie, także dla gospodarki miasta i lokalnego rynku pracy, dlatego władze miejskie były zadowolone z pozytywnego przebiegu negocjacji. Pojawiła się jednak trudna kwestia: na jednym z terenów należących do „Viscoplastu” znajdowało się składowisko odpadów gromadzonych tu od czasów przedwojennych, gdy na tym terenie działała niemiecka fabryka wiskozy Georga von Giesches Erben. Koncern „3M” nie chciał mieć nic wspólnego z tymi odpadami. Wobec tego władze Wrocławia zaproponowały, że przejmą grunty ze składowiskiem i sfinansują jego likwidację. Ta propozycja została przyjęta.

Wraz z bogaceniem się społeczeństwa coraz większą rolę będzie odgrywał prywatny mecenas – wsparcie materialne ze strony osób zamożnych i wpływowych a także miłośników kultury czy przyrody. Wsparcie udzielane z wewnętrznej, osobistej potrzeby, ze szlachetnych pobudek i często anonimowo. W wielu krajach mecenas jest popierany przez możliwości dokonania odliczeń podatkowych⁶¹. Ważny jest również patronat, czyli wspomaganie wybranych działań sławą swojego nazwiska lub powagą sprawowanego urzędu. Poparcie to wykracza poza symboliczny charakter, ponieważ może przyczynić się do finansowania płynącego z różnych źródeł. Planując przedsięwzięcie urbanistyczne, nie można o tym zapominać.

Barter – „coś za coś”

Takie porozumienia typu „coś za coś”, często nieformalne, mogą być jednym z działań ochronnych w urbanistyce operacyjnej. Uprawnione instytucje publiczne przyznają właścicielowi jakiegoś terenu prawo do realizacji projektowanego przed-

⁶¹ W Polsce promuje się myślenie tego rodzaju przez prawo do przekazania 1% podatku dochodowego na wybrane cele pożytku publicznego.

sięwzięcia (na przykład określonej inwestycji czy do rozpoczęcia pewnej działalności) w zamian za patronat nad obiektami, które zdaniem władz należy otoczyć opieką z racji ich wartości dla społeczeństwa. Zawarcie takiego porozumienia następuje drogą żmudnych często negocjacji wymagających wzajemnego zaufania. A to nie zdarza się zbyt często w partnerstwie instytucji publicznej i przedsiębiorstwa prywatnego. W Polsce w większości przypadków nie ma możliwości zawarcia umowy, która zagwarantuje, że obie strony wywiążą się z podjętych zobowiązań. Ponadto decyzje strony publicznej zależą często od zmiennej lokalnej gry politycznej, a decyzje przedsiębiorstwa – od zmienności rynku.

Jeśli wartością chronioną są obiekty zabytkowe, działanie tego rodzaju polega na akceptacji zgody na wzniesienie nowej zabudowy w ich otoczeniu i na korzystny dla przedsiębiorstwa sposób użytkowania, adaptacji lub przebudowy zabytków, w zamian za ich renowację i rewitalizację zgodną z zasadami sztuki konserwatorskiej.

Dobrym przykładem jest wspaniały kompleks urbanistyczny w Łodzi, jedno z najpopularniejszych miejsc w mieście, gdzie zabytkowe budynki dawnej fabryki włókienniczej poddane zostały bardzo starannej konserwacji. Inwestor, francuska spółka Apsys, podjęła się rewitalizacji trzynastu wspaniałych, zabytkowych budynków należących do XIX-wiecznej fabryki Izraela Poznańskiego. Warunkiem umowy o rewitalizacji była zgoda władz Łodzi oraz konserwatora zabytków na wyburzenie pozostałej zabudowy i wzniesienie w ramach całego zespołu urbanistycznego wielkiego obiektu handlu detalicznego. Decyzja władz była nieco ryzykowna, bo inwestor mógł wybudować nowy, wielki dom handlowy o wyglądzie budzącym kontrowersje w społeczności miasta – to po pierwsze. A po drugie, mógł zwlekać z rewitalizacją historycznych zabudowań, gdyby w jego kalkulacjach biznesowych okazały się one nierentowne. Okazało się, że tym razem ryzyko było niewielkie, bowiem kolejne sklepy „Manufaktury”, hotel, restauracje, kawiarnie, dyskoteki, kino oraz inne obiekty rozrywki i kultury funkcjonujące w odrestaurowanych budynkach fabryki włókienniczej zyskały wielką popularność wśród mieszkańców Łodzi, stały się atrakcją turystyczną, a inwestorowi przyniosły wielki sukces rynkowy. Powstanie centrum handlowo-usługowo-rozrywkowego „Manufaktura” w Łodzi okazało się bardzo korzystnym przedsięwzięciem dla biznesu, miasta i służb konserwatorskich.

Ramka 4-9

Browar Piastowski

Po drugiej wojnie światowej we Wrocławiu ocalały dwa browary – „Piastowski” i „Mieszkański”. Browar „Piastowski”, którego pierwsze budynki powstały pod koniec XIX-ego wieku, w roku 2001 przeszedł w ręce duńskiej spółki „Carlsberg” o światowym zasięgu. Trzy lata później spółka przeniosła produkcję piwa w inne miejsce, a po likwidacji historycznej linii technologicznej, „Carlsberg” w 2007 r. sprzedał cały obiekt amerykańskiemu deweloperowi Clairmont Global. Działo się to w okresie wielkiej koniunktury na zabudowę mieszkaniową w Polsce.

Ramka 4-9 cd.

Deweloper zaproponował zbudowanie na obszarze dawnego browaru osiedla mieszkaniowego z niewielkim ośrodkiem handlowo-usługowym, przy czym zadeklarował wykorzystanie i rewitalizację najatrakcyjniejszych obiektów zabytkowych. W 2007 r. rozpoczęły się rozmowy z władzami miejskimi i konserwatorem zabytków na zasadzie „coś za coś”. Uzgodniono, że w zamian za ochronę najcenniejszych obiektów oraz historycznego układu przestrzennego zabudowań dawnego browaru, a także w zamian za urządzenie ogólnodostępnego bulwaru na nabrzeżu kanału Odry, władze i konserwator zabytków dopuszczają znaczną ilość zabudowy mieszkaniowej oraz jeden wysoki budynek wyeksponowany od strony mostu nad rzeką Odrą.

Sporządzony został i uchwalony plan miejscowy wskazujący obiekty chronione oraz określający układ kompozycyjny nowej zabudowy. Ponadto obiekty chronione zostały wpisane do rejestru zabytków. W rezultacie pod ścisłą ochroną znalazło się sześć ceglanych budynków dawnego browaru, wolnostojący komin fabryczny oraz charakterystyczne wiatrownice. Wielkie i niezwykle w kształcie skrzydła tych wiatrownic na kominach wrosnięte były w krajobraz miejski Wrocławia. Uzgodniono więc, że po zburzeniu budynków, których wartość historyczna była znikoma, wiatrownice zostaną zakonserwowane i zamontowane na dachu nowego budynku zbudowanego w tym samym miejscu.

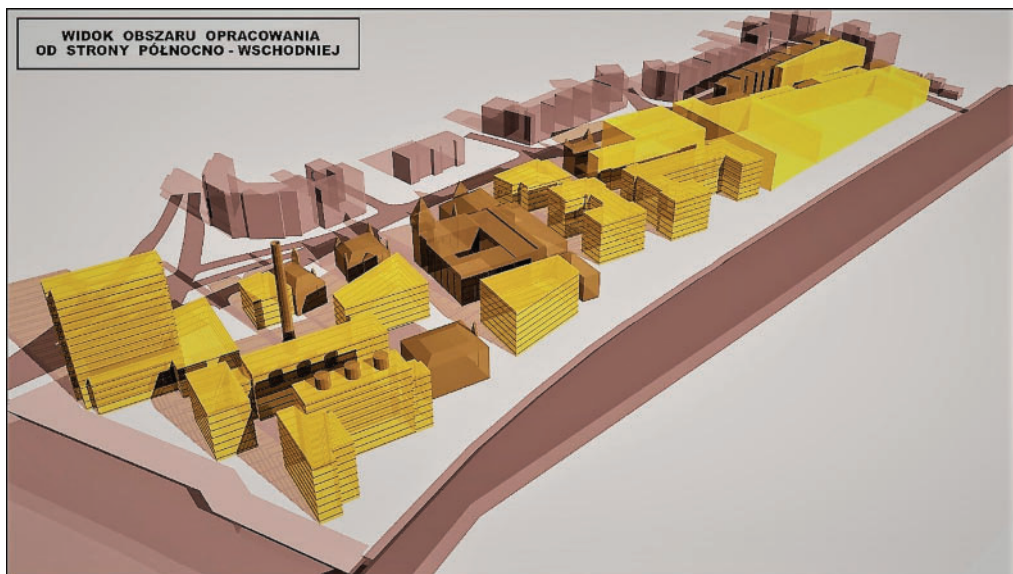
Pod koniec 2008 r. deweloper zdecydował się wstrzymać budowę osiedla mieszkaniowego ze względu na światowy kryzys gospodarczy, który dotknął w sposób szczególny jego kraj pochodzenia, Stany Zjednoczone.

Od 2016 r. właścicielem tego założenia urbanistycznego jest wrocławski deweloper Archicom, który przejął rolę spółki amerykańskiej i rozpoczął proces inwestycyjny prowadzący do budowy osiedla o nazwie Browary Wrocławskie zgodnie z uchwalonym planem miejscowym.

W toku negocjacji barterowych może dojść do impasu. Często się zdarza, że inwestor czy właściciel nieruchomości zaplanuje dokładnie, co chciałby zbudować i bywa, że urbiści miejscy nie chcą rezygnować ze stawianych w planach miejscowych ograniczeń, obawiając się zniszczenia zabytkowych obiektów czy wartości zachowania przestrzeni środowiska przyrody.

Rozbieżność stanowisk nie dotyczy tylko tego, co i gdzie można zbudować. Sposoby działania i myślenia każdej ze stron negocjacji są zupełnie inne. Inwestor współpracuje zwykle z jedną pracownią architektoniczną a ta przygotowuje szczegółowy projekt koncepcyjny w kilku podobnych wariantach. Zespół urbiistów miejskich przeciwnie – rozważa bardzo dużo różnych form zabudowy terenu a jego szkice projektowe mają z natury rzeczy duży stopień ogólności. Synteza tych szkiców prowadzi do wizji, na podstawie której urbiści opracowują przepisy planu miejscowego. Oczekuje się od nich przeczności. Oczekuje się, że sporządzą plan miejscowy odporny na niepożądane inwestycje.

Impas oznacza, że projekt inwestora nie mieści się w ramach przepisów bezpiecznych dla zabytków czy przyrody. Jakie są możliwości wyjścia z impasu? Jeżeli obie strony zgodnie uznają, że na terenie inwestora jest szansa na zabudowę, która może być kompromisem pomiędzy ich odmiennymi stanowiskami, a nie da



Il. 4-2. Koncepcja zagospodarowania przestrzennego obszaru dawnego Browaru Piastowskiego we Wrocławiu. Obiekty zabytkowe do zachowania i rewaloryzacji oznaczone są ciemną barwą.

Źródło: Biuro Rozwoju Wrocławia.

Zespół autorski: Paweł Cichoński (główny projektant), Michał Ciesielski, Katarzyna Herma-Lempart, Małgorzata Klarczyk, Marcin Łobos, Barbara Skorna, Tomasz Smoliński, Marta Ścigała, Monika Kozłowska-Święconek

się ustalić w wyniku negocjacji formy tej zabudowy, to sposobem na przełamanie impasu może być rozpisanie konkursu. Oczekuje się wtedy, że jego rezultatem będzie szerokie spektrum pomysłów architektonicznych nadesłanych przez projektantów a wśród nich znajdzie się koncepcja na tyle lepsza od dotychczas branych pod uwagę, że zostanie zaakceptowana przez obie strony. Jeżeli tak się stanie, to w ramach porozumienia urbarńscy miejscy sporządzą plan miejscowy, w którym na terenie inwestora dopuszczony będzie tylko wybrany w konkursie projekt. Plan będzie sztywniejszy w sensie dużej szczegółowości wymagań stawianych nowej zabudowie, ale dopuści więcej pod względem jej rozmiarów, ukształtowania i przeznaczenia, niż wcześniej zakładali urbarńscy miejscy.

Organizatorem konkursu powinien być inwestor, ponieważ jest stroną zainteresowaną możliwie najlepszym projektem do inwestycji i realizacji. Zgoda na konkurs jest jego ustępstwem w ramach umowy typu „coś za coś”. W warunkach konkursowych nie należy ustalać zbyt wielu ograniczeń co do projektowanej zabudowy takich, jak jej przeznaczenie, dopuszczalna wysokość, gabaryty czy kształt dachu. Poza przedstawicielami inwestora i miasta, w składzie sądu konkursowego powin-

ni znaleźć się niezależni architekci i urbaniści oraz specjaliści z zakresu ochrony zabytków lub przyrody. Bardzo ważne jest, żeby cały proces ustalania najlepszego sposobu zagospodarowania przestrzennego był transparentny i upubliczniony. Ma to duże znaczenie dla społeczności miejskiej, a także środowisk profesjonalnych i aktywistów miejskich.

Inwestorzy prywatni⁶² często unikają konkursów architektonicznych, między innymi dlatego, że opóźniają one realizację inwestycji, procedura konkursu stawia wysokie wymagania, a współpraca ze zwycięzcą może się układać różnie. W sytuacji impasu negocyjacyjnego konkurs daje jednak inwestorowi szansę na korzystną inwestycję.

Opisany sposób postępowania może być dobrą metodą wyboru formy zagospodarowania przestrzennego w miejscach trudnych z punktu widzenia urbanistycznego.

Przykład takiego działania opisany jest ramce 4-10.

Ramka 4-10

Konkurs inwestorski a plan miejscowy

Wyspa Pomorska położona jest w miejscu niezwykłym. Na północnym skraju Starego Miasta we Wrocławiu, nad brzegiem Odry stoi monumentalny barokowy gmach Uniwersytetu Wrocławskiego a obok mamy wyeksponowane pierzeje historycznych kamienic. Odra płynie tutaj dwoma równoległymi nurtami rozdzielonymi wąską w tym miejscu wyspą o nazwie Kępa Mieszczańska. Ponad obu korytami rzeki przerzucone są dwuczęściowe mosty, Uniwersytecki i Pomorski. Pierwszy odcinek mostu Pomorskiego, bliższy gmachu Uniwersytetu, wspiera się dodatkowo na pasku łądu oddzielonego od Kępy Mieszczańskiej wąskim kanałem z niewielką Śluzą Mieszczańską. Ten właśnie skrawek łądu, przecięty na dwie części mostem, nazwano Wyspą Pomorską. Sposób zagospodarowania jej wschodniego niewielkiego i wąskiego cypla o rozmiarach 70 m długości na 15 m szerokości ma wielkie znaczenie dla ekspozycji z wielu miejsc wspaniałych wrocławskich obiektów zabytkowych, całego zespołu urbanistycznego Starego Miasta oraz częściowo dla panoramy Ostrowa Tumskiego.

W obowiązującym planie miejscowym na wschodniej części wysepki dopuszczono budowę niewielkiego obiektu o wysokości do 12 m. Obecny właścicielem cypla jest spółka Topacz, która nabyła grunt od miasta w przetargu w 2007 r. Po zbudowaniu na sąsiedniej wyspie dwóch budynków mieszkalnych z restauracjami przy bulwarze i przystani jachtowej, spółka rozpoczęła projektowanie zabudowy na cyplu i doszło do sporu z władzami miasta o kwestie urbanistyczne. Inwestor, na podstawie wykonanych przez siebie szczegółowych wyliczeń, postulował, aby dopuścić zabudowę do wysokości 13 m – o metr wyższą, niż na to pozwalał plan miejscowy. Zaczęły się merytoryczne negocjacje w sprawie zmiany planu. Miejskim urbanistom zależało na ocaleniu urokliwej perspektywy krajobrazu miejskiego w starej części miasta. Nawet nieznaczne zwiększenie wysokości zabudowy na wyspie Pomorskiej mogło spowodować, że z ulicy Księcia Witolda nie byłoby widać wieży astronomicznej na dachu Uniwersytetu.

⁶² W kraju inwestorzy publiczni są zobowiązani do przeprowadzania konkursów otwartych na projekty architektoniczne.

Ramka 4-10 cd.

Gdy zapowiadało się na impas w negocjacjach, zainterweniował Prezydent Wrocławia Rafał Dutkiewicz i zaproponował, aby właściciel terenu i jednocześnie potencjalny inwestor przeprowadził otwarty konkurs na projekt architektoniczny zabudowy wyspy Pomorskiej. Koncepcji projektów nie ograniczały żadne inne warunki poza ustaleniami zawartymi w Studium Wrocławia, które dawały dużą swobodę projektantom. W skład jury weszło dwóch uznanych architektów, specjalista od konserwacji zabytków, Architekt Miasta, Urbanista Miasta oraz dwóch przedstawicieli spółki Topacz. Konkurs wzbudził duże zainteresowanie. Wpłynęło 98 prac, w tym również z zagranicy. Z wielu bardzo różnorodnych koncepcji jury wybrało dwie prace, zalecając dopracowanie szczegółowych rozwiązań. Inwestor miał zdecydować, która z nich będzie podstawą wniosku o zmianę planu miejscowego.

Warto przy okazji dodać, że spółka Topacz wybrała projekt budowy dwóch budynków ze skośnym prześwitem pomiędzy nimi. Przez tę szczelinę można podziwiać wieżę astronomiczną Uniwersytetu Wrocławskiego widoczną z ulicy Księcia Witolda. Następnie władze miejskie, współpracując ściśle z opracowującym projekt biurem architektonicznym, sporządziły nowy plan miejscowy, w którym znalazło się wiele szczegółowych zapisów dopuszczających realizację wyłącznie wybranego w konkursie projektu. Jednocześnie wprowadzono, na podstawie analizy dendrologicznej, zapisy chroniące rosnący na wyspie ponad 100-letni dąb.

W 2018 r. zabudowa wyspy Pomorskiej o nazwie *Marina III* była już prawie gotowa [Gyrkowicz, 2018]. Spółka Topacz przygotowuje się do następnego przedsięwzięcia tego rodzaju, którego efektem ma być wzniesienie pierwszych w mieście budynków mieszkalnych na palach osadzonych na terenach polderu zalewowego.

Sposób postępowania przy planowaniu zagospodarowania wyspy Pomorskiej można uznać za modelowy. Ograniczenia we wcześniejszym planie miejscowym musiały być ostrzejsze, ponieważ planiści chcieli mieć pewność, że nowe obiekty o jakiegokolwiek formie architektonicznej nie będą stanowiły dysonansu z otaczającym krajobrazem miejskim. Przekroczenie tych ograniczeń mogło być dopuszczone tylko dla obiektów o szczególnej wartości i dla takich, które na pewno będą zharmonizowane z otoczeniem. Drogą do znalezienia odpowiedniej ich formy może być wiarygodny konkurs przeprowadzony przy otwartym forum opinii publicznej.

Podobny model został zastosowany dla terenu przy alei Ludomira Różyckiego we Wrocławiu. W pobliżu malowniczego osiedla willowego Zalesie z początku XX. wieku inspirowanego ideami Camillo Sittego, na działce położonej przy alei prowadzącej do kompleksu Stadionu Olimpijskiego we Wrocławiu otoczonej niemal ze wszystkich stron zabytkowym parkiem Szczytnickim. W latach 60. zbudowano, zapewne nowoczesny jak na owe czasy, modernistyczny pięciokondygnacyjny budynek biurowy z halą należący do zakładów elektronicznych. W malowniczo ukształtowanej kompozycji parku i osiedla raził zbyt wielkim gabarytem i obcą tutaj formą architektoniczną. W 2014 r. ówczesny właściciel obiektu postanowił rozebrać biurowiec i zbudować na terenie dotąd przez niego zajmowanym zespół zabudowy mieszkaniowej. W tym celu zlecił opracowanie koncepcji urbanistycznej zespołu i wystąpił o DWZ. Władze miejskie po zapoznaniu się z tą koncepcją postanowiły zawiesić postępowanie w sprawie wydania decyzji i przystąpić do sporządzenia planu miejscowego. Po rozmowach pomiędzy właścicielem a urzędnikami miejskimi, za zgodą Prezydenta Wrocławia, uzgodniono, że jeżeli właściciel przeprowadzi wiarygodny konkurs architektoniczno-urbanistyczny

Ramka 4-10 cd.

na zespół mieszkaniowy na miejscu obecnego biurowca, to zostanie sporządzony plan miejscowy pozwalający na realizację w tym miejscu zabudowy mieszkaniowej zgodnie ze zwyciężającym projektem i przedstawiony Radzie Miejskiej Wrocławia. Właściciel powierzył organizację zamkniętego konkursu SARP*. Wzięło w nim udział 6 bardzo dobrych zespołów. Sąd konkursowy niemal jednomyślnie wybrał projekt grupy malowniczo rozrzuconych willi jednorodzinnych bardzo dobrze wkomponowanej w parkowe otoczenie. Jedynym jurorem, który zgłosił głos odrębny, był przedstawiciel właściciela, w dużej mierze z powodu małej liczby mieszkań, jaką można zbudować według nagrodzonego projektu. Stwierdził również, że wobec takiego rozstrzygnięcia wstrzyma się od realizacji zamierzenia.

Po czterech latach, w roku 2018 obiekt zmienił właściciela, a ten zadeklarował, że jest zainteresowany realizacją nagrodzonego projektu i zwrócił się o sporządzenie planu miejscowego w taki sposób, jak poprzednio uzgodniono.

* SARP – Stowarzyszenie Architektów Polskich jest organizacją zawodową mającą wybitny dorobek, tradycję i doświadczenie w organizacji konkursów architektonicznych i urbanistycznych, a co za tym idzie – jest autorytetem w tym zakresie.

Instytucje lokalnej ochrony zabytków i przyrody

W celu ochrony pewnej odrębnej całości urbanistycznej lub obszaru wyróżniającego się przyrodniczo można powołać specjalistę lub jednostkę organizacyjną o specjalnych kompetencjach, powierzając jej wyłączną opiekę nad danym obszarem, takim jak na przykład: historyczna dzielnica śródmiejska, zabytkowe osiedle, cenny florystycznie park, wyjątkowy ekosystem, zachowane w stanie naturalnym siedlisko. W Polsce tego rodzaju instytucjami są wszystkie parki narodowe i parki krajobrazowe⁶³. Można również utworzyć jednostkę organizacyjną w celu ochrony parku kulturowego⁶⁴. Nie ma też przeszkód, żeby tworzyć struktury organizacyjne służące ochronie, o których nie mówią przepisy. Najważniejsze zadania należące do takich specjalistycznych instytucji zostały opisane w kolejnych podrozdziałach.

Planowanie

Do prowadzenia działań ochronnych potrzebna jest ogólna wizja zagospodarowania przestrzennego danego obszaru oraz opracowanie szeregu zasad postępowania i sposobów rozwiązywania problemów na podstawie dogłębnej analizy wartości przyrodniczych lub kulturowych obiektów, które chcemy otoczyć opieką. Plan taki zakreśla nie tylko przyszły, docelowy i najbardziej doskonały stan, jaki chcemy osiągnąć na wyodrębnionym obszarze, ale również zawiera instrukcje od-

⁶³ Park narodowy tworzy Sejm RP drogą ustawy; park krajobrazowy sejmik województwa drogą uchwały. Przepisy szczegółowo regulują ich kompetencje i sposób funkcjonowania [uoop, 2004].

⁶⁴ Może to zrobić rada gminy (miasta), która utworzyła park kulturowy [uoozon, 2003, art.17]. Jej struktura i sposób działania mogą być dowolne.

nośnie do przyszłych inwestycji, zmiany sposobu konserwacji zabytków, pielęgnacji cennej zieleni czy użytkowego przeznaczenia poszczególnych obiektów. Zakres i struktura takiego planu zależą od charakteru miejsca i przedmiotu ochrony. Przydatna tutaj jest formuła master planu opisanego w rozdz. 4.2.

Przepisy krajowe wymagają obowiązkowego sporządzenia tak zwanego planu ochrony dla parku narodowego, parku krajobrazowego, rezerwatu przyrody, a także parku kulturowego. Sporządza się również plany zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000. Wprawdzie plany takie dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i obszaru Natura 2000 są prawem miejscowym, to jednak w większej swojej części mają one charakter master planu określającego zbiór celów i działań ochronnych. Plan ochrony dla parku krajobrazowego ustanawiany przez sejmik wojewódzki jest prawem miejscowym tylko w części zawierającej obowiązujące na jego obszarze regulacje, ma on zatem charakter hybrydowy. W parkach kulturowych takie regulacje wprowadzane są w ustanawiającej go uchwale rady gminy.

Bieżąca koordynacja

Jednym z zadań specjalnie powołanej instytucji ochrony jest koordynacja wszelkich działań urbanistycznych, które podejmowane są na obszarze pozostającym pod jej pieczę. Z zawodowej praktyki autora pracy wynika, że najtrudniejsze są sytuacje, w których mamy do czynienia z przestrzennym zazębianiem się chronionych obszarów lub z nakładaniem się na siebie szeregu różnych, niezależnych od siebie inwestycji. Być może najlepszym wyjściem byłoby powołanie koordynatora każdego z odrębnych obszarów pod ochroną i zapewnienie w ten sposób spójności ich przekształceń, bowiem zmiany te muszą być szczególnie dobrze zharmonizowane z istniejącym dziedzictwem kultury czy przyrody. Odrębna, specjalnie powołana instytucja odpowiedzialna za ochronę cenionych wartości powinna dysponować pełnym katalogiem podejmowanych działań wraz z ich harmonogramem i rozmieszczeniem na chronionym obszarze.

Współpraca

Instytucja odpowiedzialna za ochronę, na przykład zabytkowej starówki miasta, musi działać na zasadach partnerskiej współpracy z pozostałymi stronami zainteresowanymi ocaleniem zabytkowej części miasta i zagospodarowaniem przestrzennym tego obszaru. Dotychczasowe doświadczenie wskazuje, że największe znaczenie ma współpraca w czterech zakresach: eksperci, mieszkańcy, biznes i organizacje społeczne.

W pierwszej kolejności mamy zespół specjalistów od ochrony dziedzictwa kulturowego czy środowiska przyrodniczego. Zespół ekspertów może pełnić rolę rady naukowej i funkcjonować jako ciało doradcze czy opiniodawcze. Rada Miasta Krakowa na przykład, tworząc w 2010 r. Park Kulturowy Stare Miasto obejmujący historyczną część miasta w granicach Plant wraz ze Wzgórzem Wawelskim, powołała zespół opiniująco-doradczy w sprawach realizacji zadań związanych z jego ochroną.

Wydawałoby się, że tworzenie takich ciał o kompetencjach wyłącznie opiniodawczych nie powinno być niczym ograniczone. Bywa jednak, że organy nadzoru

prawnego kwestionują w imieniu wojewody swobodę działania instytucji publicznych w tym zakresie. W 1999 r. Rada Miejska Wrocławia uchwaliła, że ochroną zostaje objęty Szczytnicki Zespół Przyrodniczo-Krajobrazowy⁶⁵. Jest to duża wyspa otoczona szerokimi odnogami i kanałami Odry o unikalnym krajobrazie. Rozległy Park Szczytnicki, zespół Hali Stulecia, Miejski Ogród Zoologiczny i kompleks historycznego Stadionu Olimpijskiego. Wszystko to w otoczeniu nasyconych zielenią zabytkowych osiedli mieszkaniowych. Powołano jednocześnie radę naukową specjalistów o kompetencjach opiniodawczych. Wojewoda uchylił zapis uchwały w sprawie rady naukowej, twierdząc, że przepisy o ochronie przyrody dopuszczają organy opiniodawczo-doradcze tylko dla parku narodowego i krajobrazowego. Jednocześnie przypomniał, że prawo do opiniowania jest tak ważne, że nie można udzielać go bez podstawy prawnej. Jak widzieliśmy na przykładzie krakowskim, tam organy nadzoru nie miały zastrzeżeń, mimo że przepisy o ochronie zabytków są podobnie skonstruowane jak te odnoszące się do ochrony przyrody.

Powstaje zatem paradoks. Z jednej strony prawo nadaje wysoką pozycję organizacjom ekologicznym, z drugiej strony w przypadku, gdy instytucja publiczna chce z nimi współpracować, to nie może legalnie tej współpracy podjąć. W tej sytuacji w 2008 r. prezydent miasta powołał we Wrocławiu radę opiniującą działania w zakresie kształtowania terenów zieleni, nie biorąc za podstawę żadnego z przepisów o ochronie przyrody.

Poza ekspertami instytucja odpowiedzialna za ochronę zabytków musi znaleźć wspólny język z mieszkańcami danego rejonu miasta, na przykład starówki. Bywa, że ochrona zabytków i związane z nią decyzje kolidują z codziennymi potrzebami mieszkańców. Ograniczenia ruchu samochodowego i parkowania w zabytkowych dzielnicach miast zapewniają uspokojenie ruchu drogowego, ale utrudniają dojazd i znalezienie miejsca dla własnego samochodu. Zakaz budowy nowych domów obok historycznych willi zapobiega zbyt gęstej zabudowie, ale przy okazji zabrania właścicielom budowy nowego domu w drugiej linii zabudowy.

Protesty wywołują również inne inicjatywy służące ożywieniu obszarów zabytkowych. Za zgodą władz miasta w historycznych centrach miejskich pojawia się coraz więcej restauracji, klubów, kawiarni. Na staromiejskich rynkach i placach urządzane są imprezy rozrywkowe. Zabytkowe strefy miasta tętnią życiem do późnych godzin nocnych. Gwar życia nocnego jednak przeszkadza stałym mieszkańcom tych stref. Krakowskie Stare Miasto wyludnia się z tego powodu⁶⁶. W publicznej dyskusji we Wrocławiu mieszkańcy placu Kościuszki opowiadali się za cichszym sąsiedztwem banków, a przeciwko gwarnym restauracjom. Przy sporządzaniu planu miejscowego dla tego placu opinie mieszkańców centrum miasta były podzielone. W mediach dyskutowano o zamieraniu wielkomiejskiego życia w okolicach zdominowanych przez

⁶⁵ Zespół przyrodniczo-krajobrazowy to fragment krajobrazu naturalnego i kulturowego zasługujący na ochronę ze względu na ich walory widokowe lub estetyczne [uop, 2004, art. 43].

⁶⁶ [http://krakow.pl/aktualnosci/221453,30,komunikat,centrum_krakowa_sie_wyludnia.html].

banki i biura. Rozwiązanie tych sprzeczności jest dużym wyzwaniem dla władz miejskich. Przecież ważnym celem planowania jest zatrzymanie mieszkańców w historycznych, nasyconych zabytkami strefach miast. Jeżeli to się nie uda, grozi tym rejonom tak zwana „skansenizacja” [von Rohrscheidt, 2013].

Zadaniem specjalnie powołanej instytucji ochrony jest zatem współpraca z mieszkańcami mająca na celu wypracowanie rozwiązań harmonijnie łączących ze sobą działania służące ochronie zabytków i przyrody, podnoszeniu atrakcyjności zamieszkiwania oraz podtrzymywaniu żywotności funkcji, jaką te obszary pełnią w ramach całego miasta.

Kolejną grupą środowiskową to ludzie biznesu. Dysponują oni dużymi możliwościami działania i finansowania. Z tego powodu wsparcie działań ochronnych z ich strony ma duże znaczenie. Niektórzy będą gotowi podjąć się tego w zamian za zgodę na określone inwestycje na obszarze objętym ochroną na zasadzie barteru „coś za coś”. Inni wystąpią w roli sponsorów, mając świadomość, że powiązanie ich firm z dobrze utrzymanymi, uznanymi zabytkami kultury jest dla nich skuteczną reklamą i zwiększeniem prestiżu. Jeszcze inni zdecydują się wystąpić w roli mecenasów z osobistej potrzeby lub dla zwolnień podatkowych.

Czwartą grupę stanowią osoby i organizacje społeczne zaangażowane w ochronę wartości. Szczególną rolę odgrywają w niej społeczni opiekunowie zabytków, organizacje ekologiczne, organizacje pozarządowe, a również ci, którzy indywidualnie z pasją angażują się bezpośrednio w rozmaite działania rewitalizacyjne.

Bieżący monitoring i reagowanie

Takie działania prowadzone są bardzo skutecznie w Parku Kulturowym Stare Miasto w Krakowie. Kilka razy w tygodniu pracownicy urzędu miejskiego pieszo dokonują przeglądu obszaru parku. Dokumentują przypadki naruszenia obowiązujących zakazów i nakazów i zwracają na to uwagę zarządom nieruchomości, których to dotyczy. Przy braku oczekiwanych reakcji z ich strony, w zależności od rodzaju naruszenia, informują konserwatora zabytków, organ budowlany oraz straż miejską, która na obszarze parku ma prawo wystawiania mandatów. Dzięki temu sposobowi działania na krakowskiej starówce osiągnięto znakomite rezultaty w porządkowaniu miejskiej „szaty graficznej”.

Ramka 4-11

Śródmiejskie parki kulturowe

Do końca 2018 r. w Polsce istniały 34 parki kulturowe. Stosunkowo niedawną praktyką jest ustanawianie parków kulturowych o charakterze śródmiejskim. Pierwszy z nich, utworzony w Krakowie w 2010 r., obejmuje Stare Miasto w obrębie Plant oraz Zamek na Wawelu (96 ha). Drugi powstał rok później w Radomiu (Stary Radom). W 2014 r. utworzono trzeci park tego typu we Wrocławiu obejmujący średniowieczne Stare Miasto, Ostrów Tumski i wyspy na Odrze (210 ha). Uchwała weszła w życie w 2015 r. Kolejne dwa parki kulturowe objęły główne ulice śródmiejskie: Piotrkowską w Łodzi (2015 r.) i Krupówki w Zakopanem (2016 r.). W granicach kolejnych dwóch w 2016 r. znalazły się historyczny rdzeń Brzegu opolskiego (Książęce Miasto Brzeg) oraz Obszar Staromiejski w Bieruniu.

Ramka 4-11 cd.

Obszary wszystkich parków tego typu są gęsto zaludnione, podzielone na bardzo wiele nieruchomości oraz działa na nich bardzo wiele instytucji i podmiotów gospodarczych. Zatem na ich terytoriach splata się olbrzymia liczba prywatnych i publicznych interesów. Bezpośrednią przyczyną powstawania tych parków było potrzeba uporania się ze sposobami użytkowania reprezentacyjnych części miasta w sposób nieodpowiadający ich randze, zagrażający walorom miejskiego krajobrazu kulturowego, deprecjonujący wysoką jakość urbanistyczną uzyskaną dzięki działaniom rewitalizacyjnym.

Charakterystyczny jest przykład Wrocławia. Efekty trwającej tam już ponad 20 lat rewitalizacji historycznego centrum są bardzo pozytywne. Między innymi wyremontowana została znaczna część zabudowy, urządzone są nowe nawierzchnie przestrzeni publicznych wraz z małą architekturą, większość powojennych nieużytków została wypełniona obiektami o atrakcyjnej architekturze, powstał układ pieszych placów i ulic tętniących miejskim życiem. Ta elegancka i niezwykła przestrzeń była używana przez wiele osób, przedsiębiorstw i instytucji w sposób daleki od elegancji. Warstwy reklam pokrywały elewacje, dachy, drzwi, okna, balustrady, a nawet bruki. Dotyczyło to również obiektów o najwyższej wartości zabytkowej. Odnowione budynki były zezpecone przez zainstalowane na nich różnego rodzaju urządzenia, w tym szczególnie instalacje klimatyzacyjne i różnego rodzaju anteny. Wiele ścian i ogrodzeń było uszkodzonych, a także pokrytych graffiti i plakatami. Pierwszym celem ustanowienia parku kulturowego było radykalne „oczyszczenie” z tych wszystkich „chwastów” przestrzeni miejskiej w sposób, który pozwoli na ekspozycję urody krajobrazu miasta i zapewni codzienną wygodę użytkowania przestrzeni w jego centrum. Zasadniczym instrumentem realizacji opisanego zadania stał się przyjęty w uchwale o utworzeniu parku zbiór zakazów i ograniczeń. Ich zakres jest znacznie szerszy niż te, które można zgodnie z prawem było ustalić w planach miejscowych już wcześniej uchwalonych dla całego niemal obszaru parku. Na przykład przy pomocy planów można ustalić dopuszczalne przeznaczenie terenu, ale nie da się zakazać prowadzenia żadnego rodzaju działalności.

Do kontroli i wyegzekwowania stosowania tych stanowiących prawo miejscowe przepisów powołana została interdyscyplinarna Grupa Robocza złożona z czterech osób – przedstawicieli miejskich jednostek organizacyjnych zajmujących się: rozwojem gospodarczym, konserwacją zabytków, wystrojem plastycznym miasta oraz straży miejskiej. Działanie grupy o takim składzie było niezwykle skuteczne. Tylko w przeciągu pierwszych 14 miesięcy skutecznie interweniowano w przypadku 658 naruszeń nowych przepisów. Z obszaru parku kulturowego zniknęło 26 reklam pokrywających całą fasadę, 23 billboardy, 171 banerów, 47 reklam typu citylight, 196 reklam naklejonych na okna witryn. W ciągu pierwszych 9 miesięcy 2018 r. odnowionych zostało 19 ścian pokrytych graffiti. Oznacza to, że w tym zakresie specjalne przepisy chroniące obszar parku kulturowego są jako narzędzie urbanistyczne bardziej skuteczne od planów miejscowych czy procedur konserwatorskich.

[Ossowicz, 2008a; 2014, 2015a, 2017b; Myczkowski, Marcinek, Siwek, 2017]

Wyodrębnione instytucje ochrony odgrywają jednocześnie rolę gospodarza, planisty, koordynatora, mediatora, animatora, opiekuna i strażnika dla określonej całości urbanistycznej w przestrzeni miasta.

Przejmowanie obiektów w celu ochrony

W przestrzeni miejskiej najbardziej radykalnym działaniem typu ochronnego jest zakup lub przejęcie obiektu bądź obszaru, który chcemy chronić⁶⁷. Następnie władze gminy muszą znaleźć odpowiedni sposób ochrony, co jest łatwiejsze dla własnego obiektu.

Nie zawsze udaje się sprzedać w dobre ręce lub rozsądnie wydzierżawić taki wartościowy obiekt⁶⁸. Władze Wrocławia włożyły dużo wysiłku w odzyskanie pozostałości po XVI-wiecznych fortyfikacjach Bastionu Ceglarskiego (Wzgórze Polskie⁶⁹), które niszczały zaniedbane przez prywatnego nabywcę. W 2013 r., po przejęciu zabytkowego obiektu przez miasto, przeprowadzono remont – oczyszczono dawne kazamaty, wyeksponowano odsłonięte fragmenty konstrukcji i udostępniono obiekt jako miejsce rekreacji.

Miasto odzyskało także Bastion Sakwowy we Wrocławiu (Wzgórze Partyzantów, a przed II Wojną Światową Wzgórze Liebicha) wydzierżawiony w 1990 r. prywatnej spółce Retropol na okres 40 lat. Warunkiem zawarcia umowy o dzierżawę było przeprowadzenie starannej konserwacji tego dawnego obiektu fortyfikacyjnego, przebudowanego w XIX wieku na park z belwederem. W ocenie służb konserwatorskich, po przeszło dwudziestu latach dzierżawy, obiekt był zaniedbany przez dzierżawcę, a sposób jego utrzymania niewiele miał wspólnego z zasadami ochrony zabytków.

Udało się również odzyskać jeden z terenów należących do wrocławskiej przedwojennej wystawy architektonicznej WUWA⁷⁰. Zabytkowy, drewniany budynek przedszkola, zbudowany na tym terenie specjalnie na wystawę, spłonął trzy miesiące po sprzedaży tego obiektu w 2006 r. Nabywca zamierzał zbudować na jego miejscu czterokondygnacyjny, wielorodzinny dom mieszkalny. Odzyskany teren przekazano Dolnośląskiej Izbie Architektów, która odbudowała historyczny budynek, przeznaczając go na swoją siedzibę i punkt informacyjny wystawy WUWA.

⁶⁷ W Polsce obowiązują przepisy, zgodnie z którymi w przypadku wystąpienia zagrożenia dla zabytku wpisanego do rejestru – jego zniszczenia lub uszkodzenia – starosta powiatowy (w mieście powiecie prezydent miasta) na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków może wywłaszczyć właściciela lub użytkownika wieczystego na rzecz Skarbu Państwa lub gminy, na której terytorium ten zabytek się znajduje [uoozionz, 2003, art. 50]. Przepisy pozwalają również na wywłaszczenie w przypadku, gdy właściciel nie wyraża zgody na włączenie jego terenu do parku narodowego lub rezerwatu przyrody [uooop, 2004, art. 7].

⁶⁸ Przepisy nie pozwalają na swobodne rozstrzygnięcie przetargów. Ponadto trudno przewidzieć zamierzenia stojących do nich oferentów.

⁶⁹ Zbudowany w XVI wieku bastion położony nad Odrą, w północno-wschodniej części pasa murów zewnętrznych okalających wrocławskie Nowe Miasto. Na początku XIX wieku zamieniony na wzgórze widokowe.

⁷⁰ Wystawa architektoniczna zorganizowana we Wrocławiu w 1929 r. przez śląski związek Deutsche Verbund pod hasłem „Wohnungs- und Werkraumausstellung”, w skrócie WUWA – „Mieszkania i miejsca pracy” [Urbanik, 2010].

Wielkim przedsięwzięciem o innym charakterze było przejęcie w 2005 r. przez miasto Wrocław kompleksu Hali Stulecia (wtedy jeszcze Hali Ludowej). Przedtem kompleks był własnością Skarbu Państwa i przez krótki okres należał do województwa. W tej operacji nie chodziło o to, by przejąć wartościowy obiekt z powodu złego zarządzania, ale o to, żeby władzom miasta stworzyć prawne i organizacyjne podstawy do inwestycji ponad 100 mln złotych na rewitalizację potężnej hali widowiskowo-sportowej oraz jej otoczenia⁷¹. Podjęcie tych prac miało duże znaczenie również z powodu wpisania w 2006 r. całego zabytkowego zespołu na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO. Renowacja hali została przeprowadzona bardzo starannie, a stanowiący część kompleksu tak zwany pawilon restauracyjny został przebudowany z konserwatorską pieczołowitością. Obecnie znajduje się tam centrum biznesowo-konferencyjne⁷².

Ramka 4-12

Garaże wokół synagogi

Miasto Wrocław systematycznie wykupuje prywatne garaże zbudowane w sąsiedztwie zabytkowej Synagogi pod Białym Bocianem. Dzięki temu możliwe będzie stworzenie nowych przestrzeni publicznych, bardziej odpowiednich dla otoczenia świątyni, która poza funkcją sakralną pełni rolę centrum kultury. Ważne jest również lepsze wyeksponowanie tego dziewiętnastowiecznego reprezentacyjnego gmachu w pejzażu miasta.

Historia garaży wokół zabytkowej synagogi sięga lat 70. i 80. XX wieku, bowiem ówczesne władze miejskie wyrażały zgodę na budowę indywidualnych boksów garażowych na gruntach miejskich. W założeniu miały to być obiekty tymczasowe. Na takiej zasadzie chaotycznie i bezmyślnie wybudowano garaże w dziewiętnastowiecznych dzielnicach Wrocławia. Ta tandetna zabudowa często sąsiaduje z zabudową historyczną: garaże przylegają do wartościowych zabytków i zbudowane są obok kamienic w ulicznych pierzejach. W latach 90. prowizoryczna i chaotyczna zabudowa garażowa została utrwalona prawem własności. Sejm RP przyznał posiadaczom garaży prawo własnościowe do gruntu, na którym garaże stoją. Wiele garaży w centrum Wrocławia przeszło w ręce zamożnych ludzi lub przedsiębiorstw, co władzom miasta bardzo utrudnia wykup tych szpecących miasto substandardowych zabudowań. Rozwiązaniem problemu, niezastosowanym jeszcze w kraju, mogłoby być wywłaszczenie właścicieli, tym bardziej, że cały obszar jest wpisany do rejestru zabytków, a obowiązujące tam plany miejscowe nie dopuszczają takich obiektów również ze względu na ochronę dziedzictwa kulturowego.

Wywłaszczenie nieruchomości w szczególnym celu, jakim jest ochrona zabytków, traktuje się często jako środek ostateczny. Do końca 2012 r. w naszym kraju zastosowano go tylko raz. Miasto Głogówek w 2005 r. sprzedało Robertowi Majchrowskiemu

⁷¹ [<https://dzieje.pl/dziedzictwo-kulturowe/10-lat-temu-wroclawska-hala-stulecia-zostala-wpisana-na-liste-swiatowego-dziedzic>].

⁷² Regionalne Centrum Turystyki Biznesowej.

zamek, którego historia sięga XIII wieku. Konserwator zabytków zawiedziony nikłymi postępami prac konserwatorskich, deklarowanymi wcześniej przez nabywcę, doprowadził w 2012 r. do wywłaszczenia zamku na rzecz miasta⁷³.

Zaangażowanie społeczne

Jest wiele osób i organizacji pozarządowych, które są silnie zaangażowane w ochronę wartości w sposób wykraczający poza samo wyrażanie opinii na ten temat. W Polsce indywidualnym osobom, a także innym podmiotom, można formalnie nadać status społecznego opiekuna określonego zabytku. Stosuje się również praktykę wydzierżawiania wartościowych obiektów organizacjom pozarządowym. Przykładem może być rewaloryzacja fortów twierdzy toruńskiej prowadzona przez Toruńskie Towarzystwo Fortyfikacyjne⁷⁴. Coraz więcej osób lub przedsiębiorstw nabywa zabytki w celu ich ochrony i rewitalizacji. Stają się oni prywatnymi mecenasami kultury, a podejmowane przez nich działania można nazwać rewitalizacją pasjonacką. Na takich zasadach w Sokołowsku pod Wałbrzychem prywatna Fundacja In Situ od 2012 odbudowuje zniszczony po pożarze XIX-wieczny gmach pierwszego na świecie sanatorium przeciwgruźliczego założonego przez dr Brehmera⁷⁵ [Uczkiewicz, Belof, Fereński, 2016; Ossowicz, 2015b, 2016b].

