



Przekształcenia współczesnych miast

Wybrane nurty
i instrumenty

pod redakcją
Ewy M. Boryczki

Przekształcenia współczesnych miast



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Interdyscyplinarne Studia Miejskie

**Przekształcenia
współczesnych miast**

Wybrane nurty
i instrumenty

pod redakcją
Ewy M. Boryczki

Ewa M. Boryczka (ORCID: 0000-0002-9826-6186)
– Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Gospodarki Przestrzennej
Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska, 90-255 Łódź, ul. POW 3/5

RECENZENCI

Arnold Bernaciak

Maciej Nowak

REDAKTOR INICJUJĄCY

Beata Koźniewska

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

Aneta Tkaczyk

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

KOREKTA TECHNICZNA

Anna Jakubczyk

PROJEKT OKŁADKI

Tomasz Kochelski

Autor zdjęć wykorzystanych na okładce: Jakub Zasina

© Copyright by Authors, Łódź 2022

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2022

<https://doi.org/10.18778/8220-973-0>

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.10104.20.0.K

Ark. wyd. 10,0; ark. druk. 9,0

e-ISBN 978-83-8220-973-0

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-237 Łódź, ul. Jana Matejki 34A

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. 42 635 55 77

Spis treści

Wstęp	7
Rozdział 1	
Urbanistyka współczesna. Wybrane nurty oraz przykłady ich realizacji	11
1.1. Wprowadzenie	11
1.2. Rozkwit i upadek wielkich idei	12
1.3. Nowy urbanizm	16
1.4. Urbanizm krajobrazowy	22
1.5. Urbanizm „zrób to sam”	27
1.6. Osie klasyfikacji	32
1.7. Zakończenie	36
Bibliografia	39
Rozdział 2	
Zasady planowania i zagospodarowania przestrzennego w kontekście zmian legislacyjnych	43
2.1. Wprowadzenie	43
2.2. Zasada ładu przestrzennego	45
2.3. Zasada zrównoważonego rozwoju	47
2.4. Zasada władztwa planistycznego gminy	48
2.5. Zasada wiążącego charakteru planu zagospodarowania przestrzennego	52
2.6. Specustawy jako instrument zmian legislacyjnych	58
2.7. Zakończenie	61
Bibliografia	62
Rozdział 3	
Monitoring i ewaluacja procesów rewitalizacji miast	65
3.1. Wprowadzenie	65
3.2. Rewitalizacja i jej instrumenty	67
3.3. Monitoring procesu rewitalizacji	80
3.4. Ewaluacja programu rewitalizacji	92
3.5. Zakończenie	98
Bibliografia	101
Rozdział 4	
Prawo zamówień publicznych w procesie rewitalizacji	107
4.1. Wprowadzenie	107
4.2. Rewitalizacja jako zadanie własne gminy	109

6 Spis treści

4.3. Pojęcie i rola zamówień publicznych	112
4.4. Zakres ustawy Prawo zamówień publicznych ze szczególnym uwzględnieniem procesów rewitalizacji	114
4.5. Zasady udzielania zamówień publicznych	123
4.6. Szczególne regulacje dotyczące zamówień publicznych w procesie rewitalizacji	130
4.7. Zakończenie	132
Bibliografia	133
Podsumowanie	137
Spis fotografii	139
Spis tabel	141
Spis diagramów	143

Wstęp

Współczesny świat jest zdominowany przez miasta, a miasta są motorem jego rozwoju. Miasta ulegają jednak ciągłym przemianom, a obecnie – w okresie intensywnych, dynamicznych zmian geopolitycznych i społeczno-gospodarczych – borykają się z wieloma problemami. Wyzwaniem pozostaje znalezienie rozwiązań, które przeciwdziałałyby m.in. degradacji środowiska przyrodniczego i kulturowego miast, a także rozwiązań służących dostosowaniu przestrzeni miast do zmieniających się uwarunkowań i potrzeb ich mieszkańców. Jednostki samorządowe od lat próbują formułować i wdrażać zasady projektowania i programowania procesów rozwoju miast oraz starają się kształtować ich przestrzeń, dążąc do poprawy sprawności funkcjonowania miast i poprawy jakości życia ich mieszkańców. W tym celu na przestrzeni ostatnich dekad stale opracowywano nowe zasady, wytyczne i przepisy, tworzone metody i instrumenty. W większości okazały się one wszakże wadliwe lub niekompletne, dlatego ostatecznie je odrzucano i zastępowano kolejnymi.

Problemy rozwoju miast pozostają zatem poważnym wyzwaniem i wymagają dziś interdyscyplinarnego podejścia oraz umiejętności zintegrowanego zarządzania i sterowania. Władze samorządowe miast dysponują szeroką paletą instrumentów w zakresie kształtowania i stymulowania polityki rozwoju. Jednakże ze względu na złożoność systemów miejskich, a także poziom skomplikowania samych procesów rozwoju, różnorodność czynników i uwarunkowań tego rozwoju, konieczność ponoszenia nakładów finansowych oraz integrowania działań w wielu sferach, tempo zachodzących zmian nie zawsze jest satysfakcjonujące, podobnie jak osiągnane efekty.

Celem monografii jest zatem przedstawienie wybranych nurtów, metod, instrumentów i działań determinujących przekształcenia współczesnych miast. Miasta traktuje się tutaj jako złożone systemy powiązań gospodarki, społeczeństwa, środowiska i przestrzeni, które przez przyjmowane założenia i zasady, z wykorzystaniem odpowiednich instrumentów, mogą być kształtowane przez władze samorządowe. W monografii wyróżniono przede wszystkim te nurty, metody, instrumenty i działania, które służą poprawie funkcjonowania współczesnych miast, poprawie jakości życia ich mieszkańców oraz przyczyniają się do rozwiązania wielu złożonych problemów miast.

W rozdziale 1 Wiktor Wróblewski i Jakub Zasina przedstawiają nurty współczesnej myśli urbanistycznej. Skupiają się na aktualnych dyskusjach i praktykach

przekształcania struktur przestrzennych miast po obu stronach północnego Atlantyku. Odwołując się pokrótce do zjawisk z XX wieku, wyjaśniają źródła nurtów XXI wieku. Omawiają następnie *nowy urbanizm*, *urbanizm krajobrazowy* oraz szereg praktyk, które składają się na *urbanizm „zrób to sam”*. Przybliżają najważniejsze aspekty ideowe poszczególnych nurtów urbanistycznych, ilustrując je licznymi przykładami praktycznej realizacji z miast europejskich i północnoamerykańskich. Identyfikują dwie główne osie sporu, dzięki czemu pozwalają czytelnikowi ustrukturyzować i zrozumieć różnorodność teorii i praktyk rozwoju przestrzennego miast epoki pomodernistycznej i przemysłowej.

W rozdziale 2 Anna Domańska przedstawia zasadnicze standardy planowania przestrzennego, które wyznacza ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wskazuje wybrane zmiany legislacyjne w zakresie prawa planowania przestrzennego i szczególnie wzmoczoną aktywność ustawodawcy nakierowaną na wprowadzanie wielu odstępstw od reguł wyznaczonych ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Coraz większą rolę w tym zakresie odgrywają tzw. specustawy, które w założeniu mają służyć usprawnieniu procedur oraz realizacji doraźnych, pożądaných przez ustawodawcę celów. Autorka rozważa zatem wpływ regulacji szczególnych na znaczenie wybranych zasad prawa zagospodarowania przestrzeni. Analiza najnowszych regulacji prawnych prowokuje do głębszego zastanowienia się nad polskim systemem prawa planowania zagospodarowania przestrzeni w zakresie jego spójności i przejrzystości.

W rozdziale 3 Ewa M. Boryczka przedstawia proces rewitalizacji jako odpowiedź na koncentrację i złożoność problemów miejskich. Odradzające się w okresie transformacji ustrojowej samorządy terytorialne znalazły się w sytuacji, w której w interesie mieszkańców należało podjąć kompleksowe działania na rzecz rozwoju miasta, jego rewitalizacji. Rewitalizacja jest procesem zintegrowanym, stanowiącym połączenie działań o charakterze przestrzennym, środowiskowym, technicznym, z programami ożywienia gospodarczego i społecznego zdegradowanych przestrzeni miast. Władze lokalne dysponują szeroką paletą instrumentów w zakresie polityki rewitalizacyjnej i mogą aktywnie kształtować proces rewitalizacji. Jednak szczególne znaczenie dla planowania i koordynacji działań rewitalizacyjnych ma system monitoringu i ewaluacji. W rozdziale zaprezentowano zarówno zasady, jak i kryteria budowania systemów monitoringu i ewaluacji w programach rewitalizacji wraz z ich praktycznym zastosowaniem.

W rozdziale 4 Magdalena Michalak omawia jeden z kluczowych dla jednostek samorządu terytorialnego instrumentów w stymulowaniu i prowadzeniu procesów rewitalizacji, jakim są zamówienia publiczne. Rewitalizacja, rozumiana jako proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, zaprezentowana została jako zadanie własne gminy. W jego zakres wchodzi przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji. Jedną z form wykonywania zadań własnych przez gminę jest ich przekazywanie na podstawie umowy podmiotom zewnętrznym, w drodze procedur przewidzianych

przepisami Prawa zamówień publicznych (PZP). W rozdziale omówiony został zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy PZP. Wskazane zostały wyjątki – zamówienia, w odniesieniu do których stosowanie ustawy jest wyłączone, jak również tryby i zasady zamówień publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki procesów rewitalizacji.


Monografia adresowana jest zatem zarówno do praktyków, jak i teoretyków zajmujących się zagadnieniami rozwoju i rewitalizacji miast, planowania przestrzennego i urbanistyki. Do lektury książki zaproszeni są też studenci oraz absolwenci, zwłaszcza kierunków: gospodarka przestrzenna, studia miejskie, ekomiasto, prawo, geografia urbanistyczna, ekonomia, urbanistyka, socjologia miast czy ochrona środowiska. Innymi słowy, monografia może okazać się użyteczna dla tych wszystkich, którzy interesują się miastami i procesami ich rozwoju.

Rozdział 1

Urbanistyka współczesna. Wybrane nurty oraz przykłady ich realizacji


Wiktor Wróblewski

Politechnika Łódzka, Wydział Budownictwa, Architektury i Inżynierii Środowiska, Instytut Architektury i Urbanistyki

 <https://orcid.org/0000-0002-6821-908X>

Jakub Zasina

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Gospodarki Przestrzennej

 <https://orcid.org/0000-0001-7519-6982>

1.1. Wprowadzenie

Z perspektywy historii budowy miast wiek XX wydaje się najbardziej dynamicznym okresem rozwoju nurtów w urbanistyce. Na przestrzeni ubiegłego stulecia formułowano i wdrażano założenia projektowe, które miały na celu usprawnić funkcjonowanie miast, a przede wszystkim podnieść jakość życia ich mieszkańców. Część z nich okazała się jednak wadliwa lub niekompletna, co prowadziło do ich negacji i zastępowania kolejnymi. Współczesne oblicze urbanistyki, które ma swoje źródła w krytyce zjawisk obserwowanych w miastach od przełomu lat 50. i 60. XX wieku (Solarek, 2011), jest bardzo niejednorodne. W praktyce zawodowej oraz w dyskusjach akademickich zajął lub ścierają się ze sobą różne podejścia. W konsekwencji struktury przestrzenne miast są w tym samym czasie uzupełniane realizacjami urbanistycznymi wychodzącymi z nurtów o różnych założeniach i metodykach. Wydaje się wszakże, że w literaturze przedmiotu brakuje stosownego przeglądu i klasyfikacji tych nurtów.

Celem niniejszego rozdziału jest zatem przedstawienie wybranych nurtów urbanistyki, które wyłoniły się i zostały upowszechnione w ostatnich dekadach po obu stronach północnego Atlantyku, a także ich klasyfikacja w drodze porównania ich założeń, metod i realizacji. Przeprowadzona analiza umożliwiła identyfikację dwóch kluczowych osi rozgraniczających nurty urbanistyki współczesnej pod względem doktrynalnym i metodologicznym. Pierwsza z tych osi to STRUKTURA vs. PROCES, w której ramach porównane są efekty zorientowane na stworzenie

nowej formy lub uruchomienie nowych działań w miastach. Drugą oś to TAKTYKA vs. STRATEGIA, która pozwala odróżnić drobne, oddolne interwencje urbanistyczne od wielkich inwestycji realizowanych odgórnie.

Na kolejnych stronach wyjaśnione są źródła, które stały za zarysowaniem się obu zidentyfikowanych osi. Wskazano też najważniejsze aspekty ideowe wybranych nurtów urbanistyki współczesnej. Założenia każdego z nich ilustrują przykłady zrealizowanych projektów urbanistycznych wraz z fotografiami – podane przy każdej z nich współrzędne geograficzne wystarczy przepisać do internetowych serwisów mapowych, aby samodzielnie obejrzeć pełną skalę i kontekst przedsięwzięcia. Prezentacja koncentruje się na niedawnych realizacjach w Europie oraz w Ameryce Północnej. Omówienie współczesnych nurtów poprzedza jednak syntetyczny opis zjawisk i procesów, które determinowały domenę projektowania urbanistycznego w wieku XX. Stanowią one kontekst niezbędny do zrozumienia urbanistyki wieku XXI.

1.2. Rozkwit i upadek wielkich idei

Wiek XIX upłynął w Europie i Ameryce Północnej pod znakiem urbanizacji na skalę wcześniej nieznaną, która wraz z industrializacją nadała „kształt temu, co dzisiaj rozumie się pod pojęciem miasta” (Majer, 2014: 7). Duże i szybko rosące miasta powołał do życia napędzany silnikiem parowym przemysł, który z czasem stał się jednak ich utrapieniem (Jewtuchowicz et al., 2016). Na przełomie XIX i XX wieku zamiana pary na elektryczność pozwoliła dystrybuować energię poza fabryki do innych części miast, upowszechniając zdobycze techniczne także w gospodarstwach domowych. Z drugiej strony źródło energii elektrycznej, jakim było spalanie węgla, zwiększyło zanieczyszczenie miejskiego powietrza. Oprócz elektrowni rozwijające się w miastach zakłady metalurgiczne, hutnicze i chemiczne również okazały się trudnym sąsiedztwem dla mieszkańców. Coraz silniejsze stawały się zatem społeczne oczekiwania w zakresie dostępu do światła słonecznego i świeżego powietrza w miejscu zamieszkania oraz co do czasu i miejsca rekreacji pośród zieleni. Nerozwiazanymi problemami pozostawały nierówności społeczne, wyrażające się m.in. niedostatkiem mieszkań tanich, a zarazem o dobrym standardzie. Wiek XX odziedziczył zatem miasta o niskiej jakości życia. Mimo to miasta wciąż przyciągały nowych mieszkańców, którzy przybywali do nich przyciągani możliwościami niedostępnymi na ówczesnej wsi i nadzieją na polepszenie swojego bytu. Jednocześnie wraz z początkiem wieku XX pojawiły się artystyczna *secesja*, czyli chęć zerwania z kulturą epok minionych, oraz społeczna rewolucja, zmierzająca do zerwania ze starym porządkiem świata.

Wszystkie te czynniki okazały się podatnym gruntem dla nurtu określanego dziś mianem *modernizmu*. Doktrynerzy nowoczesności z lat 20. i 30. XX wieku głosili

konieczność zastąpienia dotychczasowych ludzi i budynków ich nowymi wersjami. Zachwyty nad rozwojem technicznym, który zrodził się w wyniku industrializacji, wyniósł idee „człowieka-maszyny” (Szczerki, 2010) oraz domu jako „maszyny do mieszkania” (Le Corbusier, 2012). Podobne idee przeniknęły także na grunt miejski. Miasta oraz ich poszczególne części miały stać się swoistymi maszynami realizującymi przypisane im funkcje. W tym duchu wysunięto wizję „miasta funkcjonalnego”, którą najpierw w roku 1933 opracował IV kongres CIAM, a dekadę później zredagował Le Corbusier (2017). W myśl końcowych postanowień Karty struktura przestrzenna miast miała przyjąć formę odrębnych dzielnic pełniących pojedyncze funkcje: dzielnic sypialni, dzielnic przemysłowych oraz centrum administracyjno-komercyjnego. W rozdzielaniu funkcji miast między dzielnice widziano szansę na podniesienie stanu sanitarnego miast, jednak pociągało to za sobą konieczność znacznej rozbudowy sieci transportu. Wdrażanie wizji „miasta funkcjonalnego” w miastach europejskich przyniosło w rezultacie „śmierć” tradycyjnej ulicy-korytarza i uwolnienie ziemi od zabudowy. Kwartały kamienic zaczęły zastępować oddalonymi od siebie i rozdzielonymi szerokimi terenami zieleni blokami mieszkalnymi oraz osobnymi pawilonami handlowymi. Warto zwrócić uwagę, że projekty „osiedli społecznych” w dwudziestoleciu międzywojennym były kompletnymi rozwiązaniami nie tylko techniczno-przestrzennymi podnoszącymi stan higieny, lecz również zawierały koncepcje dotyczące ekonomiki budowania i późniejszego zarządzania osiedlami w odpowiedzi na potrzebę zmniejszania nierówności społecznych. Na większą skalę zaczęto eksperymentować z typizacją i standaryzacją architektury, co było motywowane zarówno kwestiami estetycznymi, jak i dążeniem do obniżania kosztów budowy mieszkań. Drugi ze wspomnianych motywów był kluczowy dla przezwyciężenia problemu „głodu mieszkaniowego”, zwłaszcza po stronie biedniejszych warstw ludności miejskiej (Zasina, 2012).

Duch *modernizmu* dominował także w latach 40. i 50. XX wieku w Europie Zachodniej, kiedy prowadzono w niej szybką odbudowę i rozbudowę miast po zniszczeniach II wojny światowej. W Stanach Zjednoczonych powrót wojskowych logistyków z wojny przyniósł zachwyty nad metodami statystycznymi i modelowaniem matematycznym, które zaprzęgnięto do zwiększania funkcjonalności i efektywności sieci osadniczej. Zarazem publiczne programy budowy autostrad międzystanowych oraz dotacji do budowy domów przez powracających z wojny weteranów w krótkim czasie całkowicie odmieniły oblicze amerykańskiej urbanizacji. Tą drogą uruchomiono proces *suburbanizacji*. Tamtejsze miasta zaczęły rozlewać się na tereny je otaczające za sprawą nowo powstających przedmieść, czyli suburbiów, na których masowo wznoszono domy jednorodzinne. Stały się one za niedługo dzielnicami sypialniami, z których dojeżdżano do centrów miast w celach zawodowych coraz powszechniejszymi samochodami. Wraz z narodzinami konsumpcjonizmu amerykańskie przedmieścia zaczęły przejmować niektóre z funkcji zarezerwowanych dotąd dla śródmieść, takie jak handel czy rozrywka. Procesy te zrodziły nowe wzorce przestrzenne segregacji społecznej oraz uruchomiły degradację centrów amerykańskich miast (Rybczyński, 1996).

Natomiast w Polsce, tak jak w całym bloku wschodnim, do roku 1956 obowiązywał przyjęty przez partię komunistyczną *realizm socjalistyczny*, w którego ramach tworzone projekty urbanistyczne składające się z monumentalnych, szerokich ulic z obrzeżną zabudową mieszkalną z częściowo usługowymi parterami i dużymi wewnętrznymi dziedzińcami. Budynek położonym przy reprezentacyjnych przestrzeniach publicznych nadawano kostium architektoniczny w stylu łączącym *art déco* z tradycyjnymi motywami narodowymi i sztuką politycznie zaangażowaną. Po odwilży w bloku wschodnim w latach 60. XX wieku projektanci próbowali nadgonić i zarazem przegonić rozmachem realizację w nurcie *modernizmu*. Elektryfikacja znacznych obszarów oraz dalsze uprzemysłowienie napędzały realizację nowych modernistycznych miasteczek lub osiedli wokół dotychczasowych miast. Centralne planowanie sprzyjało *modernizmowi* w urbanistyce i umożliwiło wypracowanie *pojęcia systemowego* do planowania rozrostu miast (Malisz, 1980).

Modernizm dojrzewał w latach 60. XX wieku po obu stronach żelaznej kurtyny. Architektura po *konstruktywizmie* przyjęła kolejne odsłony: *brutalizmu*, *metabolizmu* i *strukturalizmu*. Z drugiej strony pod koniec tej dekady dorosło i doszło do głosu pokolenie powojennego baby boomu, które szczególnie na Zachodzie zaczęło kontestować obowiązujące kierunki kulturowe. W duchu *sytuacjonizmu* odbywały się protesty studenckie znane jako „maj '68”, jednocześnie zaś prowadzono psychogeograficzne badania *urbanizmu unitarnego* wykazujące, że przestrzeń i jej dekoracja tworzą sytuacje dla konkretnych zachowań jej użytkowników. Modernistyczne projekty – uporządkowane i funkcjonalne – były oceniane jako nudne, a porządkowi istniejących miast zarzucano utrzymywanie ludzi w podległości, bierności i izolacji. Tymczasem kontrkultura lat sześćdziesiątych marzyła, aby ludzie byli zdolni samodzielnie wytwarzać przestrzeń (Winkler, 2018). W tym okresie – w roku 1964 – środowisko ekspertów konserwacji zabytków przyjęło z kolei Kartę Wenecką, w której postulowano, aby architekci i planiści dbali o włączenie zabytków architektury w strukturę współczesnych miast, zachowując trwałość budowli i zespołów. W Karcie uznano ponadto, że nie należy zmieniać układu przestrzennego zabytku, powinno się chronić także jego otoczenie, a wszystkie nowo dodane elementy powinny być odróżnialne od obiektów historycznych. Za niedopuszczalne uznano umieszczanie wiernych kopii budynków i ich elementów w miejsce oryginalnych (Międzynarodowy Kongres Architektów i Techników Zabytków, 1964). Kierunek ten był zatem częściową krytyką wcześniejszych praktyk zarówno w nurcie *modernizmu*, jak i *realizmu socjalistycznego*.

Przełom lat 60. i 70. XX wieku uznawany jest za początek różnych i równoległych trendów w kulturze składających się na *postmodernizm*. W konsekwencji w latach siedemdziesiątych oprócz kontynuacji budowy modernistycznych osiedli wokół istniejących miast kulturowy *kontekstualizm* wprowadził nowe, zharmonizowane podejście projektowania w kontekście historycznego sąsiedztwa. Zarówno na Wschodzie, jak i na Zachodzie zaczęto szanować tradycyjne struktury przestrzenne, nowym zaś starano się nadawać zindywidualizowane formy. Ponadto w tym czasie miasta krajów zachodnich zaczynały mierzyć się ze zjawiskiem

dezindustrializacji. Wiązała się ona najpierw z rozluźnianiem powiązań między miastami a fabrykami, a następnie także z automatyzacją i robotyzacją linii technologicznych oraz z przenoszeniem produkcji do krajów rozwijających się (Power et al., 2010). W rezultacie coraz mniej mieszkańców miast pracowało w przemyśle, a struktura przestrzenna miast zaczynała przyjmować „porowaty” charakter za sprawą wzrastającej liczby opustoszałych terenów poprzemysłowych – swoistych „pustek miejskich” (Wróblewski, 2018). Również kryzys naftowy z roku 1973 uświadomił wszystkim kruchość cywilizacji przemysłowej, nieodpornej na wyczerpanie zasobów i źródeł energii. Od tego momentu w miastach Europy Zachodniej rozpoczęło się powolne i długotrwałe ograniczanie uzależnienia od samochodu jako środka transportu indywidualnego. Tymczasem w krajach bloku wschodniego upowszechnianie motoryzacji dopiero nabierało rozpędu.

W latach osiemdziesiątych niewydolność i nieefektywność gospodarki centralnie planowanej oraz marnotrawstwo i chaos organizacyjny doprowadziły do kryzysu ekonomii *realnego socjalizmu*. Problemy gospodarczo-polityczne pozwoliły na wcielenie w życie społecznego przekonania o wyczerpaniu się idei *modernizmu*. W porównaniu z Zachodem spóźniona o ponad dekadę doktryna *postmodernizmu*, opisana także w Warszawskiej Deklaracji Architektów z roku 1981 (Bruszewski, 1982), apelowała o projektowanie w duchu wolności, godności, równości i sprawiedliwości społecznej, o powrót do realizowania osad i osiedli w ludzkiej skali, z użyciem zróżnicowanych lokalnych materiałów, z poszanowaniem zastanej wcześniej zabudowy (Crowley, 2018).

W latach dziewięćdziesiątych, już po transformacji ustrojowej w bloku wschodnim, *leseferyzm* obecny stał się nie tylko w sferze polityki ekonomicznej, ale też w gospodarowaniu przestrzenią. W miastach postsocjalistycznych rozpoczęła się strategiczna gra o przewagę konkurencyjną w rywalizacji miejsc oraz w rywalizacji o terytorium. Tymczasem miasta zachodnie koncentrowały się na zarządzaniu wartością i tożsamością, samorządy wspólnie z interesariuszami rozwijały podejście partycypacyjne. Natomiast pod koniec wieku XX wszystkie miasta Europy i Ameryki Północnej zaczęły mierzyć się z wyzwaniami globalizacji, którą przyśpieszyły rozwój technologii teleinformatycznych oraz offshoring procesów produkcyjnych i nieprodukcyjnych.

Z perspektywy europejskiej za klamrę zamykającą burzliwy rozwój założeń, metod i praktyki urbanistycznej XX wieku można uznać uchwalenie Nowej Karty Ateńskiej w roku 2003, w której Europejska Rada Urbanistów (2003) sformułowała wizję miasta XXI wieku. W Karcie tej stwierdzono, że europejskie miasto przyszłości istnieje „już dziś”, wskazując na konieczność doskonalenia już zurbanizowanych terenów, zamiast myśleć o budowaniu nowych ośrodków od podstaw. Zamiast „miasta funkcjonalnego” za pożądany w Europie kierunek rozwoju uznano „miasto spójne”, tj.:

- miasto, które przede wszystkim jest spójne w czasie, czyli ma zachowaną ciągłość historyczną;
- miasto, które nie jest pofragmentowane fizycznie i funkcjonalnie, lecz złączone sieciami infrastruktury technicznej, informatycznej i łączności;

- miasto, które jest zgodne, zintegrowane i harmonijne, a jednocześnie heterogeniczne społecznie;
- miasto z gospodarką opartą na różnorodności i współpracy, które jest osadzone ekonomicznie w swoim regionie oraz zsielowane globalnie;
- miasto spójne przyrodniczo, zdrowe, zbilansowane ekologicznie i energetycznie.

Wszystkie obszary spójności miasta, w myśl postanowień Nowej Karty Ateńskiej, miały mieć swoją syntezę w przestrzeni.

W ustabilizowanej demograficznie Europie z utrwaloną tradycją miejskości Nowa Karta Ateńska jednoznacznie zanegowała potrzebę rozlewania się miast i wysunęła na pierwszy plan przede wszystkim adaptację i rewitalizację już istniejących struktur urbanistycznych. Tymczasem w Stanach Zjednoczonych – przeciwnie – toczył się wyrazisty doktrynalny spór między *neotradycjonalizmem* a *poststrukturalizmem* w urbanistyce. Dlatego w dalszej części zaprezentowane zostaną dwa odmienne nurty, które wykrystalizowały się tam z krytyki *modernizmu* na przełomie XX i XXI wieku, czyli *nowy urbanizm* oraz *urbanizm krajobrazowy*¹. Ich ilustracją będą jednak głównie przykłady realizacji europejskich, które świadczą o tym, że oba wskazane nurty należy rozpatrywać w odniesieniu do praktyki urbanistycznej z obu stron północnego Atlantyku.

1.3. Nowy urbanizm

Nowy urbanizm (*New Urbanism*) to neotradycyjny nurt, w którego ramach stworzono doktrynę i metodologię opracowywania planów i projektów urbanistycznych we wszystkich skalach – od pojedynczego budynku, przez całe dzielnice i miasta, po regionalne sieci osadnicze. W założeniach tego nurtu można wyróżnić kilka wspólnych wytycznych projektowych, które są inspirowane tradycyjnym miastem europejskim. W szczególności ideą przewodnią *nowego urbanizmu* jest forma miasta narastająca stopniowo ku jego centrum (Duany et al., 2004), wyrażona tzw. transektem urbanistycznym (zob. Wróblewski, 2016).

Zrodzony w Stanach Zjednoczonych jako odpowiedź na deficyty suburbiów (Duany et al., 2000), *nowy urbanizm* postuluje w pierwszej kolejności powrót do tradycyjnej struktury przestrzennej dzielnic miejskich². W świetle tego zało-

1 W przekładzie na potrzeby niniejszego rozdziału użyty jest terminem *urbanizm*, natomiast w rodzimym piśmiennictwie nazwy omawianych nurtów tłumaczone są często jako *urbanistyka* – odpowiednio *nowa urbanistyka* i *urbanistyka krajobrazowa*. Przez analogię do nazewnictwa różnych nurtów w architekturze i sztuce można uznać, że prezentowane nurty są swoistymi *izmami* funkcjonującymi w ramach dyscypliny naukowej lub profesji zawodowej, jaką jest urbanistyka.

2 Zarówno w polszczyźnie, jak i w angielszczyźnie, istnieje kilka różnych terminów na określenie większych lub mniejszych fragmentów przestrzeni miejskiej. W zależności od przedmiotu i rodzaju analizy w użyciu pozostają „dzielnica” lub „rejon” (*borough* lub *district*), „osiedle” (*estate*),

zenia dzielnice powinny cechować się wyraźnymi centrami skoncentrowanymi na wspólnych działaniach społeczności lokalnych wokół handlu, kultury i administracji. Tym wyjątkowym miejscom odwiedzanym przez mieszkańców w celu zaangażowania się w życie sąsiedzkie i działalność obywatelską nowi urbanisci poświęcili wiele uwagi (Congress for the New Urbanism, 2000). Dzielnice, według nich, powinny posiadać również krawędzie, czyli identyfikowalne przestrzenne granice, a także punkty charakterystyczne ułatwiające mieszkańcom orientację w przestrzeni. W projektach *nowego urbanizmu* wyznacza się ponadto specjalne, eksponowane miejsca dla budynków o wyjątkowych funkcjach. Lokalizacja i forma architektoniczna takich budynków powinny wyrażać zbiorową tożsamość i aspiracje społeczności lokalnej. W rezultacie nowi urbanisci zwykle lokują budynki użyteczności publicznej w miejscach, które podnoszą ich znaczenie.

Postulatem *nowego urbanizmu* jest tworzenie dzielnic dających możliwość przemierzania się pieszo tak, aby większość potrzeb mieszkańców mogła być zaspokojona w promieniu kilkuminutowego spaceru od domu lub miejsca pracy. W tym celu *nowy urbanizm* proponuje tworzenie ulic przyjaznych pieszym: budynki mają znajdować się w pierzei i posiadać drzwi, okna oraz witryny lokali usługowych od frontu, ulice mają być obsadzone szpalerami drzew, a szerokie chodniki i wąskie jezdnie lub przestrzenie współdzielone mają za zadanie spowalniać ruch kołowy. *Nowy urbanizm* zachęca do stosowania gęstej siatki ulic, aby piesi mieli możliwość wyboru kilku dróg przejścia z punktu A do punktu B, a także aby rozpraszać ruch kołowy.

Nowy urbanizm opowiada się za różnorodnością i mieszanym użytkowaniem pojedynczych obiektów, przestrzeni publicznych i całych kwartałów zabudowy. Budynki i kwartały mają oferować mieszankę sklepów, lokali usługowych, biur i mieszkań. Same mieszkania mają cechować się różnorodnymi metrażami i cenami, aby społeczność lokalna składała się z ludzi w różnym wieku, o różnym poziomie dochodów, różnej rasy i kultury. *Nowy urbanizm* zachęca do zwiększenia gęstości zabudowy tak, aby mieszkania, sklepy i usługi znajdowały się blisko siebie, a piesze przemieszczanie się między nimi było możliwie najwygodniejsze.

Dbalność przedstawicieli *nowego urbanizmu* o jakość architektury i urbanistyki wyraża się postulatem, żeby budynki tworzące dane dzielnice podkreślały lokalne, historyczne cechy. Przestrzenie zaprojektowane przez nowych urbanistów mają być kompletnie wyposażone, oferując wygodę i doznania wizualne użytkownikom miasta. Całość – budynki i przestrzeń między nimi – ma zagwarantować wysoką jakość życia w dzielnicach. Nowi urbanisci są bowiem przekonani, że miejsca wysokiej jakości wzbogacają życie społeczne oraz kształtują poczucie tożsamości lokalnej.

„sąsiedztwo” (*neighbourhood*) lub „okręg” (*ward*). W większości przywoływanych zagadnień i przykładów najważniejszym terminem jest „sąsiedztwo”, przez które rozumieć należy fragment miasta zamieszkiwany przez społeczność sąsiedzka, która z tą zamieszkiwaną przestrzenią miasta może się identyfikować. Ze względu jednak na inne znaczenia terminu „sąsiedztwo” w urbanistyce (np. fizycznego otoczenia obiektów architektonicznych) w niniejszym rozdziale zamiast o sąsiedztwach będziemy mówić o dzielnicach jako fragmentach miast.

Nowy urbanizm opowiada się też za równoważeniem rozwoju polegającym na tym, że społeczność lokalna ma szanować naturalne systemy i wykorzystywać technologie przyjazne dla środowiska. Powinna zatem dbać o efektywność energetyczną, przemieszczać się między dzielnicami i miastami wysokiej jakości transportem publicznym, a na krótsze dystanse używać rowerów, rolek, hulajnóg i własnych nóg. Ponadto nowi urbaniści starają się wiązać społeczność miejską z okolicznymi terenami rolniczymi, zachęcając do ochrony gruntów przed zabudową i konsumpcji lokalnej żywności (Duany, 2011).

Nowy urbanizm promuje ulepszenie już istniejących terenów miejskich zamiast urbanizowania kolejnych. Mimo to najbardziej znanymi i najchętniej przywoływanymi przykładami realizacji tego nurtu są przede wszystkim nowo projektowane miasteczka wznoszone na „surowym korzeniu”, takie jak Seaside w Stanach Zjednoczonych czy Poundbury w Anglii. Z kolei w Polsce założenia *nowego urbanizmu* odnoszone są często do projektu miasteczka Siewierz-Jeziorna (znajdującego się wciąż na wczesnym etapie realizacji). Dlatego aby wyjść poza te dobrze rozpoznane realizacje oraz zilustrować potencjał *nowego urbanizmu* do przebudowy i doposażania miast, poniżej pokazano dwa inne projekty. Zrealizowano je wśród już istniejących struktur urbanistycznych.

Pierwszym z nich jest zespół urbanistyczny Città Nuova w Alessandrii we Włoszech zaprojektowany pod kierunkiem Kriera i Tagliaventiego. Projektanci stanęli przed zadaniem zagospodarowania kwartału będącego rodzajem „pustki miejskiej” pozostałej po dawnych zabudowaniach fabrycznych. Kwartał ten stanowi część dzielnicy Pista rozplanowanej na typowej XIX-wiecznej siatce urbanistycznej. Najbardziej oczywistym rozwiązaniem projektowym wydawałoby się w tym wypadku obudowanie pustego dotąd kwartału zabudową kamieniczną. Utworzyłaby ona wówczas wewnętrzny wspólny dziedziniec, co byłoby zgodne z myślą urbanistyczną postulowaną przez *nowy urbanizm*. Krier i Tagliaventi dostrzegli jednak, że dzielnica Pista pozbawiona była placu miejskiego, a zatem charakterystycznego dla włoskich miast elementu krystalizującego ich strukturę przestrzenną oraz ogniskującego życie społeczności lokalnej. Przy tym wielkość zaprojektowywanego kwartału – 85 x 100 metrów – była wystarczająca, aby taki plac ukształtować między nowo projektowaną zabudową.

W rezultacie w projekcie Città Nuova pomyślnie przekształcono jeden dotychczasowy kwartał w trzy mniejsze, między nimi zaś poprowadzono kameralne uliczki oraz zlokalizowano aż trzy miejskie place. Elementem stanowiącym zwornik zespołu urbanistycznego jest główny centralny plac wraz z wolnostojącym budynkiem banku, pełniącym funkcję dominanty (fot. 1). Do tej centralnej przestrzeni wiodą uliczki, diagonalnie przecinające nowe założenie oraz zapewniające powiązania z otaczającą siecią uliczną (fot. 2). Dwie krawędzie Città Nuova – północno-zachodnia oraz południowo-wschodnia – stanowią mniejsze place, swoiste bramy zapraszające przechodniów do przeniknięcia wewnątrz, na plac główny. Mniejszy plac w północno-zachodniej krawędzi zespołu eksponuje ponadto sylwetę sąsiedniego kościoła Madonna del Suffragio. Projekt cechuje się nieregularną kompozycją urbanistyczną (Krier, 2011).



Fotografia 1. Città Nuova, Alessandria, Włochy: główny plac z budynkiem banku oraz zabudową kamieniczną

Źródło: Jakub Zasina, 2017. Współrzędne geograficzne: 44°54'13.9"N 8°37'08.7"E.



Fotografia 2. Città Nuova, Alessandria, Włochy: uliczka prowadząca do głównego placu

Źródło: Jakub Zasina, 2017. Współrzędne geograficzne: 44°54'12.8"N 8°37'09.8"E.

W wypadku Città Nuova zasady *nowego urbanizmu* odzwierciedlone są nie tylko planem urbanistycznym, ale także programem funkcjonalnym i wyrazem architektonicznym nowo powstałej zabudowy. Ma ona charakter kamieniczny, umożliwiający mieszanie funkcji. Jej wyższe kondygnacje przeznaczone są na mieszkania, natomiast partery mieszczą lokale handlowe i usługowe. Kreowaniu życia publicznego wzdłuż aktywnych parterów sprzyja wyłączenie uliczek z ruchu kołowego oraz schowanie miejsc postojowych dla samochodów w parkingu podziemnym. Nowa architektura nawiązuje bezpośrednio do historycznej zabudowy piemonckich miasteczek, gdyż poza właściwymi dla niej bryłami, detalami oraz kolorystką uwzględniła również wprowadzenie arkad w parterach kamienic.

Drugim z projektów służących za ilustrację postulatów *nowego urbanizmu* jest zespół urbanistyczny Paternoster Square w Londynie w Anglii. Jego projekt, ostatecznie opracowany w roku 1996 pod kierunkiem Whitfielda, dotyczył przebudowy jednego z najbardziej reprezentacyjnych fragmentów brytyjskiej stolicy, znajdującego się w bezpośrednim sąsiedztwie jej symbolu – katedry św. Pawła (fot. 3). Warto w tym kontekście podkreślić, że omawiana przebudowa nie była pierwszą w tej przestrzeni w ostatnim półwieczu. Otoczenie katedry św. Pawła, zniszczone bombardowaniami w trakcie II wojny światowej, wypełniono bowiem już w latach 60. XX wieku zabudową biurową doby *modernizmu*. Jej zużycie moralne i negatywny wizerunek, a przede wszystkim chęć właścicieli do zdyskontowania jednej z najatrakcyjniejszych lokalizacji w Londynie, doprowadziły do podjęcia decyzji o wyburzeniu dotychczasowego kompleksu biurowego oraz o zastąpieniu go nowym zespołem urbanistycznym. Jednakże nobliwe otoczenie oraz szerokie zainteresowanie projektem ze strony najwyższych władz państwowych i opinii publicznej sprawiły, że proces krystalizowania się ostatecznej koncepcji Paternoster Square zajął blisko dwie dekady (Moughtin, 1992; Hesson, 2020).

Paternoster Square, którego realizację ukończono w roku 2003, stanowi zespół siedmiu budynków-kwartalów o zróżnicowanej wielkości i intensywnej zabudowie, rozrysowanych na względnie wernakularnej siatce urbanistycznej. Kluczowym elementem kompozycyjnym zespołu jest plac główny, posiadający od strony południowej wydatną perspektywę na zabytkową katedrę (fot. 3). Do placu prowadzi szereg kameralnych ulic przeznaczonych dla ruchu pieszego.

Mimo iż na wyraz architektoniczny zespołu Paternoster Square składają się częściowo materiały właściwe architekturze współczesnej (np. spore przeszklenia; fot. 4), całość utrzymana jest w stylistyce nawiązującej do zabudowy historycznej. Tradycyjny język architektoniczny znalazł tutaj także odzwierciedlenie m.in. w postaci arkad, poprowadzonych wzdłuż wybranych ścian placu głównego, oraz w historyzującym pomniku umiejscowionym na jego płycie. Kontrolowane zróżnicowanie nowej zabudowy zostało osiągnięte dzięki powierzeniu projektów odrębnym zespołom architektów. Na wyższych kondygnacjach mieszczą się przede wszystkim biura, natomiast w parterach zlokalizowano lokale gastronomiczne oraz punkty usługowe i handlowe. Centralna lokalizacja, duże nasycenie funkcjami miastotwórczymi i ludzka skala całości sprawiają, że

miejsce to tętni życiem i jest intensywnie wykorzystywane (fot. 4). Z formalnego punktu widzenia całość pozostaje jednak własnością prywatną, co ogranicza funkcjonowanie tej przestrzeni jako publicznej.



Fotografia 3. Paternoster Square, Londyn, Anglia: główny plac z widokiem na katedrę św. Pawła
Źródło: Jakub Zasina, 2019. Współrzędne geograficzne: 51°30'52.7"N 0°05'57.2"W.



Fotografia 4. Paternoster Square, Londyn, Anglia: arkady otaczające główny plac
Źródło: Jakub Zasina, 2019. Współrzędne geograficzne: 51°30'53.0"N 0°05'55.7"W.

1.4. Urbanizm krajobrazowy

Poststrukturalny nurt *urbanizmu krajobrazowego* (*Landscape Urbanism*) w pierwotnej doktrynie i metodologii przyjmował region jako skalę swoich obserwacji i analiz ekologicznych. Przy czym rozmiary właściwych dla tego nurtu projektów wielkoskalowych mogły z jednej strony obejmować całe lotniska albo nabrzeża dzielnic portowych, a z drugiej strony także małoskalowe realizacje w tkance miejskiej w obrębie pojedynczej działki budowlanej lub opuszczonej fabryki. Nurt ten stanowił odpowiedź na dezindustrializację miast, a w szczególności przyrastającą w nich ilość porzuconych, zdegradowanych terenów przemysłowych (Waldheim, 2006).

Pierwszą zasadą *urbanizmu krajobrazowego* jest orientacja na czasoprzestrzeń. Zgodnie z nią planowanie miasta jest nie tylko nadaniem mu kształtu i formy, ale też musi się ono odbywać z uwzględnieniem tendencji i procesów rozwojowych społeczności lokalnej – planowanie zachodzi więc i w przestrzeni, i w czasie. Często sam proces tworzenia i życia miasta, jego aspekt socjologiczny, jest ważniejszy niż fizyczny kształt i forma. Drugą zasadą *urbanizmu krajobrazowego* jest orientacja na ekologię, ponieważ nurt ten jest mocno zakorzeniony w wiedzy o środowisku i ekosystemie, w którym dany projekt ma być realizowany. Wynika to z przekonania, że życie ludzi jest splecione ze środowiskiem przyrodniczym, zatem nie można go pominąć w procesie tworzenia lub przekształcania środowiska zurbanizowanego. Trzecia zasada sprowadza się do tego, że w wypadku *urbanizmu krajobrazowego* wytyczne dotyczące formy nie są ani restrykcyjne, ani ściśle zdeterminowane, jednak zakładają horyzontalność. Innymi słowy, przedstawiciele tego nurtu uważają, że każdą strukturę pionową można zastąpić formą poziomą bez utraty wrażenia miejskości. Organizacja przestrzeni oparta na horyzontalności zakłada pełne wykorzystanie topografii terenu i nowe podejście do infrastruktury.

W konsekwencji powyższych zasad pełnoprawnym budulcem formy miasta w *urbanizmie krajobrazowym*, oprócz zabudowy, infrastruktury i obiektów inżynierskich, są elementy przyrodnicze. Zielona i błękitna infrastruktura miasta jest w tym podejściu zwornikiem między budynkami i infrastrukturą techniczną. Natomiast w odniesieniu do istniejących obiektów inżynierskich założeniem jest ograniczenie infrastruktury, mniejszy nacisk na drogi, kolej i lotniska jako takie. Infrastruktura powinna być powiązana organicznie z naturą, ponieważ jest traktowana jako część miejskiego ekosystemu. Zatem lotniska, koleje i drogi mogą żywołowo zarastać trawą i chwastami, jeżeli przestają być używane.

