

MACIEJ BORSA

Wyższa Szkoła Techniczna w Katowicach, Wydział Architektury, Budownictwa i Sztuk Stosowanych, ul. Rolna 43, 40-555 Katowice; e-mail: maciej.borsa@wst.com.pl

MIEJSCOWY PLAN REWITALIZACJI – NOWY INSTRUMENT PLANISTYCZNY W PRAKTYCE

DOI: 10.54264/0026

STRESZCZENIE

Od 2015 roku istnieje w Polsce możliwość stosowania nowego instrumentu planistycznego, jakim jest Miejskowy Plan Rewitalizacji. Jest on jednak rzadko używany, co wynika przede wszystkim z obaw przed eksperymentowaniem, w sytuacji braku doświadczeń, co do jego praktycznej użyteczności. Gminy spodziewają się komplikacji procesu planistycznego i wyższych kosztów związanych zarówno z samym sporządzaniem tego rodzaju planu, jak i ze skutków jego wejścia w życie. Artykuł systematyzuje dotychczasowe doświadczenia w tym zakresie, wskazując zalety i ograniczenia związane z nowym instrumentem, co może mieć istotne znaczenie dla praktyki planistycznej.

s. 293-300

SŁOWA KLUCZOWE

rewitalizacja, planowanie przestrzenne, urbanistyka, projektowanie urbanistyczne, prawo zagospodarowania przestrzennego

Materiał badawczy

Podstawą analiz były własne doświadczenia projektowe zebrane podczas sporządzania miejscowego planu rewitalizacji dzielnicy ogrody w Kaliszu [1] we współpracy z arch. Cezarym Maliszewskim z Instytutu Rozwoju Miast i Regionów w Warszawie oraz kwerenda dotycząca doświadczeń innych projektantów wdrażających lub próbujących wdrażać ten nowy instrument planistyczny, jak np. mgr Łukasz Pomykoł i arch. Maciej Araszkiewicz.

Wprowadzenie

Instrument Miejskowego Planu Rewitalizacji został wprowadzony przepisami ustawy z dnia 2015 roku o rewitalizacji [11]. Stanowi on jeden z jej dwóch specyficznych instrumentów, mający wspierać realizację Gminnych Programów Rewitalizacji, obok instrumentu Specjalnej Strefy Rewitalizacji. Ta ostatnia dotyczyła przede wszystkim wspierania polityki mieszkaniowej na obszarze rewitalizacji, natomiast Miejskowy Plan Rewitalizacji adresowany został do wybranych stref o bardziej złożonym profilu funkcjonalnym, obejmującym również przede wszystkim handel i usługi. Już w trakcie prac legislacyjnych nad ustawą o rewitalizacji trwała gorąca dyskusja w środowisku zawodowym urbanistów, na ile tego typu instrument może być skuteczny wobec problematyki, której dotyczy rewitalizacja. Należy zaznaczyć, że przyjęte w Polsce rozwiązania kładą tu nacisk na sferę społeczną i stan kryzysu jej dotyczący. Obszar rewitalizacji może być bowiem wskazany tam, gdzie występuje stan kryzysowy z powodu koncentracji negatywnych zjawisk społecznych, w szczególności bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, wysokiej liczby mieszkańców będących osobami ze szczególnymi potrzebami w zakresie dostępności, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym.

Dopiero jako warunek dodatkowy konieczne jest występowanie na tym obszarze co najmniej jednego z negatywnych zjawisk ze sfery:

- gospodarczej – w szczególności niskiego stopnia przedsiębiorczości, słabej kondycji lokalnych przedsiębiorstw;
- środowiskowej – w szczególności przekroczenia standardów jakości środowiska, obecności odpadów stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi lub stanu środowiska;
- przestrzenno-funkcjonalnej – w szczególności niewystarczającego wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną lub jej złego stanu technicznego, braku dostępu do podstawowych usług lub ich niskiej jakości, niedostosowania rozwiązań urbanistycznych do zmieniających się funkcji obszaru, niedostosowania infrastruktury do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami w zakresie dostępności, niskiego poziomu obsługi komunikacyjnej, niedoboru lub niskiej jakości terenów publicznych;
- technicznej – w szczególności degradacji stanu technicznego obiektów budowlanych, w tym o przeznaczeniu mieszkaniowym, oraz нефункционowaniu rozwiązań technicznych umożliwiających efektywne korzystanie z obiektów budowlanych, w szczególności w zakresie energooszczędności, ochrony środowiska i zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w zakresie dostępności.