W naszym kraju szczególną pozycję przyznano pozarządowym organizacjom ekologicznym. Powierzono im rolę reprezentantów interesu publicznego w dziedzinie ochrony przyrody i środowiska. Być może reprezentują one w praktyce nie tyle interes publiczny czy społeczny, co kładą nacisk na sprawy ściśle związane z ochroną przyrody i środowiska. I w postępowaniach administracyjnych w tej dziedzinie organizacje te mają prawo występować w roli strony, a więc aktywnego uczestnika uprawnionego do pełnej informacji i wywierania wpływu na ostateczne rozstrzygnięcie [uouioś, 2008, art. 44].

Nie ulega wątpliwości, że działalność organizacji ekologicznych ma korzystny wpływ na proces kształtowania zagospodarowania przestrzennego i w rezultacie – na wygląd oraz funkcjonowanie miasta.

4.4. Zamrażanie i zawieszanie zmian

Poważną przeszkodą utrudniającą szybkie i zgodne z zamierzoną koncepcją urbanistyczną sporządzenie planu miejscowego są dokonywane w jego trakcie zmiany na objętym nim obszarze. Można wymienić cztery rodzaje takich zmian:

- działania inwestycyjne, których punktem wyjścia jest wydanie DWZ lub pozwolenia na budowę;

⁷³ [http://www.zabytki.org/files/20152601080425artykul_glogowek.pdf].

⁷⁴ [http://www.torun.fortyfikacje.pl/index.php?id=ab4_ttf].

⁷⁵ Na wzór sanatorium w Sokołowsku (przed 1945 r. Görbersdorf) zbudowano Davos w Szwajcarii.

- podziały nieruchomości;
- obrót nieruchomości;
- ceny nieruchomości.

W przypadku wystąpienia tego rodzaju zmian projektanci, a także wszyscy, którzy plan opiniują i uzgadniają, stają wobec swojego zadania jakby na nowo, co może spowodować konieczność modyfikacji koncepcji i znaczne wydłużenie czasu sporządzania planu. Ponadto część zmian wymienionych typów, a szczególnie działania inwestycyjne, może być niezgodna z zapisanymi w studium celami polityki przestrzennej i wizją rozwoju gminy, może naruszać przyjęte zasady kształtowania urbanistycznego, stanowić dużą uciążliwość dla otoczenia lub potencjalnie wywoływać konflikty.

Potrzebne są zatem instrumenty służące do zatrzymywania zmian w zagospodarowywanej urbanistycznie przestrzeni, w tym szczególnie na czas sporządzania wiążącego dokumentu planistycznego.

Stosowane są zazwyczaj dwa rodzaje instrumentów. Pierwszy to „zamrożenie”, co oznacza wstrzymanie wszelkich działań i zmian w określonym okresie. Drugi to „zawieszenie”, którego istotą jest odroczenie pojedynczego działania na określony czas (zatem nie odnosi się on do cen). Narzędzia te są do siebie podobne, ponieważ można stosować indywidualne odstępstwa od zamrożenia lub stosować powszechne zawieszanie.

Przepisy niemieckie na obszarze, dla którego formalnie rozpoczęto prace nad planem zabudowy (*Bebauungsplan*), pozwalają radzie gminy podjąć odrębną uchwałę o zamrożeniu wszelkich działań inwestycyjnych, w tym również tych, które nie wymagają decyzji administracyjnej lub zgłoszenia, ale zmieniających wartość nieruchomości. Jeżeli zamierzenie inwestycyjne nie jest w sprzeczności z interesem publicznym, to organ wydający pozwolenia na budowę w porozumieniu z władzami gminy może dokonać indywidualnego odstępstwa od zamrożenia. „Zamrożenie” może trwać do dwóch lat, licząc od dnia poinformowania inwestora. Władze gminne mogą przedłużyć ten termin o jeden rok, a po zgodzie ze strony kompetentnego organu, na podstawie niemieckiego prawa federalnego, jeszcze o kolejny rok. Ponadto, za zgodą wyższego organu administracyjnego można ponowić zamrożenie. [BauGB, 1960, Teil 8 § 14 i § 17]. Nawet jeśli rada gminy nie podjęła opisanej uchwały lub gdy uchwała nie weszła jeszcze w życie, organ wydający pozwolenia na budowę może odłożyć wydanie tej decyzji na 12 miesięcy [BauGB, 1960, § 15]. Jeżeli zamrożenie lub odłożenie wydania pozwolenia na budowę trwa dłużej niż 4 lata, wtedy podmiotom ponoszącym straty wypłacane jest odszkodowanie. Przepisy niemieckie pozwalają na stosowanie rozważanych instrumentów niezależnie od tego, czy obowiązuje na nich dotychczasowy plan zabudowy [BauGB, 1960, Kapitel 1, Teil 2].

Jak widać prawo niemieckie zapewnia gminom bardzo silny instrument ochrony procesu sporządzania planu zabudowy lub zmiany planu zabudowy, zapewniając jednocześnie odszkodowania w przypadku szczególnie długiej blokady inwestycyjnej.

Zawieszenie działań inwestycyjnych

W Polsce, po uchwaleniu planu, formalne zatrzymanie zmian inwestycyjnych jest niemożliwe. Nie oznacza to, że uchwalone plany miejscowe są doskonałe i nie należy ich modyfikować. Nie ma ponadczasowych doskonałych planów, bo pierwotnie doskonałe plany się starzeją. Z upływem czasu zmieniają się uwarunkowania i zmieniają się cele poczynań miasta wynikające ze zmiennych oczekiwań ludności, co ma swoje odbicie w zmianie priorytetów na szczeblu władz lokalnych. Tam, gdzie miasto planowało kiedyś wieżowiec, teraz zamierza urządzić park. Tam, gdzie miał być teren przemysłowy, potrzebna jest zajezdnia autobusowa. Im większy jest obszar miasta z obowiązującymi przepisami urbanistycznymi, tym większe staje się prawdopodobieństwo modyfikacji lub potrzeby tworzenia nowych planów miejscowych.

Obecnie, to jest do roku 2018, krajowe przepisy pozwalają na wstrzymanie procedury wydania DWZ na okres zbyt krótki (9 miesięcy) na to, by w tym czasie został uchwalony plan miejscowy regulujący zasady zagospodarowania przestrzennego na danym obszarze. W przypadku małych planów i bardzo sprawnych zespołów oraz dużej mobilizacji urzędników miejskich, czas potrzebny do uchwalenia planu miejscowego zajmuje od jednego roku do dwóch lat. Jeśli sprzeczne z założeniami planistycznymi wnioski o wydanie DWZ wpłyną w początkowej fazie prac nad przepisami urbanistycznymi planu miejscowego, wówczas skuteczność zatrzymania nieoczekiwanych zmian inwestycyjnych jest mała. Skuteczność instrumentu jest szczególnie obniżona wtedy, kiedy ma on służyć do zatrzymania inwestycji na obszarze, dla którego aktualnie nie sporządza się planu. Wtedy część 9-miesięcznego okresu zawieszenia przeznaczona jest na różne czynności, poprzedzające przystąpienie do sporządzania planu, a te czynności zajmują co najmniej dwa miesiące. Trzeba pamiętać, że w wielu gminach nie zajmują się tym gminni urzędnicy, lecz specjaliści, którym to zlecono. Poza tym większość gmin w Polsce zleca sporządzenie projektu planu miejscowego zewnętrznemu biurom, a to wymaga czasu przy zastosowaniu przepisów o zamówieniach publicznych. Duże miasta mają własne pracownie urbanistyczne, lecz ich „wydajność” zazwyczaj nie wystarcza do sporządzenia planów, które wstrzymają wszystkie niepożądane wnioski inwestycyjne. W wielu przypadkach racjonalne wyliczenie prowadzi do wniosku, że zawieszenie może nie być skuteczne jako narzędzie zatrzymania lub zmiany „zawartości” inwestycji, tym niemniej doświadczenie wskazuje, iż jego zastosowanie może zakończyć się powodzeniem. Dla większości poważnych inwestorów myślących długofalowo, bardzo ważna jest dobra współpraca z gminą. Dlatego czytelny sygnał o negatywnym nastawieniu władz gminnych do zamierzonych inwestycji może być potraktowany przez nich z dużą odpowiedzialnością. Ponadto wydłużenie czasu uzyskania decyzji oznacza dla nich zamrożenie środków finansowych, trudności z uzyskaniem kredytu bankowego i utratą dobrej kooperacji z partnerami.

Plany miejscowe obowiązkowe

Dla pewnych szczególnych obszarów, na przykład dla parku kulturowego, polskie przepisy wymagają stosowania „zamrożenia” aż do dnia, w którym plan miej-

scowy stanie się obowiązujący bez możliwości stosowania odstępstw. Uznano, że na tych obszarach podstawą do inwestycji może być, poza ustawami specjalnymi, tylko plan miejscowy. Są one zatem objęte obowiązkiem sporządzenia takiego planu a gminy są zobowiązane do podjęcia uchwały w sprawie przystąpienia do ich sporządzania przed upływem 3 miesięcy od dnia powstania tego obowiązku. „Zamrożenie” polega na tym, że postępowanie w sprawie wniosków o wydanie DWZ zawieszają się do dnia wejścia w życie planu miejscowego, co w praktyce oznacza wydanie decyzji odmownej. Ma to więc taki sam skutek, jak pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia.

Obecnie (2018 r.) opisany rodzaj „zamrożenia” odnosi się do obszaru, na którym gmina ustanowiła park kulturowy [uoozon, 2003, art. 16]. Odnosi się również do terenu górniczego [pgig, 2011, art. 104] oraz do obszarów, które zostały wskazane w studium jako wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości [uopizp, 2003, art. 10 ust. 2 pkt 8]. Ze względu na dwuznaczne sformułowanie przepisu odnoszącego się do przestrzeni publicznych, część gmin w kraju uważa, że dotyczy to również tych przestrzeni, a pozostała część, że nie⁷⁶.

„Zamrożenie” inwestycyjne dotyczy także budowy obiektów handlowych o powierzchni sprzedażowej powyżej 2000 m², bez względu na ich ewentualne położenie⁷⁷. Przed rokiem 2003 samorządy gminne mogły w studium wyznaczyć obszary, dla których sporządzenie planu miejscowego było obowiązkowe, co dawało planistom miejskim do dyspozycji dodatkowy bardzo silny instrument kształtowania przestrzeni miasta.

Z doświadczenia zawodowego wynika, że rodzaj „zamrożenia” stosowany w Polsce może być kłopotliwy. Bywają sytuacje, że uchwalenie planu miejscowego jest zadaniem trudnym i czasochłonnym. Jeżeli opracowuje się go obowiązkowo, to wtedy również blokada inwestycyjna jest długa. Zablockowane są zarazem liczne inwestycje, które nie są sprzeczne z planem.

Zamrożenie na obszarze rewitalizacji

W 2015 r. w Polsce weszła w życie ustawa o rewitalizacji, która pozwala radzie gminy (na formalnie wyznaczonym obszarze rewitalizacji) ustanowić na dwa lata zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy, jeżeli brak takiego zakazu może doprowadzić do pogłębienia się degradacji na tym obszarze [uor, 2015, art. 8].

⁷⁶ Według art. 10 ust. 2 pkt 8 uopizp w studium określa się „obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary przestrzeni publicznej”. Przepis ten nie jest jednoznaczny. W związku z tym niektóre miasta, jak między innymi Warszawa i Poznań uznają, że istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego dla obszarów przestrzeni publicznej, a inne, między innymi Wrocław, że wystarczy w studium wyznaczyć te obszary.

⁷⁷ Przepisy dopuszczają tego rodzaju inwestycję wyłącznie na podstawie planu miejscowego [uopizp, 2003, art. 10 ust. 3b].

W ustalonej, specjalnej strefie rewitalizacji zakaz taki może być wydany bezterminowo, jeżeli wydanie decyzji mogłoby doprowadzić do zmian w zagospodarowaniu jej obszaru niezgodnych z gminnym programem rewitalizacji albo utrudniających jego realizację. Do końca 2018 r. żadne z miast prowadzących pilotażowo rewitalizację zgodnie z ustawą z 2015 r. nie użyło tego instrumentu. Nie ma więc zatem doświadczeń w tej sferze.

Poza obszarami rewitalizacji, gminy w Polsce dysponują w praktyce dwoma procedurami. Indywidualne „zawieszanie”, które ma nieco za słabą moc i uciążliwą procedurę wdrożenia, oraz „zamrożenie”, które może być zastosowane tylko w niektórych przypadkach i bywa bardzo nieelastyczne. Dodać trzeba, że żaden z tych instrumentów nie wstrzymuje rozbiórek.

Do zahamowania niepożądanych inwestycji można też użyć pakietów działań z wykorzystaniem innych narzędzi, nie ustalonych w przepisach. Do takich działań należą: negocjacje i perswazje, zmiana statusu nieruchomości oraz odszkodowania.

Zawieszenie podziałów nieruchomości

Na obszarze, co do którego podjęta została uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego w Polsce, postępowanie w sprawie podziału nieruchomości zawiesza się na określony okres. Obecne przepisy ustalają ten okres na 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku w tej sprawie przez zainteresowanego. Przepis ten działa jak miecz obosieczny.

Z jednej strony jest on niezbędny, by uniknąć kolejnych podziałów nieruchomości, z drugiej strony uniemożliwia korekty podziału, gdy jest to konieczne. Wiele osób nie zdaje sobie sprawy, że podziały gruntu są znacznie bardziej trwałe niż obiekty stawiane na działkach. Podziały ziemi z okresu Cesarstwa Rzymskiego, czy średniowiecznej lokacji miast, dotrwały w wielu miejscach do czasów obecnych, podczas gdy obiekty budowlane niemal w całości zostały wielokrotnie wymienione. Wiele niezwykłości, ale i poważnych kłopotów, wynika z zastanych podziałów nieruchomości. Podzielenie dużej działki na szereg mniejszych i zbycie ich w ręce różnych podmiotów oznacza potrzebę zaplanowania zupełnie innego układu przestrzennego, niż w przypadku utrzymania działki w całości. Jeżeli kolejne podziały następują w trakcie sporządzania planu, to oznacza to konieczność przeprojektowania i cofnięcia się w procedurze. Toteż zamrożenie podziałów w okresie sporządzania planu miejscowego daje szansę doprowadzenia do jego skutecznego wejścia w życie.

Z drugiej strony, zwłaszcza w przypadku całościowych przekształceń przestrzennych (por. rozdz. 3.5), zawieszenie podziałów powoduje wstrzymanie wielu innych czynności, które nie muszą czekać na wejście w życie planu, ponieważ są uzgodnione pomiędzy wszystkimi partnerami. Chodzi przede wszystkim o inwestycje, które często, ze względu na sposoby finansowania (środki pomocowe, kredyty), nie powinny być odkładane, a także o ewentualną wymianę nierucho-

mości. Jest to jeden z powodów uzasadniających dalsze skracanie formalnych procedur planistycznych. W tej sytuacji, przed przekazaniem do rady gminy projektu uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego, powinno się dokonać przeglądu czynności wymagających podziału nieruchomości, z punktu widzenia pilności ich przeprowadzenia. Często takich podziałów wymagają inwestycje drogowe, które mają zapewnione finansowanie tylko w określonym okresie. Może chodzić na przykład o „kosmetyczne” poszerzenie pasa drogowego. Z takimi przypadkami autor spotykał się wielokrotnie w swojej praktyce planistycznej.

Przedstawione rozważania na temat instrumentów zamrażania i zawieszania zmian w przestrzeni w Polsce wskazują na ich małą skuteczność i znaczne trudności w ich stosowaniu.

4.5. Nabywanie nieruchomości

Dysponując dostatecznie dużymi zasobami gruntu, władze miast mogą wpływać na ich rozwój przestrzenny. Mogą mieć bezpośredni wpływ na ład urbanistyczny poprzez dokonanie odpowiednich podziałów nieruchomości. Mogą mieć wpływ na czas i kolejność zabudowy, wybierając czas sprzedaży nieruchomości przygotowanych pod zabudowę. Oto krótkie zestawienie celów nabywania gruntów przez miasta:

- Grunty są potrzebne do realizacji obiektów publicznych, a przede wszystkim infrastruktury publicznej, a więc między innymi: ulic, szkół, przedszkoli, parków, terenów rekreacyjnych, systemów technicznych miasta i wielu innych rozmaitych obiektów.

- Na terenach należących do miasta władze mogą przygotować oferty inwestycyjne dla deweloperów.

- Miasta mogą przygotowywać własne tereny, technicznie uzbrajać je pod rozwój przestrzenny.

- Na terenach komunalnych władze miast mogą tworzyć oferty lokalizacyjne adresowane do przedsiębiorstw rozmaitych branż i w ten sposób stymulować lokalny rozwój gospodarczy.

- Mogą także oferować grunty zamienne dla inwestycji, które są niepożądane.

- Władze miast zwiększają swoje możliwości inicjacji scalenia i podziału nieruchomości. W polskiej praktyce jest to cel raczej teoretyczny, ponieważ większość gmin nie korzysta z tej procedury.

Reasumując, dysponowanie własnymi gruntami pozwala na podjęcie wielu rozmaitych przedsięwzięć urbanistycznych i odwrotnie – niewielki zasób własnych terenów ogranicza możliwości miasta w realizacji planowanych koncepcji przestrzennych. W praktyce, rozplanowanie struktury urbanistycznej nowej zabudowy musi być dopasowane do terenów w dyspozycji miasta i splecione jest z narzę-

dziami pozyskiwania nowych gruntów. Niestety, wiele miejskich inwestycji publicznych powstaje nie tam, gdzie są najbardziej potrzebne, lecz tam, gdzie miasto posiada swoje nieruchomości lub może je łatwo przejąć⁷⁸.

Można wyróżnić szereg sposobów pozyskiwania gruntów przez miasta. Rozważymy je kolejno⁷⁹.

Zakup nieruchomości

Dochodzi do skutku na zasadzie dobrowolnego porozumienia podmiotu publicznego z właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości. Dla władz najważniejsze problemy przy zakupie nieruchomości powoduje trudność w ustalaniu właściwej ceny gruntów z punktu widzenia konieczności zakupu i gospodarności gminy.

Podmiot publiczny, zatem i gminy, powinny kupować nieruchomości po cenach nie wyższych od cen rynkowych. Przy zawyżonych kosztach transakcji może pojawić się zarzut niegospodarności lub korupcji. Między innymi dlatego tryb zakupu nieruchomości przez gminę regulowany jest specjalną uchwałą rady gminy. Indywidualne rozstrzygnięcia w tej kwestii podejmowane są najczęściej przy udziale gminnej rady.

O jakich trudnościach w ustaleniu uzasadnionej ceny mówimy. W Polsce nie ma powszechnej wyceny wartości nieruchomości⁸⁰, wobec czego zarówno sprzedający, jak i nabywca mogą wynająć swoich rzeczoznawców. Znane są jednak przypadki, że każdy z rzeczoznawców inaczej wycenia wartość gruntu. W takiej sytuacji urzędowi gminnym, podlegającym różnego rodzaju kontrolom, bardzo trudno jest podjąć decyzję o transakcji.

Na te trudności nakłada się fakt, że tereny pod cele publiczne (na przykład teren przeznaczony na drogę) są wyceniane przez rzeczoznawców po cenach niższych niż tereny pod zabudowę przewidzianą w planach zagospodarowania. Jeśli przed wejściem w życie planu miejscowego cały obszar nim objęty miał jednakową cenę jednostkową, to wprowadzenie przepisów urbanistycznych powoduje zróżnicowanie cen. Grunty o mniejszym przyroście wartości są z kolei mniej chętnie sprzedawane na cele publiczne.

Nie ułatwia to zadania gminom, które nabywają grunty przede wszystkim na cele publiczne, ale nie jest ich zadaniem tworzenie zasobu nieruchomości, chociaż jest on podstawą skutecznej polityki przestrzennej. Z drugiej strony, przepisy

⁷⁸ O znaczeniu nieruchomości miejskich i o zarządzaniu nimi pisze szeroko Pęski [1999, rozdz. 14].

⁷⁹ Temat sposobów nabywania i zbywania nieruchomości przez miasto rozwija Noworól [1998, rozdz. 7.2.1]. Szerzej o gospodarce nieruchomościami w publikacji pod redakcją Dziworskiej, Geurtsa i Lorensa [2007].

⁸⁰ Taka wycena jest dokonywana w krajach, w których obowiązuje podatek katastralny, czyli naliczany od szacowanej wartości nieruchomości. Polskie przepisy przewidują tryb przeprowadzenia takiej wyceny, lecz nigdy tego nie zrealizowano.

uchwalone w dokumentach, a szczególnie w planach miejscowych, przyczyniają się do tego, że zakup gruntów na cele publiczne jest prostszy i bezpieczniejszy, pozbawiony ryzyka.

W przypadku obiektów infrastruktury społecznej nie zawsze taki zakup się udaje. W znanym we Wrocławiu przypadku, za teren przeznaczony w planie miejscowym pod szkołę w jednym z osiedli właściciel żądał kwoty tak wysokiej, że został uchwalony nowy plan, z terenem szkoły wyznaczonym w innym miejscu. Większość właścicieli nieruchomości żąda od gminy znacznie większych kwot niż te, które podają rzeczoznawcy. Właściciele uważają bowiem, że skoro dany grunt jest gminie rzeczywiście niezbędny, to wcześniej czy później będzie musiała za niego zapłacić każdą cenę, albo wychodzą z założenia, że na skutek przyszłych działań wartość gruntu zwiększy się znacznie z upływem czasu.

Nabywanie gruntów po to, by następnie uchwalić plan miejscowy i przygotować teren pod zabudowę (podział na działki, wytyczenie dróg, uzbrojenie), wiąże się z pewnym ryzykiem. Po pierwsze, ujawnienie takiego zamiaru ze strony miasta może spowodować wzrost wartości nieruchomości, które planuje się nabyć, a po drugie – miasto ryzykuje zamrożenie zainwestowanych środków własnych w przypadku, gdy nie znajdą się inwestorzy gotowi zapłacić dostatecznie wysoką cenę za przygotowane działki. Dla inwestorów atrakcyjniejsze mogą okazać się tańsze tereny, nieobjęte przepisami urbanistycznymi, gdzie inwestycja wymaga jedynie DWZ. Gdyby wyeliminować z przepisów prawa system DWZ, obszary przeznaczone pod zabudowę ograniczałyby się do terenów objętych planami miejscowymi.

Rozwiązaniem byłoby również nabywanie w granicach miasta wszystkich terenów niezabudowanych, nadających się w przyszłości pod zabudowę. Taką praktykę stosuje od lat Sztokholm, który nabywa bardzo dużo terenów otwartych, a następnie decyduje, na których obszarach nastąpi budowa kolejnego zespołu zabudowy. Nabyte grunty są tymczasowo dzierżawione, w tym również grunty rolne [Caesar, 2016; Docus, 2000; Passow, 1970].

W Polsce niewiele miast jest w stanie zaangażować swój budżet w tego rodzaju działania. Natomiast wprowadzenie prawa pierwokupu w szerszym zakresie lub zamrożenie wartości nieruchomości zwiększyłoby szanse gmin w nabywaniu większej ilości gruntów. Zaletą prawa pierwokupu jest rynkowe ustalenie ceny nieruchomości, a to eliminuje problemy instytucji publicznej z wyceną wartości.

Pewną szansą jest też zakup nieruchomości na przetargu zorganizowanym przez instytucję publiczną, w ramach którego wszystko odbywa się według ściśle określonej procedury a cena jest ustalana na zasadach rynkowych.

Opisane trudności można by ograniczać lub nawet eliminować na drodze regulacji ogólnokrajowych. Można wymienić w tym zakresie kilka kierunków zmian.

Po pierwsze, w ustawie o samorządzie gminnym i w ustawie o gospodarce nieruchomościami należałoby określić, że do zadań gminy należy tworzenie zasobu nieruchomości. Zasób ten jest niezbędny nie tylko do realizacji własnych inwestycji, ale również do prowadzenia aktywnej i skutecznej polityki przestrzennej.

W czym pomocna byłaby taka zmiana? Przede wszystkim gmina, nabywając nieruchomości, nie musiałaby się tłumaczyć, w jakim celu to czyni. Dalej, nieujawnienie celu zakupu nie prowadziłyby do gwałtownego wzrostu żądanych cen nieruchomości. Ponadto gminy, które nabyły duże nieruchomości, wyzbyłyby się skrupułów, że robią coś co wykracza poza zasadniczy zakres ich zadań.

Po drugie, pewne znaczenie miałyby istnienie katastru fiskalnego. W większości krajów o rozwiniętej gospodarce rynkowej w katastrze wpisana jest corocznie aktualizowana wartość każdej nieruchomości, co jest niezbędne dla potrzeb naliczania podatku katastralnego od szacunkowych wartości nieruchomości⁸¹. Taka stale aktualizowana wycena ma z pewnością wpływ na ceny w handlu nieruchomościami.

Po trzecie, przydatne byłyby narzędzia umożliwiające pierwokup nieruchomości na wybranych obszarach w określonym czasie. Władze gminy miałyby wgląd w transakcje dokonywane na tym obszarze i w razie potrzeby miałyby prawo pierwokupu po cenie wynegocjowanej między sprzedającym a nabywcą.

Po czwarte, pożyteczne byłyby narzędzia umożliwiające wykup nieruchomości po cenach sprzed uchwalenia planu miejscowego, czyli tak zwane zamrożenie cen na czas sporządzania planu miejscowego.

Ramka 4-13

Narzędzia tworzenia zasobu gruntów we Francji

We Francji prawo daje gminom specjalne instrumenty nabywania nieruchomości przeznaczonych pod całościowe przedsięwzięcia urbanistyczne (por. rozdz. 3.5). Do nich należy prawo do ustanawiania stref zagospodarowania odroczonego (ZAD – *zone d'aménagement différé*) i strefa interwencji gruntowej (ZIF – *zone d'intervention foncière*). W pierwszej z nich na wniosek gminy lub EPCI (établissement public de coopération intercommunale – publiczna jednostka do kooperacji międzygminnej) prefektura departamentu lub regionu, działając w imieniu rządu, może na obszarze objętym projektem ustanowić na okres 6 lat prawo pierwokupu na rzecz gminy lub EPCI. ZAD musi być zgodny z obowiązującymi planami urbanistycznymi i można go zastosować tylko do projektów związanych z inwestycjami miejskimi, rozwojem zabudowy mieszkaniowej, działalności gospodarczej, rekreacji i turystyki, do ochrony przed zagrożeniami i do ochrony dziedzictwa kulturowego. ZIF to ustalone w obowiązującym planie urbanistycznym prawo pierwokupu nieruchomości (gruntów i budynków), które może być zastosowane w związku z przedsięwzięciami, których celem jest urządzenie terenów zieleni, budowa mieszkań socjalnych i usług publicznych, konserwacja i renowacja zabudowy, a także zwiększenie zasobu nieruchomości.

[Code de l'Urbanisme; Cieślak, 2010; Ziobrowski, Rębowska, 2001]

⁸¹ Znaczenie tego podatku dla polityki przestrzennej rozważane jest w rozdz. 3.1.3, podrozdz. „Warianty wyboru”.

Przejęcie od Skarbu Państwa

Z założenia jednostki i instytucje publiczne powinny współpracować ze sobą przy realizacji swoich zadań. Jedną z zasad jest przekazywanie gruntu należącego do Skarbu Państwa na rzecz jednostek samorządowych. W Polsce dotyczy to szczególnie Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP), którym gospodaruje Krajowy Ośrodek Wspierania Rolnictwa (KOWR)⁸². Instytucja ta dysponuje olbrzymimi terenami, które może nieodpłatnie przekazać jednostkom samorządu terytorialnego na cele związane z ochroną przeciwpowodziową i odbudową obiektów zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu. Dotyczy to również, co bardzo istotne, terenów należących do ZWRSP przeznaczonych w planach miejscowych lub w studiach gmin na infrastrukturę związaną z gminnymi zadaniami w zakresie: wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, edukacji publicznej, kultury i kultury fizycznej, zakładania lub rozszerzania cmentarzy komunalnych. Tereny te muszą zostać wykorzystane do wymienionych celów w ciągu 10 lat. Ponadto KOWR może przekazać nieodpłatnie jednostkom samorządu terytorialnego grunty zajęte i przeznaczone w planach miejscowych na drogi gminne, powiatowe i wojewódzkie. Podobne zasady działania przyjęto przy przekazywaniu gruntów z ZWRSP na cele organizacji przez UEFA turnieju finałowego Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej w 2012 r.

W latach 1992–2017 KOWR i działające na podobnych zasadach jej poprzedniczki Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa i Agencja Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa (od 2003 r.) przekazały nieodpłatnie samorządom terytorialnym ponad 365 000 ha gruntów [Sprawozdanie KOWR, 2017]. Jeżeli przyjąć, że większość przekazywanych gruntów objęta była planami miejscowymi, to udział gruntów Skarbu Państwa na cele publiczne wynosi średnio 3,89% powierzchni planów miejscowych⁸³. Gdyby więc przyjąć, że średni udział powierzchni terenów publicznych w powierzchni obszarów objętych planami miejscowymi wynosi 30%, to udział gruntów Skarbu Państwa w powierzchni tych terenów wynosi ok. 13%.

Z krajową praktyką realizacji tych ważnych dla rozwoju przestrzennego sposobów działania wiążą się dwie kwestie. Po pierwsze, brak jest jasnych kryteriów przekazywania gruntów samorządom przez KOWR. Oznacza to, że odpowiednie organy tej instytucji rozstrzygają uznaniowo, czy przekazać bezpłatnie grunt gminie, czy też odmówić w przypadku wniosku o przekazanie gruntów. A zatem ośrodek, którego zasadniczym celem jest wspieranie rolnictwa, wchodzi w rolę istotnego decydenta w zakresie planowania przestrzennego obszarów zurbanizowanych, w tym przyszłych osiedli mieszka-

⁸² Od 1 września 2017 r. zajął on miejsce Agencji Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa.

⁸³ Udział ten został obliczony na rok 2015, w którym plany miejscowe obowiązywały na 29,7% powierzchni Polski [Śleszyński i in., 2017].

niowych i zespołów przemysłowych. Dodać trzeba, że ani ustawa o KOWR [2017], ani jej statut nie precyzują, co jest celem jej działania. Może się więc zdarzyć, że KOWR, ze względu na swoją ogólną misję, będzie bardziej skłonny przekazywać bezpłatnie grunty położone na terenach wiejskich niż miejskich. Może również się zdarzyć, że władze państwowe w obliczu trudności budżetowych potraktują KOWR jako źródło korzyści finansowych i będą oczekiwać, że gminy zakupią potrzebne grunty od Skarbu Państwa. Byłoby to istotne wypaczenie głównego założenia o współpracy organów różnych szczebli w realizacji celów publicznych.

Po drugie, praktyka planistyczna (w tym zawodowe doświadczenie autora) wskazuje, że gminy dążą do tego, żeby w sporządzanych planach miejscowych sytuować nowe obiekty publiczne, szczególnie drogi na gruntach w dyspozycji KOWR, ponieważ pozwala to na skorzystanie z opisanych możliwości pozyskania gruntu. Często się zatem zdarza, że na przykład ulica nie jest zaplanowana tam, gdzie być powinna z uwagi na harmonijny układ przestrzenny, ale przebiega tam, gdzie jest grunt należący do ZWRSP. Rozwiązaniem tego problemu byłoby scalenie i podział nieruchomości, o czym będzie mowa dalej.

Innym sposobem mogłoby być przekazanie części gruntów należących do ZWRSP w granicach obowiązującego planu miejscowego do dyspozycji gminy pod warunkiem, że posłuży on wyłącznie do wymiany nieruchomości z innymi właścicielami w celu pozyskania przez nią terenów na obiekty publiczne.

Przejęcie gruntu w wyniku podziału nieruchomości

W Polsce w przypadku, gdy na wniosek właściciela lub wieczystego użytkownika gruntu następuje wydzielenie działek przeznaczonych w planie miejscowym pod drogi publiczne, to z chwilą dokonania podziału działki te stają się prawnie własnością tego, kto będzie zarządzał drogą publiczną. Podmiot ten zobowiązany jest zapłacić w ustalonym terminie odszkodowanie za działki.

Instrument ten z jednej strony zapewnia, że grunty wyznaczone na cele publiczne nie zostaną zbyte na rzecz innego podmiotu, niż właściwy do jego realizacji. Z drugiej strony tworzy ścieżkę prawną do „wymuszenia” wykupu gruntów, gdy właściciel jest niezadowolony z obciążeń podatkowych i konieczności ponoszenia kosztów zarządzania gruntem, którego przeznaczenie jest ściśle ograniczone.

Instrument jest „obosieczny”. Wyobraźmy sobie gminę, która uchwaliła plan miejscowy, żeby przyciągnąć osoby budujące domy jednorodzinne. Właściciele gruntów dotychczas rolnych są bardzo zadowoleni i liczą na sprzedaż wielu działek pod zabudowę. W planie miejscowym wyznaczono gęstą sieć dróg publicznych. Jednak przez szereg lat brakło zainteresowanych budową domów w tej gminie. Niezadowoleni właściciele gruntów występują o podział ich działek. Robią to wszyscy w tym samym roku. Gmina musi wypłacić jednocześnie spore odszkodowania. Władze gminy nie przewidywały, że stanie się to w jednym roku, więc w budżecie nie ma wystarczająco dużo pieniędzy. Gminie grozi kryzys finansowy.

Wiele gmin zdaje sobie sprawę, że taki scenariusz jest możliwy. Wyciągając z tego wnioski, ich władze wyznaczają mniej nowych dróg publicznych w planach miejscowych, a gdy nie jest to możliwe, odkładają uchwalenie gotowych planów. Z doświadczenia zawodowego autora wynika, że tak postępują nawet największe miasta. We Wrocławiu oszacowanie potencjalnych kosztów wykupienia dróg jest jedną z podstawowych przesłanek do przekazania planu miejscowego do uchwalenia.

Ramka 4-14

Przejęcie gruntów na cele publiczne w wybranych krajach

KANADA, stan Alberta

W sytuacji, gdy właściciel gruntów dokonuje ich podziału w celach inwestycyjnych, gmina może przejąć bezpłatnie część tych gruntów, przeznaczając je na trzy cele publiczne: pierwszy to rezerwa gruntowa na budowę dróg i infrastruktury technicznej, drugi – rezerwa dla środowiska naturalnego (*environmental reserve*) oraz trzeci cel to rezerwa gruntowa na użytek komunalny i edukacyjny (*municipal and school reserve*).

Rezerwa gruntowa na użytek środowiska naturalnego może być wyznaczona tylko na obszarach mokradel, wąwozów, jarów, naturalnych rowów, terenów narażanych na powódź, gruntów niestabilnych, a także w pasach nadbrzeży jezior, rzek, strumieni i innych zbiorników wodnych o szerokości co najmniej 6 m. Ma to stanowić ochronę przed zanieczyszczeniem i umożliwić dostęp publiczny. Obszar powinien pozostać w stanie naturalnym lub można na nim urządzić park. Alternatywnie teren może pozostać własnością inwestora, ale ustanawia się na nim służebność tej rezerwy gruntowej na rzecz gminy (*environmental reserve easement*).

Z powierzchni nieruchomości pomniejszonej o obszary zarezerwowane dla środowiska naturalnego, na drogi i infrastrukturę techniczną rezerwuje się 30%, a na tereny zarezerwowane na cele publiczne i edukacyjne – nie więcej niż 10%. W przypadku przewidywanej gęstości zabudowy mieszkaniowej, większej niż 30 mieszkań na hektar, dodaje się jeszcze 5% rezerwy gruntowej. Górne granice ustalone są w municypalnym planie urbanistycznym (*municipal development plan**). Rezerwa komunalna i edukacyjna może być przeznaczona na publiczne szkoły i obiekty edukacyjne oraz na różnego rodzaju usługi publiczne, a także na parki i budownictwo mieszkaniowe o umiarkowanej cenie wynajmu.

W Kanadzie niewiele poważnych inwestycji możliwych jest bez podziału nieruchomości, więc trudno uniknąć przekazania gruntów na potrzeby publiczne. Zatem cały opisany „mechanizm” zapewnienia terenów pod cele publiczne jest skuteczny.

Warto zwrócić uwagę, że decyzja podziałowa, jakkolwiek musi być zgodna z dokumentami planistycznymi, ma charakter indywidualny, można powiedzieć, że w pewnym stopniu uznaniowy. W skrajnym przypadku powierzchnia wszystkich gruntów przejmowanych bezpłatnie od właściciela/inwestora może przekroczyć nawet 50% całego obszaru poddanego parcelacji.

[Municipal Government Act, 2017; Ossowicz, 2017a, 2017c]

* Municypalny plan urbanistyczny (*municipal development plan*) to dokument planistyczny obejmujący całe miasto lub gminę stanowiący deklarację gminnej polityki przestrzennej.

Ramka 4-14 cd.

USA, stan Washington

Tereny na cele publiczne mogą być wskazane w planie strefowania (*zoning plan*), stanowiącym część ordynacji strefowej (*zoning ordinance*) lub rozgraniczone na podstawie zasad wprowadzonych w tym dokumencie lub ordynacji podziałowej (*subdivision ordinance*). W amerykańskiej praktyce planistycznej punktem wyjścia do inwestycji jest decyzja o podziale nieruchomości. Warunkiem jej uzyskania jest przekazanie gminie terenów na cele publiczne w szczególnej formie darowizny (*dedication*) bądź nieodpłatne ustanowienie służebności (*easement*) na rzecz gminy zgodnie z przeznaczeniem terenu. Rozpowszechnione w latach 60. minionego wieku darowizny tego rodzaju mają w sobie coś prestiżowego, chociaż ich znaczenie jest przede wszystkim związane z procesem inwestycyjnym. W niektórych stanach darczyńcy mają prawo nadania nazwy przestrzeniom publicznym, na które darowizny są przeznaczone*.

W Stanach Zjednoczonych scalenie i podział nieruchomości jest rzadko stosowane. Inwestorzy budujący większe kompleksy, na przykład osiedla mieszkaniowe, najpierw skupują dostatecznie dużo nieruchomości, a potem wnioskuje o ich podział zgodnie z obowiązującymi ordynacjami.

Ordynacja podziałowa w USA pełni szereg funkcji, które realizowane są w innych krajach przy pomocy różnego rodzaju planów urbanistycznych. Ustala ona złożoną procedurę podziału nieruchomości oraz zbiór wymagań, którym musi odpowiadać plan podziału. Określa między innymi parametry wydzielanych ulic, rozmiary działek, zasady wydzielania nieruchomości na cele publiczne. Nierzadko obejmuje również prognozę finansowania inwestycji, ze względu na możliwe wsparcie inwestycji mieszkaniowej przez rząd federalny, na przykład przez pokrycie kosztów ubezpieczenia kredytów hipotecznych.

[Revised Code of Washington, 2017; Cullingworth, Caves, 2003; Gallion, Eisner, 1986, Nicholas et al., 1991]

* W stanie Washington rada miejska nie może odmówić inwestorowi prawa do nadania parkowi imienia zasłużonej zmarłej osoby, jeżeli darował na ten cel teren o powierzchni nie większej niż 2 akry.

Wywłaszczenie

W przypadku, gdy właściciel lub użytkownik wieczysty nie zgadzają się na sprzedaż nieruchomości przeznaczonej na cel publiczny w planie miejscowym (lub w decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego), ani nie składają wniosku o wydzielenie odpowiedniej części tej nieruchomości, można podjąć procedurę wywłaszczenia za odszkodowaniem. Wywłaszczenie może nastąpić tylko wtedy, gdy gmina nie miała innego sposobu, żeby zrealizować cel publiczny. Jest to zagadnienie związane z planowaniem urbanistycznym. Najczęściej to urbanista określa argumentację prowadzącą do podjęcia procedury wywłaszczeniowej. I w tej sytuacji własność jest silną determinantą układu urbanistycznego.

Po wywłaszczeniu trzeba rozpocząć w określonym okresie inwestycję w realizację celu publicznego lub zwrócić wydzieloną działkę wywłaszczonemu. Okres ten w Polsce wynosi 5 lat. Wywłaszczenia dokonuje się w określonym celu, na

przykład na budowę szkoły, i nie można wywłaszczonego terenu użyć do innego celu. Niedotrzymanie tych warunków może spowodować powrót nieruchomości do wywłaszczonego właściciela.

Ustawodawstwo specjalne

Ustawy tworzą nadzwyczajne instrumenty realizacji inwestycji publicznych. Podmiot publiczny dysponujący środkami inwestycyjnymi na realizację celu publicznego może otrzymać decyzję administracyjną rozstrzygającą jednocześnie w trzech kwestiach: lokalizacji inwestycji, wydzieleniu działek dla tej inwestycji oraz przejęciu gruntów od dotychczasowych właścicieli bądź użytkowników wieczystych. Decyzja taka nie musi być zgodna z żadnymi dokumentami planistycznymi, w tym planem zagospodarowania przestrzennego województwa, studium miasta i planem miejscowym. Przejęcie gruntu następuje w bardzo krótkim okresie.

Koncepcja tego instrumentu, opiera się na założeniu, że powstanie pewnych obiektów jest zdaniem władz tak ważne dla potrzeb społecznych, że nie można opierać się na zwykłej drodze postępowania formalnoprawnego i potrzebne są instrumenty działające „ekspresowo”. Zatem narzędzie to powinno być stosowane w sytuacjach wyjątkowych.

W Polsce w 2018 r. obowiązywały ustawy specjalne odnoszące się do budowy: dróg publicznych (2003), linii kolejowych (2003), budowli przeciwpowodziowych (2010), sieci telekomunikacyjnych (2010), lotnisk (2009), obiektów energetyki jądrowej (2011), terminalu regazyfikacyjnego w Świnoujściu (2009) oraz inwestycji związanych z finałowym turniejem Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. Przepisy pierwszych czterech, mimo swojej założonej nadzwyczajności stosowane są bardzo szeroko. Pozostałe odnoszą się do inwestycji rzeczywiście wyjątkowych w Polsce. Może dojść do nich jeszcze budowa Centralnego Portu Lotniczego pod Baranowem.

Jedną z kwestii dyskusyjnych odnoszących się do ustawodawstwa specjalnego można zamknąć w pytaniu: „Czy specjalny tryb inwestycji jest przymusem czy przywilejem?”. Czy wszystkie obiekty, do których odnoszą się ustawy specjalne, muszą czy mogą być wznoszone z zastosowaniem instrumentów, jakie one określają. Czy na przykład droga publiczna, która jest wyznaczona w planie miejscowym, musi być zbudowana zgodnie z ustawą specjalną, czy też można zamiast tego skorzystać z narzędzi „zwykłych”: wydzielić potrzebny grunt, zakupić go i następnie uzyskać pozwolenie na budowę? Wydaje się niemal oczywiste, że ustawy specjalne powinny być tylko alternatywą możliwą do zastosowania wtedy, gdy ułatwią i przyspieszą szczególnie ważną inwestycję.

W praktyce stosowania ustaw specjalnych pojawiają się pewne problemy. Występują one szczególnie w sytuacji, gdy na terenie przeznaczonym pod inwestycję publiczną obowiązuje plan miejscowy, zgodny ze studium miasta i z planem województwa. Jeżeli inwestycja jest zgodna z tym planami, to można skutecznie wydać pozwolenie na budowę na podstawie planu miejscowego. W takiej sytuacji można by pozostawić wybór inwestorowi, o jaką decyzję chciałby się starać. Zapewne,

w przypadku, gdy cały teren niezbędny do inwestycji byłby w jego władaniu, wystarczyłby plan miejscowy. W przypadku trudności w pozyskaniu nieruchomości wybrałby decyzję wydaną na podstawie ustawy specjalnej.

Obecnie drogi publiczne w Polsce mogą być budowane na podstawie ustawy specjalnej, niezależnie od ich znaczenia dla społeczeństwa. Poważny kłopot powstaje, gdy decyzja na podstawie takiej ustawy jest niezgodna z obowiązującym planem miejscowym. Przykładem może być niewykorzystanie w pełni pasa drogowego wyznaczonego w planie. W takim przypadku pozostają pasy „ziemi niczyjej” wzdłuż dróg, niezagospodarowane przez nikogo. Jest to pewnego rodzaju „niechlujstwo” w działaniach na podstawie ustawy specjalnej.

O wiele poważniejszy problem pojawia się wtedy, gdy decyzja wyznacza pas drogowy lub kolejowy całkiem w „poprzek” ustaleń planu miejscowego. Niszczy to cały układ przestrzenny starannie ułożony w planie miejscowym. Osiedla przestają być osiedlami, a ośrodki usługowe ośrodkami. Po to, żeby poprawić taką „ranę” w zaplanowanej strukturze przestrzennej, trzeba zmienić plan miejscowy. Ale musi on być zgodny ze studium miasta, a więc i ten dokument musi być zmieniony. Może się zdarzyć, że trzeba będzie zmienić plan województwa, z którym oba poprzednie dokumenty powinny korespondować. Wobec tego przywrócenie porządku planistycznego w wyniku wydania jednej decyzji może trwać wiele lat. Oznacza to zablokowania procesów inwestycyjnych na tym obszarze na cały ten okres.

Rozważania te prowadzą do wniosku, że decyzje na podstawie ustaw specjalnych, sprzeczne z planem miejscowym, powinny być wydawane w sytuacjach skrajnie nadzwyczajnych, w których nie ma innego wyjścia. Zagrożenie zablokowaniem rozwoju w otoczeniu tak powstałej inwestycji drogowej jest poważne, biorąc pod uwagę, że wnioski o decyzje w ich sprawie przygotowują jednostki organizacyjne o niewielkiej świadomości co do złożoności systemu planowania przestrzennego. Ponadto przepisy stwierdzające, że decyzje wydaje się w oderwaniu od planu miejscowego, stanowią zachętę do nieliczenia się z innymi zaplanowanymi elementami zagospodarowania przestrzennego [Ossowicz, 2010b].

Darowizna ze strony inwestora

Zdarzają się przypadki, w których inwestorowi zależy na uchwaleniu planu miejscowego, a gmina nie jest w stanie zagwarantować pieniędzy w budżecie na wykup terenów pod obiekty publiczne, a przede wszystkim przeznaczone na drogi publiczne. W tej sytuacji inwestor lub konsorcjum inwestorów może być gotowe zaoferować gminie grunt na drogi jako darowiznę w przypadku, gdy plan miejscowy zostanie uchwalony.