Urbaniści krajobrazowi postulowali wykorzystywanie wyobraźni zamiast podążania ścieżką jedynie zagęszczania zabudowy jako metody rozwiązania problemów danego miejsca. Ich podejście oparte zostało na wpisywaniu projektów w kontekst czasu, przestrzeni i środowiska. Metodologia *urbanizmu krajobrazowego* z założenia była multidyscyplinarna ze względu na zaangażowanie w proces

projektowy wielu różnych specjalistów. Wedle tego nurtu techniki projektowania powinny być dostosowane do środowiska, a proponując zmiany w przestrzeni, powinno się przewidywać i wyobrażać sobie zmiany w czasie.

Parc de la Villette w Paryżu we Francji uznaje się za pierwszy zrealizowany projekt urbanistyczny, który odzwierciedla postulat *urbanizmu krajobrazowego* (Heins, 2015), chociaż w momencie otwarcia parku w roku 1987 założenia tego nurtu dopiero się zarysowywały. Parc de la Villette stworzono przez przekształcenie terenów dawnej rzeźni oraz targu zwierzęcego, które uznano za zbędne dla dalszego funkcjonowania Paryża. Aby znaleźć właściwą formułę dla tak rozległego obszaru – blisko 55 ha – w roku 1982 zorganizowano międzynarodowy konkurs pod hasłem „Park miejski XXI wieku” (Waldheim, 2002).



Fotografia 5. Parc de la Villette, Paryż, Francja: łąka przed gmachem muzeum nauki i przemysłu
Źródło: Jakub Zasina, 2015. Współrzędne geograficzne: 48°53'37.6"N 2°23'21.7"E.

Zwycięska i zrealizowana propozycja została przygotowana przez biuro Tschumięgo. Zakwestionowano w niej tradycyjne podejście do projektowania miejskich terenów zieleni. Program parku składa się nie tylko z miejsc do rekreacji na świeżym powietrzu, ale również z szeregu budynków rozmieszczonych w różnych jego częściach, w tym zaadaptowanych do celów ekspozycyjnych dawnych hal targowych, sali koncertowej oraz muzeum nauki i przemysłu (fot. 5). Tym samym program parku, zwykle ograniczony do NATURY lub wyraźnie przez nią zdominowany, w wypadku Parc de la Villette opiera się w równym stopniu na KULTURZE. Przykładem tego fenomenu są charakterystyczne, intensywnie czerwone pawilony (fot. 6) równomiernie rozmieszczone w przestrzeni parku. To właśnie one są elementami budującymi wizerunek i nadającymi tożsamość całemu założeniu. Paradoks

polega tutaj na tym, że Parc de la Villette kojarzy się nie tyle z przyrodą, co właśnie z architekturą. Jego układ kompozycyjny zrywa z historycznymi wzorcami kształtowania przestrzeni miejskiej lub parkowej. W konsekwencji trudno zidentyfikować w nim centralną przestrzeń lub najważniejszy obiekt.



Fotografia 6. Parc de la Villette, Paryż, Francja: pawilony będące symbolem parku
Źródło: Jakub Zasina, 2015. Współrzędne geograficzne: 48°53'35.6"N 2°23'19.2"E.

Drugi przykład – Parco Dora w Turynie we Włoszech – również dotyczy przekształcenia terenu poprzemysłowego w obszar zieleni urządzonej. W jego wypadku zdecydowanie ważniejszą rolę przypisano jednak materialnej spuściźnie po działalności produkcyjnej. Turyn – jako archetypowe miasto przemysłowe Włoch – zmagał się w latach 80. i 90. XX wieku z szeregiem negatywnych następstw dezindustrializacji. Jedną z nich była duża ilość porzuconych terenów przemysłowych, oczekujących na ponowne zagospodarowanie. W związku z tym w ramach polityki rozwoju przestrzennego miasta wyznaczono priorytetowe obszary rewitalizacji. Wśród nich znalazł się obszar „Spina 3”, a cały projekt zakładał przekształcenie poprzemysłowych nieużytków w północnej części miasta pod nowe kwartały mieszkalne, park naukowo-technologiczny oraz galerie handlowe (Ponzini & Santangelo, 2018). Sercem rewitalizowanego obszaru, a zarazem zwornikiem wymienionych, nowo projektowanych elementów zagospodarowania, miał stać się właśnie Parco Dora. Zdecydowano się go zaaranżować na terenie o powierzchni 37 hektarów, położonym wzdłuż rzeki Dora Riparia. Obszar ten mieścił liczne pozostałości po dawnych zakładach przemysłowych, stanowiąc przy tym barierę przestrzenną między centralnymi i północnymi rejonami Turynu. Za cel

działań rewitalizacyjnych przyjęto stworzenie nowej przestrzeni rekreacyjnej przez ukształtowanie parku i przywrócenie mieszkańcom dostępu do rzeki. Projekt Parco Dora wyłoniono w roku 2004 w drodze międzynarodowego konkursu, który wygrało biuro Latza (Comitato Parco Dora, b.d.).



Fotografia 7. Parco Dora, Turyn, Włochy: „las” filarów, czyli elementów konstrukcyjnych pozostawionych po wcześniejszych zabudowaniach przemysłowych

Źródło: Jakub Zasina, 2016. Współrzędne geograficzne: 45°05'33.1"N 7°39'49.3"E.

Ukończony w roku 2015 Parco Dora stanowi przykład przenikania się elementów krajobrazu kulturowego z elementami krajobrazu przyrodniczego. Z jednej strony, projektanci postanowili pozostawić znaczną część dawnej infrastruktury przemysłowej. Najbardziej charakterystyczny i spektakularny element nowego parku znajduje się w jego centralnej części. Monumentalne filary, które niegdyś dźwigały zadaszenie zabudowań przemysłowych, przywodzą dziś na myśl „las”. Z kolei w jednej z „naw” dawnego budynku pozostawiono zadaszenie i urządzono pod nim skatepark oraz boiska do gry w siatkówkę, koszykówkę, piłkę nożną i tenisa (fot. 7). Powierzchnia infrastruktury sportowej, którą udało się projektantom pomieścić pod owym zadaszeniem, uświadamia, jak potężne rozmiary miały istniejące tu wcześniej budynki.

Z drugiej strony, zespół pracujący pod kierunkiem Latza zadbał o wprowadzenie znacznej liczby elementów przyrodniczych. Nie było to jednak łatwym zadaniem ze względu na wysoki poziom zanieczyszczenia gleb (powstałego w wyniku wcześniejszej działalności przemysłu ciężkiego na tym terenie) oraz wysokich kosztów związanych z jego usuwaniem. Niemniej przestrzeń parku wypełniono ostatecznie

zarówno niską, jak i wysoką zielenią. Z kolei pozostałości po fundamentach budynków przemysłowych w zachodniej części założenia przekształcono w sadzawki (fot. 8). Podsumowując, przykład Parco Dora udowadnia, że ponowne zagospodarowanie terenów poprzemysłowych nie musi przybierać jedynie formy ich adaptacji pod cele komercyjne. Równie duży sukces może przynieść ich przekształcenie w teren zieleni publicznej.



Fotografia 8. Parco Dora, Turyn, Włochy: elementy dawnych fundamentów zabudowy przemysłowej przekształcone w sadzawki

Źródło: Jakub Zasina, 2012. Współrzędne geograficzne: 45°05'31.8"N 7°39'38.9"E.

W dyskusjach akademickich pojawiają się jednak komentarze, że praktyczne wykorzystanie założeń *urbanizmu krajobrazowego* sprowadzało się dotąd głównie do tworzenia parków miejskich (choć nietradycyjnych a innowacyjnych), rzadko znajduje przełożenie na tradycyjnie rozumiane działania urbanistyczne (Heins, 2015). Obie omówione realizacje – Parc de la Villette oraz Parco Dora – zdają się trafnie odzwierciedlać ten pogląd.

1.5. Urbanizm „zrób to sam”

Wiek XX upłynął pod znakiem zagospodarowywania przestrzeni miejskiej odgórnie przez urbanistów – fachowców na usługach posiadaczy władzy i kapitału, takich jak instytucje państwowe i samorządowe, a także inwestorzy korporacyjni i wielkie firmy deweloperskie. Na tej zasadzie powstały również opisane powyżej realizacje *nowego urbanizmu* oraz *urbanizmu krajobrazowego*, mimo iż od czasu kontrkultury *sytuacjonizmu* taki model działania był poddawany krytyce. Apogeum tej krytyki stanowił protest mieszkańców Dolnego Manhattanu w Nowym Jorku w roku 1968, kiedy to pod przewodnictwem Jane Jacobs skutecznie sprzeciwili się narzucaniu decyzji inwestycyjnych, które nie uwzględniały perspektywy społecznej (Epstein, 2014). W kolejnych dekadach mieszkańcy miast z różnych zakątków świata zaczęli zyskiwać podmiotowość za sprawą postulatów rozpoznawania i respektowania ich potrzeb w projektowaniu urbanistycznym i planowaniu przestrzennym. Na tej fali upowszechnione zostało podejście partycypacyjne, stawiające sobie za cel włączenie mieszkańców w proces podejmowania decyzji. Czasami okazywało się jednak, że za fasadą partycypacji konserwowano dotychczasowe metody działań (Miessen, 2013). Od lat 70. i 80. XX wieku obserwuje się zarazem postępującą erozję polityki dobrobytu, która wyraża się m.in. wycofywaniem się władz miejskich ze świadczenia niektórych usług publicznych bądź redukcją środków finansowych przeznaczanych na ten cel. W najnowszej historii miast Europy Zachodniej oraz Ameryki Północnej ostatecznie przypieczętował te praktyki kryzys gospodarczy roku 2008. W jego wyniku poważnie nadszarpnięte zostały budżety wielu miast, które ze względu na pogarszającą się sytuację finansową zostały zmuszone do wprowadzenia kolejnych cięć w wydatkach.

Z powyższych powodów druga dekada XXI wieku owocuje szeregiem działań obywateli interweniujących oddolnie w zagospodarowanie przestrzenne miast, bez oczekiwania na zaproszenie do partycypacji lub wygospodarowanie środków przez władze. Działania tego rodzaju można nazwać łącznie jako *urbanizm „zrób to sam”* (*Do-it-yourself Urbanism, DIY Urbanism*). Wspólne cechy takich przedsięwzięć to inicjowanie działań, poszukiwanie rozwiązań, tworzenie, opłacanie oraz wdrażanie zmian urbanistycznych na małą lub średnią skalę przez pojedynczych użytkowników lub grupy wolontariuszy, a nie przez władze miejskie, korporacje czy firmy deweloperskie. Działania wpisujące się w *urbanizm „zrób to sam”* są z zasady reakcją obywateli na pewne niezaspokojone potrzeby w przestrzeni miejskiej. Ponieważ różne grupy obywateli i ich obserwatorów zdążyły przyjąć wiele, nieraz samowolnych, określeń na tego rodzaju poczynania, w obiegu funkcjonują dziś równoległe rozmaite ich etykiety (Finn, 2014). Aby nieco uporządkować działania składające się na *urbanizm „zrób do sam”*, wprowadzono rozróżnienie na *partyzantkę urbanistyczną*, *urbanizm taktyczny* oraz *urbanizm eksperymentalny*. Przyjęto następujące kryteria tego podziału: (1) relacja prowadzących działania z posiadaczami władzy i kapitału, w szczególności stosunek dysponentów danego

terenu do oddolnych działań oraz (2) udział projektantów fachowców w zespołach, które je przeprowadzały (diagram 1).

Partyzantką urbanistyczną można określić obywatelskie nieposłuszeństwo wobec nieakceptowanych elementów przestrzeni miasta. W krajach rozwijających się nieautoryzowane użytkowanie przestrzeni publicznej często jest standardowym postępowaniem, natomiast w dojrzałych, liberalnych demokracjach taka praktyka wydaje się istną rewolucją (Talen, 2015). Akcje partyzantów urbanistycznych próbują naśladować lub wzmacniać oficjalną infrastrukturę miejską w przestrzeni publicznej, co zwykle pozwala im uniknąć sankcji ze strony władz. Wytworzone przez nich nowe elementy przestrzeni miejskiej, niezauważone przez urzędników, mogą utrzymywać się w niej przez wiele miesięcy. Jeśli się okazuje, że zaspokajają konkretną potrzebę mieszkańców, często pozostają w danym miejscu przy milczącej zgodzie władz, a kiedy zintegrują się z miejską tkanką, bywa również, że urzędnicy zastępują je oficjalnymi wersjami.

Przykładem *partyzantki urbanistycznej* były w Łodzi działania Grupy Pewnych Osób, która w kwietniu 2008 roku w duchu *sytuacionizmu* dokonała m.in. nocnego „napadu” i skopała trawnik centralnej alei miasta, aby obsiać go trawą i oznaczyć tabliczką „zieLENIE miejskie” (Hanzl, 2010). Intencją tej samowoli było zawstydzenie władz miejskich oraz zwrócenie uwagi mediów i mieszkańców na stan przyrody w mieście. Dla porównania we wrześniu 2015 roku za wiedzą Zarządu Dróg i Transportu oraz legalnie opłacając bilet w parkomacie, studenci Uniwersytetu Łódzkiego na kierunku Gospodarka Przestrzenna w ramach „Parking Day”, czyli ogólnoswiatowego wydarzenia w nurcie *urbanizmu taktycznego*, na jeden dzień zaaranżowali miejsce postojowe dla samochodu przy ulicy Więckowskiego w Łodzi na przestrzeń rekreacji dla mieszkańców (fot. 9). Inicjatorzy tego działania uzmysłowili mieszkańcom i władzom miasta, jak z wykorzystaniem niewielkich środków można doprowadzić do humanizacji śródmiejskiej ulicy.

Choć więc działania podejmowane w ramach *partyzantki urbanistycznej* i *urbanizmu taktycznego* są bardzo podobne, ten drugi wyróżnia się przede wszystkim istnieniem planu znanego władzom miasta i przez nie zaakceptowanego, czasem tylko w formie milczącej zgody. Efekty tych opartych na konkretnym planie interwencji z założenia są dobrem publicznym, a ich beneficjentem jest społeczeństwo, które może je użytkować bez opłat. Celem tych wysiłków jest bowiem bardziej przyjazne dla użytkowników środowisko miejskie. Oddolne zmiany są drobne, wprowadzane na publicznym lub prywatnym (cudzym) terenie, a ich zadaniem jest indywidualizacja i osvajanie przestrzeni miejskiej. Określa się je mianem *taktycznych*, ponieważ w założeniu mają przyczynić się do długookresowych zmian w zachowaniach użytkowników miasta lub przeobrażeń jego przestrzeni. Jednocześnie te interwencje, polegające na sprytnym planowaniu i manewrowaniu, często okazują się niezwykle skuteczne. Właśnie dlatego motto urbanizmu taktycznego brzmi: „Krótkoterminowe działania – długoterminowa zmiana” (*Short-term action, long-term change*) (Lydon et al., 2012). Należy wszakże podkreślić, że nazwa *urbanizm taktyczny* bywa błędnie używana, kiedy określa się nią wszelkie niskobudżetowe, tymczasowe interwencje. Jednym słowem, nie każdy modny mebel miejski zbitý z europalet będzie taktiką motywowaną odleglejszym w czasie celem.



Fotografia 9. Śródmieście, Łódź, Polska: jednodniowe zaaranżowanie miejsca parkingowego przy ulicy Więckowskiego na przestrzeń rekreacji w ramach ogólnoswiatowego wydarzenia „Parking Day”

Źródło: Piotr Salata-Kochanowski, 2015. Współrzędne geograficzne: 51°46'20.5"N 19°27'08.1"E.

Oddolne działania mieszkańców w przestrzeni miejskiej wpisujące się w *partyzantkę urbanistyczną* oraz *urbanizm taktyczny* mogą być prowadzone bez udziału wykształconego projektanta. Jednakże społeczności angażujące się w *urbanizm „zrób to sam”* wskazują, że udział projektanta fachowca (np. architekta, urbanisty, designera) to spory atut, pozwalający zaoszczędzić czas i pieniądze. Z kolei część projektantów fachowców także poszukuje nowych metod kreacji krajobrazu miasta z udziałem publiczności. Podejmowane przez nich działania często przyjmują formę *urbanizmu eksperymentalnego*. Urbaniści eksperymentatorzy czerpią inspirację z techniki zwanej planowaniem opartym na odkryciach (*discovery-driven planning*). Wprowadzają modyfikacje przestrzeni miejskiej, a następnie obserwują zachowania jej użytkowników i na podstawie wyników tych obserwacji podejmują decyzje o kolejnych modyfikacjach (zob. Wróblewski, 2022). Podobnie jak w *urbanizmie taktycznym* działania mieszczące się w ramach *urbanizmu eksperymentalnego* są „akupunkturowymi” interwencjami urbanistycznymi w małej lub średniej skali, ale ich intencją jest silne oddziaływanie na otoczenie w celu uruchomienia większych zmian. Praktycy tego nurtu określają efekty swoich działań jako „potężny drobiazg” (*massive small*).

Przykład *urbanizmu eksperymentalnego* może stanowić kładka pieszka Luftsingel zrealizowana w Rotterdamie w Holandii. Warto przypomnieć, że rotterdamkie śródmieście zostało doszczętnie zniszczone w trakcie II wojny światowej, dlatego wzniesiono je od podstaw w okresie powojennym, ściśle przestrzegając przy tym

zasad urbanistyki modernistycznej. Mimo iż obecnie polityka rozwoju przestrzennego Rotterdamu promuje intensywne dogęszczanie śródmieścia (Tillie et al., 2012), wiele jego fragmentów wciąż przypomina o tym rozdziale w historii miasta, składa się ono bowiem często z luźno rozmieszczonej zabudowy otoczonej szerokimi arteriami komunikacyjnymi. W konsekwencji piesze poruszanie się po centralnych rejonach Rotterdamu było utrudnione.



Fotografia 10. Luchtsingel, Rotterdam, Holandia: kładka piesza powstała z inicjatywy oddolnej mieszkańców fachowców

Źródło: Jakub Zasina, 2014. Współrzędne geograficzne: 51°55'32.9"N 4°28'44.0"E.

Grupa młodych mieszkańców miasta – zrzeszona wokół biura projektowego ZUS – postanowiła wyjść naprzeciw temu problemowi i zaproponowała wzniesienie kładki, umożliwiającej pieszym omięcie długich, nieprzekraczalnych odcinków ulic i linii kolejowej. Inicjatorzy projektu nie dysponowali jednak wystarczającymi funduszami, aby tę inwestycję zrealizować samodzielnie. Środki finansowe udało im się zebrać w formie zbiórki internetowej (*crowdfunding*), w której wzięło udział blisko 8000 osób. W podziękowaniu za wsparcie projektu nazwiska donatorów wygrawerowano w drewnianych panelach stanowiących powłokę kładki. Konieczny wkład finansowy uzupełniło ostatecznie miasto Rotterdam (Storm, 2016). Kontrowersyjna estetyka – za sprawą pomalowania posadzki intensywną żółcią (fot. 10) – sprawiła, że nowo powstała infrastruktura szybko zyskała powszechną rozpoznawalność. Aprobatę mieszkańców wzbudziło jednak przede wszystkim usprawnienie komunikacji pieszej między popularnymi w Rotterdamie miejscami spędzania czasu wolnego, dzięki czemu Luftsingel trwale wpięła się w krajobraz i była później rozbudowywana.



Fotografia 11. Broadway, Nowy Jork, Stany Zjednoczone:

fragment ulicy przekształcony w ramach eksperymentowania

Źródło: Jakub Zasina, 2016. Współrzędne geograficzne: 40°44'56.8"N 73°59'16.8"W.

Praktyka *urbanizmu „zrób to sam”* coraz śmielej przenika zresztą ze środowisk aktywistów do działań władz miejskich (Bragaglia & Rossignolo, 2021). Widać to w przedsięwzięciach włodarzy Nowego Jorku w Stanach Zjednoczonych, wpisujące się w nurt *urbanizmu eksperymentalnego*. W przyjętej strategii rozwoju „PlaNYC 2030” burmistrz i podległe mu jednostki nowojorskiej administracji postawili sobie za cel podniesienie jakości życia mieszkańców miasta. Władze Nowego Jorku uznały także, że zmiana sposobu użytkowania przestrzeni publicznych może istotnie tę jakość życia podnieść i wkrótce rozpoczęły przekształcanie ulic i placów. Zmiany wprowadzano „na próbę”, sposobami niewymagającymi dużych nakładów: przemalowywano jezdnię na inne kolory, wskazując, że odtąd będzie ona służyć pieszym i rowerzystom (Sadik-Khan & Solomonow, 2017). Tak „odzyskaną” przestrzeń separowano od ruchu samochodowego szpalerami donic z kwiatami; wewnątrz rozkładano zaś krzesła i stoły ogrodowe (fot. 11). Modyfikacji dokonywano często w zaledwie kilka godzin, nieraz nocą (Gehl & Svarre, 2013), zaskakując nowojorczyków o poranku. Proste, tanie i prowizoryczne rozwiązania miały na celu przetestowanie, czy nowa aranżacja przestrzeni publicznej zmieni sposób jej użytkowania przez ludzi. „Eksperymenty urbanistyczne” przeprowadzono również w najbardziej symbolicznych przestrzeniach miasta, takich jak Broadway czy Times Square. Nowojorski program odniósł duży sukces – tymczasowe modyfikacje spodobały się mieszkańcom, w rezultacie władze zdecydowały się przeznaczyć większe środki na trwałe podniesienie jakości niektórych z przestrzeni objętych programem eksperymentów. Trzeba jednak mieć na uwadze, że przejmowanie

metodyki *urbanizmu taktycznego* lub *urbanizmu eksperymentalnego* może stanowić dla władz miejskich wygodny, szybki i tani sposób na estetyzację przestrzeni miast (Mould, 2014), odwracający przy tym uwagę od innych problemów.

	Stosunek posiadaczy władzy i kapitału do działania	Udział w działaniu projektantów fachowców
<i>Partyzantka urbanistyczna</i>	Brak wiedzy	Opcjonalny
<i>Urbanizm taktyczny</i>	Brak sprzeciwu	
<i>Urbanizm eksperymentalny</i>	Wsparcie	Konieczny

Diagram 1. Podział rodzajów działań podejmowanych w ramach *urbanizmu „zrób-to-sam”*
Źródło: Wiktor Wróblewski i Jakub Zasina, opracowanie własne.

Z podanego na diagramie 1 zestawienia wynika, że tylko *urbanizm eksperymentalny* wymaga bezwzględnie udziału projektantów fachowców. W dalszych rozważaniach szerokie spektrum interwencji urbanistycznych prowadzonych z udziałem i siłami publiczności zostanie więc ograniczone do eksperymentów realizowanych w nurcie *chudego urbanizmu* oraz *urbanizmu codziennego*.

1.6. Osie klasyfikacji

Przegląd literatury przedmiotu ujawnia, że najbardziej wyrazisty, jak się wydaje, spór o pryncypia urbanistyki na początku XXI wieku toczył się w Ameryce Północnej między przedstawicielami *nowego urbanizmu* a twórcami *urbanizmu krajobrazowego*. Oba nurty wyrosły z krytyki *modernizmu*, lecz ze skrajnie różnych podstaw. Neotradycyjny *nowy urbanizm* podważał funkcjonalizm i strefowanie funkcji, a w jego miejsce proponował *formalizm*, czyli planowanie struktur przestrzennych oparte na formie. Natomiast poststrukturalny *urbanizm krajobrazowy* negował w całości systemowe i deterministyczne podejście do struktur przestrzennych.

Jednakże urbaniści krajobrazowi przejęli od modernistów wsparcie decentralizacji jako nieuniknionej ścieżki rozwoju miast, a wzajemne przenikanie się

NATURY i KULTURY jest podstawą tej hybrydowej praktyki. Jednocześnie ubolewali, że przeciwnicy nurtu kojarzą *urbanizm krajobrazowy* jedynie z rozlewaniem się miasta – taki pogląd uważali za nieporozumienie, ponieważ z ich perspektywy zjawisko rozlewania się miasta nie jest wyłącznie urbanizacją krajobrazu (Lyster, 2006). Urbaniści krajobrazowi traktowali bowiem samo rozlewanie się miasta jako rodzaj odpadu przy wzroście organizmu, jakim jest miasto (Berger, 2006). Dla ekosystemu jest rzeczą „naturalną”, że wszystkie organizmy w procesie rozwoju produkują odpady, a im szybciej rosną, tym więcej odpadów wytwarzają. Z kolei nowi urbaniści – przeciwnie – traktowali *modernizm* jako związany z industrializacją nieszczęśliwy wypadek w historii urbanistyki. Wzywali zatem do centralizacji miasta rozumianej jako przywrócenie mu zwartej, kompaktowej formy narastającej ku centrum oraz do odejścia od programowej segregacji funkcji.

Każdy, kto zajmuje się przyszłością miast, musi sobie odpowiedzieć na pytanie: jakie jest miejsce człowieka i struktur, których potrzebuje do życia, w otaczającym go środowisku? Oba nurty, *nowy urbanizm* oraz *urbanizm krajobrazowy*, udzieliły fundamentalnie różnych odpowiedzi opartych na odmiennym modelu rozwoju miasta, odmiennych metodach wprowadzania zmian oraz na odmiennych i doktrynalnie niekompatybilnych ze sobą technikach. Jednocześnie oba nurty uważały zaproponowane przez siebie rozwiązania za najlepszą reakcję na problemy związane z ochroną środowiska (Duany & Talen, 2013). Spór ten nie dotyczył tylko praktyki planistycznej, ale miał też charakter akademicki, toczył się na konferencjach i obrósł literaturą przedmiotu (Steuteville, 2010).

Podstawowym celem nowych urbanistów było zapobieganie *suburbanizacji*, czyli wyciekaniu miasta, przez utrzymanie tradycyjnych koncentrycznych stref, a także reforma wszystkich aspektów planowania przestrzennego oraz sposobu działania deweloperów. Swoim systemowym zainteresowaniem w poszczególnych skalach obejmowali wszystko – od formy i lokalizacji szyldu reklamowego w przestrzeni publicznej do formy i lokalizacji regionalnych sieci osadniczych. Metoda projektowania oparta na formie wynikała z przyjętego profilu morfologicznego – transektu tradycyjnych struktur przestrzennych od stref przyrodniczych, czyli chronionej bioróżnorodności NATURY, do stref miejskich o wysokiej gęstości programowej KULTURY. W strefach przejściowych w sposób celowy i świadomy stopniowo zmienia się proporcja między KULTURĄ a NATURĄ (Duany & Talen, 2002; Wróblewski, 2016).

W nowej, *postindustrialnej* rzeczywistości celem *urbanizmu krajobrazowego*, zgodnie z dialektyką wywodzącą się od Hegla, było zniesienie tradycyjnych opozycji: NATURA vs. KULTURA oraz KRAJOBRAZ³ vs. MIASTO. W powszechnej świadomości ugruntowanej przez kulturę przemysłową obie kategorie rozumiane były jako przeciwieństwo: „dobry” naturalny krajobraz i „złe” kulturowe miasto. W świetle *urbanizmu krajobrazowego* w procesach zachodzących w organizmie miasta

3 Mowa tutaj o krajobrazie przyrodniczym (czyli *landscape*) w odróżnieniu od krajobrazu miejskiego (czyli *townscape* lub *cityscape*).

w czasie i przestrzeni z punktu widzenia całego ekosystemu zabudowa i infrastruktura są tak samo „ekologiczne” jak rzeki i lasy, ponieważ są one środowiskiem, w którym żyją ludzie. Multidyscyplinarna metoda projektowania opiera się na wpiśywaniu projektów w kontekst czasu, przestrzeni i środowiska (Shane, 2006), w których horyzontalny krajobraz jest nośnikiem formy urbanistycznej, zatem pozwala na zastępowanie każdej struktury pionowej formą poziomą bez utraty wrażenia miejskości, przy jednoczesnym pełnym wykorzystaniu topografii terenu i przy nowym podejściu do infrastruktury (Corner, 2006).

Nowi urbaniści obawiali się globalnego ocieplenia klimatu i topnienia lodowców, więc promowali struktury zwarte, spójne, o przemieszanych funkcjach, co miało się przełożyć na krótkie odległości w mieście i mniejsze zużycie zasobów. Natomiast urbaniści krajobrazowi ze względów ekologicznych obawiali się wody, jeżeli nie spływała bezpośrednio do warstw wodonośnych, i dlatego skupiali się na utrzymaniu licznych przestrzeni zieleni w wielkiej skali infrastruktury miasta, niezależnie od ich wpływu na życie poszczególnych ulic. Miasto w podejściu krajobrazowym miało być dynamicznym systemem nieustannych zmian. Wychodząc z indeterminizmu natury, zwolennicy *urbanizmu krajobrazowego* twierdzili, że forma urbanistyczna nie może być przyjęta *a priori*, ponieważ nie można przewidzieć potrzeb jej użytkowników (Duany & Talen, 2013).

Krótko mówiąc, rywalizacja idei *nowego urbanizmu* oraz *urbanizmu krajobrazowego* w swej istocie była sporem między orientacją na STRUKTURĘ a orientacją na PROCES (diagram 2), czyli między *neostrukturalnym* powrotem do projektowania formy tradycyjnej a *poststrukturalną* zmianą w kierunku programowania nowych wzorców przekształcania wyglądu miasta.

		Główny przedmiot kreatacji urbanistycznej	
		Struktura nadanie formy	Proces działanie funkcji
Główny podmiot kreatacji urbanistycznej	Duży	<i>Nowy urbanizm</i>	<i>Urbanizm krajobrazowy</i>
	Mały	<i>Chudy urbanizm</i>	<i>Urbanizm codzienny</i>
		Odgórna strategia	Oddolna taktyka

Diagram 2. Klasyfikacja wybranych współczesnych nurtów projektowania urbanistycznego według dwóch osi rozróżnienia przedmiotu i podmiotu kreatacji urbanistycznej

Źródło: Wiktor Wróblewski, opracowanie własne.

W miastach w Stanach Zjednoczonych i Europie toczy się obecnie gra o przestrzeń publiczną oraz o „prawo do miasta”. Osią klasyfikacji w tym wypadku jest rozróżnienie między STRATEGIAMI i TAKTYKAMI w rywalizacji o ekspresję miejskiego krajobrazu. STRATEGIE są stosowane przez osoby dysponujące siłą dużych organizacji takich jak państwo, samorząd, korporacja czy instytucja naukowa. STRATEGIE są wdrażane w celu ustanowienia nowych relacji w rozgrywce z innymi podmiotami lub lokalizacjami. TAKTYKI natomiast są wykorzystywane przez tych, którzy są „podporządkowani”. Z samej swojej natury są one defensywne i oportunistyczne, mogą być zatem stosowane w ograniczony sposób. TAKTYKI bywają wykorzystywane chwilowo w przestrzeniach fizycznych i symbolicznych, które są tworzone i zarządzane przez silniejsze relacje strategiczne (de Certeau, 1984).

Aby mieć pewność, że rozróżnienie STRATEGIA vs. TAKTYKA przebiega w innej płaszczyźnie niż wcześniejsze rozróżnienie STRUKTURA vs. PROCES, należy w pewnym uproszczeniu spojrzeć na odmienne postawy dwóch grup twórców nurtu *urbanizmu eksperymentalnego* w Ameryce Północnej, tj. *urbanizmu codziennego* oraz *urbanizmu chudego*.

Projektanci jednocześnie krytykujący przywiązanie *nowego urbanizmu* do formy oraz wszelkie wielkoskalowe projekty strategiczne proponują, aby skupić się na czynnościach dnia codziennego. *Urbanizm codzienny* (*Everyday Urbanism*) zajmuje się zrozumieniem społecznego użytkowania przestrzeni oraz znosi dystans między projektantami fachowcami, czyli ekspertami, a „niefachowcami” – użytkownikami i mieszkańcami. Fakt, że urbaniści zaczynają się koncentrować na procesach życia codziennego z bezpośredniej i „zwykłej” perspektywy, oznacza „oswojenie” przestrzeni miejskiej oraz jej poprawę przez zawłaszczenie przestrzeni uprzednio starannie zaplanowanych i strategicznie pielęgnowanych, lecz nieużytkowanych przez zwykłych mieszkańców.

Natomiast następne pokolenie nowych urbanistów, które uznaje formę opartą na transekcie urbanistycznym, ale nie posiada strategicznej pozycji zawodowej ani nie jest umocowane w relacjach z władzami czy z dużymi deweloperami, chętnie korzysta z taktyki „odchudzania” urbanistyki. Młodzi projektanci w tym wypadku postulują odbiurokratyzowanie, eksperymentowanie i prototypowanie z udziałem publiczności w przestrzeniach wykluczonych, szczególnie w okresie braku koniunktury. *Chudy urbanizm* (*Lean Urbanism*) rozwinął się jako „dziecko” kryzysu 2008 roku na wzór start-upów, czyli innowatorów w gospodarce, którzy tworzą nowe produkty i usługi w warunkach skrajnej niepewności (O’Reilly, 2014). Projektowanie oddolne w duchu *chudego urbanizmu* jest zdecentralizowane i nieprzewidywalne, jednak nie oznacza to, że nie można nim zarządzać – kreacja nowej formy miejskiej odbywa się tu metodą prób i małych kroków.

1.7. Zakończenie

W toczącej się debacie nad kierunkiem projektowania urbanistycznego jej uczestnicy zwykle opowiadają się za jednym z nurtów ideowych, sprzeciwiając się wtedy pozostałym. Najczytelniejszym tego przykładem wydaje się opozycja, która – zwłaszcza w północnoamerykańskim kontekście – wytworzyła się między *nowym urbanizmem* a *urbanizmem krajobrazowym* (Wróblewski, 2012). Podobnie coraz powszechniejsze oddolne działania urbanistyczne bywają przeciwstawiane projektowaniu urbanistycznemu postrzeganemu jako domena projektantów fachowców (Finn, 2014). Funkcjonowanie obu linii sporu wydaje się przy tym obrazować trudność, jaką jest odpowiedź na dwa szersze pytania o oblicze przyszłej praktyki urbanistycznej: po pierwsze, czy realizować projekty obsługujące się tradycyjną paletą atrybutów miejskości i utożsamiające miasto z KULTURĄ, czy też w większym stopniu mieszać ze sobą w miastach elementy KULTURY i NATURY; po drugie, w jakim stopniu urbanistyka powinna pozostać domeną projektantów fachowców, a w jakim powinna uwzględniać opinie i działania „niefachowców”.

Udzielenie wyczerpującej odpowiedzi na oba pytania wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Jednakże różne podejścia do projektowania urbanistycznego nie muszą się wzajemnie wykluczać, czego przykładem jest realizacja parku High Line, który powstał na pograniczu dzielnic Chelsea i Meatpacking w Nowym Jorku w Stanach Zjednoczonych przez zaadaptowanie dawnej linii kolejowej na estakadzie. Linia ta, uruchomiona w latach 30. XX wieku, służyła przede wszystkim obsłudze towarowej licznych magazynów funkcjonujących w tej części Manhattanu. Ze względu na późniejsze upowszechnienie transportu samochodowego jej znaczenie zmalało, a ostatecznie doprowadziło do wyłączenia linii z użytkowania w latach osiemdziesiątych (Jędrzejak & Nowakowska, 2012). Od tej pory toczono burzliwą, lecz przeciągającą się w czasie dyskusję nad przyszłością High Line, rozważając zarówno możliwości jej ponownego wykorzystania, jak i całkowitego wyburzenia. W międzyczasie nieużywana infrastruktura kolejowa zaczęła zyskiwać nowe, przyrodnicze oblicze – zarastając roślinnością.

Plany zburzenia High Line spotkały się z oporem okolicznych mieszkańców. Wśród nich wyłonili się lokalni liderzy, którzy założyli organizację pozarządową Przyjaciele High Line. To właśnie za ich sprawą pomysł likwidacji infrastruktury kolejowej upadł, a w dyskusji publicznej pojawiła się propozycja jej przekształcenia w wyjątkowy, bo linearny i zlokalizowany na podwyższeniu, park. Mobilizacja społeczności lokalnej i środowisk opiniotwórczych, organizacja dwóch konkursów architektonicznych, a także niezwykle skuteczna kampania crowdfundingowa przeprowadzona przez Przyjaciół High Line spowodowały, że do projektu udało się przekonać również władze miejskie, a te zdecydowały o partycypacji w kosztach inwestycji (Filip, 2014). Park High Line zrealizowano według projektu zespołów Field Operations oraz Diller Scofidio + Renfro, oddając

do użytku trzy jego etapy w latach 2009–2014. Bieżące utrzymanie parku jest dziś zadaniem Przyjaciół High Line, na które organizacja ta pozyskuje finansowanie we własnym zakresie.



Fotografia 12. High Line, Nowy Jork, Stany Zjednoczone: linearny park poprowadzony w śladzie dawnej linii kolejowej na estakadzie

Źródło: Jakub Zasina, 2016. Współrzędne geograficzne: 40°44'45.1"N 74°00'22.3"W.

Dla zdecydowanej większości komentatorów park High Line jest klarownym i flagowym przykładem realizacji w duchu *urbanizmu krajobrazowego*. Jest to bowiem projekt polegający na przekształceniu dawnej infrastruktury kolejowej, która przez wiele lat nieużytkowana, przeistoczyła się w pewien rodzaj krajobrazu przyrodniczego. Zwycięski projekt architektoniczny uszanował ten nowy, nieoczywisty charakter infrastruktury pokolejowej i uwydatnił jego przyrodnicze oblicze (fot. 12). Jak komentował tę sytuację Scofido, jeden ze współautorów projektu, „moją pracą jako architekta było uchronić High Line przed architekturą” (Filip, 2014: 43). A jednak, przyglądając się zachowaniom nowojorczyków i turystów przebywających na High Line, trudno nie odnieść wrażenia, że chęć obcowania z przyrodą jest tylko jednym z powodów niezwykłej popularności tej przestrzeni. Jej źródłem w równej mierze wydaje się doskonała możliwość obserwowania życia Nowego Jorku toczącego się na jego ulicach i alejach, a także podziwiania spektakularnej sylwety miasta. Oba zachowania uwidaczniają się przede wszystkim na tłumnie odwiedzanych platformach obserwacyjnych, będących częścią High Line (fot. 13). Tym samym kształtowanie krajobrazu miasta poprzez *NATURĘ*, postulowane przez *urbanizm krajobrazowy*, łączy się tutaj z afirmacją *KULTURY* w postaci

tradycyjnych atrybutów miejskości bezpośredniego sąsiedztwa parku, do których powrót postulują przedstawiciele *nowego urbanizmu*. Innymi słowy, realizacja w duchu *urbanizmu krajobrazowego* została osadzona w kontekście wielkomiejskim, adorowanym przez *nowych urbanistów*. Takie połączenie wydaje się przesądzać o spektakularnym sukcesie projektu⁴. Ponadto należy pamiętać o oddolnych, społecznych źródłach tej realizacji, które wpisują się w założenia *urbanizmu* „zrób to sam”. Dlatego dziś cały ten fragment Nowego Jorku, czyli High Line wraz z jej bezpośrednim otoczeniem, ze swoją różnorodnością jawi się jako swoista hybryda urbanistyczna, której źródła, a także współczesne oblicze i sposób funkcjonowania odzwierciedlają wybrane założenia, postulaty i metody trzech różnych, omówionych przez nas, nurtów, czyli *nowego urbanizmu*, *urbanizmu krajobrazowego* i *urbanizmu* „zrób to sam”.



Fotografia 13. High Line, Nowy Jork, Stany Zjednoczone: użytkownicy podziwiający i fotografujący życie i sylwetkę miasta na jednej z platform obserwacyjnych linearnego parku
Źródło: Jakub Zasina, 2016. Współrzędne geograficzne: 40°44'38.0"N 74°00'24.8"W.

4 Trzeba jednak podkreślić, że mimo szeregu pozytywnych zmian, dla których projekt High Line stał się katalizatorem w tej części miasta, utożsamia się go również z głównym źródłem postępującej gentryfikacji Chelsea i Meatpacking (tzw. *green gentrification*; Rogatka, 2019). Obie dzielnice istotnie zwiększyły swoją atrakcyjność jako miejsca zamieszkania i spędzania czasu wolnego oraz jako destynacje turystyczne. Część mieszkańców, która optowała za projektem i wyobrażała sobie jego rezultaty jako nową przestrzeń publiczną dla życia sąsiedzkiego, w praktyce może więc zostać wykluczona z „przywileju” życia w tej lokalizacji ze względu na intensywny napływ zamożniejszej ludności i konsekwentny wzrost czynszów. Problem ten wpisuje się zatem w szerszą debatę nad wpływem realizowanych obecnie projektów urbanistycznych na sprawiedliwość społeczną.

Podsumowując, lekcja, którą możemy wynieść z doświadczeń urbanistyki wieku XX, a zwłaszcza *modernizmu*, jest następująca: sztywne i bezkompromisowe stosowanie doktryny jednego nurtu urbanistycznego może zniweczyć nawet najlepsze intencje za nim stojące. Jak bowiem komentuje Jeleński (2010: 235), „na tle coraz szybszych zmian kulturowych, demograficznych i ekonomicznych, potrzebna jest stała weryfikacja odpowiedzi na pytania o współczesne modele urbanizacji, zasady oraz metody kształtowania krajobrazu”. Dlatego, choć urbaniści często sympatyzują z wybranymi nurtami projektowania, nie zwalnia ich to z obowiązku krytycznej refleksji nad zasadnością stosowania postulatów każdego z tych nurtów w trakcie własnej praktyki projektowej. Parafrazując słowa Kullmanna (2015), urbaniści powinni postrzegać poszczególne nurty, *IZMY* nie jako niezmiennie formuły, lecz jako swoiste ramy do adaptowania, mutowania, próbkowania oraz łączenia w celu dopasowywania ich do warunków lokalnych. Wydaje się zarazem, że rola takiego elastycznego, synkretycznego podejścia będzie coraz istotniejsza w przyszłości. Wszak urbaniści już dziś stoją przed szeregiem problemów – zmian klimatycznych, kryzysu finansów publicznych oraz zagrożeń pandemicznych. Można zatem oczekiwać, że następne dekady przyniosą im kolejne wyzwania, wymagające właśnie elastyczności myśli, metod i działań.

Bibliografia

- Berger, A. (2006). *Drosscape*. W: C. Waldheim (ed.), *The Landscape Urbanism Reader*. New York: Princeton Architectural Press, 197–218.
- Bragaglia, F. & Rossignolo, C. (2021). *Temporary Urbanism As a New Policy Strategy: A Contemporary Panacea or a Trojan Horse?* „International Planning Studies”, 26(4), 370–386.
- Bruszewski, A. (1982). XIV Kongres Międzynarodowej Unii Architektów (UIA) w Warszawie. „Ochrona Zabytków”, 35/1–2(136–137), 130–131.
- Certeau de, M. (1984). *The Practice of Everyday Life*. Berkeley: University of California Press.
- Comitato Parco Dora (b.d.). *Il parco*. <http://www.comune.torino.it/comitatoparcodora/parco/index.shtml> (dostęp: 23.04.2019).
- Congress for the New Urbanism (2000). *The Charter of the New Urbanism*. „Bulletin of Science, Technology & Society”, 20(4), 339–341.
- Corner, J. (2006). *Terra Fluxus*. W: C. Waldheim (ed.), *The Landscape Urbanism Reader*. New York: Princeton Architectural Press, 21–34.
- Crowley, D. (2018). *Modernizm realny około 1981*. W: D. Jędruch, M. Karpiska & D. Leśniak-Rychlak (red.), *Teksty modernizmu. Antologia polskiej teorii i krytyki architektury 1918–1981*. Tom 2: *Eseje*. Warszawa: Instytut Architektury.