Oczywiście kryzys społeczny na danym obszarze powoduje najczęściej w dłuższej perspektywie także degradację substancji lokalowej, ale to nie ona jest głównym celem interwencji w procesie rewitalizacji, Przynajmniej tak to określa ustawa. Degradacja substancji materialnej jest jednak często największym problemem rewitalizacji z uwagi na skalę niezbędnych wydatków. Dlatego też skuteczne jej przeprowadzenie, także poprzez mechanizmy montażu finansowego, czyli pokrywania wydatków z różnych źródeł i łączenie środków publicznych z prywatnymi, stanowi często główne wyzwanie całego procesu. Właśnie w tę sferę nakierowany jest instrument Miejscowego Planu Rewitalizacji, łącznie z wynikającą z niego formułą „umowy urbanistycznej”.

W założeniu Miejscowy Plan Rewitalizacji miał właśnie organizować i udrażniać współpracę władz publicznych (gminy) z prywatnymi podmiotami, jak właściciele nieruchomości i ich użytkownicy: mieszkańcy i usługodawcy. Określał on, oprócz kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej, także szczegółowe zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, a nawet wytyczne organizacyjno-funkcjonalne dotyczące prowadzonej działalności komercyjnej czy ruchu drogowego. Natomiast umowa urbanistyczna stanowić miała formułę współpracy z inwestorami w odniesieniu do nieruchomości niezabudowanych, gdzie warunkiem realizacji inwestycji głównej byłoby 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.



Fot. 1. Kalisz – wnętrze jednego z kluczowych kwartałów obszaru „Jabłkowskiego-Podgórze”, fot. autor.

Doświadczenia praktyczne

Powyższych założeń i szczegółowych możliwości nie udało się jeszcze sprawdzić w praktyce. Do sporządzania Miejscowych Planów Rewitalizacji przystąpiło do tej pory zaledwie około dwudziestu gmin, natomiast tylko jeden został ukończony i przyjęty uchwałą Rady Gminy [12]. Tym bardziej nie ma doświadczeń z fazy eksploatacji tego nowego instrumentu planistycznego, ale już dotychczasowe skromne doświadczenia pozwalają na wyciągnięcie pewnych wniosków praktycznych, dotyczących zwłaszcza sytuacji, w których użycie nowego instrumentu wydaje się najbardziej celowe, a także przyczyn, dla których władze gmin obawiają się jego zastosowania. Należy też zaznaczyć, że jedną z funkcji Miejscowego Planu Rewitalizacji było pogłębienie debaty publicznej w kwestii rozwoju obszaru, którego instrument ten miał dotyczyć, tak aby zaproponowane jego rozwiązania były możliwie szeroko akceptowane. Niestety tej funkcji nowego instrumentu nie udało się w pełni sprawdzić z uwagi na ograniczenia związane z pandemią covid-19.

Instrument MPR dedykowany jest wyłącznie gminom, które przyjęły uchwałą ich rad Gminny Program Rewitalizacji. Dotyczyć może wyłącznie obszarów mieszczących się w obrębie obszaru rewitalizacji wyznaczonego wcześniej odrębną uchwałą Rady, nie musi jednak obejmować całego obszaru rewitalizacji, lecz jego fragment, a w dodatku istnieje możliwość wyłączenia spod ustaleń planu wybranych nieruchomości. Należy zaznaczyć, że uchwalenie GPR, a nawet samo wyznaczenie obszaru rewitalizacji umożliwia gminie skorzystanie z szeregu innych narzędzi niedostępnych w innych sytuacjach, np. prawa pierwokupu, wstrzymania wydawania decyzji o warunkach zabudowy, czy wyznaczenia i uchwalenia przez Radę gminy specjalnej strefy rewitalizacji, która stawia gminę w uprzywilejowanej pozycji w szeregu sytuacjach, nieco podobnie jak mechanizm tak zwanych „specustaw”.

W szczególności MPR dość znacznie różni się od zwykłych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Przepisy dopuszczają tu w zależności od potrzeb znacznie szerszy i bardziej szczegółowy zakres ustaleń, na przykład:

- zasady kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą;
- ustalenia dotyczące charakterystycznych cech elewacji budynków;
- szczegółowe ustalenia dotyczące zagospodarowania i wyposażenia przestrzeni publicznych, w tym urządzania i sytuowania zieleni, koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych oraz przekrojów ulic;
- zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej lub usługowej;
- maksymalną powierzchnię sprzedaży obiektów handlowych, w tym obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o wskazanej w planie maksymalnej powierzchni sprzedaży i ich dopuszczalną liczbę;
- zakres niezbędnej do wybudowania infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali, jako inwestycji towarzyszących inwestycji głównej, nie będącej celem publicznym – w przypadkach stosowania instrumentu „umowy urbanistycznej”.