Decyzja o skorzystaniu z takiej oferty nie jest łatwa dla władz gminy. Przede wszystkim wójt, burmistrz czy prezydent miasta w polskim systemie planistycznym nie mają prawa prowadzić negocjacji z investorem w sprawie takiej, jak „świadczanie inwestora na rzecz gminy w zamian za uchwalenie korzystnego dla inwestycji planu miejscowego” [Prejs, 2017]. Przecież nie wójt, burmistrz czy prezydent miasta uchwalają plan miejscowy, ale rada gminy, a najważniejsze jest to,

że prawo miejscowe ma być uchwalane w taki sposób, aby było najlepsze z punktu widzenia interesu publicznego, zatem nie może być przedmiotem negocjacji. Jak się wydaje, taka jest w Polsce wykładnia prawna tej kwestii. Trzeba zatem przyjąć, że darowizna zaproponowana przez inwestora ma charakter jednostronny i nie jest wynikiem negocjacji zakończonych umową. Władze gminy ryzykują przy tym, że po uchwaleniu planu miejscowego inwestor wycofa się z oferty darowizny, wystąpi o wydzielenie terenu pod drogę i zażąda odszkodowania.

Realizacja celu publicznego na terenie prywatnym

Bywa też, że gmina jest zainteresowana, aby prywatny teren służył celom publicznym, ale nie chce ponosić kosztów wynikających z przejścia tego gruntu, czyli odszkodowania i utrzymania. W planie miejscowym pojawia się zapis, że teren jest przeznaczony dla publicznego ruchu pieszego, ale właściciel ma prawo inwestować bez przeszkód. Na przykład pod poziomem publicznej promenady może zbudować prywatny parking, a ponad promenadą budynek mieszkalny lub biurowy. Wydzielanie działek powinno się wtedy dokonywać za obopólnym porozumieniem na wniosek wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, ponieważ w takim przypadku nie skutkuje on automatycznym przejściem wydzielonej działki przeznaczonej pod cel publiczny przez miasto.

Ustawodawstwo pozwalające na własność „warstwową” daje duże możliwości w dziedzinie urbanistyki operacyjnej. Dzięki niemu można wydzielać działki w trójwymiarowej przestrzeni, usytuowane jedna nad drugą. Na razie w Polsce jest to raczej teoretyczne narzędzie urbanistyki operacyjnej.

Reparcelacja – scalenie i podział nieruchomości

Istotą *scalenia i podziału nieruchomości* jest zmiana całego dotychczasowego podziału na nieruchomości na danym obszarze na zupełnie nowy, zgodny z planem miejscowym służącym realizacji ustalonej koncepcji urbanistycznej. Polska nazwa jest nieco myląca, bo sugeruje działanie w dwóch krokach: najpierw scalenie wszystkich nieruchomości w jedną wielką, a potem podzielenie jej na nowo. Angielski termin *readjustment* określający ponowną regulację oddaje lepiej sens tego instrumentu.

Przy wprowadzaniu nowego podziału stosowana jest zasada, że każdy z właścicieli lub użytkowników wieczystych, których nieruchomości znalazły się na obszarze scalenia i podziału, po zakończeniu postępowania otrzymuje działki budowlane o łącznej powierzchni takiej samej jak dotychczas posiadane, pomniejszonej o procentowy udział terenów przeznaczonych na infrastrukturę publiczną: drogi, zieleń, usługi publiczne, infrastrukturę techniczną. Ujmując to krótko, wszyscy uczestnicy postępowania składają się na tereny publiczne w jednakowym stopniu. Niemieckie przepisy formułują to w ten sposób, że wszystkie grunty podlegające scaleniu łączy się w jedną całość. Z niej wydzielą się tereny do realizacji celów publicznych, w tym głównie drogi, a pozostała część podzieloną na działki budowlane rozdziela się pomiędzy uczestników proporcjonalnie do powierzchni nieruchomości, które wnieśli

do całego postępowania. Ta zasada ułatwia tworzenie układów urbanistycznych odpowiadającym charakterowi planowanej całości urbanistycznej. Unika się jednocześnie petryfikacji podziałów nieruchomości pozostałych po poprzednim zagospodarowaniu terenu, zachowując jednocześnie jednakowy udział wszystkich uczestników.

Mimo wielu zalet, instrument ten w Polsce jest prawie nieużywany, podczas gdy w Niemczech jest wdrażany niemal obowiązkowo po uchwaleniu każdego planu zabudowy. Co powoduje tak wielką różnicę w praktyce urbanistyki operacyjnej? Wyliczmy to w punktach.

Infrastruktura publiczna

Reparcelacja (*Umlegung*) przyczynia się do przyśpieszenia budowy infrastruktury publicznej dzięki temu, że jest sprawnie działającym instrumentem pozyskania gruntów pod inwestycje publiczne, a dokonany w jej ramach całościowy podział na działki budowlane ułatwia zaprojektowanie tych inwestycji w szczegółach. W Niemczech terenów wyznaczonych w planie zabudowy nie można zabudować przed powstaniem infrastruktury publicznej, zatem dla gmin, które chcą się rozwijać, przeprowadzenie reparcelacji jest bardzo korzystne.

W Polsce na obszarze obowiązującego planu miejscowego pełna infrastruktura publiczna nie jest wymagana przy wnoszeniu zabudowy. Budowa tej infrastruktury należy do kompetencji gmin, lecz bez ustalenia jej terminu. Reparcelacja jest jedynym przypadkiem, w którym gmina jest do tego zobowiązana w określonym terminie, który sama ustala w uchwale rady gminy [uogn, 1997, art. 106 ust. 1]. Zatem wiele gmin może traktować reparcelację nie jako pomocny instrument, ale jako dodatkowe obciążenie.

Grunty dla gminy

W Niemczech w efekcie reparcelacji gmina ma prawo otrzymać nieodpłatnie na własność do 30% gruntów, które wykorzystywane są nie tylko na cele publiczne [BauGB, 1960, § 58; Jędraszko, 2005, rozdz. „Scalenie i podział nieruchomości”]. Można powiedzieć, że jest to rodzaj zapłaty gminie za całość przedsięwzięcia dokonanej przez właścicieli i użytkowników wieczystych reparcelowanych nieruchomości.

W Polsce jest odwrotnie. To gmina musi zapłacić odszkodowanie za przejęcie gruntów na cele publiczne [uogn, 1997, art. 106 ust. 1]. Jeżeli przypomnieć rozważania na temat obaw gmin przed koniecznością zbyt szybkiego płacenia odszkodowań lub zbyt szybkiego wykupu terenów pod drogi publiczne, można łatwo zrozumieć, jak ten przepis zniechęca władze do podejmowania procedury reparcelacji.

Oplata adiacencka

W Polsce po zakończeniu parcelacji gmina pobiera opłaty adiacenckie naliczane do 50% różnicy między wartością nieruchomości otrzymanej w wyniku reparcelacji, a wartością nieruchomości przed jej przeprowadzeniem [uogn, 1997, art. 107 ust. 1]. Czyli korzyści z całego przedsięwzięcia w części płyną do właścicieli i użytkow-

ników wieczystych, a w części do gminy. Żeby ocenić znaczenie tej opłaty, trzeba wziąć pod uwagę różnice w systemach planistycznych Polski i Niemiec.

W Niemczech bardzo niewiele inwestycji można zrealizować bez planu miejscowego. Skutkiem tego prawdopodobieństwo, że obszar objęty niemieckim planem zabudowy, poddany reparcelacji oraz uzbrojony pozostanie długo niezabudowany, jest małe. Wartość takiego terenu wzrasta wielokrotnie.

W Polsce, gdzie istnieją duże możliwości inwestowania na obszarach bez planu miejscowego (DWZ), może się okazać, że starannie przygotowany teren inwestycyjny przez wiele lat nie wzbudzi zainteresowania u inwestorów, a jego wartość wzrośnie nieznacznie.

Wiążą się z tym następujące ryzykowne sytuacje dla gminy. Pierwsza z nich wiąże się z tym, że wzrost wartości nieruchomości w następstwie reparcelacji będzie tak mały, że nawet ustalona na 50% opłata adiacencka może nie wystarczyć na pokrycie kosztów budowy infrastruktury technicznej. Drugie ryzyko wynika z tego, że w przypadku braku zainteresowania inwestorów, pieniądze publiczne zainwestowane na budowę infrastruktury publicznej nie przyniosą żadnej korzyści, można powiedzieć, że zostaną „zamrożone”.

Inicjacja reparcelacji

W Niemczech wyłącznie gmina ma prawo narzucić reparcelację na obszarze objętym planem zabudowy [BauGB, 1960, § 45]. W Polsce taki obowiązek może być wprowadzony w planie miejscowym, a przy jego braku do reparcelacji mogą doprowadzić sami właściciele dysponujący łącznie nieruchomościami zajmującymi co najmniej 50% powierzchni całego obszaru objętego scaleniem i podziałem [uogn, 1997, art. 102 ust. 2]. Dodać trzeba, że obszary wymagające reparcelacji można wyznaczyć w studium. Oznacza to obowiązek sporządzenia planu miejscowego, w którym należy ustalić, że scalenie i podział nieruchomości jest obowiązkowy i żadna inwestycja nie jest dopuszczona przed ukończeniem tej procedury.

Proporcjonalność podziału między uczestników

W Polsce zasada proporcjonalnego podziału terenu między uczestników reparcelacji odnosi się tylko do powierzchni tych nieruchomości, w Niemczech może się również odnosić do ich pierwotnej wartości. Niewątpliwie jest to czynnik ułatwiający akceptację całego postępowania z punktu widzenia właścicieli.

Różnice w nastawieniu potencjalnych uczestników

Nastawienie potencjalnych prywatnych uczestników do stosowania opisywanego instrumentu jest bardzo ważne. Można przypuszczać, że w Niemczech właściciele nieruchomości akceptują reparcelację jako przedsięwzięcie intratne, bo osiągną dzięki niej zazwyczaj wysokie zyski. W tym kraju tylko władze mają prawo do wyboru terenów przeznaczonych na rozwój miasta. Zatem ci, których grunty zostały wybrane, mogą czuć się wyróżnieni.

W Polsce występuje raczej niechętnie nastawienie do uczestniczenia w reparcelacji, bo zysk jest niewielki a płacąc opłatę adiacencką, trzeba się nim dzielić z gminą. Ponadto trzeba wziąć pod uwagę, że w Polsce właściciele dążą raczej do jak największej niezależności w swoich działaniach, szukając odpowiedniego inwestora. Chcą wybrać czas i kolejność tych działań. Nie mają zaufania do reparcelacji i uzależnienia się od innych osób dysponujących nieruchomościami w sąsiedztwie.

Z przedstawionego porównania wynika jasno, że w Polsce, odmiennie niż w Niemczech, ani właściciele i użytkownicy wieczyści, ani gminy nie widzą dostatecznych korzyści z przeprowadzania scalenia i podziału nieruchomości. Wręcz przeciwnie, mogą dostrzegać w nim niemałe ryzyko. Co więc należałoby zrobić, aby ten korzystny z punktu widzenia budowy spójnych całości urbanistycznych instrument był częściej używany?

➤ Po pierwsze, potrzebne jest zdecydowane ograniczenie możliwości inwestycji na terenach bez planu miejscowego. Spowoduje to wyraźny wzrost wartości nieruchomości wydzielonych w wyniku urbanistycznej reparcelacji. To prawdopodobnie doprowadzi do zwiększenia zainteresowania takim działaniem potencjalnych jego uczestników.

➤ Po drugie, zainteresowanie gmin być może byłoby większe, gdyby gmina przejmowała grunty prywatne z przeznaczeniem na cele publiczne nie płacąc odszkodowań, tak jak jest to praktykowane w niemieckiej wersji procedury, w zamian za co opłata adiacencka byłaby obniżona.

➤ Po trzecie, gminy zapewne stosowałyby reparcelację powszechniej, gdyby wprowadzony został obowiązek budowy infrastruktury technicznej na obszarach przeznaczonych pod zabudowę i to byłoby warunkiem wydania pozwolenia na budowę podobnie, jak to jest w Niemczech [KUB, 2017; BauGB, 1960, § 123].

Wymiana nieruchomości

Często praktykowanym przez władze gminne sposobem pozyskiwania terenów jest wymiana nieruchomości. Przeprowadza się ją najczęściej w dwóch celach:

➤ Pozyskanie gruntów przeznaczonych na cele publiczne potrzebne ze względu na planowany układ przestrzenny.

➤ Pozyskanie gruntów w celu przygotowania oferty przestrzennej dla pożądanej inwestycji.

Dla władz gminnych wielką zaletą wymiany nieruchomości jest uniknięcie wydawania pieniędzy na pozyskanie gruntów. Wymiana musi być równoważna. Oznacza to wymianę działek gruntowych o takiej samej wartości, a w przypadku różnych wartości odpowiednie wyrównanie finansowe. Wymiana może nastąpić zgodnie z zasadą „złotówka za złotówkę”, a nie „metr kwadratowy za metr kwadratowy”. Jest to sprawa prosta, gdy chodzi o tereny jednakowo wyceniane, a szczególnie tereny położone w pobliżu i o takich samych ustaleniach w planie miejscowym. Trudność pojawia się w sytuacji, gdy partner publiczny chce wymie-

nić własne grunty o wartości jednostkowej niższej na prywatne grunty o wartości wyższej. Na przykład własne grunty przeznaczone na zieleń parkową na grunty prywatne przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową.

4.6. Zbywanie nieruchomości

Poprzez zbywanie swoich nieruchomości gmina może realizować następujące cele:

➤ Cel zasadniczy to zainicjowanie rozwoju. Gmina zbywa nieruchomości przede wszystkim po to, aby nabywca zrealizował na niej własną inwestycję: zbudował nowy obiekt lub odnowił i przebudował obiekt już istniejący, zgodnie z przyjętą koncepcją urbanistyczną. Realizując ten cel, gmina stara się sprzedawać nieruchomości docelowym inwestorom (deweloperom), których zamierzenie inwestycyjne najbardziej odpowiada gminnym wizjom urbanistycznym i oczekiwanym standardom oraz którzy zamierzają stosunkowo szybko je zrealizować. Z kolei inwestorzy cenią sobie grunty nabywane od gminy zainteresowanej ich zabudową, spodziewając się zminimalizowania trudności w trakcie procesu inwestycyjnego, a nawet pomocy ze strony władz gminnych. Jednocześnie gmina unika zbywania nieruchomości na rzecz podmiotów zajmującym się głównie obrotem nieruchomości, a nie inwestowaniem. Wszak rozwój inwestycyjny przekłada się na rozwój społeczny i gospodarczy.

➤ Wpływanie na czas i kolejność inwestycji. Gmina, decydując o terminie wystawienia swoich nieruchomości do zbycia, oddziałuje na czas i kolejność podejmowania inwestycji na swoim obszarze. Dzięki temu może je harmonizować z innymi swoimi poczynaniami, w tym inwestycjami w zakresie infrastruktury publicznej.

➤ Wpływanie na formę i standard inwestycji. Zbywając nieruchomość inwestorowi, gmina może wpłynąć na jakość jego zamierzenia inwestycyjnego w większym stopniu niż poprzez przepisy urbanistyczne, w tym szczególnie poprzez plan miejscowy.

➤ Uzyskanie dochodów. Gmina osiąga dochody ze zbywania nieruchomości, które między innymi mogą być spożytkowane na przygotowanie kolejnych ofert inwestycyjnych.

Zbycie nieruchomości stanowiącej rdzeń przygotowanej oferty przestrzennej (opisowi przedsięwzięcia typu „oferty przestrzenne” poświęcony jest rozdz. 3.2), które ma realizować wymienione cele, składa się z kolejnych kroków:

1. Ustalenie podstawy prawnej inwestycji

Zbycie nieruchomości przeznaczonej na działania inwestycyjne powinno być poprzedzone analizą podstawy prawnej tej inwestycji. Podstawa prawna pozwala

na wycenę nieruchomości dokonaną przez licencjonowanego rzeczoznawcę. Może to być obejmujący ją plan miejscowy, decyzja o warunkach zabudowy lub studium gminy.

Z punktu widzenia celów zbycia istotną funkcją podstawy prawnej jest również doprowadzenie do powstania na danej nieruchomości określonego obiektu. To zadanie wypełniają ustalenia planu miejscowego. Oznacza to, że przy sprzedaży nieruchomości gmina ma pewność, że nabywca nie wybuduje tam niczego innego niż to, co dopuszczają uchwalone przepisy urbanistyczne. Nie może pełnić tej roli studium gminy, ponieważ nie jest to akt prawa miejscowego, zatem nie jest wiążący dla nabywcy. Stosowana jest praktyka wydawania DWZ na obiekt, którego oczekuje gmina na danym terenie. Wójt, burmistrz czy prezydent miasta sam sobie wydaje DWZ, na przykład na obiekt handlowy czy sportowy. Po wycenie, nieruchomość jest wystawiona na sprzedaż z informacją, że teren przeznaczony jest na obiekt tego rodzaju, a decyzja DWZ zostanie przeniesiona na nabywcę. Przy sprzedaży na własność jest to metoda działania obciążona ryzykiem, bowiem nabywca po transakcji może wystąpić o nową decyzję o warunkach zabudowy na inny obiekt i może nie być podstaw do odmowy wniosku o DWZ. Gmina zaś może być oskarżana o sprzedaż nieruchomości po zaniżonej cenie.

2. Promocja

Przygotowana oferta inwestycyjna wymaga promocji, która pozwoli dotrzeć do potencjalnych nabywców. Prezentuje się ją w Internecie, opracowuje specjalne foldery, przedstawia się na targach nieruchomości. Największe w Europie targi corocznie odbywają się w Cannes (Francja) MIPIM (ponad 23 000 uczestników) i EXPO REAL w Monachium (Niemcy). Również w Polsce odbywają się targi nieruchomości, lecz o mniejszym zasięgu.

3. Kontakty z potencjalnymi nabywcami

Po okresie intensywnej promocji oferty inwestycyjnej nie przystępuje się od razu do jej zbycia, lecz czeka się na odzew ze strony potencjalnych nabywców. Poważni inwestorzy często starają się spotkać z przedstawicielami gminy na wysokim szczeblu oraz z osobami odpowiedzialnymi za planowanie przestrzenne i architekturę. Zazwyczaj przedstawiają im swoje zamierzenia inwestycyjne i pytają o informacje dotyczące polityki przestrzennej gminy. Spotkania te nie mogą mieć charakteru negocjacji, ponieważ w przypadku decyzji o zbyciu, gmina wybiera nabywcę w sposób bezstronny. Ważne jest, że liczba takich spotkań, a także zapytań pozwala oszacować poziom zainteresowania przygotowaną ofertą inwestycyjną ze strony potencjalnych inwestorów. Zatem, jeśli ta liczba będzie dostatecznie wysoka, oznacza to duże prawdopodobieństwo, że znajdzie się inwestor spełniający oczekiwania gminy co do celów zbycia nieruchomości [Dziemianowicz, Jałowicki, 2004].

4. Własność czy użytkowanie wieczyste

Kolejnym krokiem jest ustalenie czy nieruchomości ma być sprzedana na własność czy oddana w użytkowanie wieczyste. Z punktu widzenia wpływu na rodzaj i formę inwestycji, a także na czas jej podjęcia znacznie lepsze jest oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste. W umowie można wówczas zawrzeć określone warunki: termin rozpoczęcia i zakończenia robót, rodzaj budynków lub urządzeń oraz obowiązek ich utrzymywania w należyтым stanie, a także warunki i termin odbudowy w razie zniszczenia albo rozbiórki budynków lub urządzeń. W przypadku niedotrzymania tych warunków umowa zostaje rozwiązana [kc, 1964, art. 239 i 240]. Użytkownik wieczysty może zbyć swoje prawa na rzecz innego podmiotu, ale gmina może skorzystać w takim przypadku z prawa pierwokupu [uogn, 1997, art. 109]. W Polsce występuje jednak silna tendencja odchodzenia od tej formy na rzecz własności. Władze centralne dążą do wzmocnienia poczucia zakorzenienia i zabezpieczenia przed roszczeniami dawnych właścicieli. Władze samorządowe preferują przeważnie zbycie za kwotę równą wartości nieruchomości. W przypadku użytkowania wieczystego, użytkownik płaci od 15% do 25% tej wartości jednorazowo i roczne opłaty do końca dzierżawy przez 99 lat o wysokości zależnej od przeznaczenia terenu. Kłopotliwe bywa też rozwiązywanie umowy w przypadku niedotrzymania warunków, zwłaszcza przy zmianie użytkownika, ponieważ podmioty nabywające prawo użytkowania wieczystego od pierwotnego nabywcy często nie respektują warunków umowy.

Natomiast własność nie może być niczym ograniczona poza przepisami prawa, w tym prawa miejscowego. Zatem, gmina sprzedając na własność, nie może w ramach umowy sprzedaży narzucić nabywcy żadnych warunków do spełnienia, w tym ani terminu, ani sposobu zagospodarowania terenu w większym zakresie niż to jest ustalone w planie miejscowym. Istnieje jednak możliwość zawarcia równoległej umowy cywilnoprawnej między gminą a nabywcą zobowiązującej do zakończenia inwestycji w ustalonym terminie, a sankcją za niewypełnienie tego warunku jest zapłata określonej kwoty dostatecznie wysokiej, aby była odczuwalna dla nabywcy.

Taką umowę zawarło miasto Wrocław ze spółką Echo Development, która zbudowała centrum handlowe Pasaż Grunwaldzki na czas i nie musiała płacić „kary”. Inny skutek miała podobna umowa z hiszpańskim deweloperem Grupo Prasa, który nie dotrzymał terminu i z tego powodu musiał zapłacić Wrocławowi 5 mln zł na mocy zawartej równoległe ze sprzedażą umowy.

5. Wybór trybu zbycia

W Polsce gmina ma prawo zbycia nieruchomości drogą przetargu ustnego (licytacja) lub pisemnego. W pierwszej z tych form chodzi o uzyskanie maksymalnej ceny, a nie o ofertę inwestycyjną. Natomiast w przetargu pisemnym można ustalić poza ceną również inne kryteria wyboru nabywcy. Najczęściej warunkiem jest oferowana koncepcja architektoniczna lub urbanistyczna opisująca zamierzenie inwestycyjne, a innym kryterium może być na przykład wiarygodność firmy.

W pisemnym postępowaniu przetargowym koncepcję ocenia się pod kątem jej atrakcyjności w sensie użytkowym oraz jej jakości w sensie architektonicznym. W założeniu pozwala to zrealizować znacznie lepiej cele sprzedaży nieruchomości. Rozstrzygając o wyborze nabywcy na podstawie koncepcji należy pamiętać o słabościach takiej praktyki. Trzeba mieć świadomość, że część nabywców podejmuje decyzję o złożeniu oferty dopiero po ogłoszeniu przetargu i przygotowuje ją wtedy w bardzo krótkim czasie. Pochopni nabywcy nie są w stanie przeprowadzić ostatecznych analiz biznesowych, które określą precyzyjnie program użytkowy. Szybko opracowane koncepcje architektoniczne, choć odznaczają się wieloma walorami, również mogą być niedopracowane pod względem rzeczywistych możliwości wykonawczych.

Jeżeli w przetargu zostanie wybrany nabywca, który nie przygotowywał się wcześniej do inwestycji, to prawdopodobieństwo odejścia od koncepcji złożonej w ofercie jest bardzo duże. Zdarza się również nierzadko, że nabywca rezygnuje z inwestycji i sprzedaje nieruchomość innemu podmiotowi, który zamierza zbudować zupełnie co innego.

Zatem ryzyko, że ocena koncepcji w przetargu pisemnym nie będzie skuteczna, jest stosunkowo wysokie. Obserwując wiele przetargów rozstrzyganych przez wielkie miasta, można wyliczyć liczne przypadki ostatecznej formy inwestycji odbiegającej znacznie od koncepcji przedstawionej przez wygrywającego nabywcę. We Wrocławiu najbardziej znany jest przypadek tzw. Centrum Południowego nabytego przez hiszpańskiego dewelopera Grupo Prasa, który przedstawił koncepcję architektoniczno-urbanistyczną bardzo dobrze ocenioną w postępowaniu przetargowym, jednak nie był w stanie jej zrealizować.

Jak należy zatem postępować? Czy zrezygnować z przetargów pisemnych? I czy można się zabezpieczyć przed odejściem od koncepcji przedstawionej w ofercie, która została wybrana? Jeżeli gmina chce zrealizować wcześniej wymienione cele, którym służy zbywanie gminnych nieruchomości, to zdecydowanie nie może zrezygnować z przetargów ofertowych. Jeśli wzniesione obiekty różnią się wyraźnie od koncepcji zawartych w przetargowych ofertach, to wprowadzenie tego kryterium do przetargów jest silnym sygnałem dla potencjalnych inwestorów, że nie chodzi głównie o dochody gminnego budżetu, lecz o rozwój i jakość zagospodarowania przestrzennego.

Zabezpieczenie przed odejściem od koncepcji polega na tym, aby w protokole komisji przetargowej bardzo czytelnie i jednoznacznie określić, jakie elementy lub cechy przedstawionej koncepcji zdecydowały o jej wysokiej ocenie, a nawet o wygraniu przetargu. Jest to podstawa do negocjacji z inwestorem w trakcie sporządzania przez niego ostatecznego projektu budowlanego. W skrajnym przypadku można domagać się unieważnienia umowy sprzedaży. Jest to istotne zadanie dla architektów lub urbanistów zasiadających w komisji przetargowej.

Inny rodzaj zabezpieczenia to umowa cywilnoprawna towarzysząca umowie sprzedaży nakładająca dotkliwą sankcję finansową na nabywcę w przypadku, gdy

zbudowane obiekty odbiegać będą w istotny sposób od przedstawionej w ofercie koncepcji.

Jeszcze inny rodzaj zabezpieczenia to sporządzenie lub zmiana planu miejscowego po sprzedaży nieruchomości i zawarcie w nim ustaleń dopuszczających wyłącznie inwestycje odpowiadające istotnym elementom i cechom koncepcji ze zwycięskiej oferty. Taki model postępowania został zastosowany we Wrocławiu po sprzedaży przez miasto części terenu po dawnej cukrowni Klecina⁸⁴. Plan miejscowy przygotowywany był łącznie z przetargiem. Ocenione pozytywnie w przetargu propozycje nabywcy wprowadzone zostały do planu po to, aby nabywca nie zmienił koncepcji na inną. Taki sposób działania powinien być stosowany ostrożnie i transparentnie, ponieważ można się spotkać z posądzeniem, że gmina sprzedaje za określoną cenę, a na skutek wejścia w życie planu miejscowego wartość nieruchomości wzrasta. Towarzyszyć mu zatem powinna staranna analiza potencjalnych zmian wartości nieruchomości. Najlepsza sytuacja jest wtedy, gdy złożona oferta przedstawia najwyższą cenę i jednocześnie najlepszą koncepcję architektoniczno-urbanistyczną.

Trzecim kryterium często włączanym do przetargu jest wiarygodność potencjalnego nabywcy jako inwestora. Wymaga się więc od uczestników przetargu przedstawienia w ramach oferty zakupu informacji o ich dotychczasowych dokonaniach w zakresie zrealizowanych przez nich inwestycji, o ich rodzaju, wielkości, charakterze. Informacje takie gmina może sama zweryfikować lub nawet korzystać ze specjalnych wywiadowni – firm, które profesjonalnie zbierają informacje o innych jednostkach gospodarczych. Stosowanie takiego kryterium jest zazwyczaj skuteczne, choć trzeba brać pod uwagę, że spółka nabywająca nieruchomość może przekazać go spółce „córce”, która działając niezależnie, może nie mieć takiego poziomu wiarygodności jak spółka „matka”.

6. Zbycie

Ten krok obejmuje formalne zawarcie umowy sprzedaży i towarzyszących mu umów cywilnoprawnych.

7. Kontrola po zbyciu nieruchomości

Gmina, która zbyła nieruchomość, jeżeli chce osiągnąć założone cele, powinna obserwować poczynania inwestycyjne jej nabywcy i reagować w zależności od ich oceny. Najczęstsze działania na tym etapie to stosowanie sankcji za niedotrzymanie warunków umowy lub umów, negocjacje co do ewentualnego złagodzenia lub nawet odejścia od sankcji, zawieszenie postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy, korzystanie z prawa pierwokupu terenów w użytkowaniu wieczystym. Wszystkie te działania wpływają w istotny sposób na zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym, wymagają więc uczestnictwa urbanisty.

⁸⁴ Większa część obszaru pomiędzy ulicami: Karkonoską, Przemysławą, Migdałową, Cukrową, Supińskiego, Kobierzycką we Wrocławiu.

4.7. Bezpośrednie zobowiązania właściciela nieruchomości: podatki i opłaty

Różnorodna działalność jaką prowadzą gminy przyczynia się do zwiększenia wartości wielu nieruchomości. Właściciele tych nieruchomości mimowolnie się wzbogacają, chociaż się do tego w żaden sposób nie przyczynili. W większości krajów świata uznaje się, że gminy mają prawo do części tego mimowolnego wzbogacenia. Różnice dotyczą tego, jaka ich część powinna przypaść gminie. W literaturze przedmiotu narzędzia służące do pozyskania tych korzyści nazywane są „bezpośrednimi instrumentami przejmowania wartości gruntów” (*direct instrument of land value capture*⁸⁵) [Alterman, 2012; Muñoz Gielen, van der Krabben, 2017]. W Polsce najważniejsze są następujące:

- opodatkowanie nieruchomości,
- renta planistyczna,
- opłata adiacencka od inwestycji infrastrukturalnych,
- opłata adiacencka od podziału nieruchomości,
- opłata adiacencka od parcelacji nieruchomości.

Istotą tych zobowiązań podatkowych jest możliwość ich nakładania, ustalania ich wysokości i zwalniania przez władze gminy między innymi po to, aby uzyskać pewien oczekiwany skutek urbanistyczny w sferze zagospodarowania przestrzennego. Przyjrzyjmy się kolejno tym instrumentom, z wyjątkiem ostatniego o którym była mowa w rozdz. 4.5.

Opodatkowanie nieruchomości

Wszystkie nieruchomości są w jakiś sposób opodatkowane na konto budżetu gminy. Różnice polegają na sposobie naliczania wysokości podatku w różnych krajach. W wielu krajach demokratycznych⁸⁶ o gospodarce rynkowej podatek od nieruchomości pobierany jest w formie podatku katastralnego, często również zwanego *ad valorem*. Jest to ustalony odsetek⁸⁷ wartości nieruchomości, naliczanej okresowo (zazwyczaj corocznie) na podstawie powszechnej, szacunkowej wyceny nieruchomości, wpisywanej do ewidencji gruntów i budynków (katastru).

Wartość nieruchomości zależy w bardzo dużym stopniu od jej położenia względem poszczególnych elementów struktury miasta, takich jak: centrum, skupiska miejsc pracy, ośrodki handlowe czy tereny rekreacyjne. Zależy również od otaczającej nieruchomości infrastruktury publicznej, od powiązań komunikacyjnych, od jakości kompozycji urbanistycznej. W końcu, co bardzo ważne w tych docie-

⁸⁵ Stosowany jest często skrót LVC.

⁸⁶ Podatek katastralny jest pobierany między innymi w Austrii, Belgii, Czechach, Estonii, Finlandii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Holandii, Litwie, Łotwie, Niemczech, Norwegii, Szwecji, USA, Wielkiej Brytanii, Włoszech, [Firlej, Firlej, 2014].

⁸⁷ Odsetek ten w krajach europejskich wynosi od 0,18% do 2,5% rocznie [Firlej, Firlej, 2014].

kaniach, zależy od tego, co można na niej wybudować czy urządzić, a zatem od ustaleń planu miejscowego. Te powiązania podatku katastralnego czynią z niego pomocne narzędzie urbanistyczne, co opisane jest w rozdz. 3.1.

W Polsce, podobnie jak na Węgrzech a także w Bułgarii, podstawą naliczania podatku jest powierzchnia nieruchomości i sposób jej użytkowania. Jej wartość rynkowa nie ma w tym przypadku znaczenia. Zatem opodatkowanie nieruchomości w Polsce nie ma żadnego przełożenia na ukształtowanie przestrzenne i nie może służyć za instrument urbanistyki operacyjnej.

Renta planistyczna

Rozważmy teraz opodatkowanie wzrostu wartości nieruchomości w następnym wejściu w życie planu miejscowego.

W 2010 r. Alterman przeprowadziła analizę 14 wybranych, gospodarczo rozwiniętych krajów z różnych części świata, zwracając uwagę, że instrumenty te stosowały lub stosują tylko trzy spośród poddanych analizie państw: Wielka Brytania, Izrael i Polska [Alterman, 2012; Alterman et al., 2010]. To daje pewną platformę do porównań szeregu kwestii dotyczących tego rodzaju opodatkowania.

Ramka 4-15

Renta planistyczna w Wielkiej Brytanii, w Polsce i w Izraelu

W Wielkiej Brytanii instrument ten był stosowany od 1909 r. Po II Wojnie Światowej został trzykrotnie wprowadzany w okresach sprawowania władzy przez Partię Pracy – w latach 1947, 1967 i 1975–1976. Za każdym razem konsekwentnie był wycofywany przez Torysów, ostatni raz w 1985 r. Co ciekawe, ta sama partia za każdym razem przyjmowała go w innej formie. W 2008 r. laburzyści doprowadzili do uchwalenia aktu wprowadzającego obowiązujące do dzisiaj *komunalne opłaty infrastrukturalne* (*Community Infrastructural Levy – CIL*), stanowiące kombinację podatku od wzrostu wartości nieruchomości i zobowiązań uznaniowo nakładanych na inwestora.

Na obszarze Izraela podatek ten stosuje się od lat 30. XX wieku w wersji brytyjskiej, ponieważ Izrael był wówczas objęty brytyjskim protektoratem Palestyny. Te importowane z zewnątrz formy zostały zmienione w 1981 r. i w takiej postaci stosowane są do dzisiaj [Alterman et al., 2010; Alterman, 2012].

W Polsce renta planistyczna, wprowadzona od 1995 r., pobierana jest do dnia dzisiejszego (rok 2018).

Zacznijmy od podstawy naliczania wysokości renty planistycznej. W przytoczonych przez Alterman przypadkach opłata naliczana jest jako ustalany procent od wzrostu wartości nieruchomości. Wyjątkiem jest brytyjski CIL.

Obowiązek opłacenia renty planistycznej w Izraelu i w Polsce wynika z wejścia w życie planu miejscowego. W Wielkiej Brytanii było tak do 1953 r., a później obowiązek jego zapłacenia wynikał z wydania pozwolenia planistycznego

(*planning permission*), które stanowi decyzję lokalizacyjną. Co ciekawe, w Izraelu opodatkowanie następuje również w przypadku udzielenia zgody na odstępstwo od ustaleń planu miejscowego, na przykład zgody na budowę wyższego budynku⁸⁸.

Opłaty renty planistycznej we wszystkich trzech krajach pobierają gminy, realizując kosztowną administracyjną procedurę wyceny. W Polsce i Izraelu zebrane kwoty wpływają do budżetów gminnych. Natomiast w powojennej Wielkiej Brytanii za rządów laburzystów, całość podatków przejmował rząd centralny. Dopiero w 1975 r. pewna część została przeznaczona dla gmin. Wcześniej gminy nie były zbyt zaangażowane w pobieranie opłat renty planistycznej, ponieważ zebrane pieniądze nie zasilają ich budżetów.

Przyjrzyjmy się kwestii terminów pobierania renty planistycznej. W Izraelu podatek płacony jest w przypadku zbycia nieruchomości lub przy aplikacji o pozwolenie na budowę. W Wielkiej Brytanii opłata musiała być wnoszona zaraz po powstaniu jej obowiązku, z wyjątkiem okresów 1932–1947 i 1967–1971, w których musiała ona wpłynąć w przypadku zbycia nieruchomości, a w latach 1932–1947 także w przypadku jej wydzierżawienia lub zakończenia inwestycji. Przepisy wydane w 1932 r. ustalały okres 14 lat od zawiadomienia właściciela o jego obciążeniu, po którym gmina już nie mogła żądać opłaty. Dla terenów przemysłowych okres ten wynosił 5 lat⁸⁹. We wprowadzonym 63 lata później podatku tego samego rodzaju w Polsce zastosowane zostały poniekąd podobne rozwiązania. Opłatę uiszcza się tylko w przypadku zbycia nieruchomości, a po 5 latach od wejścia w życie rozszczenie gminy wygasa. Alterman [2012] zwraca uwagę, że polscy ustawodawcy popełnili ten sam błąd, co Brytyjczycy w 1932 r. (z którego wycofali się po 15 latach), ponieważ wpływy z podatków były znikome. Brytyjscy właściciele gruntów odkładali transakcje i inwestycje tylko dlatego, żeby uniknąć wysokich opłat renty planistycznej.

Dane wskazują, że równie niskie są przychody gmin z renty planistycznej w Polsce. Właściciele nieruchomości decydują się odczekać 5 lat albo odpłatnie oddać grunt inwestorowi do dyspozycji w formie innej niż zbycie, na przykład jest to dzierżawa z przyrzeczeniem sprzedaży. Sprawę dodatkowo ułatwiło pojawienie się w przepisach, na okres kilku lat, sformułowania „kto sprzedaje” zamiast sformułowania „kto zbywa”. Do poprzedniej formy powrócono po licznych zabiegach środowisk urbanistycznych i samorządowych.

Jak wysoka może być renta planistyczna? W Izraelu stawka procentowa podatku jest jednakowa dla całego kraju. Tak samo było w Wielkiej Brytanii w okresach, kiedy opłata obowiązywała. W pierwszym z tych krajów wynosi ona 50% wzrostu wartości nieruchomości, w drugim wahała się między 40% a 100%⁹⁰. W obu krajach stosowano i stosuje się zwolnienia od renty planistycznej z przyczyn so-

⁸⁸ W Izraelu stosuje się dwa rodzaje planów miejscowych: lokalne plany ogólne oraz plany szczegółowe.

⁸⁹ Przepisy te obowiązywały na mocy *British Town and Country Planning Act of 1932, section 21*.

⁹⁰ Według przepisów z 1909 r. – 50%, 1932 r. – 75%, 1947 r. – 100%, 1967 r. – 40%, 1975 r. – 80%.

cjalnych. Daje to równe szanse działającym komercyjnie inwestorom. Ponadto unika się nadmiernej uznaniowości czy faworyzowania właścicieli lub inwestorów. W Polsce wysokość stawek procentowych ustala gmina, dysponując możliwością ich zróżnicowania w zależności od miejsca.

We Wrocławiu od roku 2002 obniżono stawkę renty planistycznej dla nieruchomości przeznaczonych w planie miejscowym na zabudowę mieszkaniową, gdy odnotowano szereg przypadków odkładania sprzedaży gruntu na okres 5 lat, czyli do czasu, gdy opłata przestaje obowiązywać. Rada Miejska Wrocławia zdecydowała wtedy, że stawka renty planistycznej nie powinna być większa niż 3%, żeby nie hamować tempa wznoszenia zabudowy mieszkaniowej w mieście.

Ponadto przyjęto, że stawka renty planistycznej dla obszarów przeznaczonych na tereny zielone powinna być niższa, na poziomie 1%, żeby nie zniechęcać potencjalnego nabywcy, który chciałby urządzić park, zieleniec czy ławkę rekreacyjną. Jeszcze niższą stawkę renty planistycznej, na poziomie 0,1%, ustala się dla terenów przeznaczonych na cele publiczne, gdy grunty nabywa gmina. Chodzi o to, żeby sprzedający nie dodawał do ceny gruntu kosztów renty planistycznej. Obniża to wprawdzie poziom wpływów z opłat renty, ale usuwa bariery w rozwoju przestrzennym w miastach⁹¹.

Jak widać z tych porównań, renta planistyczna w Polsce ma dwie zasadnicze wady. Z jednej strony jest nieefektywna jako bezpośredni instrument opodatkowania wzrostu wartości gruntów i zabudowań, wzrostu wynikającego z urbanistycznych działań planistycznych. Łatwo można jej uniknąć, zwlekając ze sprzedażą nieruchomości przez 5 lat. Z drugiej strony, podatek od wzrostu wartości gruntów nie dotyczy obszarów nie objętych jeszcze przepisami planu miejscowego, a więc podatek ten paradoksalnie przyczynia się do odwlekania zabudowy obszarów na to przeznaczonych i zachęca do budowy na zasadzie DWZ.

Zatem, jeśli renta planistyczna ma być skuteczna, powinna być nie do uniknięcia z wyjątkiem jasno określonych inwestycji prospołecznych i publicznych. Jednym ze skutecznych rozwiązań byłoby zlikwidowanie pięcioletniego okresu wygaśnięcia obowiązku jej opłaty oraz przyjęcie, że opłata jest wnoszona nie tylko przy zbyciu nieruchomości, ale również przy pozwoleniu na budowę.

W kwestii, czy stawka podatku powinna być jednolita dla całego kraju, czy raczej gminy powinny mieć prawo ustalania jego wysokości, argumenty za obu jej rozstrzygnięciami wydają się równoważne. Zaletami pierwszego jest ważna dla inwestorów przewidywalność prawa i unikanie nacisków oraz uznaniowości. Za drugim rozwiązaniem przemawia to, że dla gminy stosowanie tego instrumentu stanowi element całościowej polityki przestrzennej i musi być dobrze dopasowany, na przykład w stosunku do opłat adiacenckich. Przy tym rozstrzygnięciu powinna istnieć możliwość zwolnienia z renty planistycznej. Być może dobrym podejściem byłoby połączenie obu rozwiązań poprzez ustalenie minimalnej dopuszczalnej stawki procentowej.

⁹¹ We Wrocławiu w latach 2012–2016 zebrano z opisywanego podatku 904 002 zł.

Oplaty adiacenckie od inwestycji infrastrukturalnych

Rozpatrzmy teoretyczną sytuację. Gmina buduje w mieście lokalną drogę wyposażoną w całą potrzebną infrastrukturę techniczną i wydaje na to sporo pieniędzy. Właściciele nieruchomości przylegających do nowej drogi są zadowoleni, bo mogą zbudować dojazdy na swoje posesje. Wartość ich nieruchomości tym samym wyraźnie wzrasta. Zyskują na tym nie tylko w sensie użytkowym, ale i majątkowym. Wśród pozostałych mieszkańców miasta zaczyna się dyskusja. Czy ci, którzy skorzystali majątkowo na budowie nowej drogi powinni oddać gminie jakąś część pieniędzy, czy nie? Właściciele nieruchomości przy nowej ulicy argumentują, że przecież płacą podatki, z których powinny pochodzić pieniądze na budowę takich dróg. Właściciele innych posesji, nie korzystający z tej nowej drogi, zwracają uwagę, że przecież wszyscy płacą podatki, ale nie dla wszystkich zbudowano taką drogę.

W wielu krajach gminy mają prawo pobierać podatek w formie opłat adiacenckich (*betterment levies*) od właścicieli i użytkowników wieczystych⁹², czyli pobierać jakiś procent naliczany od wzrostu wartości nieruchomości na skutek inwestycji w infrastrukturę publiczną. Decyzję czy ją pobierać i jaka ma być stawka procentowa tego podatku, podejmuje rada gminy. W Polsce nie może przekroczyć 50%, a w specjalnej strefie rewitalizacji może wynosić nawet 75% [uogn, 1997, art. 146].

Podstawowym problemem jest to, że podatek ten jest naliczany według tej samej stawki na obszarze całej gminy, niezależnie o tego, w jakiej jej części zainwestowano w infrastrukturę publiczną. Zróżnicowanie tego podatku, niezależnie czy podmiotowo czy przedmiotowo, byłoby w Polsce naruszeniem równości wobec prawa. Zatem wprowadzenie opłat adiacenckich szczególnie może dotknąć ludzi niezasobnych oraz tych, którzy są w trudnej sytuacji finansowej, na przykład mają kredyty do spłacenia. Można oczywiście przyjąć, że opłata będzie stanowić obciążenie hipoteki lub spłacona zostanie tylko w przypadku sprzedaży nieruchomości⁹³. Mimo to jej wprowadzenie stanowi, jak można przypuszczać, ryzyko polityczne dla rad gminnych podejmujących taką decyzję. Być może zachętą dla gmin do stosowania infrastrukturalnych opłat adiacenckich byłoby opodatkowanie wyłącznie na terenach niezabudowanych.

Przy wysokich opłatach adiacenckich może pojawić się jeszcze inny problem, taki jak samowola budowlana po to, aby uniknąć nadmiernych podatków. Takie zjawisko wystąpiło masowo w południowych Włoszech w latach 80. XX wieku.

⁹² Według polskiego prawa, opłaty adiacenckie obowiązują tych użytkowników wieczystych, którzy „nie mają obowiązku wnoszenia opłat rocznych za użytkowanie wieczyste lub wnieśli, za zgodą właściwego organu, jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego” [uogn, 1997, art. 144 ust. 2].

⁹³ Obecnie można płacić w ratach rozłożonych na 10 lat z wpisem na hipotekę do czasu ich spłacenia [uogn, 1997, art. 147 ust. 1].

Oplaty adiacenckie od podziałów nieruchomości

W Polsce większość gmin pobiera opłaty adiacenckie od podziałów nieruchomości⁹⁴, jeżeli taki podział jest dokonany na wniosek właściciela i w jego wyniku zwiększa ich wartość gruntów. Stawka procentowa ustalana przez radę gminy nie może przekroczyć 30% [uogn, 1997, art. 98a].

4.8. Pośrednie zobowiązania właściciela nieruchomości i inwestora

Kto powinien finansować budowę obiektów należących do sfery publicznej (drogi, szkoły, parki, etc.) niezbędne do funkcjonowania nowo powstających całości urbanistycznych, to jedno z zasadniczych pytań w urbanistyce operacyjnej. Finansuje gmina czy inwestorzy? Czy obie strony po części? Czy może jeszcze inne podmioty?

W różnych krajach różnie z tym bywa i bywało. Jeśli płacić mają inwestorzy, to potrzebne są do tego odpowiednie narzędzia. Według terminologii stosowanej w tej dziedzinie narzędzia służące do pozyskania środków od inwestorów na infrastrukturę publiczną, której potrzebę wywołuje podejmowana przez nich inwestycja, nazywane są „pośrednimi instrumentami przejmowania wartości gruntów” (*indirect instrument of land value capture*) [Alterman, 2012; Muñoz Gielen, van der Krabben, 2017].

Na wstępie rozważmy możliwości finansowania inwestycji publicznych w Polsce.