- Duany, A. (2011). *Garden Cities: Theory & Practice of Agrarian Urbanism*. London: The Prince's Foundation for the Built Environment.
- Duany, A. & Talen, E. (2002). *Transect Planning*. „Journal of the American Planning Association”, 68(3), 245–266.
- Duany, A. & Talen, E. (2013). *Landscape Urbanism and Its Discontents*. Gabriola Island: New Society Publishers.
- Duany, A., Plater-Zyberk, W. & Speck, J. (2000). *Suburban Nation: The Rise of Sprawl and the Decline of the American Dream*. Berkeley: North Point Press.
- Duany, A., Speck, J. & Lydon, M. (2004). *The Smart Growth Manual*. New York: McGraw-Hill Education.
- Epstein, J. (2014). *Wprowadzenie*. W: J. Jacobs, *Śmierć i życie wielkich miast Ameryki*. Warszawa: Fundacja Centrum Architektury, 7–15.
- Europejska Rada Urbanistów (2003). *Nowa Karta Ateńska 2003. Wizja miast XXI wieku*. Lizbona: Europejska Rada Urbanistów.
- Filip, A.J. (2014). *Rewitalizacja w rękach obywateli – korzyści i zagrożenia. Studium przypadku nowojorskiego parku High Line*. „Kwartalnik Architektury i Urbanistyki”, 59(4), 37–50.
- Finn, D. (2014). *DIY Urbanism: Implications for Cities*. „Journal of Urbanism”, 7(4), 381–398.
- Gehl, J. & Svarre, B. (2013). *How to Study Public Life*. Washington: Island Press & Center for Resource Economics.
- Hanzl, M. (2010). *Grupa Pewnych Osób*. <https://kulturaenter.pl/article/grupa-pewnych-osob/> (dostęp: 28.07.2022).
- Heins, M. (2015). *Finding Common Ground Between New Urbanism and Landscape Urbanism*. „Journal of Urban Design”, 20(3), 293–302.
- Hesson, R. (2020). *Paternoster Square, London, England, UK. A second go at an important urban precinct 1956–2003*. 11.05.2020. <https://www.northernarchitecture.us/urban-design-3/paternoster-square-london-england-uk-a-second-go-at-an-important-urban-precinct-19562003.html> (dostęp: 5.08.2020).
- Jeleński, T. (2010). *Urbanistyka i gospodarka przestrzenna*. W: T. Bergier (red.), *Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce*. Kraków: Fundacja Sendzimira, 235–264.
- Jewtuchowicz, A., Sokołowicz, M.E. & Zasina, J. (2016). *Zrozumieć fenomen miasta*. W: A. Nowakowska (red.), *EkoMiasto#Gospodarka. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 19–28.
- Jędrzejak, A. & Nowakowska, K. (2012). *High Line. Rewelacyjna pokolejowa rewolucja?* W: M. Feltynowski, B. Niepiekło, E. Kina & A.W. Tomaszewska (red.), *Po kolei. Miejsca, wyzwania, inspiracje*. Łódź: Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska Uniwersytetu Łódzkiego, 129–138.
- Krier, L. (2011). *Architektura wspólnoty*. Gdańsk: Słowo/obraz terytoria.
- Kullmann, K. (2015). *Grounding Landscape Urbanism and New Urbanism*. „Journal of Urban Design”, 20(3), 311–313.

- Le Corbusier (2012). *W stronę architektury*. Warszawa: Fundacja Centrum Architektury.
- Le Corbusier (2017). *Karta Ateńska*. Warszawa: Fundacja Centrum Architektury.
- Lydon, M., Bartman, D., Garcia, T., Preston, R. & Woudstra, R. (2012). *Tactical Urbanism: Short-Term Action, Long-Term Change*. Volume 2. Miami–New York: The Street Plans Collaborative.
- Lyster, C. (2006). *Landscapes of Exchange: Re-articulating Site*. W: C. Waldheim (ed.), *The Landscape Urbanism Reader*. New York: Princeton Architectural Press, 219–238.
- Majer, A. (2014). *Odrodzenie miast. Łódź–Warszawa*: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego & Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Malisz, B. (1980). *Zarys teorii kształtowania układów osadniczych*. Warszawa: Arkady.
- Miessen, M. (2013). *Koszmar partycypacji*. Warszawa: Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana.
- Międzynarodowy Kongres Architektów i Techników Zabytków (1964). *Międzynarodowa Karta Konserwacji i Restauracji Zabytków i Miejsc Zabytkowych*. Wenecja: Międzynarodowy Kongres Architektów i Techników Zabytków.
- Mould, O. (2014). *Tactical Urbanism: The New Vernacular of the Creative City*. „Geography Compass”, 8(8), 529–539.
- Moughtin, J.C. (1992). *Urbanism in Britain*. „Town Planning Review”, 63(1), 29–46.
- O’Reilly, T. (2014). *Lean Urbanism*. 14.03.2014. <http://www.forbes.com/sites/oreillymedia/2014/03/14/lean-urbanism/> (dostęp: 15.02.2018).
- Ponzini, D. & Santangelo, M. (2018). *Spatial Strategies through Land-use Plans, Urban Projects and Metropolitan Visions: Twenty-five Years of Planning in Turin*. „Town Planning Review”, 89(3), 259–282.
- Power, A., Plöger, J. & Winkler, A. (2010). *Phoenix Cities: The Fall and Rise of Great Industrial Cities*. Bristol: Policy Press.
- Rogatka, K. (2019). *Rewitalizacja i gentryfikacja w wymiarze społecznym*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.
- Rybczynski, W. (1996). *City Life*. New York: Touchstone.
- Sadik-Khan, J. & Solomonow, S. (2017). *Walka o ulice. Jak odzyskać miasto dla ludzi*. Kraków: Wysoki Zamek.
- Shane, G. (2006). *The Emergence of Landscape Urbanism*. W: C. Waldheim (ed.), *The Landscape Urbanism Reader*. New York: Princeton Architectural Press, 55–68.
- Steuterville, R. (2010). *Waldheim/Duany Dialogue CNU 19*. 6.12.2010. www.cnu.org/publicsquare/waldheimduany-dialogue-cnu-19 (dostęp: 10.03.2015).
- Solarek, K. (2011). *Współczesne koncepcje rozwoju miasta*. „Kwartalnik Architektury i Urbanistyki”, 56(4), 51–71.
- Storm, W. (2016). *Public Space in the Making: A Rotterdam Experiment*. „Streetnotes”, 25, 379–389.
- Szczerski, A. (2010). *Modernizacje. Sztuka i architektura w nowych państwach Europy Środkowo-Wschodniej 1918–1939*. Łódź: Muzeum Sztuki w Łodzi.

- Talen, E. (2015). *Do-it-Yourself Urbanism: A History*. „Journal of Planning History”, 14(2), 135–148.
- Tillie, N., Aarts, M., Marijnissen, M. et al. (2012). *Rotterdam: People Make the Inner City*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Waldheim, C. (2002). *Landscape Urbanism: A Genealogy*. „PRAXIS”, 4, 10–17.
- Waldheim, C. (2006). *Landscape as Urbanism*. W: C. Waldheim (ed.), *The Landscape Urbanism Reader*. New York: Princeton Architectural Press, 35–54.
- Winkler, A. (2018). *Jak znaleźć przestrzeń dla sytuacji? Utopie urbanistyczne Międzynarodówki Sytuacionistycznej*. 26.03.2018. <https://autoportret.pl/artykuly/jak-znalezc-przestrzen-dla-sytuacji/> (dostęp: 28.07.2022).
- Wróblewski, W. (2012). *Urbanizm krajobrazowy, czyli co po kolei i po fabrykach*. W: M. Feltynowski, B. Niepiekło, E. Kina & A.W. Tomaszewska (red.), *Po kolei. Miejsca, wyzwania, inspiracje*. Łódź: Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska Uniwersytetu Łódzkiego, 139–156.
- Wróblewski, W. (2016). *Wykorzystanie narzędzi Nowego Urbanizmu w procesie powrotu Łodzi do centrum*. „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk”, 168, 136–157.
- Wróblewski, W. (2018). *Tymczasowe zagospodarowanie pustek miejskich*. W: M. Dankowska & B. Walczak (red.), *Rewitalizacja miast – w kierunku integracji procesów, mechanizmów*. Łódź: Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej.
- Wróblewski, W. (2022). *Prototypowanie urbanistyczne a inne metody urbanistyki*. „Builder”, 303(10), 29–31.
- Zasina, J. (2012). *Nie-typowe dziedzictwo. Nie-typowe dziedziczenie. Die Wohnung für das Existenzminimum w Berlinie i Łodzi*. „Kwartał”, 14, 10–16.

Rozdział 2

Zasady planowania i zagospodarowania przestrzennego w kontekście zmian legislacyjnych

Anna Domańska

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny,
Instytut Gospodarki Przestrzennej, Katedra Inwestycji i Nieruchomości

 <https://orcid.org/0000-0001-6956-8858>

2.1. Wprowadzenie

Dynamika zmian legislacyjnych wydaje się od kilku lat nabierać coraz większego tempa. Zmiany te dotyczą także sfery prawa planowania przestrzennego. Zasadnicze standardy planowania przestrzennego wyznacza Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹. Niniejszy rozdział stanowi refleksję nad wpływem regulacji szczególnych na treść i znaczenie wybranych zasad prawa zagospodarowania przestrzeni. Przy obecnej polityce legislacyjnej, preferującej doraźne ustawy zamiast stabilnych norm prawa, zasadne jest pytanie o znaczenie zasad planowania i zagospodarowania przestrzeni przewidzianych ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zasady te służą wyznaczeniu pewnych kierunków działań i wymuszeniu pewnych zachowań niezbędnych do ochrony określonych wartości, w szczególności ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Daje się zaobserwować wzmoczoną aktywność ustawodawcy nakierowaną na wprowadzanie wielu odstępstw od reguł wyznaczonych ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Coraz większą rolę w tym zakresie odgrywają tzw. specustawy, które w założeniu mają służyć usprawnieniu procedur oraz realizacji doraźnych, pożądaných przez ustawodawcę celów. Specustawy mają już ugruntowaną pozycję w polskim porządku prawnym i choć wydawałoby się, że powinny być zjawiskiem incydentalnym, to w praktyce

1 T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 503 (dalej jako: upzp).

stały się one powszechnym instrumentem modyfikacji, a nawet naruszenia ogólnych zasad różnych gałęzi prawa.

Pod pojęciem zasad planowania przestrzennego rozumie się wartości wymienione w art. 1 ust. 2 upzp (Skrenty, 2010) bądź szerzej – normy wymienione w rozdziale 1 upzp (Szewczyk, 2019). Wspólne w obu podejściach jest eksponowanie zasady uwzględniania w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wartości (czynników) wymienionych w art. 1 ust. 2 upzp.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 upzp dwie przewodnie wartości w zakresie zagospodarowania przestrzennego to ład przestrzenny i zrównoważony rozwój. Urzeczywistnieniem tych zasad są wartości wymienione w art. 1 ust. 2 upzp. Należą do nich:

- 1) wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury;
- 2) walory architektoniczne i krajobrazowe;
- 3) wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych;
- 4) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- 5) wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w Ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U., poz. 1696 i 2473);
- 6) walory ekonomiczne przestrzeni;
- 7) prawo własności;
- 8) potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa;
- 9) potrzeby interesu publicznego;
- 10) potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych;
- 11) zapewnienie udziału społeczeństwa w pracach nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa, w tym z użyciem środków komunikacji elektronicznej;
- 12) zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych;
- 13) potrzeba zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody do celów zaopatrzenia ludności.

Katalog czynników, które powinny zostać uwzględnione w zagospodarowaniu przestrzennym, jest otwarty. Lista wartości preferowanych w sferze zagospodarowania przestrzeni poszerza się w wyniku kolejnych nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Kluczowe znaczenie dla planowania i zagospodarowania przestrzeni mają zasady zrównoważonego rozwoju i ładu przestrzennego. Zdefiniowanie podstawowych zasad i wartości prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego daje obraz preferowanej przez ustawodawcę wizji systemu prawa w tym zakresie. Technika legislacyjna zastosowana przez ustawodawcę przy zdefiniowaniu podstawowych pojęć z zakresu prawa planowania

i zagospodarowania przestrzennego jest złożona. Niektóre z nich znajdziemy w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, niektóre w ustawach szczególnych, a niektóre w ogóle nie mają ustawowych definicji.

2.2. Zasada ładu przestrzennego

Pojęcie ładu przestrzennego zgodnie z art. 2 pkt 1 upzp należy rozumieć jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. W orzecznictwie przyjmuje się, że zasada ta ma charakter normy ogólnej (klauzuli generalnej); bezpośrednio nie nakłada ona na organ planistyczny żadnych konkretnych ograniczeń w zakresie planowanego przeznaczenia terenów, określania granic obszarów o różnym przeznaczeniu czy też w ogóle określania granic planu². Jednakże zwraca się uwagę, że pojęcie ładu przestrzennego (jakkolwiek niedookreślone, nieostre) stanowi samoistną podstawę do rekonstrukcji norm prawnych i ma charakter bezpośrednio obowiązujący organy w procesie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej. Pojęcie ładu przestrzennego, obok pozostałych zasad kształtowania polityki przestrzennej, ma nie tylko znaczenie faktyczne, ale również znaczenie prawne – w konsekwencji sąd administracyjny ma możliwość kontroli interpretacji tego pojęcia przez organ administracji na tle danego stanu faktycznego i zastąpienia oceny dokonanej przez organ własną oceną³.

Pomimo trudności z jednoznacznym określeniem istoty zasady ładu przestrzennego sądy administracyjne próbują nadać jej treść, wskazując na przykład, że naruszeniem zasady ładu przestrzennego jest podzielenie konkretnych nieruchomości oraz należących do nich budynków granicami planów miejscowych i spowodowanie obowiązywania względem tych samych budynków dwóch różnych sposobów dopuszczalnego kształtowania terenu. Wyznaczając granice planu, organy planistyczne powinny uwzględniać tego typu okoliczności i obejmować obiekty budowlane jednym założeniem planistycznym – jednym planem miejscowym, nie zaś dwoma (choćby tylko taka możliwość potencjalnie istniała). Odnosi się to także do tej sytuacji, kiedy planem objęta jest część budynku, a pozostała jego część leży w obszarze, dla którego planu na chwilę obecną nie ma, ale dla którego gmina może w każdym czasie plan uchwalić⁴. Kolejną ilustracją istoty ładu przestrzennego jest zachowanie warunków wymienionych w art. 61 ust. 1 pkt 1 upzp, zwane

2 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 lipca 2013 r., II SA/Kr 412/13.

3 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 października 2009 r., IV SA/Wa 972/09.

4 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 maja 2010 r., II SA/Kr 327/10.

„dobrym sąsiedztwem”. Rozpatrując kwestię wydania decyzji administracyjnej o warunkach zabudowy zgodnie z zasadą ładu przestrzennego, sąd administracyjny zwrócił uwagę, że aby były spełnione zasadnicze elementy ładu przestrzennego, decydującym czynnikiem dopuszczalności ustalenia warunków zabudowy jest zachowanie kontynuacji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu występujących na działkach sąsiednich wobec działki objętej wnioskiem w sprawie ustalenia warunków zabudowy. Za działkę sąsiednią przyjmuje się nieruchomości lub jej część położoną w okolicy stanowiącej pewną urbanistyczną całość, którą należy określić dla każdego przypadku oddzielnie⁵. W kolejnym orzeczeniu sąd administracyjny wskazał, że pojęcie „dobrego sąsiedztwa” jest jednym z elementów wypełniających treść zasady ładu przestrzennego i jego naruszeniem jest wybór dowolnego obiektu na analizowanym terenie, w celu dostosowania cech użytkowych i architektonicznych planowanej inwestycji. Nawet jeśli zabudowa terenów objętych analizą jest stosunkowo zróżnicowana, tzn. istnieje pewna trudność przy wyodrębnieniu dominujących cech i parametrów determinujących ład przestrzenny na całym ocenianym obszarze, nie uprawnia to do wyboru dowolnego obiektu na analizowanym terenie, w celu dostosowania cech użytkowych i architektonicznych planowanej inwestycji. Tego rodzaju rozumienie pojęcia tzw. dobrego sąsiedztwa (art. 61 ust. 1 pkt 1 upzp) prowadzi do utrwalenia chaosu architektonicznego i pozostaje w oczywistej sprzeczności z ustawową regułą uwzględniania ładu przestrzennego przy gospodarowaniu przestrzenią. Jak podkreślono w dalszej części uzasadnienia, generalnie może być dopuszczalne nawiązanie do parametrów tej budowli, przy uwzględnieniu, że w pewnych sytuacjach zasadne jest nawiązanie do parametrów zabudowy na działkach nieprzylegających bezpośrednio do terenu inwestycji, jednak obiekty stanowiące punkt odniesienia, w związku z potrzebą zachowania ładu przestrzennego, muszą być umiejscowione w tym samym obszarze urbanistycznym, co zapewnia całość i uporządkowanie funkcji i parametrów zabudowy (zgodnie z regułami ochrony ładu przestrzennego)⁶. Naruszeniem ładu przestrzennego byłoby niewątpliwie usytuowanie maszty telefonii komórkowej o wysokości 8–12 metrów na dachu budynku otoczonego przez zabudowę jednorodziną o jednolitych gabarytach wysokościowych nieprzekraczających dwóch kondygnacji z poddaszem⁷. Kolejnym przykładem naruszenia zastanego ładu przestrzennego jest pojawienie się zabudowy wielorodzinnej w sytuacji zwartej terenu osiedla, na którym nie budzi wątpliwości jednorodna zabudowa jednorodzinna, ewentualnie z uzupełnioną towarzyszącą zabudową usługową. Do takiego zakłócenia dojść może w sytuacji, gdy budownictwo wielorodzinne miałyby się pojawić nie na obrzeżach czy w bezpośrednim sąsiedztwie osiedla domów jednorodzinnych, lecz w jego centrum. O ładzie przestrzennym decyduje bowiem nie tylko niesprzeczność funkcji zabudowy, ale i proponowane

5 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 października 2009 r., IV SA/Wa 972/09.

6 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 marca 2010 r., IV SA/Wa 153/09.

7 Wyrok NSA z dnia 26 marca 2009 r., II OSK 439/08.

nową zabudową gabaryty, a także natężenie zmiany sposobu zagospodarowania nieruchomości, jeżeli tworzą logiczną, zamkniętą całość urbanistyczną⁸.

Nowe rozwiązania prawne w zakresie ładu przestrzennego stworzyła Ustawa z dnia 5 lipca 2018 roku o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących⁹, która w założeniu miała znieść lub ograniczyć bariery administracyjne związane z realizacją inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Określa ona zasady oraz procedury przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, a także standardy ich lokalizacji i realizacji. Wprowadziła rewolucyjne rozwiązania w stosunku do dotychczasowej procedury realizacji inwestycji mieszkaniowej na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Należy pozytywnie odnotować fakt, że ustawa wymaga od inwestora, który chce przystąpić do realizacji inwestycji mieszkaniowej, przygotowania koncepcji urbanistyczno-architektonicznej uzasadniającej rozwiązania funkcjonalno-przestrzenne inwestycji mieszkaniowej, z uwzględnieniem charakteru zabudowy miejscowości i okolicy, w której inwestycja mieszkaniowa ma być zlokalizowana (art. 6 ust. 1 specm). Nie ma legalnej definicji koncepcji urbanistyczno-architektonicznej.

W nauce projektowania (architektury) koncepcja architektoniczna określa cały układ funkcjonalny budynku oraz jego wygląd. Precyzuje, gdzie jakie pomieszczenie się znajduje, jak budynek funkcjonuje, a także opisuje wygląd budynku (układ ścian, okien, wejść itp.). Ponadto definiuje rozwiązania materiałowe, techniczne i technologiczne wyposażenia, zwłaszcza w przypadku tych projektów, w których wkład technologiczny determinuje układ architektoniczny pomieszczeń (np. budynków opery, teatrów, szpitali, laboratoriów) (Grzybczyk, 2017: 102).

Wykorzystując instrumenty z zakresu urbanistyki i architektury, ustawodawca dba o zachowanie ładu przestrzennego, mimo uproszczenia procedur inwestycyjnych.

2.3. Zasada zrównoważonego rozwoju

Zasada zrównoważonego rozwoju znalazła wyraz w art. 5 Konstytucji RP stanowiącym, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. W zakresie definicji zrównoważonego rozwoju art. 2 pkt 2 upzp odsyła do Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁰, która definiuje zrównoważony rozwój jako taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania

8 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 kwietnia 2017 r., II SA/Łd 749/16.

9 T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1538 (dalej jako: specm).

10 T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm.

działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Zasada zrównoważonego rozwoju służy do rozwiązywania konfliktów między wartościami konkurującymi ze sobą, przy czym jedną z tych wartości jest ochrona środowiska, a drugą wolność gospodarcza oparta na własności prywatnej, o której mowa w art. 20 Konstytucji RP – „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego RP”¹¹. Sądy administracyjne, rozważając miejsce zasady zrównoważonego rozwoju w Konstytucji RP, przyjmują, że odgrywa ona przede wszystkim rolę dyrektywy wykładni. Jeśli pojawiają się wątpliwości co do zakresu obowiązków, rodzaju obowiązków i sposobu ich realizacji, należy posiłkować się zasadą zrównoważonego rozwoju. Pełni ona zatem funkcję podobną do zasad współżycia społecznego czy społeczno-gospodarczego przeznaczenia w prawie cywilnym¹². Trybunał Konstytucyjny wskazał, że w ramach zasady zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia¹³.

2.4. Zasada władztwa planistycznego gminy

Zasada władztwa planistycznego gminy jest realizowana przede wszystkim przez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W orzecznictwie sądów administracyjnych pojęcie władztwa planistycznego dotyczy prawa organów gminy do samodzielnego ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określania sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Gmina ma prawo podejmować rozstrzygnięcia w sferze planowania przestrzennego, mając wyłączną kompetencję do planowania miejscowego – może samodzielnie kształtować sposób zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu. Istotnym elementem władztwa planistycznego gminy jest kompetencja do wiążącego określenia treści prawa

11 Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 27 listopada 2008 r., II SA/Go 510/08.

12 Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 25 marca 2009 r., II SA/Go 825/08.

13 Wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006 r., K 23/05.

własności nieruchomości. Stosownie do art. 6 upzp ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Objęte treścią planów miejscowych naruszanie uprawnień właścicielskich mieści się w granicach przysługującego gminie władztwa planistycznego i jest ono dopuszczalne oraz nie narusza konstytucyjnej zasady ochrony własności¹⁴. W orzecznictwie i w doktrynie panuje ugruntowany pogląd, że prawo własności nie jest prawem absolutnym, a jego ograniczenia wypływają m.in. z regulacji dotyczących planowania przestrzennego. Podejście, w którym stawia się barierę między prywatnym a publicznym wymiarem własności, H. Izdebski (2012: 30) uważa za archaiczne. Zdaniem tego autora treść art. 140 kc wpisuje się w zasadę społecznej gospodarki rynkowej, bowiem ogranicza treść prawa własności. Prawo własności ma również wymiar społeczny, skoro stanowi fundament konstytucyjnej zasady społecznej gospodarki rynkowej. Należy zgodzić się z autorem, że w takim kontekście prawo zagospodarowania przestrzeni stanowi dopuszczalną formę jej ograniczenia w interesie dobra ogółu.

Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, stwierdzając, że organom gminy przysługuje wprawdzie prawo władczego rozstrzygnięcia co do przeznaczenia terenu pod określone funkcje, nawet wbrew woli właścicieli gruntów objętych planem, ale przysługujące gminie władztwo planistyczne może być skutecznie zrealizowane, jeżeli jest uzasadnione interesem publicznym, który uzasadnia wprowadzanie ograniczenia. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ani też żaden inny akt nie daje szczególnej ochrony interesowi indywidualnemu ani nie preferuje interesu publicznego. Oba interesy – indywidualny i publiczny – muszą być w działaniach administracji publicznej wyważane¹⁵. M. Wolanin (2011: 97) wskazuje, że w zakresie aktów planistycznych gminy zwraca się uwagę na to, że pierwotnym źródłem ograniczenia wykonywania własności nie jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, lecz ustawa, w której ramach plan ten konkretyzować ma jej warunki wobec określonych obszarów, dla jakich jest tworzony. Ograniczenia prawa własności, które mogą się pojawiać w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli mieszczą się w przyznanym ustawowo ramach, nie stanowią naruszenia prawa i nie mogą być podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały¹⁶. Władztwo planistyczne pozwala na przesądzenie o funkcji, jaką ma realizować w przyszłości obszar objęty planem. Zatem organom gminy przysługuje tzw. władztwo planistyczne, co oznacza, że mają prawo do ingerencji w prawo własności innych podmiotów w celu przeznaczenia terenu pod określone funkcje, nawet wbrew woli właścicieli gruntów objętych planem. Władztwo planistyczne oznacza prawo do ustalenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, realizowane w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

14 Postanowienie NSA z dnia 13 lutego 2018 r., II OSK 1011/16.

15 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 sierpnia 2017 r., II SA/Kr 575/17.

16 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 kwietnia 2008 r., II SA/Kr 757/063.

Władztwo planistyczne należy rozumieć w kategoriach władztwa absolutnego. Zastosowanie władztwa planistycznego w zakresie pierwszeństwa interesu publicznego względem interesu prywatnego musi zachodzić w sytuacji, w której nie ma innej możliwości osiągnięcia stanu pożądanego przez prawodawcę¹⁷.

Uprawnienia planistycznego gminy, zwanego w doktrynie „władztwem planistycznym” czy też „samodzielnością planistyczną gminy”, nie należy rozumieć jako pełnej swobody w określaniu przeznaczenia i zasad zagospodarowania poszczególnych obszarów. Uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i sposobu jego zagospodarowania nie może być nadużywane i niezależnie od legalności jest oceniane pod kątem ewentualnego nadużywania uprawnień. Prawnie wadliwymi ustaleniami planu będą zatem nie tylko te, które naruszają przepisy prawa, ale także te, które będą wynikiem nadużycia przysługujących gminie uprawnień¹⁸. Organ, korzystając z przysługującego mu władztwa planistycznego, ma prawo wprowadzić określone wcześniej nakazy i zakazy, jak również określone zalecenia zmierzające do ukształtowania określonego ładu przestrzennego zgodnie z wymogami ochrony środowiska, na które powołała się rada. Tylko zapisy planu sprzeczne z powszechnie obowiązującymi przepisami, niedające się pogodzić z istniejącym porządkiem prawnym oraz nieznajdujące uzasadnienia w ochronie takich wartości jak bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób, mogłyby stanowić podstawę do stwierdzenia ich nieważności¹⁹.

Zasada władztwa planistycznego gminy doznaje licznych wyłączeń w ustawach szczególnych nadających kompetencje planistyczne innym organom publicznym. W stosunku do określonych terenów o ich przeznaczeniu mogą decydować inne organy niż organy gminy. Przykładem przepisu wyłączającego władztwo planistyczne gminy jest art. 130 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska²⁰, zgodnie z którym ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska może nastąpić przez poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody oraz wyznaczenie obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją. Prawo ochrony środowiska odsyła do przepisów Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody²¹, w szczególności dotyczących określenia granic parku narodowego oraz rezerwatu przyrody. Z treści art. 10 uop wynika, że określenie i zmiana granic parku narodowego następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, które określa jego obszar, przebieg granicy, otulinę i nieruchomości Skarbu Państwa nieoddawane w użytkowanie wieczyste parkowi narodowemu. Rada Ministrów, wydając rozporządzenie, kieruje się rzeczywistym

17 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 lutego 2020 r., IV SA/Po 23/19.

18 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2011 r., IV SA/Wa 2084/10.

19 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 kwietnia 2013 r., II SA/Wr 803/12.

20 T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm. (dalej jako: uoś).

21 T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 916 (dalej jako: uop).

stanem wartości przyrodniczych obszaru. Natomiast art. 13 ust. 3 uop stanowi, że uznanie za rezerwat przyrody obszarów, o których mowa w ust. 1, następuje w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska, które określa jego nazwę, położenie lub przebieg granicy i otulinę, jeżeli została wyznaczona, cele ochrony oraz rodzaj, typ i podtyp rezerwatu przyrody, a także sprawującego nadzór nad rezerwatem. Naczelny Sąd Administracyjny z przepisu art. 13 ust. 3 uop i następnych wywiódł wnioszek, że skoro utworzenie rezerwatu przyrody następuje w drodze działań prawnych regionalnego dyrektora ochrony środowiska, który ustala położenie i przebieg granic tej formy ochrony przyrody, to nie ma tutaj miejsca na działania władcze wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ustalające lokalizację tego obszaru. Zatem przepis art. 50 upzp wskazujący, kiedy wydawana jest decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz określający wyjątki w tym zakresie, nie może mieć tutaj zastosowania²². Kolejne ograniczenia władczych uprawnień gminy w zakresie planowania przeznaczenia gruntów zawiera Ustawa z dnia 20 lipca 2017 roku – Prawo wodne²³ w odniesieniu do ustanawiania stref ochrony. Stosownie do art. 135 ust. 1 upw strefę ochronną obejmującą wyłącznie teren ochrony bezpośredniej ustanawia właściwy organ Wód Polskich w drodze decyzji, a teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej ustanawia wojewoda w drodze aktu prawa miejscowego. Podobne rozwiązanie, wyłączające uprawnienia władcze gminy w zakresie planowania przestrzennego, zawiera Ustawa z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁴. Zabytek nieruchomy, czyli nieruchomości, jej część lub zespół nieruchomości, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową, może zostać wpisany do rejestru na podstawie decyzji wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków z urzędu bądź na wniosek właściciela zabytku nieruchomego lub użytkownika wieczystego gruntu, na którym znajduje się zabytek nieruchomy (art. 9 ust. 1 uoz). Wpis do rejestru historycznego układu urbanistycznego, ruralistycznego lub historycznego zespołu budowlanego nie wyłącza możliwości wydania decyzji o wpisie do rejestru wchodzących w skład tych układów lub zespołu zabytków nieruchomych (art. 9 ust. 3 uoz).

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nakłada na organy administracji, także gminy, obowiązek uwzględniania ochrony zabytków przy sporządzaniu i aktualizacji strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego powiatu, strategii rozwoju gmin, strategii rozwoju ponadlokalnego, studiów uwarunkowań i kierunków

22 Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2016 r., II OSK 1211/14.

23 T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2233 ze zm. (dalej cyt. jako: upw).

24 T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 840 (dalej cyt. jako: uoz).

zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego (art. 18 ust. 1 uoz).

Krąg podmiotów posiadających kompetencje planistyczne obejmuje różne szczeble administracji rządowej. Nie można wykluczyć sytuacji, w których nastąpi zbieg kompetencji planistycznych organów administracji rządowej. Ponadto liczne wyłączenia od zasady władztwa planistycznego gminy mogą budzić wątpliwości co do ochrony prawa własności gminy, która jest zagwarantowana konstytucyjnie w art. 165 Konstytucji RP. W tym wypadku, podobnie jak w odniesieniu do własności prywatnej, szczególne cele publiczne mogą uzasadniać ograniczenia.

2.5. Zasada wiążącego charakteru planu zagospodarowania przestrzennego

Jedną z podstawowych zasad prawa planowania przestrzennego jest zasada wiążącego charakteru planu zagospodarowania przestrzennego. Plan miejscowy zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 upzp). Z art. 94 Konstytucji RP wynika, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Zasada wiążącego charakteru planu zagospodarowania przestrzennego doznaje licznych wyjątków. Odstępstwa mają dwojaki charakter. Po pierwsze, regulacje szczególne pozwalają legalnie realizować inwestycje niezgodne z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego; po drugie, regulacje szczególne nadają charakter wiążący studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

W pierwszej grupie wyjątków od zasady wiążącego charakteru planu zagospodarowania mieszczą się regulacje szczególne dotyczące m.in. inwestycji w zakresie dróg publicznych, inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej, inwestycji w zakresie sieci przesyłowych.

Znaczenie dróg publicznych dla gospodarki, czy to w skali lokalnej, czy krajowej, jest niepodważalne. Drogi publiczne są istotnym elementem w zagospodarowaniu przestrzeni. Ich budowa, utrzymanie i zarządzanie nimi wymagają szczególnych instrumentów prawnych, które jednak nie powinny burzyć zasad prawa zagospodarowania przestrzeni. Przepisem, który stanowi odstępstwo od zasady spójnego systemu aktów planowania przestrzennego, jest art. 11 i ust. 2 Ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania

i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych²⁵, zgodnie z którym w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisów Ustawy z dnia 9 października 2015 roku o rewitalizacji²⁶. To oznacza, że inwestycje drogowe realizowane w trybie specustawy drogowej mogą być sprzeczne z obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego. Przez „sprawy dotyczące zezwolenia na realizację inwestycji drogowej” należy rozumieć

niedopuszczalność dokonywania oceny wniosku inwestora przez pryzmat jego obowiązków wynikających z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Inwestor drogi publicznej nie jest bowiem związany wymogami tej ustawy, jeżeli wnioskuje o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Do decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w szczególności nie stosuje się wymogów formalnych wniosku (forma, treść i załączniki) oraz wymogów materialnych dotyczących zakresu treści decyzji (Wolanin, 2010: Nb 6).

Należy zgodzić się ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, który w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 maja 2011 roku²⁷ stwierdził, że brzmienie art. 11i ust. 2 specustawy drogowej nie oznacza, że przepisy tej ustawy wykluczają budowę dróg publicznych na podstawie innych przepisów. Do 10 września 2008 roku obowiązywał art. 10 specustawy drogowej, który stanowił, że w sprawach dotyczących lokalizacji dróg przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym nie stosuje się. Obecnie wykluczenie tych przepisów odnosi się wyłącznie do zezwolenia. Gdyby twierdzić, że wskazana ustawa wyłącza inne normatywne uregulowania dotyczące lokalizacji, budowy, rozbudowy dróg, to powinny w jej treści znaleźć się takie normy, które wykluczałyby to wprost. Potwierdził to Naczelny Sąd Administracyjny²⁸, przyjmując, że jeżeli inwestor występuje z wnioskiem o wydanie zezwolenia w trybie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, to organy właściwe w sprawie wydawania zezwoleń na realizację inwestycji drogowej nie dokonują oceny zamierzenia inwestycyjnego przez pryzmat przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym nie ustalają, czy na danym terenie obowiązuje plan miejscowy i nie badają zgodności planowanej inwestycji drogowej z ustaleniami obowiązującego na danym terenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁹. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku uznał, że z konstytucyjnie określonej mocy wiążącej planu miejscowego nie wynika oczywiście nadrzędność jego norm wobec innych ustawowych form ustalania sposobu zagospodarowania nieruchomości, ponieważ źródłem charakteru planu miejscowego, jako aktu prawa miejscowego, jest ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która stanowi równorzędny akt prawny wobec ustawy

25 T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 176 (dalej jako: specustawa drogowa).

26 T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 485.

27 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 maja 2011 r., IV SA/Po 1093/10.

28 Wyrok NSA z dnia 27 marca 2012 r., II OSK 208/12.

29 Wyrok NSA z dnia 27 marca 2012 r., II OSK 208/12.

o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. To oznacza, że art. 11i ust. 2 specustawy drogowej stanowi normę kolizyjną do wskazania, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi szczególną formę ustalania sposobu zagospodarowania nieruchomości pod drogi publiczne, z pierwszeństwem wobec ustaleń planu miejscowego³⁰.

Wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może nastąpić niezależnie od tego, czy na terenie jej przebiegu obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, oraz niezależnie od treści postanowień takiego planu. Decydujące znaczenie dla zastosowania przepisów specustawy ma nie aktualny, tylko docelowy status drogi³¹.

Wyłączenia zastosowania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawiera także Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 roku o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących³². W art. 8 ust. 2 specustawy jądrowej czytamy, że przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie mają zastosowania w sprawach określonych w niniejszym rozdziale, z wyjątkiem art. 57 ust. 1 i 4 Ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które stosuje się do decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej. Podobną treść ma art. 11 ust. 1 Ustawy z dnia 24 lutego 2017 roku o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiśłany z Zatoką Gdańską³³, zgodnie z którym do spraw określonych w niniejszym rozdziale nie stosuje się Ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z wyjątkiem art. 57 ust. 1 i 4 tej ustawy, które mają zastosowanie do decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie infrastruktury dostępowej. Kolejne wyłączenie zawiera Ustawa z dnia 24 lipca 2015 roku o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych³⁴, przewidując w art. 11 ust. 1, że w sprawach określonych w niniejszym rozdziale przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie stosuje się, z wyjątkiem art. 57 ust. 1 i 4 Ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stosuje się odpowiednio do decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej.

Zasada wiążącego charakteru planu zagospodarowania przestrzennego doznaje szeregu wyjątków wskutek przyznania wiążącego charakteru studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zgodnie z art. 9 ust. 5 upzp studium nie jest aktem prawa miejscowego. W związku z tym, że studium nie jest aktem prawa miejscowego,

30 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 maja 2017 r., II SA/Gd 40/17.

31 Wyrok WSA w Kielcach z dnia 5 kwietnia 2018 r., II SA/Ke 799/17.

32 T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1484 (dalej jako: specustawa jądrowa).

33 T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1644.

34 T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 273.

akt ten nie może stanowić podstawy prawnej jakiegokolwiek decyzji administracyjnej. [...] nie będąc aktem prawa miejscowego, nie może mieć wpływu na sytuację prawną jakiegokolwiek podmiotu niepowiązanego ze strukturą gminy, której organ stanowiący akt ten uchwalił”;

jest to „akt o charakterze normatywnym, jednak wewnętrznym” (Leoński et al., 2019: 239). Systemowy charakter studium uwarunkowań sprowadza się więc do aktu planistycznego o charakterze wewnętrznym oraz „roboczym”. Można go zatem określać mianem „planu dla planistów” (Leoński et al., 2019: 241). Sądy administracyjne wielokrotnie wypowiadały się o relacjach między studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a planem zagospodarowania przestrzennego. Na uwagę zasługuje kilka z nich. Według Naczelnego Sądu Administracyjnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie jest aktem prawa miejscowego, nie ustanawia przepisów gminnych, nie ma więc mocy aktu powszechnie obowiązującego. Określa jedynie – jako akt planistyczny – politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy w ich zamierzeniach przy sporządzaniu projektów planów miejscowych. Owa „nienormatywność” studium powoduje, że jego postanowienia nie mogą w zasadzie wpływać bezpośrednio na sytuację prawną obywateli i ich organizacji, czyli podmiotów spoza systemu podmiotów administracji publicznej, gdyż adresatami „zapisów” zawartych w studium są organy planistyczne³⁵. Studium jako akt kierownictwa wewnętrznego określa zatem tylko kierunki i sposoby działania organów i jednostek pozostających w systemie organizacyjnym aparatu gminy przy sporządzaniu projektu przyszłego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tym samym studium stanowi jeden z etapów poprzedzających uchwalenie planu i nie może w żadnym wypadku stanowić podstawy do wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu³⁶. Chociaż plan miejscowy nie musi w całości realizować postanowień studium, to jego ustalenia muszą „zawierać się” w postanowieniach studium. Przy czym stopień związania ustaleniami studium przy sporządzaniu miejscowego planu może być silniejszy lub słabszy, ponieważ zależy od szczegółowości studium. Wskazuje się także, że zgodność planu ze studium nie może być traktowana jako zgodność dosłowna, gdyż pozbawiałoby to sensu istnienia dwóch odrębnych aktów planistycznych. Studium ma za zadanie określanie polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 1 upzp), podczas gdy plan ustala konkretne przeznaczenie terenów i określa sposoby ich zagospodarowania (art. 14 ust. 1 wskazanej ustawy). Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest odmiennym aktem od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tworzonym na podstawie innej procedury o charakterze bardziej ogólnym od planu miejscowego. Z natury rzeczy plan jest więc bardziej szczegółowy od studium³⁷.

35 Wyrok NSA z dnia 14 marca 2017 r., II OSK 1757/15.

36 Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2013 r., II OSK 543/12; Wyrok NSA z dnia 15 września 2016 r., II OSK 3075/14.

37 Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2017 r., II OSK 1558/15.

Pomimo jednoznacznego brzmienia art. 9 ust. 5 upzp nie jest konsekwentny. Odnotować bowiem trzeba szereg regulacji przyznających studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy moc wiążącą. Wskazać tu można, po pierwsze, Ustawę z dnia 5 lipca 2018 roku o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących³⁸. Zgodnie z art. 5 ust. 3 i 4 tej ustawy inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą realizuje się niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod warunkiem że nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwałą o utworzeniu parku kulturowego; warunek niesprzeczności ze studium nie dotyczy terenów, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych, a obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane. W konsekwencji podjęta na podstawie specustawy uchwała o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej zmienia miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, mimo brzmienia art. 27 upzp, że zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. W uzasadnieniu do wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że istota specustawy mieszkaniowej sprowadza się do ustanowienia trybu realizacji inwestycji mieszkaniowych, stanowiącego odstępstwo od ogólnych zasad realizacji inwestycji budowlanych przewidzianych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w Prawie budowlanym. Należy wskazać w tym miejscu m.in. na: 1) zwolnienie inwestorów od obowiązku uzyskania na podstawie art. 59 i nast. upzp decyzji o ustaleniu warunków zabudowy dla zmiany sposobu zagospodarowania terenu, opierającej się na zasadzie dobrego sąsiedztwa (w odniesieniu do terenu inwestycji nieobjętego miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego); 2) odstąpienie od związania postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w odniesieniu do terenu inwestycji objętego takim planem). Jednocześnie z art. 2 pkt 2 specustawy wynika w sposób bezsporny, że intencją ustawodawcy nie było poddanie reżimowi tej ustawy realizacji wszystkich inwestycji obejmujących mieszkaniową budowę wielorodzinną, a wyłącznie tych inwestycji, które spełniają określone kryteria ilościowe (nie mniej niż 25 lokali mieszkalnych). Do realizacja takich inwestycji mieszkaniowych, które nie spełniają wyżej wymienionych kryteriów, bezwzględnie właściwe są zatem ogólne zasady realizacji inwestycji budowlanych³⁹.

Kolejnym przykładem nadania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy mocy wiążącej jest Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 roku – Prawo geologiczne i górnicze⁴⁰, która w art. 7 ust. 1 i 2 przewiduje, że podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego

38 T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1538.

39 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 grudnia 2019 r., IV SA/Wa 2335/1.

40 T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1072.

w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach, a w wypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach.

Wyjątek od zasady wiążącego charakteru planu zagospodarowania przestrzennego zawiera Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami⁴¹, w której w art. 154 ust. 1 i 2 czytamy, że wyboru właściwego podejścia oraz metody i techniki szacowania nieruchomości dokonuje rzeczoznawca majątkowy, uwzględniając w szczególności cel wyceny, rodzaj i położenie nieruchomości, przeznaczenie w planie miejscowym, stan nieruchomości oraz dostępne dane o cenach, dochodach i cechach nieruchomości podobnych; w wypadku braku planu miejscowego przeznaczenie nieruchomości ustala się na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Z kolei zgodnie z art. 67 uop utworzenie i prowadzenie ogrodu botanicznego lub zoologicznego wymaga uzyskania zezwolenia Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, a do wniosku o wydanie tego zezwolenia należy dołączyć m.in. wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczący działek ewidencyjnych, na których jest projektowana lokalizacja ogrodu botanicznego lub zoologicznego, albo zaświadczenie potwierdzające, że przeznaczenie działek, na których jest projektowana lokalizacja ogrodu botanicznego lub zoologicznego, nie jest sprzeczne z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Następny przykład wiążącego charakteru studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wynika z art. 166 ust. 1 pkt 1 upw, który stanowi, że w celu zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią obszary szczególnego zagrożenia powodzią uwzględnia się w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planie zagospodarowania przestrzennego województwa, strategii rozwoju województwa, ramowym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, gminnym programie rewitalizacji, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy.

Z kolei zgodnie z art. 1 i 2 Ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości zasobu własności rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw⁴² w okresie 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy wstrzymuje się sprzedaż nieruchomości albo ich części wchodzących w skład Zasobu Własności

41 T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1899.

42 T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 507.

Rolnej Skarbu Państwa; przepisu tego nie stosuje się do sprzedaży nieruchomości i ich części m.in. przeznaczonych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na cele inne niż rolne, w szczególności na parki technologiczne, parki przemysłowe, centra biznesowo-logistyczne, składy magazynowe, inwestycje transportowe, budownictwo mieszkaniowe, obiekty sportowo-rekreacyjne.

Na zakończenie warto wskazać art. 39 Ustawy z dnia 11 stycznia 2018 roku o elektromobilności i paliwach alternatywnych⁴³ stanowiący, że w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i środowisko w związku z emisją zanieczyszczeń z transportu w gminie liczącej powyżej 100 000 mieszkańców dla terenu śródmiejskiej zabudowy lub jej części, stanowiącej zgrupowanie intensywnej zabudowy na obszarze śródmieścia, określonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w wypadku jego braku w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, można ustanowić na obszarze obejmującym drogi, których zarządcą jest gmina, strefę czystego transportu, do której ogranicza się wjazd pojazdów innych niż: 1) elektryczne; 2) napędzane wodorem; 3) napędzane gazem ziemnym.