Zgodnie z ogólną zasadą, że na danym obszarze może obowiązywać tylko jeden plan, ustawa dopuszcza przekształcenie obowiązującego Miejsowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego w Miejsowy Plan Rewitalizacji, po uzupełnieniu jego ustaleń o wybrane elementy wymienione w ustawie.

Istotną różnicą wobec innych instrumentów planistycznych są funkcje i cechy MPR związane z pojęciem „wizualizacji”. Jej zakres opisany jest specjalnie wydanym rozporządzeniem ministra budownictwa w sprawie zakresu projektu miejscowego planu rewitalizacji [9]. Wymóg sporządzenia trójwymiarowej wizualizacji wiąże się z koniecznością sporządzenia koncepcji urbanistycznej dla całego obszaru, uwzględniającej trzeci wymiar przestrzeni, a więc w praktyce koncepcji urbanistyczno-architektonicznej. Podkreśla to zresztą określona w rozporządzeniu skala, w której sporządzone ma być to opracowanie, wynosząca od 1:100 do 1:1000, wobec 1:500, 1:1000 i 1:2000 aż po 1:5000 w przypadku „zwykłych” planów. Tak więc MPR wymaga drastycznie wyższej szczegółowości opracowania projektowego w porównaniu z innymi planami zagospodarowania przestrzennego, sprowadzającymi się do dwuwymiarowej dyspozycji funkcjonalnej. Wyższa szczegółowość oznacza konieczność podjęcia znacząco większej liczby decyzji projektowych, z których każda może stać się przedmiotem dyskusji i uzgodnień. Komplikuje to prace projektowe, choć rodzi nadzieję na lepsze rozwiązania. Jednak i w tym przypadku może komplikować proces planistyczny w perspektywie 10-letniej eksploatacji planu, bowiem zmniejsza jego elastyczność.

Doświadczenia wskazują, że koncepcja urbanistyczna pozwala przede wszystkim na:

- Lepsze zachowanie walorów historyczno-kulturowych i krajobrazowych, nie tylko tych objętych formalną ochroną, ale też takich które podkreślają specyfikę (genius loci) danego miejsca czy obszaru.
- Podwyższoną racjonalność zagospodarowania, przejawiającą się przede wszystkim w znacząco wyższej efektywności wykorzystania przestrzeni. Możliwość rozstrzygnięcia niektórych konfliktów i znajdowania kompromisowych rozwiązań w skali architektonicznej, a nie ograniczonej wyłącznie do dyspozycji funkcjonalnej działek, znacząco podwyższa efektywność wykorzystania przestrzeni. Dzięki takiemu podejściu mieści się w niej znacznie więcej funkcji, co predestynuje ten instrument do zastosowania w sytuacji wysokich potrzeb, a jednocześnie znaczących ograniczeń

chłonności przestrzeni. W niektórych przypadkach ta nieoczekiwanie wysoka chłonność, jak wynika z praktyki, może zaskoczyć i przestraszyć władze gminy, ponieważ wykracza poza skalę przedsięwzięć, której oczekiwano.



Fot. 2. Kalisz – makieta jako wizualizacja wstępnej koncepcji urbanistycznej Miejscowego Planu Rewitalizacji „Jabłkowskiego-Podgórze” – koncepcja ta stanowiła podstawę dyskusji nad rozwiązaniami przestrzennymi obszaru [1]
budynki białe = istniejące, budynki czarne = propozycje projektowe

- Wykreowanie przestrzeni o wysokiej jakości, współtworzonej we współpracy ze wszystkimi grupami interesariuszy, a przede wszystkim właścicielami nieruchomości, mieszkańcami ale również operatorami handlu i usług, co pozwala w relatywnie krótkim czasie naprawdę „ożywić” obszar – co jest kwintesencją procesu rewitalizacji.