Polski system urbanistyki operacyjnej jest tak skonstruowany, że to gmina jest stroną finansującą infrastrukturę publiczną, a jeśli nie jest w stanie, to dopiero wtedy poszukiwani są inni partnerzy lub inne sposoby. Tak więc przede wszystkim z budżetu gminy mają być finansowane: infrastruktura techniczna, publiczne drogi, szkoły i przedszkola publiczne, parki i tereny rekreacyjne. Biorąc pod uwagę znaczne rozproszenie nowo powstającej zabudowy w wielu gminach, trudno oczekiwać, że ich budżety będą wystarczające w tym zakresie. Jednym z powodów uchwalania stosunkowo małych planów zabudowy w Niemczech jest potrzeba dokładnego kontrolowania możliwości finansowania infrastruktury publicznej z budżetu. Przykładem konsekwentnego modelowego finansowania infrastruktury publicznej z budżetu miasta jest eksperymentalne osiedle „Nowe Żerniki” we Wrocławiu (por. ramka 3-17 w rozdz. 3.5).

Od wielu lat kolejne rządy w Polsce pracują nad powiązaniem planowania miejscowego z gminnym budżetem. Chodzi o to, aby po wejściu w życie planu miejscowego, zapewnione były pieniądze w budżecie gminy na realizację infrastruktury publicznej, dla której wyznaczone są tereny w tym dokumencie. Zgodnie z obowiązującym prawem, załącznikiem do planu miejscowego jest prognoza skutków finan-

⁹⁴ We Wrocławiu w latach 2012–2016 zebrano sumę 1 281 307 zł z opłat adiacenckich naliczonych od wzrostu wartości nieruchomości w wyniku ich podziału.

sowych uchwalenia planu miejscowego, która obowiązkowo ma przewidywać wydatki związane z realizacją inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej. Jest to jednak tylko prognoza i jako taka nie ma żadnych konsekwencji prawnych. Badania prowadzone przez zespół badawczy Śleszyńskiego nad relacją prognozowanych wydatków i wpływów w budżecie gminy w wyniku wejścia w życie planu miejscowego wykazują, że kwota wydatków jest zazwyczaj wyższa [Śleszyński i in., 2017]. Zatem sporządzanie prognozy może jedynie uświadomić władzom gminy, jakie ryzyko finansowe podejmują, uchwalając plan. Dla niektórych gmin sporządzenie prognozy może być wyłącznie spełnieniem formalnego obowiązku.

Opracowany przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju w 2016 r. projekt Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego zawierał przepisy, zgodnie z którymi wydatki na realizację infrastruktury określonej w planie miejscowym musiały być ujęte w wieloletnim planie inwestycyjnym, a uchylene się gminy od inwestycji w tym zakresie prowadziłoby do zakazu uchwalania kolejnych planów miejscowych. Przy tym inwestycje te miałyby być realizowane bądź z budżetu gminy, częściowo kompensowane podatkami infrastrukturalnymi (renta adiacencka) pobieranymi od właścicieli nieruchomości, bądź przez inwestorów na podstawie umów urbanistycznych [KUB, 2017, Księga III, Dział I]. Niewątpliwie rozwiązanie to, wprowadzone w życie i skojarzone w projekcie Kodeksu z ograniczaniem roli decyzji o warunkach zabudowy, mogłoby się przyczynić do podwyższenia poziomu ładu przestrzennego, a szczególnie zwartości zabudowy w kraju.

Rozważymy dalej trzy polskie instrumenty tego rodzaju, z których pierwszy jest powszechnie używany, drugi, niedawno wprowadzony, nie jest jak dotąd niezastosowany, i trzeci, który jest praktyką wynikającą z realizacji zapisów planu miejscowego.

Dojazd do wznoszonego obiektu

Na inwestorze ciąży obowiązek pokrycia kosztów lub przeprowadzenia robót budowlanych zapewniających dojazd dla pojazdów samochodowych z drogi publicznej do terenów, na których prowadzona jest jego inwestycja. W praktyce polskiej zasada ta, określona w przepisach ustawy o drogach publicznych [uodp, 1985, art. 16 i 29], realizowana jest w następujący sposób: inwestor przedstawia zarządcy danej drogi projekt koncepcyjny podłączenia do drogi publicznej (zjazdu) do budowanego obiektu; zarządca akceptuje ten projekt, najczęściej po negocjacjach i ewentualnych poprawkach.

W przypadku domu jednorodzinnego zakres koniecznej przebudowy drogi publicznej jest niewielki. Jednak, gdy chodzi o kompleks zabudowy, ośrodek usługowy lub fabrykę, może być konieczna daleko idąca rozbudowa i przebudowa istniejącej drogi publicznej. Przebudowana droga bardzo często służy nie tylko ruchowi związanemu z zamierzoną inwestycją, ale także ruchowi o charakterze ogólnomiejskim. W ten sposób inwestycja finansowana przez danego inwestora, służy niejako przy okazji celom wykraczającym poza jego własne potrzeby. Ponieważ w przypadku dróg publicznych nie da się w wielu sytuacjach „rozszerzyć” ruchu samochodowe-

go na związany z konkretnym obiektem i na ogólnomiejski, to użytkowanie drogi staje się przedmiotem negocjacji. Strony negocjują kto i ile ma zapłacić za inwestycję

Następne kroki to podpisanie umowy między inwestorem a zarządcą drogi i wydanie przez tego ostatniego zezwolenia na lokalizację lub przebudowę zjazdu z drogi publicznej. Otwierają one drogę do uzyskania pozwolenia na budowę dla właściwej inwestycji. W Polsce jest to jeden z nielicznych sprawnie działających instrumentów włączających inwestorów w finansowanie zmian w infrastrukturze publicznej w wyniku podejmowanych przez nich inwestycji. Jednak w porównaniu z innymi krajami, zapewniający stosunkowo mały udział inwestorów.

Mechanizm ten może być wspomagany dodatkowym narzędziem, jakim jest udział miasta w finansowaniu przebudowy drogi publicznej, którą to przebudowę musi podjąć inwestor, żeby mieć dojazd do nowo budowanych obiektów. Przyjrzyjmy się, jak to jest realizowane we Wrocławiu. W ramach programu wspierającego rozwój zabudowy mieszkaniowej miasta i podobnego programu wspierającego rozwój aktywności gospodarczej, inwestor może uzyskać dofinansowanie tej przebudowy w proporcji odpowiadającej udziałowi ruchu ogólnomiejskiego jaki odbywa się tą drogą⁹⁵. Dotyczy to również obiektów aktywności gospodarczej (por. ramka 3-7 w rozdz. 3.3).

Taki instrument pozwala z jednej strony na łączenie środków publicznych z prywatnymi, z drugiej strony zwiększa zaangażowanie inwestorów w sektorze publicznym. Jednocześnie inwestycja uzyskuje lepsze powiązanie z układem dróg publicznych.

Ramka 4-16

Finansowanie infrastruktury publicznej przez inwestorów niepublicznych w Kanadzie, USA i Australii

KANADA, stan Alberta

W Kanadzie rada gminy ma prawo ustalić, wydając odpowiedni akt prawa miejscowego, „opłatę zewnętrzną” (*off-site levy*), którą wnosi inwestor lub wnioskujący o podział nieruchomości. Fundusze zebrane z tych opłat gmina przeznacza na rozbudowę infrastruktury publicznej: systemu zaopatrzenia w wodę, odprowadzenia ścieków oraz drenażu i układu drogowego. Wysokość opłaty ustala się jako część lub całość kosztów budowy infrastruktury, która służy nowo realizowanej inwestycji. Do opłaty „*off-site levy*” wliczony jest koszt zakupu gruntów przeznaczonych na infrastrukturę.

Dla obszarów przebudowywanych gmina może sporządzić plan przebudowy obiektów mieszkaniowych, komercyjnych i przemysłowych (*redevelopment plan*) obligujący inwestorów do ponoszenia opłat (*redevelopment levies*), które mogą być wykorzystane do pozyskania gruntów przeznaczonych na publiczne parki, budynki szkolne oraz nowe i rozbudowywane urzędzenie rekreacyjne.

[Municipal Government Act, 2017; Ossowicz, 2017c]

⁹⁵ Miasto w takim przypadku wchodzi w rolę inwestora przebudowy drogi.

Ramka 4-16 cd.

USA, Stan Washington

Inwestorzy mają obowiązek wносить opłaty (*impact fee*) na budowę i rozwój infrastruktury publicznej niezbędnej do funkcjonowania ich nowych inwestycji budowlanych. Wysokość opłaty ustalana jest w specjalnej ordynacji uchwalanej przez lokalne ciało legislacyjne. Podstawą do tego są skomplikowane obliczenia wszystkich potencjalnych następstw zamierzonej inwestycji, w których uwzględnia się rozłożenie obciążeń na wszystkie inwestycje, które były dotąd realizowane i będą realizowane w przyszłości. Trzeba przy tym udowodnić związek pomiędzy tą inwestycją, a zwiększeniem się potrzeb w zakresie infrastruktury publicznej (*rational nexus*). Zachowana powinna być również proporcjonalność obciążeń inwestora do rzeczywistych skutków wywoływanych przez inwestycję. Przy rozważaniach w tym zakresie zakłada się, że dodatkowe potrzeby w sferze publicznej wywołane przez nową inwestycję są „kroplą wody przepełniającą czarę”*. Ustalenie wielkości tej kropli i momentu, w którym czara jest pełna, stanowi klucz do ustalania wysokości opłaty infrastrukturalnej w Stanach Zjednoczonych.

Ordynacja powinna być tak skonstruowana, aby pozwolić każdemu inwestorowi na obliczenie, jaka będzie wysokość opłaty na infrastrukturę publiczną, którą będzie musiał wpłacić. Przepisy dopuszczają obciążanie inwestorów opłatami za obiekty infrastruktury publicznej, które powstały przed inwestycją, ale które będą służyć do jej obsługi. Opłaty infrastrukturalne związane z wzniesieniem zabudowy mieszkaniowej dla osób o niskich dochodach lub innych obiektów realizujących istotne cele społeczne mogą być w znacznym stopniu finansowane z budżetu gminy pod warunkiem, że właściciel podpisze zobowiązanie (*covenant*), że nie przeznaczy terenu, którego to dotyczy, na inne zagospodarowanie. Obowiązuje zasada, że opłaty infrastrukturalne powinny być tylko jednym ze źródeł finansowania publicznej infrastruktury obok funduszy publicznych.

W niektórych stanach władze obciążają inwestorów nie tylko kosztami budowy i rozbudowy urządzeń i usług niezbędnych dla funkcjonowania podejmowanych przez nich inwestycji, ale również niezbędnych dla innych, istniejących już zespołów zabudowy. Bywa, że inwestorzy obciążani są nawet finansowaniem inwestycji publicznej potrzebnej miastu jako całości. Taka praktyka jest szczególnie częsta w Kalifornii, gdzie wyroki sądów uelastyczniły przepisy dotyczące obciążania opłatami infrastrukturalnych.

Dla sposobu stosowania prawa w USA podstawowe znaczenie mają precedensy sądowe, w tym głównie wyroki Sądu Najwyższego. W dyskusjach dotyczących praktyki planowania przestrzennego przytacza się często wyrok Sądu Najwyższego z 1987 r., pierwszy w historii dotyczący zobowiązań inwestora, w sprawie *Nollan v. California Coastal Commission*. Pan Nollan zamierzał w miejsce parterowego domu typu bungalow zbudować obszerniejszy dom na swojej posesji na wybrzeżu oceanu. Organ wydający decyzję uznał, że nowy większy dom zasłoni spacerującym widok na ocean i plażę, więc zdecydowano, że warunkiem wydania zgody na budowę większego domu będzie otwarty teren spacerowy, przebiegający na posesji pana Nollana obok jego domu wzdłuż plaży, czyli ma to być miejsce publiczne dostępne dla wszystkich na zasadzie służebności na rzecz miasta.

Sąd Najwyższy, powołując się na Piątą Poprawkę do Konstytucji USA, przyznał jednak rację Nollanowi, uzasadniając wyrok tym, że wymaganie ze strony organu władz jest nieproporcjonalne w stosunku do negatywnych skutków, jakie wywołuje inwestycja.

[Cullingworth, Caves, 2003; Revised Code of Washington, 2017; Ossowicz, 2017c]

* W USA używa się angielskiego powiedzenia: „a straw that broke the camel's back”.

Ramka 4-16 cd.

AUSTRALIA, Stan Victoria

W stanie Victoria do podstawowego dokumentu planistycznego (*planning scheme*) obejmującego cały obszar samorządu lokalnego* (*local government areas*) można dołączyć specjalne plany, według których właściciele nieruchomości (a w praktyce inwestorzy) zobowiązani są do wnoszenia opłat na infrastrukturę publiczną, związaną z realizowanymi na ich nieruchomościach inwestycjami. Plany te przyjmowane są przez radę lokalnego obszaru samorządowego po uprzedniej akceptacji stanowego ministra planowania.

Od 1995 r. wprowadzono plan zobowiązań inwestycyjnych (*Development Contribution Plan – DCP*), a od 2015 r. plan zobowiązań infrastrukturalnych (*Infrastructure Contribution Plan – ICP*). Według DCP wymagane są opłaty dwóch rodzajów: inwestycyjne opłaty infrastrukturalne (*development infrastructure levies*) i opłaty na infrastrukturę komunalną (*community infrastructure levy*). Pierwsze pobierane są na pokrycie kosztów budowy infrastruktury technicznej wraz z kosztem nabycia gruntów. Środki zebrane z drugich przeznaczone są na realizację potrzeb nietypowych, indywidualnych, wynikających ze szczególnej charakterystyki danego miejsca i danej gminy. W ICP są ustalone dwa rodzaje opłat infrastrukturalnych: standardowe opłaty (*standard infrastructure levies*) i uzupełniające opłaty (*supplementary infrastructure levies*).

Plan przedstawia systemy infrastrukturalne, które obsługują całe osiedla lub większe obszary, a więc które będą służyć nie tylko użytkownikom obiektów powstających w wyniku pojedynczej inwestycji. Plany obu rodzajów określają również środki finansowe niezbędne do ich realizacji, co jest szczególnie ważne na obszarach otwartych przeznaczonych na zabudowę (*greenfields*).

Warunkiem uzyskania zgody na zabudowę jest wniesienie opłaty na konto specjalnie powołanej w tym celu agencji lub zawarcie z nią umowy określającej termin wpłaty. Górne pułapy opłat ustala prawo krajowe. W 2018 r. dla zabudowy mieszkaniowej opłata nie mogła być większa niż \$900 (dolary australijskie) za każde mieszkanie i 0,25 centa (australijskiego) od każdego dolara kosztu innego rodzaju budynku, czyli 0,25%.

Poza opłatami DCP lub ICP inwestycje muszą otrzymać pozwolenie planistyczne (*planning permit*), a wydający je organ może wymagać od inwestora opłat wynikających z umowy urbanistycznej: wykonania, opłacenia lub współfinansowania określonych robót, usług, urządzeń, co do których organ uzna, że muszą być koniecznie zapewnione na terenie inwestycji i na innych terenach. Jak widać, organ wydający pozwolenie planistyczne ma prawo stosować dużą uznaniowość w zakresie nakładania zobowiązań na inwestorów.

[*Planning and Environment Act, 1987; Using Victoria's planning system, 2015; Infrastructure Contributions Guidelines, 2016; Melbourne planning scheme, 2018; Ossowicz, 2018*]

* Australijski stan Victoria dzieli się na 70 obszarów samorządu lokalnego. Noszą one różne nazwy: miasto (*city*), gmina wiejska (*rural city*), hrabstwo (*shire*) i okręg (*borough*). Jest to najniższy poziom podziału administracyjnego.

Umowa urbanistyczna

Jest to umowa pomiędzy gminą, a inwestorem (alternatywnie właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości) określająca warunki realizacji zamierzonych inwestycji na danej nieruchomości. W umowie zawarte mogą być zobowiązania obu stron dotyczące przekazania własności, wykonania określonych prac projektowych, robót budowlanych czy przekazania środków finansowych.

Można brać pod uwagę co najmniej trzy warianty umowy urbanistycznej. Wariant pierwszy – inwestor podejmuje pewne zobowiązania w zamian za co gmina wyraża zgodę na pozwolenie na budowę. Taki wariant jest możliwy w Polsce wyłącznie na obszarze rewitalizacji wyznaczonym według odrębnej procedury. Miejscowy plan rewitalizacji, jaki można uchwalić dla części lub całości tego obszaru, może ustalać, że „warunkiem realizacji na niej inwestycji głównej” (nie będącej inwestycją celu publicznego) „jest zobowiązanie się inwestora do budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających w postaci infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali mieszkalnych – w zakresie wskazanym w tym planie” (uopizp, 2003, art. 37i ust. 1).

Po zawarciu umowy urbanistycznej określającej szczegóły, termin przekazania gminie wybudowanych obiektów infrastruktury publicznej, a także etapów realizacji, wydawane jest pozwolenie na budowę. Zakres zobowiązań inwestora ma być proporcjonalny do wzrostu wartości nieruchomości w następstwie wdrożenia miejscowego planu rewitalizacji.

Wprowadzenie uwarunkowanego pozwolenia na budowę w 2015 r. ma charakter przełomowy, przynajmniej w rozważaniach teoretycznych. Po raz pierwszy w Polsce po 1989 r. powiązано prawo do zabudowy ze zobowiązaniami inwestora wobec strefy publicznej nie związanymi bezpośrednio z jego inwestycją. Otwiera to drogę do dalszych prawnych instrumentów opartych na podobnej zasadzie.

Paradoksalnie po raz pierwszy został on wprowadzony do stosowania na obszarach rewitalizacji, gdzie inwestorów należałoby raczej wspierać niż obciążać. Narzędzie takie byłoby bardziej potrzebne na obszarach dotąd niezabudowanych i pozbawionych infrastruktury publicznej.

Do końca 2018 r. żadna gmina nie uchwaliła miejscowego planu rewitalizacji. Z portali internetowych trzech miast wprowadzających pilotażowo rewitalizację (Wałbrzych⁹⁶, Bytom i Łódź) wynika, że tylko Łódź bierze pod uwagę uchwalenie tego rodzaju planu, w którym będzie można zastosować uwarunkowane pozwolenie na budowę. [Program rewitalizacji Łodzi 2026, 2018; Gminny Program Rewitalizacji Bytom 2020+; 2017].

W drugim wariantcie do umowy włączone są zobowiązania gminy. Jej władze mogą być zainteresowane współdziałaniem z inwestorem, gdy ten wykonuje pew-

⁹⁶ [<http://rewitalizacja.walbrzych.pl/>, stan: 15.02.2019].

ne prace realizujące cele publiczne. Na przykład może dotyczyć to przebudowy miejskiej ulicy niezbędnej do obsługi mającego powstać budynku. Dzięki udziałowi gminy, pojawia się możliwość podwyższenia standardu tej przebudowy. Można się spodziewać, że wtedy zobowiązania inwestora będą odpowiednio większe niż w pierwszym wariantcie. Obecnie w Polsce nie ma podstaw prawnych do zawierania takich umów.

Trzeci wariant obejmuje (poza zobowiązaniami ujętymi w wariantcie drugim) dodatkowo zgodę gminy na zmianę ustaleń w planie miejscowym w zamian za zobowiązania inwestora. Stroną takiej umowy może być tylko organ legislacyjny, w którego kompetencji jest uchwalenie określonej w umowie zmiany. W Polsce brak jest przepisów i procedur pozwalających na zawieranie wynegocjowanych umów dotyczących opisanych zobowiązań w wariantcie drugim i trzecim.

Nie we wszystkich krajach jest podobnie. Na przykład w Australii legalna jest umowa urbanistyczna w wariantcie trzecim: rada lokalnego samorządu zobowiązuje się do zmiany dokumentu planistycznego w zamian za zobowiązanie inwestora do ustalonego udziału w realizacji celu publicznego. W USA dopuszczalna jest umowa o odstępstwie od ordynacji strefowania w zamian za podobne zobowiązania (por. Ramka 4-16: „Umowa urbanistyczna w Kanadzie, USA i Australii”). Wszak w wyniku negocjacji władze mogą uzyskać dodatkowe korzyści dla gminy lub miasta od właściciela czy inwestora, przewyższające ewentualne straty związane ze zmianą dokumentów planistycznych pomniejszone o koszty własnego udziału w działaniach inwestycyjnych, które będzie trzeba ponieść w wyniku rezygnacji z umowy.

Ramka 4-17

Umowa urbanistyczna w Kanadzie, USA i Australii

KANADA

Kanadyjski plan przeznaczenia terenu (*land use bylaw*) może ustalać, że warunkiem wydania pozwolenia na inwestycję jest zawarcie umowy urbanistycznej między gminą a inwestorem. W innych miejskich dokumentach planistycznych, a nawet w planach regionalnych, podobnym wymaganiem może być objęcie wydanie decyzji o podziale nieruchomości.

W ramach umowy urbanistycznej można zobowiązać inwestora do budowy lub pokrycia kosztów budowy tego, co się składa na infrastrukturę publiczną: drogi, wodociągi, kanalizacja, sieć energii elektrycznej i ciepłej, parkingi, transport publiczny. Z infrastruktury korzysta zarówno obszar nowej inwestycji, jak i całość pozostałych struktur urbanistycznych.

W umowie urbanistycznej ustalona jest wysokość opłat obowiązujących inwestora: opłaty zewnętrznej (*off-site levy*) lub opłaty związanej z obszarem przebudowy (*redevelopment levy*). Niezbędne jest zabezpieczenie realizacji umowy. Powinności inwestora mogą być wpisane przez gminę do księgi wieczystej nieruchomości, a po ich realizacji muszą być z niej wykreślone.

[Municipal Government Act, 2017, sections 648–650; Ossowicz, 2017a]

Ramka 4-17 cd.

USA

Prawo niektórych stanów pozwala na zawieranie umów między miastem a inwestorem. Na przykład ordynacja strefowania (*zoning ordinance*) w mieście Suisun City w Kalifornii (ok. 30 000 mieszkańców) możliwe są takie umowy po obowiązkowych przesłuchaniach przed komisją planowania i radą miejską. Umowa musi określać między innymi: dopuszczalne przeznaczenia terenu, parametry zabudowy, program inwestycji, harmonogram, wymagane pozwolenia i niezbędne procedury, wskazanie terenów przeznaczonych na cele publiczne, nieuregulowane należności, odszkodowania, zasady zwrotu kosztów poniesionych przez miasto na infrastrukturę, z której korzystać będą nowe obiekty. Przed decyzją o podjęciu inwestycji inwestor, który zawiera umowę urbanistyczną, ma zatem pewność, do czego będzie miał prawo i jaki będzie zakres jego zobowiązań na rzecz miasta.

Warto zwrócić uwagę, że przeznaczenie terenu ustalone w umowie może być sprzeczne ze stanowiącą prawo miejscowe ordynacją strefowania, co oznacza, że rada miasta ma prawo odstąpić od niej w zamian za wynegocjowane zobowiązania. Umowa może również być w sprzeczności z innymi przepisami i ordynacjami.

W amerykańskim systemie prawnym precedensy sądowe pokażą, w jakim stopniu opisana praktyka jest zgodna z amerykańskim prawem.

[Cullingworth, Caves, 2003; Draft Suisun City Zoning Ordinance, 2016; Ossowicz, 2017a]

AUSTRALIA

W Australii rada samorządu lokalnego może wynegocjować i zawrzeć z właścicielem nieruchomości lub potencjalnym jej nabywcą tak zwaną dobrowolną umowę urbanistyczną (*voluntary planning agreement – VPA*). W umowie rada określa dopuszczalne przeznaczenie nieruchomości i ograniczenia urbanistyczne jej zabudowy, a właściciel nieruchomości zobowiązuje się do sfinansowania lub wykonania we własnym zakresie działań w sferze publicznej, które są skutkiem inwestycji będącej przedmiotem umowy. W zamian za podjęcie ustalonych zobowiązań ze strony inwestora rada może zagwarantować zmianę programu urbanistycznego (*planning scheme*), czyli dokumentu planistycznego obowiązującego dla całego miasta (*planning trade-off*). Stronami umowy mogą być również deweloperzy, najemcy oraz organy sporządzające zmianę dokumentów planistycznych w zakresie kosztów ich dokonania. Umowy *VPA* są całkowicie dobrowolne i ich zawarcie wymaga dobrej woli stron. Gwarancją realizacji umowy może być hipoteka, depozyt finansowy albo zobowiązanie do wpłaty określonej kwoty z ustalonym zabezpieczeniem ze strony inwestora. Z obserwacji wynika, że zawieranie dobrowolnych umów urbanistycznych sprawdza się najlepiej wówczas, gdy chodzi o jedną wielką inwestycję lub małą liczbę mniejszych.

Wyjątkowość australijskich dobrowolnych umów urbanistycznych w porównaniu z instrumentami stosowanymi w innych krajach polega na tym, że rady mają prawo zawierania z właścicielami nieruchomości i inwestorami porozumień, w ramach których rady wyrażają zgodę na zmianę w lokalnych dokumentach planistycznych przeznaczenia terenu i warunków, jakim muszą odpowiadać inwestycje, w zamian za zobowiązania tych właścicieli i inwestorów do działań realizujących cele publiczne. Istotne jest to, że stroną umowy jest rada gminy, a nie burmistrz. Jak się wydaje powierzenie tej kompetencji radzie pozwala na tak daleko idące uznaniowe działanie. Podejmuje je przecież ten sam organ legislacyjny, który uchwała miejskie dokumenty planistyczne.

Ramka 4-17 cd.

W Polsce, w Stanach Zjednoczonych, w Kanadzie czy w Niemczech decyzje planistyczne są wydawane przez urzędników podległych wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta lub nadburmistrzowi. Ich pozycja ustrojowa nie pozwala na uznaniowość działania przy rozstrzygnięciach lokalizacyjnych. Tak więc powierzenie radzie gminy indywidualnych rozstrzygnięć planistycznych stanowi zasadę wartą rozważenia.

[Kaplinsky, 2017; Ossowicz, 2018]

Zależności inwestycyjne w planach miejscowych

Ustalenia planu miejscowego mogą posłużyć jako narzędzie znalezienia partnera dla inwestycji celu publicznego.

Wyobraźmy sobie następujący przypadek. Deweloper składa wnioski o sporządzenie planu miejscowego, który pozwoli mu na zbudowanie osiedla. Miasto odpowiada, że przez osiedle powinna przebiegać ulica publiczna, która będzie niezbędna dla zapewnienia dobrego powiązania osiedla z innymi częściami miasta. Jednak przez najbliższych 10 lat miasto nie znajdzie pieniędzy na budowę tej ulicy. Deweloper proponuje zatem, że on się tego podejmie, a następnie bezpłatnie przekaze ją miastu. Władze miasta gotowe są przyjąć takie rozwiązanie, ale prawo w Polsce nie pozwala podpisać umowy z inwestorem typu „plan miejscowy za budowę drogi”. W związku z tym sporządza i uchwała plan miejscowy, w którym znajduje się ustalenie określające, że dojazd do poszczególnych budynków dopuszcza się wyłącznie z nieistniejącej, lecz wyznaczonej w planie ulicy, która będzie miała określone parametry techniczne oraz utwardzoną nawierzchnię. W ten sposób miasto daje szansę deweloperowi na zbudowanie osiedla, ale pod warunkiem, że zbuduje drogę.

W rezultacie w planie miejscowym jest zapisana zależność pomiędzy inwestycjami: bez wskazanej inwestycji w zakresie infrastruktury publicznej o ustalonym standardzie nie można zrealizować innych inwestycji.

W opisanym przykładzie miasto działało w porozumieniu z deweloperem, a plan miejscowy w pewnym stopniu odegrał rolę trwałego i silnie umocowanego zapisu tego porozumienia. Mogą jednak występować sytuacje, w których gmina wprowadza podobne ustalenia w planach bez rozmów z inwestorem komercyjnym. Celem takiego działania jest zapobieganie powstawaniu obiektów pozbawionych infrastruktury publicznej, gdy gmina nie jest w stanie jej zbudować. Niewątpliwie opisane postępowanie jest jednym ze sposobów uzyskiwania dodatkowych pieniędzy na inwestycje publiczne.

W przypadku współdziałania gminy z inwestorem na mocy planu miejscowego, dla dewelopera istotne jest, by mógł równolegle realizować zarówno własną inwestycję, jak i publiczną (np. własny budynek i publiczną drogę). Chodzi przede wszystkim o to, żeby oba obiekty zostały oddane do użytku jednocześnie, bo w przeciwnym wypadku inwestycja dewelopera na cele publiczne nie przynosi

mu pożytku do czasu rozpoczęcia własnej inwestycji. Finansowy wkład na cele publiczne stanowi dla dewelopera zamrożenie nakładów inwestycyjnych, ponieważ na jakiś czas nie ma on z tego korzyści własnych.

Jeśli pozwolenie na budowę, wydane na podstawie planu miejscowego, wymaga od inwestora uprzedniego oddania do użytku inwestycji na cele publiczne, to deweloper nadal może realizować obie inwestycje równolegle i do użytku oddać najpierw tę przeznaczoną na cele publiczne, a w krótkim czasie potem – inwestycję własną.

Najlepszym formalnym rozwiązaniem tej kwestii jest ujęcie budowy obu obiektów jako jednej inwestycji.

* * *

Analizując pośrednie i bezpośrednie zobowiązania inwestorów w kontekście urbanistyki operacyjnej można dojść do bardziej ogólnej konkluzji, że dobrze prowadzona polityka przestrzenna powinna prowadzić do sytuacji, w której suma wzrostu przychodów (z podatków od nieruchomości, opodatkowania wzrostu wartości nieruchomości, opłat adiacenckich i zobowiązań inwestorów) nie powinna być mniejsza niż całość wydatków gminy na odszkodowania, przejęcie gruntów na cele publiczne oraz koszty budowy infrastruktury publicznej. Polski system planistyczny nie daje możliwości osiągnięcia takiego rodzaju równowagi. Wskazują na to wspomniane wcześniej badania zespołu Śleszyńskiego [Śleszyński i in., 2017].

4.9. Inwestycje

Własne inwestycje podmiotu, który prowadzi politykę przestrzenną, są ważnym narzędziem urbanistyki operacyjnej. W ramach większości przedsięwzięć urbanistycznych podejmuje się inwestycje publiczne. Miasta budują między innymi: drogi, infrastrukturę techniczną, elementy systemu transportu zbiorowego, parki publiczne, budynki administracyjne, komunalną zabudowę mieszkaniową, obiekty rekreacyjne i sportowe, przedszkola publiczne i żłobki, obiekty opieki zdrowotnej, obiekty kultury. Ponadto mogą udzielać dotacji na różnego rodzaju działania inwestycyjne prowadzone przez inne podmioty, w tym między innymi na renowację obiektów zabytkowych.

Przełomowe znaczenie dla integracji polityki przestrzennej z planowaniem inwestycyjnym miało w Polsce wprowadzenie pod koniec ubiegłego wieku tak zwanego wieloletniego planowania inwestycyjnego i finansowego. Polega ono na opracowywaniu listy inwestycji na okres od 5 do 6 lat, przy czym inwestycje wieloletnie podjęte w danym roku budżetowym muszą mieć zapewnione finansowanie w kolejnych latach. Zasadniczym pytaniem od początku wdrażania tej obecnie już

powszechnej praktyki była metoda wyboru i ustalania kolejności przedsięwzięć inwestycyjnych w oparciu o kluczowe dokumenty planistyczne gminy – strategię rozwoju i studium. W 1999 r. Klewińska przedstawiła metodę realizacji tego zadania. Metoda zakłada, że poszczególne jednostki organizacyjne gminy opracowują propozycje inwestycji w ramach swoich kompetencji. Propozycje te Klewińska zaleca oceniać z punktu widzenia szeregu kryteriów, które wyprowadzone są na podstawie kluczowych dokumentów gminy, w tym również strategii i studium. Ostatecznego wyboru dokonuje interdyscyplinarna grupa specjalistów. Wynikowy wybór zatwierdzają władze gminy.

Autor uczestniczył przez długi okres w zespole konstruującym wieloletnie plany inwestycyjne dla Wrocławia jako Urbanista Miasta, a więc nie reprezentował żadnej jednostki, która realizuje inwestycje. Konsultował natomiast zasady budowania takich planów również z zespołami realizującymi to zadanie w innych wielkich miastach. Najważniejszym doświadczeniem z punktu widzenia realizacji polityki przestrzennej miasta jest to, że nie da się trafnie wybrać inwestycji do realizacji, ani ustalić kolejności ich podejmowania, rozpatrując każdą z nich z osobna. Taką ocenę poprzedzać muszą rozstrzygnięcia o szerszym zasięgu. Nie można zdecydować, jaką zbudować drogę, które tereny uzbroić, gdzie wznieść szkołę czy urządzać park publiczny, zanim nie ustali się, w jakim kierunku rozwija się miasto: na północ, wschód czy na południe. A studium uwarunkowań (i kierunków zagospodarowania przestrzennego) w żadnym mieście tego nie rozstrzyga. Wiele miejskich zespołów zajmujących się planowaniem inwestycyjnym zrozumiało to dość szybko po wstępnych próbach indywidualnej oceny wniosków inwestycyjnych. Co więcej, zespoły te zorientowały się, że większość inwestycji miejskich wiąże się mocno ze sobą, tworząc złożony i dość spójny system, a wewnętrzne powiązania mają w większości przypadków charakter przestrzenny. Uwzględnianie tych powiązań daje istotne efekty synergiczne [Ossowicz, 2003].

Szczególnie ważnym zagadnieniem jest koordynacja wielu inwestycji, dzięki czemu można podejmować złożone przedsięwzięcia urbanistyczne, począwszy od synchronizacji wymiany i przebudowy wszystkich sieci infrastrukturalnych przy przebudowie ulicy, a skończywszy na konstrukcjach wielopoziomowych stanowiących wspólną budowę wielu podmiotów działających na poszczególnych poziomach. Przykładem jest budowa stacji kolejowej kolei S-Bahn pod wieżowcem Kolhoff Tower na Potsdamer Platz 1 w Berlinie⁹⁷ [Potsdamer Platz, 2001]. Najlepszym rozwiązaniem jest wtedy powołanie wspólnego inwestora zastępczego, który zrealizuje całość inwestycji.

Sposób wyboru wykonawców inwestycji ma także ważny aspekt urbanistyczny. Realizacja inwestycji składa się z opracowania projektu i wykonaniu robót budowlanych, których efektem będzie powstanie, rozbudowa lub przebudowa obiektu. Wykonawców obu tych zadań można wylaniać na dwa sposoby: w drodze konkursu lub przetargu. Pierwszy sposób, to wybór podmiotu, który opracuje projekt, a następnie

⁹⁷ Architekci Hans Kollhoff i Helga Timmermann.

wybór przedsiębiorstwa budowlanego, które ten projekt zrealizuje. Drugi sposób, określany hasłem „projektuj i buduj”, oznacza wyłonienie w przetargu podmiotu, który wykona kolejno oba zadania. Oba sposoby mają swoje zalety i wady.

Przy pierwszym z nich zamawiający ma większy wpływ na rozwiązania przyjęte w projekcie, ponieważ projekt oceniany jest przez sąd konkursowy, a jeśli projektant jest wybrany drogą przetargu, to zamawiający ma możliwość stałej współpracy nad projektem. Dzięki temu można lepiej dopasować projekt do celów przedsięwzięcia urbanistycznego.

Drugi sposób pozwala na znaczne skrócenie czasu inwestycji, zmniejszenie jej kosztów oraz odciąża zamawiającego od koordynowania pracy projektanta i prac przedsiębiorstwa budowlanego. Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że po wygranym przetargu wykonawca stara się opracować projekt tak, aby zminimalizować koszty realizacji i zbudować obiekt jak najtaniej. Z tego powodu próby wpływania na wybór rozwiązań przyjętych w projekcie mogą napotkać duże trudności i w rezultacie inwestycja będzie miała niższą jakość. Dlatego przed rozpoczęciem przetargu na realizację inwestycji w systemie „projektuj i buduj” niezwykle ważne jest opracowanie tak zwanego Programu Funkcjonalno-Użytkowego (PFU), który określa bardzo szczegółowo, co ma być przedmiotem inwestycji, by uniknąć później dwuznaczności. Zawartość PFU jest bardzo istotna dla zrealizowania celu operacyjnego przedsięwzięcia urbanistycznego a przepisy narzucają obowiązek opracowania PFU, określając jego obowiązkową zawartość (art. 31 ust. 3 pozp). Opracowanie programu PFU jest często tak pracochłonne, że staje się przedmiotem osobnego zlecenia.

Warto zwrócić uwagę na niektóre sposoby finansowania inwestycji. Jedną z nich jest udzielanie koncesji na realizację przedsięwzięć publicznych. Koncesjonariusz buduje obiekt publiczny, pobiera opłaty za jego użytkowanie, a po ustalonym okresie przekazuje go na własność jednostce samorządowej lub Państwu. W takim systemie buduje się część autostrad w Polsce. We Wrocławiu zbudowano na tej zasadzie dwa duże parkingi podziemne: pod placem Nowy Targ oraz przy Hali Stulecia i dzięki temu budżet miejski zaoszczędził na kosztach budowy. Koncesjonariusz pierwszego parkingu zadbał o swoje dochody i wynegocjował załączniki do umowy określające politykę parkingową dla obszaru otaczającego parking. Ich podstawą były dokumenty polityki transportowej miasta. Po otwarciu parkingu przy Hali Stulecia zmniejszono liczbę bezpłatnych miejsc postojowych w jego otoczeniu.

Zadaniem urbanistyki operacyjnej jest znajdowanie w przestrzeni miejskiej takich miejsc, w których inwestycja oparta na koncesji jest finansowo atrakcyjna.

Innym sposobem pozwalającym na długoletnie finansowanie inwestycji jest model typu BOT (*Build, Operate, Transfer*) – buduj, zarządzaj, przekazuj. Zgodnie z nim wybrany w przetargu wykonawca buduje obiekt za własne środki finansowe (*buduj*), oddaje w leasing instytucji publicznej na wiele lat (*zarządzaj*) i po ustalonym okresie przekazuje obiekt na własność tej instytucji (*przekazuj*). Najbardziej znany budynek wzniesiony według tej metody to ambasada brytyjska w Berlinie zbudowana w 1999 r. i wynajęta na 30 lat brytyjskiemu rządowi.

4.10. Procedury całościowych przekształceń

Najpełniejszą koncepcją przedsięwzięcia w urbanistyce operacyjnej jest całościowa akcja na dużą skalę lub całościowe przetworzenie kompleksu urbanistycznego. W wielu przypadkach wymaga to skoordynowania wielkiej ilości działań na jednym określonym obszarze i wykonania ich w relatywnie krótkim czasie. Można to zrealizować, posługując się pakietem odpowiednio dobranych sposobów, instrumentów i narzędzi, o których mowa była do tej pory. Ponadto mogą być stosowane specjalne instrumenty formalnoprawne, na przykład „strefy zagospodarowania uzgodnionego”, jak to jest we Francji – ZAC (franc. *Zone d'Aménagement Concerté*). Strefy takie ustala się na obszarach, na których zamierza się wznieść kompleks zabudowy złożony z obiektów wznoszonych przez wielu niezależnych inwestorów, w tym budujących infrastrukturę i inne obiekty publiczne. Dla strefy obowiązuje rodzaj umowy akceptowanej przez prefekta, która opisuje wszystkie zamierzenia inwestycyjne, powiązania między nimi, harmonogram realizacji, obowiązki wszystkich inwestorów. ZAC może być ustanowiony na wniosek gminy, EPCI lub prefekta w imieniu rządu. W Polsce jak dotąd nie ma takich procedur przyjętych ustawowo. W latach 2016–2017 Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju RP rozważało wprowadzenie podobnego instrumentu, który nazwano Obszarem Zorganizowanego Inwestowania.

4.11. Partnerstwo

Istotnym sposobem działania w urbanistyce operacyjnej jest poszukiwanie partnerów i współpraca z nimi w ramach wspólnej realizacji przedsięwzięcia [Parysek, 1997, rozdz. 10]. Poziom współpracy i wzajemnych zobowiązań może być bardzo różny w zależności od woli partnerów oraz od potrzeb i stopnia złożoności projektu⁹⁸. Podmioty prywatne mogą tworzyć konsorcja, z którymi partnerska współpraca jest łatwiejsza dla jednostek samorządowych, niż negocjowanie z poszczególnymi partnerami. Prywatni uczestnicy projektu urbanistycznego realizowanego na danym obszarze mogą tworzyć stowarzyszenia, co naturalnie ułatwia przepływ informacji i współdziałanie z sektorem publicznym. Przykładem takich organizacji są parki przemysłowe⁹⁹ skupiające podmioty prowadzące działalność gospodarczą, głównie produkcyjną, na danym obszarze. Tworzą one płaszczyznę współpracy między prywatnym kapitałem i urzędami, nazwaną partnerstwem publiczno-prywatnym. Istotą partnerstwa jest przede wszystkim wspólna budowa lub remont obiektu budowlanego i świadczenie usług publicznych [uoppp, 2008].

⁹⁸ O partnerstwie na rzecz rozwoju, szczególnie w odniesieniu do Wielkiej Brytanii, pisze bardzo interesująco Pęski [1999, rozdz. 7].

⁹⁹ Trzeba je odróżnić od parków przemysłowych – przedsiębiorstw lub instytucji oferujących miejsce do prowadzenia działalności gospodarczej, o których mowa w rozdz. 3.2.2.

Może to być formuła włączenia pieniędzy pozabudżetowych do realizacji infrastruktury publicznej. Pojawiają się sytuacje, w których niepublicznemu inwestorowi opłaca się zbudować niezbędny dla niego element infrastruktury technicznej zamiast czekać aż gmina podejmie tę inwestycję. Gminy mogą z partnerem prywatnym tworzyć spółki, których zadaniem jest realizacja wspólnych celów. Przykładem są spółki do realizacji wspólnych inwestycji komercyjnych (por. ramka 3-8).

4.12. Negocjacje i perswazja

Ważne jest utrzymanie kontaktu oraz prowadzenie negocjacji ze wszystkimi interesariuszami przedsięwzięcia, czyli z tymi, którzy mają wpływ na jego realizację oraz z tymi, którzy odczuwają jego efekty bezpośrednio lub pośrednio. Jest to sposób działania, które w praktyce ma więcej wspólnego z zarządzaniem (*governance*), niż rządzeniem (*governing*). W pertraktacjach cenna jest zdolność do perswazji oraz umiejętność przekonywania partnerów do całej urbanistycznej koncepcji. O powodzeniu w negocjacjach decydują w największej mierze trzy czynniki: dobra argumentacja, zachowanie równowagi interesów udziałowców oraz stabilna sytuacja polityczna w sprawowaniu urzędów, czyli im większa jest ciągłość kadencji sprawujących władzę, tym mniejsze jest ryzyko komplikacji w negocjacjach z powodu burzliwych zmian politycznych [Mastenbroek, 1997].

Negocjacje i perswazja wymagają czasu i cierpliwości, co nie zawsze idzie w parze z potrzebą szybkiego wdrożenia skomplikowanego przedsięwzięcia. Wypracowano wiele technik i sposobów takiego działania, w tym szczególnie rozwiązywania konfliktów przestrzennych [Chatterji, 1992; Kamiński, 2002; Ossowicz, 2003]. Isard stworzył nawet nową dziedzinę wiedzy, którą nazwał nauką o pokoju (*peace science*) [Isard, Smith, 1991].

4.13. Partycypacja społeczna

Udział uczestników społecznych w podejmowaniu rozstrzygnięć w zakresie planowania przestrzennego, w tym również urbanistyki operacyjnej, jest bardzo ważny przede wszystkim z punktu widzenia trafności wyboru celów i skuteczności ich osiągnięcia [Gzell, 2002, rozdz.3.4; Kochanowska, Kochanowski, 2012, rozdz. „Partycypacja”]. Opracowano i zastosowano bardzo wiele technik uczestniczenia społeczności w kreowaniu i realizacji polityki lokalnej. Partycypacja społeczna, w ramach której mają być wyrażone oczekiwania zbiorowości lokalnych, powinna odznaczać się następującymi cechami:

⇒ *Reprezentatywność i wiarygodność uczestników*

Szuka się takich form uczestnictwa społecznego, aby przedstawiane przez mieszkańców oczekiwania i propozycje stanowiły wiarygodne odzwierciedlenie

stanowiska stosunkowo dużych zbiorowości mieszkańców. W praktyce konsultacji społecznych ważne jest, czy osoby zabierające głos prezentują tylko swoje poglądy, czy też są to głosy reprezentatywne dla większej grupy.

⇒ *Pluralizm*

W lokalnych społecznościach toczy się zwykle jakiś spór o sposób zagospodarowania przestrzeni. Być może sporne kwestie są cechą immanentną procesu rozwoju obszarów zurbanizowanych, bo oczekiwania są bardzo różne. Ważne jest, w jaki sposób społeczeństwo demokratyczne i obywatelskie radzi sobie z tym problemem. Optymalnym rozwiązaniem są oczywiście pertraktacje – wszystkie strony o sprzecznych oczekiwaniach i poglądach zasiadają do rozmów przy wspólnym stole z przedstawicielami władz. Gdy jednej ze stron reprezentujących odmienne stanowisko społeczne zabraknie w debacie, jej reprezentantem staje się z urzędu przedstawiciel władz gminy. Pluralizm stanowisk społecznych nie jest wtedy oczywisty i to może stać się przyczyną bezpośredniej konfrontacji między stroną społeczną a przedstawicielami władz gminnych.

⇒ *Upowszechnienie informacji o kwestii do rozstrzygnięcia*

Ważne jest, aby strony reprezentujące opinię publiczną w debacie na temat kontrowersyjnych kwestii urbanistycznych miały jak najszerszy dostęp do wszystkich informacji o kwestiach wymagających rozstrzygnięcia. Uczestnicy dialogu z władzami powinni być świadomi celu, uwarunkowań, możliwych sposobów przeprowadzenia przedsięwzięcia urbanistycznego i jego potencjalnych skutków. Tylko wówczas debata społeczna jest merytorycznie wiarygodna.

⇒ *Możliwość negocjacji*

Negocjacje między mieszkańcami a władzami są czasami konieczne i powinny być możliwe. Ich warunkiem jest właściwa reprezentatywność po obu stronach. Władze gminne powinny delegować osobę wyposażoną w odpowiednie pełnomocnictwa. Osoby reprezentujące mieszkańców (dzielnicę czy grupę społeczną) powinny mieć mandat społeczny udzielony przez zainteresowanych. Jest to możliwe, gdy stroną negocjacji jest formalnie zarejestrowana organizacja, w której istnieje tryb wyłaniania osób reprezentujących je na zewnątrz.