2.6. Specustawy jako instrument zmian legislacyjnych

Z przeprowadzonej analizy wybranych rozwiązań legislacyjnych w zakresie prawa planowania i zagospodarowania przestrzeni wynika, że podstawowym instrumentem modyfikacji tego prawa stały się tzw. specustawy. W systemie źródeł prawa nie ma pojęcia „specustawa”, niemniej jednak pojęcie to z powodzeniem funkcjonuje w języku prawniczym i potocznym. „Specustawy” robią coraz większą „karierę” jako źródła prawa. Da się zaobserwować skłonność ustawodawcy do coraz szerszego posługiwania się konstrukcją „specustawy”. Wydaje się, że można stwierdzić, iż „specustawy” stały się głównym źródłem modyfikacji lub wręcz burzenia zasad planowania przestrzennego, przyjętych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Historia „specustaw” w polskim systemie prawa sięga 2003 roku, kiedy to pojawiła się pierwsza tzw. specustawa drogowa⁴⁴. Jak sama nazwa wskazuje, pojęcie „specustawa” oznacza ustawę specjalną, szczególną w stosunku do dotychczasowej regulacji. Niektóre specustawy zostały uchwalone na określony

43 T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 908 ze zm.

44 Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, która z dniem 16 grudnia 2006 roku otrzymała tytuł: Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1363).

czas, niektóre bezterminowo. W ujęciu chronologicznym można przywołać następujące akty prawne o statusie specustaw:

1. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁴⁵, która pierwotnie nosiła tytuł „o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych” i miała obowiązywać do dnia 31 grudnia 2007 roku – Ustawą z dnia 10 października 2006 roku o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁴⁶ wydłużono jej okres obowiązywania do dnia 31 grudnia 2013 roku, a Ustawą z dnia 25 lipca 2008 roku o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁴⁷ wydłużono jej okres obowiązywania do dnia 31 grudnia 2020 roku.
2. Ustawa z dnia 7 września 2007 roku o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA 2012⁴⁸.
3. Ustawa z dnia 19 września 2007 roku o zmianie ustawy o transporcie kolejowym⁴⁹ oraz niektórych innych ustaw, która wprowadziła do ustawy o transporcie kolejowym rozdział 2b „Szczególne zasady i warunki przygotowania inwestycji dotyczących linii kolejowych o znaczeniu państwowym”⁵⁰ wyznaczając termin jej obowiązywania do 31 grudnia 2015 roku, następnie przedłużony do dnia 31 grudnia 2020 roku zgodnie z Ustawą z dnia 6 grudnia 2008 roku o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁵¹.
4. Ustawa z dnia 12 lutego 2009 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego⁵².
5. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 roku o inwestycjach w zakresie terminalu re-gazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu⁵³.
6. Ustawa z dnia 8 lipca 2010 roku o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych⁵⁴.
7. Ustawa z dnia 24 lipca 2015 roku o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych⁵⁵, która w zasadniczej części traci moc z dniem 31 grudnia 2025 roku.

45 T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1363.

46 Dz.U. z 2006 r. Nr 220, poz. 1601.

47 Dz.U. z 2008 r. Nr 154, poz. 958.

48 T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1372.

49 T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1043 ze zm.

50 Dz.U. z 2007 r. Nr 191, poz. 1374.

51 Dz.U. z 2016 r. Nr 1, poz. 3.

52 T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1122.

53 T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1731.

54 T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1377.

55 T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 191 ze zm.

8. Ustawa z dnia 20 maja 2016 roku o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych⁵⁶.
9. Ustawa z dnia 24 lutego 2017 roku o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską⁵⁷.
10. Ustawa z dnia 5 lipca 2018 roku o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących⁵⁸, która traci moc z dniem 31 grudnia 2028 roku.

Przesłanek uzasadniających wprowadzenie nowych regulacji w formie ustaw szczególnych należy poszukiwać w uzasadnieniach do ich projektów. Przykładowo w uzasadnieniu projektu jednej z ostatnich specustaw, tzw. specustawy mieszkaniowej, można przeczytać, że

głównym założeniem projektowanej ustawy jest wprowadzenie regulacji umożliwiających znacząco przyspieszenie przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, co nastąpi w oparciu o doświadczenia podobnych regulacji z innych gałęzi gospodarki, w których zamieszczenie w osobnym akcie prawnym regulacji poświęconych wyłącznie przygotowaniu oraz realizacji określonego rodzaju inwestycji wpłynęło pozytywnie na przyspieszenie procesów inwestycyjnych. Celem projektu jest przyjęcie rozwiązań upraszczających i usprawniających procedury administracyjne związane z realizacją inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Projekt zakłada również wprowadzenie szczególnych zasad lokalizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, których celem jest przyspieszenie przebiegu procesu inwestycyjnego. Redukcja obciążeń administracyjnoprawnych związanych z realizacją ww. inwestycji pozwoli na ograniczenie istotnych ryzyk inwestycyjnych, a tym samym zwiększy możliwość przygotowania takich inwestycji oraz ich przeprowadzenia w sposób sprawny i efektywny. Trzeba zauważyć, iż na koszty budowy istotny wpływ mają regulacje dotyczące procesu inwestycyjno-budowlanego, powodujące wydłużenie okresu przygotowawczego do realizacji inwestycji oraz na sam przebieg budowy. Z projektowanej ustawy będą mogły korzystać wszelkie podmioty realizujące inwestycje mieszkaniowe, o ile tylko spełniać będą standardy przewidziane w ustawie. Jednocześnie projekt ustawy nie wyłącza możliwości przygotowania lub realizacji całości lub części inwestycji mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących na zasadach ogólnych określonych w odrębnych przepisach⁵⁹.

W podobnych słowach uzasadniano projekt specustawy drogowej, przyjmując, że

głównym celem przedmiotowego projektu ustawy jest wprowadzenie do systemu prawnego rozwiązań, które pozwolą na uproszczenie oraz przyspieszenie prac związanych z przygotowaniem inwestycji drogowych. Przyspieszenie rozwoju sieci dróg publicznych jest warunkiem nadrobienia zaległości w tym zakresie występujących między Polską a większością krajów europejskich oraz podstawą do długotrwałego rozwoju ekonomicznego i cywilizacyjnego kraju⁶⁰.

56 Dz.U. z 2016 r., poz. 961 ze zm.

57 T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1073 ze zm.

58 T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 219 ze zm.

59 <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/3C9E0F27C1558355C12582B900589B5F/%24File/2667.pdf> (dostęp: 1.08.2022).

60 <https://bip.kprm.gov.pl/ftp/kprm/dokumenty/080625u5uz.pdf> (dostęp: 1.08.2022).

2.7. Zakończenie

Nie ulega wątpliwości, że są obszary działalności państwa o szczególnym znaczeniu społecznym i gospodarczym, w których wskazane jest, a nawet konieczne, przyjęcie rozwiązań legislacyjnych pozwalających na szybkie rozwiązanie określonych problemów. Z pewnością do takich obszarów należą inwestycje w zakresie dróg publicznych, budowli przeciwpowodziowych czy w zakresie sieci przesyłowych. O tym, że niektóre cele państwa realizowane za pomocą specustaw mają szczególne znaczenie, uzasadniające wyłączenie stosowania regulacji podstawowych, możemy się przekonać, analizując orzecznictwo. I tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 6 czerwca 2006 roku w sprawie K 23/05 stwierdził, że

ustawodawca, w granicach przysługującej mu swobody ustawodawczej, wyłączył spod ogólnego zakresu podstawowej ustawy kształtującej ład przestrzenny sprawy dotyczące lokalizacji dróg. Takie wyłączenie nie jest sprzeczne z art. 16 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 i art. 166 ust. 1 Konstytucji. Jeżeli bowiem celem ustawy było uproszczenie procedur przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, to wyłączenie spod reżimu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym takich spraw może przyczynić się do szybszej realizacji inwestycji drogowych. Zastosowanie pełnego trybu i warunków, zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, powodowałoby znaczne opóźnienia związane z realizacją budowy dróg w Polsce, a nawet prowadziłoby do paraliżu procesu decyzyjnego. Ze względu zatem na priorytetowy interes publiczny, jakim jest niewątpliwie poprawa infrastruktury drogowej w Polsce, i konieczność racjonalnego wykorzystania unijnych środków finansowych, możliwe są odstępstwa, a nawet wyłączenia stosowania niektórych ustaw w związku z realizacją inwestycji drogowych. Ustawodawca korzysta w tym zakresie z szerokiej swobody, ograniczonej jedynie zasadami konstytucyjnymi. Wyłączenie stosowania procedur przewidzianych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ze względu na konkretne wartości konstytucyjne, nie zwalnia decydentów od troski o należyte przestrzeganie i kształtowanie ładu przestrzennego w Polsce oraz roztropnej troski o interesy lokalne, ale uwalnia od typowych procedur, które mogłyby uniemożliwiać i paraliżować podejmowanie decyzji w zakresie lokalizacji dróg i pozwoleń budowlanych. Ma też służyć procesowi harmonizacji interesów lokalnych z interesem ogólnonarodowym.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny w wyłączeniu stosowania w zakresie realizacji inwestycji drogowych niektórych ustaw (w tym ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) dopatrył się przejawu realizacji polityki przestrzennej państwa⁶¹. W innej sprawie, Kp 1/12, Trybunał Konstytucyjny uznał jednak niekonstytucyjność przepisów Ustawy z dnia 31 sierpnia 2012 roku nowelizującej ustawę z dnia 7 września 2007 roku o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA 2012, z których wynikało, że „przepisy ustawy stosuje się także do przedsięwzięć Euro 2012 określonych na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy, a niezrealizowanych przed zakończeniem turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012”. Chodziło o dokończenie inwestycji niezrealizowanych do czasu finału turnieju. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że

61 Wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006 r., K 23/05.

ustawa kontrolowana nie służy realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych, które są potrzebne do przeprowadzenia turnieju Euro 2012. W uzasadnieniu tego orzeczenia czytamy:

turniej się bowiem rozpoczął i zakończył. W tym stanie rzeczy nie sposób przyjąć, że ratio ograniczeń przewidzianych w ustawie o przygotowaniu turnieju Euro 2012 jest tożsama z uzasadnieniem dalszego stosowania tych ograniczeń w zmienionym stanie faktycznym. Wprowadzając ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, prawodawca zobowiązany jest każdorazowo szczegółowo je uzasadnić. Niedopuszczalne jest automatyczne stosowanie ograniczającego konstytucyjne prawa reżimu ustawy o przygotowaniu turnieju Euro 2012, jeśli zadanie tej ustawy zostało zrealizowane. Przeciwnie stanowisko prowadziłoby do podważenia efektywności konstytucyjnej ochrony praw podmiotowych.

Orzeczenie to zasługuje na zapamiętanie i przywołanie we wszystkich tych wypadkach, kiedy ustawodawca przedłuża obowiązywanie specustaw na kolejny okres.

Bibliografia

- Grzybczyk, K. (2017). *Koncepcja architektoniczna jako jedna z postaci utworu architektonicznego*. „Acta Iuris Stetinensis”, 2(18), 96–105.
- Izdebski, H. (2012). *Prawo własności w planowaniu zagospodarowania przestrzeni*. W: I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*. Warszawa: Wolters Kluwer, 27–36.
- Leoński, Z., Szewczyk, M. & Kruś, M. (2019). *Prawo zagospodarowania przestrzeni*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Skrenty, Ż. (2010). *Podstawowe zasady planowania przestrzennego. Istota i cele ustanowienia*. „Studia Lubuskie. Prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie”, VII, 245–260.
- Szewczyk, M. (2019). W: Z. Leoński, M. Szewczyk & M. Kruś (red.), *Prawo zagospodarowania przestrzeni*. Warszawa: Wolters Kluwer, 199–221.
- Wolanin, M. (2010). *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Wolanin, M. (2011). *Podziały i scalenia nieruchomości*. Warszawa: C.H. Beck.

Wykaz orzeczeń

- Wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006 r., K 23/05
Wyrok NSA z dnia 26 marca 2009 r., II OSK 439/08
Wyrok NSA z dnia 27 marca 2012 r., II OSK 208/12
Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2013 r., II OSK 543/12

Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2016 r., II OSK 1211/14
Wyrok NSA z dnia 15 września 2016 r., II OSK 3075/14
Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2017 r., II OSK 1558/15
Wyrok NSA z dnia 14 marca 2017 r., II OSK 1757/15
Wyrok NSA z dnia 7 marca 2018 r., II OSK 1187/16
Postanowienie NSA z dnia 13 lutego 2018 r., II OSK 1011/16
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 maja 2017 r., II SA/Gd 40/17
Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 27 listopada 2008 r., II SA/Go 510/08
Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 25 marca 2009 r., II SA/Go 825/08
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 5 kwietnia 2018 r., II SA/Ke 799/17
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 kwietnia 2008 r., II SA/Kr 757/063
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 maja 2010 r., II SA/Kr 327/10
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 lipca 2013 r., II SA/Kr 412/13
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 sierpnia 2017 r., II SA/Kr 575/17
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 kwietnia 2017 r., II SA/Łd 749/16
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 maja 2011 r., IV SA/Po 1093/10
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 lutego 2020 r., IV SA/Po 23/19
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 października 2009 r., IV SA/Wa 972/09
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 marca 2010 r., IV SA/Wa 153/09
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2011 r., IV SA/Wa 2084/10
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 kwietnia 2013 r., II SA/Wr 803/12
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 grudnia 2019 r., IV SA/Wa 2335/1

Rozdział 3

Monitoring i ewaluacja procesów rewitalizacji miast

Ewa M. Boryczka

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska

 <https://orcid.org/0000-0002-9826-6186>

3.1. Wprowadzenie

Polskie miasta ulegają ciągłym przemianom, a w dobie intensywnych przemian społeczno-gospodarczych borykają się z wieloma problemami. W wyniku kumulacji problemów i degradacji obszarów miejskich władze samorządowe stanęły przed wyzwaniem wyprowadzenia ze stanu kryzysowego miast i ich zdegradowanych obszarów. Konieczne stało się rozwiązanie wielu społecznych, gospodarczych i środowiskowych problemów łączących się z bezrobociem, wykluczeniem społecznym, migracjami, degradacją środowiska przyrodniczego miast i degradacją przestrzeni materialnej. Trudnym zadaniem było także dostosowanie przestrzeni miast do zmieniających się uwarunkowań i potrzeb mieszkańców. Wiele polskich miast w związku z kumulacją problemów i zjawisk kryzysowych wymaga inicjowania i prowadzenia działań rewitalizacyjnych w celu wyprowadzenia ze stanu kryzysowego najbardziej zdegradowanych obszarów, a w konsekwencji całych miast. Rewitalizacja jako proces naprawczy, wyprowadzający fragmenty miast lub całe miasta z sytuacji kryzysowej (społecznej, gospodarczej, przestrzennej czy środowiskowej), inicjowany i koordynowany przez władze samorządowe, stał się jednym ze sposobów na ratowanie zdegradowanych obszarów miejskich wspieranym przez strumień środków finansowych dostępnych na działania rewitalizacyjne. Podejmowane działania rewitalizacyjne mają poprawić kondycję miast i ich atrakcyjność, w tym poprawić jakość życia i funkcjonowania mieszkańców i użytkowników. Planowanie i skuteczna realizacja działań rewitalizacyjnych wymagają ciągłego monitorowania i badania (ewaluacji) zmian zachodzących w wyniku procesów rewitalizacji. Monitoring i ewaluacja procesów rewitalizacji wydają się dziś jednymi z kluczowych wyzwań prowadzonej polityki rewitalizacyjnej w jednostkach samorządu terytorialnego.

Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie monitoringu i ewaluacji jako jednych z kluczowych instrumentów będących w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego, służących planowaniu i stymulowaniu procesów rewitalizacji polskich miast. Rewitalizacja jest procesem kompleksowym uruchamianym i prowadzonym w celu uzyskania zmian zmierzających do ożywienia gospodarczego i społecznego przestrzeni zdegradowanych fragmentów miast. Rewitalizacja wymaga zaangażowania interesariuszy. Wśród nich będą podmioty gospodarcze, organizacje pozarządowe, instytucje, ale też mieszkańcy i użytkownicy miast. Rewitalizacja ma charakter niezwykle złożony i niepowtarzalny – podobnie jak miasto, którego dotyczy. Jest ona procesem rozwoju lokalnego, w którego planowaniu i koordynacji niezbędne jest zastosowanie bardzo wielu instrumentów, takich jak np.: plan, monitoring, ewaluacja, aby zapewnić m.in. skuteczność i efektywność podejmowanych działań. Wśród palety dostępnych instrumentów szczególne znaczenie ma właściwe zbudowanie systemu monitorowania i ewaluacji działań rewitalizacyjnych. Zmiany prawne i administracyjne wprowadzone w 2015 roku w postaci zapisów ustawy o rewitalizacji¹ oraz Wytucznych Ministerstwa w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020 wskazują na konieczność opracowania programów rewitalizacji (w tym również systemu ich monitorowania i ewaluacji). Programy rewitalizacji służą obecnie m.in. koordynacji, realizacji i finansowaniu procesów rewitalizacji.

Jak wskazują wyniki kontroli oraz badania przeprowadzone w Polsce w ostatnich latach m.in. przez Najwyższą Izbę Kontroli, problem braku monitorowania procesów rozwoju, dotychczasowych doświadczeń w tym zakresie czy też monitoringu programów rewitalizacyjnych jest jednym z podstawowych deficytów procesów decyzyjnych w Polsce (Raport NIK, 2020). Brakuje „wypróbowanych i powszechnie akceptowalnych krajowych wzorców i doświadczeń w polskiej administracji (od lokalnej po centralną) dla tworzenia zintegrowanych systemów monitoringu rozwoju” (Czochoński, 2013: 17; zob. też Jadach-Sepioło (red.), 2020). Dostępne wyniki badań oraz publikacje z zakresu zintegrowanego planowania procesów rozwoju odnoszą się coraz częściej do procesów rewitalizacji (m.in.: Jarczewski & Jeżak, 2010; Jarczewski (red.), 2017; Jadach-Sepioło, 2018; Nowakowska et al., 2019a; Nowakowska et al., 2019b; Jadach-Sepioło (red.), 2020; Jadach-Sepioło et al. (red.), 2020; Olbińska, 2020). Wiele cennych propozycji pozostaje tylko w sferze rozważań teoretycznych albo odnosi się pośrednio do procesów rewitalizacji. Wymogi stawiane programom rewitalizacji wprowadzają konieczność weryfikacji i aktualizacji zapisów programu stosownie do zachodzących zmian zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz obszaru rewitalizacji, a także w odniesieniu do całej jednostki samorządu terytorialnego. Konieczne jest więc już na etapie budowania programu rewitalizacji stworzenie systemu monitorowania i ewaluacji, który pozwoli na systematyczną analizę procesów zachodzących w obszarze rewitalizacji i jego otoczenia, jak również na ocenę postępów w realizacji samego programu (Nowakowska et al., 2019a; Nowakowska et al., 2019b). Brakuje przy tym opracowania kompleksowo prezentującego

1 Dz.U. z 2015 r., poz. 1777.

te zagadnienia, szczególnie w zakresie ewaluacji. Z tego względu ten rozdział koncentruje się na kluczowych kwestiach związanych ze skutecznością i efektywnością wdrażania programów rewitalizacji, tj. na monitoringu i ewaluacji procesów rewitalizacji.

3.2. Rewitalizacja i jej instrumenty

Współczesne rozumienie pojęcia rewitalizacji wymaga interdyscyplinarnego podejścia oraz kompleksowego ujęcia różnorodnych dziedzin, które składają się na funkcjonowanie bardzo złożonego organizmu miejskiego. Rewitalizacja to najskuteczniejszy środek zaradczy na wiele społecznych i ekonomicznych problemów. Jest procesem kreowania nowego życia, a w odniesieniu do funkcjonowania miast lub obszarów miejskich wyraźnie podkreśla się jego znaczenie i funkcje ekonomiczne (Ashworth, 1991; Roberts & Sykes, 2008; Jadach-Sepiolo, 2017).

Kluczowym momentem w działaniach podejmowanych w ramach rewitalizacji polskich miast było wejście Polski do Unii Europejskiej, która wyraźnie artykułuje swoje stanowisko w kwestii zrównoważonego rozwoju miast Starego Kontynentu. Harmonijny oraz trwały rozwój obszarów miejskich jest istotnym wyzwaniem Unii Europejskiej dla osiągnięcia spójności gospodarczej i społecznej, co podkreśla Komisja Europejska, stwierdzając w swoim dokumencie, że „kwestia rozwoju obszarów miejskich [...] jest sercem przemian gospodarczych, społecznych i terytorialnych”. Rozwój, restrukturyzacja i rewitalizacja miast stanowi jeden z najważniejszych priorytetów Unii Europejskiej. Inicjowanie działań rewitalizacyjnych związane jest z pogłębiającymi się problemami funkcjonowania współczesnych miast. Ponadto miasta mają ogromne znaczenie we wdrażaniu głównych celów Unii Europejskiej, definiowanych jako spójność gospodarcza, społeczna, zatrudnienia, konkurencyjności oraz równowagi środowiskowej (*Unity, solidarity, diversity*). Unia Europejska zwraca również szczególną uwagę na kwestie dotyczące: różnic w obrębie poszczególnych miast; presji środowiska, która jest wyjątkowo ważna w miastach; znaczenia miast jako motorów wzrostu regionów; potencjalnej roli średnich i małych miast w osiągnięciu bardziej zrównoważonego i policentrycznego rozwoju w Europie. Wejście Polski w struktury Unii Europejskiej oraz możliwość pozyskania środków finansowych na działania związane z przekształceniami funkcjonalno-przestrzennymi polskich miast zmusiło jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia bardziej intensywnych działań w tym zakresie, a tym samym spowodowało większe zainteresowanie tym procesem badaczy. W efekcie w rodzimej literaturze przedmiotu pojawiło się wiele różnych definicji i pojęć związanych z procesem rewitalizacji.

Najczęściej cytowaną do 2015 roku definicją rewitalizacji było opracowanie K. Skalskiego (1998), który wskazuje, że rewitalizacja to: kompleksowy program remontów, modernizacji zabudowy i przestrzeni publicznych, rewaloryzacji

zabytków na wybranym obszarze, najczęściej dawnej dzielnicy miasta, w powiązaniu z rozwojem gospodarczym i społecznym. Planem kompleksowych działań podejmowanych w miastach obejmuje się zarówno stare dzielnice, jak i wybrane obszary (dzielnice śródmiejskie, historyczne, tereny poprzemysłowe, powojkowe oraz blokowiska). Jest to połączenie działań technicznych (np. remonty) z programami ożywienia gospodarczego i próbami rozwiązania problemów społecznych występujących w danym miejscu. Autor podkreśla, że czymś niewłaściwym jest mówienie o „rewitalizacji” jednego budynku czy „rewitalizacji” placu miejskiego, jeśli te działania dotyczą wyłącznie modernizacji budynków czy rewaloryzacji zabytków. Właściwym natomiast podejściem jest spojrzenie na proces rewitalizacji, który odnosi się do całego życia miasta, a nie tylko do jego formy.

A. Billert (2004) określa rewitalizację jako kompleksowy proces odnowy obszaru zurbanizowanego, którego przestrzeń, funkcje i substancja uległy strukturalnej degradacji, wywołującej stan kryzysowy uniemożliwiający prawidłowy rozwój ekonomiczny i społeczny tego obszaru, jak i zrównoważony rozwój całego miasta. Rewitalizacja jest więc odpowiedzią na stan kryzysowy obszaru miejskiego i obejmuje zespół kompleksowych działań, koordynowanych i zarządzanych przez sektor publiczny (gminę), opartych na aktywnej współpracy organów i instytucji polityczno-administracyjnych oraz podmiotów społecznych.

Rewitalizacja jest procesem kompleksowym uruchamianym w celu uzyskania zmian prowadzących do ożywienia gospodarczego, społecznego i kulturalnego zdegradowanych fragmentów lub całych miast. Polega na wprowadzeniu do zdegradowanego obszaru funkcji innych niż tradycyjnie tam występujące, z jednoczesnym przekształceniem obecnej formy przestrzennej przez wznoszenie nowej zabudowy oraz modernizację i adaptację części istniejących obiektów do nowych potrzeb. Rewitalizacja jest nową fazą rozwoju miasta, procesem, którego zainicjowanie jest niezbędne w momencie, kiedy dotychczasowe działania podtrzymujące i konserwujące tkankę miasta okazują się niewystarczające (Cunningham, 2002). Podejmowane działania ukierunkowane są na ochronę i odnowę istniejących wartości kulturowych przestrzeni miejskiej, promowanie i inicjowanie aktywności wzmacniających bazę ekonomiczną miasta, a także aktywizację społeczną i gospodarczą lokalnych mieszkańców. Celem rewitalizacji jest poprawa warunków życia i pracy w mieście, przywrócenie ład przestrzennego, ożywienie gospodarcze danego terenu. W procesie rewitalizacji w wyniku skoordynowanych działań mających na celu przekształcenia struktury funkcjonalnej i przestrzennej zdegradowanych obszarów miast następują przekształcenia bazy ekonomicznej miasta, co stanowi podstawę jego rozwoju (Boryczka, 2020).

W 2015 roku w związku z wejściem w życie pierwszej w Polsce ustawy o rewitalizacji wprowadzona została definicja ustawowa rewitalizacji, która stała się najczęściej cytowanym terminem. W myśl tej ustawy

rewitalizacja stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej

społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji².

W tym samym roku, właściwie równoległe z ustawą, wprowadzone zostały „Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020”, w których również zdefiniowany został proces rewitalizacji jako

kompleksowy proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych poprzez działania całościowe (powiązane wzajemnie przedsięwzięcia obejmujące kwestie społeczne oraz gospodarcze lub przestrzenno-funkcjonalne lub techniczne lub środowiskowe), integrujące interwencje na rzecz społeczności lokalnej, przestrzeni i lokalnej gospodarki, skoncentrowane terytorialnie i prowadzone w sposób zaplanowany oraz zintegrowany poprzez programy rewitalizacji.

Rewitalizacja zgodnie z Wytycznymi zakłada

optymalne wykorzystanie specyficznych uwarunkowań danego obszaru oraz wzmocnienie jego lokalnych potencjałów (w tym także kulturowych) i jest procesem wieloletnim, prowadzonym przez interesariuszy (m.in. przedsiębiorców, organizacje pozarządowe, właścicieli nieruchomości, organy władzy publicznej, etc.) tego procesu, w tym przede wszystkim we współpracy z lokalną społecznością. Działania służące wspieraniu procesów rewitalizacji prowadzone są w sposób spójny: wewnątrz (poszczególne działania pomiędzy sobą) oraz zewnątrz (z lokalnymi politykami sektorowymi, np. transportową, energetyczną, celami i kierunkami wynikającymi z dokumentów strategicznych i planistycznych).

Rewitalizacja jest odpowiedzią na realne problemy miast, ma więc złożony i niepowtarzalny charakter, na który wpływa wiele różnorodnych czynników. Jest procesem „szytym na miarę”, w którym podejmowane działania rewitalizacyjne powinny być odpowiedzią na problemy i potrzeby społeczności lokalnej i miasta. Działania rewitalizacyjne mogą być ukierunkowane na ochronę wartości kulturowych przestrzeni miejskiej, promowanie i inicjowanie aktywności wzmocniających i pobudzających gospodarkę miasta oraz na rozwijanie aktywności społeczno-gospodarczej mieszkańców. W związku z tym wszelkie analizy dotyczące planowanych przekształceń powinny nawiązywać do specyfiki danego obszaru, miejsca w hierarchii rozwoju, w jakim dany obszar się znajduje oraz drogi rozwoju, jaką ma za sobą (Boryczka, 2020). Rewitalizacja miast to działania polityki miejskiej ukierunkowane na ochronę i odnowę wartości kulturowych i ekologicznych przestrzeni miejskiej, połączone z promowaniem nowych aktywności wzmocniających bazę ekonomiczną miasta, a przede wszystkim aktywności społeczności lokalnej zamieszkującej obszar, którego te działania dotyczą bezpośrednio.

Polityka jest działaniem celowym, świadomym, ciągłym i suwerennym, które polega na wyznaczeniu określonych celów, jakie chce się osiągnąć, oraz zapewnieniu środków i instrumentów niezbędnych do ich osiągnięcia. Działania rewitalizacyjne stanowią więc jedną z polityk miejskich. Rewitalizacja powinna dążyć do pobudzania i podtrzymywania rozwoju różnorodnych aktywności, stąd mówi się o dwóch celach polityki rewitalizacyjnej, która jest elementem szerszej polityki rozwoju miasta.

² Dz.U. z 2015 r., poz. 1777.

Pierwszy z nich, społeczno-gospodarczy, dotyczy inicjowania w odnowionej zabudowie nowych rodzajów działalności oraz aktywizowania i modernizowania dotychczasowej działalności. Drugi cel, architektoniczno-urbanistyczny, ma zapewnić, aby nowa zabudowa powstawała w harmonii z zabytkowymi zespołami oraz większymi strukturami przestrzennymi. Niestety wiele podejmowanych działań rewitalizacyjnych kończyło się niepowodzeniem m.in. za sprawą nierównej koncentracji wysiłków na realizację któregoś z tych dwóch równoważnych celów. W wielu miastach na świecie, gdzie próby rewitalizacji były podejmowane już w połowie XX wieku, oraz w wielu miastach w Polsce po transformacji ustrojowej na pierwszy plan wysuwano odnowę form architektoniczno-urbanistycznych, w których nie było miejsca dla dawniej prowadzonych aktywności, a także nie zapewniono dostatecznych impulsów do rozwoju nowych ich rodzajów, a te niejednokrotnie były zupełnie obcym elementem w otaczającym je środowisku lokalnym.

Szczególnie ważne jest zaangażowanie kapitału prywatnego w przedsięwzięcia rewitalizacyjne, gdyż przynosi to poprawę sytuacji ekonomiczno-finansowej miasta, m.in. przez płacenie wyższych podatków przez podmioty gospodarcze oraz bogatszych mieszkańców osiedlających się w obszarach o wysokim standardzie zabudowy. Ponadto polityka władz samorządowych powinna dzięki zastosowaniu instrumentów przestrzennych, administracyjnych i finansowych zapewnić zaangażowanie kapitału prywatnego w miastach, a także czuwać nad jego zgodnością z interesem publicznym i interesem mieszkańców.

W celu realizacji określonej polityki rozwoju stosuje się specjalne instrumenty. Instrumenty to środki lub sposoby służące realizacji określonego celu. Istnieje wiele instrumentów (a przy okazji wiele ich różnych klasyfikacji i podziałów), które mogą być wykorzystywane w procesie rewitalizacji. W literaturze przedmiotu wymienia się instrumenty: planistyczne, administracyjne, ekonomiczne etc. Pełnią one m.in. funkcje: koordynacyjne, stymulujące, informacyjne oraz regulacyjne.

Instrumenty stosowane w procesie rewitalizacji można podzielić na cztery główne grupy: ekonomiczne, planistyczne, administracyjne i partycypacyjne. Instrumenty ekonomiczne, ze względu na ich dużą liczbę, przedstawione zostaną w osobnej tabeli.

Umiejętność zintegrowanego planowania rozwoju (społecznego, gospodarczego, przestrzennego, środowiskowego) i sprawne nim zarządzanie to podstawowe warunki skutecznego i efektywnego procesu rewitalizacji. Instrumenty służące do projektowania i realizacji działań rewitalizacyjnych to: programy rewitalizacji (lokalne lub gminne), studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania, plan zagospodarowania przestrzennego, miejscowy plan rewitalizacji, strategia rozwoju, a także wszystkie polityki publiczne wchodzące w sfery rewitalizacji (polityka mieszkaniowa, polityka społeczna, polityka transportowa, polityka dotycząca ochrony środowiska i zmian klimatu itp.). Większość z tych narzędzi stała się podstawowymi instrumentami polityki rozwoju miast i jednocześnie warunkiem brzegowym efektywnego wykorzystania funduszy Unii Europejskiej (Kamrowska-Załużska, 2009). Instrumenty te powinny tworzyć spójny system i powinny być ze sobą powiązane (Boryczka, 2016).

Tabela 1. Wybrane instrumenty polityki rewitalizacyjnej

Instrumenty planistyczne	Instrumenty prawno-administracyjne	Instrumenty partycypacyjne
Strategie rozwoju (lokalne i ponadlokalne)	Decyzje o warunkach zabudowy	Komitet rewitalizacji
Studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania	Decyzje lokalizacyjne	Konsultacje społeczne (obligatoryjne i fakultatywne)
Programy rewitalizacji (lokalne i gminne)	Koncesje	Inicjatywa lokalna
Plany zagospodarowania przestrzennego	Lokalny fundusz rewitalizacyjny	Budżet partycypacyjny
Monitoring i ewaluacja	Prawo pierwokupu	Partnerstwo lokalne
Budżet jednostki samorządu terytorialnego	Specjalna Strefa Rewitalizacji	Zespoły ds. rewitalizacji
Wieloletnie prognozy finansowe	Specjalna strefa ekonomiczna lub gospodarcza	Komisje Dialogu Obywatelskiego
Miejscowy Plan Rewitalizacji	Wywłaszczenie nieruchomości	Rada działalności pożytku publicznego
Programy aktywizacji bezrobotnych	Scalanie i podział nieruchomości	Klauzule społeczne
Programy rozwiązywania problemów społecznych	Odpracowywanie zaległości (długu)	
Programy współpracy z organizacjami pozarządowymi	Zespoły zadaniowe ds. rewitalizacji	
Programy ochrony środowiska	Pomnik przyrody, historii	
Programy adaptacji do zmian klimatu	Park kulturowy	
Programy opieki nad zabytkami	Uchwała krajobrazowa	
Studium ochrony wartości kulturowych	Rejestr zabytków	
	Wojewódzka ewidencja zabytków	
	Gminna ewidencja zabytków	
	Klauzule społeczne	
	Partnerstwo publiczno-prywatne	
	Zamówienia publiczne	
	Decyzje administracyjne (w tym nakazy, zakazy, pozwolenia itp.)	

Źródło: opracowanie własne.

Gminny program rewitalizacji (GPR) stanowi jeden z głównych instrumentów planistycznych procesu rewitalizacji. Zgodnie z ustawą o rewitalizacji powinien on zawierać szczegółową diagnozę obszaru rewitalizacji wraz z określeniem granic obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji oraz opis powiązań GPR z dokumentami strategicznymi gminy. Powinien wskazywać również wizję stanu docelowego, cele rewitalizacji i kierunki działań oraz opis przedsięwzięć rewitalizacyjnych o charakterze społecznym, gospodarczym, środowiskowym, przestrzenno-funkcjonalnym i technicznym oraz mechanizmy integrowania działań. GPR powinien zawierać system monitorowania, strukturę zarządzania i realizacji oraz ramy finansowe zaplanowanych przedsięwzięć. W części opisowej GPR umieszcza się przedsięwzięcia rewitalizacyjne służące realizacji celu publicznego w rozumieniu Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami³ lub przedsięwzięcia prywatne. GPR służyć będzie jako podstawowy instrument planistyczny w procesie rewitalizacji polskich miast. Podobne założenia przyświecają tworzeniu lokalnych programów rewitalizacji, które budowane są zgodnie z Wytocznymi w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020. Lokalne programy rewitalizacji obowiązywać będą jedynie do końca 2023 roku. Od początku 2024 roku programy rewitalizacji będą tworzone na podstawie ustawy o rewitalizacji. Program rewitalizacji jest kluczowym instrumentem służącym zarówno planowaniu, jak i wdrażaniu działań rewitalizacyjnych. Określa on cele i zasady polityki rewitalizacyjnej miasta oraz angażuje różnych interesariuszy.

Ważnym elementem działania władz samorządowych na rzecz rozwoju i przekształcania polskich miast jest planowanie przestrzenne i wykorzystywanie w tym celu specjalnych instrumentów. Samorządy, ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zobligowane są do przygotowania studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania miasta⁴ określającego politykę rozwoju przestrzennego miasta. Studium stanowi wytyczne do przygotowania planów zagospodarowania przestrzennego, które są kluczowym instrumentem planowania przestrzennego w polskim systemie planowania. Warto zwrócić uwagę, że studium powinno zawierać informacje o obszarze zdegradowanym lub/i obszarze rewitalizacji, a także zgodnie z ustawą o rewitalizacji zapisy studium powinny być spójne z zapisami gminnego programu rewitalizacji. Istotny w systemie planowania przestrzennego jest też plan zagospodarowania przestrzennego, który służy m.in. do wyznaczania granic obszarów zróżnicowanych form użytkowania terenu, ustalania zasad ich zagospodarowania, określania wymagań co do zabudowy, które wynikają z funkcji terenu. Plan zagospodarowania określa docelowy model rozwoju przestrzennego miasta i kształtowania jego struktury przestrzenno-funkcjonalnej. Porządkuje więc zabudowę miasta, służy rozwiązywaniu konfliktów przestrzennych

3 Dz.U. z 1997 r. Nr 115, poz. 741.

4 Przygotowywana jest nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdzie w miejsce studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jednostki samorządu terytorialnego tworzyć mają plany ogólne dla obszaru gminy lub miasta.

i zapewnia ład przestrzenny (Parysek, 2005). Plany zagospodarowania przestrzennego nie ingerują w stan aktualny, ale w stan planowany, tj. określają, jakie w przyszłości wskazane tereny powinny mieć przeznaczenie i zagospodarowanie. Ustala się w nich nie tylko dopuszczenia lokalizacji konkretnych obiektów oraz ustanawia konkretne przeznaczenie terenów, ale też wprowadza się zróżnicowane ograniczenia uzasadnione różnymi względami, tj. funkcjonalnymi i kompozycyjno-estetycznymi, środowiskowymi, społeczno-gospodarczymi czy kulturowymi. Ograniczenia te wprowadza się zgodnie z zasadą proporcjonalności, co oznacza, że ograniczenia te muszą być obiektywnie uzasadnione i muszą się opierać na wyważeniu interesu prywatnego i publicznego. Plany mają charakter wiążący i stanowią źródło obowiązków dla wszystkich użytkowników tych terenów (Nowak, 2013, 2019). Stanowią miejscowo obowiązujące prawo, za pomocą którego jednostki samorządu terytorialnego mogą określać treść i materialną formę działalności społecznej i gospodarczej prowadzonej na danym terenie. Regulują w ten sposób również swobodę prowadzenia działalności gospodarczej. Stanowią zatem podstawę prawną do prowadzenia działań zapisanych w programach rewitalizacji (Gorzym-Wilkowski, 2006; Ciesiółka & Rogatka, 2015).

Ważnym nowym instrumentem planistycznym zaproponowanym w ustawie o rewitalizacji jest miejscowy plan rewitalizacji, który jest szczególną formą planu zagospodarowania przestrzennego. Jest to instrument, który może być stosowany tylko dla obszarów rewitalizacji. Może on zostać przygotowany i uchwalony przez radę gminy dla całości lub części obszaru rewitalizacji. Ma cechy zbliżone do planu zagospodarowania przestrzennego, ale zdecydowanie bardziej rozszerzoną rolę. W miejscowym planie rewitalizacji poza elementami obligatoryjnymi obowiązującym w planach zagospodarowania przestrzennego określa się m.in. zasady kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą, ustalenia dotyczące charakterystycznych cech elewacji budynków, maksymalną powierzchnię sprzedaży obiektów handlowych, zakres niezbędnej do wybudowania infrastruktury technicznej, społecznej, w tym lokali mieszkalnych. Przede wszystkim jednak jego rozszerzona rola związana jest z możliwością zakazania prowadzenia działalności handlowej lub usługowej na danej nieruchomości oraz z możliwością uzależnienia realizacji inwestycji komercyjnej na nieruchomości dotychczas niezabudowanej od uprzedniej realizacji inwestycji ważnej dla osiągnięcia celów określonych w gminnym programie rewitalizacji (Boryczka, 2016; Nowak, 2019). Miejscowy plan rewitalizacji jest podstawą przekształceń urbanistycznych oraz prac inwestycyjno-budowlanych ujętych w gminnym programie rewitalizacji. Może zakładać zawarcie umowy urbanistycznej, która dotyczy nieruchomości niezabudowanej i w której zobowiązuje się inwestora do realizacji poza inwestycją główną także inwestycji uzupełniających służących społeczności lokalnej (m.in. infrastruktura techniczna, społeczna, lokale mieszkalne). Wartość inwestycji uzupełniających musi być proporcjonalna do wzrostu wartości nieruchomości w wyniku ustaleń nowego planu. Miejscowy plan rewitalizacji wzmacnia procesy rewitalizacji, koordynując inwestycje prywatne

i publiczne, angażując inwestorów w realizację celów społeczności lokalnych, a ponadto wprowadza zapisy porządkujące przestrzeń obszaru rewitalizacji⁵.

Wśród instrumentów planistycznych odnoszących się do procesu rewitalizacji znajdziemy szereg programów i planów skoncentrowanych na ochronie zabytków i innych elementów ochrony dziedzictwa materialnego i niematerialnego (m.in. program opieki nad zabytkami, studium ochrony wartości kulturowych), czy też na ochronie zasobów i walorów przyrodniczych (m.in. program ochrony środowiska, program adaptacji do zmian klimatu). Ich celem jest nie tylko identyfikacja zasobów przyrodniczych i kulturowych, ale przede wszystkim ich zachowanie, a także stworzenie możliwości ich wykorzystania przez obecnych mieszkańców i użytkowników miasta oraz zapewnienie tej możliwości przyszłym pokoleniom.

Istnieje również cała grupa instrumentów planistycznych z zakresu aktywizacji społeczno-gospodarczej miasta, gminy lub ich wybranych obszarów, które służą wzmocnieniu procesów rewitalizacji. Są to m.in. programy aktywizacji bezrobotnych, związane z dostosowaniem podaży do popytu na rynku pracy bądź zmianą kwalifikacji pracowników, czy też dotyczące powrotu na rynek pracy osób trwale wykluczonych (m.in. przez długotrwałe bezrobocie, problemy alkoholowe, psychiczne dysfunkcje, niepełnosprawność). Są to również programy gospodarcze wspierające tworzenie nowych podmiotów gospodarczych, samozatrudnienie albo tworzenie nowych miejsc pracy w podmiotach już funkcjonujących. W tej grupie znajdują się także programy współpracy z organizacjami pozarządowymi (m.in. jednoroczne lub wieloletnie), na podstawie których samorządy zlecają organizacjom pozarządowym wykonanie szeregu zadań i działań wspierających procesy rewitalizacji m.in. przez działania na rzecz rozwiązywania problemów społecznych w obszarze rewitalizacji (m.in. miejsca aktywności lokalnej, centra aktywności obywatelskiej, centra organizacji pozarządowych). Programy te służą nie tylko delegowaniu i realizacji zadań będących w kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, ale też zwiększeniu udziału podmiotów społecznych, interesariuszy niepublicznych w procesie rewitalizacji.

Ponadto strategii rozwiązywania problemów społecznych, choć realizowane na terenie całej jednostki samorządu terytorialnego, wprost odnosić się będą do zdiagnozowanych problemów społecznych w obszarze zdegradowanym i w obszarze rewitalizacji. W realizację strategii zaangażowane będą jednostki organizacyjne miasta i gminy, takie jak gminne lub miejskie ośrodki pomocy społecznej, ośrodki zdrowia i profilaktyki oraz organizacje pozarządowe działające na tym terenie w obszarze pomocy społecznej (m.in. świetlice środowiskowe, centra aktywności obywatelskiej, fundacje, stowarzyszenia, prywatne ośrodki pomocy społecznej).

W związku z samą istotą procesu rewitalizacji, w którym działania rewitalizacyjne powinny być odpowiedzią na lokalne problemy, oraz w związku z potrzebą włączenia w ten proces partnerów i mieszkańców miasta, ważną grupą instrumentów są instrumenty partycypacyjne. Chodzi tutaj o konsultacje społeczne i szeroką

5 Miejscowe plany rewitalizacji sporządzono już m.in. w Kaliszu, Słupsku i Wołominie.

paletę technik i metod partycypacyjnych, komitet rewitalizacji, budżet partycypacyjny, inicjatywę lokalną oraz partnerstwo lokalne.