Podsumowanie

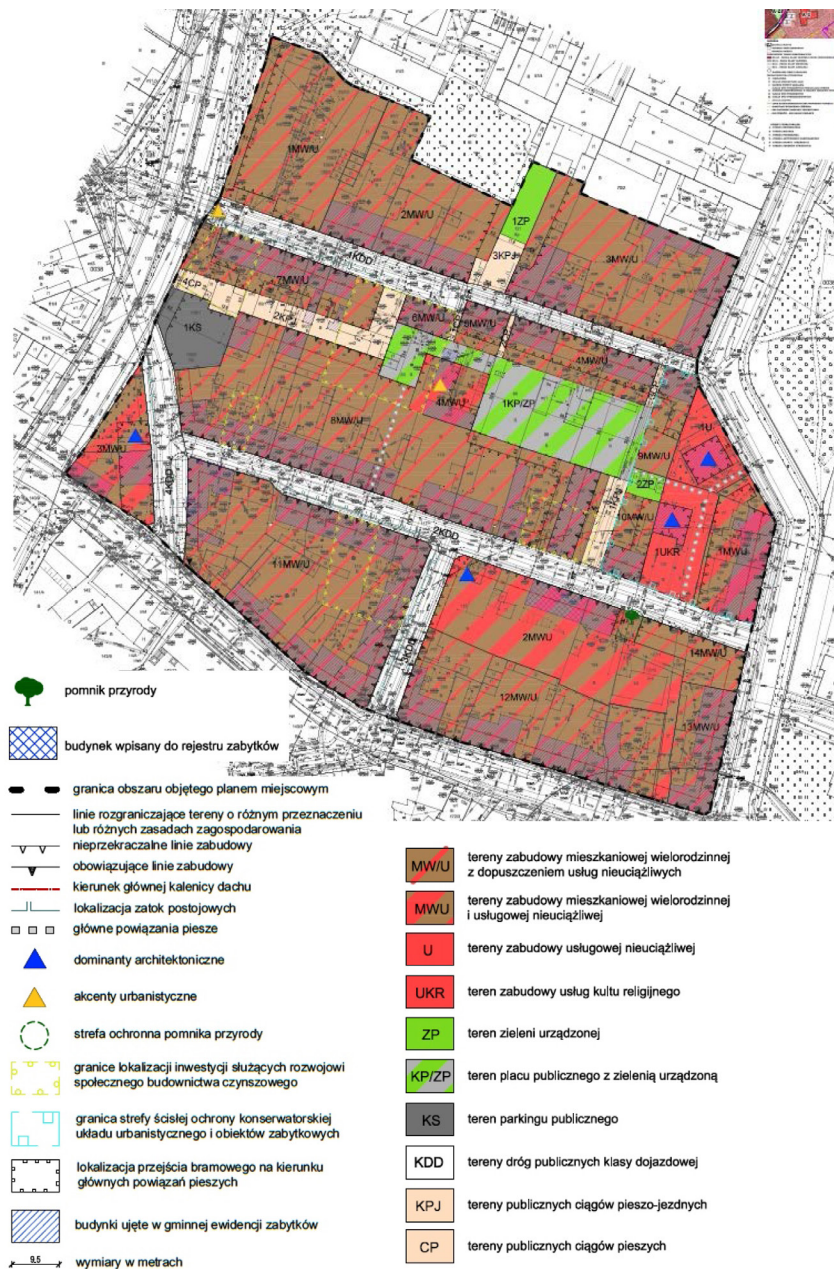
- Miejscowy Plan Rewitalizacji stanowi dobre i silne narzędzie planistyczne w specyficznych sytuacjach, szczególnie na obszarach śródmiejskich o walorach historyczno-kulturowych ważnych dla poczucia tożsamości i identyfikacji społecznej.

- Jest to narzędzie istotnie różniące się od zwykłego Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego, przede wszystkim przydatne jest w silnie zurbanizowanych, zagęszczonych obszarach o wysokiej wartości kulturowej a równocześnie silnej presji inwestycyjnej, czyli cieszący się istotnym zainteresowaniem inwestorów – właścicieli nieruchomości i deweloperów.

- Ze względu na swoisty eksperymentalny charakter, wynikający nie tylko z ograniczonych dotychczasowych doświadczeń, ale z samej istoty tej formuły planistycznej – wymaga silnego powiązania z całym szerokim procesem rewitalizacji. W związku z tym może być trudny do przeprowadzenia w systemie zleceń zewnętrznych, trudno bowiem przewidzieć wszystkie uwarunkowania techniczno-organizacyjne na wstępnym etapie formułowania umowy z wykonawcą. Umowa powinna więc być bardzo elastyczna, co raczej nie mieści się w praktyce administracji publicznej. Stąd łatwiejsze i bardziej skuteczne jest posługiwanie się przez gminę własnym aparatem

planistycznym: na przykład miejską pracownią urbanistyczną lub wręcz urbanistami będącymi pracownikami w strukturach administracyjnych gminy. Ale należy pamiętać, że bardzo szczegółowy zakres Miejscowego Planu Rewitalizacji wymaga poszerzonych i wysokich kompetencji zespołu projektowego, nie tylko w zakresie planistycznym, ale też urbanistyczno-architektonicznym.