Spontaniczne i chaotyczne akcje protestacyjne nie służą rzeczowym i merytorycznym negocjacom między mieszkańcami a władzami gminy. Protest polega na ogół na zbieraniu podpisów pod pismami i ulotkami wyrażającymi sprzeciw wobec przedsięwzięć urbanistycznych, których nie akceptują protestujący. Często akcje protestacyjne mają swoich aktywnych liderów. Nie są to jednak osoby formalnie wybrane przez mieszkańców. Protestująca grupa nie tworzy organizacji, a zadaniem liderów jest przede wszystkim bezkompromisowość i zajmowanie nieprzejednanego stanowiska. Lider przystępujący do negocjacji z władzami uznany byłby pewnie za zdrajcę przez protestujących. No i tu pola do manewru raczej nie ma, do negocjacji nie dochodzi, chociaż w wielu wypadkach, przy dobrej organizacji protestu społecznego, negocjacje byłyby dobrym rozwiązaniem.

⇒ *Wspólne rozwiązywanie problemów*

Możliwość wspólnego i wielostronnego rozwiązywania problemów jest jedną z najbardziej pożądanых cech procesu partycypacji społecznej, w tym szczególnie z udziałem uczestników społecznych i władz terytorialnych.

⇒ *Wykorzystanie wiedzy i zaangażowania uczestników społecznych*

Mieszkańcy mają na ogół sporą wiedzę o miejscu, w którym mieszkają, znają je i są dobrze zorientowani w potrzebach otoczenia w sensie urbanistycznym. Wśród nich są także specjaliści, nauczyciele i naukowcy – cała rzesza ludzi o wysokim wykształceniu. Mają wiedzę, której urbanistom opracowującym plany miejscowe czasem brak. Wielu wykształconych mieszkańców chętnie angażuje się w dyskusje na temat przedsięwzięć urbanistycznych i dzieli się swoją wiedzą. I ten potencjał jest kolejną cechą społecznej partycypacji.

Rozpatrzmy teraz szereg form partycypacji społecznej z punktu widzenia ich przydatności jako narzędzia realizacji przedsięwzięć urbanistycznych.

➤ *Sondaż*

Ta forma daje dość wiarygodne wyniki, natomiast nie ma pewności co do wiedzy, jaką dysponują ankietowani w zakresie kwestii przedstawionych do ich oceny. Sondowanie opinii publicznej wymaga takiego doboru ankietowanych, by grupa była reprezentatywna dla mieszkańców, a wnioski są wyciągane na podstawie statystycznej obróbki wyników. Zaletą jest reprezentatywność, a zatem i pluralizm [Bagiński, 1997].

➤ *Sondaż deliberatywny*

Po przedstawieniu alternatywnych wariantów rozwiązania rozpatrywanej kwestii przeprowadza się sondaż na reprezentatywnej grupie. Następnie przeprowadza się debatę plenarną oraz debatę w podzespołach z udziałem części ankietowanych (ok. 30%). W miarę możliwości uczestnicy dostają wcześniej pełny pakiet informacji o rozstrzyganej kwestii. Na zakończenie ponownie przeprowadza się ankietę z tymi samymi pytaniami. Technika ta, w porównaniu ze „zwykłym” sondażem, pozwala uczestnikom na poszerzenie wiedzy na temat rozpatrywanej kwestii. Sondaż deliberatywny zastosowany był w Polsce tylko raz w Poznaniu w 2009 r., a dotyczył sposobu zarządzania miejskim stadionem piłkarskim [Kubiak, Krzewińska, 2012].

➤ *Jury obywatelskie.*

Spośród społeczności danego obszaru metodą losową wyłania się grupę od 12 do 16 osób. Grupa ta pełni rolę „sądu obywatelskiego” oceniającego różne przedsięwzięcia urbanistyczne. Na posiedzenie „sądu” zaprasza się „świadków”, którzy z założenia mają składać bezstronne zeznania. „Adwokaci” bronią jednego z wariantów przedsięwzięcia. Posiedzenie prowadzi bezstronny moderator. Członkowie jury są wynagradzani. Obrady mogą być dostępne dla publiczności. Zaletą jury obywatelskiego jest względny pluralizm grupy, uzyskany dzięki losowemu doborowi jej składu. Odpytywanie świadków zapewnia relatywnie dużą wiedzę uczestnikom jury. Nie ma tu jednak miejsca na negocjacje, wspólne rozwiązywanie problemów i przekazywanie wiedzy ze strony uczestników społecznych [Krzewińska, 2012].

➤ *Panel obywatelski*

Jest to technika bardzo podobna do jury obywatelskiego, z tą różnicą, że liczba wylosowanych uczestników jest większa a procedura postępowania nieco inna. Względnie reprezentatywny zespół obywateli deliberyje nad rozwiązaniem przedstawionego problemu, mając możliwość zapraszania ekspertów. Obrady mogą być obserwowane przez wszystkich, wstęp jest wolny. Formuła panelu umożliwia jego uczestnikom prowadzenie w podzespołach warsztatów i wypracowanie propozycji rozwiązań rozpatrywanych problemów. Przy większej liczbie uczestników wzrasta możliwość wylosowania osób dysponujących wiedzą, która może stanowić wkład w rozwiązanie problemu. Istotne jest to, że przedstawiciele władz mogą do pewnego stopnia prowadzić negocjacje z panelem, aczkolwiek zespół ten nie otrzymuje na to mandatu społecznego.

➤ *Jednostka pomocnicza*

W gminach istnieją jednostki pomocnicze – osiedla, sołectwa, dzielnice – którym rady gmin mogą nadawać różnego rodzaju kompetencje. Rady tych jednostek wybierane są w drodze wyborów powszechnych a zatem można przyjąć, że są reprezentatywne dla lokalnych społeczności. Jest to jedna z nielicznych form partycypacji społecznej, która ma wszystkie pożądane cechy. Jednakże z punktu widzenia prawa, jednostki pomocnicze można traktować raczej jako element struktury władzy terytorialnej. Zakres ich działania odnosi się do ustalonego terytorium, a nie do zawężonej tematyki czy określonego miejsca. Poza tym nie są one wolne od upolitycznienia. Autor wielokrotnie współpracował w rozmaity sposób z radami osiedli we Wrocławiu.

➤ *Rada społeczna*

Kolejnym rozwiązaniem jest powołanie społecznej rady do spraw sposobu zagospodarowania danego miejsca lub do sposobu przeprowadzenia przedsięwzięcia urbanistycznego. Rada społeczna może być głównym partnerem dla władz terytorialnych. Od jury obywatelskiego i panelu obywatelskiego odróżnia się tym, że składać się powinna z osób dysponujących wiedzą i umiejętnościami w danym zakresie, a jednocześnie reprezentuje lokalną społeczność. Jest to zatem forma partycypacji społecznej, która poza jednostką pomocniczą ma wszystkie potrzebne cechy. Jednakże powołanie rady w taki sposób, żeby zapewnić jej reprezentatywność, następuje wielu trudności. Można wziąć pod uwagę szereg możliwości sposobu wyłaniania jej członków.

Wybory dokonywane przez ogół mieszkańców. Ten sposób nie jest praktykowany ze względu na duże koszty przeprowadzenia oraz ryzyko nadmiernego upolitycznienia.

- Wyłonienie przez radę jednostki pomocniczej gminy.
- Zebranie wszystkich zainteresowanych osób, które wyłaniają spośród siebie radę społeczną, która będzie stanowić ich reprezentanta.
- Formalne utworzenie stowarzyszenia otwartego dla wszystkich mieszkańców. Władze stowarzyszenia byłyby głównym partnerem dla władz.

W praktyce niemal nie ma przypadków stosowania tych sposobów wyłaniania rad społecznych. Pojawiają się natomiast dwa ich typy:

- rady społeczne powoływane przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta złożone ze specjalistów i aktywistów społecznych oraz

- rady społeczne powstające spontanicznie z osób zaangażowanych w sprawę.

Oba typy, jakkolwiek mają wiele zalet, nie są jednak reprezentatywne dla lokalnych społeczności. Bywa, że rada społeczna spontanicznie wyłoniona przez aktywistów i lokalnych liderów nie chce uruchomienia procedury, która nadałaby jej cechę reprezentatywności, z obawy przed ryzykiem nieakceptacji ze strony społeczności lokalnej. Tak było we Wrocławiu, gdzie powstała samorzutnie rada społeczna do spraw sposobu zarządzania jednym z parków publicznych.

➤ *Budżet partycypacyjny(obywatelski)*

Jest to wydzielona część budżetu gminy, o wykorzystaniu której decydują mieszkańcy gminy. Każdy pełnoletni mieszkaniec może zgłosić projekt i w ten sposób zostać jego liderem. Po weryfikacji projektu przez właściwe wydziały urzędu miejskiego wszystkie projekty są upublicznione i poddane powszechnemu głosowaniu, którego wyniki są podstawą do wyboru projektów do realizacji i rozdziału pieniędzy w budżecie. Można powiedzieć, że jest to partycypacja bezpośrednia w procesie zarządzania gminą. I być może dlatego ta forma partycypacji zyskuje powszechną akceptację, a w głosowaniach uczestniczy pokaźna część mieszkańców. Dodatkowo wybory przez nich dokonywane są wiarygodną wskazówką dla władz, jakie są najpilniejsze potrzeby ludności miasta.

Trzeba jednak brać pod uwagę pewne trudności związane z tą formą partycypacji społecznej. Znaczna część głosujących ma niewielką wiedzę o proponowanych projektach, a szczególnie o ich potencjalnych skutkach. Głosując na projekt budowy parkingu, mieszkańcy mogą nie zdawać sobie sprawy, że może to oznaczać konieczne wycięcie drzew.

Inna sprawa, że projekty wybrane przez znaczną liczbę mieszkańców, mogą budzić sprzeciw u innych. Na przykład we Wrocławiu wybrany projekt oświetlenia alei parkowych wzbudził niepokój u innych o ucieczkę ptaków z parku.

W sytuacji, gdy kilka niezależnych od siebie projektów społecznych dotyczy jednego miejsca, trzeba znaleźć sposób na koordynację. Dobrym wyjściem jest opracowanie tak zwanego master planu pełniącego w tej sytuacji funkcję weryfikatora projektów budżetu obywatelskiego.

➤ *Dyskusja publiczna*

Najczęściej stosowaną, jak się wydaje, formą konsultacji społecznych, jest otwarta dyskusja publiczna, podczas której władze prezentują swoje zamierzenia, plany i propozycje przedsięwzięć. Każdy z uczestników może zabrać głos, a przebieg dyskusji jest protokołowany. Otwarta dyskusja publiczna jest jednym z obowiązkowych kroków w trakcie sporządzania planu miejscowego w Polsce i w Niemczech (autor prowadził ponad 200 takich dyskusji). W USA zastępuje ją publiczne przesłuchanie. We Francji prowadzi się rozprawy administracyjne.

Ta forma konsultacji ma tylko niektóre z wymienionych na wstępie cech partycypacji społecznej. Pozwala na przekazanie zainteresowanym mieszkańcom wielu

informacji o zamierzeniach urbanistycznych, jednak prezentacja tych zamierzeń jest nieco jednostronna, bo ma przekonać mieszkańców do rozstrzygnięć już opracowanych. Wpływ na te rozstrzygnięcia mogą mieć natomiast fachowcy biorących udział w dyskusji publicznej. Głos specjalistów z dziedziny urbanistyki brany jest pod uwagę przy sporządzaniu planu miejscowego. Dyskusja publiczna ma charakter otwarty i mogą w niej brać udział wszyscy, a więc także osoby o skrajnie odmiennych poglądach na różne kwestie urbanistyczne.

➤ *Udostępnienie dokumentów*

Dokumenty urzędowe udostępnione są do wglądu publicznego na mocy prawa o dostępie do informacji publicznej. Dotyczy to oczywiście dokumentów, jakimi są projekty miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i studium uwarunkowań. Po wyłożeniu projektu planu do wglądu publicznego osoby zainteresowane mogą zgłaszać swoje opinie odnoszące się do zamierzeń urbanistycznych. W przypadku planów miejscowych i studiów uwarunkowań opinie te nazywane są uwagami (do 2003 r. zarzutami i protestami). Niewątpliwie procedura ta jest istotnym narzędziem ochrony interesu indywidualnego, lecz gdy znaczna liczba osób zajmuje podobne stanowisko, to zgłoszone opinie nabierają cech reprezentatywności. Zwykle zdarza się tylko w przypadku zbiorowego protestu, co mogę stwierdzić na podstawie długoletniej praktyki zawodowej. Udostępnienie dokumentów wiąże się z udzielaniem wyjaśnień przez projektantów planu miejscowego. Zdarza się również, że swoje stanowisko przedstawiają specjaliści i aktywiści miejscy, dysponujący wiedzą i zawodowym doświadczeniem.

➤ *Czat, forum internetowe, Tweeter, media społecznościowe*

Media internetowe zapewniają bardzo wielu osobom szerokie możliwości publicznego wypowiedzenia się i zadania pytań dotyczących rozpatrywanej kwestii. Czat pozwala głównie na odpowiedzi na pytania zadawane przez mieszkańców. Forum służy wyrażaniu opinii i przekazywaniu własnych idei i propozycji. Jego wadą jest anonimowość wypowiedzi i pojawienie się trolli. Z kolei wypowiedzi na Tweeterze są zbyt zdawkowe. Z tych względów oparte na nich techniki partycypacji mają niewielką przydatność.

➤ *Wywiad fokusowy (skoncentrowany wywiad grupowy)*

Polega na wytypowaniu grupy mieszkańców o liczbie od 6 do 12 osób i przeprowadzeniu z nimi pogłębionej dyskusji prowadzonej przez moderatora. Zasadniczą zaletą takiej formy partycypacji jest szeroka i dogłębna analiza przekonań, ocen i oczekiwań uczestników. W sferze zagospodarowania przestrzennego wywiad taki może być pomocny w znalezieniu wspólnego rozwiązania.

➤ *Warsztaty*

Najważniejsze korzyści z warsztatów to możliwość wspólnego rozwiązywania problemów oraz wykorzystanie wiedzy i umiejętności uczestników społecznych. Urzędnicy gminni wspólnie z osobami zainteresowanymi tematem pracują w niewielkich zespołach nad znalezieniem najlepszego rozwiązania danej kwestii. Dzięki udziałowi urzędników uczestnicy warsztatów mają dostęp do poszerzonej wiedzy na temat rozstrzyganej kwestii. Wypracowano wiele typów warsztatów, ta-

kich jak na przykład intensywne warsztaty *Charette*. Wartością jest także zbudowania pewnego poziomu zaufania i poczucia wspólnoty pomiędzy uczestnikami, która może być bardzo cenna na dalszych etapach realizacji zamierzenia. Społeczni uczestnicy warsztatów nie są reprezentatywni, chyba że są uczestnikami innych form partycypacji, w ramach których sposób wyłaniania uczestników zapewnia reprezentatywność. Bardzo często w warsztatach biorą udział aktywiści miejscy, którzy wnoszą nowe spojrzenie na rozwiązywanie problemów, ale ich przekonania nie muszą odzwierciedlać poglądów i oczekiwań większości mieszkańców.

➤ *Współpraca z aktywistami miejskimi*

Aktywiści miejscy to osoby, które angażują się w polepszenie jakości życia w miastach. Są to najczęściej osoby o dużej motywacji działania i często o dużej wiedzy, którą chcą poszerzać. Podejmują nieodpłatnie działania wykraczające poza wyrażanie opinii. Często tworzą organizacje, których celem jest polepszenie ukształtowania przestrzennego i funkcjonowania miast.

Należy zatem oczekiwać, że współpraca władz z aktywistami miejskimi jako partnerami może przynieść miastom wiele korzyści. Trzeba jednak brać pod uwagę, że najczęściej aktywiści miejscy nie reprezentują przekonań większości społeczeństwa, chyba że działają oni w innej formie partycypacji społecznej, w której poziom reprezentatywności jest wyższy.

Tabela 4-1 w sposób przejrzysty prezentuje ocenę form partycypacji społecznej pod względem cech, jakimi powinien odznaczać się udział społeczny w realizacji przedsięwzięć urbanistycznych.

Jak widać, żadna z form nie odznacza się wszystkimi oczekiwanymi cechami. Wypływa stąd wniosek, że najskuteczniejsza jest partycypacja społeczna prowadzona w wielu uzupełniających się formach.

4.14. Monitoring¹⁰⁰

Opracowano wiele metod całościowego badania jakości zagospodarowania przestrzennego miast. W większości polegają one na ustaleniu wartości szeregu

¹⁰⁰ Monitoring oznacza regularne jakościowe i ilościowe pomiary lub obserwacje zjawiska czy obecności na przykład substancji, przeprowadzane przez z góry określony czas. Programy monitoringu są często stosowane w celu gromadzenia informacji na temat stanu ilościowego oraz jakościowego atmosfery i hydrosfery lub rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń w czasie i przestrzeni. Zgromadzone dane ułatwiają wybór właściwych działań w przypadku szkodliwego wpływu tego stanu na życie i mienie człowieka czy stan środowiska. Pozwalają także na podjęcie akcji naprawczych lub usuwania skutków w już istniejącej sytuacji, na przykład zagrożenia powodziowego czy ekologicznego.

Trzy zasady monitoringu:

- cykliczność pomiarów,
- unifikacja sprzętu i metodyk wykorzystywanych do pomiarów i obserwacji,
- unifikacja interpretacji wyników.

[Hanzl, 2007, *Handbook on planning, monitoring*, 2009; Borowski, 2003, rozdz. 5.1.4]

Tabela 4-1. Ocena wybranych form partycypacji społecznej

	Reprezentatywność i wiarygodność uczestników	Pluralizm	Udostępnienie wiedzy o kwestii do rozstrzygnięcia	Możliwość negocjacji	Wspólne rozwiązywanie problemów	Wykorzystanie wiedzy i zaangażowania uczestników społecznych
Sondaż	□□□	□□□	□			
Sondaż deliberatywny	□□□	□□□	□□□			
Jury obywatelskie	□□□	□□□	□□□			
Panel obywatelski	□□□	□□□	□□□	□	□□□	□
Jednostki pomocnicze	□□□	□□□	□□□	□□□	□□□	□□□
Rada społeczna	□□□	□□□	□□□	□□□	□□□	□□□
Budżet partycypacyjny	□□□	□□□	□	□□□	□□□	□□□
Dyskusja publiczna		□□	□			□
Wyłożenie do publicznego wglądu	□	□	□□			□
Czat, forum internetowe		□	□□			□□
Grupy fokusowe		□	□□		□□□	
Warsztaty		□	□□□		□□□	□□□
Współpraca z aktywistami miejskimi			□□□		□□□	□□□

mierników, które mają odzwierciedlać ilościowo jakość zagospodarowania przestrzennego w różnych aspektach. Na ich podstawie oblicza się całłościowe zregulowane wskaźniki jakości zagospodarowania przestrzennego miasta, dzięki czemu miejskie władze mogą oceniać skuteczność prowadzonej przez siebie polityki przestrzennej. Takie oceny dokonane na początku i pod koniec kadencji pozwalają na przedstawienie skuteczności działania danego polityka czy grupy decydentów sprawujących władzę. Oceny takie mają również znaczenie marketingowe, pozwalając na porównywanie miast ze sobą i tworzenie rankingów.

W Polsce spójny system oceny opracował Ziobrowski [1992, 1996a, 2012], ale system ten nie jest często stosowany. Rankingi oceny miast przedstawiają niektóre czasopisma. Poważny ranking miast przedstawiany jest okresowo w ramach badania „Diagnoza Społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków” [Czapiński, Panek, 2015].

Monitoring odnoszący się do wielu spośród wartości stanowiących przedmiot ochrony w ramach polityki przestrzennej ma swoją rozbudowaną podstawę metodologiczną i prawną. Na przykład monitoruje się stan różnych elementów śro-

dowiska i systematycznie zbiera się dane na ten temat. Mniej rozbudowany jest monitoring stanu chronionych obiektów przyrodniczych.

W odniesieniu do innych wartości odpowiedni monitoring jest zadaniem, które dopiero czeka na podjęcie. Nie prowadzi się systematycznych analiz stanu obiektów należących do dziedzictwa kulturowego. Nie monitoruje się ani zmian stanu zdrowia ludności, ani zmian poziomu bezpieczeństwa wywołanych przemianami zagospodarowania przestrzennego.

Nie ma także monitoringu poziomu atrakcyjności i funkcjonowania przestrzeni publicznych. Nie bada się tempa zabudowywania obszarów otwartych. Nie monitoruje się zmian wartości nieruchomości w sposób powszechny. Nieregularne są badania długości dojazdów do pracy czy szkoły. Wielu zjawisk, które powinny być przedmiotem ochrony lub które mogą być źródłem zagrożenia, nie bada się regularnie. Wniosek nasuwa się sam: bardzo przydatne byłoby cyklicznie powtarzane pomiary jakości urbanistycznej.

Chmielewski wskazuje, jak ważna jest rola obserwatora w systemie sterowania rozwojem miasta [2010, rozdz. 14.3]. Jeszcze dalej idzie Gzell, wskazując, że „celem polityk miejskich przygotowywanych w miastach nie musi być udział w wyścigu o zbudowanie optymalnych struktur i form (...), ale raczej stała kontrola głównych miejskich systemów.” [Gzell, 2010, s. 29]. Tak trafnie zarysowany cel polityki przestrzennej z pewnością wymaga wzmocnienia monitoringu przestrzennego [Śleszyński, Kowalewski, Markowski, 2018, rozdz. 5.6].

4.15. Promocja

Dla powodzenia wielu przedsięwzięć duże znaczenie ma ich skuteczna promocja przed, w trakcie i po zakończeniu prac. Przede wszystkim ważne jest przekonanie potencjalnych współuczestników-wykonawców przedsięwzięcia do współdziałania. Następnie należy zadbać o pozyskanie pozytywnej oceny ze strony opinii publicznej. Później, gdy rezultaty już są widoczne – trzeba jeszcze zachęcić mieszkańców miasta, klientów czy turystów do korzystania z nowego miejsca. W wielu przypadkach sama doskonałość osiągniętego rezultatu i piękno architektury nie wystarczają. Trzeba nowe miejsce lub stare miejsce w nowej szacie wylansować¹⁰¹.

Szczególną rolę odgrywa promocja w zakresie ochrony różnego rodzaju wartości, w tym przyrody i dziedzictwa kulturowego. Gdyby wartości, które chcemy ocalić, były uznane przez wszystkich za nienaruszalne, i gdyby to przekładało się na rzeczywiste poczynania mieszkańców, instytucji i prowadzących działalność gospodarczą, to żadne przedsięwzięcia ochronne nie byłyby potrzebne. Zgodność przekonań byłaby wystarczającą ochroną. Dlatego tak ważna jest stała edukacja i promocja tych wartości. Takie działania powinny zatem być prowadzone nieprzerwanie przy wykorzystaniu wielu „kanałów” docierania do odbiorcy. Najważniejsze z nich to: edukacja na wszystkich poziomach, różnego rodzaju media, wydaw-

¹⁰¹ Wątek promocji w odniesieniu do rozwoju przestrzennego rozwijają inspirująco Kochanowska i Kochanowski [2012, rozdz. „Promocja”]

nictwa, przewodniki turystyczne, imprezy promujące, włączenie obiektów chronionych do wydarzeń kulturalnych, społecznych, sportowych.

Coraz częściej wybiera się i promuje miejsca o szczególnym znaczeniu czy własnościach, traktując to jako działanie urbanistyczne. Nazywa się je często „magicznymi”. Pojawiają się publikacje na ich temat [Fusek, Pawłowska, Gasiorowska, 1999; Augustyn, 1999], organizuje się spotkania i spaceruje szlakiem tych miejsc. Wykreowanie ich staje się jednym z celów polityki przestrzennej w coraz większej liczbie miast. Dużo przy tym zależy od poziomu życia mieszkańców. Miastom polskim trudno jest w krótkim czasie dorównać krajom o wysoko rozwiniętej gospodarce, szczególnie w sferze dochodów obywateli, ale mogą one z powodzeniem konkurować pod względem nasycenia życiem kulturalnym, oryginalności i kreowaniu niezwykłego, niepowtarzalnego klimatu. Miejsca „magiczne” dobrze się wpisują we wszystkie poczynania służące poprawie jakości życia mieszkańców, skłaniają ich do pozostania w mieście i przyciągają turystów. Z zawodowego doświadczenia autora wynika, że miejsca takie bardzo trudno jest stworzyć na zawołanie w nowych okolicach miasta. Trzeba je odkryć, zrozumieć ich „magię” i ostrożnie zrewitalizować. Promocja jest często skutecznym narzędziem ich ochrony, bo nie wszyscy widzą, jaką wartość mogą stanowić. To trochę tak jak ze szlachetnymi kamieniami – trudno ocenić ich piękno przed oszlifowaniem.

W ramach przedsięwzięć ochronnych, oprócz ciągłych działań promocyjnych, mogą okazać się potrzebne jednorazowe akcje. W przypadku zagrożenia konkretnej wartości odwołanie się do opinii publicznej może być skuteczne bez jakichkolwiek dodatkowych działań. W ramce 4-18 przedstawiono taki właśnie przykład.

Ramka 4-18

Hotel „Monopol” we Wrocławiu

Wrocławski hotel „Monopol”, od czasu budowy w 1892 r. do końca XX wieku, był jedynym tak ekskluzywnym hotel w mieście. Bywało tu wiele wybitnych postaci historycznych ze świata polityki, kultury i sztuki [*Leksykon architektury Wrocławia*, 2012]. Od zakończenia II Wojny Światowej do 2007 r. budynek należał do biura podróży Orbis S.A. W 2006 r. „Orbis” postanowił sprzedać obiekt zaniedbany, zużyty technicznie i niespełniający oczekiwanych standardów. W prasie pojawiły się nieautoryzowane informacje, że Orbis ujawnił, że zamierza sprzedać „Monopol” pod warunkiem, że nabywca nie przeznaczy budynku na hotel. Władze miejskie twardo stanęły na stanowisku, że nie dopuszczą do likwidacji hotelu, tym bardziej, że właśnie trwały prace nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. W mediach i w Internecie pojawiły się liczne wypowiedzi historyków, architektów, a także wielu wrocławian zbulwersowanych zmianą funkcji „Monopolu”. To wystarczyło do zmiany stanowiska Orbisu i warunek, że po sprzedaży hotel ma przestać być hotelem nie został postawiony. Gmach nabyło przedsiębiorstwo Holding Liwa, zrewaloryzowało hotel na bardzo wysokim poziomie. „Monopol” na powrót stał się jednym z najlepszych hoteli (pięć gwiazdek) we Wrocławiu. Zachował swój niepowtarzalny, nasycony historią klimat.

Rozdział 5

Uczestnicy polityki przestrzennej

Mieszkańcy osiedla mieszkaniowego skracają sobie drogę do przystanku i wydeptują ścieżkę przez łąkę w parku. Chcą szybciej dojść do celu. Po jakimś czasie ogrodnik dochodzi do wniosku, że albo trzeba chronić łąkę i ją ogrodzić, albo zrobić alejkę w miejscu wydeptanej ścieżki. W ten sposób mieszkańcy przyczyniają się do zmiany stanu zagospodarowania przestrzennego, chociaż nie robią tego ze świadomością uczestnictwa. Gdyby założyli stowarzyszenie na rzecz budowy alejek w parku, to wtedy można ich nazwać czynnymi uczestnikami i właśnie różnym aktywnym uczestnikom poświęcimy więcej uwagi w tej książce. Aktywni, czyli podejmujący świadome działania zmierzające do zmiany zagospodarowania przestrzennego. Oni także, stosując metody urbanistyki operacyjnej, prowadzą swoistą politykę lub subpolitykę przestrzenną.

Czynnych uczestników polityki przestrzennej można zaliczyć do kilku różnych kategorii, społeczności istniejących obok siebie. W każdej mamy różne charakterystyczne typy i w każdej obowiązują nieco inne zasady działania [Kafka, 2013]. Są to jakby osobne, ale krzyżujące się ze sobą sfery. Można je w uproszczeniu podzielić na następujące kategorie:

1. Sfera społeczna. Mieszkańcy miasta tworzą najróżniejsze społeczności, zbiorowości, grupy. Te zorganizowane zbiorowości, które mają wewnętrzną strukturę i wspólne interesy, poglądy, ideały. Dążąc wspólnie do osiągnięcia rozmaitych celów, stają się czynnymi uczestnikami polityki zagospodarowania przestrzennego.

2. Sfera biznesu. Tworzona przez ludzi biznesu, przedsiębiorców, inwestorów, przez kapitał i świat finansów. Celem działania jest przede wszystkim zysk, choć bywa, że liczą się także inne wartości.

3. Sfera wiedzy. Do tego grona zaliczymy naukowców, fachowców, specjalistów – wszystkich, którzy mają wiedzę i potrafią z niej zrobić użytek, potrafią rozumnie analizować i wyjaśniać złożone stany, sytuacje czy procesy. Do tej sfery należą naturalnie wszystkie instytucje, placówki i organizacje naukowe.

4. Sfera opiniotwórcza. To świat opinii publicznej, najróżniejszych poglądów, przekonań i krytyki. Świat niekończącej się otwartej dyskusji, a może lepiej – de-

baty na temat tego, co jest zrobione dobrze, a co źle, co powinno być uczynione, a co nie. W tym świecie istotną rolę odgrywają media.

5. Sfera prawna. W tej sferze w sposób niezależny rozstrzygane są sporne kwestie i konflikty krzyżujących się interesów pozostałych aktywnych uczestników polityki zagospodarowania przestrzennego oraz czuwa się nad przestrzeganiem prawa.

Sfery te zachodzą na siebie i zdarza się, że role uczestników polityki przestrzennej ulegają zmianie. Każda z nich ma swoje interesy i cele, a dążenie do ich realizacji stanowi siłę napędową zmian w zagospodarowaniu przestrzennym i w rezultacie w wizerunku miasta. Każdy z tych światów jest jakoś uwikłany w proces zmian urbanistycznych. Charakterystyka czy typologia tych uczestników będzie pomocna przy wyjaśnianiu poszczególnych elementów teorii urbanistyki operacyjnej.

5.1. Sfera społeczna

Grupa interesu ogólnokrajowego

W ustroju demokratycznym społeczeństwo tworzy instytucje władzy państwowej powołane do realizacji tego, co można nazwać interesem narodowym, państwowym lub krajowym. Wobec tego rządy, realizując interes narodowy społeczeństw, mogą podejmować przedsięwzięcia na bardzo szeroką skalę z udziałem wielu zróżnicowanych partnerów. Szczególnym rodzajem działań rządu jest oddziaływanie na kształt zagospodarowania przestrzennego kraju przez wpływanie na politykę przestrzenną prowadzoną przez władze niższych szczebli.

W Polsce po 1989 r. rząd nie podejmuje działań tego rodzaju; co więcej, nie ma też określonych celów z tym zakresie. Dla porównania, w Niemczech rząd federalny ma określoną, choć stale dyskusyjną, wizję ukształtowania zagospodarowania przestrzennego kraju i oddziałuje na władze niższego szczebla przez wprowadzanie różnego rodzaju dokumentów planistycznych. Również rząd brytyjski ma swoją wizję ukształtowania przestrzennego Zjednoczonego Królestwa, lecz wdraża go poprzez serię wydawanych przez siebie zaleceń, a także przez bezpośrednią ingerencję w planowanie na poziomie niższych szczebli [Zaborowski, 2017; Pancewicz, 2011].

Grupy interesu regionalnego

Biorąc pod uwagę podział administracyjny w Polsce zaliczamy do tej grupy ogół mieszkańców danego województwa i ich organy władzy przedstawicielskiej. Interesy społeczności województwa reprezentuje sejmik wojewódzki, a jej organem wykonawczym jest zarząd województwa wraz z podległymi mu jednostkami organizacyjnymi.

Grupy interesu metropolitalnego

Mieszkańcy obszarów metropolitalnych wielkich miast, a także różnego rodzaju aglomeracji, często mają inne interesy niż społeczności całego województwa.

Można je realizować na drodze dobrowolnej współpracy odpowiednich władz powiatów i gmin.

Grupy interesu miejskiego

Tę grupę stanowi ogół obywateli miasta. Rada miejska i burmistrz lub prezydent reprezentują i dbają o ich interesy. Trzeba to wyraźnie podkreślić: interesów całej społeczności miejskiej w ustroju demokratycznym bronią władze miasta. Nie zmienia tego fakt, że ludzie sprawujący władzę w sferze politycznej i w sferze urzędniczej miewają też własne interesy. W założeniu nie ma sprzeczności interesów pomiędzy władzami, a całą społecznością miejską. A jeżeli jest, to powinno to prowadzić do zmiany władz.

Mogą natomiast występować sprzeczności pomiędzy interesem całej społeczności gminnej lub miejskiej, a interesami pewnych mniejszości. Kolejne typy grup opisane dalej należą do tych właśnie mniejszości.

Grupy interesu lokalnego

To grupa osób związanych z jakimś określonym terytorium w granicach miasta: z dzielnicą, z osiedlem, zespołem budynków. Grupy takie mogą mieć swoją formalną reprezentację. Warszawa jest podzielona na 18 dzielnic stanowiących jednostki pomocnicze miasta. Każda dzielnica ma swoją radę i zarząd z burmistrzem na czele oraz stosunkowo duży zakres zadań do realizacji. Wrocław również jest podzielony na 48 jednostek pomocniczych nazwane osiedlami. W każdym z nich działa rada wyłaniana w wyborach powszechnych. Kompetencje tych rad są niewielkie, a w zakresie zagospodarowania przestrzennego rady mogą co najwyżej wyrażać opinie.

W miastach działa ponadto wiele stowarzyszeń, których celem jest działalność na rzecz interesów wyodrębnionych przestrzennie dzielnic czy osiedli. Niektóre z nich wydają własne czasopisma, w których publikuje się wiele materiałów urbanistycznych. Ponadto jest bardzo wiele grup terytorialnych, które nie mają charakteru formalnego. Część z nich utrzymuje więź, bo ma silne poczucie wspólnoty, inne mobilizują się, gdy pojawia się jakieś zagrożenie dla grupowych interesów.

Warto tutaj odwołać się do praktykowanej w Stanach Zjednoczonych metody „advocacy planning”, co można przetłumaczyć jako planowanie w obronie interesów mniejszości społecznych¹⁰². Polega to na tym, że urbaniści z sektora prywatnego, nie pracujący dla władz miejskich, profesjonalnie opracowują wizje i koncepcje zagospodarowania przestrzennego korzystne dla mniejszości społecznych. Praca specjalistów finansowana jest przez różnego rodzaju fundacje [Cullingworth, Caves, 2003, s. 12–13; Feld, Pollack, 2010; Majer, 1999, rozdz. VI.3]. W Polsce, jak się wydaje, metoda ta powoli zaczyna być stosowana, ale nie ma źródeł na finansowanie pracy urbanistów spoza urzędów.

¹⁰² Majer [1999] tłumaczy to jako „planowanie doradcze”.

Grupy ludzi o podobnych potrzebach

Takie grupy skupiają tych, którzy mają wspólny interes niezależnie od tego, z jakim terytorium są związani i tych zaliczymy do grup interesu tematycznego (na przykład rodzice małych dzieci, rowerzyści, posiadacze samochodów, studenci, posiadacze psów, ekolodzy). Przykładem może być Towarzystwo Upiększania Miasta Wrocławia, czy warszawskie stowarzyszenie „Miasto Jest Nasze”, które skupiają ludzi najróżniejszych środowisk.

Grupy jednej sprawy

Taka grupa powstaje w zasadzie spontanicznie z inicjatywy tych, którzy chcą doprowadzić do załatwienia jakiejś konkretnej sprawy w sferze zagospodarowania przestrzennego. Grupa jednej akcji może mieć program na „nie”, czyli negatywny i sprzeciwiać się jakiemuś przedsięwzięciu, na przykład będzie przeciwna budowie drogi lub zbyt wysokiego gmachu czy będzie chciała zapobiec zbyt gęstej zabudowie na osiedlach mieszkaniowych. Grupa zazwyczaj rozpada się po osiągnięciu swego celu lub wtedy, gdy jej sprzeciw nie ma już żadnych szans. Powstają też grupy jednej sprawy z pozytywnym, popierającym programem. Szerzej na ten temat traktuje rozdz.4.13.

Interes jednostkowy

Każdy obywatel może mieć swój interes związany z zagospodarowaniem przestrzennym i dysponuje środkami prawnymi, żeby go bronić.

5.2. Sfera biznesu

To środowisko przedsiębiorców i bankowców, ale również posiadaczy majątku trwałego, formalnie nie prowadzących działalności gospodarczej. Wśród nich można wyodrębnić co najmniej kilka typów w szczególnie sposób powiązanych czy uwikłanych w procesy zagospodarowania przestrzennego.

Właściciele i użytkownicy wieczysti nieruchomości

Właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości (dla uproszczenia dalej będzie mowa już tylko w właścicielu) staje się „graczem” sfery biznesu, gdy zaczyna dążyć do maksymalizacji zysku z posiadanego majątku. Może to osiągnąć przez zwiększenie wartości na przykład ziemi oraz przez korzystną sprzedaż czy dzierżawę. Wzrost wartości to oczywiście większy zysk przy sprzedaży, a dodatkowo większe możliwości operacji finansowych takich, jak na przykład zabezpieczenie kredytu.

Jak zwiększyć wartość nieruchomości? Prowadzą do tego starania o zmianę statusu prawnego nieruchomości oraz o inwestycje w sferze publicznej w otoczeniu, dbałość o dobre jej utrzymanie, inwestowanie w nieruchomość, odpowiednia jej parcelacja, a także w przypadku chęci sprzedaży skuteczna promocja. Zmiana statusu prawnego następuje przez wejście w życie uchwalonego planu miejscowego

lub uzyskanie pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy, lub przez formalne wyłączenie gruntów z terenów rolnych.

Ramka 5-1

Zwodnicze wizje

Sprzedawcy doświadczeni w zbywaniu nieruchomości dobrze wiedzą, że atrakcyjna wizja zagospodarowania jakiegoś terenu może skłonić władze miasta do sporządzenia planu miejscowego dla danego obszaru. Zatem, jeżeli chce się zwiększyć wartość nieruchomości, najlepiej przedstawić się w roli dewelopera lub wskazywać zainteresowanego budową dewelopera oraz dobrze jest deklarować własną partycypację finansową.

Doświadczeni urzędnicy potrafią jednak odróżnić posiadacza od inwestora-dewelopera. Wystarczy zajrzeć do Internetu i zebrać informacje, kto jest kim. Inna sprawa, że prezentując swą atrakcyjną wizję zagospodarowania, właściciel nieruchomości przystaje bez wahania na takie rozwiązania, których deweloper z prawdziwego zdarzenia nigdy by nie przyjął, bo by mu się to finansowo nie kalkułowalo. Posiadacz może stać się bardziej wiarygodny, gdy zgodzi się partycypować w finansowaniu przedsięwzięcia; może na przykład sfinansować budowę drogi czy infrastruktury technicznej. Może też znaleźć potencjalnych deweloperów i wspólnie z nimi zabiegać o sporządzenie planu, dodając do swoich projektów wizje deweloperskie.

Właściciel nieruchomości zabiega o inwestycje publiczne w sąsiedztwie swojej nieruchomości. Chce, żeby wybudowano lub zmodernizowano drogi dojazdowe, żeby założono kanalizację i urządzono tereny rekreacyjne; chce, żeby w pobliżu była szkoła i przedszkole. Utrzymanie nieruchomości i inwestowanie w nią może polegać między innymi na oczyszczeniu gruntu, zadbaniu o zadrzewienie i zielen, na budowie przyłączy do sieci infrastruktury technicznej. Przed sprzedażą właściciel ziemi odpowiednio dzieli teren na działki budowlane o wymiarach atrakcyjnych dla inwestorów. Ponadto na sprzedaży nieruchomości zyskuje się więcej dzięki zabiegom marketingowym. Poza tradycyjnymi formami reklamy działki wystawionej na sprzedaż, opracowywane są wirtualne wizje marketingowe, przedstawiające potencjalnym klientom, co ewentualnie można na danym terenie zbudować, nie tylko w sensie ilościowym, ale również w układzie kompozycyjno-przestrzennym. W Polsce standard przedstawiania ofert nieruchomości na sprzedaż jest bardzo zróżnicowany i zwykle niski. W Stanach Zjednoczonych wystawiona na sprzedaż oferta zawiera liczne i bardzo dokładne informacje o obiekcie czy gruncie, i to pozwala nabywcy dokonać dobrego wyboru.

Sprzedawca w handlu nieruchomościami

Sprzedawcą w handlu nieruchomościami, choć nie jest to najtrafniejsza nazwa¹⁰³, nazwiemy przedsiębiorcę czerpiącego zyski z kupna i sprzedaży nierucho-

¹⁰³ W języku polskim właściwsza byłaby nazwa „handlarz nieruchomościami”. Może to jednak mieć zabarwienie pejoratywne. Pozostawimy, zatem przy nazwie sprzedawca.

mości. Cele i sposoby działania są podobne do tych, jakie stosuje posiadacz majątku ziemskiego.

Zarówno właściciel jak i sprzedawca mogą być dobrymi partnerami miasta w tworzeniu ofert przestrzennych dla deweloperów. Jednak z uwagi na rozbieżność interesów nie jest to partnerstwo łatwe. Sprawę komplikują dodatkowo podejrzania o korupcję. W stosunkowo słabo rozwiniętym systemie zarządzania przestrzenią w Polsce sprzedawca ma duże szanse tworzenia dużych zasobów gruntów inwestycyjnych, które to zadanie dla gmin jest kłopotliwe i żmudne w realizacji.

Ramka 5-2

Sprzedawcy nieruchomości a działania władz miejskich

Bywa, że poczynania sprzedawcy nieruchomości wchodzą w kolizję interesami, planami i projektami operacyjnymi władz miasta. Nie chodzi o to, że sprzedawcy nieruchomości w oczywisty sposób są dla miasta konkurencją, ze względu na to, że miasto także chce zasilać budżet dzięki korzystnej sprzedaży własnego majątku. Zresztą, posiadacze ziemi i handlujący ziemią wystawiają znacznie więcej ofert niż miasta. Tak jest w Polsce. Istotna jest natomiast różnica celu sprzedaży. Miasta sprzedają nieruchomości w dużej mierze po to, żeby – z punktu widzenia interesu publicznego – stymulować rozwój i doprowadzić do właściwego zagospodarowania sprzedanych terenów. Dążą do tego, by w miarę szybko dany teren został dobrze zabudowany. Z tego powodu określa poza cenowe kryteria wyboru nabywców swoich nieruchomości (więcej o tym w rozdz. 4.6).

Porażką dla miasta jest sytuacja, gdy nieruchomość miejską nabywa sprzedawca, który bynajmniej nie zamierza budować, lecz chce sprzedać ją z zyskiem. Oznacza to odłożenie w czasie planowanej przez miasto inwestycji. Często bywa, że sprzedawca w przetargu przedstawia swój atrakcyjny pomysł na zagospodarowanie tylko po to, by kupić nieruchomość.

We Wrocławiu na przykład działają przedsiębiorstwa, które na przetargach kupują od miasta lokale w parterach budynków. Zbierają one „bank” takich nieruchomości i następnie sprzedają je docelowym użytkownikom. Miasto nie ma w tej sytuacji wpływu na wybór użytkowników. Bywa, że wywołuje to niezadowolenie społeczne. Sprzedając nieruchomość miasto traci wcześniej czy później możliwość decydowania o tym, jak i przez kogo to miejsce będzie wykorzystane. Jedynym instrumentem oddziałującym na użytkowanie tych lokali jest plan zagospodarowania miejscowego, bo tylko tym sposobem można ograniczać dysponowanie prawem własności.

Deweloperzy gruntowi

Deweloper gruntowy to przedsiębiorca, który tworzy zasób gruntów, żeby następnie przygotować teren pod zabudowę i przedstawić inwestorom szereg ofert działek budowlanych. Całość mającej powstać zabudowy ma złożyć się na zharmonizowaną strukturę urbanistyczną. Na przykład: całe osiedle mieszkaniowe, park biznesu czy centrum usługowe. Deweloper gruntowy odpowiedzialny jest

za elementy łączące nową zabudowę w całość. Buduje drogi i sieć infrastruktury technicznej, urządza tereny zieleni na potrzeby osiedla czy centrum handlowego. Deweloper gruntowy jest zatem twórcą całościowych, kompleksowych koncepcji urbanistycznych.

Deweloperzy budowlani

To od nich zależy w dużej mierze, jak będzie wyglądało miasto. Deweloper budowlany to przedsiębiorca, który czerpie zyski ze sprzedaży lub wynajmu lokali w zbudowanych przez siebie budynkach¹⁰⁴. Poszukuje terenów tanich i jednocześnie dobrze przygotowanych pod inwestycje. Zależy mu na tym, żeby na danym terenie mieć wolną rękę, żeby było mało ograniczeń i duża swoboda w budowie takich domów, na jakie akurat jest popyt i moda. Idealnych terenów, spełniających wszystkie trzy warunki, jest mało. Co w tej sytuacji robi deweloper? Może kupić tanie grunty i następnie zabiegać o to, by miasto sfinansowało koszt przygotowania terenu pod zabudowę. Może też starać się o zmianę ustaleń planu miejscowego i wybudować więcej budynków na danym terenie. Skrajnym, lecz nierzadkim przypadkiem taktyki deweloperów jest kupno taniej ziemi w takim miejscu, gdzie zabudowa jest wykluczona, a następnie nakłanianie władz miasta do zmiany dokumentów planistycznych tak, aby powstały tam prawne możliwości inwestowania.

Inwestorzy dla własnych potrzeb

Chodzi tutaj o tych, którzy inwestują i budują dla siebie. Na przykład rozbudowują fabrykę albo hotel czy biurowiec. Bywa, że inwestorowi zależy na konkretnym terenie, bo tam chce się rozbudować. Nowa hala fabryczna musi mieć przecież połączenie z pozostałą częścią fabryki. Inny chce zbudować ekologiczne instalacje wymagane przez przepisy chroniące środowisko naturalne. Jeszcze inny chce dobudować do hotelu nowe skrzydło. Ich pole manewru nie jest duże.