Jednym z instrumentów zaproponowanych w ustawie o rewitalizacji jest Komitet Rewitalizacji⁶, który stanowi forum współpracy i dialogu interesariuszy z organami gminy w sprawach dotyczących przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji oraz pełni funkcję opiniotwórczo-doradczą wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Ma on na celu wzmocnienie uczestnictwa mieszkańców i użytkowników zdegradowanych obszarów miast w procesach ich rewitalizacji. Mimo iż jest to instrument ustawowy, to samorządy lokalne opracowujące lokalne programy na podstawie innych przepisów (m.in. ustawy o samorządzie gminnym) powołują podobne do Komitetu Rewitalizacji ciała doradcze, aby wzmocnić i rozwijać udział interesariuszy w podejmowaniu decyzji i działań w zakresie rewitalizacji.

Koncentrację działań, środków finansowych oraz zaangażowanie lokalnej społeczności w proces rewitalizacji może wzmocnić tzw. inicjatywa lokalna. Zwiększając udział mieszkańców w realizacji ich małych zadań, służyć będzie poprawie jakości ich zamieszkania. Działania te, podejmowane we współpracy z jednostką samorządu terytorialnego, sprzyjają wychodzeniu z sytuacji kryzysowej w obszarze rewitalizacji przy jednoczesnym zaangażowaniu społeczności lokalnej oraz samorządu lokalnego. Szczegółowy regulamin inicjatywy lokalnej oraz pulę środków finansowych określa jednostka samorządu terytorialnego zgodnie z lokalnymi potrzebami.

Istotnym instrumentem w tej grupie jest też partnerstwo lokalne jako platforma współpracy między różnorodnymi partnerami, którzy wspólnie, w sposób systematyczny, trwałe i z wykorzystaniem innowacyjnych metod oraz środków, planują, projektują, wdrażają i realizują określone działania i inicjatywy skierowane na rozwój lokalnego środowiska społeczno-gospodarczego i budowę tożsamości lokalnej wśród członków danej społeczności (Sobolewski, 2007). Jest ono określane jako strategiczne przymierze, zawierane w celu współpracy w sytuacji, gdy w danym przedsięwzięciu rewitalizacyjnym partnerzy wspólnie ponoszą ryzyko i koszty, ale też dzielą się wypracowanymi zyskami. Wydaje się, że partnerstwo daje nowe i lepsze możliwości rozwoju, m.in. dzięki połączeniu podmiotów z różnych sektorów, czyli przez kumulację cech i możliwości charakteryzujących poszczególne sektory oraz poszukiwanie sposobów ich wykorzystania dla wspólnych korzyści. Zasady tworzenia partnerstw wymagają szczegółowego sprecyzowania zasad współpracy, skonsultowania się z różnymi podmiotami, które wchodzi w ich skład, w tym m.in. z organizacjami pozarządowymi.

Instrumenty prawno-administracyjne to konkretne rozwiązania prawne wynikające z obowiązujących przepisów prawa, ukierunkowane na osiągnięcie określonego celu. Są to narzędzia, za pomocą których podmioty prawa realizują określone uprawnienia lub obowiązki prawne. Instrumenty te, ustanowione przez prawodawcę (mocą

6 Ciekawym przykładem komitetu rewitalizacji jest działający w latach 2008–2010 Sztab Piotrkowska powołany przez Prezydenta Miasta Łodzi (Boryczka, 2013, 2014).

aktów prawnych), wprowadzając ograniczenia działania lub sposoby postępowania. Określają m.in. nakazy, zakazy, normy (standardy). Wśród instrumentów prawno-administracyjnych wykorzystywanych w procesie rewitalizacji wskazać można m.in.: partnerstwo publiczno-prywatne, specjalne strefy rewitalizacji, park kulturowy, a także decyzje lokalizacyjne, odpracowywanie zaległości (długu), udostępnianie informacji o ofertach nieruchomości, obsługę prawną związaną z pozyskiwaniem gruntów czy wsparcie inwestora w procesie uzyskiwania decyzji administracyjnych.

Specjalna Strefa Rewitalizacji (SSR) jest jednym z instrumentów, które wprowadziła ustawa o rewitalizacji. SSR umożliwia samorządom korzystanie ze szczególnych udogodnień. Wprowadzenie SSR na obszarach rewitalizowanych powoduje uproszczenie i skrócenie procedur administracyjnych związanych z realizacją zapisów w gminnych programach rewitalizacji (m.in. w kwestii przesiedleń na czas remontów czy pierwokupu nieruchomości).

Wśród tej grupy instrumentów są także narzędzia służące nabywaniu gruntów na otwartym rynku, a także wymiana gruntów wraz ze scaleniem, sprzedaż gruntów powiązana z formami użytkowania i przyszłymi przychodami, umowy z deweloperami zabezpieczające publiczne interesy w zakresie gruntów publicznych oraz komunalizacja terenów, która zwykle dotyczy terenów należących do Skarbu Państwa, ale można ją też stosować w wypadku wykupu terenów od osób prywatnych lub wywłaszczenia na cele publiczne.

Instrumenty prawno-administracyjne to także cały szereg instrumentów ochrony zabytków czy szerzej – ochrony dziedzictwa kulturowego (materialnego i niematerialnego). Instrumenty te to nie tylko rejestr zabytków prowadzony przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (WKZ) bądź wojewódzka i gminna ewidencja zabytków, służące przede wszystkim ochronie, ale również pomnik historii lub park kulturowy, który ma na celu ochronę krajobrazu kulturowego, zachowanie wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Instrument ten ma pomóc we właściwym kształtowaniu i wykorzystaniu krajobrazu kulturowego.

Park kulturowy (Boryczka & Zasina, 2016; Boryczka et al., 2019) jest jednym z instrumentów ochrony zabytków, a funkcjonuje w polskim systemie prawnym od 2003 roku. Zgodnie z Ustawą z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jest to

nieruchomość lub rzecz ruchomą, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową⁷.

Przedmiotem ochrony w wypadku parku kulturowego jest krajobraz kulturowy, czyli przestrzeń historycznie ukształtowana w wyniku działalności człowieka. Celem wprowadzenia parku kulturowego w obszar miasta jest ochrona krajobrazu kulturowego oraz zachowanie wyróżniających się terenów.

⁷ Dz.U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568.

Ciekawym i dość często stosowanym instrumentem jest odpracowywanie zaległości m.in. czynszowych przez lokatorów zalegających z opłatami. Jednostka samorządu terytorialnego ustala zasady i umożliwia odpracowanie części zaległości. Z szansy odpracowania długów mogą skorzystać jedynie najemcy mieszkań komunalnych lub/i socjalnych. Trzeba jednak zaznaczyć, że samorząd lub spółdzielnia, wspólnota mieszkaniowa, która wprowadza takie rozwiązania, nie ma prawa żądać od dłużnika-najemcy, aby ten zrezygnował z dotychczasowej pracy na rzecz rozpoczęcia pracy we wskazanym przez nie miejscu.

Wśród instrumentów administracyjnych znajdują się również instrumenty wsparcia, np. tworzenie specjalistycznych struktur organizacyjnych, bazy informacji o terenach i podmiotach gospodarczych. Będą to ponadto organizacje powoływane do pobudzania rozwoju, w tym m.in. podmioty zarządzające programem rewitalizacji, czyli operatorzy rewitalizacji, organizacje współpracujące z operatorem komórki administracyjnej, inkubatory, które służyć mają ułatwieniu rozpoczynania działalności gospodarczej, a także podmioty III sektora, czyli organizacje pozarządowe stanowiące pomost w prowadzeniu dialogu społecznego w procesie rewitalizacji (Boryczka, 2016).

Instrumentami administracyjnymi stosowanymi w celu pobudzenia gospodarczego miast są: układ instytucjonalny (urząd miasta, agencja rozwoju miasta, samorządy gospodarcze, samorządy społeczne, stowarzyszenia branżowe, zespoły zadaniowe ds. rewitalizacji), promocja miasta, udział samorządu terytorialnego w spółkach, partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), montaż finansowe, rozwój kontaktów z przedsiębiorstwami i samorządami zagranicznymi, pozyskiwanie środków z funduszy strukturalnych. Skuteczność tych instrumentów charakteryzuje się m.in. przez analizę kapitałów, które napłynęły do samorządu terytorialnego, analizę innowacji procesowych i produktowych w przemyśle, kapitałów spółek z udziałem samorządu, wysokości unijnych środków pomocowych.

Instrumentem z tej grupy wspierającym zarówno podmioty ekonomii społecznej, jak i aktywizującym bezrobotnych z obszaru rewitalizacji na lokalnym rynku pracy, są tzw. klauzule społeczne – zasady, zapisy stosowane w procedurze zamówień publicznych przez instytucje sektora publicznego. Są to klauzule zawarte w dokumentacji o udzielenie zamówienia publicznego, a następnie w umowie o zamówienie publiczne z podmiotem wybranym w postępowaniu prawa zamówień publicznych (PZP). Zapisy te pozwalają osiągać dodatkowe korzyści społeczne, np. przez zatrudnienie przy wykonywaniu zamówień osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (m.in. osoby bezrobotne z obszaru rewitalizacji) czy realizację zamówień przez podmioty ekonomii społecznej, które prowadzą integrację zawodową i społeczną takich osób. Jednostki samorządu terytorialnego, stosując klauzule społeczne, wspierają podmioty ekonomii społecznej i dbają o osoby wykluczone społecznie (o ich integrację), wzmacniając tym samym aktywność społeczną i partycypację społeczną w procesie rewitalizacji.

Instrumenty ekonomiczne (m.in. finansowe) stanowią zespół mechanizmów motywacyjnych, zachęcających inwestorów, podmioty gospodarcze, podmioty publiczne,

mieszkańców do dobrowolnego wykonywania działań na obszarze objętym rewitalizacją i umożliwiających władzom lokalnym realizację przyjętego planu działania. Wśród bogatej palety instrumentów tego typu wyróżnić można przede wszystkim: dotacje, instrumenty zwrotne, kapitałowe, fiskalne, poręczeniowe (tab. 2).

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

Instrumenty zwrotne (Waclawik, 2013) polegają na zaciąganiu zobowiązań finansowych, które następnie trzeba będzie spłacić. Wśród tych instrumentów są m.in. krefinansowania inwestycji jednostek samorządów dyty bankowe, które należą do najczęściej wykorzystywanych jako zewnętrzne źródła ych, oraz obligacje komunalne, w tym obligacje rewitalizacyjne ściśle dopasowane do potrzeb programów rewitalizacji. Wśród instrumentów o charakterze zwrotnym występują instrumenty inżynierii finansowej JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas), który stanowi alternatywę i uzupełnienie systemu dotacyjnego UE.

Instrumenty kapitałowe polegają na podniesieniu udziałów własnych, wniesieniu nowych udziałów poprzez np. kupno akcji przez bezpośrednich inwestorów, wniesieniu kapitału inwestorów niebezpośrednich – funduszy inwestycyjnych czy funduszy venture capital. Instrumenty te nie są związane z zaciąganiem długu, a mogą zachęcić prywatnych inwestorów do aktywnego udziału w procesie rewitalizacji (Boryczka, 2016).

Instrumenty fiskalne są to różnego rodzaju podatki oraz ulgi, zwolnienia i odroczenia podatkowe: ulgi w podatku od nieruchomości oraz w innych podatkach, bonifikaty w opłatach rocznych za użytkowanie wieczyste, ulgi celne, podatki od czynności prawnych, podatki od nieruchomości, specjalnie stanowione podatki, dodatki mieszkaniowe. Instrumenty poręczeniowe (gwarancyjne) oraz zabezpieczające ryzyko realizacji przedsięwzięcia służą zmniejszaniu ryzyka niewywiązania się podmiotu zaciągającego zobowiązania finansowe lub/i prawne. Ich istotą jest pojawienie się trzeciej strony kontraktu wierzyciel – dłużnik: gwaranta, poręcyciela tego zobowiązania (Boryczka, 2016).

Tabela 2. Instrumenty ekonomiczne

Dotacje	Instrumenty zwrotne	Instrumenty kapitałowe	Instrumenty fiskalne
1	2	3	4
Regionalne Programy Operacyjne (RPO)	Fundusz Doptat	Wkład do spółek rewitalizacyjnych	Ulgi w podatku od nieruchomości
Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych	Project finance	Bonifikaty przy prywatyzacji zasobów komunalnych

1	2	3	4
Granty	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	Partnerstwo publiczno-prywatne	Dodatki mieszkaniowe
Subwencje i dotacje rządowe	Kredyty i pożyczki w bankach komercyjnych		Bonifikaty w opłatach rocznych za użytkowanie wieczyste
W ramach programu małych ulepszeń	Obligacje komunalne		Ulgi celne
W ramach programu usuwania azbestu	Obligacje municipalne		Czynsze
Dotacje ogólne	Leasing		Opłata adiacencka
Dotacje celowe	JEREMIE (Joint European Resources for Micro-to-Medium Enterprises)		Podatki od czynności prawnych
			Wydatki budżetowe
Dotacje na spłatę odsetek	JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas)		Dopłaty dla wspólnot mieszkaniowych
			Preferencyjne stawki zakupu nieruchomości
Dotacje na opłaty gwarancyjne			Preferencyjne stawki najmu nieruchomości

Źródło: opracowanie własne na podstawie Polko, 2008; Jadach-Sepiolo, 2010; Wactawik, 2013; Boryczka 2016.

Środki finansowe na realizację programów i projektów rewitalizacyjnych mogą pochodzić z różnych źródeł. Jak wynika z dotychczasowych doświadczeń, głównym źródłem finansowania rewitalizacji są środki finansowe o charakterze publicznym. Pozyskanie środków finansowych z sektora prywatnego wiąże się z zaangażowaniem władz samorządowych i rządowych w tworzenie klimatu do inwestowania, z kreowaniem współpracy między sektorem prywatnym i publicznym.

Władze lokalne dysponują szeroką paletą instrumentów w zakresie polityki rewitalizacyjnej i mogą aktywnie kształtować proces rewitalizacji. Wykorzystywane instrumenty powinny być dostosowane do zidentyfikowanych problemów i potrzeb miast, jak i wynikających z nich celów przyjętych w programach rewitalizacji, na podstawie których prowadzony jest proces rewitalizacji.

3.3. Monitoring procesu rewitalizacji

Proces rewitalizacji ze względu na jego charakter i specyfikę wymaga czasu. Wiele teorii i doświadczeń miast europejskich wskazuje, że pierwsze głębsze efekty przekształceń miasta widoczne są po mniej więcej 5 latach od rozpoczęcia działań rewitalizacyjnych. Stąd też w procesie rewitalizacji konieczne jest wprowadzenie mechanizmów zarządzania, w tym sprawnych mechanizmów gromadzenia, obróbki i przetwarzania informacji, które pozwolą na identyfikację i ocenę zmian zachodzących w obszarach miasta poddawanych przekształceniom. Z tych samych powodów proces rewitalizacji wymaga planowania, czyli opracowania zarówno programu rewitalizacji, jak i poszczególnych projektów i działań. Równie ważne są też koordynowanie działań oraz nadzór nad postępem prac i wdrażaniem zaplanowanych działań rewitalizacyjnych. Trzeba przy tym pamiętać, że program rewitalizacji realizowany jest przez wiele podmiotów i instytucji. Z tego punktu widzenia ważnym elementem zarządzania programem rewitalizacji jest ocena i weryfikacja skuteczności podejmowanych działań rewitalizacyjnych realizowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego, ale także przez innych partnerów (interesariuszy). Mechanizmami pozwalającymi m.in. na aktualizację programu oraz korektę bieżących czy też planowanych działań są monitoring i ewaluacja (Roberts & Sykes, 2008; Nowakowska et al., 2019a; Nowakowska et al., 2019b).

Monitoring to instrument sprawdzający poprawność przebiegu interwencji publicznej. Jego zadaniem jest korygowanie tego procesu, jeśli odbiega on od założonego planu. Polega na ciągłym obserwowaniu, śledzeniu zmian, tempa i stopnia realizacji projektów, programu, czy też zmian w obszarze rewitalizacji. Jest to proces systematycznego zbierania i analizowania danych, informacji ilościowych i jakościowych o samym procesie rewitalizacji oraz o programie rewitalizacji. Za jego pomocą dokonuje się pomiaru postępów interwencji publicznej – dzięki temu możliwe jest jej bieżące korygowanie. Na podstawie zbudowanego systemu monitorowania następuje weryfikacja poziomu realizacji celów polityki publicznej (polityki rewitalizacyjnej) w dokumentach strategicznych, operacyjnych oraz jej usprawnianie. Skuteczne i efektywne wdrażanie programu rewitalizacji wymaga systematycznego obserwowania zmian zachodzących w obszarze rewitalizacji i odpowiedniej reakcji na zaobserwowane zmiany. Monitoring pozwala na wyprzedzającą reakcję, np. gdy monitorowane zjawiska nie zmieniają się zgodnie z oczekiwaniami. Jest on czymś w rodzaju strategicznego banku danych, informacji i wiedzy o procesie i programie rewitalizacji. Ten bank danych pozwala również na śledzenie i ocenę stopnia osiągnięcia celów programu rewitalizacji.

System monitorowania, a także ewaluacji jest ściśle powiązany z logiką interwencji, która prowadzona jest w procesie rewitalizacji. Logika ta ma kluczowe znaczenie w planowaniu działań i projektów rewitalizacyjnych ujętych w programach rewitalizacji. Pierwszym krokiem jest diagnoza problemów i potencjałów rozwoju.

Na tej podstawie wyznaczany jest obszar rewitalizacji, który charakteryzuje się koncentracją problemów i zjawisk kryzysowych. W efekcie przeprowadzonej analizy określone są potrzeby w obszarze rewitalizacji. Potrzeba jest subiektywnie odczuwaną rozbieżnością między *status quo* a stanem pożądanym.

Kolejnym krokiem jest wskazanie celów rewitalizacji oraz kierunków działań i projektów rewitalizacyjnych, a także określenie i oszacowanie spodziewanych efektów planowanej interwencji. Każdy z tych elementów (diagnoza, cele, działania, efekty) powinien mieć przyporządkowany zestaw wskaźników, który będzie przydatny nie tylko w analizie diagnostycznej (analiza problemów i potrzeb), ale przede wszystkim zostanie wykorzystany w procesie monitorowania i ewaluacji programu rewitalizacji.



Diagram 3. Logika interwencji w programach rewitalizacji
Źródło: opracowanie własne.

System monitorowania procesów rewitalizacji powinien się więc składać z kilku kluczowych elementów: monitoringu projektów rewitalizacyjnych, monitoringu programu rewitalizacji oraz monitoringu obszaru rewitalizacji, a co za tym idzie – monitoringu całego miasta (obszar rewitalizacji jest przecież obszarem o największej koncentracji negatywnych zjawisk, o najsłabszej kondycji społecznej, gospodarczej, przestrzenno-funkcjonalnej, środowiskowej albo technicznej – zgodnie z zasadami jego wyznaczania).

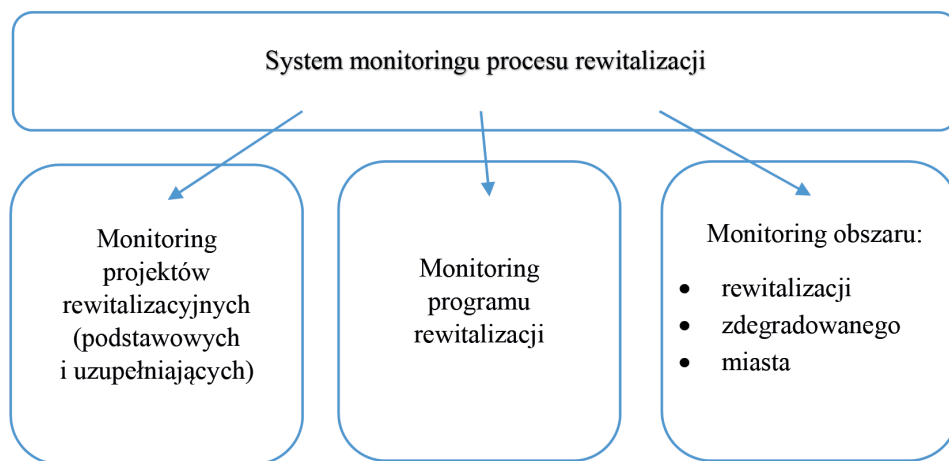


Diagram 4. Elementy systemu monitoringu procesu rewitalizacji
Źródło: opracowanie własne.

Monitoring projektów składa się z zestawu wybranych wskaźników, pozwala na systematyczne gromadzenie danych, za pomocą których można śledzić tempo i stopień zaawansowania realizacji działań i projektów rewitalizacyjnych. System wskaźników powinien być adekwatny do projektów rewitalizacyjnych, czyli powinien być skonstruowany odpowiednio do zakładanych w projektach działań i efektów, aby umożliwić identyfikację ich rzeczywistych rezultatów. Można śledzić tempo i zaawansowanie realizacji projektów podstawowych, jak i uzupełniających, ale że projekty uzupełniające są zwykle mniejsze i realizują je podmioty prywatne, podmioty społeczne bądź nieformalne grupy mieszkańców, dane do wskaźników mogą być bardzo trudne do pozyskania lub okaże się to wręcz niemożliwe.

Monitoring programu rewitalizacji składa się z zestawu wybranych wskaźników, pozwala również na gromadzenie danych, za pomocą których można śledzić tempo i stopień zaawansowania realizacji całego programu. System monitoringu programu rewitalizacji ma więc trzy główne cele:

- 1) bieżącą ocenę postępów w realizacji projektów rewitalizacyjnych;
- 2) bieżącą ocenę postępów w realizacji programu rewitalizacji;
- 3) identyfikację skutków realizowanych działań, projektów rewitalizacyjnych.

Monitoring programu może się opierać na wskaźnikach monitoringu projektów, jednak powinien on posiadać także wskaźniki odnoszące się bezpośrednio do celów (strategicznych, operacyjnych) postawionych w programie rewitalizacji. System wskaźników powinien być adekwatny nie tylko do projektów rewitalizacyjnych (czyli powinien być skonstruowany odpowiednio do zakładanych w projektach działań i efektów), ale także do celów programu rewitalizacji, tak by umożliwiał identyfikację rzeczywistych rezultatów realizacji tego programu.

Monitoring obszaru rewitalizacji, obszaru zdegradowanego i całego miasta powinny być ze sobą powiązane i spójne. Monitoring obszaru rewitalizacji służy identyfikowaniu i śledzeniu tempa zachodzących w nim zmian. Składa się z zestawu wybranych wskaźników, pozwala na gromadzenie danych, za pomocą których można śledzić zmiany zachodzące w obszarze rewitalizacji. Mechanizm monitoringu obszaru rewitalizacji, obszaru zdegradowanego, obszaru miasta ma na celu:

- 1) identyfikację skutków realizowanych działań i projektów rewitalizacyjnych, programu rewitalizacji;
- 2) obserwację zmian w sferze społecznej, gospodarczej, przestrzenno-funkcjonalnej, technicznej oraz środowiskowej, jakie zachodzą w obszarze rewitalizacji i w całym mieście.

Powinien być on ściśle powiązany z diagnozą sporządzoną na potrzeby delimitacji obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji w celu porównywalności stanu tego obszaru sprzed rozpoczęcia działań rewitalizacyjnych i po ich wdrożeniu. Głównym jego założeniem jest ustalenie, czy i jak poprawia się kondycja obszaru rewitalizacji, jednak nie da się tego zrobić bez odniesienia do wskaźników i danych, które wykorzystywane były w diagnozie. W zależności od przyjętego w diagnozie sposobu agregacji danych i arbitralnie wybranych jednostek przestrzennych (tzw. pól odniesienia) w identyczny sposób konieczne jest prowadzenie

monitoringu. W praktyce stosowane są dwa podstawowe podejścia do wyboru jednostek przestrzennych. Pierwszy z nich posługuje się jednostkami pseudo-naturalnymi (tj. dzielnice, sołectwa, kwartały itp.). Drugi wykorzystuje jednostki sztuczne (modularne, foremne), czyli siatki kół, kwadratów, sześciokątów foremnych (Jeżak & Cholewiński, 2010; Jadach-Sepioło, 2016, 2018; Jarczewski (red.), 2017). Powiązania systemu monitoringu z diagnozą (już na etapie delimitacji obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, jak i na etapie szczegółowej diagnozy obszaru rewitalizacji) są na tyle istotne, że każda zmiana wskaźników, danych czy też wielkości jednostek przestrzennych spowoduje brak możliwości porównania stanu wyjściowego obszaru rewitalizacji ze stanem po przeprowadzonych działaniach rewitalizacyjnych. Podobnie agregacja danych z wykorzystaniem np. siatki kwadratów, heksagonów (GRID) w systemie monitorowania, jak i w uprzednio przygotowanej diagnozie, powinna pozwalać na porównanie danych i ocenę zjawisk kryzysowych (Jadach-Sepioło, 2018). Zatem powiązanie wykorzystywanych metod, wskaźników w diagnozie z budowanym w późniejszym etapie systemem monitorowania jest kluczowe (Nowakowska et al., 2019a).

Jednak aby można było wnioskować na podstawie danych z monitoringu, czy działania rewitalizacyjne przyniosły zakładane efekty, należy popatrzeć szerzej na obszar zdegradowany i na całe miasto. Obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji zgodnie z zasadami ich delimitacji to obszary o największej koncentracji negatywnych zjawisk społecznych, w powiązaniu z problemami gospodarczymi, przestrzenno-funkcjonalnymi, technicznymi, środowiskowymi. Stąd też, aby zidentyfikować rzeczywiste efekty działań i projektów rewitalizacyjnych i związaną z nimi poprawę kondycji obszaru rewitalizacji, trzeba przeanalizować sytuację obszaru zdegradowanego i całego miasta. Monitoring obszaru zdegradowanego i jednocześnie monitoring całego miasta pozwoli na odróżnienie pozytywnych zmian będących wynikiem realizacji działań i projektów rewitalizacyjnych od ogólnej poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej miasta. Monitoring obszaru zdegradowanego, obszaru rewitalizacji i miasta składają się z zestawu wybranych wskaźników, które są ściśle powiązane z zestawem wskaźników wykorzystywanych na etapie diagnozowania. Monitoring ten pozwala na gromadzenie danych, za pomocą których można śledzić zmiany zachodzące w obszarze zdegradowanym, rewitalizacji i całym mieście. Na podstawie wskaźników i zbieranych danych można obserwować przebieg procesów społecznych, gospodarczych, przestrzenno-funkcjonalnych, technicznych oraz środowiskowych zachodzących wewnątrz obszaru rewitalizacji oraz w jego otoczeniu, jakim jest miasto.

Monitoring opiera się na zestawie wskaźników, które powinny być specjalnie dobrane do celów interwencji oraz projektów zawartych w programie rewitalizacji. Jest to element budowania programu rewitalizacji określane mianem kwantyfikacji celów i projektów. Monitoring bazuje także na cyklicznych (rocznych, dwuletnich itp.) raportach z monitoringu realizacji projektów i programów zmian zachodzących w przestrzeni miasta (w tym w obszarze rewitalizowanym). Zgodnie z zapisami ustawy o rewitalizacji co najmniej raz na trzy lata należy

przygotowywać raport o zmianach, jakie zaszły na obszarze rewitalizacji, odnoszący się bezpośrednio do celów zapisanych w GPR. System monitorowania tych zmian powinien nawiązywać do delimitacji oraz do szczegółowej diagnozy obszaru rewitalizacji. Niezbędnym punktem odniesienia jest sytuacja w całym mieście (Jarczewski (red.), 2017; Jadach-Sepiolo, 2018).

Warto zauważyć, że system monitoringu wydaje się dziś niezbędny do utrzymania i uzyskania ładu przestrzennego i procesu równoważenia rozwoju (dowolnej przestrzeni np. obszaru rewitalizacji, całej jednostki administracyjnej). Dotychczas zmiany w przestrzeni nie stanowiły parametru oceny rozwoju na potrzeby procesów decyzyjnych, nie badano i nie przewidywano przebiegu procesów i efektów podejmowanych decyzji przestrzennych, gospodarczych, społecznych czy inwestycyjnych. Właściwie nie kontrolowano i nie oceniano też długookresowych zmian i następstw powstających w procesach wzajemnych oddziaływań składowych przestrzeni (Czołchański, 2013). Monitoring programów rewitalizacji zakłada monitorowanie zmian we wszystkich sferach funkcjonowania miasta (społecznej, gospodarczej, technicznej, przestrzenno-funkcjonalnej i środowiskowej).

Monitoring miasta, obszaru zdegradowanego, obszaru rewitalizacji może stać się elementem monitoringu strategii rozwoju miasta albo elementem raportu o stanie miasta. Warto zadbać o to, aby system monitorowania sytuacji miasta w sferze społecznej, gospodarczej, przestrzenno-funkcjonalnej, technicznej czy środowiskowej był spójnym systemem wskaźników, gromadzenia i przetwarzania danych, które pozwolą na identyfikację i analizę zmian zachodzących w całym mieście w poszczególnych sferach, ale przede wszystkim pozwolą na monitorowanie zmian będących efektem polityki rewitalizacyjnej, jak i innych polityk sektorowych realizowanych na podstawie innych strategii, programów i planów. Inaczej mówiąc, monitoring procesu rewitalizacji powinien wpisywać się w system monitorowania rozwoju miasta i powinien być z nim spójny. Warto więc wziąć pod uwagę powiązania systemu monitorowania rozwoju miasta (m.in. monitoring strategii rozwoju) z analizą przeprowadzaną na potrzeby raportu o stanie gminy (miasta) i monitoringiem procesu rewitalizacji, tak aby tworzyły spójny system. Powiązanie nie tylko zapisów dokumentów (polityk rozwoju), ale także systemu monitorowania realizacji tych polityk pozwoli na zbudowanie jednego zintegrowanego banku danych i informacji oraz zapewni dużą oszczędność czasu przy opracowywaniu i analizowaniu raportów z monitoringu.

Tabela 3. Podstawowe cele, podmioty i zasady monitorowania

MONITORING	
Podmiot monitoringu (Kto wykonuje?)	pracownicy instytucji, jednostki zaangażowani we wdrażanie programu rewitalizacji
Przedmiot monitoringu (Co się bada?)	realizację działań, projektów rewitalizacji, programu rewitalizacji i ich efekty
Cel monitoringu (Po co się wykonuje?)	<ul style="list-style-type: none"> • uzyskiwanie informacji o postępach w realizacji projektów, celów programu rewitalizacji, • identyfikacja zmian w obszarze rewitalizacji, obszarze zdegradowanym, w całym mieście, • dokonywanie bieżących korekt w procesie wdrażania projektów i programu rewitalizacji.
Ramy czasowe monitoringu (Kiedy?)	proces ciągły: od początku wdrażania programu rewitalizacji aż do jego zakończenia (część danych zbierana i sprawozdawana będzie jeszcze po zakończeniu wdrażania programu rewitalizacji)
Sposoby i metody monitorowania (Jak?)	<ul style="list-style-type: none"> • zbieranie i gromadzenie danych (bazy danych), • analiza ilościowa informacji generowanych w procesie wdrażania projektów i programów rewitalizacji (raporty z monitoringu)

Źródło: opracowanie własne.

System monitorowania wymaga koordynacji i odpowiedzialności podmiotów zaangażowanych we wdrażanie programu rewitalizacji. Proces monitorowania wymaga szczególnie ciągłości i systematyczności działań. Jest procesem ciągłym, trwa od momentu rozpoczęcia wdrażania programu rewitalizacji aż do jego zakończenia. W systemie monitorowania ważne jest określenie jego ram czasowych oraz sposobu gromadzenia i przetwarzania informacji. Mając na uwadze zaangażowanie wielu podmiotów w procesy rewitalizacji, ale także rotację i zmienność pracowników w instytucjach samorządowych, system monitorowania powinien być jasno sformułowany, czytelny i stosunkowo nieskomplikowany. W systemie monitorowania kluczowe jest określenie:

- podmiotu monitorującego (odpowiedzialnego),
- celu i zakresu monitorowania,
- ram czasowych,
- zestawu wskaźników adekwatnego do celów monitorowania,
- sposobu gromadzenia i przetwarzania danych,
- sposobu raportowania.

W procesie monitoringu ważne jest zdefiniowanie jego ram, czyli stworzenie systemu wskaźników, według których raportowane będą postępy w realizacji projektów, kierunków działań oraz celów rewitalizacji. Istotnym elementem jest częstotliwość analiz zbieranych danych wchodzących w skład systemu monitoringu. Monitorowanie realizacji programu rewitalizacji powinno być prowadzone na bieżąco, a jednym z warunków jego skuteczności jest ciągłość i powtarzalność.

Zbudowany system wskaźników powinien być nie tylko adekwatny do celów i projektów, ale także powinien zawierać metryczki opracowane do każdego wskaźnika, aby jasne było, skąd i w jakich okresach generować dane i jak je interpretować.

Systemy monitoringu opierają się zwykle na trzech kluczowych grupach wskaźników, są to:

- 1) wskaźniki produktu (nakładu);
- 2) wskaźniki rezultatu;
- 3) wskaźniki oddziaływania (wpływu) (Nowakowska et al., 2019b; Jadach-Sepioła (red.), 2020).

Wskaźniki produktu obrazują bezpośrednie efekty interwencji publicznej, danego projektu. Określają rzeczowe lub finansowe efekty danego działania powstałe w trakcie realizacji danej interwencji. Inaczej mówiąc, określają produkty materialne i usługi, które otrzymuje beneficjent w trakcie realizacji projektu ze środków finansowych przeznaczonych na dany projekt. Wskaźniki produktu odnoszą się głównie do monitoringu projektów. Przykładowe wskaźniki produktu to:

- liczba szkoleń zrealizowanych w projekcie (szt.),
- liczba kampanii informacyjno-promocyjnych zrealizowanych w projekcie (szt.),
- oferta rekreacyjna i turystyczna skierowana do turystów (szt.).

Wskaźniki rezultatu obrazują efekty i zmiany, które powstają bezpośrednio i natychmiastowo w wyniku realizacji interwencji publicznej. Określają osiągnięcia, które można przypisać realizacji projektu. Dostarczają informacji o zmianach, jakie nastąpiły za sprawą wdrożenia projektu u bezpośrednich beneficjentów projektu, programu. Wskaźniki rezultatu odnoszą się głównie do monitoringu projektów i celów (monitoring programu rewitalizacji). Przykładowe wskaźniki produktu to:

- liczba osób, które podniosły swoje kwalifikacje na rynku pracy w wyniku realizacji projektu (os.),
- liczba wspólnot mieszkaniowych, które skorzystały z instrumentów wsparcia finansowego (szt.),
- liczba wspólnot mieszkaniowych, które przeprowadziły remonty obiektów mieszkalnych w danym roku (szt.),
- powierzchnia budynków mieszkalnych poddanych gruntownym remontom (m²).

Wskaźniki oddziaływania (wpływu) obrazują pośrednie i długookresowe efekty realizacji interwencji publicznej zarówno dla obszaru rewitalizacji, jak i dla całego miasta (np. liczba osób, które podniosły swoje kwalifikacje na rynku pracy w wyniku realizacji projektu, zdobyły zatrudnienie i utrzymały je przez rok). Odnoszą się do konsekwencji danego projektu wykraczających poza natychmiastowe efekty dla bezpośrednich beneficjentów. Wskaźniki te obrazują oddziaływanie interwencji na otoczenie gospodarcze, społeczne i przestrzenne (np. poziom bezrobocia w obszarze rewitalizacji, poziom bezrobocia w mieście) (Nowakowska et al., 2019a; Nowakowska et al., 2019b).

Oprócz wskaźników produktu, rezultatu czy oddziaływania wykorzystywane są również wskaźniki proste lub złożone, czy też wskaźniki syntetyczne.

Wskaźnik prosty dotyczy jednego zjawiska B lub cechy B, których zaobserwowanie pozwala określić z wystarczająco wysokim prawdopodobieństwem wystąpienie badanego zjawiska A lub określonej cechy A. Przykładem może być liczba wypadków na drogach w gminie (obserwowalne zjawisko B), która pozwoli określić stan bezpieczeństwa w ruchu drogowym w gminie (badane zjawisko A). Inne przykłady to:

- liczba dzieci korzystających z dożywiania w szkole (os.),
- liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (szt.).

Wskaźniki złożone składają się z więcej niż jednego wskaźnika prostego, czyli zjawiska lub cechy (B1, B2, ...), których zaobserwowanie pozwala określić z wystarczająco wysokim prawdopodobieństwem występowanie badanego wielowymiarowego zjawiska A. Przykłady wskaźników złożonych to:

- liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców (szt.),
- liczba dzieci korzystających z dożywiania w szkole na 1000 mieszkańców (szt.),
- udział osób (mieszkańców) w wieku powyżej 70. roku życia w ogólnej liczbie mieszkańców w mieście (%).

Wskaźnik składający się z kilku zjawisk lub cech (B1, B2, B3, B4, ...) pozwala określić z wystarczająco wysokim prawdopodobieństwem wystąpienie badanego wielowymiarowego zjawiska A, jakim jest np. kondycja finansowa, rozwój gospodarczy, rozwój społeczny. Przykładem takiego wskaźnika jest HDI (*Human Development Index*), który składa się z kilku elementów (B1 – oczekiwana długość życia (w latach), B2 – PKB per capita w zł, B3 – średnia liczba lat edukacji odebranej przez mieszkańców w wieku 25 lat i starszych (w latach)) i pozwala określić poziom rozwoju społecznego.

Dla jasności, czytelności i łatwości prowadzenia procesu monitorowania dla każdego wskaźnika powinna zostać opracowana tzw. metryka, określająca, co monitorujemy, podmiot odpowiedzialny za gromadzenie i przetwarzanie danych, nazwę lub budowę wskaźnika, charakter i typ wskaźnika, jednostki, w jakich wskaźnik jest mierzony, źródło danych, wartość bazową i docelową, a także możliwe jego interpretacje. Metryka wskaźnika odgrywa ważną rolę nie tylko w sytuacji, kiedy pracownicy odpowiedzialni za monitoring się zmieniają, ale istotne jest również korzystanie z tych samych źródeł danych, co zapewnia możliwość porównywania danych w czasie. Określone wartości bazowe i docelowe pozwalają na właściwą ocenę sytuacji i porównanie danych. Jako wartości bazowe zwykle przyjmuje się te, które występowały w diagnozie, na etapie delimitacji lub szczegółowej analizy sytuacji w obszarze rewitalizacji. Trudniej jednak określić i oszacować wartości docelowe. W tym wypadku stosuje się różne metody ich szacowania. Wartości docelowe lub chociaż określenie kierunku ich zmian jest jednak kluczowe. Ciekawym i stosunkowo prostym wskazaniem wartości docelowych jest ich odniesienie np. do średniej wartości danego wskaźnika, która była wykorzystywana w diagnozie. Zatem wartość docelowa określona będzie np. jako „większa lub równa średniej dla miasta”.

Tabela 4. Przykładowa metryka wskaźnika

Metryka wskaźnika – podstawowe informacje	
Poziom monitoringu (charakter)	Monitoring programu rewitalizacji
Przedmiot monitoringu	Cel strategiczny 1. Budowanie kapitału ludzkiego i tworzenie warunków do rozwoju gospodarczego
Typ wskaźnika	Wskaźnik rezultatu
Nazwa wskaźnika	Liczba osób bezrobotnych na 1000 mieszkańców w obszarze rewitalizacji
Jednostka miary	Osoby (os.)
Częstotliwość pomiaru	Co rok
Źródło danych	Powiatowy Urząd Pracy (PUP)
Wartość bazowa w roku 2020	15
Wartość docelowa* w roku 2025	10
Charakter wskaźnika	Destymulanta
Interpretacja	Wskaźnik pokazuje sytuację na rynku pracy. Zmniejszająca się liczba osób bezrobotnych może wskazywać na podjęcie zatrudnienia przez osoby pozostające dotychczas bez pracy
Jednostka monitorująca (podmiot odpowiedzialny)	Urząd Miasta, Biuro ds. Rewitalizacji

* Niższa lub równa średniej dla miasta

Źródło: opracowanie własne.

Zaprojektowany w programie rewitalizacji zestaw wskaźników może zostać rozszerzony w zależności od stopnia złożoności i kierunku procesów rewitalizacyjnych w mieście oraz dostępności danych. Założenia, zasady i podstawowy zestaw wskaźników ujęty w programie rewitalizacji można uzupełnić już na etapie raportowania i dodatkowo zebrane dane można uwzględnić w raporcie. Aktualizacja zapisów gminnych programów rewitalizacji wymaga dziś przeprowadzenia całej procedury opracowania programu rewitalizacji właściwie od początku, co zajmuje sporo czasu i generuje koszty. Ze względu na niepewność związaną z dostępnością danych, szczególnie tych, które samorząd planuje dopiero zbierać, dobrym rozwiązaniem jest wskazanie w programie rewitalizacji zestawu kluczowych (pewnych) wskaźników, a w załączniku do programu wskaźników uzupełniających (np. te, które planuje się zbierać). Raporty monitoringu można dowolnie rozszerzać w zależności od potrzeb i dostępności nowych danych, trzeba jednak pamiętać, że wskaźniki i dane powinny być trafnie dobrane do analizowanych zjawisk, aby zminimalizować ryzyko manipulacji efektami działań rewitalizacyjnych i wskazać rzeczywisty obraz zmian zachodzących w obszarze rewitalizacji.

Tabela 5. Zestaw wybranych wskaźników osiągnięcia celów strategicznych programu (bezpośrednie powiązanie wskaźników monitorowania LPRGMU 2025 ze strategicznymi celami i kierunkami działań)

Wskaźniki	Cel strategiczny 1.			Cel strategiczny 2.		
	1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	2.3
Liczba popełnionych przestępstw i wykroczeń na obszarze rewitalizowanym		√				
Liczba osób długotrwale bezrobotnych na obszarze rewitalizowanym	√					
Liczba wydarzeń organizowanych w przestrzeniach publicznych w obszarze rewitalizacji		√			√	√
Liczba osób objętych działaniami z zakresu pomocy społecznej na obszarze rewitalizacji		√	√			
Powierzchnia przestrzeni publicznych poddanych rewitalizacji	√			√	√	
Liczba zabytków nieruchomości objętych wsparciem						√
Liczba obiektów dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych			√	√		
Liczba przedsiębiorstw ulokowanych w obszarze rewitalizacji	√					
Powierzchnia obiektów, w których wprowadzono energooszczędne oświetlenie					√	
Długość nowych i zmodernizowanych ciągów pieszo-rowerowych			√	√	√	
Liczba uczestników programów z zakresu edukacji ekologiczno-zdrowotnej		√	√			
Liczba obiektów małej architektury zlokalizowanych na obszarze rewitalizacji				√		

Źródło: opracowanie własne na podstawie Lokalnego Programu Rewitalizacji Gminy Miasta Uniejów na lata 2017–2025 (LPRGMU 2025).

Istotnym elementem systemu monitorowania realizacji programu rewitalizacji jest określenie częstotliwości gromadzenia i przetwarzania zbieranych danych, a także wskazanie źródeł ich pozyskania. Proces zbierania, gromadzenia i przetwarzania danych odbywać się powinien na bieżąco, a jednym z kluczowych warunków jego skuteczności jest ciągłość i powtarzalność. Dlatego też konieczne jest określenie źródeł danych i sposobów pomiaru. Dane gromadzone są na bieżąco w miarę dostępności danych, jednak należy wziąć pod uwagę opóźnienia w publikowaniu danych statystycznych, np. dane za poprzedni rok publikowane są w II połowie bieżącego roku. Dane do programów rewitalizacji pozyskiwane są głównie z rejestrów miejskich, gminnych lub powiatowych (m.in. gminna ewidencja ludności,

centralna ewidencja i informacja o działalności gospodarczej, ewidencja stowarzyszeń zwykłych) oraz rejestrów i banków danych podmiotów i instytucji zaangażowanych w proces rewitalizacji lub funkcjonujących w obszarze rewitalizacji.

Jak wskazują przeprowadzone w ostatnich latach badania (Jadach-Sepioło, 2018; Jadach-Sepioło (red.), 2020), brak zaplecza w postaci dostępnych danych statystycznych, niezbędnych do prowadzenia analiz wewnątrzgminnych, jest dużą trudnością zarówno na etapie programowania, jak i na etapie bieżącego monitoringu i ewaluacji zmian na obszarze rewitalizacji czy w obszarze zdegradowanym. Dostępne dane statystyczne dotyczą głównie całych jednostek samorządu terytorialnego i wciąż są niedostosowane do prowadzenia analiz wewnątrzmijskich zgodnie z przyjętymi w miastach jednostkami przestrzennego podziału (kwartały, dzielnice, siatki GRID).