• Warto, by gminy szerzej zainteresowały się tym nowym instrumentem planistycznym, ale używały go w pełni świadomie - wyłącznie w sytuacjach, które tego wymagają. Instrument ten raczej nie nadaje się do powszechnego zastosowania, szczególnie gdy wymogi lokalizacji oraz nacisk inwestycyjny nie są skrajnie wysokie.



Ryc. 1. Kalisz – zapis ustaleń Miejscowego Planu Rewitalizacji „Jabłkowski-Podgórze” w Kaliszu – załącznik nr 1 do uchwały nr XLVI/636/2021 Rady Miasta Kalisza z dnia 25 listopada 2021 r. [12]

Bibliografia

- [1] Projekt Miejscowego Planu Rewitalizacji „Jabłkowskiego-Podgórze” w Kaliszu - Instytut Rozwoju Miast i Regionów w Warszawie 2019-21, zespół autorski Cezary Maliszewski, Maciej Borska (koncepcja urbanistyczna), Michał Cichocki, Mateusz Łukowski
- [2] Jadach-Sepiolo A., Kułaczowska A., Mróza A. (red.), 2018, Rewitalizacja w praktyce. Modele rozwiązań jako rezultaty konkursu Modelowa Rewitalizacja Miast i pilotaży w zakresie rewitalizacji, Krajowy Instytut Polityki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa
- [3] Mikuła Ł., 2017, Nowe instrumenty ekonomiczne polityki miejskiej w świetle ustawy o rewitalizacji, *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna* (39): str. 47-60
- [4] Nowak M. J., 2015, Nieefektywność decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w kształtowaniu ładu przestrzennego, a działania administracji publicznej, *Biuletyn PAN Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*: str. 257-258
- [5] Nowak M., [w:] M. Nowak, Tokarzewska-Żarna Z., 2016, Ustawa krajobrazowa, rewitalizacyjna i metropolitalna. Komentarz do przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, C.H. Beck, Warszawa: str. 83
- [6] Ruczkowski P., 2020, Umowa urbanistyczna w procesie rewitalizacji – charakter prawny i konsekwencje prawne jej zawarcia, *ANNALES UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA LUBLIN – POLONIA*, VOL. LXVII, 1, SECTIO G, XXX: str. 85-97
- [7] Sobol A., 2005, Małe miasta w teorii i praktyce zrównoważonego rozwoju, [w:] K. Heffner (red.), *Małe miasta a rozwój lokalny i regionalny*, Katowice: str. 43-52
- [8] Szlachetko J.H., 2017, Miejskowy plan rewitalizacji a miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego. Różnice w zakresie przedmiotowym upoważnienia ustawowego, *Metropolitan. Przegląd Naukowy* 1(7): str. 40-59
- [9] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie zakresu projektu miejscowego planu rewitalizacji w części tekstowej oraz zakresu i formy wizualizacji (Dz. U. 2016 poz. 1032)
- [10] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003 Nr 80 poz. 717)
- [11] Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji wprowadzająca zmiany w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (teksty jednolite) (Dz. U. 2015 poz. 1777)
- [12] Uchwała nr XLVI/636/2021 Rady Miasta Kalisza z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie miejscowego planu rewitalizacji „Jabłkowskiego – Podgórze” w Kaliszu [załącznik nr 1.]

LOCAL REVITALISATION PLAN - THE NEW PLANNING INSTRUMENT IN PRACTICE

ABSTRACT

Since 2015 in Poland exists the legal basis for the implementation of the new planning instrument, which is the Local Revitalisation Plan. It is however seldom used, what stems first of all from the anxieties about experimentation and lack of experiences regarding its practical utility. Municipalities are afraid of the complication of the planning process and higher costs - both of preparing suchlike the plan, as well as the possible costs of its implementation. The article systematizes gained experiences in this range, including individual practice of the author, indicating advantages and limitations of this new planning instrument. It can have the essential meaning for the planning practice in Poland and abroad.

KEYWORD

urban renewal, spatial planning, town-planning, urban design, planning law



Artykuł udostępniony na licencjach Creative Commons/ Article distributed under the terms of Creative Commons licenses: Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0). License available: www.creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/