Nieco inaczej zarysowane są dążenia inwestorów budujących całe sieci obiektów: centrów handlowych, hoteli, stacji paliw, placówek bankowych, wież telefonii komórkowej. Ci inwestorzy budują wiele i czasem bardzo szybko. Pojawianie się niektórych obiektów można porównać do desantu spadochronowego: lądują dużym „stadem” tam, gdzie bieżąca koniunktura zapewnia im największą rentowność, a nie w miejscach najlepiej do tego się nadających. Czasem wygląda na to, że nie konsultują się z żadnym fachowcem z dziedziny urbanistyki. Tego rodzaju inwestorzy, aczkolwiek zdeterminowani, żeby postawić na swoim, mogą pozwolić sobie na pewną elastyczność. Jeżeli nie uda się zbudować w upatrzonym miejscu, to będą próbowali gdzie indziej w pobliżu.

¹⁰⁴ W krajach anglojęzycznych słowo *developer* oznacza każdego inwestora, a *development* inwestycję. Jest to inne znaczenie niż to, które przyjęło się w Polsce.

Ramka 5-3

Świat handlu detalicznego

Dynamika handlu detalicznego czasami jest trudna do opanowania w ramach polityki przestrzennej. Poza typowymi sklepami w budynkach rozwijają się dynamicznie inne formy handlu począwszy od małych straganów a skończywszy na wielkich galeriach handlowych. Widzimy w miastach odrębny świat parterowych supermarketów i dyskontów, które często lokują się w oderwaniu od przestrzeni publicznych. Widzimy świat wielkich centrów handlowych z hipermarketami, odwracających się od miasta i jego systemu ulic i placów. Mamy też galerie handlowe wciągające konsumentów do swoich wnętrz zamkniętych na ulice miasta. Wszystkie te obiekty handlowe usytuowane zgodnie ze sztuką urbanistyczną mogłyby się przyczynić do świetnego funkcjonowania przestrzeni miejskiej i jednocześnie odnosić sukcesy komercyjne. Tak się dzieje w pewnej liczbie przypadków, w których różnego rodzaju obiekty handlowe znakomicie zostały wpisane w tkankę miejską, na przykład Stary Browar w Poznaniu, czy Manufaktura w Łodzi.

Grupy interesu gospodarczego

Powstają coraz liczniejsze grupy interesu gospodarczego, niektóre spontanicznie, inne w sposób sformalizowany. Wiążą ze sobą przedsiębiorców z całej jednostki terytorialnej lub z jakiejś jej części. W mieście taką grupę stanowią na przykład kupcy z jego całego obszaru lub handlujący na jednym targowisku czy w jednej hali targowej. Bywa, że taką grupę tworzą przedsiębiorstwa produkcyjne ulokowane na danym obszarze. Czasami przyjmuje ona formę parku przemysłowego w rozumieniu stowarzyszenia podejmującego wspólne inicjatywy. Grupę interesu gospodarczego tworzą przedsiębiorstwa zajmujące się reklamą zewnętrzną. Innym przykładem są restauratorzy dążący do powiększenia i obudowania swoich ogródków na rynku lub głównej ulicy swojego miasta albo handlowcy protestujący przeciw zamienieniu ulicy, przy której ulokowane są ich sklepy, na pieszą promenadę. Coraz większe znaczenie mają stowarzyszenia deweloperów. W miastach akademickich znaczną rolę odgrywają współdziałające ze sobą uczelnie.

Działalność prowadzona przez te grupy może wywierać silny wpływ na ukształtowanie urbanistycznego i wizerunek przestrzenny gminy. Na przykład inicjatywy kupieckie prowadzą do powstania targowisk i hal targowych, które silnie oddziałują na charakter przestrzeni publicznych.

Przedsiębiorcy finansowi

Opisane wcześniej typy podmiotów gospodarczych należących do świata rynku związane są stale, choć w różny sposób, z procesami kształtującymi nową zabudowę miasta i zagospodarowania przestrzennego. Poza nimi jest wiele przedsiębiorstw, które angażują się w te procesy dla motywacji głównie finansowych. Najlepiej przedstawić je na autentycznych przypadkach opisanych w ramach 5-4-5-7.

Ramka 5-4

Przedsiębiorstwo zagrożone upadłością

Ważne ze względu na rynek pracy przedsiębiorstwo upatruje jedyne ratunku przed trudnościami finansowymi w przeznaczeniu jego imponującej zabytkowej wielopoziomowej hali produkcyjnej na wielkopowierzchniowe centrum handlowe. Władze miejskie sporządzają plan miejscowy dopuszczający takie wykorzystanie hali, a rada miejska plan uchwała. Po kilku latach okazuje się, że nie ma inwestora, bo handel w rejonie przedmiejskim działa dobrze tylko na parterze. Nabywca hali zabiega o dopuszczenie w planie miejscowym zabudowy mieszkaniowej w formie loftów. Władze miejskie nie zgadzają się, ponieważ dookoła hali powstają nowe obiekty produkcyjne.

Ramka 5-5

Bank i zastaw

Bank udzielił pożyczki pod zastaw nieruchomości, która w studium kierunków i uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego miasta została przeznaczona pod węzeł drogowy. Dłużnik zbankrutował i bank stara się zbyć pozyskaną nieruchomość. Zabiega o sporządzenie planu miejscowego, żeby korzystnie sprzedać nieruchomość. Władze miejskie proponują mu zamianę nieruchomości.

Ramka 5-6

Narodowy Fundusz Inwestycyjny

Jeden z Narodowych Funduszy Inwestycyjnych* (NFI) przejął przedsiębiorstwo ze znacznymi terenami przemysłowymi całkowicie mu niepotrzebnymi. Wobec tego dąży do ich sprzedaży, ale zanim to zrobi, zabiega o zgodę na budowę domów mieszkalnych na tym terenie i zwraca się do władz miasta o sporządzenie i uchwalenie planu miejscowego dopuszczającego zabudowę mieszkaniową. Fundusz ten wynajął urbanistę, który opracował atrakcyjną wizję zabudowy tych terenów. Projektując osiedle, „rozwinął twórcze skrzydła”, bo nie działał na zlecenie wymagającego dewelopera, tylko instytucji finansowej (por. ramka 5-1). Jeżeli na podstawie tej wizji zostanie uchwalony plan miejscowy, to po sprzedaży terenów deweloperom, można spodziewać się wniosków o jego zmianę.

* Narodowy Fundusz Inwestycyjny jest to fundusz inwestycyjny typu zamkniętego, w formie spółki akcyjnej założonej przez Skarb Państwa. W 1995 r. utworzono 15 Narodowych Funduszy Inwestycyjnych jako element w ramach Programu Powszechnej Prywatyzacji. Skarb państwa wniósł do nich akcje sprywatyzowanych byłych przedsiębiorstw państwowych. Każdy pełnoletni obywatel polski był uprawniony do nabycia Powszechnego Świadczenia Udziałowego, które mógł następnie zbyć albo wymienić na akcje NFI. NFI miały prawo sprzedawać własne akcje lub swoje udziały w przedsiębiorstwach państwowych. Zajmowały się także restrukturyzacją spółek, racjonalizacją zatrudnienia i pozbywaniem się nieprodukcyjnego majątku [uoNFI, 1993].

Ramka 5-6 cd.

Inny NFI stał się właścicielem przedsiębiorstwa żeglugi śródlądowej, do którego należy większość portów rzecznych i stoczni na Odrze. Ponieważ Odra na znacznej części długości nie jest żeglowna, większość statków przedsiębiorstwa zaczęła pływać po drogach wodnych Niemiec, a tereny portów w Polsce postanowiono sprzedać z maksymalnym zyskiem. NFI wystąpił więc do władz Wrocławia o sporządzenie planów miejscowych dopuszczających zabudowę mieszkaniową i usługową na obszarze portów w jego dyspozycji. Przedstawiono władzom miasta atrakcyjne koncepcje wykorzystania terenów nieczynnych portów i zabudowy nadbrzeży. Koncepcja była pociągająca z punktu widzenia urody miasta, ale z drugiej strony, gdyby Odra miała być w przyszłości szlakiem wodnym dla żeglugi, to Wrocław zostałaby bez portu. Fundusz Inwestycyjny złożył więc dodatkowo wniosek o lokalizację nowego portu w innym miejscu, lepszym z punktu widzenia możliwości przeładunkowych. Władze miejskie wydały zgodę na zabudowę terenu stoczni rzecznej, ale jeden, najważniejszy port Wrocławia, postanowiono utrzymać w obecnym stanie. Również teren proponowany na budowę nowego portu został zarezerwowany w studium miasta.

Ramka 5-7

Kupuje nieruchomości, nie buduje

Od lat działa we Wrocławiu zagraniczny deweloper, który na przetargach kupuje miejskie nieruchomości, przebijając oferty innych potencjalnych nabywców i, jak oceniają eksperci, przepłacając. Jak dotąd podjął tylko nieliczne inwestycje, chociaż zamówił szereg projektów w znanych firmach architektonicznych. Jest to zdecydowanie niekorzystne dla miasta, bo tereny, których intensywne zagospodarowanie ma duże znaczenie dla funkcjonowania i urody poszczególnych części miasta, pozostają niezabudowane.

[<http://poznan.wyborcza.pl/poznan/1,36001,5029084.html?disableRedirects=true>, 11.02.2019 r.]

5.3. Sfera wiedzy

To środowisko profesjonalistów, naukowców, specjalistów, fachowców dysponujących wiedzą na temat procesów zmian w zagospodarowaniu przestrzennym i sposobów jej właściwego kształtowania. Wywierają oni wpływ na politykę przestrzenną przez prezentowanie tej wiedzy, wyrażanie opinii, sporządzanie analiz i diagnoz, opracowywanie koncepcji, wreszcie – przez prowadzenie tego, co można nazwać krytyką urbanistyczną i architektoniczną.

Uczelnie

Uczelnie kształcące urbanistów i architektów wywierają duży wpływ na ich przekonania, sposób myślenia i mentalność. Poprzez uczenie i wychowanie przekazują im profesjonalne zasady i zawodowe normy etyczne, kształtują zdolność do oceny pracy

swojej i innych. Organizując konferencje, seminaria, warsztaty, sympozja, szkoły dla młodych specjalistów, tworzą fora, na których toczy się debata na wysokim poziomie, a w jej ramach kształtują się poglądy także na temat polityki przestrzennej.

Jednostki badawcze

Te stworzone są głównie do prac badawczych i działają w znacznie większym stopniu na zamówienie, co wynika ze sposobu ich finansowania. Przez wiele lat odgrywały znaczącą rolę w urbanistyce, dostarczając zarówno uniwersalnych metod rozwiązywania problemów, jak i zajmując się rozwiązywaniem problemów jednostkowych. Od wielu lat jednym z najważniejszych w Polsce jest Instytut Rozwoju Miast w Krakowie. W 2018 r. włączono do niego Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa i zmieniono jego nazwę na Krajowy Instytut Polityki Przestrzennej i Mieszkalnictwa. Rolę jednostek badawczych odgrywają często uczelnie, wykorzystując w ten sposób swoją wysoko wykwalifikowaną kadre.

Ciała opiniodawcze

Są to zgromadzenia powołane do wyrażania opinii na temat przedsięwzięć urbanistycznych. Z mocy prawa w Polsce działają komisje urbanistyczno-architektoniczne. Każdy projekt planu miejscowego musi być zaopiniowany przez taką komisję szczebla gminnego, projekt planu zagospodarowania przestrzennego województwa – przez komisję szczebla wojewódzkiego, a przy rządzie działa komisja główna opiniująca głównie przygotowywane akty prawa. Można powoływać również ciała doradcze służące organom zajmującym się polityką przestrzenną, o ile nie narusza to przepisów prawa.

Towarzystwa i izby zawodowe

W tych kołach, skupiających profesjonalistów, powinna toczyć się otwarta debata. Obserwacja wskazuje, że debata osiąga często wysoki poziom, lecz zamyka się w środowisku specjalistów uprawiających zawód urbanisty, czy zawody wiążące się z kształtowaniem zagospodarowania przestrzennego. Tu ścierają się poglądy indywidualne i coś, co można nazwać przekonaniem zbiorowym. Organizacje te mogą mieć wpływ na politykę przestrzenną przez publicznie zajmowane stanowiska. Szczególną pozycję w Polsce mają organizacje ekologiczne. Ich status pozwala uczestniczyć w postępowaniach formalnych na prawach strony. To bardzo rozszerza ich możliwości oddziaływania na politykę przestrzenną.

5.4. Sfera opiniotwórcza

Media ogólne, czyli te, które zajmują się bieżącymi sprawami, uczestniczą w polityce przestrzennej, wypełniając dwa właściwe dla siebie zadania. Pierwsze to przekazywanie informacji o procesach przekształceń przestrzennych. Drugie to komentowanie tych procesów. Profesjonalizm dziennikarzy polegać powinien na wyraźnym oddziela-

niu tych dwóch aspektów: na bezstronnym i w miarę obiektywnym podawaniu faktów oraz na komentowaniu ich z wielu różnych punktów widzenia. Oczywiście, sam dobór informacji może być utajonym komentarzem. Siła oddziaływania mediów ogólnych polega na częstotliwości i szybkości przekazu do bardzo szerokiego kręgu odbiorców. Wiele osób ma skłonność do przyjmowania komentarzy dziennikarskich za swoje własne. Pośrednio media wpływają zatem lub wręcz kształtują poglądy różnych grup interesu, w dużej mierze aktywizując je, inspirując, sugerując, namawiając do podejmowania działań. Tą drogą wpływają na procesy rozwoju miasta. W mediach ogólnych potrzebni są dziennikarze dysponujący podstawową wiedzą w dziedzinie urbanistyki, a także złożoności procesu rozbudowy i zmiany wyglądu miasta.

Media ogólne mają ponadto dużą siłę kształtowania opinii publicznej i lansowania nowości. Promocja ma olbrzymi wpływ na powodzenie powstających czy przekształcanych całości urbanistycznych. Dziennikarze i publicyści mogą przyczynić się do sukcesu lub porażki istniejących, bądź właśnie zbudowanych osiedli, centrów handlowych czy innego rodzaju zespołów zabudowy i przestrzeni publicznych. Wytrawni dziennikarze z prawdziwego zdarzenia mają wiedzę o dziedzinie, na temat której wypowiadają się i są świadomi gry interesów toczącej się pomiędzy wszystkimi wymienionymi wcześniej grupami uczestniczącymi w taki czy w inny sposób w złożonej i skomplikowanej polityce kształtowania przestrzeni miast (ramka 5-8).

Ramka 5-8

Konflikt przejazdu

Po zbudowaniu odcinka ważnej trasy drogowej przebiegającej w pobliżu osiedla domów jednorodzinnych we Wrocławiu, pojawiły się nagłośnione protesty jego mieszkańców. Chodziło o to, że mieszkańcy sąsiedniego osiedla wieżowców przejeżdżali tranzytem przez spokojne osiedle domów jednorodzinnych, skracając sobie drogę do tej nowej trasy. Protestujący żądali, by mieszkańcy wieżowców omijali osiedle willowe. Media lokalne podały sporną sprawą do publicznej wiadomości z komentarzem, że miejscy urzędnicy nie wzięli pod uwagę słusznych żądań lokalnej społeczności. Prezydent miasta postanowił szybko interweniować i wkrótce ustawiono bariery oddzielające ulice osiedla wieżowców od ulic osiedla willowego. Mieszkańcy wieżowców zaprotestowali przeciw barierom i media znów o tym poinformowały. Dwie noce później nieznanymi sprawcami rozebrali bariery. Obie społeczności reprezentowała jedna rada osiedla, w której większość, ze względu na większą gęstość zaludnienia, mieli mieszkańcy wysokich bloków. Za namową urzędników miejskich oba komitety protestacyjne zasiadły do negocjacji. Zawarto kompromis polegający na obopólnej zgodzie, że mieszkańcy bloków będą dojeżdżać do nowej trasy przez inne osiedle willowe (sic!). Nietrudno się domyślić, że wkrótce powstał trzeci komitet protestacyjny. Urzędnicy miejscy odpowiedzialni za organizację ruchu poustawiali nowe znaki drogowe i choć przejazd z osiedla wysokich bloków przez osiedle willowe jest możliwy, to jednak jest tak skomplikowany i pełen przeszkód, że zniechęca to większość kierowców do przejazdu krótszą drogą do nowej trasy. Sytuacja ustabilizowała się, a lokalne media zorientowały się, że większość sporów o przestrzeń miejskie wynika z konfliktu interesów różnych społeczności.

5.5. Sfera prawa

Wymiar sprawiedliwości

Skargi na uchwalone plany miejscowe składa się w Wojewódzkich Sądach Administracyjnych (WSA), a instancją odwoławczą jest Naczelny Sąd Administracyjny (NSA). Niezadowoleni z orzeczenia NSA wnoszą o jego kasację do Sądu Najwyższego. Taki sam tryb odnosi się do skarg na decyzje administracyjne z tym, że pierwszą instancją odwoławczą są w tym przypadku Samorządowe Kolegia Odwoławcze działające przy wojewodach.

Spróbujmy scharakteryzować sposób orzekania tych organów w najczęściej rozpatrywanych sprawach związanych z zagospodarowaniem przestrzennym.

➤ Sprawy dotyczące zgodności postępowania formalnoprawnego z przepisami prawa.

W tej materii obejmującej prawo procesowe rozstrzygnięcia opisywanych organów są rzadko dyskutowane w kręgach urbanistów.

➤ Sprawy dotyczące zgodności z przepisami prawa dotyczącymi planowania przestrzennego, w tym z ustaleniami planów miejscowych.

Można wyróżnić dwa rodzaje przepisów prawa dotyczących zagospodarowania przestrzennego będących przedmiotem rozważań sądowych. Pierwsze z nich dotyczą regulacji o charakterze prawa materialnego, które można metaforycznie nazwać regulacjami „czarno-białymi”. Określają one jednoznacznie (to znaczy z założenia powinny być jednoznaczne), co w planach zmian zagospodarowania przestrzennego jest zgodne z prawem, a co jest prawem łamaniem. Wyrażane są one w formie zakazów, nakazów oraz dopuszczeń, które są w istocie rzeczy zakazami wszystkiego, co nie jest przedmiotem dopuszczenia. Przykładem mogą być ustalenia określające: przeznaczenie terenu, dopuszczalną wysokość budynku, liczbę kondygnacji, linie wyznaczające obszary, na których dopuszcza się budynki, procentowy udział powierzchni zabudowy w powierzchni działki budowlanej, liczba stanowisk postojowych towarzyszących różnym obiektom i wiele innych. Jeżeli takie ustalenia są precyzyjnie sformułowane, to wtedy opisywane organy sprawiedliwości orzekają z wielką precyzją. Bywają jednak przepisy, w których sentencjach używa się terminów jednoznacznie rozumianych w środowiskach urbanistycznych i architektonicznych, a zatem uznanych przez twórców tych przepisów za takie, które nie wymagają prawnego zdefiniowania. W przypadku braku definicji w aktach prawnych, ciała orzekające sięgają do słowników, których sformułowania nie zawsze odpowiadają ścisłości wymaganej w przepisach. Prowadzi to do rozstrzygnięć niespodziewanych dla organów wprowadzających przepisy oraz dla twórców projektów tych przepisów (por. ramka 5-9). Wydaje się, że w takich przypadkach zamiast wykładni językowej właściwsze by było powołanie biegłych jako świadków. Jeżeli organy sprawiedliwości nie będą tego czynić, to jedyną drogą zwiększenia skuteczności prawa będzie dalsze rozbudowywanie definicji stosowanych pojęć w ramach wprowadzanych aktów prawnych.

Ramka 5-9

Poddasze, dachy, zabudowa mieszkaniowa

Poddasze dla większości architektów i urbanistów oznacza przestrzeń pomiędzy najwyższym stropem, a spadzistym lub stromym dachem. Jednak Wielki Słownik Języka Polskiego [2018] definiuje ten termin nieco inaczej. Według niego to: *przeźródź między dachem a najwyższym piętrem budynku*. Brak tutaj istotnego dodatku o tym, że *poddaszem* można nazwać tylko przestrzeń pod dachem spadzistym. Niektóre słowniki mówią o tym, że *poddasze* występuje tylko pod dachem o tradycyjnej konstrukcji z więźbą dachową, utożsamiają to pojęcie z mansardą lub strychem. Ponadto kwestia tego terminu komplikuje się, bo skoro jest to przestrzeń ponad najwyższym piętrem, a pojęcie piętro można uznać za zbliżone do pojęcia kondygnacji, to przyjmując definicję WSJP, wyklucza się kondygnację w poddaszu, podczas gdy przepisy budowlane dopuszczają ją tam pod pewnymi warunkami.

W jednym z orzeczeń organ sprawiedliwości uznał zgodnie z definicją ze słownika, że *poddasze* może być również pod dachem płaskim, co jest całkowicie niezgodne z terminologią stosowaną przez architektów i urbanistów w tej kwestii. Wobec tej sytuacji we Wrocławiu na wniosek Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w planach miejscowych sporządzanych dla tego miasta, jeżeli dopuszcza się dodatkowo kondygnację użytkową na poddaszu, to ustala się, że tylko pod dachem o określonym nachyleniu połąci oraz o wysokości ścianki kolankowej* nie większej, niż ustalona wartość.

Innym niedostatecznie zdefiniowanym pojęciem jest *dach płaski*. Większość architektów i urbanistów za dach płaski uzna taki, w którym kąt nachylenia połąci do płaszczyzny poziomej jest równy lub mniejszy 10^0 . Słowo płaski słownikowo oznacza *stanowiący płaszczyznę niemającą wyniosłości i wgłębień*. Definicja ta nie precyzuje nachylenia płaszczyzny, która nie musi być całkowicie pozioma. Z powodu tych niejasności jeden z organów sprawiedliwości przyjął, że dach płaski to taki, którego nachylenie do płaszczyzny poziomej równe jest 0^0 . Jak wiadomo, takich dachów prawie się nie buduje, ze względu na dużą trudność ich odwodnienia.

Według teorii urbanistyki zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna jest tak odmienna od wielorodzinnej, że traktuje się je jako dwie odrębne kategorie. Tak wiele jest różnic pod względem wymagań lokalizacyjnych i sposobu kształtowania zabudowy. Bywa jednak, że organy sprawiedliwości nie dostrzegają tych różnic i uznają, że funkcją obu rodzajów zabudowy jest zamieszkiwanie [Kowalewski, Nowak, 2018, s. 132]**. Prowadzi to do konfliktów w sytuacjach, gdy na skutek wyroku lokuje się je w styku ze sobą.

Gdyby przyjąć takie zasady rozumowania, to trzeba by zrównać salę gimnastyczną i park, bo oba obiekty służą rekreacji. Obiekty o różnym przeznaczeniu czy funkcji w urbanistyce rozróżnia się z powodu nie tyle czynności, które w nich mogą być wykonywane, co z punktu widzenia zasad lokalizacji i sposobu ich kształtowania. Powołanie biegłych w tej sprawie ułatwiłoby organom sprawiedliwości rozstrzygnięcia tej kwestii. Nie biorąc tego pod uwagę, Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu uznało, że handel detaliczny w rozumieniu urbanistycznym dotyczy również stacji paliw, tak jak to ujęto w Polskiej Klasyfikacji Działalności, która nie powinna być stosowana w planowaniu przestrzennym [PKD, 2007].

* Ściana zewnętrzna powyżej poziomu najwyższego stropu, dzięki której połąci dachu spadzistego znajduje się powyżej tego stropu.

** [Wyrok WSA w Łodzi z 4 września 2013 r. II SA/Łd 560/13]. Kowalewski i Nowak [2018] przytaczają szereg orzeczeń sądowych nieodpowiadających zasadom przyjętym w urbanistyce.

Drugi rodzaj przepisów prawa, których naruszanie bywa powodem skarg, można określić jako pewne ogólne zasady. W ich treści określony jest cel, jaki należy osiągnąć, ale nie mają one precyzyjności „czarno-białego” prawa materialnego, o którym mowa była wyżej. W polskich ustawach i rozporządzeniach dotyczących zagospodarowania przestrzennego takich ogólnych zasad celowościowych jest niewiele. Przez pewien czas prawo budowlane zawierało zapis o tym, że nowa zabudowa powinna nawiązywać do otoczenia. W planach miejscowych można spotkać ustalenia zobowiązujące do wysokiego poziomu architektonicznego, starannego ukształtowania powierzchni placu albo reprezentacyjnego wyglądu budynku. W tych kwestiach organy sprawiedliwości w Polsce mają duże trudności w orzekaniu ze względu na niejednoznaczność przepisów i dowolność ich interpretacji. Wydaje się jednak, że rozstrzygnięcia w takich sprawach są możliwe przy udziale biegłych wyjaśniających, co „oznacza nawiązanie do otoczenia” czy „reprezentacyjny wygląd” oraz czy rozpatrywane zamierzenia inwestycyjne spełniają te wymagania.

Na przykład niemieckie ustawodawstwo zawiera wiele zasad określających, jakimi cechami ma się odznaczać zabudowa terenu (ukształtowanie urbanistyczne) [Zaborowski, 2017]. W przypadku skarg sądy, wspierając się opiniami biegłych, rozstrzygają, czy zasady są przestrzegane, czy też nie.

➤ Sprawy dotyczące zgodności z zasadami sprawiedliwości społecznej

Spśród tego rodzaju spraw spornych można wyodrębnić trzy najważniejsze grupy.

Pierwsza z nich to rozstrzygnięcie o właściwej relacji pomiędzy interesem zbiorowym a jednostkowym. Sporne kwestie wymagają odpowiedzi na pytania: Czy realizując jakiś projekt w interesie większości, można uniknąć naruszenia interesu jednostkowego? Czy gmina nadużyła swojego władztwa planistycznego ze szkodą dla interesów innych podmiotów? Kto jest ważniejszy w przypadku sprzeczności między interesem zbiorowym a jednostkowym?

Celem planowania przestrzennego jest osiągnięcie ładu przestrzennego, przy czym chodzi o ład przestrzenny we wszystkich jego aspektach: funkcjonalnym, społeczno-gospodarczym, środowiskowym, kulturowym oraz kompozycyjno-estetycznym, co leży w interesie zbiorowym. Tak jest to pojmowane w naszym kraju. A pojęcie to jest bogate, szerokie i najbardziej złożone ze wszystkich, jakie stosuje się w polskiej urbanistyce. Doprowadzenie do ładu przestrzennego oznacza co innego w zależności od miejsca. Wobec tego orzekanie powinno odbywać się z udziałem biegłych specjalistów.

Druga grupa sporów na tle zgodności z zasadami sprawiedliwości społecznej dotyczy równego, sprawiedliwego traktowania podmiotów niepublicznych, a trzecia – wewnętrznych sporów pomiędzy nimi.

➤ Sprawy dotyczące zgodności z interesem publicznym

Ostatnia grupa spraw dotyczy naruszania interesu zbiorowego przez organy prowadzące politykę przestrzenną. I tutaj także potrzebni są specjaliści zdolni do oceny jakości ładu przestrzennego.

Bardzo ważne jest, aby organy mające prawo uchylać plany miejscowe, brały pod uwagę skutki takiego wyroku. Jeżeli szeroko zakrojony plan zostanie uchylony z powodu skargi dotyczącej jego drobnej części, to na wielu obszarach, dla których plan ten sporządzono zgodnie z prawem, powstaną liczne kłopotliwe kwestie. Co uczynić z wydanymi na jego podstawie pozwoleniami na budowę? Czy zwrócić przejęte czy wywłaszczone przez miasto grunty? Co zrobić z rozpoczętymi lub zakończonymi na jego podstawie budowami? Być może sąd powinien pozostawić jakiś czas na zmianę lub opracowanie nowego planu, zgodnego z ustaleniami zalecanymi przez wymiar sprawiedliwości. Być może sąd powinien w miarę możliwości uchylać tylko te ustalenia planu, które dotyczą wyłącznie spornego miejsca. Rozwiązań jest zapewne kilka.

Ramka 5-10

Zawieszenie planu

Ponad sześć lat po wejściu w życie planu miejscowego dla osiedla willowego, jeden z mieszkańców, niezadowolony z zakazu zabudowy na jego działce, złożył skargę do sądu. Wiedząc jednak, że szanse na wygraną ma nikłe, włączył do skargi inną część planu. Liczył na to, że plan miejscowy zostanie uchylony w całości. Sprawa toczyła się w kilku instancjach. Skarżący zmarł nie doczekawszy wyroku. Sąd w tej sytuacji zawiesił wykonanie planu miejscowego do czasu rozstrzygnięcia, kto ma prawo do spadku po zmarłym. Tylko spadkobiercy mogą zdecydować czy podtrzymać skargę wniesioną do sądu przez zmarłego, czy jej zaniechać. Spór o spadek trwa i nie zapowiada się na szybkie rozstrzygnięcie. W tej sytuacji prawnej na obszarze osiedla nie można wydać żadnego pozwolenia na budowę. Nie da się również wydać decyzji o warunkach zabudowy, bo plan nie został uchylony, a tylko zawieszony. Sąd nie wziął pod uwagę degradacji zabudowy, która może nastąpić w osiedlu na skutek zatrzymania większości robót budowlanych. Być może sąd mógł podjąć inne, bardziej praktyczne rozwiązanie na czas potrzebny do rozstrzygnięcia, kto jest spadkobiercą skarżącego.

Kontrola prawna

Działalność samorządu terytorialnego podlega kontroli prawnej. Każda uchwała rady samorządu gminnego, powiatowego czy wojewódzkiego jest sprawdzana pod kątem jej zgodności z prawem przez Wojewodę, a w praktyce przez jeden lub więcej wydziałów urzędu wojewódzkiego. Dotyczy to również uchwał w sprawie planów miejscowych. Prace władz wojewódzkich nad wypracowaniem kryteriów oceny zgodności planu z prawem trwają latami i zmieniają się z czasem. Podobnie jest w innych krajach europejskich jak Niemcy, Francja czy Włochy.

Rozdział 6

Modele zarządzania przedsiębiorstwami

Modele zarządzania interdyscyplinarnymi projektami urbanistycznymi jest kilka. Możemy porównać je do kilku różnych sposobów urządzania ogrodu, o ile mamy już jakąś koncepcję całości, jakąś wizję tego, jak cały ogród ma wyglądać. Rozważmy pięć modeli zarządzania, które możemy nazwać następująco:

1. Zarządzanie na podstawie wspólnego planu.
2. Zarządzanie poprzez uzgadnianie.
3. Zarządzanie na podstawie harmonogramu.
4. Zarządzanie za pomocą sztabu.
5. Zarządzanie przez projekty.

O przystąpieniu do realizacji przedsięwzięcia mogą decydować: burmistrz, prezydent miasta, marszałek województwa, wojewoda, agencja rządowa, prywatny deweloper, przedsiębiorstwo, organizacja pozarządowa, a także inne podmioty. Nazywać ich będziemy dalej mocodawcami. Z ich woli, podlegające im wydziały, oddziały, spółki, jednostki i zakłady budżetowe i inne jednostki organizacyjne, mają być współuczestnikami przedsięwzięcia w ramach swoich kompetencji.

Zlecniodawcy mają do dyspozycji przygotowany plan urbanistyczny przedstawiający całość zagospodarowania przestrzennego, jakie ma powstać na tym obszarze, na którym projekt ma być realizowany. Plan ten nazywany dalej wspólnym planem, przy czym nie jest to jeszcze plan działania.

Każdy kolejny model wymieniony w krótkiej liście można uznać za ulepszenie poprzedniego. Wprowadzanie kolejnych modeli można zatem określić jako kroki w ewolucji zarządzania. W tym przypadku – zarządzania przedsiębiorstwami urbanistycznymi¹⁰⁵.

Zacznijmy od pierwszego stopnia tej ewolucji, czyli od zarządzania na podstawie planu generalnego.

¹⁰⁵ Modele zarządzania miastem są przedmiotem refleksji wielu prac [Noworól, 1998; Markowski, 1999; Pęski, 1999; Lorens, 2002; Ossowicz, 2008b; Mironowicz, 2016, rozdz. 3.2.4].

6.1. Zarządzanie na podstawie wspólnego planu

Uczestnicy przedsięwzięcia realizują swoje zadania zgodnie ze wspólnym planem przyjętym przez mocodawcę. Działają niezależnie od siebie i w dowolnie wybranym czasie. Nie ma w tym przypadku żadnego harmonogramu działań czy etapowego osiągania zamierzonego celu. Plan generalny jest jedynym instrumentem koordynacji wszystkich poczynań.

Zakładamy, że każda jednostka będzie wykonywać swoje zadania rzetelnie i zgodnie z planem, i po jakimś czasie wyniki działań złożą się w zamierzoną spójną całość. Zakładamy, że w projekcie urbanistycznym realizowanym według wspólnego planu każda jednostka zajmie się tym, co do niej należy: jedna zbuduje drogi publiczne, inna zajmie się siecią infrastruktury technicznej, jeszcze inna wzniesie szkołę czy, założy park, a jeszcze inna przygotowuje grunty gminne do zbycia. Zakładamy, że poszczególni deweloperzy niezależnie od siebie zbudują budynki mieszkalne, obiekty handlowe, biura i hotele. Jeżeli wszyscy będą działać w zgodzie z planem, to w rezultacie, krok po kroku, powstanie spójna całość urbanistyczna. Taki model zarządzania przedsięwzięciami interdyscyplinarnymi w polityce przestrzennej wydaje się być najczęściej stosowany.

Nawiązując do metafory ogrodniczej, warto się zastanowić, czy ten model, ta metoda, sprawdziłaby się przy urządzaniu ogromnego ogrodu? Ogrodu wielkości miasta. Powiedzmy, że mamy plan całości i wizję, jak nasz ogród ma wyglądać i jak ma być zagospodarowany, i według tego planu urządzaniem ogrodu mają zająć się różni specjaliści wykonujący niezależnie od siebie różne prace ogrodnicze. Mamy wielu specjalistów: od wytyczania ścieżek, od nawadniania, od sadzenia drzew, od hodowli róż, od krzewów i żywopłotów. Mamy także specjalistów od kompostowania i od całego szeregu innych prac, w zależności od rozmiaru i rodzaju ogrodu. Zakładamy, że każdy będzie wykonywał swoje zadania najlepiej, jak umie, w dowolnym czasie stosownym do wymagań dla poszczególnych elementów ogrodu. Najpierw trzeba wytyczyć ścieżki, a potem sadzić drzewa, najpierw trzeba zapewnić nawadnianie, a potem sadzić kwiaty. Można takie założenie przyjąć, ale czy przy takiej mało zorganizowanej koordynacji rzeczywiście powstanie ogród, jaki mamy w planie?

Wróćmy do miasta i urbanistyki. Wiadomo, że poszczególne części metropolii – osiedla mieszkaniowe, kompleksy zabudowy śródmiejskiej, centra usługowe – to bardzo często organizmy znacznie bardziej skomplikowane niż ogrody, a jednak zagospodarowywanie czy przekształcanie dotychczasowego stanu rzeczy następuje tu przy zastosowaniu tej właśnie metody – wspólnego planu. Dzieje się to w wielu przypadkach i na dużych obszarach, i bez głównego ogrodnika. Bo głównym ogrodnikiem nie może być ani architekt miejski, ani urbanista miejski.

Wybór takiego sposobu realizacji projektu wynika z przekonania części urzędników, że wszystko się jakośłoży w całość, bo dysponujemy dobrym planem całości. Dodać tu trzeba, że do takiej luźnej koordynacji miejscowy plan zago-

spodarowania przestrzennego nie wystarczy, bo ten jest tylko zbiorem przepisów urbanistycznych ograniczających, na przykład rodzaje obiektów budowlanych, jakie mogą powstać na danym obszarze. Plan miejscowy jako prawo powszechnie obowiązujące, jest z natury rzeczą dokumentem bardzo ubogim. Zawiera tylko zakazy, nakazy i dopuszczenia, a nie ma w nim miejsca na określenie zadań dla poszczególnych uczestników przedsięwzięcia.

Tymczasem wspólny plan, kluczowy dla koordynacji dużego przedsięwzięcia, takie zadania powinien dokładnie wyznaczać i wskazywać, gdzie i co ma być zrealizowane. Taki plan w Polsce nazywany bywa z angielska „master plan” zagospodarowania. Można użyć też terminu „plan generalny”.

Model zarządzania na podstawie wspólnego planu ma wiele wad i trzy wygodne zalety. Po pierwsze, zarządzanie jest bardzo proste. Po drugie, daje poszczególnym sektorom, podsektorom i jednostkom organizacyjnym dużą niezależność od siebie. Po trzecie, zawiera bardzo czytelny podział rozdrobionej kompetencji i odpowiedzialności. Jak widać, zalety dotyczą raczej łatwości i wygody zarządzania, ale nie mają zbyt wiele wspólnego z jakością rezultatu.

Wad jest znacznie więcej. Najpierw wyliczmy te, które mszczą się na rezultatach:

➤ Zarządzanie na podstawie wyłącznie wspólnego planu grozi brakiem spójności, dezintegracją, niedopasowaniem do siebie wyników działania poszczególnych jednostek.

➤ Istnieje duże prawdopodobieństwo „rozejścia się” rezultatów działań w czasie i przestrzeni. Przykładem są osiedla mieszkaniowe oddane do użytku bez zapewnienia komunikacji zbiorowej i wygodnego dojazdu drogowego.

➤ Korzyści wynikające z synergii złożonych działań i ich rezultatów mogą być zaprzepaszczone albo odwleczone w czasie. Wiadomo, że jednoczesna wymiana nawierzchni ulicy, remonty stojących przy niej budynków i urządzenie parku w danym miejscu daje w rezultacie dodatkową wartość (synergetyczną) dzięki integracji trzech działań w przestrzeni i czasie. Wiadomo, jakie są skutki, gdy taki remont robiony jest bez głowy, czyli w różnym czasie i w różnych miejscach. Zamiatanie podłogi tylko wtedy jest skuteczne, gdy zamiatamy całość pomieszczenia. Przy zamiataniu na raty, w dużych odstępach czasu, trudno mówić o czystości podłogi w całym pomieszczeniu. Przekładając to na urbanistykę miejską łatwo zauważamy, że utrzymanie w mieście zagospodarowania o wysokiej jakości na styku z obszarami zdegradowanymi jest bardzo trudne.

➤ Kolejna wada akcji według planu generalnego, to brak ciągłości wykonania, bo istnieje duże prawdopodobieństwo zmiany celów głównych i operacyjnych, zanim realizacja pierwotnych zamierzeń dobiegnie końca. Mimo że zasada ciągłości planowania należy do kanonu działania, to jednak zmiany następują, w wyniku pojawienia się nowych uwarunkowań, możliwości i nowej mody architektonicznej i urbanistycznej. Cele polityki przestrzennej nie są stałe.

Ramka 6-1

Zmiana mody we Wrocławiu

W latach 60. i 70. XX wieku w urbanistyce polskiej obowiązywała doktryna budowy osiedli mieszkaniowych polegająca na dowolnym rozstawieniu budynków czy bloków na terenach zielonych między ulicami. Znamy takie osiedla, wzniesiono ich wtedy wiele na terenach niezabudowanych: „blokowiska na trawnikach”. Skąd się ta doktryna wzięła? W tamtych czasach negatywnie oceniano w urbanistyce zabudowę pierzejową, czyli tradycyjne miejskie ulice z frontami domów ciągnących się szeregiem wzdłuż ulic i dookoła placów. A przecież pierzeje dominowały w tkance miejskiej od czasu powstania miast. Szczególnie złą ocenę miała zabudowa XIX-wieczna i zarzucano jej zły stan sanitarny miast. Eklektyczna i nawiązująca do dawnych stylów architektura kamienic sprzed wieku była uznana za styl „wtórny” i bezwartościowy, a nawet za rażąco brzydki. Warto przypomnieć, że do lat 50. podobnie źle oceniano barok, a do lat 60. „brzydka” była secesja.

Trzymając się tej doktryny, postanowiono zmienić kompleksy zwartej XIX-wiecznej zabudowy kwartałowej na osiedla blokowe. We Wrocławiu opracowywano plany wyburzenia ciągów kamienic i zastąpienia ich blokowiskami. W rezultacie wyburzono stare kamienice wymagające remontu i zbudowano nowe bloki, w tym także wieżowce i budynki klatkowe w układzie grzebieniowym. Punktowce wzniesiono na miejscu dawnych kwartałów na obszarze miasta zbudowanego na planie średniowiecznym.

W połowie lat 80. XX wieku doktryna urbanistyczna zmieniła się. Zaczęto cenić dawną, tradycyjną architekturę urbanistyczną z ulicami i placami obudowanymi pierzejami kamienic. Większość XIX-wiecznych kamienic uznano za zabytki, a dawną architekturę w większości uznano za cenną, wartościową. Coraz więcej zabytkowych budynków objętych zostało formalną ochroną konserwatorską. Zasadą stało się wypełnianie luk w pierzejach współczesną zabudową plombową, a kamienice zaczęto stopniowo poddawać renowacji.

Można więc powiedzieć, że przedsięwzięcie urbanistyczne polegające na wymianie tradycyjnej zabudowy XIX-wiecznej na XX-wieczną, blokową zostało w pewnych rejonach Wrocławia zatrzymane na pewnym nie zakończonym etapie realizacji. Rezultatem jest chaotyczny układ urbanistyczny, w którym przypadkowo sąsiadują ze sobą elementy starszej zabudowy pierzejowej i nowszej blokowej. Nie ma w tym żadnej harmonii, ponieważ nowa zabudowa została usytuowana tak, jakby starsza miała być wyburzona.

Zgodnie z obecną doktryną, należałoby tę nowszą zabudowę blokową usunąć i powrócić do układu pierzejowego. W niektórych rejonach miasta obowiązujące plany dopuszczają wyłącznie zabudowę pierzejową i pomijają istniejące bloki. Póki co, nie ma jednak narzędzi do rzeczywistego ich usunięcia.

Takich zaniechanych przemian, jak ta we Wrocławiu, jest więcej. W Legnicy w 1966 r. przeprowadzono konkurs urbanistyczny i na skutek tego wyburzono prawie całą XIX-wieczną zabudowę pierzejową na obszarze średniowiecznej starówki, która w całości przetrwała II Wojnę Światową. Zgodnie z ówczesnymi trendami planowano w Legnicy budowę obszernej esplanady dla ruchu pieszego ponad poziomem ruchu samochodowego. Esplanada nie powstała. Brak środków finansowych, a także krytyka takich rozwiązań (np.: Defense w Paryżu) spowodowała zaniechanie realizacji planu.

Ramka 6-1 cd.

Patrząc perspektywicznie na dotychczasowe radykalne zmiany w doktrynach urbanistycznych, można przypuszczać, że być może z czasem blokowiska staną się oczkiem w głowie kolejnej mody i będą otoczone ochroną. Kto wie, czy w przyszłości ta architektura nie zostanie uznana za wartę zachowania nawarstwienie kulturowe. Historycznie rzecz biorąc, takie przypadki się zdarzają. W Egipcie na przykład na ruinach świątyni staroegipskiej wzniesiony został meczet. Oba obiekty są obecnie pod ochroną.

➤ Plan generalny grozi stanem permanentnej tymczasowości, niekompletności zagospodarowania przestrzennego. W wielu przypadkach realizacja poszczególnych zaplanowanych całości urbanistycznych ciągnie się przez długie lata, aż do czasu, gdy wszystkie urzędy, zarządy, biura, wydziały i kancelarie wypełnią do końca swoje zadania. I dlatego olbrzymie połacie polskich miast odznaczają się taką właśnie cechą – permanentnej niekompletności. Takiego stanu nie należy mylić ze stanem permanentnych przemian.

Ramka 6-2

Przyzwyczajenie do niekompletności

Do niekompletności można przywyknąć i to jest niepokojące zjawisko. Młodzi ludzie wyrastający, żyjący i pracujący w mieście, w którym ład przestrzenny jest ciągle niekompletny, uznają taki stan za normalny, zwyczajny i do zaakceptowania. Prowadzi to do zmniejszenia wrażliwości na urbanistyczny chaos panujący w otoczeniu. Być może stąd się bierze przeświadczenie inwestorów, że powiększanie bałaganu w przestrzeni miasta nie ma znaczenia, że skoro inni mogli chaotycznie i niekompletnie, to dlaczego akurat ja mam robić inaczej? W praktyce zawodowej niejednokrotnie słyszałem tego rodzaju argumenty. Remedium na taką obojętność jest być może stwarzanie kompleksowych i kompletnych przedsięwzięć urbanistycznych. Być może w ten sposób utrwala się w mentalności mieszkańców i inwestorów pozytywne wzorce do naśladowania.

Kolejne wady modelu zarządzania według planu generalnego wiążą się z samym procesem czy procedurą zarządzania:

➤ „Wąskim gardłem” procesu koordynacji działań według planu są Szefowie sektorów lub mocodawcy, ponieważ przy skomplikowanych przedsięwzięciach bywają najbardziej obciążeni koniecznością podejmowania wielu rozstrzygnięć i uzgodnień. W sytuacji, gdy każdy urząd, zarząd czy biuro działa niezależnie i nie ma poziomych struktur zarządzania, to w przypadku rozbieżności stanowisk i istotnej różnicy zdań na niższym szczeblu, sprawy do rozstrzygnięcia szybko wędrują na wyższy i najwyższy szczebel, do szefów sektorów jednego mocodawcy lub na szczebel współpracujących ze sobą mocodawców.

➤ Zagrożenie konfliktami pomiędzy sektorami. Każda jednostka organizacyjna dąży do sukcesu. Skłonność do obciążania innych jednostek w przypadku własnych porażek lub braku osiągnięć leży w ludzkiej naturze.

➤ Za całość realizacji przedsięwzięcia nikt indywidualnie nie odpowiada. Odpowiedzialność jest rozproszona.

➤ Brak kompleksowej analizy przedsięwzięcia pod kątem zarządzania na poszczególnych szczeblach oraz przynależnych im kompetencji. W opisywanym tu modelu każda jednostka działa tylko w zakresie własnych, ograniczonych kompetencji. Analiza przedsięwzięcia może wykazać, że występują pewne organizacyjne luki, a zleciodawcy brakuje łączącego ogniwa – odpowiedniej jednostki o odpowiednich kompetencjach do wykonania jakiegoś zadania, no i w rezultacie brakuje wykonawcy. Ale w tym modelu takich analiz nie ma komu przeprowadzić. Nie ma bowiem głównego ogrodnika.

6.2. Zarządzanie poprzez uzgadnianie

Próbą ratowania mało skutecznej metody *zarządzania według planu generalnego* jest *zarządzanie poprzez uzgadnianie*. Różni się ono tym od poprzedniego, że uczestnicy całej procedury uzgadniają ze sobą zasady koordynacji działań, nadal trzymając się planu generalnego. Uzgodnienia są bilateralne lub grupowe. W tym drugim przypadku wykonawca zadania zwołuje naradę, na której uzgadnia sposób realizacji całego projektu ze wszystkimi innymi zaangażowanymi w proces urzędami, zarządami, wydziałami, biurami. W niektórych przypadkach uzgadnianie lub opiniowanie wymagane jest prawnie. Trudno jednak takie obowiązkowe porozumienia nazwać interdyscyplinarną współpracą.