Problemem dostępności i jakości danych od wielu lat zajmują się jednostki i urzędy statystyczne. Biorąc pod uwagę dostępność i jakość danych statystycznych niezbędnych do budowania systemu monitorowania, ale też wykonywania diagnozy na potrzeby delimitacji, istotne są następujące kryteria: przydatności, dokładności, terminowości i punktualności, dostępności i przejrzystości, porównywalności i spójności, kosztów ich pozyskania, obciążenia zarówno pracowników odpowiedzialnych za ich zebranie, jak i respondentów, a także kryterium poufności, transparentności i bezpieczeństwa danych (Jadach-Sepioło et al. (red.), 2020).

Tabela 6. Kryteria oceny danych statystycznych

Kryterium oceny danych statystycznych	Opis kryterium
1	2
Przydatność	Ocena, czy wszystkie potrzebne dane są zbierane i przetwarzane. Pozwala wyeliminować dane, których nie można pozyskać, albo zdecydować o ich gromadzeniu i przetwarzaniu.
Dokładność	Ocena, jak bardzo zbliżona jest wartość między wartością z badań a wartością rzeczywistą.
Terminowość i punktualność	Terminowość oznacza czas pomiędzy otrzymaniem wyników badań a zdarzeniem lub zjawiskiem, które opisują. Należy zadbać o jak najszybsze opracowanie i wykorzystanie wyników badań. Punktualność oznacza różnicę między rzeczywistym czasem publikacji danych a założonym w harmonogramie.
Dostępność i przejrzystość	Dwa rodzaje dostępności danych. Dostępność określa, czy i jak łatwo można pozyskać dane do wskaźników monitorowania. Dostępność określa również, jak łatwo można uzyskać dane z monitorowania, w szczególności gdzie i w jakiej formie one później są publikowane i dostępne m.in. dla mieszkańców. Przejrzystość wskazuje, czy dane uzupełnione są przez informacje objaśniające, czyli metadane. Przejrzystość pokazuje, czy dane są publikowane w sposób przyjazny dla użytkowników. Chodzi o czytelność i możliwość zrozumienia zaprezentowanych danych.

1	2
Porównywalność i spójność	Porównywalność zapewnia możliwość zestawienia i porównania wartości tych samych danych w ujęciu czasowym, przestrzennym i tematycznym.
Koszty i obciążenie	Kryterium dotyczy oszacowania czasu niezbędnego do gromadzenia i przetwarzania danych w monitoringu oraz sporządzania raportów. Kryterium kosztów dotyczy oszacowania środków finansowych koniecznych do przeprowadzania m.in. badań terenowych, zakupu danych statystycznych oraz opracowania z nich raportów.
Poufność, transparentność i bezpieczeństwo danych	Dotyczy poufności, ochrony danych wrażliwych podczas ich przetwarzania.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Jadach-Sepiolo et al. (red.), 2020.

Systematyczne, bieżące (zgodnie z harmonogramem) aktualizowanie danych do wskaźników pozwala na analizę trendów procesów i zjawisk w ujęciu czasowym, a także na porównanie w różnych przekrojach czasowych kolejnych okresów raportowania. System monitorowania realizacji programu rewitalizacji składa się nie tylko z baz danych, ale również z określonych sposobów i metod ich analizy. W określonych cyklach przygotowywane są raporty prezentujące zebrane dane, ich analizy i przede wszystkim wnioski z nich wynikające. Analizy najczęściej przeprowadzane są w cyklach rocznych lub dwuletnich, co związane jest z możliwością uzyskania odpowiednich danych statystycznych. Cykle analiz i raportowania wynikają też z charakteru działań miejskich i rewitalizacyjnych, których realizacja wymaga czasu i zaangażowania wielu podmiotów, a efekty widoczne są z pewnym opóźnieniem.

Zgromadzone dane oraz ich analiza w ramach systemu monitorowania pozwalają ocenić poziom zaawansowania realizacji programu rewitalizacji oraz zidentyfikować rezultaty podejmowanych działań rewitalizacyjnych, a ponadto stanowią podstawę do reagowania na pojawiające się zmiany i wyzwania. System monitorowania programu rewitalizacji służy więc również do aktualizacji programu rewitalizacji. Wyniki analiz i raportów monitoringu będą podstawą do podjęcia decyzji o aktualizacji, uchyleniu lub zakończeniu realizacji programu rewitalizacji. Ponadto w myśl zasady partnerstwa i partycypacji system monitorowania zapewnia dostęp do rzetelnych informacji dla decydentów, partnerów społecznych i gospodarczych, a także opinii publicznej o postępach w realizacji zaplanowanych działań oraz osiąganiu celów rewitalizacji. Trzeba jednak podkreślić, że system monitorowania ma dać informację o postępach i efektach prac przede wszystkim podmiotom zaangażowanym w realizację działań rewitalizacyjnych, aby można było w porę wprowadzić modyfikacje. W drugiej dopiero kolejności spełnia on dodatkowo funkcję kontrolną w stosunku do działań władz samorządowych.

3.4. Ewaluacja programu rewitalizacji

W procesie zarządzania programem rewitalizacji i jego wdrażania istotnym elementem jest nadzór nad postępem prowadzonych działań. Kluczowym elementem w tym procesie jest również ocena podejmowanych działań rewitalizacyjnych, ich skutków, a także identyfikacja czynników, które zdecydowały o powodzeniu lub porażce prac. Stąd też niezwykle ważną rolę odgrywa tutaj ewaluacja. Złożoność procesu rewitalizacji, jak i samego miasta powoduje, że nie da się przewidzieć wszystkich jej skutków, ale porównywalne, rzetelne dane uzyskiwane w trakcie badań ewaluacyjnych mogą bardzo ułatwić zarządzanie programem rewitalizacji.

Ewaluacja to jeden z instrumentów zarządzania w sferze publicznej (Bienias et al., 2012). To badanie pozwalające określić, czy wystąpiły spodziewane efekty podejmowanych działań rewitalizacyjnych, jak również czy system tworzenia i wdrażania programu rewitalizacji jest zdolny do zapewnienia pożądaných efektów (Opolski & Modzelewski, 2010). Ewaluacja jest cykliczną oceną wartości programu rewitalizacji, czyli jest badaniem wartości i cech całego programu rewitalizacji i projektów rewitalizacyjnych z punktu widzenia przyjętych kryteriów (Nowakowska et al., 2019a; Nowakowska et al., 2019b). Pozwala na ocenę podejmowanych działań rewitalizacyjnych. Dostarcza informacji zwrotnych o efektach realizowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, co umożliwia zwiększenie ich skuteczności i efektywności w przyszłości. Ewaluacja służy ustaleniu związków przyczynowo-skutkowych między podjętymi działaniami rewitalizacyjnymi a ich efektami, formułuje wnioski z realizacji dotychczasowych prac. Na ich podstawie tworzone są rekomendacje, które służą następnie doskonaleniu bieżących i planowanych w kolejnych okresach działań i projektów rewitalizacyjnych. Stąd też ewaluacja ma istotne znaczenie nie tylko z punktu widzenia sprawności instytucji samorządowych odpowiedzialnych za realizację programu rewitalizacji, ale przede wszystkim z punktu widzenia dzisiejszej polityki rewitalizacyjnej, której efekty widoczne będą w dłuższej perspektywie czasu i decydować będą o konieczności podejmowania lub zaniechaniu kolejnych działań rewitalizacyjnych. Ewaluacja jest użytecznym i praktycznym instrumentem doskonalenia procesu rewitalizacji zdegradowanych obszarów miasta oraz zwiększania jego efektów i oddziaływania.

Celem ewaluacji jest oszacowanie w odniesieniu do jasno sformułowanych kryteriów (najczęściej skuteczności, efektywności, użyteczności, trafności i trwałości) jakości oraz efektów wdrażania interwencji publicznych. Jej zadaniem jest ocena skuteczności i efektywności, a także wartości działań rewitalizacyjnych realizowanych w procesie rewitalizacji miasta. Ocena ta dotyczy działań rewitalizacyjnych prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego i jednostki jej podległe, a także przez pozostałych interesariuszy procesu rewitalizacji (Olejniczak, 2012).

W badaniu ewaluacyjnym wykorzystuje się zróżnicowane metody i techniki badawcze. Będą to zarówno metody i techniki badań jakościowych, jak i ilościowych: metody wskaźnikowe oparte na analizie danych z systemu monitorowania, oceny

eksperckie z użyciem metod macierzowych i wielokryterialnych metod oceny jakościowej (m.in. QAT⁸), studia przypadków, analiza danych zastanych (*desk research*), jak i metody badań społecznych (m.in. ankiety kwestionariuszowe, warsztaty, panele ekspertów, zogniskowane wywiady grupowe, indywidualne wywiady pogłębiane) (Nowakowska et al., 2019b). Metody i techniki badawcze dostosowane są do celów badania ewaluacyjnego i sformułowanych pytań badawczych, na które ewaluatorzy szukają odpowiedzi.

Wśród kryteriów formułowanych w badaniu ewaluacyjnym najczęściej spotyka się:

- kryterium trafności, które pozwala na ocenę, w jakim stopniu przyjęte cele programu odpowiadają zidentyfikowanym problemom lub potrzebom obszaru rewitalizacji;
- kryterium efektywności, które pozwala na ocenę poziomu „ekonomiczności” projektu lub programu, co oznacza, że ocenie podlega stosunek poniesionych nakładów do uzyskanych efektów (Roberts & Sykes, 2008);
- kryterium skuteczności, które pozwala na ocenę, w jakim stopniu cele programu lub projektu zostały osiągnięte;
- kryterium trwałości (efektów), które pozwala na ocenę efektów po zakończeniu realizacji programu i projektów rewitalizacyjnych oraz ich wpływu na procesy rozwoju obszaru rewitalizacji, a także całego miasta w długim horyzoncie czasu (Nowakowska et al., 2019b);
- kryterium użyteczności, które pozwala na ocenę oddziaływania realizowanych projektów i programu rewitalizacji w szerszym ujęciu (obszarowym, sferowym lub czasowym) lub ocenę wszystkich efektów interwencji publicznej w odniesieniu do zidentyfikowanych potrzeb i problemów obszaru rewitalizacji (Felcis et al., 2012).

Ponadto w programach rewitalizacji stosowane jest kryterium dotyczące identyfikacji oddziaływania lub wpływu korzyści odniesionych przez docelowych beneficjentów na rozwój całego miasta (Nowakowska et al., 2019b).

Kryteria ewaluacji i ich logikę, a także wzajemne powiązania z przedmiotem badań ewaluacyjnych przedstawia diagram 3. Kryteria ewaluacji są na nim ściśle powiązane z logiką interwencji i odnoszą się bezpośrednio do problemów i potrzeb zidentyfikowanych na etapie diagnozowania; odnoszą się również do celów, kierunków działań, projektów oraz do zaplanowanych efektów. Poprawa sytuacji w obszarze rewitalizacji związana jest ze zmianą określoną za pomocą produktów, rezultatów i oddziaływania.

8 *Qualitative Assessment Technology* – QAT.

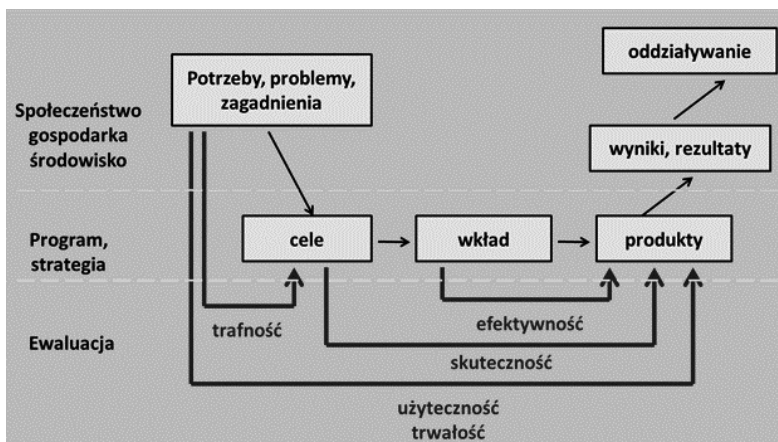


Diagram 5. Główne kryteria ewaluacji i ich logika

Źródło: Bienias et al., 2012, s. 19.

Tabela 7. Wybrane kryteria ewaluacyjne wraz z przykładowymi pytaniami ewaluacyjnymi

Nazwa kryterium	Opis	Przykłady pytań ewaluacyjnych
1	2	3
Trafność	Ocenia adekwatność planowanych celów interwencji i metod jej wdrażania do problemów i wyzwań, które zostały zidentyfikowane w diagnozie.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Czy cele odpowiadają zidentyfikowanym potrzebom obszaru rewitalizacji? 2. Czy cele pozostają adekwatne do zmian zachodzących na obszarze rewitalizacji? 3. Czy działania odnoszą się do problemów i zjawisk kryzysowych zidentyfikowanych w obszarze rewitalizacji? 4. Czy w granicach miasta i/lub obszaru rewitalizowanego pojawiły się nowe problemy i zjawiska kryzysowe niewskazane wcześniej w diagnozie?
Skuteczność	Ocenia stopień realizacji zakładanych celów (czy osiągnięto to, co zaplanowano), skuteczność użytych metod, instytucji oraz wpływ czynników zewnętrznych na ostateczne efekty.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Czy cele programu rewitalizacji zdefiniowane na etapie programowania zostały osiągnięte? 2. W jakim stopniu zrealizowano cele strategiczne programu rewitalizacji? 3. Jakie są rezultaty podejmowanych działań rewitalizacyjnych? 4. Jakie są sukcesy i porażki podejmowanych działań rewitalizacyjnych? 5. Czy system zarządzania i wdrażania okazał się skuteczny? 6. Czy i w jakim stopniu realizowana jest wizja sformułowana dla obszaru rewitalizacji? 7. Czy osiągnięte zostały zakładane cechy obszaru rewitalizacji?

1	2	3
Efektywność	Ocenia relację między nakładami, kosztami, zasobami (finansowymi, ludzkimi, administracyjnymi) a osiągniętymi efektami interwencji.	1. Jakie efekty zostały osiągnięte? 2. Czy podobne efekty można było osiągnąć z wykorzystaniem innych instrumentów? 3. Czy podobne efekty można osiągnąć przy niższych nakładach finansowych?
Użyteczność	Ocenia całość rzeczywistych efektów wywołanych przez interwencję (zarówno tych planowanych, jak i nieplanowanych – tzw. ubocznych), odnosząc je do wyjściowej sytuacji oraz wyzwań społeczno-ekonomicznych, które były przedmiotem interwencji.	1. Czy udało się osiągnąć zamierzone efekty? 2. Czy pojawiły się pozytywne efekty uboczne w obszarze rewitalizacji? 3. Czy interwencja przyczyniła się do rozwiązania lub zminimalizowania zidentyfikowanych problemów? 4. Czy pojawiły się pozytywne efekty uboczne poza obszarem rewitalizacji?
Trwałość	Ocenia ciągłość efektów (przede wszystkim pozytywnych) danej interwencji w perspektywie średnio- i długookresowej (a więc po zakończeniu interwencji – zwykle w 2–3 lata).	1. Czy efekty działań rewitalizacyjnych okazały się trwałe w długim okresie? 2. Czy efekty działań rewitalizacyjnych odczuwalne są po zakończeniu wdrażania działań? 3. Czy efekty działań rewitalizacyjnych odczuwalne są po zakończeniu realizacji programu rewitalizacji?

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bienias et al., 2012; Olejniczak, 2012; Lokalny Program Rewitalizacji Gminy i Miasta Uniejów, 2025.

Badanie ewaluacyjne spełnia szereg funkcji. Różnorodność tych funkcji sprawia, że znajduje ona zastosowania na różnych etapach zarządzania procesami rewitalizacji. Wyróżnić można:

- ewaluację systemu tworzenia programu rewitalizacji,
- ewaluację programu,
- ewaluację projektów rewitalizacyjnych,
- ewaluację oddziaływań,
- ewaluację rezultatów oraz
- ewaluację systemu realizacji celów.

Ze względu na moment przeprowadzania badania ewaluacyjnego wyróżniamy trzy rodzaje ewaluacji:

- 1) ewaluacja ex-ante (na etapie tworzenia programu);
- 2) ewaluacja on-going (w trakcie realizacji programu);
- 3) ewaluacja ex-post (po zakończeniu realizacji programu).

Ewaluacja ex-ante przeprowadzana jest w fazie opracowywania programu rewitalizacji, dokonywana jest wtedy analiza przyjętych rozwiązań pod kątem m.in. potencjalnej zdolności osiągnięcia założonych efektów. Dokonywana jest analiza spójności przede wszystkim celów i pozostałych zapisów, adekwatności celów programu, projektów do zidentyfikowanych problemów i potrzeb itp.

Ewaluacja on-going odbywa się w trakcie realizacji programu rewitalizacji, zwłaszcza w wypadku przedsięwzięć bardzo złożonych, o długim okresie realizacji, gdy

możliwe i celowe są korekty i aktualizacja programu lub samych projektów rewitalizacyjnych. Ustawa o rewitalizacji wskazuje konieczność oceny aktualności i stopnia realizacji programu rewitalizacji, która dokonywana jest przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta co najmniej raz na 3 lata, zgodnie z systemem monitorowania i oceny określonym w tym programie. Po 3 latach realizacji programu rewitalizacji (on-going) konieczne są więc badanie i ocena poziomu realizacji celów programu oraz wskazanie czynników negatywnych i pozytywnych wpływających na osiągnięty poziom jego realizacji. Ewaluacja on-going ma pomóc w dokonaniu ewentualnych korekt, które wzmocnią końcowe efekty realizacji programu rewitalizacji. Ewaluację on-going można wykonywać wielokrotnie w zależności od występujących nieplanowanych zjawisk, trudności w realizacji programu. Ewaluację on-going zwykle wykonuje się w trzyletnich cyklach, aż do zakończenia wdrażania programu rewitalizacji. Częstsze wykonywanie badań ewaluacyjnych, np. co rok, wydaje się błędne z uwagi na m.in. czasochłonność procesów rewitalizacji, których rzeczywiste efekty widoczne są po jakimś czasie, czasochłonność i kosztochłonność samego badania ewaluacyjnego.

Ewaluacja ex-post wykonywana jest po realizacji programu rewitalizacji, zwykle do 2 lat od jego zakończenia. Z badania ewaluacyjnego wynikać będą wnioski dla planowania kolejnych działań rewitalizacyjnych i tworzenia kolejnego programu rewitalizacji. Jej rolą jest podsumowanie krótko- i długofalowych efektów działań, wyciągnięcie wniosków, a przede wszystkim sformułowanie rekomendacji, które posłużą do przygotowania i wdrażania następnych działań i projektów rewitalizacyjnych.

Tabela 8. Podstawowe cele, podmioty i zasady ewaluacji

EWALUACJA	
Podmiot ewaluacji (Kto wykonuje?)	Ewaluatorzy, najczęściej zewnętrzni i niezależni eksperci (ewaluacja zewnętrzna), lub rzadziej osoby zaangażowane we wdrażanie programu rewitalizacji (ewaluacja wewnętrzna)
Przedmiot ewaluacji (Co się bada?)	Program rewitalizacji, interwencja publiczna i jej efekty wraz z szerszym kontekstem społeczno-ekonomicznym
Cel ewaluacji (Po co się wykonuje?)	Sformułowanie wniosków i rekomendacji służących udoskonaleniu realizacji programu rewitalizacji lub projektów rewitalizacyjnych, czyli bieżącej lub przyszłych interwencji publicznych
Ramy czasowe ewaluacji (Kiedy?)	Punktowo: <ul style="list-style-type: none"> • przed rozpoczęciem realizacji programu rewitalizacji, czyli na etapie jego tworzenia (ewaluacja ex-ante), • w trakcie realizacji programu rewitalizacji (ewaluacja on-going) • po zakończeniu realizacji programu rewitalizacji (ewaluacja ex-post)
Kryteria, sposoby i metody ewaluacji (Jak?)	Dobór kryteriów ewaluacyjnych (trafności, skuteczności, efektywności, użyteczności, trwałości itp.) w zależności od rodzaju i celu badania ewaluacyjnego. Metody i techniki badań społeczno-ekonomicznych służących m.in. pomiarowi efektów oraz wyjaśnianiu mechanizmów decydujących o interwencji publicznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bienias et al., 2012.

System oceny, jakim jest system ewaluacji, wymaga określenia ram i zasad już w trakcie budowania programu rewitalizacji. System ewaluacji wymaga koordynacji i odpowiedzialności podmiotów zaangażowanych we wdrażanie programu rewitalizacji. W systemie oceny programu rewitalizacji ważne wydaje się określenie jego ram czasowych oraz wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za badania ewaluacyjne. Istotne jest ustalenie kryteriów i zasad ewaluacji, które jednak w zależności od rodzaju badania ewaluacyjnego, jego celu oraz czasu jego wykonania, czy też czasu i środków finansowych przeznaczonych na to badanie, będą uszczegóławiane. Do wybranych kryteriów ewaluacyjnych należy sformułować pytania ewaluacyjne, a następnie wybrać metody i techniki badawcze, które pozwolą na udzielenie odpowiedzi na te pytania. Każde badanie ewaluacyjne wymaga modyfikacji i dostosowywania metodyki do stawianych pytań i przedmiotu badania. W badaniu ewaluacyjnym należy określić:

- a) cel ewaluacji, czyli m.in. potrzeby informacyjne jednostki samorządu terytorialnego, która zleca badanie;
- b) kryteria ewaluacyjne oraz zakres pytań badawczych, na które udzielona ma zostać odpowiedź;
- c) zakres badania, czyli m.in. ramy czasowe analizowanych działań rewitalizacyjnych lub programu rewitalizacji;
- d) podejście badawcze i metody, które mają zostać zastosowane w badaniu ewaluacyjnym;
- e) ograniczenia operacyjne – budżet, czas na realizację badania, zespół dostępnych ekspertów (Olejniczak, 2012).

Badanie ewaluacyjne zwykle przeprowadzane jest przez niezależny zespół ekspertów (ewaluacyjny) zgodnie z potrzebami i wymogami określonymi w zamówieniu realizowanym przez koordynatora programu rewitalizacji, jakim jest jednostka samorządu terytorialnego. W zależności od kompetencji podmiotów zaangażowanych w realizację programu rewitalizacji można dokonać ewaluacji wewnętrznej, prowadzonej m.in. przez jednostkę samorządu terytorialnego. Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że istnieje w tym wypadku ryzyko uzyskania nieobiektywnych wyników ewaluacji, głównie ze względu na niski poziom niezależności zespołu badawczego (ewaluacyjnego) złożonego z pracowników podmiotów zaangażowanych w proces realizacji zapisów programu rewitalizacji.

Badanie ewaluacyjne powinno zostać przeprowadzone rzetelnie i powinno być wkomponowane w funkcjonowanie danej jednostki samorządu terytorialnego. Metody i techniki ewaluacji, a także sposób komunikacji należy dostosować indywidualnie zarówno do postawionych celów badania, jak i z uwzględnieniem kultury pracy organizacji, w której przeprowadzane jest badanie. W działaniach lokalnych władz samorządowych ewaluacja stanowi jednak często praktykę obcą, narzuconą formalnym wymogiem. Jedną z kluczowych barier utrudniających instytucjonalne osadzenie ewaluacji jest postrzeganie badań ewaluacyjnych jako bardzo skomplikowanych i – przede wszystkim – o charakterze kontrolnym. Postrzeganie ewaluacji jako czynności mającej na celu rozliczenie osób odpowiedzialnych za

realizację badanego obszaru działań publicznych utrudnia i odwleka przeprowadzenie ewaluacji zgodnie z harmonogramem. Brak zaufania do ewaluatorów, jak również niezrozumienie celu ewaluacji przez jednostki zlecające wykonanie badania ewaluacyjnego powoduje sytuacje uniemożliwiające odpowiednie zaplanowanie badania czy też zdiagnozowanie potrzeb informacyjnych instytucji. Ewaluacja dostarcza jednak istotnych wniosków i rekomendacji na każdym etapie opracowania i realizacji programu rewitalizacji.

3.5. Zakończenie

W artykule 22. ust. 1 ustawy o rewitalizacji⁹ wskazano, że gminny program rewitalizacji podlega ocenie aktualności i stopnia realizacji, dokonywanej przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta co najmniej raz na 3 lata, zgodnie z systemem monitorowania i oceny określonym w tym programie. Natomiast w wypadku stwierdzenia, że gminny program rewitalizacji wymaga zmiany, wójt, burmistrz albo prezydent miasta występuje do rady gminy z wnioskiem o jego zmianę i rozpoczyna się proces aktualizacji programu, który przechodzi całą procedurę wskazaną w ustawie. Modyfikacja i aktualizacja programu rewitalizacji przeprowadzana jest przy aktywnym udziale i współpracy z interesariuszami rewitalizacji, potencjalnymi beneficjentami, z zachowaniem zasad partycypacji. W procesie tym aktywnie biorą udział także ciała doradcze powołane przy wójcie, burmistrzu, prezydencie miasta, takie jak wskazany w ustawie komitet rewitalizacji, czy też inne ciała doradcze, takie jak Komisje Dialogu Obywatelskiego (KDO) czy zespoły do spraw rewitalizacji.

Program rewitalizacji jest dokumentem otwartym, co oznacza, że jego zawartość jest systematycznie weryfikowana i aktualizowana zgodnie z potrzebami i zmianami identyfikowanymi w otoczeniu społecznym, gospodarczym, funkcjonalno-przestrzennym, technicznym, środowiskowym, prawnym, organizacyjno-instytucjonalnym, finansowym itp. Trzeba jednak podkreślić, że zapisy ustawy o rewitalizacji wynikają w tym zakresie z wielu przesłanek związanych z samym charakterem procesu rewitalizacji. Proces ten obejmuje różne sfery funkcjonowania miasta, które wzajemnie na siebie oddziałują. Jest on trudny do zaplanowania, a szczególnie trudno przewidzieć jego efekty. Stąd też wymaga on monitorowania i ewaluacji podejmowanych działań. Konieczne jest bieżące monitorowanie zachodzących zmian w trakcie realizacji poszczególnych projektów i działań rewitalizacyjnych oraz całego programu rewitalizacji. Niezbędne jest uchwycenie zmian oraz szybkie reagowanie na nowe zdarzenia i zmiany pojawiające się także w otoczeniu, a mające wpływ szczególnie na obszar rewitalizacji. Zarówno proces

⁹ Dz.U. z 2015 r., poz. 1777 z późn. zm.

monitorowania, jak i proces ewaluacji odgrywają ważną rolę ze względu na konieczność reagowania na zidentyfikowane zmiany i dostosowania do nich podejmowanych działań rewitalizacyjnych.

Wprowadzane w programach rewitalizacji zmiany powinny być więc przede wszystkim wynikiem zaobserwowanych odchyłeń zaplanowanych wartości wskaźników systemu monitorowania lub wniosków z przeprowadzonej ewaluacji programu rewitalizacji. Mogą one być również efektem nieprzewidzianych, istotnych dla realizacji projektów i działań rewitalizacyjnych zmian w otoczeniu programu rewitalizacji. Mogą być odpowiedzią na szczególne okoliczności, niezbrane na etapie sporządzania programu, a także wynikać z istotnych potrzeb mieszkańców, interesariuszy, mających wpływ na kluczowe obszary procesu rewitalizacji (m.in. zmiany przepisów prawa, pojawienie się nowego, a ważnego z punktu widzenia celów rewitalizacji projektu, przeprowadzenie nowego naboru projektów uzupełniających).

Procesy rewitalizacji ze względu na ich dużą złożoność oraz czasochłonność sprawiają spore trudności w identyfikacji i ocenie ich efektów. Poza tym pojawia się bardzo dużo trudności metodologicznych oraz błędów popełnionych już na etapie konstruowania systemów monitorowania i ewaluacji (na etapie tworzenia programów rewitalizacji), które następnie skutecznie uniemożliwiają rzetelne wskazanie i ocenę efektów podejmowanych działań i realizowanych projektów rewitalizacyjnych.

Jednak mimo to, jak wskazują liczne badania i przeprowadzone w ostatnich latach kontrole Najwyższej Izby Kontroli w zakresie monitorowania programów rewitalizacji i oceny stopnia realizacji celów określonych w tych programach – w aż 10 spośród 11 skontrolowanych gmin wystąpiły nieprawidłowości. Najczęściej były to m.in. brak określenia wskaźników monitoringu lub wyznaczenie wskaźników niepowiązanych z mierzaniem stopnia osiągnięcia celów rewitalizacji i jej efektów (Raport NIK, 2020). Jak podaje NIK, tylko w co drugiej skontrolowanej jednostce samorządu terytorialnego podejmowane działania rewitalizacyjne skoncentrowane były na obszarze rewitalizacji oraz ukierunkowane na rozwiązywanie zdiagnozowanych problemów i zmierzały do zachowania zasad kompleksowości i komplementarności. Trzeba też podkreślić, że wiele programów rewitalizacji nie zawiera w ogóle systemu monitorowania i oceny skuteczności działań rewitalizacyjnych. W wielu tych dokumentach pojawiają się jedynie zapisy o konieczności jego skonstruowania w bliżej nieokreślonym czasie.

Wśród innych popełnianych błędów są m.in.:

- monitoring oparty na wskaźnikach projektowych stosowanych w regionalnych programach operacyjnych, np. powierzchnia terenów poddanych rewitalizacji (w m²), co w większości wypadków jest wskaźnikiem nieadekwatnym do projektów lub celów programu rewitalizacji;
- system wskaźników składający się ze zbyt małej lub zbyt dużej ich liczby, co w tym drugim wypadku oznacza za bardzo rozbudowany proces zbierania i przetwarzania danych (nieefektywny), w tym także bardzo czasochłonny. Błędem i problemem jest też zbyt mała liczba wskaźników

powodująca, że nie można w sposób rzetelny zidentyfikować i ocenić efektów realizacji programu;

- zbyt duża częstotliwość zbierania i przetwarzania danych (np. monitoring co kwartał, co pół roku, ewaluacja co rok);
- stosowanie różnych danych i wskaźników wykorzystywanych na etapie diagnozy i monitorowania, co powoduje, że identyfikacja zmian zachodzących w obszarze rewitalizacji jest niemożliwa;
- budowanie systemu wskaźników opartego na niemożliwych do pozyskania danych, co skutkuje tym, że cały system monitorowania jest nieprzydatny lub pokazuje niewłaściwe, niepełne efekty działań rewitalizacyjnych;
- skomplikowane wskaźniki i procedury, które powodują niezrozumienie i nieumiejętność posługiwania się nimi, co skutkuje tym, że pracownicy samorządowi zaangażowani i odpowiedzialni za procesy monitorowania rewitalizacji są bezradni i zdani na częstą pomoc zewnętrznych doradców. Skomplikowany system i zagmatwane procedury czynią monitoring i ocenę działań oraz programu niezrozumiałymi dla lokalnej społeczności, co zniechęca i negatywnie wpływa na procesy partycypacji społecznej;
- brak określenia cyklu czy też terminu przeprowadzania ewaluacji, co powoduje, że badanie ewaluacyjne nie jest w ogóle przeprowadzane;
- nieuwzględnienie różnych grup interesariuszy w badaniu ewaluacyjnym, będące przejawem braku uspołecznienia procesu rewitalizacji (brak partycypacji) (Legutko-Kobus & Boryczka, 2020);
- nieprawidłowy dobór metod badawczych do kryteriów ewaluacji i pytań ewaluacyjnych, co powoduje, że wyniki badania nie udzielają odpowiedzi na postawione pytania albo są zafałszowane;
- bardzo złożony, nadmiernie skomplikowany i rozbudowany system monitorowania i ewaluacji może budzić duże wątpliwości dotyczące konstrukcji i interpretacji wskaźników. Może być także niezrozumiały dla interesariuszy oraz dla samych przedstawicieli podmiotów odpowiedzialnych za proces monitorowania (Nowakowska et al., 2019a);
- błędy metodologiczne przy wyborze wskaźników czy też niewłaściwie zastosowane procedury standaryzacji mogą powodować, że użycie wag we wskaźnikach złożonych doprowadzi do błędnej interpretacji bądź manipulacji. Niepoprawne użycie wystandaryzowanych danych sprawia, że nie jest możliwa interpretacja wskaźników syntetycznych (np. brak jednostek, różne podziały);
- zaproponowane w monitoringu miary różnią się od tych wykorzystanych do delimitacji. Gdy przyjęta w monitoringu wielkość heksagonów (np. 3 ha) znacząco różni się od tych zastosowanych w delimitacji (np. 10 ha), oznacza to, że dane te są nieporównywalne.

System monitorowania i system ewaluacji programu rewitalizacji są ze sobą ściśle powiązane. Są one również powiązane z systemem wdrażania i współpracy z interesariuszami, zespołami zadaniowymi do spraw rewitalizacji, odpowiedzialnymi bezpośrednio za wdrażanie programu i koordynację całego procesu rewitalizacji

miasta. Zmiany obserwowane w procesie monitorowania stanowią niejednokrotnie podstawę i przesłankę do wykonania badań ewaluacyjnych, szczególnie ewaluacji on-going. Ponadto często dane zbierane i gromadzone w systemie monitoringu są wykorzystywane jako dane ilościowe w badaniach ewaluacyjnych. Ewaluacja ma za zadanie dostarczyć wiedzy, która pozwoli na korektę zakresu i jakości wdrażanej interwencji publicznej, a także będzie wspierać proces decyzyjny oraz współdziałanie partnerów zaangażowanych w realizację programu rewitalizacji. Te powiązania umożliwiają prowadzenie tzw. monitoringu społecznego (m.in. monitorowanie reakcji społecznych na dokonywane zmiany w obszarze rewitalizacji). Monitoring społeczny pozwala na szybkie identyfikowanie nieprzewidzianych zmian oraz trafną i sprawną modyfikację działań i projektów rewitalizacyjnych lub całego programu rewitalizacji.

Bibliografia

- Ashworth, G.J. (1991). *Heritage Planning: Conservation as the Management of Urban Change*. Groningen, the Netherlands: Geo Pers.
- Bienias, S., Gapski, T., Jąkałski, J., Lewandowska, I., Opałka, E. & Strzęboszewski, P. (2012). *Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Biliński, T. (2006). *Systemowe ujęcie programu rewitalizacji obszaru miejskiego*. W: T. Biliński, *Renowacja budynków i modernizacja obszarów zabudowanych*. Tom 2. Zielona Góra: Wydawnictwo Uniwersytetu Zielonogórskiego.
- Billert, A. (2004). *Centrum Staromiejskie w Żarach. Problemy, metody i strategie rewitalizacji*. Maszynopis.
- Boryczka, E.M. (2013). *Town Centre Management – koncepcja zarządzania centrum miasta na przykładzie miast europejskich*. „Zeszyty Politechniki Częstochowskiej”, 12, 119–130.
- Boryczka, E.M. (2014). *Koncepcja Town Centre Management w procesie rewitalizacji obszarów śródmiejskich polskich miast*. „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 332, 157–167.
- Boryczka, E.M. (2016). *Rewitalizacja miasta*. W: Z. Przygodzki (red.), *EkoMiaasto#Zarządzanie. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 167–189.
- Boryczka, E.M. (2020). *Rewitalizacja i jej wpływ na gospodarkę miasta – studium przypadków*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Boryczka, E.M. & Rzeńca, A. (2014). *Town Center Management As a Tool of Urban Regeneration – Case Study of Łódź*. W: S. Tonkova (ed.), *Strategic Organizational Management: Transforming Theory to Practice*. Volume 5. Sofia, Bulgaria: University of National and World Economy.

- Boryczka, E.M. & Zasina, J. (2016). *Dziedzictwo kulturowe i tożsamość miasta*. W: A. Nowakowska, Z. Przygodzki & A. Rzeńca (red.), *EkoMiasto#Społeczeństwo. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 64–84.
- Boryczka, E.M., Michalak, J. & Rzeńca, P. (2019). *Protection of Valuable Areas of Local Cultural Heritage in Sustainable Development. Cultural Parks in the Lodz Region*. „*Ekonomia i Środowisko*”, 68(1), 16.
- Bryx, M. (red.) (2009). *Finansowanie i gospodarka nieruchomościami w procesach rewitalizacji*. Kraków: Instytut Rozwoju Miast i Regionów.
- Bury, K. (2010). *Zastosowanie wielokryterialnej metody QAT w ocenie programów i projektów rewitalizacji*. W: K. Skalski (red.), *O budowie metod rewitalizacji w Polsce – aspekty wybrane*. Kraków: Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, 65–91.
- Ciesiółka, P. & Rogatka, K. (2015). *Rola miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w procesie rewitalizacji miast na przykładzie metropolii Poznań*. „*Problemy Rozwoju Miast. Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast*”, XII(IV), 27–36.
- Cunningham, S. (2002). *The Restoration Economy*. Berrett-Koehler Publishers.
- Czochański, J.T. (2013). *Monitoring rozwoju regionalnego. Aspekty metodologiczne i implementacyjne*. „*Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk*”, CXLIX.
- Donnison, D. (1993). *The Challenge of Urban Regeneration for Community Development*. „*Community Development Journal*”, 28(4), 283–298.
- Dziemianowicz, W., Szmigiel-Rawska, K., Nowicka, P. & Dąbrowska, A. (2010). *Planowanie strategiczne. Poradnik dla administracji publicznej*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- European Commission (2001). *Unity, Solidarity, Diversity for Europe, Its People and Its Territory*. Second Report on Economic and Social Cohesion.
- Felcis, W., Drożdżak, Z. & Antosz, P. (2012). *Użyteczność jako kryterium ewaluacji polityk publicznych*. „*Zarządzanie Publiczne*”, 1(17), 23–35.
- Gmina Uniejów (2017). *Lokalny Program Rewitalizacji Gminy Miasta Uniejów na lata 2017–2025*. Styczeń 2017. <https://docplayer.pl/57843503-Gmina-uniejow-lokalny-program-rewitalizacji-gminy-i-miasta-uniejow-na-lata.html> (dostęp: 15.01.2022).
- Gorzym-Wilkowski, W.A. (2006). *Gospodarka przestrzenna samorządu terytorialnego*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Jadach-Sepioło, A. (2010). *Inicjatywa JESSICA. Finansowanie rewitalizacji miast oparte na mechanizmach inżynierii finansowej*. W: Z. Ziobrowski (red.), *Założenia polityki rewitalizacji w Polsce*. Tom 9. Warszawa: Instytut Rozwoju Miast i Regionów.
- Jadach-Sepioło, A. (2010). *Źródła i metody finansowania projektów rewitalizacyjnych w Polsce*. W: Z. Ziobrowski & W. Jarczewski (red.), *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*. Tom 8. Warszawa: Instytut Rozwoju Miast i Regionów.

- Jadach-Sepiolo, A. (2016). *Zakres przestrzenny lokalnych systemów osadniczych jako czynnik kształtujący metodykę diagnozy społeczno-ekonomicznej w programach rewitalizacji*. „Konwersatorium Wiedzy o Mieście”, 1(29), 25–31.
- Jadach-Sepiolo, A. (2017). *Rafy procesu rewitalizacji – teoria i polskie doświadczenia*. „Gospodarka w Praktyce i Teorii”, 4(49), 30–32.
- Jadach-Sepiolo, A. (2018). *Statistics in Urban Regeneration – Diagnosis and Monitoring of Urban Regeneration Programs*. „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 518, 63–75.
- Jadach-Sepiolo, A. (red.) (2020). *Badanie systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce. Raport końcowy*. Warszawa: Instytut Rozwoju Miast i Regionów, ECORYS. <https://www.ewaluacja.gov.pl/strony/badania-i-analizy/wyniki-badan-ewaluacyjnych/badania-ewaluacyjne/badanie-systemu-zarzadzania-i-wdrazania-procesow-rewitalizacji-w-polsce/> (dostęp: 10.01.2022).
- Jadach-Sepiolo, A., Spadło, K. & Kułaczowska A. (red.) (2020). *Monitorowanie procesów rozwoju na poziomie wewnątrzmijskim. Podręcznik*. Warszawa: Instytut Rozwoju Miast i Regionów.
- Jarczewski, W. (red.) (2017). *Delimitacja krok po kroku. Metoda wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na potrzeby Gminnych Programów Rewitalizacji*. Warszawa: Instytut Rozwoju Miast i Regionów.
- Jarczewski, W. & Jeżak, J. (2010). *System monitorowania rewitalizacji*. Tom 11. Warszawa: Instytut Rozwoju Miast i Regionów.
- Jeżak, J. & Cholewiński, P. (2010). *Audyt miejski z wykorzystaniem jednostek modularnych*. W: W. Jarczewski & J. Jeżak, *System monitorowania rewitalizacji*. Tom 11. Warszawa: Instytut Rozwoju Miast i Regionów.
- Kamrowska-Zaluska, D. (2009). *Odnowa przestrzeni miejskiej wspomagana przez finansowe i organizacyjne instrumenty UE na przykładzie gdańskiego centrum muzyczno-kongresowego*. W: P. Lorens & J. Martyniuk-Pęczek, *Wybrane zagadnienia rewitalizacji*. Gdańsk: Urbanista, 198–221.
- Kot, T. & Weremiuk, A. (2010). *Wskaźniki w zarządzaniu strategicznym*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Kralak, K. (2010). *Instrumenty finansowania lokalnych projektów rewitalizacyjnych*. „Zeszyty Naukowe Polityki Europejskiej. Finanse i Marketing”, 4(53), 9–17.
- Legutko-Kobus, P. & Boryczka, E.M. (2020). *Raport z ewaluacji on-going Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta Rawa Mazowiecka na lata 2016–2025*. Materiał niepublikowany.
- Modzelewska, M. (2010). *Inicjatywa JESSICA. Nowy sposób wykorzystania środków UE w celu wspierania trwałych inwestycji i wzrostu na obszarach miejskich*. W: Z. Ziobrowski & W. Jarczewski (red.), *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*. Tom 8. Warszawa: Instytut Rozwoju Miast i Regionów.
- Nowak, M. (2013). *Sporządzanie i uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*. Warszawa: C.H. Beck.

- Nowak, M. (2019). *Miejscowy plan rewitalizacji – szczególna forma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*. LEX/el.2019. <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publikacje/komentarze-praktyczne/miejscowy-plan-rewitalizacji-szczegolna-forma-470059043> (dostęp: 15.06.2022).
- Nowakowska, A., Boryczka, E.M., Rzeńca, A. & Olbińska, K. (2019a). *Raport z oceny systemu monitoringu Gminnego Programu Rewitalizacji (GPR)*. Materiał niepublikowany.
- Nowakowska, A., Legutko-Kobus, P. & Walczak, B. (2019b). *Od rehabilitacji do włączenia społecznego – współczesne ujęcie procesów rewitalizacji*. Warszawa: Polska Akademia Nauk. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, 81–131.
- Olbińska, K. (2020). *Planowanie procesów rewitalizacji miast*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Olejniczak, K. (2012). *Monitoring i ewaluacja*. W: J. Górniak & S. Mazur (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 239–259.
- Opolski, K. & Modzelewski, P. (2010). *Zastosowanie ewaluacji w procesie projektowania strategii*. W: A. Haber & M. Szałaj (red.), *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 23–49.
- Parysek, J.J. (2005). *Miasta polskie na przełomie XX i XXI wieku. Rozwój i przekształcenia strukturalne*. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Polko, A. (2008). *Finansowanie i realizacja rewitalizacji na terenach przemysłowych*. „Wspólnota”, 14, 2–7.
- Przewodnik dotyczący kryteriów planowania oraz zarządzania projektami rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich, po-przemysłowych i powojkowych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego finansowanego ze środków funduszy strukturalnych* (2004). Warszawa: Departament Gospodarki i Pracy.
- Raport NIK (2015). *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miast*. Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury, KIN.410.006.00.2015, Nr ewid. 153/2016/P/15/037/KIN.
- Raport NIK (2020). *Realizacja programów rewitalizacji i ich efekty*. Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie, LRZ.430.007.2020, Nr ewid. 14/2021/P/20/081/LRZ.
- Roberts, P. (2008). *The Evolution, Definition and Purpose of Urban Regeneration*. W: P. Roberts & H. Sykes, *Urban Regeneration: A Handbook*. London: Sage, 17–18.
- Roberts, P. & Sykes H. (2008). *Urban Regeneration: A Handbook*. London: Sage.
- Skalski, K. (1998). *Problemy rewitalizacji*. W: *Gospodarka przestrzenna gmin. Poradnik*. Tom 3. Kraków: Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej Oddział w Krakowie, 135–137.
- Sobolewski, A. (2007). *Przez współpracę do sukcesu. Partnerstwo lokalne na rynku pracy*. Warszawa: Departament Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

- Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568.
- Ustawa o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 r., Dz.U. z 2015 r., poz. 1777 z późn. zm. https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/23916/Wytyczne_dot_rewitalizacji_po_aktualizacji-zatwierdzone02082016clear.pdf (dostęp: 12.05.2020).
- Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.
- Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r., Dz.U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658 z późn. zm.
- Waławik, B. (2013). *Instrumenty finansowe w procesie rewitalizacji terenów poprzemysłowych w warunkach polskich*. „Problemy Rozwoju Miast”, 1, 87–100.