Jeśli decydenci lub niższe szczeble urzędowej hierarchii z własnej inicjatywy ustalają, że realizacja planu generalnego wymaga okresowych uzgodnień tego kto, co i kiedy ma zrobić, to takie zarządzanie polega na interdyscyplinarnej współpracy.

Zarządzanie poprzez uzgadnianie stanowi postęp w porównaniu z modelem zarządzania według planu generalnego. Niweluje przede wszystkim zagrożenie tym, że rezultaty działań poszczególnych wydziałów, urzędów czy biur będą do siebie niedopasowane (wada nr 1). Nie chroni jednak przed brakiem synchronizacji działań (wada nr 2). Także i ten model zarządzania nie jest wolny od wad odnoszących się do rezultatu (wady nr 3, 4 i 5). Może decydenci są mniej obciążeni (wada nr 6) i ale ta metoda nie zapobiega konfliktom wewnętrznym (wada nr 7). Nadal nikt nie odpowiada za całość i może się okazać, że nikt nie podejmuje niektórych zadań w ramach przedsięwzięcia (wady nr 8 i 9).

6.3. Zarządzanie na podstawie harmonogramu

Ulepszony model zarządzania poprzez uzgadnianie zawiera dodatkowo harmonogram działań. Najważniejszą korzyścią jest uniknięcie bezterminowego odkła-

dania tych czy innych etapów realizacji planu, dzięki czemu prace są ukończone przed ewentualną zmianą projektu. (wada nr 4 i 5). Mniejsze jest też ryzyko „rozejścia się”, czy rozminięcia, w czasie końcowych rezultatów działania. Pozytywny efekt synergii całego przedsięwzięcia ma zatem większe szanse zaistnienia.

6.4. Zarządzanie za pomocą sztabu grupy operacyjnej

Radykalnym rozwiązaniem jest powołanie przez zleceniodawcę (indywidualnego lub zbiorowego) specjalnej grupy operacyjnej, czyli czegoś w rodzaju sztabu odpowiedzialnego za realizację całego projektu. Na czele sztabu stoi kierownik. W skład grupy operacyjnej wchodzi specjaliści z poszczególnych działów organizacyjnych. Przypomina to zasady wojskowe, według których na konkretną akcję dowódca dowodzi żołnierzami odkomenderowanymi z różnych oddziałów.

Z punktu widzenia skuteczności jest to model najkorzystniejszy. Wszystkie, wymienione wcześniej wady poprzednich modeli w nim nie występują. Przedsięwzięcie jest realizowane w krótkim czasie i kompleksowo. Wszyscy uczestnicy są w pełni zaangażowani i jest osoba odpowiedzialna za całość.

Pojawia się jednak inna wada, która w przypadku wielu organizacji (szczególnie publicznych) jest poważna i nie do uniknięcia. Wielu specjalistów z różnych wydziałów, urzędów, zarządów czy biur ma szeroki zakres pracy i działa równolegle przy realizacji różnych projektów. Oddelegowanie specjalisty do grupy operacyjnej oznacza okresowe zawieszenie jego pracy przy innych przedsięwzięciach. Oznacza to, że przy uruchamianiu kolejnych przedsięwzięć bardzo szybko zabraknie osób do delegowania do grup operacyjnych, a jednostka będzie mogła się zaangażować tylko w niewielką liczbę przedsięwzięć. Dotyczy to zwłaszcza specjalistów z urzędów gmin i urzędów wojewódzkich, a także z ministerstw. Wynika z tego, że zarządzanie za pomocą grupy operacyjnej jest możliwe tylko w przypadku niewielkiej ilości szczególnie ważnych projektów.

Rozwiązaniem jest powołanie specjalnej jednostki organizacyjnej, której zadaniem byłaby wyłącznie realizacja danego przedsięwzięcia.

Ramka 6-3

Fazy życia organizacji

W 1972 r. Larry Greiner sformułował model przedstawiający kolejne fazy życia organizacji. Zaobserwował, że większość organizacji przechodzi szereg faz przeobrażeń, z których każda kończy się kryzysem, a następną jest próba zażegnania kryzysu w poprzedniej. Wprawdzie Greiner odniósł swój model do przedsiębiorstwa, a nie instytucji publicznej, ale warto rozważyć, jakie są analogie w przypadku różnych modeli zarządzania implementacją przedsięwzięć urbanistycznych. Nazwy w nawiasach w języku angielskim podane są według pierwotnej publikacji Greinera [1972].

Ramka 6-3 cd.

➤ *Faza przedsiębiorczości (creativity)*

Organizacja dopiero powstaje. Składa się z niewielkiej liczby osób, z których każda może wykonywać niemal wszystkie czynności. Wszyscy są zorientowani we wszystkich sferach działalności organizacji. Przedsiębiorca osobiście kieruje przedsiębiorstwem. Nie ma żadnej struktury organizacji albo ma ona znaczenie drugorzędne.

Kryzys przywództwa

Wraz ze zwiększaniem się organizacji i jej zadań okazuje się, że przedsiębiorca nie jest w stanie samodzielnie nim kierować. Nie jest w stanie podejmować wszystkich decyzji. Może dochodzić do tarć o przywództwo.

Odniesienie do zarządzania polityką przestrzenną

Struktury organizacyjne gmin są od dawna ukształtowane, zatem ta faza może dotyczyć tylko nowo powstających jednostek administracyjnych. Ale kryzys przywództwa może pojawić się w każdej gminie lub jej jednostce administracyjnej. Nowo wybrany wójt, burmistrz lub prezydent miasta często próbują osobiście kierować wieloma działaniami w zakresie realizacji polityki przestrzennej. Może to doprowadzić do spowolnienia procesu decyzyjnego a tym samym do wydłużenia czasu realizacji przedsięwzięć urbanistycznych oraz braku koordynacji działań poszczególnych jednostek.

➤ *Faza kolektywności (direction)*

Kryzys przywództwa niweluje się poprzez powstanie wieloszczeblowej struktury zarządzania. Poszczególnymi sferami działalności przedsiębiorstwa zajmują się wyspecjalizowani menadżerowie. Ich zadaniem jest realizacja zadań ustalonych przez przedsiębiorcę, ale dokonują rozstrzygnięć samodzielnie w sprawach mniejszej wagi. Jednak kierownictwo jest nadal scentralizowane, bo menadżerowie uzgadniają ze sobą większość podejmowanych działań.

Kryzys autonomii

Przy dalszym rozszerzeniu działalności przedsiębiorstwa grupa menadżerów nie jest w stanie wystarczająco sprawnie podejmować rozstrzygnięć, i to staje się „wąskim gardłem” uniemożliwiającym podniesienie sprawności realizacji zadań.

Odniesienie do zarządzania polityką przestrzenną

Ta faza odpowiada modelowi zarządzania na podstawie wspólnego planu, a w wersji rozwiniętej – przez uzgadnianie. W praktyce koordynacja działań następuje na szczycie struktury zarządzania gminą, na poziomie zastępców wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast, z których każdy odpowiada za swój sektor. Dzieje się tak, ponieważ osoby kierujące wydziałami nie mają uprawnień do zawierania kompromisów. Przy przekroczeniu pewnej liczby przedsięwzięć i pojawieniu się przedsięwzięć złożonych, wydolność takiej metody podejmowania rozstrzygnięć ulega załamaniu. Nie wspomagają jej wystarczająco formalne uzgodnienia pomiędzy jednostkami organizacyjnymi.

➤ *Faza delegacji (delegation)*

Lekarstwem na kryzys autonomii jest delegacja uprawnień. Polega ona na tym, że menadżerowie najwyższego szczebla część swoich uprawnień decyzyjnych oddają w ręce menadżerów niższego szczebla. Odciąża to osoby stojące wysoko w strukturze zarządzania, jednak wymaga to z ich strony spełnienia następujących warunków:

- a) Delegowany odpowiada za realizację zadania przed delegującym.

Ramka 6-3 cd.

- b) Delegowany udziela wsparcia delegowanemu w realizacji powierzonego zadania
- c) Delegujący nie może kwestionować decyzji podjętej przez delegowanego.
- d) Delegujący ponosi odpowiedzialność przed swoim przełożonym za podjęcie decyzji przez delegowanego nawet wtedy, gdy jest ona niezgodna z jego własną oceną.

Dwa ostatnie punkty są bardzo trudne do przyjęcia dla przełożonych, dlatego też delegacja uprawnień nie jest częsta. Z doświadczenia autora wynika, że szefowie jednostek organizacyjnych, uczestniczących w trakcie realizacji przedsięwzięcia urbanistycznego, delegowali swoich przedstawicieli, ale często nie oddawali im uprawnień do rozstrzygania w imieniu swoich jednostek. Spotkania takich delegatów bez uprawnień nie są efektywne z punktu widzenia postępów realizacji przedsięwzięcia.

Kryzys kontroli

Kryzys następuje w chwili, w której menadżer delegujący uprawnienia stwierdza, że zbyt duża ilość rozstrzygnięć podjętych przez podwładnych nie jest zgodna z celami, jakie ma zrealizować i z zasadami, jakie on sam stosuje. Na jakiś czas bierze na siebie wydawanie decyzji i rozstrzygnięć albo przechodzi do następnej fazy.

Odniesienie do zarządzania polityką przestrzenną

Z doświadczenia wiadomo autorowi, że taka sytuacja powstaje, gdy osoba odpowiedzialna za planowanie przestrzenne (zastępca wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, dyrektor odpowiedniego departamentu, urbanista miasta) pozostawia więcej swobody głównym projektantom planów miejscowych, starając się przekazywać im informacje dotyczące kierunków zarządzania miastem. Po kilku latach może się okazać, że plan miejscowy albo pozwala na inwestycje niepożądaną przez władze gminne w danym miejscu, albo przeciwnie – jest zbyt restrykcyjny dla inwestycji pożądaných. Pierwszą reakcją przełożonego jest silniejsza kontrola sporządzania planów miejscowych, ale gdy staje się to „wąskim gardłem” opracowywania projektów planów, szuka rozwiązań należących do następnej fazy.

➤ *Faza formalizacji (coordination)*

Kierujący organizacją wprowadzają dokumenty określające szczegółowo sposób postępowania należących do niej osób. Są to między innymi regulaminy, normy, wzorce, procedury, plany koordynacyjne, harmonogramy.

Kryzys teczkowy

Nadmierne uregulowanie każdej czynności pracownika budzi niechęć zarówno z jego strony, jak ze strony partnerów, z jakimi przyjdzie mu współpracować. Zarazem pracownik jest bezradny i nieefektywny, gdy natrafia na sytuację nieprzewidzianą w przepisach. Regulacje wewnętrzne zabijają inicjatywę i twórcze podejście pracowników. Szczególnego kłopotu nastroczają wskaźniki wydajności.

Odniesienie do zarządzania polityką przestrzenną

W zakresie planowania przestrzennego wprowadza się wewnętrzne procedury, które pozwalają na sprawniejsze rozstrzyganie, jak mają wyglądać plany miejscowe. We Wrocławiu od wielu lat projekt przedstawiany jest radzie technicznej (w pewnych sytuacjach na posiedzeniu departamentu), a następnie na posiedzeniu Kolegium Prezydenta. W Biurze Rozwoju Wrocławia i w Biurze Rozwoju Gdańska, które sporządzają projekty wszystkich planów miejscowych odpowiednio dla swoich miast, stosuje się jednolitą technikę zapisu planu miejscowego przyjętą przez dane miasto. Zbiór takich przepisów musi pozostawiać spory margines na działania nietypowe. Z jednej strony pozwala to sporządzać plany, które wymykają się ustalonym procedurom i skonstruowanym z góry formom zapisu planistycznego. Jednocześnie ten margines swobody pozwala wykorzystać twórczy potencjał zespołów projektowych.

Ramka 6-3 cd.

W odniesieniu do realizacji działań urbanistycznych w tej fazie pojawiają się ściśle harmonogramy.

W pierwszym okresie wprowadzania w Polsce wieloletnich planów inwestycyjnych pojawiły się propozycje punktowej metody oceny przedsięwzięć gminnych proponowanych przez poszczególne jednostki organizacyjne [Klewińska, 1999]. Metoda ta służyć ma zastąpieniu procesu decyzyjnego procedurą ocen. Trzeba jednak pamiętać, że takie metody prowadzą do paradoksalnych rozstrzygnięć. Oceniając na przykład przedsięwzięcia z punktu widzenia efektywności finansowej w uzyskaniu satysfakcji mieszkańców, można wywnioskować, że najtańszym sposobem jest urządzenie zieleńców na terenach mieszkaniowych. Znacznie droższe przedsięwzięcie, takie jak budowa szkoły, jest w tym zakresie mniej efektywne. W ten sposób wiele słusznych w założeniu regulaminów i procedur degeneruje się czasem już po niedługim okresie stosowania.

➤ *Faza współpracy (collaboration)*

Odpowiedzią na kryzys teczkowy jest pogrupowanie wszystkich czynności do wykonania w większe całości skoncentrowane wokół celów operacyjnych, którym służą i zorganizowanie zespołów pracowników, którzy są wspólnie odpowiedzialni za zrealizowanie danego celu. W ramach takiej grupy poziom wewnętrznego skomunikowania jest bardzo wysoki, dzięki czemu zarówno cel, jak i sposób jego osiągnięcia, jest dla wszystkich zrozumiały i każdy może mieć wkład w sposób pracy zespołu. Odmianą tego sposobu działania jest zarządzanie przez projekty. To podejście sprawia, że pracownicy znajdują nową, głębszą motywację i nowe siły do realizacji swoich zadań.

Kryzys wypalenia (odnowy)

Kryzys fazy współpracy pojawia, gdy stały wysoki poziom zaangażowania emocjonalnego, nacisk psychiczny na sprawniejszą realizację zadań oraz stałe eksperymenty organizacyjne prowadzą do umyślowego wypalenia pracą.

Według Greinera nie ma już wyższych faz ewolucji organizacji. Zatem w przypadku kryzysu wypalenia organizacja traci swoją sprawność i trzeba zbudować ją na nowo.

Odniesienie do zarządzania polityką przestrzenną

Do tej fazy rozwoju organizacji można przypisać dwa ostatnie, wcześniej opisane, modele: „Zarządzanie z pomocą sztabu grupy operacyjnej” i „Zarządzanie przez projekty”. W obu przypadkach w pierwszym okresie wdrażania systemu praca w ramach tych modeli jest skuteczna i jednocześnie satysfakcjonująca dla pracowników. Z własnych doświadczeń autora w zarządzaniu przez projekty w Urzędzie Miejskim Wrocławia wynika, że głównym zagrożeniem dla tego modelu jest nadmiar uruchomionych przedsięwzięć, przez co czas przeznaczony na komunikowanie się i uzgadnianie zaczyna przeważać nad czasem przeznaczonym na wykonywanie zadań własnych. W mniejszym stopniu trudności wynikają z nieporozumień lub konfliktów związanych z podległością więcej niż jednemu przełożonemu.

Cechą polityki przestrzennej jest to, że prawie wszystkie przedsięwzięcia urbanistyczne powinny być traktowane jako interdyscyplinarne projekty, ale wtedy ich liczba przekroczyłaby znacznie możliwości jakiegokolwiek urzędu. Najlepszą strategią zarządzania jest zatem, jak się wydaje, jednoczesne stosowanie wszystkich modeli zarządzania, starannie dopasowanych do charakteru poszczególnych przedsięwzięć. Tworzy się wtedy harmonijna równowaga pomiędzy wdrażanymi modelami.

[Greiner, 1972; Jo Hatch, 2002; Ossowicz, 2009b]

6.5. Zarządzanie przez projekty

Wszystkie główne wady *zarządzania na podstawie planu* czy *za pomocą sztabu grupy operacyjnej* nie pojawiają się przy modelu *zarządzania przez projekty* [Drucker, 2005]. W planowaniu przestrzennym pojęcie to wiąże się często z terminem: *planowanie zintegrowane*.

W tym modelu sektorowy, hierarchiczny, „pionowy” system zarządzania, w którym w z góry płyną zlecenia, a z dołu do góry informacje o stanie ich wykonania, uzupełniony jest „poziomym” systemem koordynacji działań. Każde przedsięwzięcie (projekt) ma swojego „sponsora” (w specjalistycznym znaczeniu tego słowa) oraz kierownika, którzy wspólnie koordynują jego realizację. Ustalona jest ponadto lista jednostek organizacyjnych, które mają być współwykonawcami projektu. Do sponsora należy podejmowanie decyzji, a kierownik zajmuje się stroną organizacyjną, techniczną oraz motywacją współwykonawców do harmonijnego współdziałania. Teoretycznie sponsor wprowadza projekt w życie¹. W praktyce zarówno sponsora jak i kierownika powołuje mocodawca lub mocodawcy przedsięwzięcia.

Sponsor i kierownik nie mogą mieć bezpośredniej władzy nad wydziałami, urzędami, biurami, czyli nad jednostkami organizacyjnymi współuczestniczącymi w interdyscyplinarnym przedsięwzięciu. Jak zatem są oni w stanie wypełniać swoją misję, nie mając bezpośredniej mocy sprawczej? Jaka ma być pozycja i rola sponsora oraz kierownika przedsięwzięcia? W odpowiedzi na to pytanie kryje się istota skuteczności projektu.

Zadania kierownika decyzyjnie wspieranego przez sponsora są następujące:

➤ Opracowanie programu realizacji przedsięwzięcia z harmonogramem i dokładnym określeniem tego, czym zajmuje się każda z uczestniczących jednostek organizacyjnych. Plan taki może być opracowany przez jeden z wydziałów, urzędów czy biur. Może być wprowadzony jako obowiązujący przez jednego zleceńodawcę albo, w przypadku wielu mocodawców, może przyjąć formę umowy.

➤ Do kierownika należy znalezienie odpowiednich wykonawców, gdy ich przydział nie wynika w sposób oczywisty z roli współuczestników lub ich kompetencji.

➤ Uzgodnienie z uczestnikami przedsięwzięcia szczegółowego zakresu wykonywanych czynności oraz zakresu ich odpowiedzialności.

➤ Ustalenie zasad przepływu informacji pomiędzy uczestnikami.

➤ Mediacja i rozstrzyganie kwestii spornych.

➤ Monitorowanie realizacji przedsięwzięcia.

➤ Rozwiązywanie problemów wynikających z pojawiających się zagrożeń.

➤ Przekazywanie decydom informacji o postępach w realizacji przedsięwzięcia.

Sztuka koordynacji bez władczyego stosunku sponsora i kierownika do uczestników przedsięwzięcia polega na tym, że wszyscy podlegają jednemu „szefowi” – mocodawcy lub ich grupie. Są więc na tym samym szczeblu zarządzania, niejako

obok siebie. Rolą sponsora i kierownika jest nie tyle dowodzić, co doprowadzić do wytworzenia czegoś, co złączy, zintegruje wyniki działania poszczególnych uczestników w spójną całość. Łączy więc wszystkich wspólny interes i jest duża szansa na współdziałanie oparte na inicjatywach podejmowanych przez wszystkich.

Jeżeli taka koordynacja zawodzi, to zarządzanie przedsięwzięciem muszą przejąć sami zleceniodawcy. Jest to jednak organizacyjna porażka, ponieważ mocodawcy są „wąskim gardłem” całego systemu.

W modelu zarządzania przez projekty pojawia się nowy element: w pionowy, władczy układ hierarchicznego zarządzania, wplata się partnerski poziomy system koordynacji przedsięwzięć. Walorem tego modelu jest to, że jednostki organizacyjne współpracują na zasadach partnerstwa, a nie – wzajemnej subordynacji czy obsługi. Sukces przedsięwzięcia jest osiągnięciem wszystkich współdziałających partnerów, a nie tylko jednego z nich, zajmującego nadrzędną pozycję.

Najodpowiedniejszą metodą finansowania przedsięwzięć jest w tym przypadku tak zwany budżet zadaniowy.

Na ilustracji 6-1 przedstawiono przykładowy schemat podziału pracy w ramach przedsięwzięcia w przypadku jednego mocodawcy, a na ilustracji 6-2 w przypadku trzech mocodawców.

Ramka 6-4

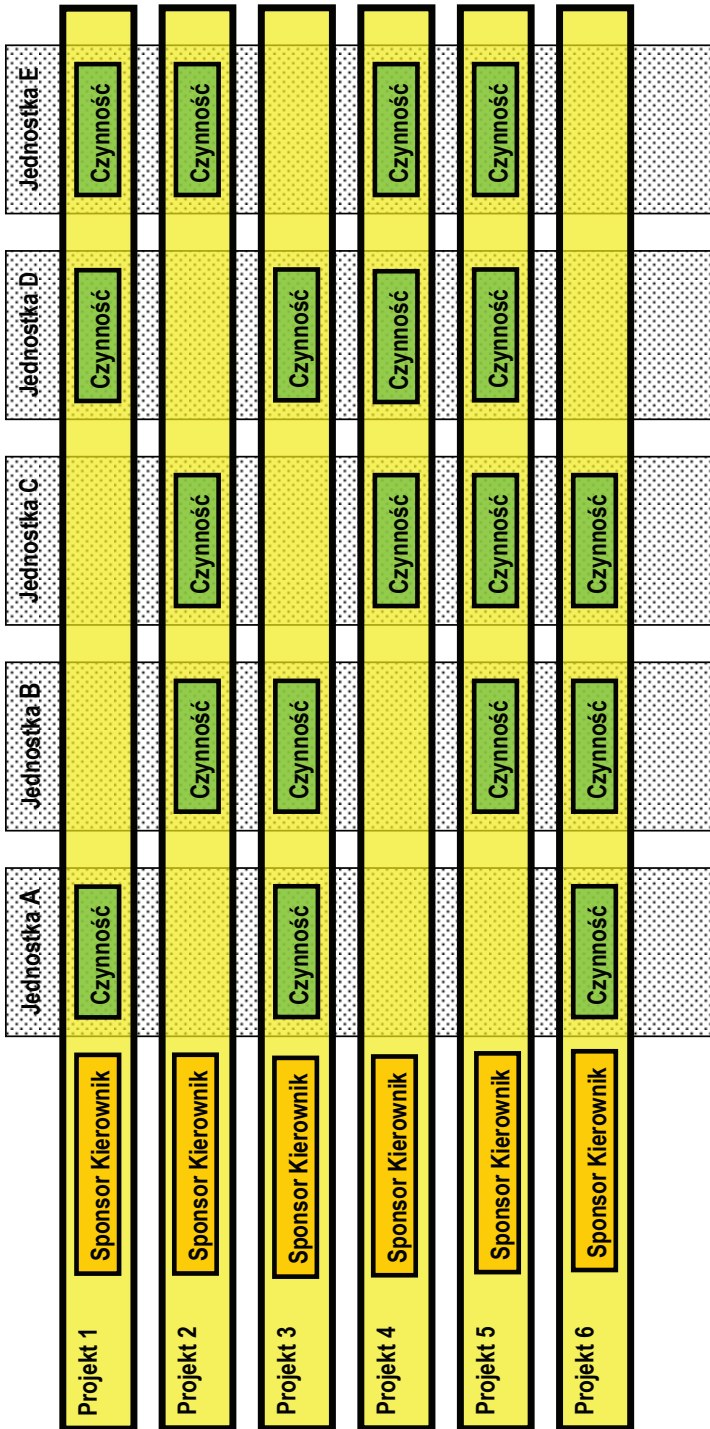
Zarządzanie przez projekty we Wrocławiu

Ten model zarządzania jest stopniowo wprowadzany i rozwijany w miejskich strukturach organizacyjnych Wrocławia. Prezydent decyduje o podjęciu każdego kolejnego projektu oraz powołuje jego sponsora i kierownika. Kierownikami są osoby specjalnie przeszkolone i zatrudnione w osobnym wydziale utworzonym tylko do tego celu. Funkcje sponsorów pełnią z reguły wiceprezydenci, pełnomocnicy prezydenta do realizacji określonych zadań lub osoby zajmujące wyższe stanowiska: dyrektorzy departamentów, wydziałów lub rzadziej ich zastępcy. Kierownicy dysponują środkami finansowymi na dodatkowe wynagrodzenie osób realizujących czynności składające się na przedsięwzięcie w ramach swoich jednostek organizacyjnych.

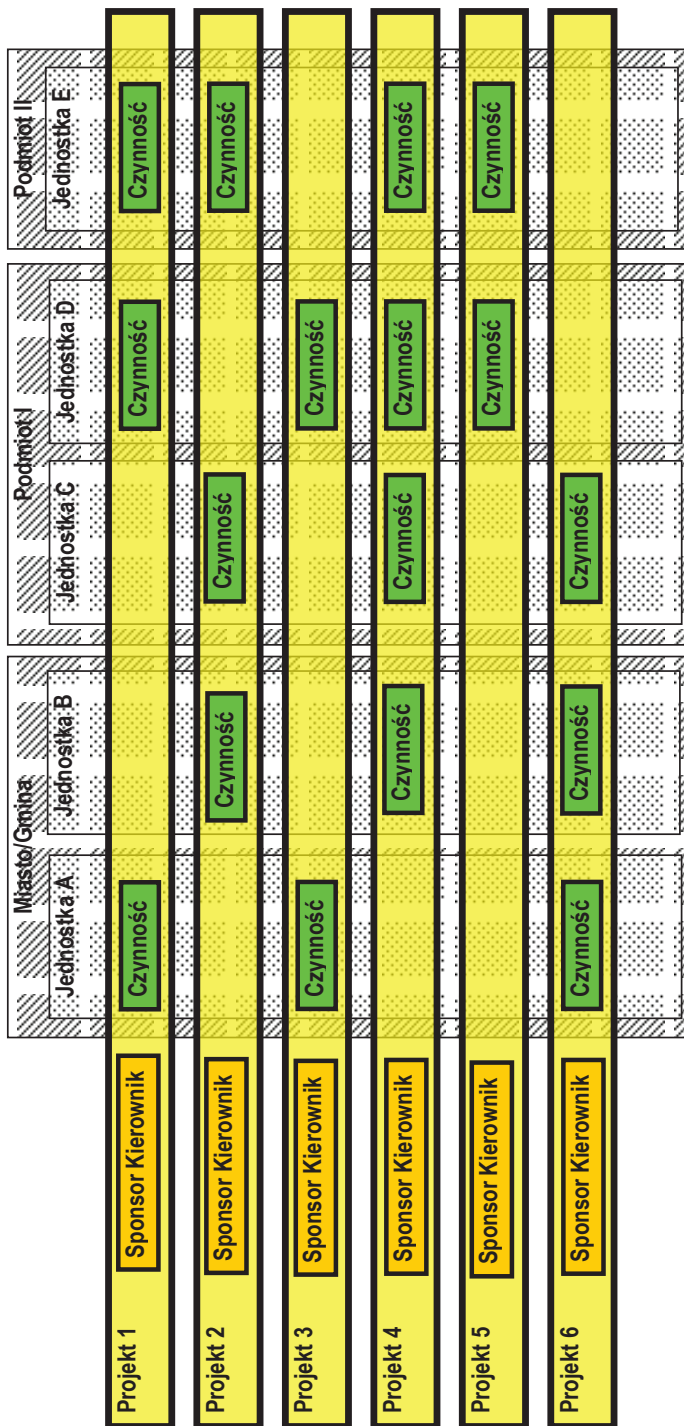
System ten obejmuje część nierutynowych, interdyscyplinarnych zadań realizowanych przez miejskie jednostki organizacyjne.

[<http://bip.um.wroc.pl/artukul/228/3152/biuro-smartcity-i-zarzadzania-projektami>; Ossowicz, 2005b]

Opisywany model jest być może optymalną formą zarządzania przy realizacji dużych projektów urbanistycznych, ale i ten model ma swoje wady. Stałe wspólne uzgadnianie i zaangażowanie wszystkich jednostek organizacyjnych we wszystkie podejmowane czynności zajmuje bardzo dużo czasu i wymaga niemałego wysiłku. Można tu zacytować wypowiedź jednego z urzędników miejskich: „Spotykamy się wielokrotnie. Naradzamy się wspólnie. Wszystko jest uzgodnione i wszyscy wszystko wiedzą. Jest znakomicie. Tylko nie ma już czasu na robotę”.



II. 6-1. Schemat zarządzania przez projekty przy jednym mocodawcy. Źródło: opracowanie własne [Ossowicz, 2006]



II. 6-2. Schemat zarządzania przez projekty przy trzech mocodawcach. Źródło: opracowanie własne [Ossowicz, 2006]

Prowadzi to do wniosku, że aby zachować wydolność całej organizacji, należy w zarządzaniu rozważyć zastosowanie każdego z przedstawionych modeli i wybrać odpowiedni do poziomu złożoności przedsięwzięcia.

Istotną rolę w wyborze modelu lub ich kombinacji odgrywa rozmiar miasta¹⁰⁶.

* * *

Przedstawiony w pracy zarys teorii urbanistyki operacyjnej opiera się na założeniu, że punktem wyjścia przy zmianie zagospodarowania przestrzennego jest rezultat, jaki zamierza się uzyskać, a co za tym idzie – wybór odpowiedniego przedsięwzięcia urbanistycznego, które zamierza się podjąć. Do jego charakteru i wymagań, jakie stawia przedsięwzięcie, dobiera się instrumenty jego realizacji, partnerów i sposób koordynowania wszystkich poczynań, z których ono się składa. To z kolei stanowi wyzwanie i inspirację do budowania nowych narzędzi urbanistyki operacyjnej i ulepszania już istniejących w kontekście przechodzenia od planowania do dynamicznego zarządzania procesem rozwoju miast [Gzell, 2015, rozdz. 3.5]. Dotyczy to zarówno władz państwowych, jak i samorządowych.

W ostatnich dwóch dekadach polskie miasta stanęły wobec bardzo dynamicznych zmian gospodarczych i społecznych, spośród których bardzo wiele ma swoje silne sprzężenie z przestrzenią. Zmiany te, dotyczące zarówno uwarunkowań zewnętrznych, jak i wewnętrznych, takich jak na przykład zmiany sposobu sprawowania rządów, mają swoje silne przełożenie przestrzenne. W tej sytuacji wzmocnienie systemu urbanistyki operacyjnej, który wspiera urbanistów w roli miejskich menadżerów¹⁰⁷, stanowi nakaz chwili.

Praca przedstawia rozwiniętą konstrukcję teoretyczną obejmującą całokształt problematyki urbanistyki operacyjnej. Stanowi zarazem zaproszenie, zachętę i wyzwanie do jej stałego uzupełniania o nowe rodzaje przedsięwzięć urbanistycznych i narzędzi ich realizacji, o wiedzę o jej uczestnikach, a także o metody budowania polityki przestrzennej i sposoby zarządzania jej implementacją.

¹⁰⁶ Szczególnym wyzwaniem jest wybór modelu dla miast małych i średnich [Juzwa, Sulimowska-Ociepka, 2013; Masztalski, 2005].

¹⁰⁷ New Charter of Athens 2003 wskazuje, że jedną z ról, w którą wciela się urbanista to miejski menadżer (*urban manager*).

Bibliografia

Publikacje

- Alexander** Christopher, Ishikawa Sara, Silverstein Murray, Jacobson Max, Fiksdahl-King Ingrid, Angel Shlomo, **2008**, *Język wzorców. Miasta, budynki, konstrukcja*, tłumaczenie: Kaczanowska Aleksandra, Maliszewska Karolina, Trzebiatowska Małgorzata, GWP, Gdańsk.
- Alterman** Rachelle et al., **2010**, *Takings International a Comparative Perspective on Land Use Regulations and Compensation Rights*, ABA Press.
- Alterman** Rachelle, **2012**, *Land use regulations and property values: The “Windfalls Capture” Idea Revisited*, Pre-publication version of: Chapter 33, pp. 755–786, [in:] Brooks Nancy, Donanghy Kieran, Knapp Gerrit-Jan (ed.), *The Oxford Handbook on Urban Economics and Planning* Edited by Oxford University Press.
- Altkorn** Jerzy (red.), **1992**, *Podstawy marketingu*, Instytut Marketingu, Kraków.
- Altkorn** Jerzy, **1994**, *Marketing w turystyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Ashworth** Gregory J., **1997**, *Planowanie dziedzictwa*, [w:] „Miasto historyczne. Potencjał dziedzictwa”, Międzynarodowe Centrum Kultury Kraków, Kraków
- Ashworth** Gregory J., **2015**, *Planowanie dziedzictwa*, Międzynarodowe Centrum Kultury, Kraków.
- Augustyn** Aneta, **1999**, *Magiczne miejsca. Wrocław*. Wydawnictwo Piątek Trzynastego, Łódź.
- Bach-Głowińska** Joanna (red.), **2015**, *Poszukiwanie modelu inteligentnego miasta. Przegląd Gdańska i Glasgow*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Bagiński** Eugeniusz, **1997**, *Wrocław w opinii swoich mieszkańców*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
- Batty** Michael, **2005**, *Cities and Complexity. Understanding Cities with Cellular Automata. Agent-Based Models, and Fractals*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England.
- Benko** Georges, *Geografia technopolii*, **1993**, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Blakely** Edward J., **1989**, *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, Sage Library of Social Research, Newbury Park, London, New Delhi.
- Böhm** Aleksander, **2006**, *Planowanie przestrzenne dla architektów krajobrazu. O czynniku kompozycji*, Politechnika Krakowska, Kraków.
- Böhm** Aleksander, **2011**, *Protection of Cultural Landscape in Poland Today*, [w:] “Protecting and Saveuarding Cultural Heritage – Systems of Management of Cultural Heritage in the Visegrad Countries”, Kraków.

- Bonenberg** Wojciech, **2011**, *Urban sprawl jako zagrożenie tożsamości miasta*, Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej, Architektura i Urbanistyka, s. 7–14.
- Borowski** Krzysztof, **2003**, *Urządzanie przestrzeni jako zagadnienie urbanistyczne, inwestycyjne i legislacyjne*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań.
- Brzuchowska** Jadwiga, **Ossowicz** Tomasz, **2008**, *Wykorzystanie systemów geoinformacyjnych do potrzeb symulacji i optymalizacji przekształceń systemów transportowych i zagospodarowania przestrzennego*, [w:] Roczniki geomatyki, Polskie Towarzystwo Informatyki Przestrzennej, Tom 6, Zeszyt 3, Warszawa, s. 47–58.
- Caesar** Carl, **2016**, *Municipal Landownership and Housing in Sweden Exploring links, supply and possibilities*, Doctoral Thesis, Real Estate Planning and Land Law Department of Real Estate and Construction Management, School of Architecture and the Built Environment Royal Institute of Technology (KTH), Stockholm.
- Chatterji** Manas, **1992**, *Analytical Techniques in Conflict Management*, Dartmouth, Aldershot – Brookfield USA – Hong Kong – Singapore – Sydney.
- Chmielewski** Jan Maciej, **2010**, *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.
- Chmielewski** Jan Maciej, **Mirecka** Małgorzata, **2007**, *Modernizacja osiedli mieszkaniowych*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej.
- Cieślak** Iwona, **2010**, *Analiza systemu planowania przestrzennego we Francji w nawiązaniu do systemu polskiego*, Acta Sci. Pol., Administratio Locorum 9(2), s. 5–16.
- Cullingworth** Barry, **Caves** W. Roger, **2003**, *Planning in the USA*, Routledge, second edition, London and New York.
- Czapiński** Janusz, **Panek** Tomasz (red.), **2015**, *Diagnoza społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego, listopad 2015, Contemporary Economics Quarterly of University of Finance and Management in Warsaw, Vol. 9, Issue 4.
- Domański** Tomasz (red.) **1997**, *Marketing terytorialny. Strategiczne wyzwania dla miast i regionów*. Centrum Badań i Studiów Francuskich – Instytut Studiów Międzynarodowych – Uniwersytet Łódzki. Łódź.
- Doran** George T., **1981**, *There's a S.M.A.R.T. Way to Write Management's Goals and Objectives*, Management Review, Vol. 70, Issue 11, s. 35–36. [<https://www.projectsmart.co.uk/brief-history-of-smart-goals.php>].
- Drucker** Peter, **2005**, *Praktyka zarządzania*, MT Biznes, Warszawa.
- Drucker** Peter, **2008**, *Myśli przewodnie*, MT Biznes, Warszawa.
- Ducas** Sylvain, **2000**, *Case study of the city of Stockholm and the Greater Stockholm area municipal and regional organization urban planning tools and issues planning of transportation and the green network housing issues. Summary*. Research report submitted to the Ville de Montréal, Montreal.
- Dziemianowicz** Wojciech, **Jałowiecki** Bogdan, **2004**, *Polityka miejska a inwestycje zagraniczne w polskich metropoliach*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Dziworska** Krystyna, **Geurts** Tom G., **Lorens** Piotr (red.), **2007**, *Strategie inwestowania w nieruchomości*, Urbanista, Warszawa.
- Faure** R., **Boss** J. P., **Le Garff** A., **1982**, *Badania operacyjne*, PWN, Warszawa.
- Feld** Marcia Marker, **Pollak** Patricia Baron, **2010**, *Advocacy Planning*, [w:] Ray Hutchison (ed.), “Encyclopedia of Urban Studies”, SAGE Knowledge, Thousand Oaks.

- Firlej** Krzysztof, **Firlej** Adam Chrystian, 2014, *Porównanie systemów opodatkowania nieruchomości w Unii Europejskiej*, Progress in Economic Sciences, Nr 1.
- Fusek** Wojciech, **Pawlowska** Krystyna **Gasiorowska** Anna, 1999, *Moje Miejsce Magiczne: Przewodnik po Warszawie*, Piątek Trzynastego, Warszawa.
- Gallion** Arthur B., **Eisner** Simon, 1986, *The Urban Pattern*, Van Nostran Reinhold Company, New York.
- Gareis**, Roland, 1989, *Management by projects: the management approach for the future*, International Journal of Project Management, 7(4), 243-249.
- Gasidło** Krzysztof, 1998, *Problemy przekształceń terenów poprzemysłowych*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Architektura, z. 37, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice.
- Gasidło** Krzysztof, 2010, *Kierunki przekształceń przestrzeni przemysłu*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice.
- Gasidło** Krzysztof, **Bradecki** Tomasz (red.), 2016, *Wielkie inwestycje publiczne w miastach aglomeracji*. Tom 1. *Region – Miasto – Wieś*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice.
- Gasidło** Krzysztof, **Bradecki** Tomasz (red.), 2017, *Wielkie inwestycje publiczne w miastach aglomeracji*. Tom 2. *Region – Miasto – Wieś*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice.
- Gasidło** Krzysztof, **Gorgoń** Justyna (red.), 1999, *Modelowe przekształcenia terenów poprzemysłowych i zdegradowanych*. Program UNDP, UNCHS (Habitat), „Zarządzanie zrównoważonym rozwojem aglomeracji katowickiej”, Chorzów.
- Geddes** Patrick, 1915, *Cities in Evolution, An Introduction to the Town Planning Movement and to Study of Civics*, Williams & Norgate, London.
- Gehl** Jan, 2009, *Życie między budynkami*, Wydawnictwo RAM, Kraków.
- Gehl** Jan, 2014, *Miasta dla ludzi*, Wydawnictwo RAM, Kraków.
- Gerwin** Marcin, 2018, *Panele obywatelskie. Przewodnik po demokracji, która działa*, Otwarty Plan, Kraków.
- Goodall** Brian, 1987, *Dictionary of human geography*, Penguin Books, London.
- Greiner** Larry E., 1972, *Evolution and revolution as organizations grow*, Harvard Business Review, Vol. 50, Issue 4, s. 37–46.
- Gronostajska** Barbara Ewa, 2007, *Kreacja i modernizacja przestrzeni mieszkalnej. Teoria i praktyka wybranych realizacji z lat 1970–1990*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
- Guzik** Robert (red.), 2009, *Rewitalizacja miast polskich*. Tom 1. *Rewitalizacja miast w Wielkiej Brytanii*, Instytut Rozwoju Miast, w ramach projektu „Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju”, Kraków.
- Gyurkiewicz** Jacek, 2018, *New forms in a historical context. Contemporary architectural interventions in the landscape of the Oder river's riverfronts in Wrocław city centre*, Czasopismo Techniczne – Technical Transactions, Volume 115, Issue 10. s. 45–54.
- Gzell** Sławomir, 2002, *Nowe planowanie – integracja kwestii projektowych, ekonomicznych, środowiskowych i społecznych w nowej filozofii planowania rozwoju miast*, [w:] Lorens Piotr (red.), „System zarządzania przestrzenią miejską”, Politechnika Gdańska, Gdańsk.

- Gzell Sławomir, 2010**, *Reurbanizacja: uwarunkowania*, Urbanista, Warszawa.
- Gzell Sławomir, 2015**, *Wykłady o współczesnej urbanistyce with English suplement contemporary town planning*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.
- Handbook on planning, monitoring and evaluating for development results, 2009**, United Nations Development Programme.
- Hanzl Magdalena, 2007**, *Monitoring procesów zagospodarowania przestrzennego na poziomie gminnym z zastosowaniem technologii SIP*, Roczniki Geomatyki, Tom V, Zeszyt 4.
- Hillier Frederick S., Lieberman Gerald J., 2001**, *Introduction to operations research*, McGraw-Hill Higher Education, Boston Burr Ridge, IL Dubuque, IA Madison, WI New York, San Francisco, St. Louis, Bangkok Bogotá, Caracas, Lisbon, London, Madrid, Mexico City, Milan, New Delhi, Seoul, Singapore, Sydney, Taipei Toronto, seventh edition.
- Howard Ebenezer, 2015**, *Miasta-ogrody jutra*, Centrum Architektury, Warszawa.
- Imrie Rob, Lees Loretta, Raco Mike, 2008**, *Regenerating London. Governance, sustainability and community in global London*, Routledge, London, New York.
- Infrastructure Contributions Guidelines, 2016**, The State of Victoria Department of Environment, Water and Planning.
- Isard Walter, Smith Christine, 1991**, *Metody analizy konfliktów regionalnych*, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Studia, Tom XCIV, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Jacobs Jane, 2015**, *Życie i śmierć wielkich amerykańskich miast*, Centrum Architektury, Warszawa.
- Jadach-Sepiolo Aleksandra, 2007**, *Gentryfikacja miast*, Problemy Rozwoju Miast 4/3, 66–79.
- Jędraszko Andrzej, 1994**, *Samorząd terytorialny w Niemczech na przykładzie Stuttgartu*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa.
- Jędraszko Andrzej, 2005**, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa.
- Jędraszko Andrzej, Biegański Ludwik, 2011**, *Planowanie przestrzenne w Niemczech. Zarys systemu*, [w:] Lorens Piotr, Martyniuk-Pęczek Justyna (red.), „Planowanie i realizacja przedsięwzięć urbanistycznych”, Akapit-DTP, Gdańsk, s. 45–84.
- Jo Hatch Mary, 2002**, *Teoria organizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Juzwa Nina, Sulimowska-Ociepka Anna, 2013**, *7ULAR: Odnowa Krajobrazu Miejskiego. Przyszłość miast średniej wielkości*, Wydział Architektury Politechniki Śląskiej, Gliwice.
- Katz Peter, 1992**, *New Urbanism. Toward Architecture of Community*, Mc Graw-Hill Inc., New York, San Francisco, Washington D.C., Auckland, Bogota, Caracas, Lisbon, London, Madrid, Mexico City, Milan, Montreal, New Dehli, San Juan, Sinapore, Sydney, Tokyo, Toronto.
- Kafka Krzysztof, 2013**, *Pola współdziałania uczestników planowania przestrzennego*, Gliwice.
- Kamiński Zbigniew J., 2002**, *Pojęcie konfliktu w planowaniu przestrzennym*, Politechnika Śląska, Zeszyt nr 1553, Architektura z. 40, Gliwice.
- Kamrowska-Zaluska Dorota, 2011**, *Projekt Lyon-Confluence*, [w:] Lorens Piotr, Martyniuk-Pęczek Justyna (red.), *Planowanie i realizacja przedsięwzięć urbanistycznych*, Akapit DTP, Gdańsk.

- Kaplinsky Eran, 2017**, *Developers' Obligations in Alberta Problems and Proposals*, Presentation in 11th Annual Conference International Academic Association Planning, Law and Property Rights, Hong Kong, China.
- Klewińska Urszula, 1999**, *Wieloletni plan inwestycyjny, Metodyka oceny inwestycji komunalnych*, tom II, Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Klimaty Nadodrza. Rewitalizacja wrocławskiego osiedla. Ludzie, miejsca, wydarzenia, 2014**, Miasto Wrocław, Wrocław.
- Kochanowska Danuta, Kochanowski Mieczysław, 2000**, *Polskie miasta w procesie globalizacji*, Studia Regionalne i Lokalne, Nr 1 (1).
- Kochanowska Danuta, Kochanowski Mieczysław, 2012**, *W stronę miasta*, Wyższa Szkoła Ekologii i Zarządzania, Warszawa.
- Kochanowski Mieczysław, Ossowicz Tomasz**, współpraca: Furman Stanisław, Korzeń Janusz, **2009**, *Miasto – przestrzeń kontaktów i porozumienia. Ku nowej doktrynie urbanistycznej*, [w:] Ewa Cichy-Pazder, Tadeusz Markowski (red.), „Nowa urbanistyka – nowa jakość życia”, Materiały III Kongresu Urbanistyki Polskiej, Urbanista, Warszawa.
- Kononowicz Wanda, 1995**, *Pierwszy plan generalny Wrocławia (1924) i początki kompleksowego projektowania urbanistycznego*, [w:] Rozpędowski Jerzy (red.), „Architektura Wrocławia. Tom 2. Urbanistyka do roku 1945”, Wrocław, s. 301–338.
- Korzeń Zbigniew, 2001**, *Ekologistyka*, Instytut Logistyki i Magazynowania, Poznań.
- Kosiński Wojciech, 2013**, *Dobro i piękno – miejsca przyjazne człowiekowi w miastach modernizmu po 1945: idee, projekty, realizacje*, Przestrzeń i Forma, nr 20, Szczecińska Fundacja Edukacji i Rozwoju Addytywnego „SFERA”, s. 35–94.
- Kotler Philip, 2015**, *Marketing. Wprowadzenie*, Wolters Kluwer SA, Warszawa.
- Kotler Philip, Armstrong Gary, Saunders John, Wong Veronica, 2002**, *Marketing. Podręcznik europejski*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Kotler Philip, Asplund Christer, Rein Irving, Haider Donald H., 1999**, *Marketing places. Europe. How to attract investment, industries, residents and visitors to cities, communities, regions and nations in Europe*. Financial Times. Prentice Hall. London, Edinburgh.
- Kotler Philip, Haider Donald H., Rein Irving, 1993**, *Marketing places. Attracting Investment, Industry, and Tourism to Cities, States, and Nations*. New York, Toronto, Oxford, Singapore, Sydney.
- Kowalewski Adam, Markowski Tadeusz, Śleszyński Przemysław (red.), 2018**, *Koszty chaosu przestrzennego*, [w:] Kowalewski Adam, Markowski Tadeusz, Śleszyński Przemysław (red.), „Studia nad chaosem przestrzennym”, Tom II, Studia, Tom CLXXXII, Polski Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa.
- Kowalewski Adam, Nowak Maciej J., 2018**, *Chaos przestrzenny i prawo. Uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje*, [w:] Kowalewski Adam, Markowski Tadeusz, Śleszyński Przemysław (red.), „Studia nad chaosem przestrzennym”, Tom I, Studia, Tom CLXXXII, Polski Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa.
- Kozak Daniel, 2008**, *Assesing Urban Fragmentation: The emergence of new typologies in central Buenos Aires*, [w:] Jenks Mike, Kozak Daniel, Takkanon Pattaranan, “World Cities and Urban Form. Fragmented, polycentric, sustainable?”, Routledge, London and New York.
- Krzewińska Aneta, 2012**, *Sądy obywatelskie – kilka refleksji o metodzie*, Acta Universitatis Lodziensis, Folia Sociologica 42.

- Kubiak Anna, Krzewińska Aneta, 2012**, *Sondaż deliberatywny. Inwentarz problemów*, Przegląd Socjologiczny, tom 61, wyd. 1, s. 9–30.
- Landry Charles, 2008**, *The Creative City. A Toolkit for Urban Innovators*, Comedia Earthscan, London, Sterling VA.
- Lang Jon, 2006**, *Urban Design: A typology of procedures and products*, Elsevier, Architectural Press, Amsterdam, Boston, Heidelberg, London, New York, Oxford, Paris, San Diego, San Francisco, Singapore, Sydney, Tokyo.
- Ledwoń Sławomir, 2015**, *Strategie planowania rozwoju handlu*, [w:] Bach-Głowińska Joanna (red.), *Poszukiwanie modelu inteligentnego miasta. Przykład Gdańska i Glasgow*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Leksykon architektury Wrocławia, 2011**, Via Nova, Wrocław.
- Lerner Jaime, 2006**, *Curitiba*, [w:] “Capital Regions Congress, Planning and Sustainable Development of Metropolitan Capital Regions”, Comunidad de Madrid, Madrid, s. 473–494.
- Lorens Piotr (red.), 2002**, *System zarządzania przestrzenią miejską*, Politechnika Gdańska, Gdańsk.
- Lorens Piotr (red.), 2005**, *Problem suburbanizacji*, Urbanista, Warszawa
- Lorens Piotr (red.), 2007**, *Rewitalizacja miast w Polsce. Pierwsze doświadczenia*, Urbanista, Warszawa.
- Lorens Piotr, 2010**, *Rewitalizacja miast. Planowanie i realizacja*, Politechnika Gdańska, Gdańsk.
- Lorens Piotr, 2013**, *Równoważenie rozwoju przestrzennego miast polskich*, Politechnika Gdańska, Gdańsk.
- Lorens Piotr, Martyniuk-Pęczek Justyna (red.), 2011**, *Planowanie przedsięwzięć urbanistycznych*, Akapit-DTP, Gdańsk.
- Lorens Piotr, Mironowicz Izabela, Ossowicz Tomasz, 2005**, *Koncepcja paradygmatu transformacji zdegradowanych obszarów o potencjale metropolitalnym*, [w:] Parteka Tomasz (red.) „Transformacja zdegradowanych struktur przestrzennych metropolii polskich”, Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, z. 223, Warszawa, s. 88–130.
- Lynch Kevin, 1981**, *Good City Form*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London England.
- Majer Andrzej, 1999**, *Miasta Ameryki. Kryzys i polityka odnowy*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Studia, Tom CVII, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Markowski Tadeusz, 1999**, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Marzęcki Waldemar, 2003**, *Diagram Ciągłości Przestrzennej. Badania i ocena procesów przekształceń przestrzeni miejskiej*, Architectus 1–2 (13–14), Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, s. 141–145.
- Marzęcki Waldemar, 2005**, *Badanie struktur zabudowy mieszkaniowej przy użyciu metody Diagramu Ciągłości Przestrzennej*, Printshop Artur Piskała, Szczecin.
- Mastenbroek Wilem, 1997**, *Negocjowanie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Masztalski Piotr Robert, 2005**, *Przeobrażenia struktury przestrzennej małych miast Dolnego Śląska po 1945 roku*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.

- Masztański Piotr Robert, 2013**, *Współczesna urbanistyka Leszna*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
- Mironowicz Izabela, 2016**, *Modele transformacji miast*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
- Mironowicz Izabela, Ossowicz Tomasz, 1997**, *Elementy analizy kierunków rozwoju gminy i regionu. Podejście marketingowe*, [w:] Bagiński Eugeniusz (red.) „Techniki i metody badawcze w planowaniu przestrzennym”, Politechnika Wroclawska, Wrocław, s. 83–100.
- Mironowicz Izabela, Ossowicz Tomasz, 2005**, *Metodologia badania degradacji obszarów o funkcjach metropolitalnych*, [w:] Parteka Tomasz (red.), „Transformacja zdegradowanych struktur przestrzennych metropolii polskich”, Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, zeszyt 223, s. 36–56.
- Mo Baichuan, Shen Yu, Zhao Jinhua, 2018**, *Impact of Built Environment on First- and Last-Mile Travel Mode Choice*, Transportation Research Record Journal of the Transportation Research Board.
- Mroziewski Marian, 2013**, *Koncepcja nowoczesnej infrastruktury gospodarczej, społecznej i instytucjonalnej w perspektywie konkurencyjności*. Część II. Zarządzanie. Teoria i Praktyka Nr 1(7), s. 29–41.
- Muñoz Gielen Demetrio, van der Krabben Erwin 2017**, *Developer Obligations Towards Better Urban Infrastructure*, Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper.
- Muñoz Gielen Demetrio, Ossowicz Tomasz, Zaborowski Tomasz, 2019**, *Poland: ban to conditioning the land-use plan to developer obligations diminishes their effectiveness*, [in:] Muñoz Gielen Demetrio, van der Krabben Erwin (ed.), “Public Infrastructure, Private Finance. Developer Obligations and Responsibilities”, Routledge Research in Planning and Urban Design, Routledge, s. 81–90.
- Myczkowski Zbigniew, Marcinek Roman, Siwek Andrzej, 2017**, *Park kulturowy jako forma ochrony krajobrazu kulturowego (historycznego)*, OT NID, Kraków.
- Nicholas J.C. et al., 1991**, *Practitioner’s Guide to Development Impact Fees*, APA Planners Press, Chicago.
- Niewiadomski Zygmunt, Turowski Gerd (kier. zespołu autorskiego), 1995**, *Deutsch-Polnisches Handbuch der Planungsbegriffe. Polsko-Niemiecki Leksykon Pojęć Planistycznych*, Planungsbegriffe, Hannover, Warszawa.
- Noworól Aleksander, 1998**, *Instrumenty zarządzania rozwojem miasta*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Oddział w Krakowie.
- Noworól Aleksander, 2007**, *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Nyka Lucyna, 2013**, *Architektura i woda – przekraczanie granic*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
- Ossowicz Tomasz, 1994**, *The model of equilibrium between economic development and state of environment*, European Spatial Research and Policy, Vol. 1, No. 1, s. 33–42.
- Ossowicz Tomasz, 1996**, *Model symulujący przemiany struktury gospodarki w skali regionalnej*, [w:] Bagiński Eugeniusz (red.), „Zarys metod i technik badawczych w planowaniu przestrzennym”, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław, s. 47–56.
- Ossowicz Tomasz, 2003**, *Metoda ustalania kolejności przedsięwzięć polityki przestrzennej miasta wielkiego*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.

- Ossowicz Tomasz, 2004**, *Wątki miasta idealnego w urbanistyce Wrocławia*, [w:] Lewandowski Krzysztof (red.), „Miasto Wrocław. Przestrzeń komunikacji i transportu”, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2004, s. 37–48
- Ossowicz Tomasz, 2005a**, *Rejon Dworca Świebodzkiego we Wrocławiu. Degradacja i możliwość transformacji*, [w:] Parteka Tomasz (red.), „Transformacja zdegradowanych struktur przestrzennych metropolii polskich”, Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, zeszyt 223, Warszawa, s. 183–203.
- Ossowicz Tomasz, 2005b**, *Urbanistyka operacyjna a rozwój polskich metropolii*, [w:] Lorens Piotr (red.), „Integracja i dezintegracja obszarów metropolitalnych”, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN i Urbanista, Warszawa, s. 53–58.
- Ossowicz Tomasz, 2006**, *Urbanistyka w działaniu. Integracja działań w kreowaniu przestrzeni*, [w:] Ossowicz Tomasz, Zipser Tadeusz (red.), „Urbanistyka w działaniu. Teoria i praktyka”, Materiały II Kongresu Urbanistyki Polskiej, Urbanista, Warszawa.
- Ossowicz Tomasz, 2007a**, *Kierunki zagospodarowania przestrzennego w studium gminy*, [w:] Jędrzejkowski Piotr, Kosturek Grzegorz, Wiland Marek (red.), „Wybrane problemy planistyczne 2007 roku”, Zeszyt Zachodniej Okręgowej Izby Urbanistycznej, Oficyna Wydawnicza ZOIU, Wrocław, s. 19–32.
- Ossowicz Tomasz, 2007b**, *Polityka rozwoju i zagospodarowania przestrzennego Wrocławia, a rozwój handlu detalicznego*, referat zaprezentowany na konferencji „Wpływ handlu na funkcjonowanie i rozwój dużych miast” we Wrocławiu.
- Ossowicz Tomasz, 2008a**, *Formułowanie ustaleń dotyczących zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego*, [w:] Derc Adam, Wiland Marek, Hubicka Elżbieta, Wójcik Agnieszka (red.), „Problemy planistyczne – wiosna 2008”, Oficyna Wydawnicza ZOIU, Wrocław 2008, s. 15–29.
- Ossowicz Tomasz, 2008b**, *Kierunki planowania zintegrowanego we Wrocławiu* [w:] Hubicka Elżbieta, Wiland Marek, Wójcik Agnieszka (red.), „Polsko-niemiecki przegląd opracowań planistycznych”, Oficyna Wydawnicza ZOIU, Wrocław, s. 55–63,
- Ossowicz Tomasz, 2008c**, *Die Planung des Stadtraums von Wrocław/Breslau nach der Kommunalreform im Jahr 1990 (Planowanie przestrzeni miejskiej Wrocławia po reformie samorządowej w 1990 roku)*, [w:] Harasimowicz Jan (Hrsg.), „Das Bild von Wrocław/Breslau im Laufe der Geschichte” PAN, Wien.
- Ossowicz Tomasz, 2009a**, *Plac Grunwaldzki we Wrocławiu. Historia kompleksowej realizacji*. Przegląd Urbanistyczny, tom 1.
- Ossowicz Tomasz, 2009b**, *Zarządzanie zintegrowane. Jak to robić skutecznie?*, [w:] Ewa Cichy-Pazder, Tadeusz Markowski (red.), „Nowa urbanistyka – nowa jakość życia”, Materiały III Kongresu Urbanistyki Polskiej, Urbanista, Warszawa.
- Ossowicz Tomasz, 2010a**, *Forma urbanistyczna, a system transportowy we Wrocławiu i Wrocławskim Obszarze Metropolitalnym*, Czasopismo Techniczne – Technical Transactions. Architektura – Architecture, 1-A/2010, Zeszyt 3, Rok 107, s. 197–211.
- Ossowicz Tomasz, 2010b**, *Narzędzia prawne wiązania formy urbanistycznej z systemem transportowym*, Czasopismo Techniczne – Technical Transactions. Architektura – Architecture, 1-A/2010, Zeszyt 3, Rok 107, s. 111–124.
- Ossowicz Tomasz, 2011**, *Dreams and Reality: quick review of ideas: case study Wrocław*, [w:] Izabela Mironowicz, Judith Ryser (ed.), „Urban Change: The prospect of transformation”, Politechnika Wroclawska, Wrocław, s.18–25.

- Ossowicz Tomasz, 2013**, *Hierarchical vs Network City Structure in Planning*, [w:] Teixeira Joao (ed.), „A Centenary of Spatial Planning in Europe”, ECTP-CEU, Osman, s. 145–156.
- Ossowicz Tomasz, 2014**, *Śródmiejski park kulturowy „Stare Miasto” we Wrocławiu*, [w:] „Problemy planistyczne – wiosna 2014”, ZOIU, z. 1, Wrocław, s. 5–12.
- Ossowicz Tomasz, 2015a**, *Jak określać zasady i warunki sytuowania tablic i urządzeń reklamowych w parku kulturowym*, [w:] „Jak stosować nowe narzędzia ochrony krajobrazu”, ZOIU, z. 2, Wrocław.
- Ossowicz Tomasz, Sokołowski, 2015b**, *Przegląd Urbanistyczny*, tom IX.
- Ossowicz Tomasz, 2016a**, *Forecasting of moving out inhabitants and various activities from their spaces*, Architectus, nr 3(47), s. 33–41.
- Ossowicz Tomasz, 2016b**, *Sokołowski przyszłość*, [w:] Uczkiewicz Katarzyna, Belof Magdalena, Fereński Piotr J. (red.), „Mikropolis Sokołowski”, Instytut Rozwoju Terytorialnego, Ośrodek Współpracy Polsko-Czesko-Słowackiej, Uniwersytet Wrocławski Wrocław, s. 47–51.
- Ossowicz Tomasz, 2017a**, *Developer Obligations – Land for Public Purposes in Selected Countries*, Teka Komisji Ochrony i Kształtowania Środowiska Przyrodniczego Oddziału Lubelskiego PAN, XIII_1_2017, s. 7–13.
- Ossowicz Tomasz, 2017b**, *Factors for Effectiveness in Cultural Landscape Protection – The Cultural Park Old Town in Wrocław*, Teka Komisji Ochrony i Kształtowania Środowiska Przyrodniczego Oddziału Lubelskiego PAN, XIII_1_2017, s. 14–19.
- Ossowicz Tomasz, 2017c**, *Zobowiązania inwestora w sferze publicznej w wybranych krajach*, [w:] „Problemy planistyczne – jesień 2017”, z. 2, SUZOIU. Wrocław, s. 69–80.
- Ossowicz Tomasz, 2018**, *Zobowiązania inwestora w sferze publicznej w Australii*, [w:] „Problemy planistyczne – wiosna 2018”, z. 2, SUZOIU, Wrocław, s. 81–90.
- Ossowicz Tomasz, Firgang Dominika, Kozłowska-Święconek Monika, Smoliński Tomasz, 2007**, *Koreferat do projektu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Katowice*, Wrocław, maszynopis niepublikowany.
- Ossowicz Tomasz, Zaborowski Tomasz, 2012**, *Zasady polityki zrównoważonego rozwoju przestrzennego*, [w:] Maciejewska Alina (red.), „Gospodarka przestrzenna w świetle wymagań strategii zrównoważonego rozwoju”, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa, s. 143–156.
- Ossowicz Tomasz, Zipser Tadeusz, 2006**, *Urbanistyka w działaniu. Teoria i praktyka*, Materiały II Kongresu Urbanistyki Polskiej, Urbanista, Warszawa.
- O’Sullivan Sean, Morral John, 1996**, *Walking distances to and from light rail transit stations*, Journal of the Transportation Research Board, Vol. 1538.
- Pancewicz Łukasz, 2011**, *Relacje między brytyjskim systemem planowania a zarządzaniem dużymi projektami miejskimi*, [w:] Lorens Piotr, Martyniuk-Pęczek Justyna (red.), „Planowanie i realizacja przedsięwzięć urbanistycznych”, Akapit-DTP, Gdańsk, s. 85–97.
- Parysek Jerzy, 1997**, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.
- Passow Shirley, 1970**, *Land Reserves and Teamwork In Planning Stockholm*, Journal of the American Institute of Planners, Vol. 36, s. 179–188.
- Paszowski Zbigniew, współpraca: Węclawowicz-Bilska Elżbieta, Schneider-Skalska Grażyna, 2014**, *Tendencje w rozwoju polskiej urbanizacji*, [w:] Sepioł Janusz (koordynacja), „Przestrzeń życia Polaków”, raport, s. 15–36.

- Pęski Wojciech, 1999**, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Arkady, Warszawa.
- Potsdamer Platz, 2001**, Daimler Chrysler Immobilien (DCI) GmbH, Berlin.
- Poynter Gavin, 2008**, *The 2012 Olympic Games and the reshaping of East London*, [w:] Imrie Rob, Lees Loretta, Raco Mike (ed.), "Regenerating London. Governance, sustainability and community in global London", Routledge, London, New York, s. 132–150.
- Prejs Ewa, 2017**, *Is it possible to enter into a valid and enforceable development agreement? – The example of Poland*, presentation in 11th Annual Conference International Academic Association Planning, Law and Property Rights, Hong Kong, China, February.
- Przeźródlenie do dialogu. Praktyczny podręcznik o tym, jak prowadzić partycypację społeczną w planowaniu przestrzennym, 2018**, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju.
- Raco Mike, Henderson Steven, 2008**, *Local government and the politics of flagship regeneration in London: the development of Paddington*, [w:] Imrie Rob, Lees Loretta, Raco Mike (ed.), "Regenerating London. Governance, sustainability and community in global London", Routledge, London, New York.
- Riverscapes. Designing Urban Embarkments, 2008**, Birkhäuser, Basel, Boston, Berlin.
- Rohrscheidt Armin Mikos von, 2013**, *Problemy zarządzania, promocji i badań turystyki kulturowej w Polsce*, Kultour.pl, Poznań.
- Sánchez-Traver Santiago, 2011**, *Manuel del Valle. La política discreta*, <http://www.transicionandaluza.es/semblanzas.php?id=25>, stan: dn. 11.02.2019.
- Schneider-Skalska Grażyna, 2012**, *Zrównoważone środowisko mieszkaniowe. Społeczne – oszczędne – piękne*, Politechnika Krakowska.
- Schneider-Skalska Grażyna, 2017**, *Akupunktura urbanistyczna na przykładzie projektów dla Nowego Sącza*, PUA Przestrzeń–Urbanistyka–Architektura, 1, s. 150–164.
- Seville-Technopolis. Technoscientific Park**, Cartuja93 S.A., Sevilla.
- Sekula Alicja, 2005**, *Marketing terytorialny*, [w:] Daszkowska M. (red.) „Marketing. Ujęcie systemowe”, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
- Sieverts Thomas, 2003**, *Cities without cities, an interpretation of the Zwischenstadt*, Spon Press, Taylor & Francis Group, London, New York.
- Skalski Krzysztof, 2009**, *Rewitalizacja miast polskich. Tom 2. Rewitalizacja we Francji zarządzanie przekształceniami obszarów kryzysowych w miastach*, Instytut Rozwoju Miast w ramach projektu: „Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju”, Kraków.
- Sołtys Jacek, 2008**, *Metody planowania strategicznego gmin z uwzględnieniem aspektów przestrzennych i rozwoju zrównoważonego*, Politechnika Gdańska, Gdańsk.
- Sprawozdanie KOWR, 2017**, *Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wspomagania Rolnictwa, (w tym Agencji Rynku Rolnego i Agencji Nieruchomości Rolnych w okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia 2017 r.)*, Krajowy Ośrodek Wspierania Rolnictwa.
- Stangel Michał, 2013**, *Kształtowanie współczesnych obszarów miejskich w kontekście zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice.
- Stańko Katarzyna, 2012**, *Przegląd i charakterystyka systemów parkingowych*, Czasopismo Techniczne – Technical Transactions. Mechanika – Mechanics, 9-M/2012, Zeszyt 26, Rok 109.
- Staszewska Sylwia, 2013**, *Urbanizacja przestrzenna strefy podmiejskiej polskiego miasta*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.

- Suchorzewski Wojciech, 2010**, *Rola transportu w kształtowaniu struktury funkcjonalno-przestrzennej miast*, Czasopismo Techniczne – Technical Transactions. Architektura – Architecture, 1-A/2010, Zeszyt 3, Rok 107, s. 31–44.
- Śleszyński Przemysław, Deręgowska Aleksandra, Mazurek Damian, Stępiak Marcin, Sudra Paweł, Zielińska Beata, 2017**, *Analiza stanu uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2015 roku*, Polska Akademia Nauk, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Warszawa.
- Śleszyński Przemysław, Kowalewski Adam, Markowski Tadeusz, 2018**, *Uwarunkowania, skutki propozycje naprawy chaosu przestrzennego*, [w:] Kowalewski Adam, Markowski Tadeusz, Śleszyński Przemysław (red.), „Studia nad chaosem przestrzennym”, Tom III, Studia, Tom CLXXXII, Polski Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa.
- The New Charter of Athens 2003: The European Council of Town Planners' Vision for Cities in the 21st century**, Firenze.
- Tokajuk Jerzy, Orzechowska Małgorzata, Baum Zbigniew, 2008**, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części osiedla Bojary*, Urbanista, Nr 2.
- Uczkiewicz Katarzyna, Belof Magdalena, Fereński Piotr (red.), 2016**, *Mikropolis Sokołowsko*, Instytut Rozwoju Terytorialnego, Ośrodek Współpracy Polsko-Czesko-Słowackiej, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław.
- Urbanik Jadwiga, 2010**, *WUWA 1929–2009. Wroclawska wystawa Werkbundu*, Wrocławskie Muzeum Architektury.
- Using Victoria's planning system. A technical guide to interpretation and administrative procedures under the Planning and Environment Act 1987 and the Planning and Environment Regulations 2005 and their interaction with other related legislation and planning schemes, 2015**, The State of Victoria.
- Wagner Magdalena, 2018**, *Model parametrycznego planowania rozwoju miasta*, Politechnika Wroclawska, praca doktorska.
- Wielki Słownik Języka Polskiego, 2018**, PAN, Warszawa, www.wsjp.pl, stan: 20.03.2019.
- Włosowicz Ryszard, 1980**, *Budynki przemysłowe dla potrzeb drobnej wytwórczości/układu funkcjonalno-przestrzenne wielokondygnacyjnych fabryk lokatorskich*. Raporty Inst. Arch. PWr. 1980, Ser. PRE; nr 107, praca doktorska.
- Wyrzykowski Jerzy, 1996**, *Atrakcje turystyczne Wrocławia i Dolnego Śląska dla turystyki zagranicznej*, wyd. MADA Press, Wrocław.
- Wyrzykowski Jerzy, Marak Jan, Klementowski Kazimierz, Mikułowski Bogdan, 1999**, *Walory i oferta turystyczna Wrocławia w opinii odwiedzających miasto*, [w:] „Wrocław 2000 Plus. Studia nad strategią miasta”, Urząd Miejski Wrocławia, Biuro Rozwoju Wrocławia, Wrocław, s. 4–131.
- Zaborowski Tomasz, 2012**, *Wpływ systemów prawnych planowania przestrzennego na koncentrację zabudowy – porównanie systemów planistycznych wybranych krajów europejskich*, praca doktorska.
- Zaborowski Tomasz, 2017**, *Polityka przestrzenna kształtowania koncentracji osadnictwa Anglii i Niemiec*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Zaborowski Tomasz, 2018**, *Land acquisition and land value capture instruments as determinants of public urban infrastructure provision: a comparison of the polish legal framework with its German counterpart*, Geographia Polonica, Vol. 91, Issue 3, s. 353–369.

- Zhu Qian, 2008**, *Planning a World Class City without Zoning*, [in:] Jenks Mike, Kozak Daniel, Takkanon Pattaranan (ed.), "World Cities and Urban Form. Fragmented, polycentric, sustainable?", Routledge, London, New York.
- Ziobrowski Zygmunt, 1992**, *Mierniki jakości przestrzeni miejskiej*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Kraków.
- Ziobrowski Zygmunt, 1996a**, *Zmiany jakości przestrzeni dużych miast w Polsce. Miernik i metoda oceny*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Oddział Kraków, Kraków.
- Ziobrowski Zygmunt, 1996b**, *Studia uwarunkowań dla dużych miast – problemy metodyczne*, [w:] „Wrocław 2000 Plus. Studia nad strategią miasta.”, zeszyt 7, Urząd Miejski Wrocławia, Biuro Rozwoju Wrocławia, s. 28–34.
- Ziobrowski Zygmunt, 2012**, *Urbanistyczne wymiary miast*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Ziobrowski Zygmunt, Rębowska Anna, Tomlison Graham, Batkowska Iwona, 1996**, *Poradnik. Gospodarka przestrzenna gmin. Tom IV. Strategia realizacji polityki przestrzennej*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej Oddział w Krakowie, Llewelyn-Davies, London, Fundusz Współpracy, Brytyjski Fundusz Know How, Kraków.
- Ziobrowski Zygmunt, Rębowska Anna (red.), 2001**, *Wstęp do urbanistyki operacyjnej*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Zipser Tadeusz, Sławski Jerzy, 1988**, *Modele procesów urbanizacji. Teoria i jej wykorzystanie w praktyce planowania*, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, tom XVII, PWE, Warszawa.
- Zipser Tadeusz, Sławski Jerzy, Brzuchowska Jadwiga, Ossowicz Tomasz, Sroka Halina, 1990**, *Model ekologicznie uwarunkowanego ograniczenia zagospodarowania przestrzennego regionów. Etap V*, Centralny Program Badań Podstawowych 04.10 Podprogram 11, Instytut Historii Architektury, Sztuki i Techniki, Politechnika Wrocławska, Wrocław, raport niepublikowany.
- Zuziak Zbigniew Karol, 1998**, *Strategie rewitalizacji przestrzeni śródmiejskiej*, Monografia 236, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków.
- Zuziak Zbigniew Karol, 2004**, *Wielkoprzestrzenne projekty inwestycyjne w strefach śródmiejskich*, [w:] Markowski Tadeusz (red.), „Wielkoskalowe projekty inwestycyjne jako czynnik podnoszenia konkurencyjności polskiej przestrzeni”, Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Zeszyt 210, Warszawa.
- Zuziak Zbigniew Karol, 2008**, *O tożsamości urbanistyki*, Politechnika Krakowska, Kraków.
- Zuziak Zbigniew Karol, 2017**, *O synergii planu w urbanistyce*, Budownictwo i Architektura 16(1), s. 183–198.

Strony internetowe

<http://www.siewierzjeziorna.pl>, stan z dn. 5.01.2019 r.

<http://poznan.wyborcza.pl/poznan/1,36001,5029084.html?disableRedirects=true>, stan z dn. 11.02.2019 r.

http://www.zabytki.org/files/20152601080425artykul_glogowek.pdf stan: z dn. 15.02.2019 r.

http://bip.um.wroc.pl/uploads/files/ProgramMiejski/rewitalizacjaspolgosp_BRG.pdf, stan: z dn. 15.02.2019 r.

- http://krakow.pl/aktualnosci/221453,30,komunikat,centrum_krakowa_sie_wyludnia.html, stan: z dn. 15.02.2019 r.
- <https://dzieje.pl/dziedzictwo-kulturowe/10-lat-temu-wroclawska-hala-stulecia-zostala-wpisana-na-liste-swiatowego-dziedz>, stan: z dn. 15.02.2019 r.
- http://www.torun.fortyfikacje.pl/index.php?id=ab4_ttf, stan: z dn. 15.02.2019 r.
- <http://rewitalizacja.walbrzych.pl/>, stan: 15.02.2019 r.
- <http://bip.um.wroc.pl/artukul/228/3152/biuro-smartcity-i-zarzadzania-projektami>, stan: z dn. 15.02.2019 r.

Dokumenty planistyczne

- Draft Suisun City Zoning Ordinance, 2016.
- Gminny Program Rewitalizacji Bytom 2020+, [Uchwała Nr XXXVIII/487/17 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 27 lutego 2017 r.].
- Melbourne Planning Scheme, 2018, Version incorporating amendments as at 8th February 2018.
- Miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego [Uchwała Nr L/709/94 Rady Miejskiej w Szczecinie z dn. 16 maja 1994 r.]. Główny projektant: Marek Piskorski.
- Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu zespołu urbanistycznego Centrum w rejonie placu Społecznego we Wrocławiu [Uchwała Nr XIV/1366/10 Rady Miejskiej Wrocławia z dn. 21 stycznia 2010 r.]. Główny projektant: Paweł Cichoński.
- Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla nowego portu lotniczego we Wrocławiu [Uchwała Nr LV/3294/06 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 14 września 2006 r.]. Główny projektant: Renata Harań-Matus.
- Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla przebiegu północnego odcinka Obwodnicy Śródmiejskiej od ul. Kamińskiego do alei Sobieskiego we Wrocławiu [Uchwała Nr XII/266/07 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 13 września 2007 r.]. Główny projektant: Dorota Sławińska.
- Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu ograniczonego ulicami: Powstańców Śl., Sztabową, Bernarda Pretficza i pl. Powstańców Śl. w części A we Wrocławiu [Uchwała Nr LI/1800/02 Rady Miejskiej Wrocławia z dn. 26 września 2002 r.]. Główny projektant: Joanna Kiniorska.
- Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru Muchobór Wielki Wypoczynkowy we Wrocławiu [Uchwała Nr X/219/11 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 16 czerwca 2011 r.]. Główny projektant: Katarzyna Bortnik.
- Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulicy Ruskiej i św. Mikołaja we Wrocławiu [Uchwała Nr XXV/917/08 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 16 października 2008 r.]. Główny projektant: Katarzyna Bortnik.
- Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru rozwoju placu Grunwaldzkiego [Uchwała Nr XV/451/03 Rady Miejskiej Wrocławia z dn. 23 listopada 2003 r.]. Główny projektant: Paweł Cichoński.
- Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic: Średzkiej, Lutyńskiej i Trzmielowickiej we Wrocławiu [Uchwała Nr XXXI/700/12 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 13 września 2012 r.]. Główny projektant: Jolanta Bielec.

- Program rewitalizacji Łodzi 2026, Gminny Program Rewitalizacji, [Uchwała Nr LXXIII/1980/18 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 5 lipca 2018 r.].
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wrocław [Uchwała Nr XLVII/680/98 Rady Miejskiej Wrocławia z dn. 30 stycznia 1998 r.]. Główny projektant: Tadeusz Zipser, Zespół głównego projektanta: Eugeniusz Bagiński, Jadwiga Brzuchowska, Maciej Dobrowolski, Izabela Mironowicz, Tomasz Ossowicz.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Gdańska, 2018 [Uchwała Nr LI/1506/18 Rady Miasta Gdańska z dnia 23 kwietnia 2018 r.]. Główny projektant: Edyta Damszel-Turek, Zespół głównego projektanta: Małgorzata Gorecka, Bogusław Grechuta, Irena Grzywacz, Maria Magdalena, Koprowska, Małgorzata Momont, Agnieszka Ostrzycka, Maciej Rogocz, Irena Romasiuk, Karolina Rospęk-Aszyk, Monika Rościszewska, Wiesława Szermer.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia z 2010 r. [Uchwała Nr L/1467/10 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 20 maja 2010 r.]. Główny projektant: Tomasz Ossowicz, Zespół głównego projektanta: Jacek Barski, Marek Żabiński, Jadwiga Brzuchowska, Izabela Mironowicz, Magdalena Mlek, Paweł Cichoński, Renata Harań-Matus, Monika Kozłowska-Święconek, Dorota Sławińska, Anna Sroczyńska.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia, Uchwała Nr L/1177/18 Rady Miejskiej Wrocławia z dn. 11 stycznia 2018 r. Główny projektant: Anna Sroczyńska, Zespół głównego projektanta: Jacek Barski, Natalia Golis, Monika Kozłowska-Święconek, Przemysław Matyja, Tomasz Ossowicz, Tomasz Smoliński, Marek Żabiński.
- Town Centre Spatial Strategy to 2025, 2009, London Borough of Tower Hamlets.
- Zmiana Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa, [Uchwała Nr CXII/1700/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 lipca 2014 r.]. Główny projektant – Elżbieta Koterba; Struktura przestrzenna i funkcjonalna: Krzysztof Bieda, Borysław Czarakczew, Stanisław Deńko, Bożena Kaczmarska-Michniak, Romuald Loegler, Andrzej Wyżykowski, Zbigniew Zuziak; Kierunki i zasady rozwoju transportu: Stanisław Albricht.

Akty prawa zgodnie ze stanem w dn. 31 stycznia 2018 r.

- BauGB** – Baugesetzbuch, Ausfertigungsdatum: 23.06.1960.
- Code de l'urbanisme, 1973**, 8 novembre 1973.
- Infrastructure Contributions Guidelines, 2016**, The State of Victoria Department of Environment, Water and Planning.
- kc, 1964** – Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny.
- Konstytucja, 1997** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalona 2 kwietnia 1997 r.
- Planning and Environment Act, 1987**, No. 45 of 1987, Version No. 124, Version incorporating amendments as at 12 April 2017.
- Municipal Government Act, 2017**. Revised Statutes of Alberta 2000, Province of Alberta.

- pgig, 2011** – Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze.
- PKD, 2007** – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności.
- poś, 2001** – Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.
- Revised Code of Washington, 2017.**
- rwodk, 2008** – Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie drzew i krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej, a także sposobu urządzania i utrzymywania zasłon odśnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych.
- rwtd, 1999** – Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.
- Town and Country Planning Act, 1932.**
- uodp, 1985** – Ustawa z dnia 21 marca 1985 o drogach publicznych.
- uoeciopa, 2018** – Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych.
- uogn, 1997** – Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.
- uoNFI, 1993** – Ustawa z dnia 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji (uchylona).
- uoop, 2004** – ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.
- uoozionz, 2003** – Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.
- uopizp, 2003** – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- uoppp, 2008** – Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym.
- uor, 2015** – ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji.
- uouioś, 2008** – Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.
- uowpirimoit, 2018** – Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.
- uozuobib, 2018** – Ustawa z dnia 6 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw.

Projekty aktów prawa

- KUB, 2017**, *Kodeks urbanistyczno-budowlany* – projekt z dn. 26.05.2017 r. opracowany przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

Spis ramek

Ramka 2-1. Plac Grunwaldzki we Wrocławiu. Trudna decyzja	11
Ramka 2-2. Sprzeczne zadania publicznych jednostek organizacyjnych	15
Ramka 2-3. Hierarchiczna struktura organizacyjna województw i miast	16
Ramka 2-4. Ograniczenia finansowania inwestycji akademickich.....	17
Ramka 3-1. Zabezpieczenie rodzinne.....	31
Ramka 3-2. Siewierz Jeziorna.....	33
Ramka 3-3. Centrum usługowo-handlowe przy drodze wylotowej Wrocław – Poznań	35
Ramka 3-4. Debata o rozwoju przestrzennym Gdańska.....	40
Ramka 3-5. Ograniczanie obszaru inwestycji w Polsce przy stanie prawnym 2018	51
Ramka 3-6. Cechy oferty dla działalności produkcyjnej.....	81
Ramka 3-7. Program mieszkaniowy we Wrocławiu	89
Ramka 3-8. Andersia Tower.....	90
Ramka 3-9. Lokalizacje szczegółowe w praktyce brytyjskiej.....	91
Ramka 3-10. Uciążliwość a wewnętrzne sprzeczności w planie miejscowym.....	94
Ramka 3-11. Obligacje gminne i „Gądowianka”	96
Ramka 3-12. Drzewa przy drogach i kolejach	98
Ramka 3-13. Piasek do budowy autostrady.....	99
Ramka 3-14. Parking strategiczny PEGAŻ	103
Ramka 3-15. Ochrona czy kształtowanie środowiska naturalnego	110
Ramka 3-16. Plac Powstańców Śląskich we Wrocławiu	116
Ramka 3-17. Modelowe osiedle Nowe Żerniki we Wrocławiu.....	130
Ramka 3-18. Plac Grunwaldzki we Wrocławiu. Metamorfoza	132
Ramka 3-19. Kompleks wieżowców na działkach o różnej własności	136
Ramka 3-20. Rynek we Wrocławiu jako bodziec	141
Ramka 3-21. Obiekty aktywizujące w centrum Wrocławia	142
Ramka 3-22. Planowanie zachęcające	145
Ramka 4-1. Cel nadrzędny planowania przestrzennego	148
Ramka 4-2. System restrykcyjny a reglamentacyjny	148
Ramka 4-3. Studium	151
Ramka 4-4. Studium a rynek nieruchomości.....	155
Ramka 4-5. Nietypowe obszary planów miejscowych	156
Ramka 4-6. Negocjacje z inwestorem przy sporządzaniu planu zabudowy – model niemiecki	162
Ramka 4-7. Houston – miasto planowane prywatnie	163
Ramka 4-8. Viscoplast	179
Ramka 4-9. Browar Piastowski.....	180
Ramka 4-10. Konkurs inwestorski a plan miejscowy	183
Ramka 4-11. Śródmiejskie parku kulturowe.....	188
Ramka 4-12. Garaże wokół synagogi.....	191
Ramka 4-13. Narzędzia tworzenia zasobu gruntów we Francji	200
Ramka 4-14. Przejęcie gruntów na cele publiczne w wybranych krajach	203
Ramka 4-15. Renta planistyczna w Wielkiej Brytanii, w Polsce i w Izraelu	217

Ramka 4-16. Finansowanie infrastruktury publicznej przez inwestorów niepublicznych w Kanadzie, USA i Australii.....	223
Ramka 4-17. Umowa urbanistyczna w Kanadzie, USA i Australii.....	227
Ramka 4-18. Hotel „Monopol” we Wrocławiu.....	243
Ramka 5-1. Zwodnicze wizje	248
Ramka 5-2 Sprzedawcy nieruchomości a działania władz miejskich	249
Ramka 5-3. Świat handlu detalicznego.....	251
Ramka 5-4. Przedsiębiorstwo zagrożone upadłością.....	252
Ramka 5-5. Bank i zastaw	252
Ramka 5-6. Narodowy Fundusz Inwestycyjny.....	252
Ramka 5-7. Kupuje nieruchomości, nie buduje.....	253
Ramka 5-8. Konflikt przejazdu	255
Ramka 5-9. Poddasze, dachy, zabudowa mieszkaniowa	257
Ramka 5-10. Zawieszenie planu	259
Ramka 6-1. Zmiana mody we Wrocławiu	263
Ramka 6-2. Przyzwyczajenie do niekompletności	264
Ramka 6-3. Fazy życia organizacji.....	266
Ramka 6-4. Zarządzanie przez projekty we Wrocławiu	271

Spis ilustracji

II. 2-1. Układ celów głównych i operacyjnych w ramach polityki przestrzennej.....	12
II. 2-2. Struktura polityki przestrzennej obejmująca: cele główne i operacyjne, przedsięwzięcia proste i złożone.....	14
II. 3-1. Wariant „ekspansywny” inicjacji swobodnego rozwoju.....	39
II. 3-2. Wariant „zwarty” inicjacji swobodnego rozwoju.....	43
II. 3-3. Wariant „interaktywny” inicjacji swobodnego rozwoju	47
II. 3-4. Inicjacja swobodnego rozwoju przy ustawowym ograniczeniu rozwoju	49
II. 3-5. Inicjacja swobodnego rozwoju przy podatku katastralnym.....	54
II. 3-6. Inicjacja swobodnego rozwoju przy obowiązku terminowej budowy infrastruktury publicznej i ograniczeniu inwestycji poza planami miejscowymi..	59
II. 3-7. Zawartość oferty dla zamieszkiwania w podziale na: podstawowy pożytek, produkt podstawowy, produkt oczekiwany, produkt rozszerzony i produkt potencjalny	65
II. 3-8. Struktura oferty dla zamieszkiwania.....	67
II. 3-9. Zawartość oferty dla działalności biurowej w podziale na: podstawowy pożytek, produkt podstawowy, produkt oczekiwany, produkt rozszerzony i produkt potencjalny	68
II. 3-10. Zawartość oferty dla działalności produkcyjnej w podziale na: podstawowy pożytek, produkt podstawowy, produkt oczekiwany, produkt rozszerzony i produkt potencjalny	69
II. 3-11. Struktura oferty dla działalności	70
II. 3-12. Struktura oferty dla korzystania z usług	72

II. 3-13. Zestawienie czynności składających się na przygotowanie oferty przestrzennej dla zamieszkiwania, działalności i korzystania z usług.....	73
II. 3-14. Obszary objęte „Programem mieszkaniowym we Wrocławiu”	89
II. 3-15. Plan miejscowy dla obszaru opisywanego w ramce 3-16.....	117
II. 3-16. Modelowe osiedle mieszkaniowe Nowe Żerniki we Wrocławiu. Metamorfoza	131
II. 3-17. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru rozwoju placu Grunwaldzkiego.....	134
II. 3-18. Koncepcja zabudowy placu Społecznego we Wrocławiu zgodna z planem miejscowym	138
II. 3-19. Sieć powiązań inwestycyjnych w ramach zabudowy placu Społecznego we Wrocławiu.....	139
II. 3-20. Rozlokowanie obiektów aktywizujących i potoki pieszych w centralnej części Wrocławia.....	144
II. 4-1. Kierunki – struktura funkcjonalno-przestrzenna, rys. 6 w: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia z 2010 r.	154
II. 4-2. Koncepcja zagospodarowania przestrzennego obszaru dawnego Browaru Piastowskiego we Wrocławiu	182
II. 6-1. Schemat zarządzania przez projekty przy jednym mocodawcy.....	272
II. 6-2. Schemat zarządzania przez projekty przy trzech mocodawcach	273

Spis tabel

Tabela 3-1. Ocena skuteczności różnych modeli podmiotów w realizacji poszczególnych czynności składających się na przygotowanie oferty przestrzennej.....	79
Tabela 3-2. Rodzaje działań w ramach ochrony zespołu historycznego centrum i kompleksu Hali Stulecia wraz z Parkiem Szczytnickim we Wrocławiu	114
Tabela 3-3. Przejmowanie ochrony w przypadku zbyt małej skuteczności działań.....	118
Tabela 4-1. Ocena wybranych form partycypacji społecznej	241

Operational City Planning – The Outline of a Theory

Abstract

Operational City Planning (OCP) is a field of knowledge and the efficient realization of visions, goals, plans, and ideas relevant to creating urban spaces. More simply put, it's the art of building cities, not just planning them. This book is a collection of deliberations about operational city planning and urban development management. It is an effort to bring together theoretical beliefs with practical experience, and the experiences of the author in this field. The goal of the work is to present a clear outline of a theory of operational city planning.

The theory is composed of five parts, which are covered in the five subsequent chapters. The first chapter pertains to the structure of spatial strategy as a whole and explains the key concept of this work: *city planning projects*. It indicates a set goal for the change in the distribution of activities in space and the linkages between them through the conversion of land and property (spatial development); as well as the series of coordinated efforts that will serve to achieve the set goal, (Ch. 2). The second part covers the typology of city planning projects according to the outcome criteria that are to be achieved through their implementation. There are six basic types: *initiation of free development; spatial offerings; spatial improvements; preservation of valuable assets; urban metamorphosis; and incentivizing development*, (Ch. 3). The following chapter presents a comparative analysis of the instruments and modes of action available in Poland that can be applied to implement city planning projects. Certain instruments used abroad are also cited, (Ch. 4). Chapter 5 of the theory outline describes the profile of those involved in shaping and implementing spatial policies. The final chapter of the book is dedicated to a comparative analysis of the organizational models being used in the realization of spatial strategy, (Ch. 6). In short, the aforementioned elements of this theory of operational city planning are relevant answers to the questions: What? With what means? Who? How?

Operational City Planning is such a vast field of knowledge and skill, it's simply impossible to encompass all of the related concepts in one book. The foremost purpose of this work is to construct a holistic outline of OCP considerations; one that will require ongoing supplementation. Part of the deliberation process is to present a series of examples, themes, or personal anecdotes from the author's professional experience that make the most meaningful material relatable.

Jako jeden z ważniejszych punktów merytorycznej oceny pracy uznaje jej interdyscyplinarny, ale też humanistyczny charakter. Miasto według Tomasza Ossowicza nie jest „maszyną do mieszkania i pracy”, lecz skomplikowanym organizmem, którego najważniejszym komponentem jest człowiek – zarówno podejmujący decyzje operacyjne, planujący zmianę, jak i interesariusz, którego to przedsięwzięcie dotyczy.”

Monografia stanowi istotny wkład do polskiej myśli urbanistycznej zarówno w warstwie teorii, jak i jej implementacji. Jest to dzieło unikatowe, rodzaj opus magnum, które odegra istotną rolę w strukturze prac fundamentalnych dla urbanistyki o walorach wielkiej aktualności formuły urbanistyki operacyjnej.

Z recenzji prof. dr. hab. Tomasza Parteki

Monografia (...) będzie wspaniałym kompendium wiedzy urbanistycznej (teoretycznej i praktycznej) dla wszystkich tych, którzy mają do czynienia w jakikolwiek sposób z planowaniem i realizacją inwestycji miejskich. Dotyczy to nie tylko przedstawicieli samorządowych władz wykonawczych i ustawodawczych, ale także badaczy tego zjawiska i wszystkich tych, którzy w obszarze gospodarki przestrzennej będą chcieli mieć wpływ, lub będą go mieli, na procesy inwestycyjne w mieście. Jak dotychczas nie ma w języku polskim tak obszernego i nowatorskiego opracowania zajmującego się teoretyczną stroną tego procesu. Podsumowując, jest to wybitna pozycja naukowa, która może poprzez swój dostępny dla każdego uczestnika procesu inwestycyjnego sposób prowadzenia narracji naukowej, uświadomić z jak skomplikowaną i trudną materią mamy do czynienia, a jednocześnie pomóc w wykorzystaniu urbanistyki operacyjnej do realizacji planowanych zamierzeń inwestycyjnych.

Z recenzji prof. dr. hab. Roberta Masztalskiego



Wydawnictwa Politechniki Wrocławskiej
są do nabycia w księgarni
ul. C.K. Norwida 9, 50-374 Wrocław
tel. 71 328 08 95

Prowadzimy sprzedaż wysyłkową:
zamawianie.ksiazek@pwr.edu.pl

ISBN 978-83-7493-071-0