Rozdział 4

Prawo zamówień publicznych w procesie rewitalizacji

Magdalena Michalak

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny,
Instytut Gospodarki Przestrzennej, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska

 <https://orcid.org/0000-0002-5031-9162>

4.1. Wprowadzenie

Rewitalizacja to proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, realizowany przez interesariuszy, do których należą mieszkańcy obszaru rewitalizacji oraz właściciele, użytkownicy wieczności nieruchomości i podmioty zarządzające nieruchomościami znajdującymi się na tym obszarze, w tym spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe i towarzystwa budownictwa społecznego; inni mieszkańcy gminy; podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność gospodarczą lub działalność społeczną, w tym organizacje pozarządowe i grupy nieformalne; jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne; organy władzy publicznej; inne podmioty realizujące na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa.

Coraz częściej zauważyć można, że współczesne strategie rozwojowe miast na jednym z pierwszych miejsc stawiają właśnie zagadnienia rewitalizacyjne. Jak wskazuje Makowski (2015: 72):

rewitalizacja miast jest obecnie jednym z najczęstszych działań podejmowanych na obszarach miejskich. W dużym skrócie można powiedzieć, że jest to długotrwały proces walki ze zjawiskami kryzysowymi, przejawiający się w aspektach technicznych, ekonomicznych i społecznych.

Zakres i przebieg prowadzonych procesów rewitalizacji uzależnione są od zróżnicowanych czynników i uwarunkowań i wymagają – w celu zapewnienia ich efektywności – współpracy wielu podmiotów, w tym władz publicznych działających na różnych szczeblach, jak również podmiotów należących do sektora prywatnego oraz społeczności lokalnej.

Ustawa o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 roku (dalej również: u.o.r.) jako interesariuszy rewitalizacji wymienia cały szereg podmiotów, a zawarty w niej katalog ma charakter niezamknięty. Niemniej jednak kluczową rolę w tym procesie odgrywa gmina, do której należy przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji. Co więcej, polski ustawodawca zaliczył zadania realizowane w tym zakresie do kategorii jej zadań własnych. W konsekwencji prowadzenie działań rewitalizacyjnych poddane będzie zasadom ogólnym dotyczącym wykonywania zadań własnych przez samorząd gminny.

Jedną z możliwych form realizacji zadań własnych przez gminę jest przekazywanie ich wykonania podmiotom zewnętrznym na podstawie umowy o udzielenie zamówienia publicznego zawartej na zasadach określonych w ustawie z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych¹⁰ (dalej również jako: ustawa, ustawa P.z.p. lub u.P.z.p.). Ustawa ta weszła w życie 1 stycznia 2021 roku, zastępując ustawę z 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych¹¹ (Dz.U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.), obowiązującą od 16 lat. Przedmiotem regulacji wskazanej ustawy są zasady i dopuszczalne sposoby dokonywania wydatków publicznych. Tworzy ona procedury zapewniające prawidłowość funkcjonowania wszystkich zobowiązanych do jej stosowania podmiotów, w tym jednostek samorządu terytorialnego.

Należy uznać, że gospodarowanie środkami publicznymi przez jednostki samorządu terytorialnego wymaga szczególnej staranności, która wynika z dużych rozmiarów działalności oraz odpowiedzialności za wykonanie zadań na rzecz społeczności lokalnej. Zastosowanie procedur przewidzianych w ustawie Prawo zamówień publicznych ma natomiast pozwolić na dokonywanie wydatków i gospodarowanie przedmiotowymi środkami w sposób przemyślany, rzetelny i ekonomicznie optymalny.

W niniejszym rozdziale omówione zostaną regulacje ustawy Prawo zamówień publicznych ze szczególnym uwzględnieniem ich zastosowania przy realizacji procesów rewitalizacji przez gminy, co do tej pory nie stanowiło przedmiotu szczególnych opracowań. Analizie poddane zostaną przede wszystkim uregulowania prawne dotyczące zakresu przedmiotowego i podmiotowego ustawy, zasady prowadzenia postępowania w sprawie zamówień publicznych oraz ograniczenia ich stosowania w wypadku realizacji szczególnych przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

10 T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2019 z późn. zm.

11 T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1843 oraz z 2020 r., poz. 288, 1086 z późn. zm.

4.2. Rewitalizacja jako zadanie własne gminy

Zgodnie z definicją zawartą w u.o.r. rewitalizacja stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie. Definicja ta wprowadza szereg pojęć ogólnych, których zakres doprecyzowany został w dalszych przepisach ustawy. Szczególnie istotne jest, że określa ona rewitalizację nie jako zdarzenie, lecz jako proces, którego poszczególne fazy, tj. diagnostyka, przygotowanie programu, jego realizacja, jak również ocena aktualności prowadząca do modyfikacji procesu lub uznania go za zakończony, również zostały uregulowane w przepisach u.o.r. Choć rewitalizacja, zgodnie z ustawą, prowadzona jest przez interesariuszy, do której to grupy ustawodawca zaliczył szereg podmiotów, w tym mieszkańców obszaru rewitalizacji, to jako podmiot odpowiedzialny za przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji oraz jej prowadzenie wskazał gminę. Co więcej, choć działania te nie zostały wskazane w ustawie o samorządzie gminnym (dalej również: u.s.g.)¹² jako zadania własne, to katalog zawarty w tymże akcie prawnym został rozszerzony właśnie przez u.o.r., która w art. 3 ust. 1 wprost wskazuje, że stanowią one zadania własne gminy.

Jako zadania własne rozumieć należy, zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, zadania publiczne służące zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Konsekwencją takiej kwalifikacji zadań jest to, że samorząd gminny wykonuje je w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Oznacza to, że co do zasady gmina w wykonywaniu zadań publicznych na swoim terenie jest suwerenna, a jej uprawnienia w tym zakresie mogą być ograniczane tylko przepisami ustaw. Z drugiej jednak strony realizacja zadań własnych wymaga poniesienia przez gminę nakładów finansowych. W konsekwencji Konstytucja RP w art. 167 zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego (dalej również jako: JST) udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Ten sam artykuł wyposaża JST w 3 źródła dochodu: dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa, przy czym z założenia podstawą finansowania realizacji zadań własnych powinny być dochody własne. W artykule 7 u.s.g. zawarte zostało przykładowe wyliczenie zadań własnych gminy, do których ustawodawca zaliczył m.in. sprawy dotyczące ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i wiele innych, niemniej prowadzenie działań w zakresie rewitalizacji nie zostało ujęte w przedmiotowym wyliczeniu. Za względu jednak na użycie w art. 7 u.s.g. sformułowania „w szczególności” należy uznać, że zawarty w przedmiotowej regulacji katalog zadań ma charakter otwarty, co oznacza, że możliwe jest dodawanie do tej grupy także innych zadań w odrębnych ustawach, jak uczyniono to np. w ustawie o rewitalizacji. Ustawodawca decyzyjnie o zakwalifikowaniu

¹² Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 713, 1378).

przedmiotowych działań do kategorii zadań własnych gminy wyjaśnił w uzasadnieniu projektu ustawy o rewitalizacji, wskazując, że zabieg taki zwiększy skuteczność wyprowadzania obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysowego (Uzasadnienie do projektu ustawy o rewitalizacji; zob. też Głód-van de Sanden, 2020: 52). Wyjaśnić należy również, że zadania własne dzieli się na obowiązkowe (gmina winna jest obligatoryjnie je wykonać) i nieobowiązkowe (uzależnione od faktycznych potrzeb i możliwości finansowych gminy). O przypisaniu konkretnych zadań do jednej z tych grup decyduje wola ustawodawcy, przy czym zaklasyfikowanie określonego zadania jako obligatoryjnego powinno być wyraźnie wskazane w przepisach ustawy (szerzej na temat samych zadań własnych gminy zob. np.: Izdebski, 2014; Cisek & Kozłowski, 2016; Stec & Płażek, 2017; Małysa-Sulińska & Stec, 2020; Dolnicki, 2021). Ze względu na brak wskazania w ustawie o rewitalizacji na obowiązkowy charakter przewidzianych w niej zadań gminy uznać należy, że mają one charakter fakultatywny. Za taką kwalifikacją przedmiotowych działań przemawia również zapis art. 8 ust. 1 u.o.r., zgodnie z którym w wypadku gdy gmina zamierza realizować zadania własne, o których mowa w art. 3 ust. 1, rada gminy wyznacza, w drodze uchwały, z własnej inicjatywy albo na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji. Użyte sformułowanie: „gdy gmina zamierza realizować zadania własne” implikuje bowiem możliwość zaistnienia sytuacji, w której gmina nie zdecyduje się na przeprowadzenie wskazanych działań, co wskazuje na ich nieobowiązkowy charakter (Bąkowski, 2017: 28; w ten sposób również Uzasadnienie do projektu ustawy o rewitalizacji, 2015: 7)¹³. Co więcej, należy wyjaśnić, że stosowanie ustawy o rewitalizacji przez gminy nie jest obowiązkowe, co zostało podkreślone w samym Praktycznym komentarzu do ustawy o rewitalizacji. Zgodnie z zawartymi w owym dokumencie wyjaśnieniami do końca 2023 roku istnieje bowiem możliwość wyboru formalnej ścieżki prowadzenia rewitalizacji. Do tego dnia gminy mogą prowadzić rewitalizację na podstawie ustawy o samorządzie gminnym albo ustawy o rewitalizacji. Dotyczy to zarówno procesów już trwających, jak i tych, które dopiero zostaną rozpoczęte (Leszczyński & Kadłubowski, 2016: 6). W konsekwencji gminy mogą oprócz rewitalizację na programach przyjętych w procedurze innej niż wynikająca z ustawy o rewitalizacji, nie będą jednak mogły wówczas korzystać z wynikających z u.o.r. udogodnień. W szczególności w wypadku realizacji działań na podstawie ustawy o samorządzie gminnym, a nie u.o.r., niemożliwe będzie wyznaczenie Specjalnej Strefy Rewitalizacji, co może wpływać na zakres zastosowania przepisów ustawy P.z.p. i przewidzianych w niej odstępstw, co zostanie dokładnie omówione w podrozdziale 4.7.

Niezależnie od charakteru zadań własnych (obligatoryjne bądź fakultatywne), jeśli chodzi o zasady ich wykonywania przez samorząd gminny, to ma on

13 W literaturze przedmiotu podnosi się jednak niekiedy, że nieobligatoryjny charakter zadań nie przesądza o ich całkowitej fakultatywności, co wiąże się z istotą zadań własnych (szerzej na ten temat zob. Bąkowski, 2017: 28).

możliwość korzystania z różnych instrumentów prawnych przewidzianych przez prawo publiczne i prywatne. Co do zasady przepisy przyznają mu bowiem swobodę decydowania o sposobie i formie wykonywania zadań własnych, a wybór w tym zakresie należy do organu JST. Należy jednak zaznaczyć, że zgodnie z Konstytucją RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co dotyczy również wykonywania przez nie zadań publicznych. Tak sformułowana zasada legalizmu odnosi się także do działań organów samorządu terytorialnego, co potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym „organy władzy publicznej, jakimi są organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa i wykonywanie zadań publicznych jest ich obowiązkiem a nie prawem”¹⁴. W konsekwencji uznać należy, że samodzielność gminy w wykonywaniu zadań publicznych, w tym także zadań własnych, istnieje tylko w granicach prawa. Podstawowe znaczenie dla określenia zasad, na jakich gminy wykonują zadania własne, ma ustawa o samorządzie gminnym. Przewiduje ona, że gmina może wykonywać zadania publiczne poprzez jednostki organizacyjne niewyodrębnione ze swojej struktury lub też za pośrednictwem bądź tworzonych przez siebie jednostek organizacyjnych, bądź też innych, organizacyjnie niepowiązanych z gminą podmiotów. W konsekwencji uznać należy, że gmina ma do wyboru dwie formy realizacji tych zadań, tj. utworzenie jednostki organizacyjnej, której celem byłaby realizacja zadań, albo zawarcie umowy z podmiotem zewnętrznym (Dolnicki, 2015: 69). Przepisy ustawowe nie narzucają władzom samorządowym żadnej z wymienionych form, pozostawiając im w tym zakresie pewną swobodę. Dokonując wyboru gmina powinna uwzględnić różnego rodzaju czynniki, w tym np. stan rynku, podaż usług, zainteresowanie przedsiębiorców podejmowaniem działalności gospodarczej na rzecz gminy itp. (Dolnicki et al., 2010: 172). Może ona w szczególności tworzyć zakłady budżetowe lub spółki prawa handlowego, lub też – co będzie dotyczyło ostatniego ze wskazanych wyżej przypadków – przekazywać wykonywanie zadań podmiotom zewnętrznym, tj. odrębnym organizacyjnie, na podstawie zawartych z nimi umów. Polskie prawo nie wprowadza ograniczeń w zakresie jednostek organizacyjnych tworzonych przez gminę. W szczególności może ona tworzyć zakłady budżetowe, przy czym zgodnie z art. 7 ustawy o gospodarce komunalnej¹⁵ działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona przez gminę w formie zakładu budżetowego lub spółki prawa handlowego, nie jest to jednak katalog zamknięty. Co więcej, ustawodawca nie sformułował również ograniczeń w zakresie kategorii podmiotów, którym gmina może na podstawie umowy przekazywać wykonywanie zadań, w związku z czym przyjęć należy, że może ona zawrzeć w tym celu umowę zarówno z osobami fizycznymi, prawnymi, jak i jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej. Powierzenie przez gminę

14 Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2009 r., II OSK 1786/09.

15 Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 679 z późn. zm.).

wykonywania zadań wyodrębnionemu organizacyjnie podmiotowi zewnętrznemu może się odbywać na podstawie umowy zawartej w trybie wskazanym m.in. w ustawie o finansach publicznych¹⁶, ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹⁷ bądź umowy o udzielenie zamówienia publicznego zawartej na zasadach określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych. W dwóch pierwszych wypadkach przekazanie zadań łączy się z przyznaniem dotacji na ich realizację (dotacje te nie stanowią wynagrodzenia, lecz mają na celu sfinansowanie lub dofinansowanie przekazanych zadań). Jeżeli natomiast jednostka samorządu terytorialnego nie ma podstaw, by oprzeć się na regulacjach prawnych zawartych w ustawie o finansach publicznych lub ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, to powierzanie wykonywania zadań na podstawie umowy powinno, co do zasady, następować w drodze procedur przewidzianych przepisami Prawa zamówień publicznych. Należy jednak wyjaśnić, że powierzenie przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań własnych utworzonej przez nią komunalnej spółce prawa handlowego powołanej w celu wykonywania tych zadań nie stanowi udzielenia zamówienia publicznego ustawy P.z.p. i nie wymaga stosowania procedur udzielania zamówień publicznych¹⁸.

4.3. Pojęcie i rola zamówień publicznych

Podstawowym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie polskiego systemu zamówień publicznych jest ustawa Prawo zamówień publicznych wraz z wydanymi na jej podstawie aktami wykonawczymi. W wypadku zamawiania dostaw lub robót budowlanych od podmiotów zewnętrznych władze gminy są obowiązane, co do zasady, do korzystania z formuły zamówień publicznych i stosowania jej przepisów. Dotyczy to również prowadzenia działań w zakresie rewitalizacji, choć w tym wypadku polski system prawny dopuszcza stosowanie szczególnych regulacji, odbiegających w określonych okolicznościach od wymogów u.P.z.p.

16 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 305, 1236, 1535 z późn. zm.).

17 Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 407, 1079).

18 Takie stanowisko zajął m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 sierpnia 2005 r. (sygn. akt II GSK 105/05). W wyroku tym NSA stwierdził, że „Wykonywanie przez gminę zadań komunalnych we własnym zakresie przez utworzoną w tym celu jednostkę organizacyjną siłą rzeczy zawarcia umowy nie wymaga. Podstawą powierzenia wykonywania tych zadań jest bowiem sam akt organu gminy powołujący do życia tę jednostkę i określający przedmiot jej działania. [...] W stosunkach zachodzących pomiędzy gminą i utworzoną przez nią jednostką organizacyjną jest również miejsce na zawarcie umowy o realizację zamówienia publicznego na rzecz gminy. Jednakże pod warunkiem, że mamy do czynienia ze zleceniem zamówienia niemieszczącego się w zakresie zadań, dla których gmina powołała tę jednostkę”.

W tym kontekście określenie istoty i zakresu pojęcia zamówienia publicznego ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia prawidłowego stosowania oraz wykładni przepisów regulujących tę instytucję, jak również odpowiedniej realizacji w tym trybie zadań własnych przez gminy. W literaturze przedmiotu odnaleźć można wiele jego ujęć, w tym wskazujące, że zamówienia publiczne to forma ingerencji państwa w dziedzinie gospodarki przybierająca postać działań protekcyjnych lub mających na celu realizację zadań o charakterze społecznym, ekonomicznym czy też instrument gwarantujący nabywanie określonych dóbr i usług niezbędnych do prawidłowego wykonywania zadań publicznych, na najkorzystniejszych warunkach, czyli zgodnie z zasadą efektywnego wydatkowania środków publicznych (Sołtysińska, 2004: 5).

Niekiedy wskazuje się na konieczność rozróżnienia szerokiego i wąskiego ujęcia zamówień publicznych. W ujęciu szerszym zamówienia publiczne rozumieć można jako ogół działań prawnych, organizacyjnych, ekonomicznych i społecznych – wynikający z obowiązujących przepisów – służących przyznawaniu zamówień publicznych, zawieraniu umów, ich realizacji i rozliczaniu (Grzeszczyk, 1995: 28). Ujęcie wąskie nawiązuje natomiast do legalnych definicji tego pojęcia, których dostarcza ustawa P.z.p., ale również prawo unijne. Podstawowe znaczenie ma w tym kontekście definicja wprowadzona w art. 7 pkt 32 ustawy, zgodnie z którą zamówienia publiczne to odpłatne umowy zawierane między zamawiającym a wykonawcą, które dotyczą dostaw, usług i robót budowlanych.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że zamówienia publiczne odgrywają znaczącą rolę w wymianie dóbr i usług oraz realizują cel optymalnego wydatkowania środków publicznych (Zaborowski, 2019: 152). Z jednej strony mają one umożliwić zakup dóbr i usług w sposób optymalny z ekonomicznego punktu widzenia, zapewniając jak najlepsze wykorzystanie środków, którymi dysponują podmioty publiczne, z drugiej natomiast mają zagwarantować wykonawcom, że oferty wybierane będą na podstawie jasnych i równych dla wszystkich kryteriów wyboru (Ujda-Dyńska, 2015: 257). Odgrywają one ważną rolę w rozwoju przedsiębiorstw uczestniczących w wymianie dóbr i usług, a ustalenie reguł ich udzielania ma wpływ na racjonalność i przejrzystość wydatkowania środków publicznych. W konsekwencji nie można rozpatrywać ich jedynie w kategoriach instrumentów prawnych, lecz również ekonomicznych, kształtujących pozycję zamawiającego i wykonawcy zarówno pod względem prawnym, jak i gospodarczym (Nowicki, 2013: 9). Zagadnienie roli odgrywanej przez zamówienia publiczne w sposób szeroki ujmuje również Piotrkowska (2014: 139), wskazując na następujące ich funkcje: ekonomiczną (służą racjonalnemu i efektywnemu wydatkowaniu środków publicznych), społeczną (służą realizacji celów społecznych – tzw. zamówienia społeczne – oraz kształtują społeczeństwo obywatelskie), proekologiczną (służą realizacji celów ekologicznych), innowacyjną (służą realizacji celów proinnowacyjnych).

W konsekwencji uznać należy, że celem systemu i prawa zamówień publicznych jest zapewnienie, aby nabywanie dóbr i usług przez podmioty publiczne odbywało się w sposób optymalny z ekonomicznego punktu widzenia, tj. zapewniający

jak najlepsze wykorzystanie środków publicznych, a w dalszej kolejności również zapobieżenie uprzywilejowywaniu lub dyskryminowaniu niektórych przedsiębiorców przez te podmioty i w konsekwencji ochrona rynku i zasady równości uczestniczących w nim podmiotów (Niczyporuk, 2013: 76), a niekiedy także realizowanie celów społecznych (co wydaje się szczególnie istotne w wypadku zamówień publicznych realizowanych w zakresie procesów rewitalizacji), ekologicznych czy innowacyjnych.

4.4. Zakres ustawy Prawo zamówień publicznych ze szczególnym uwzględnieniem procesów rewitalizacji

Zamówienia publiczne zostały zdefiniowane w ustawie Prawo zamówień publicznych będącej podstawowym aktem prawnym regulującym w Polsce przedmiotową problematykę. Zgodnie z jej zapisami zamówienia publiczne należy rozumieć jako umowy odpłatne zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane. Pojęcie to zostało więc wyjaśnione przez wskazanie stron umowy oraz jej przedmiotu – umowa będąca zamówieniem publicznym jest zatem umową kwalifikowaną podmiotowo: po jednej stronie występuje zamawiający, rozumiany jako podmiot obowiązany do stosowania P.z.p., a po drugiej wykonawca; natomiast przedmiotem tej umowy są usługi, dostawy lub roboty budowlane (Pokrzywniak et al., 2006: 10).

I. Zakres przedmiotowy ustawy Prawo zamówień publicznych

Ustawa P.z.p. określa zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w sprawach w niej uregulowanych.

Podstawowym pojęciem ustawy, wokół którego zbudowane zostały jej regulacje, jest zamówienie publiczne, które, jak zostało wskazane powyżej, należy rozumieć jako odpłatną umowę, której przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane. Pojęcie każdego z możliwych przedmiotów umowy zostało wyjaśnione w stworzonym przez prawodawcę słowniczku ustawowym, zgodnie z którym oznaczają one co następuje:

- dostawy – nabywanie rzeczy oraz innych dóbr, w szczególności na podstawie umowy sprzedaży, dostawy, najmu, dzierżawy oraz leasingu z opcją lub bez opcji zakupu, które może obejmować dodatkowo rozmieszczenie lub instalację;

- roboty budowlane – wykonanie albo zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych określonych w przepisach prawa unijnego¹⁹ lub obiektu budowlanego, a także realizację obiektu budowlanego za pomocą dowolnych środków, zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego;
- usługi – wszelkie świadczenia, których przedmiotem nie są roboty budowlane lub dostawy.

W wypadku prowadzenia procesu rewitalizacji przedmiot zamówienia publicznego może być różnorodny. Jak wskazuje Gawrońska-Baran (2019: 5), może być to m.in. remont ratusza, rynku, klatek schodowych, ale również budowa budynków socjalnych, do których przeniesiono mieszkańców zrujnowanych obiektów, budowa targowiska miejskiego na terenie poprzemysłowym czy adaptacja pomieszczeń na kawiarnie dla społeczności lokalnej.

Przepisami ustawy objęto zamówienia i konkursy, których wartość osiąga określone kwoty progowe. Przyjęto podział na zamówienia klasyczne i organizowanie konkursów przez zamawiających publicznych, zamówienia sektorowe i organizowanie konkursów przez zamawiających sektorowych, zamówienia w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa udzielane zarówno przez zamawiających publicznych, jak i sektorowych, a także zamówienia klasyczne i organizowanie konkursów przez zamawiających subsydiowanych, wprowadzając różne progi w odniesieniu do każdego z tych typów zamówień. W wypadku zamówień klasycznych i organizowania konkursów przez zamawiających publicznych wymóg stosowania Prawa zamówień publicznych istnieje wtedy, gdy ich wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 000 zł. W pozostałych wypadkach ustawa będzie mieć zastosowanie, gdy wartość zamówienia jest równa lub przekracza progi unijne. Przez progi unijne należy natomiast rozumieć kwoty wartości zamówień lub konkursów określone w przepisach unijnych²⁰, od których osiągnięcia uzależniony jest obowiązek stosowania wielu innych regulacji odnoszących się do zamówień publicznych²¹.

19 Tj. w załączniku II do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L 94 z 28.03.2014, s. 65, z późn. zm.), w załączniku I do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającej dyrektywę 2004/17/WE (Dz.Urz. UE L 94 z 28.03.2014, s. 243, z późn. zm.) oraz objętych działem 45 załącznika I do rozporządzenia (WE) nr 2195/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie Wspólnego Słownika Zamówień (CPV) (Dz.Urz. WE L 340 z 16.12.2002, s. 1, z późn. zm.).

20 Tj. w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE; dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE oraz dyrektywie 2009/81/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniającej dyrektywę 2004/17/WE i 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L 216 z 20.08.2009, s. 76, z późn. zm.).

21 Równowartość aktualnych progów unijnych w złotych wskazana jest w obwieszczeniu Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, obecnie jest to Obwieszczenie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 1 stycznia 2021 r. w sprawie aktualnych progów unijnych, ich

Należy jednak wyjaśnić, że ustawa przewiduje szereg włączeń, wymieniając zamówienia, w stosunku do których jej postanowień się nie stosuje. W P.z.p. zawarto katalog zamówień, w odniesieniu do których zapisy ustawy zostały wyłączone, co do zasady bez względu na wartość zamówienia. Katalog ten ma charakter zamknięty i zostały w nim wskazane m.in. zamówienia, których przedmiotem są:

- nabycie własności lub innych praw do istniejących budynków lub nieruchomości;
- dostawy uprawnień do emisji do powietrza gazów cieplarnianych;
- usługi arbitrażowe lub pojednawcze;
- usługi Narodowego Banku Polskiego i wiele innych.

Jednym z przykładów zamówień, w stosunku do których przepisów u.P.z.p. się nie stosuje, są, zgodnie z art. 11 ust. 5 pkt 5 u.P.z.p., zamówienia, których przedmiotem są usługi lub roboty budowlane realizujące przedsięwzięcia rewitalizacyjne zawarte w gminnym programie rewitalizacji (dalej również jako: GPR) oraz wykonywane na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji (dalej również jako: SSR), o których mowa jest w u.o.r. W tym wypadku jednak przedmiotowe wyłączenie uzależnione jest od spełnienia dodatkowych warunków – wartość musi być niższa od progów unijnych, a zamówienie musi być udzielane:

- a) przez gminę lub gminne jednostki organizacyjne organizacjom pozarządowym lub spółdzielniom socjalnym, a przedmiot zamówienia należy do działalności statutowej wykonawcy lub
- b) w celu aktywizacji osób mających miejsce zamieszkania na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji.

Wyłączenie dotyczące działań prowadzonych na podstawie gminnego programu rewitalizacji w SSR zostało wprowadzone, choć w nieco innym brzmieniu, już do ustawy Prawo zamówień publicznych z 2004 roku wraz z wejściem w życie ustawy o rewitalizacji. Zapisy przewidujące możliwość odstąpienia od stosowania u.P.z.p. zostały, z niewielkimi jedynie zmianami, powielone w nowej ustawie P.z.p. Uzupełniają je i doprecyzowują regulacje zawarte w art. 36 u.o.r. (zob. podrozdział 4.6. *Szczególne regulacje dotyczące zamówień publicznych w procesie rewitalizacji*).

W tym kontekście przydatne wydaje się wyjaśnienie kluczowych warunków, od których spełnienia uzależniona jest możliwość odstąpienia od stosowania przepisów ustawy P.z.p. Zgodnie z jej art. 11 ust. 5 pkt 5 będzie ono możliwe, gdy przedmiotem zamówienia są usługi lub roboty budowlane wykonywane na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji oraz realizujące przedsięwzięcia rewitalizacyjne zawarte w gminnym programie rewitalizacji. Jeśli chodzi o pojęcie gminnego programu rewitalizacji, to zgodnie z u.o.r. stanowi on podstawę prowadzenia działań rewitalizacyjnych. Jest to kluczowy dokument służący zaplanowaniu i realizacji procesu rewitalizacji, sporządzany dla obszaru rewitalizacji i przyjmowany

równowartości w złotych, równowartości w złotych kwot wyrażonych w euro oraz średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych lub konkursów (M.P. z 2021 r., poz. 11).

uchwałą rady gminy. Jeśli chodzi o sam obszar rewitalizacji, to jest on wyznaczany również w drodze uchwały rady gminy, gdy gmina zamierza realizować zadania własne, jakimi są przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji. W sytuacji, gdy gmina zamierza prowadzić wskazane działania na podstawie ustawy o rewitalizacji, jego wyznaczenie jest obligatoryjne (przy zastrzeżeniu jednak, że do końca 2023 roku prowadzenie rewitalizacji na podstawie u.o.r. jest fakultatywne, a zawarte w niej przepisy przejściowe zezwalają na realizację przedsięwzięć wynikających z programu zawierającego działania służące wyprowadzeniu obszaru zdegradowanego ze stanu kryzysowego, przyjmowanego uchwałą rady gminy, bez uchwalania gminnego programu rewitalizacji). Gminny program rewitalizacji zawiera szereg ustaleń wskazanych w u.o.r., w tym opis wizji stanu obszaru po przeprowadzeniu rewitalizacji, cele rewitalizacji oraz odpowiadające im kierunki działań służących eliminacji lub ograniczeniu negatywnych zjawisk, opis przedsięwzięć rewitalizacyjnych, w szczególności o charakterze społecznym oraz gospodarczym, środowiskowym, przestrzennie-funkcjonalnym lub technicznym, jak również wskazanie, czy na obszarze rewitalizacji ma zostać ustanowiona Specjalna Strefa Rewitalizacji. Jak wskazuje Bąkowski (2017: 75–114), program ten ze względu na swoją treść, tryb uchwalania oraz charakter prawny wykazuje znaczne podobieństwa do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, sporządzanego na zasadach i w trybie określonych w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co potwierdzać może również przewidziana w art. 20 u.o.r. możliwość zachodzenia na siebie przedmiotowych zakresów tych dwóch dokumentów. Przepisy nie rozstrzygają wprost, czy program ma charakter obligatoryjny, czy fakultatywny. Doktryna przychyliła się jednak ku tezie o jego obligatoryjnym charakterze w wypadku uprzedniego podjęcia uchwały wyznaczającej obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji, jako że brak programu podważałby sens wyznaczenia obszaru rewitalizacji (Bąkowski, 2017: 75–114). Co więcej, jego uchwalenie, jak wynika z art. 25 ust. 3 u.o.r., jest warunkiem koniecznym do ustanowienia Specjalnej Strefy Rewitalizacji, której istnienie również stanowi przesłankę, jakiej spełnienie jest niezbędne dla możliwości odstąpienia od stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych. Sama strefa jest natomiast trzecim, obok obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, obszarem specjalnym, którego ustanowienie przewiduje ustawa o rewitalizacji. Zakwalifikować ją można jako instytucję prawną dającą podstawy do podejmowania określonych działań w związku z realizacją przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Jest ona ustanawiana przez radę gminy na wniosek wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta na obszarze rewitalizacji w celu zapewnienia sprawnej realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, w szczególności o charakterze społecznym oraz gospodarczym, środowiskowym, przestrzennie-funkcjonalnym lub technicznym, na okres nie dłuższy niż 10 lat, bez możliwości przedłużenia. Jej ustanowienie umożliwia gminom czasowe wprowadzenie specjalnych rozwiązań prawnych mających zapewnić sprawną realizację gminnego programu rewitalizacji, w tym właśnie – przy założeniu spełnienia dodatkowych,

wyżej wymienionych przesłanek – wyłączenia stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

Należy jednak wyjaśnić, że ze względu na brzmienie art. 36 ustawy o rewitalizacji wyłączenie, o którym mowa powyżej, nie ma charakteru absolutnego. Wspomniany przepis, odnosząc się do zamówień udzielanych w sytuacji spełnienia wskazanych w art. 11 ust. 5 pkt 5 przesłanek, wprowadza bowiem konieczność dochowania pewnych rygorów właściwych dla procedury udzielania zamówień publicznych przewidzianych w u.P.z.p. Regulacje zawarte w przedmiotowym przepisie ustawy o rewitalizacji zostaną omówione w podrozdziale 4.7.

II. Zakres podmiotowy ustawy Prawo zamówień publicznych

Zakres podmiotowy ustawy Prawo zamówień publicznych został określony w jej przepisach w odniesieniu do dwóch stron postępowania: zamawiającego oraz wykonawcy.

A. Zamawiający

Zamawiającym w rozumieniu ustawy Prawo zamówień publicznych jest osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej obowiązana do stosowania u.P.z.p. Katalog podmiotów występujących po stronie zamawiającego ma charakter zamknięty i został zawarty w artykule 4. Ustawa w przepisie tym enumeratywnie wymienia jednostki zobowiązane do jej stosowania, które zostaną przedstawione poniżej.

- 1) Jednostki sektora finansów publicznych – jest to podstawowa grupa podmiotów zamawiających, których dokładny zakres regulowany jest w art. 9 ustawy o finansach publicznych. Ten ostatni zawiera szczegółowy katalog podmiotów będących jednostkami sektora finansów publicznych, wymieniając m.in. organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały; jednostki budżetowe; samorządowe zakłady budżetowe; państwowe fundusze celowe; uczelnie publiczne; państwowe i samorządowe instytucje kultury; jak również – co szczególnie istotne z punktu widzenia prowadzenia procesów rewitalizacji – jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki, a także związki metropolitalne. Katalog ten nie ma jednak charakteru zamkniętego (co powoduje, że wyliczenie zawarte w art. 3 ust. 1 u.P.z.p. *de facto* również „otwiera się” w tym zakresie), o czym przesądza zapis art. 9 pkt 14 u.f.p. włączający do grupy jednostek sektora finansów publicznych również inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytucji badawczych, banków i spółek prawa handlowego.
- 2) Inne państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej – zapis ten odnosi się do tych państwowych jednostek organizacyjnych,

które nie należą do grupy wskazanej powyżej, tj. jednostek sektora finansów publicznych wymienionych w art. 9 u.f.p. Jednostkami tymi są wyodrębnione państwowe jednostki organizacyjne korzystające z mienia Skarbu Państwa i uzależnione od państwa działającego przez swoje organy, np. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe.

- 3) Inne osoby prawne utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty wymienione w punkcie 1 lub 2 bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot finansują je w ponad 50%²²; posiadają ponad połowę udziałów albo akcji; sprawują nadzór nad organem zarządzającym lub mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego. Należy wyjaśnić, że zgodnie z poglądem wyrażanym w orzecznictwie i w literaturze przedmiotu do zadań mających na celu zaspokajanie potrzeb zbiorowych społeczeństwa, o których mowa w omawianym punkcie, należy m.in. zaopatrywanie ludności w wodę, energię elektryczną, gazową i ciepłą, utrzymanie dróg i komunikacji, rozwój nauki, zapewnienie oświaty, opieki zdrowotnej i pomocy społecznej, realizacja różnego rodzaju potrzeb kulturalnych (Trybunał Konstytucyjny, 1997; Skubiszak-Kalinowska & Wiktorowska, 2019). Należy podkreślić, że realizacja przedmiotowych zadań może odbywać się w różnych formach organizacyjnych, w tym w formie prawnej przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, ale również w innych przewidzianych przez prawo formach, np. fundacji bądź stowarzyszeń.
- 4) Związki podmiotów wymienionych w punktach powyżej.
- 5) Zamawiający sektorowi – są to zamawiający publiczni w zakresie, w jakim wykonują jeden z rodzajów działalności sektorowej wymienionych w art. 5 ust. 4 ustawy²³; inni zamawiający wykonujący taką działalność, na których zamawiający publiczni wywierają dominujący wpływ, bądź też inne podmioty wykonujące taką działalność na podstawie praw szczególnych lub

22 Jak wyjaśnia Skubiszak-Kalinowska: „Zgodnie ze stanowiskiem UZP 26 przez pojęcie finansowania określonego podmiotu w ponad 50% przez jednostki sektora finansów publicznych oraz przez inne państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej w rozumieniu przepisów ustawy należy rozumieć przypadki przekazywania środków finansowych danej instytucji na jej ogólne funkcjonowanie, co powoduje powstanie stosunku bliskiej zależności lub podporządkowania beneficjenta podmiotom publicznym. Finansowanie to nie może być utożsamiane z przekazywaniem środków w zamian za konkretne świadczenie, do jakiego zobowiązuje się beneficjent na podstawie np. umowy o wykonywanie zadań publicznych” (Skubiszak-Kalinowska & Wiktorowska, 2019).

23 Są to zamówienia udzielane w celu wykonywania jednego z wymienionych tamże rodzajów działalności, tj. m.in. wydobywania ropy naftowej lub gazu oraz poszukiwania lub wydobywania węgla brunatnego, węgla kamiennego lub innych paliw stałych, udostępniania lub obsługi określonych sieci, w tym np. sieci związanych z produkcją, przesyłaniem lub dystrybucją energii elektrycznej, gazu lub ciepła czy wody pitnej, jak również sieci świadczących publiczne usługi w zakresie transportu kolejowego, tramwajowego i autobusowego.

wyłącznych. Jak wskazuje Pokrzywniak (Pokrzywniak et al., 2006: 14), w tym zakresie ustawa eksponuje dwa elementy istotne dla powstania obowiązku stosowania przepisów o zamówieniach publicznych: podmiotowy (określony wpływ sektora publicznego lub przyznanie praw wyłącznych bądź szczególnych do wykonywania działalności) oraz przedmiotowy (prowadzenie działalności sektorowej). Jeśli chodzi natomiast o prawa szczególne lub wyłączne, to zostały one uregulowane w art. 5 ust. 2 ustawy P.z.p i są to prawa przyznane w drodze ustawy lub decyzji administracyjnej, polegające na zastrzeżeniu wykonywania określonej działalności dla jednego lub większej liczby podmiotów, wywierające istotny wpływ na możliwość wykonywania tej działalności przez inne podmioty, z wyłączeniem praw przyznanych w drodze ogłoszonego publicznie postępowania na podstawie obiektywnych i niedyskryminujących kryteriów, w tym postępowania obejmującego ogłoszenie o zamówieniu lub wszczęcie postępowania o udzielenie koncesji na roboty budowlane lub usługi.

- 6) Zamawiający subsydiowani, tj. inne podmioty niż wymienionej powyżej, jeżeli zachodzą następujące okoliczności:
 - a) ponad 50% wartości udzielanego przez nie zamówienia jest finansowane ze środków publicznych lub przez podmioty, o których mowa w pkt 1)–4) powyżej;
 - b) wartość zamówienia jest równa lub przekracza progi unijne;
 - c) przedmiotem zamówienia są roboty budowlane w zakresie inżynierii lądowej lub wodnej określone w załączniku II do dyrektywy 2014/24/UE²⁴, budowy szpitali, obiektów sportowych, rekreacyjnych lub wypoczynkowych, budynków szkolnych, budynków szkół wyższych lub budynków wykorzystywanych przez administrację publiczną lub usługi związane z takimi robotami budowlanymi;
 - aby podmioty te objęte były zakresem podmiotowym stosowania u.P.z.p. wymienione wyżej przesłanki muszą zostać spełnione łącznie, co oznacza, że spełnienie tylko jednej lub dwóch z nich nie będzie powodowało poddania podmiotu obowiązkowi stosowania procedur przewidzianych w omawianej ustawie.

B. Wykonawca

Wykonawcą w rozumieniu ustawy Prawo zamówień publicznych jest osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która oferuje na rynku wykonanie robót budowlanych lub obiektu budowlanego, dostawę produktów lub świadczenie usług lub ubiega się o udzielenie zamówienia, złożyła ofertę lub zawarła umowę w sprawie zamówienia publicznego. Jeśli chodzi o jednostki, które mogą brać udział w postępowaniu w roli

²⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (OJ L 94, 28.03.2014, s. 65–242).

wykonawcy, to ustawa nie wprowadza ograniczeń w zakresie formy organizacyjno-prawnej – składającym ofertę może być co do zasady każdy podmiot spełniający warunki udziału w postępowaniu. Przez „warunki udziału w postępowaniu” należy natomiast rozumieć warunki określone przez ustawodawcę odnoszące się do właściwości podmiotowej wykonawcy, których spełnienie jest wymagane od każdego wykonawcy przystępującego do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pod rygorem wykluczenia.

Zgodnie z ustawą o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wykonawcy, którzy:

- 1) nie podlegają wykluczeniu;
- 2) spełniają warunki udziału w postępowaniu, o ile zostały one określone przez zamawiającego.

Jeśli chodzi o pierwszą ze wskazanych wyżej przesłanek, to należy zaznaczyć, że podstawy do takowego wykluczenia zostały określone w art. 108 u.P.z.p. Wymienia on szereg okoliczności, których zaistnienie (choćby jednej z nich) powoduje konieczność wykluczenia wykonawcy z postępowania o zamówienie publiczne. Okoliczności te dotyczą przede wszystkim:

- zawarcia przez wykonawcę porozumienia z innymi wykonawcami mającego na celu zakłócenie konkurencji;
- zaległości w płatnościach należności publicznoprawnych (wyklucza się wykonawcę, wobec którego wydano prawomocny wyrok sądu lub ostateczną decyzję administracyjną o zaleganiu z uiszczeniem podatków, opłat lub składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne, chyba że przed upływem terminu do składania ofert lub wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu dokonał on płatności należności lub zawarł wiążące porozumienie w sprawie ich spłaty);
- karalności za określone przestępstwa – ustawa wymienia przestępstwa, skazanie za popełnienie których prawomocnym wyrokiem sądu powoduje wykluczenie, w tym m.in. przestępstwo korupcji, skarbowe czy o charakterze terrorystycznym.

Wszystkie wymienione wyżej przyczyny dotycząca wykluczenia obligatoryjnego, tj. sytuacji, w której zaistnienie choćby jednej z nich implikuje konieczność wykluczenia wykonawcy z postępowania. Nowa ustawa Prawo zamówień publicznych przewiduje jednak również okoliczności, których zaistnienie będzie generować po stronie zamawiającego jedynie możliwość, a nie obowiązek, wykluczenia. Zostały one wskazane w art. 109 ustawy i należą do nich m.in.:

- przedstawienie przez wykonawcę, w wyniku jego lekkomyślności lub niedbalstwa, informacji wprowadzających w błąd, które mogło mieć istotny wpływ na decyzje podejmowane przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia;
- niewykonanie, nienależyte wykonanie albo długotrwale nienależyte wykonywanie, z przyczyn leżących po stronie wykonawcy, istotnego zobowiązania wynikającego z wcześniejszej umowy w sprawie zamówienia publicznego, co doprowadziło do wypowiedzenia lub odstąpienia od umowy, odszkodowania, wykonania zastępczego;

- karalność za określone przestępstwa – ustawa wymienia przestępstwa, skazanie za popełnienie których prawomocnym wyrokiem sądu powoduje możliwość wykluczenia wykonawcy z postępowania, w tym m.in. przestępstwa przeciwko środowisku czy przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową²⁵.

Jeśli chodzi natomiast o warunki udziału w postępowaniu, to ich określenie przez zamawiającego zawsze ma charakter fakultatywny. W wypadku ich ustanowienia zamawiający powinien również określić środki dowodowe, jakimi muszą dysponować wykonawcy, aby wykazać spełnienie tychże warunków. Ustawodawca zastrzegł, że oba elementy powinny zostać opisane w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz umożliwiający ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia, co może m.in. zostać wyrażone za pomocą minimalnego poziomu zdolności. Warunki te mogą dotyczyć:

- a) uprawnień do prowadzenia określonej działalności zawodowej lub gospodarczej, o ile wynika to z odrębnych przepisów – w tym zakresie zamawiający może wymagać m.in., aby wykonawcy posiadali określonego rodzaju uprawnienia (potwierdzone uzyskaniem odpowiedniej licencji, koncesji czy zezwolenia), np. budowlane czy urbanistyczne (co w praktyce jest szczególnie istotne w wypadku zamówień publicznych w procesie rewitalizacji);
- b) sytuacji ekonomicznej lub finansowej – w tym zakresie zamawiający może wymagać w szczególności, aby wykonawca posiadał określone minimalne roczne przychody, w tym w obszarze objętym zamówieniem, odpowiednie ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej czy też aby przedstawił informacje na temat rocznych sprawozdań finansowych wykazujących stosunek aktywów do zobowiązań;
- c) zdolności technicznych lub zawodowych – w tym zakresie zamawiający może wymagać posiadania przez wykonawców niezbędnych zasobów ludzkich i technicznych umożliwiających realizację zamówienia na odpowiednim poziomie jakości; w tym celu może on m.in. ustanowić minimalne warunki dotyczące wykształcenia (co może polegać na określeniu stopnia wykształcenia, ale też kierunków bądź specjalizacji tego wykształcenia, np. w wypadku prowadzenia działań w zakresie rewitalizacji nierzadko wymagane jest dysponowanie zespołem osób posiadających dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej), kwalifikacji zawodowych, doświadczenia (wykazanego np. odpowiednimi referencjami dotyczącymi zamówień wykonanych wcześniej) czy potencjału technicznego wykonawcy (np. posiadanych narzędzi, wyposażenia zakładu lub urządzeń technicznych);
- d) zdolności do występowania w obrocie gospodarczym – w tym zakresie zamawiający może wymagać, aby wykonawcy byli wpisani do jednego z rejestrów zawodowych lub handlowych.

²⁵ Ustawa przewiduje również inne przypadki obligatoryjnego lub fakultatywnego wykluczenia w dość obszernym katalogu zawartym w art. 108 i 109 ustawy.

Co więcej, zamawiający może również zastrzec w ogłoszeniu o zamówieniu, że o jego udzielenie mogą ubiegać się jedynie zakłady pracy chronionej oraz inni wykonawcy, których działalność obejmuje społeczną i zawodową integrację osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych, w tym np. osób niepełnosprawnych, bezdomnych czy też osób bez zatrudnienia do 30. roku życia oraz po ukończeniu 50. roku życia, posiadających status osoby poszukującej pracy.

Co szczególnie istotne z punktu widzenia wykonawcy, w celu potwierdzenia spełniania warunków udziału w postępowaniu może on polegać na zdolnościach technicznych lub zawodowych lub sytuacji ekonomicznej innych podmiotów, niezależnie od charakteru prawnego łączących go z nimi stosunków prawnych. W takiej sytuacji musi on jednak udowodnić zamawiającemu, że realizując zamówienie, będzie dysponował niezbędnymi zasobami tych podmiotów, w szczególności przedstawiając zobowiązanie tych podmiotów do oddania mu do dyspozycji niezbędnych zasobów na potrzeby realizacji zamówienia.

Podkreślenia wymaga, że zamawiający nie jest zobowiązany do określenia jakichkolwiek warunków udziału w postępowaniu dotyczących wykonawcy – jeśli uzna on, że nie zachodzi potrzeba badania zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia w zakresie któregośkolwiek z wyżej wymienionych aspektów, może poprzestać na weryfikacji przesłanek wykluczenia. W praktyce warunki udziału zwykle są określane w odniesieniu tylko do niektórych z wyżej wymienionych elementów potencjału wykonawcy.

Należy wyjaśnić, że warunki udziału w postępowaniu to „warunki pozytywne” rozumiane jako kwalifikacja podmiotowa wykonawcy w zakresie określonych uprawnień, potencjału itp., dających gwarancję należytego wykonania zamówienia publicznego, a także brak „warunków negatywnych”, tj. brak okoliczności stanowiących podstawę do wykluczenia wykonawcy z art. 108 ustawy P.z.p.²⁶ Warunki podmiotowe należy odróżnić od warunków przedmiotowych. Pierwsze odnoszą się do podmiotu, a ich niespełnienie skutkuje wykluczeniem wykonawcy z postępowania, drugie natomiast dotyczą przedmiotu zamówienia i warunków, na jakich będzie ono realizowane, a ich niespełnienie skutkuje odrzuceniem oferty.

4.5. Zasady udzielania zamówień publicznych

Problematyce zasad udzielania zamówień publicznych poświęcony został cały rozdział 2 u.P.z.p. Poznanie i prawidłowe zrozumienie tychże zasad jest niezwykle istotne zarówno dla podmiotów występujących po stronie zamawiającego, jak i dla potencjalnych wykonawców. Wynika to z tego, że to właśnie przez pryzmat tychże zasad należy odczytywać wolę ustawodawcy i interpretować poszczególne

²⁶ Wyrok KIO z dnia 23 listopada 2015 r., KIO 2400/15, KIO 2411/15.

przepisy ustawy, ustalając ich rzeczywiste znaczenie (Andała-Sępkowska & Bereszko, 2020: 41). Znajomość zasad i ich roli w realizacji zamówień publicznych, jak również właściwa ich interpretacja i dostosowanie się do wynikających z nich wymagań przesądzać może o ważności prowadzonego postępowania, jak i o rzeczywistym znaczeniu stosowanych procedur dla wykonywania zadań publicznych, także tych związanych z prowadzeniem rewitalizacji (szerzej na temat zasad zamówień publicznych zob. np.: Garbarczuk & Stompel, 2017; Horubski, 2017; Nowicki & Kołecki, 2019).

a) Zasada efektywności

Efektywność zamówień publicznych została podniesiona do rangi zasady po raz pierwszy w nowej ustawie Prawo zamówień publicznych z 2019 roku (we wcześniejszych regulacjach zasada taka nie występowała). Zgodnie z wprowadzającym ją art. 17 ust. 1 ustawy zamawiający udziela zamówienia w sposób zapewniający najlepszą jakość dostaw, usług oraz robót budowlanych, uzasadnioną charakterem zamówienia, w ramach środków, które zamawiający może przeznaczyć na jego realizację. Należy tu zauważyć, że użyte w przywołanym przepisie kryterium jakości jest trudne do dokładnego zdefiniowania. Jak wskazuje Stachowiak (2021: komentarz do art. 17):

Przy ocenie jakości może być wzięte pod uwagę wszystko to, co ma związek z pewnymi cechami dostaw, usług czy robót budowlanych, mającymi wpływ na postrzeganie użyteczności danego dobra przez zamawiającego lub końcowego odbiorcę (gdy zamawiający udziela zamówienia dla zaspokojenia potrzeb innych niż własne).

Co więcej, zgodnie z art. 17 ust. 2 zapewnienie efektywności zamówienia powinno również opierać się na osiągnięciu także innych celów niż związane bezpośrednio z pozyskiwanym dobrem. To drugie kryterium efektywności nakazuje osiągnąć najlepsze efekty zamówienia, które dookreślono przez podanie niewyczerpującej listy efektów wykraczających poza pojęcie jakości samych zamawianych dostaw, usług lub robót budowlanych, tj. efektów społecznych, środowiskowych oraz gospodarczych. Ustawodawca zastrzegł jednak, że zamawiający powinien dążyć do osiągnięcia tego rodzaju efektów, o ile którykolwiek z nich jest możliwy do uzyskania w danym zamówieniu, w stosunku do poniesionych nakładów (*best value for money*) (Czerwiński, 2020: 30). Oznacza to, że efekty powinny być najlepsze w stosunku do poniesionych nakładów, co obejmuje nie tylko zapłaconą cenę, lecz dotyczy także kosztów związanych z przygotowaniem przedsięwzięcia, eksploatacją czy utrzymaniem uzyskanych w wyniku realizacji zamówienia dóbr (Stachowiak, 2021: komentarz do art. 17).

b) Zasada uczciwej konkurencji i równego traktowania

Pierwszą grupę zasad zamówień publicznych stanowią zasady uczciwej konkurencji, równego traktowania, powiązane z wymogiem zachowania proporcjonalności i przejrzystości procedur. Konieczność ich stosowania w postępowaniu o udzielenie zamówienia wynika z art. 16, zgodnie z którym zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców, proporcjonalność i przejrzystość.

Zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców uznaje się za fundamenty prawa zamówień publicznych. Są one skierowane przede wszystkim do zamawiającego, który obowiązany jest stwarzać wszystkim zainteresowanym podmiotom możliwość równego dostępu do uzyskania zamówienia publicznego. Równe traktowanie należy rozumieć jako traktowanie niedyskryminujące, które w wypadku zamówień publicznych przejawia się w głównej mierze w zapewnieniu dostępu do ubiegania się o zamówienie w sposób otwarty, dla szerokiego grona wykonawców – nie tylko z Polski, ale też z krajów całej Unii Europejskiej (Andała-Sępkowska & Bereszko, 2020: 42). Oznacza ono wymóg jednakowego traktowania wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia, bez względu na ich status prawny czy siedzibę wykonawcy, i polega m.in. na tym, że zamawiający, przygotowując postępowanie, obowiązany jest ustalić jednakowe reguły, terminy i wymagania dla wszystkich wykonawców. Nie może on również udzielać wyjaśnień tylko niektórym z wykonawców czy też przekazywać im informacji dotyczących postępowania o różnej treści czy w odmienny sposób. Z kolei zasada uczciwej konkurencji zobowiązuje zamawiającego do traktowania wszystkich wykonawców znajdujących się w tożsamej sytuacji prawnej lub faktycznej w identyczny sposób (Skubiszak-Kalinowska & Wiktorowska, 2019: 134). Zgodnie z przedmiotową zasadą nie może on w żaden sposób faworyzować ani uprzywilejowywać określonych podmiotów ani oferowanych przez nich dóbr. Konieczność zapewnienia uczciwej konkurencji zobowiązuje również zamawiającego do prawidłowego określenia warunków udziału w postępowaniu (opis sposobu dokonania oceny spełniania warunków powinien być związany z przedmiotem zamówienia oraz proporcjonalny do przedmiotu zamówienia), prawidłowego opisu przedmiotu zamówienia (opis ten nie może utrudniać uczciwej konkurencji) czy też odrzucenia oferty, której złożenie stanowi czyn nieuczciwej konkurencji (Skubiszak-Kalinowska & Wiktorowska, 2019: 134).

Wskazany w omawianej regulacji wymóg proporcjonalności i przejrzystości zobowiązuje natomiast zamawiającego do stosowania w prowadzonym postępowaniu jedynie środków adekwatnych do zamierzonego celu i czynienia tego w sposób transparentny.

c) Zasada bezstronności i obiektywizmu

Zgodnie z art. 17 ust. 3 u.P.z.p. czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia wykonują osoby zapewniające jego bezstronność i obiektywizm. Tak wprowadzona zasada bezstronności i obiektywizmu ma na celu umożliwienie realizacji omówionych wcześniej zasad równości i uczciwej konkurencji. Jest ona doprecyzowana przez dalsze postanowienia ustawy, które jednocześnie wprowadzają gwarancje jej poszanowania po stronie zamawiającego. Postanowienia te przewidują powołanie komisji przetargowej oraz konieczność wyłączenia spośród osób reprezentujących zamawiającego tych, które powiązane są z wykonawcą. Komisja przetargowa jest zespołem pomocniczym kierownika zamawiającego powoływanym do oceny spełniania przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu oraz do badania i oceny ofert. Jest ona powoływana przez kierownika fakultatywnie w wypadku zamówień o wartości poniżej progów unijnych, w pozostałych wypadkach – obligatoryjnie. Jak wskazuje Stachowiak (2017: 166), konsekwencją powierzenia komisji przetargowej czynności związanych z oceną spełniania warunków udziału w postępowaniu, jak też z badaniem i oceną ofert, jest przedkładanie przez nią kierownikowi zamawiającego propozycji dokonania czynności takich jak wykluczenie wykonawcy, odrzucenie oferty, wybór oferty najkorzystniejszej czy unieważnienie postępowania. Należy wyjaśnić, że choć powołanie komisji ma pomóc w zachowaniu bezstronności i obiektywizmu, to jednak podstawowym instrumentem przewidzianym do zapewnienia realizacji przedmiotowej zasady jest mechanizm wyłączeń z postępowania. Zgodnie z ustawą P.z.p. osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia podlegają wyłączeniu, jeżeli po ich stronie występuje konflikt interesów, tj. m.in. gdy:

- ubiegają się o udzielenie tego zamówienia;
- pozostają w związku małżeńskim, w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia lub są związane z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli z wykonawcą lub członkami organów zarządzających lub organów nadzorczych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia;
- przed upływem 3 lat od dnia wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia pozostawały w stosunku pracy lub zlecenia z wykonawcą lub były członkami wyżej wymienionych organów;
- pozostają z wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że istnieje uzasadniona wątpliwość co do ich bezstronności lub niezależności w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia ze względu na posiadanie bezpośredniego lub pośredniego interesu finansowego, ekonomicznego lub osobistego w określonym rozstrzygnięciu tego postępowania.

Wykluczeniu podlegają również osoby, które zostały prawomocnie skazane za przestępstwo popełnione w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia, przestępstwo przekupstwa, przestępstwo przeciwko obrotowi gospodarczemu lub inne przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowych.

Co więcej, osoby wykonujące czynności w postępowaniu składają, pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, w formie pisemnej oświadczenie o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa powyżej.

d) Zasada jawności

Zgodnie z ustawą P.z.p. postępowanie o udzielenie zamówienia jest jawne. Zasada ta wyraża się w jawności dokumentacji procedury zamówieniowej, jak i w dostępie do informacji o zamówieniach. Jednym z jej przejawów jest obowiązek zamawiającego publikacji ogłoszeń o zamówieniach planowanych i udzielonych, jak również – po otwarciu ofert – informacji dotyczących m.in. kwoty, jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia; firm oraz adresów wykonawców, którzy złożyli oferty w terminie; cen, terminów wykonania zamówienia, okresów gwarancji i warunków płatności zawartych w ofertach. Ogłoszenia zamieszczane są przez zamawiającego w „Biuletynie Zamówień Publicznych” udostępnianym na stronach portalu internetowego Urzędu Zamówień Publicznych, a w wypadku gdy wartość zamówienia jest równa lub przekracza progi unijne – zamawiający przekazuje ogłoszenie o zamówieniu Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej i publikacja następuje w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Gwarancją zachowania jawności jest również prawo do wglądu do dokumentacji przetargowej, w tym przede wszystkim do specyfikacji warunków zamówienia oraz protokołu z postępowania wraz z załącznikami, który zawiera m.in. opis przedmiotu zamówienia; informację o trybie udzielenia zamówienia; nazwę wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, oraz powody wyboru jego oferty; przedmiot i wartość umowy w sprawie zamówienia publicznego, jak również powody odrzucenia ofert. Wgląd do wskazanych dokumentów przysługuje każdemu – zarówno podmiotom biorącym udział w postępowaniu, jak i innym zainteresowanym niezależnie od posiadania interesu faktycznego czy prawnego. Wyjątek od zasady jawności został określony w art. 18 ust. 3 ustawy, który przewiduje obowiązek zamawiającego nieudostępniania informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, jeżeli wykonawca odpowiednio wcześniej zastrzegł, że informacje te nie mogą być ujawniane.

e) Zasada legalizmu działań zamawiającego

Zasada legalizmu została wyrażona w art. 17 ust. 2 u.P.z.p., zgodnie z którym zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy. Zasada ta implikuje, że niedopuszczalne jest zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego z podmiotem innym niż wykonawca, który uczestniczył w prowadzonym w prawidłowym trybie postępowaniu, został poddany procedurze

weryfikacji podmiotowej w zakresie spełniania warunków udziału w tym postępowaniu i złożył niepodlegającą odrzuceniu, najkorzystniejszą ofertę.

Na ustalenie takiego znaczenia przedmiotowego zapisu pozwala jego wykładnia literalna, w doktrynie wskazuje się jednak, że przeprowadzenie jego wykładni systemowej pozwala także na uznanie, że art. 17 ust. 3 wyraża również zakaz dokonywania, poza przypadkami ściśle określonymi w ustawie, zmian podmiotowych po stronie wykonawcy, tj. dokonywania przed podpisaniem lub po podpisaniu umowy cesji praw lub przejęcia długu na rzecz podmiotów lub przez podmioty nieuczestniczące w postępowaniu o zamówienie publiczne²⁷ (Jaworska, 2018).

f) Zasada formy pisemnej i języka polskiego oraz stosowania środków komunikacji elektronicznej

Zgodnie z art. 20 u.P.z.p. postępowanie o udzielenie zamówienia, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w ustawie, prowadzi się z zachowaniem formy pisemnej w języku polskim. Z formą pisemną została zrównana forma dokumentu elektronicznego opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Zgodnie z treścią art. 78¹ § 1 i 2 Kodeksu cywilnego²⁸ oświadczenie woli złożone w postaci elektronicznej opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym jest równoważne z oświadczeniem woli złożonym w formie pisemnej. Oznacza to, że oświadczenie opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym wywołuje skutki oświadczenia złożonego w formie pisemnej.

Ustawa dopuszcza wyjątki od zasady języka polskiego, przewidując możliwość, w szczególnie uzasadnionych wypadkach, wyrażenia przez zamawiającego zgody na złożenie wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia, oświadczeń, oferty oraz innych dokumentów również w jednym z języków powszechnie używanych w handlu międzynarodowym lub języku kraju, w którym zamówienie jest udzielane.

Omawiana zasada została, już w czasie obowiązywania ustawy Prawo zamówień publicznych z 2004 roku, uzupełniona zapisami rozdziału 2a ustawy dotyczącymi komunikacji zamawiającego z wykonawcami (obecnie jest to rozdział 7 ustawy). Zgodnie z jego postanowieniami środki komunikacji elektronicznej stały się obligatoryjne w niemal wszystkich czynnościach wykonywanych w postępowaniu przez zamawiającego i wykonawców, co dotyczy w szczególności składania ofert lub wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, oraz innych dokumentów i oświadczeń. Przez środki komunikacji elektronicznej, zgodnie z definicją zawartą w art. 7 pkt 23 p.z.p., należy natomiast rozumieć środki komunikacji elektronicznej w rozumieniu ustawy z 18 lipca 2002 roku o świadczeniu usług drogą

27 Wyrok SN z dnia 13 stycznia 2004 r., V CK 97/03.

28 Ustawa z dnia z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1145, 1495; z 2020 r., poz. 875).

elektroniczną. Do złożenia oferty, wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, konkursie lub systemie kwalifikowania wykonawców oraz oświadczeń o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu, kryteriów selekcji i niepodleganiu wykluczeniu z postępowania wymagane jest zachowanie formy szczególnej, tj. dla zamówień o wartości równej i przekraczającej progi unijne – formy elektronicznej, a dla zamówień o wartości mniejszej – formy elektronicznej lub postaci elektronicznej z podpisem zaufanym lub osobistym. Od reguły przekazywania informacji za pomocą elektronicznych środków komunikacji istnieją wyjątki wskazane w ustawie, w szczególności w art. 65 ust. 1 p.z.p., zgodnie z którym w określonych sytuacjach zamawiający może odstąpić od wymagania użycia środków komunikacji elektronicznej. Dotyczy to okoliczności, w których informacje nie mogą być przekazane elektronicznie bądź też zastosowanie takiej formy wymagałoby narzędzi, aplikacji, urządzeń lub formatów plików, które nie są ogólnie dostępne. Innym wyjątkiem jest przewidziana w ustawie możliwość porozumiewania się ustnie w toku negocjacji lub dialogu (a więc czynności podejmowanych w trybach negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, partnerstwa innowacyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki oraz trybu podstawowego z negocjacjami) oraz w odniesieniu do informacji, które nie są istotne, w szczególności nie dotyczą ogłoszenia o zamówieniu lub dokumentów zamówienia, wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu czy też ofert (Dzierżanowski et al. (red.), 2021), przy czym treść takiej komunikacji musi zostać udokumentowana. Jak wskazuje Dzierżanowski:

na podstawie tego niewyczerpującego wyczerpania należy przyjąć, że komunikacja ustna jest dopuszczalna w przypadku takich informacji, których ustne przekazanie nie zagraża integralności postępowania, w tym przejrzystości i równego traktowania wykonawców. Może to dotyczyć drobnych spraw o charakterze technicznym, takich jak informacja o tym, w którym miejscu dokumentów zamówienia znajduje się dane postanowienie, itp. (Dzierżanowski et al. (red.), 2021).

Co szczególnie istotne z punktu widzenia zamawiających i wykonawców w procesach rewitalizacji, zgodnie z art. 69 u.P.z.p. w wypadku zamówień na roboty budowlane lub konkursów zamawiający może wymagać sporządzenia i przedstawienia ofert lub prac konkursowych z użyciem narzędzi elektronicznego modelowania danych budowlanych lub innych podobnych narzędzi, które nie są ogólnie dostępne. W takim wypadku zamawiający jest jednak obowiązany zapewnić wykonawcom możliwość skorzystania z alternatywnego środka dostępu do tych narzędzi.

Należy wyjaśnić, że z powyższych zasad wynikają przede wszystkim obowiązki dla zamawiającego, ale także dla wykonawców, np. obowiązek sporządzania oferty zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, zachowania formy pisemnej czy też stosowania wymaganych form komunikacji z zamawiającym. Nierespektowanie tych zasad przez wykonawcę może generować dla niego negatywne skutki, włącznie z odrzuceniem jego oferty z postępowania.

4.6. Szczególne regulacje dotyczące zamówień publicznych w procesie rewitalizacji

Jak zostało zasygnalizowane powyżej, zgodnie z art. 11 ust. 5 pkt 5 ustawy P.z.p. nie stosuje się do zamówień, których przedmiotem są usługi lub roboty budowlane realizujące przedsięwzięcia rewitalizacyjne zawarte w gminnym programie rewitalizacji oraz wykonywane na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji.

W pierwszej kolejności podkreślić należy, iż wskazanie przez ustawodawcę, że możliwość skorzystania z owego uproszczonego trybu istnieje jedynie w odniesieniu do zamówień obejmujących przedsięwzięcia wykonywane na terenie Specjalnej Strefy Rewitalizacji, jest równoznaczne z wymogiem jej wyznaczenia. Można więc uznać, że omawiane rozwiązanie stanowi kolejną zachętę dla gmin, aby ustanawiały obszar specjalny, jakim jest SSR, na którym obowiązują regulacje ułatwiające prowadzenie rewitalizacji, mające usprawnić realizację GPR i osiągnięcie jego zakładanych celów.

Co więcej, możliwość wyłączenia stosowania przepisów u.P.z.p. dotyczy tylko zamówień, których wartość nie przekracza wskazanych już wyżej progów uniijnych i obwarowana jest dodatkowymi warunkami związanymi z podmiotem lub celem udzielenia zamówienia – wyłączenie będzie możliwe jedynie w wypadku, gdy zamówienie udzielane jest organizacjom pozarządowym lub spółdzielniom socjalnym, a przedmiot zamówienia należy do działalności statutowej wykonawcy bądź też gdy jest ono udzielane w celu aktywizacji osób mających miejsce zamieszkania na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji. Ostatnia ze wskazanych możliwości wydaje się szczególnie istotna w świetle założeń prowadzenia działań rewitalizacyjnych, jako że może się ona przyczyniać do redukcji problemów społecznych i ekonomicznych na obszarach rewitalizacji. Nowak wskazuje nawet, że aktywizacja osób zamieszkałych na terenie Specjalnej Strefy Rewitalizacji ma kluczowe znaczenie w zamówieniach realizowanych na tych obszarach (Nowak & Tokarzewska-Żarna, 2016). Z drugiej jednak strony takie sformułowanie wskazanego wymogu budzić może pewne wątpliwości interpretacyjne. Wydaje się bowiem, że obecnie cel, jakim jest aktywizacja mieszkańców terenów poddawanych zmianom (przynajmniej jako jeden z kilku), powinien zawsze przyświecać prowadzonym procesom rewitalizacji. Wynika to z tego, że rewitalizacja nie jest postrzegana już jako odnosząca się wyłącznie do tkanki miejskiej, ale obejmująca również „przywracanie miasta do życia w kategoriach społecznych” (Ślebocka, 2021: 163), a do jej głównych celów zalicza się zarówno działania wpisujące się w inwestycje dotyczące infrastruktury (inwestycje „twarde”), jak i obejmujące sferę ekonomiczną i społeczną (inwestycje „miękkie”). Niemniej jednak działania odnoszące się do tych ostatnich uznać można za szczególnie trudne do zrealizowania. Przede wszystkim odgórne strategie rewitalizacji, kreowane wyłącznie przez władze publiczne, niekiedy ograniczają możliwość korzystania ze zmian przez społeczność lokalną, a nawet mogą prowadzić do gentryfikacji i zwiększenia wykluczenia społecznego.

W konsekwencji powstaje pytanie, czy brak realizacji wymiaru społecznego, w tym aktywizacji mieszkańców obszaru poddanego zmianom, powodować będzie, że dane działania nie będą mogły zostać uznane za rewitalizację. W doktrynie wydaje się dominować stanowisko, że element ten musi występować, aby taka kwalifikacja podejmowanych przedsięwzięć była uzasadniona. Przykładowo Leszczyński i Kadłubowski (2016: 4) wskazują, że „podstawą wszystkich działań rewitalizacyjnych jest odpowiedź na problemy społeczne, zaś działania w sferze planistycznej, technicznej, środowiskowej lub gospodarczej mają charakter uzupełniający”. Podobną opinię formułuje Strzelecka (2011: 662–663), która podkreśla, że cele rewitalizacji odnoszą się do sfery społeczno-gospodarczej i ekologiczno-przestrzennej, a same działania infrastrukturalne i architektoniczno-urbanistyczne są tym celom podporządkowane – prace remontowo-budowlane, które nie realizują celu społecznego, gospodarczego lub ekologiczno-przestrzennego, stanowią inne niż rewitalizacja formy interwencji w przestrzeń. Raszkowski i Głuszczyk (2017: 1305) wskazują nawet, że „nie ma pełnej rewitalizacji bez rozwiązania problemów społecznych”. W praktyce działania odnoszące się do aspektów społecznych nie zawsze idą wszakże w parze z przedsięwzięciami infrastrukturalnymi, niekiedy natomiast realizowane w tym zakresie zadania nie odpowiadają rzeczywistym potrzebom istniejącym na obszarze rewitalizowanym. Niezależnie jednak od możliwego zakresu i skali działań podejmowanych w wymiarze społecznym w rewitalizacji, w kontekście samych warunków wyłączenia zastosowania przepisów u.P.z.p. realizacja celu, jakim jest aktywizacja osób mających miejsce zamieszkania na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji – poza sytuacją, w której zamówienie udzielane jest organizacji pozarządowej lub spółdzielniom socjalnym – ma charakter obligatoryjny. W konsekwencji wymóg ten można uznać za jedno z najważniejszych narzędzi społecznych ustawy, który może stanowić środek redukujący problemy społeczne i ekonomiczne na obszarze rewitalizacji.

Analizując możliwość zastosowania przedstawionych wyżej rozwiązań, należy również zauważyć, że zachowano pewne minimalne wymogi odnoszące się do zamówień wyłączonych z zakresu zastosowania u.P.z.p. Przed wszystkim zamawiający, zgodnie z art. 36 ust. 1 u.o.r., obowiązany jest umieścić ogłoszenie o udzielanym zamówieniu na swojej stronie podmiotowej „Biuletynu Informacji Publicznej”. Działanie takie zgodne jest z wymogami jednej z podstawowych zasad zamówień publicznych, tj. omówionej powyżej zasady jawności, przy czym w wypadku zamówień podporządkowanych regulacjom ustawy P.z.p. ta ostatnia przewiduje obowiązek publikacji w „Biuletynie Zamówień Publicznych” bądź też – w wypadku przekroczenia progów unijnych – w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. W ustawie o rewitalizacji doprecyzowano ponadto, że udzielający zamówienia wskazuje na swojej stronie podmiotowej w BIP również nazwę (firmę) albo imię i nazwisko podmiotu, z którym zawarł umowę o wykonanie zamówienia, albo informację o nieudzieleniu tego zamówienia. W tym zakresie zachowano też przewidziany w u.P.z.p. wyjątek, zgodnie z którym zamawiający nie udostępnia informacji związanych z tym zamówieniem, stanowiących tajemnicę

przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, jeżeli podmiot zainteresowany wykonaniem zamówienia, nie później niż przed dniem zawarcia umowy o wykonanie tego zamówienia, zastrzegł, że nie mogą być one udostępniane. Co więcej, zgodnie z ustępem 2 art. 36 zamówienie takie musi być udzielane w sposób zapewniający przejrzystość, równe traktowanie podmiotów zainteresowanych wykonaniem zamówienia oraz z uwzględnieniem okoliczności, które mogą mieć wpływ na jego udzielenie. W ustępie 3 tego samego artykułu doprecyzowano jednak, że wskazana wyżej zasada równego traktowania podmiotów musi być stosowana z uwzględnieniem celu udzielenia zamówienia, którym jest aktywizacja zawodowa osób mających miejsce zamieszkania na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji.

Podsumowując, należy uznać, że choć we wskazanych wyżej wypadkach zamówień publicznych dokonano generalnego zwolnienia z obowiązku stosowania trybów przetargowych, to zachowano przy tym obowiązki informacyjne związane z udzielaniem zamówienia oraz wymóg przestrzegania zasady przejrzystości i równego traktowania podmiotów zainteresowanych wykonaniem zamówienia, stanowiące jedne z podstawowych zasad przewidzianych w ustawie Prawo zamówień publicznych.

4.7. Zakończenie

Zgodnie z wolą ustawodawcy od wejścia w życie u.o.r. przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji, a także jej prowadzenie to zadania własne gminy. Zlecając wykonywanie wskazanych działań podmiotom zewnętrznym, gmina, co do zasady, obowiązana jest stosować przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych. W niektórych jednak wypadkach obowiązek ten będzie wyłączony. Będzie to miało miejsce przy spełnieniu określonych w u.P.z.p. przesłanek, do których należy m.in. to, by przedmiotem zamówienia były usługi lub roboty budowlane realizujące przedsięwzięcia rewitalizacyjne zawarte w gminnym programie rewitalizacji oraz wykonywane na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji. Możliwość oparcia się na gminnym programie rewitalizacji oraz utworzenia SSR uwarunkowana jest natomiast prowadzeniem procesów rewitalizacyjnych na podstawie ustawy o rewitalizacji. W konsekwencji uznać należy, że taki wybór podstawy prawnej, choć do 2023 roku stosowanie u.o.r w realizowaniu przedsięwzięć rewitalizacyjnych ma dla gmin charakter fakultatywny, stanowić będzie element niezbędny dla złagodzenia rygorów przewidzianych w ustawie Prawo zamówień publicznych.

Bibliografia

- Andała-Sępkowska, J. & Bereszko, J. (2020). *Prawo zamówień publicznych w praktyce*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Bąkowski, T. (2017). *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Cisek, M. & Kozłowski, J. (2016). *Samorząd gminny w Polsce. Czynniki determinujące rozwój lokalny. Wybrane problemy*. Warszawa: Difin.
- Czerwiński, M. (2020). *Grupa wykonawców w prawie zamówień publicznych*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Dolnicki, B. (2015). *Gminne jednostki organizacyjne a jednostki organizacyjne gminy*. „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2(34), 67–87.
- Dolnicki, B. (2021). *Samorząd terytorialny*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Dolnicki, B., Augustyniak, M., Cybulska, R., Glumińska-Pawlic, J., Jagoda, J., Jochymczyk, A., Matan, A., Martysz, C., Moll, T. & Wierzbica, A. (2010). *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Dzierżanowski, W., Jaźwiński, Ł., Jerzykowski, J., Kittel, M. & Stachowiak, M. (red.) (2021). *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Garbaczuk, E. & Stempel, M. (2017). *Zamówienia publiczne – nowe zasady*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Gawrońska-Baran, A. (2019). Materiały szkoleniowe. <https://rpo.lodzkie.pl/images/2019/baza-szkoleniowa/nowe-pzp.ppt> (dostęp: 1.12.2020).
- Ğłod-van de Sanden, U. (2020). *Rewitalizacja obszarów zdegradowanych w świetle prawa polskiego*. Rozprawa doktorska. Tekst niepublikowany.
- Grzeszczyk, T. (1995). *Podręcznik zamówień publicznych. Polskie procedury – zarys systemu*. Warszawa: Zarządzanie i Finanse.
- Horubski, K. (2017). *Administracyjnoprawne instrumenty realizacji zamówienia publicznego*. Warszawa: C.H. Beck.
- Izdebski, H. (2014). *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Jaworska, M. (2018). *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, Lex/el.
- Leszczyński, M. & Kadłubowski, J. (2016). *Ustawa o rewitalizacji. Praktyczny komentarz*. Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa. Departament Polityki Przestrzennej.
- Makowski, M. (2015). *Impact of Urban Regeneration on the Socio-economic Activation of the Old Town in Bielsko-Biała*. „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis Studia Geographica”, 9, 72–82.
- Małysa-Sulińska, K. & Stec, M. (2020). *Podmiotowość samorządu terytorialnego a zakres jego zadań i kompetencji*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Niczyporuk, J. (2013). *Przedmiot zamówień publicznych*. W: J. Sadowy (red.), *System zamówień publicznych w Polsce*. Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych, 76–86.

- Nowak, M. & Tokarzewska-Żarna, Z. (2016). *Ustawa krajobrazowa, rewitalizacyjna i metropolitalna. Komentarz do przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Warszawa: C.H. Beck.
- Nowicki, J. & Kołecki, M. (2019). *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Nowicki, P. (2013). *Efektywne zamówienia publiczne jako rezultat stosowania nowego podejścia do zamówień publicznych*. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Piotrowska, A. (2014). *Funkcje zamówień publicznych – organ administracji jako „inteligentny klient”*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, 2(926), 137–152.
- Pokrzywniak, J., Baehr, J. & Kwieciński, T. (2006). *Wprowadzenie do systemu zamówień publicznych*. Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych.
- Raszkowski, A. & Głuszczuk, D. (2017). *Contemporary Developmental Directions of Revitalization Projects: Polish Experiences*. Conference Paper: The 11th International Days of Statistics and Economics, Praga, 14–16 września 2017. https://msed.vse.cz/msed_2017/sbornik/toc.html (dostęp: 12.12.2020).
- Skubiszak-Kalinowska, I. & Wiktorowska, E. (2019). *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*. Warszawa: Wolters Kluwer, Lex/el.
- Sołtysińska, A. (2004). *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej*. Kraków: Zakamycze.
- Stachowiak, M. (2017). *Komentarz do art. 19*. W: W. Dzierżanowski, J. Jerzykowski & M. Stachowiak (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 166–188.
- Stachowiak, M. (2021). *Komentarz do art. 17*. W: W. Dzierżanowski, Ł. Jaźwiński, J. Jerzykowski, M. Kittel & M. Stachowiak (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, Lex/el.
- Stec, M. & Płazek, S. (2017). *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Strzelecka, E. (2011). *Rewitalizacja miast w kontekście zrównoważonego rozwoju*. „Civil and Environment Engineering/Budownictwo i Inżyniera Środowiska”, 2, 662–663.
- Ślebocka, M. (2021). *The Social Aspect of Revitalization – The Lodz City Case Study*. „Finanse i Prawo Finansowe”, 2(30), 161–179.
- Ujda-Dyńska, B. (2015). *Zamówienia publiczne jako instrument optymalizacji wydatków publicznych*. W: P. Lenik (red.), *Efektywność zarządzania zasobami organizacyjnymi*. Krosno: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Krośnie, 257–275.
- Zaborowski, M. (2019). *Cel i funkcje zamówień publicznych*. „Optimum Economic Studies”, 3(97), 151–163.

Wykaz orzeczeń

Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 1997 r., W 8/96 (Dz.U. Nr 29, poz. 162).

Wyrok SN z dnia 13 stycznia 2004 r., V CK 97/03.

Wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2005 r., II GSK 105/05.

Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2009 r., II OSK 1786/09.

Wyrok KIO z dnia 23 listopada 2015 r., KIO 2400/15, KIO 2411/15.

Akty prawne

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1145, 1495; z 2020 r., poz. 875).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 713, 1378).

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 712, 2020).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1057).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 869, 1622, 1649, 2020; z 2020 r., poz. 284, 374, 568, 695, 1175).

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 802, 1086).

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2019 z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie wykazu robót budowlanych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1125).

Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 16 grudnia 2019 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej (Dz.U. z 2019 r., poz. 2450).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (OJ L 94, 28.03.2014, s. 65–242).

Podsumowanie

Jednostki samorządowe od lat próbują formułować i wdrażać zasady projektowania i programowania procesów rozwoju miast, a także kształtować ich przestrzeń, dążąc do poprawy sprawności funkcjonowania miast oraz jakości życia ich mieszkańców. W tym celu na przestrzeni ostatnich dekad opracowywano liczne zasady, wytyczne i przepisy, tworzone metody i instrumenty.

Z perspektywy historii budowy miast wiek XX wydaje się najbardziej dynamicznym okresem rozwoju nurtów w urbanistyce. W świetle ustaleń zawartych w niniejszej książce na przestrzeni ubiegłego stulecia formułowano i wdrażano założenia projektowe, które miały na celu usprawnić funkcjonowanie miast, a przede wszystkim podnieść jakość życia ich mieszkańców. Współczesne oblicze urbanistyki jest bardzo niejednorodne. Ponieważ w praktyce zawodowej oraz w dyskusjach akademickich zająają lub ścierają się ze sobą różne podejścia do projektowania urbanistycznego, struktury przestrzenne miast są w tym samym czasie uzupełniane realizacjami wychodzącymi z nurtów o odmiennych założeniach i metodykach. W tym kontekście za rezonujące najsilniej we współczesnej urbanistyce uznano nurty *nowego urbanizmu*, *urbanizmu krajobrazowego*, a także *urbanizmu „zrób to sam”*.

Jednym z kluczowych wniosków sformułowanych przez autorów jest stwierdzenie, że sztywne i bezkompromisowe stosowanie doktryny jednego nurtu urbanistycznego może zniweczyć nawet najlepsze intencje za nim stojące. Dlatego autorzy sugerują raczej, aby postrzegać poszczególne nurty jako swoiste ramy do adaptowania, mutowania, próbkowania oraz łączenia w celu dopasowywania ich do warunków lokalnych.

Przeprowadzona analiza wybranych zmian legislacyjnych w polskim prawie w kontekście ich wpływu na zasady planowania i zagospodarowania przestrzennego pozwala stwierdzić, że jest to system prawa niespójny i nieprzejrzysty. Wielość regulacji sprawia trudności w ich stosowaniu zarówno przez organy publiczne, w szczególności organy gminy, jak i inwestorów oraz właścicieli i użytkowników nieruchomości. System ten daleki jest od doskonałości i nie służy utrzymaniu czy tworzeniu ładu przestrzennego w skali lokalnej oraz krajowej. Nie należy jednak rezygnować ze starań o jego ulepszenie, skoro jedną z jego wartości jest zrównoważony rozwój mający na celu poprawę zagospodarowania przestrzeni.

Jednostki samorządu terytorialnego próbują koordynować procesy rozwoju i realizować działania rewitalizacyjne z różnym skutkiem. Władze samorządowe miast dysponują szeroką paletą instrumentów w zakresie kształtowania i stymulowania polityki rozwoju. Jednak ze względu na złożoność systemów miejskich, a także złożoność samych procesów rozwoju, różnorodność wpływających nań czynników i uwarunkowań, do tego konieczność ponoszenia nakładów finansowych oraz integrowania działań w wielu sferach, tempo zachodzących zmian nie zawsze jest satysfakcjonujące, podobnie jak osiągnięte efekty.

Prowadzenie rewitalizacji stanowi zadanie własne gminy, które zwykle realizowane jest na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych. Stosowanie jej przepisów łączy się wszakże z koniecznością przestrzegania niezwykle sformalizowanych procedur, co nierzadko stanowi utrudnienie dla gmin. Dążąc do ułatwienia realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, ustawodawca wprowadził wyjątek od konieczności stosowania wskazanej ustawy, przewidując, że nie obejmuje ona swoim zakresem zamówień, których przedmiot stanowią usługi lub roboty budowlane realizujące przedsięwzięcia rewitalizacyjne zawarte w gminnym programie rewitalizacji oraz wykonywane na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji. Możliwość taka jest jednak uzależniona od spełnienia wskazanych w ustawie przesłanek – wartość zamówienia musi być niższa od progów unijnych, a zamówienie musi być udzielane przez gminę lub gminne jednostki organizacyjne organizacjom pozarządowym bądź spółdzielniom socjalnym lub w celu aktywizacji osób mających miejsce zamieszkania na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji. Nawet w wypadku wyłączenia przedmiotowej ustawy zamawiający zobowiązany jest do spełnienia pewnych minimalnych wymogów – zamówienie takie musi być udzielane w sposób zapewniający przejrzystość postępowania i równe traktowanie podmiotów zainteresowanych wykonaniem zamówienia oraz z uwzględnieniem okoliczności, które mogą mieć wpływ na jego udzielenie.

Coraz bardziej zaawansowane i zintensyfikowane procesy rewitalizacji miast wymuszają na jednostkach samorządu terytorialnego stosowanie wielu instrumentów w celu realizacji założonych polityk rewitalizacyjnych. Wśród nich kluczowe są monitoring i ewaluacja. Jak wskazują przeprowadzone w ostatnim czasie badania w zakresie wdrażania i monitorowania programów rewitalizacji, gminy mają trudności z właściwym zaplanowaniem systemów monitoringu i ewaluacji, a także z samym ich wykorzystaniem.

Wnioski z przeprowadzonych w monografii analiz, jak również praktyczne wskazówki i rekomendacje dotyczące konkretnych rozwiązań mogą stać się inspiracją do prowadzenia dalszych badań w zakresie przekształceń współczesnych miast i wykorzystania instrumentów służących poprawie jakości funkcjonowania miast. Treści zawarte w monografii mogą być też przydatne dla praktyków zajmujących się stymulowaniem rozwoju miast, pokazując, jak wybrane instrumenty polityki rozwoju miast, w tym polityki rewitalizacyjnej, stosować w praktyce.

Spis fotografii

Fotografia 1.	Città Nuova, Alessandria, Włochy: główny plac z budynkiem banku oraz zabudową kamieniczną	19
Fotografia 2.	Città Nuova, Alessandria, Włochy: uliczka prowadząca do głównego placu	19
Fotografia 3.	Paternoster Square, Londyn, Anglia: główny plac z widokiem na katedrę św. Pawła	21
Fotografia 4.	Paternoster Square, Londyn, Anglia: arkady otaczające główny plac	21
Fotografia 5.	Parc de la Villette, Paryż, Francja: łąka przed gmachem muzeum nauki i przemysłu	23
Fotografia 6.	Parc de la Villette, Paryż, Francja: pawilony będące symbolem parku	24
Fotografia 7.	Parco Dora, Turyn, Włochy: „las” filarów, czyli elementów konstrukcyjnych pozostawionych po wcześniejszych zabudowaniach przemysłowych	25
Fotografia 8.	Parco Dora, Turyn, Włochy: elementy dawnych fundamentów zabudowy przemysłowej przekształcone w sadzawki	26
Fotografia 9.	Śródmieście, Łódź, Polska: jednodniowe zaaranżowanie miejsca parkingowego przy ulicy Więckowskiego na przestrzeń rekreacji w ramach ogólnoswiatowego wydarzenia „Parking Day”	29
Fotografia 10.	Luchtsingel, Rotterdam, Holandia: kładka piesza powstała z inicjatywy oddolnej mieszkańców fachowców	30
Fotografia 11.	Broadway, Nowy Jork, Stany Zjednoczone: fragment ulicy przekształcony w ramach eksperymentowania	31
Fotografia 12.	High Line, Nowy Jork, Stany Zjednoczone: linearny park poprowadzony w śladzie dawnej linii kolejowej na estakadzie	37
Fotografia 13.	High Line, Nowy Jork, Stany Zjednoczone: użytkownicy podziwiający i fotografujący życie i sylwetę miasta na jednej z platform obserwacyjnych linearnego parku	38

Spis tabel

Tabela 1.	Wybrane instrumenty polityki rewitalizacyjnej	71
Tabela 2.	Instrumenty ekonomiczne	78
Tabela 3.	Podstawowe cele, podmioty i zasady monitorowania	85
Tabela 4.	Przykładowa metryka wskaźnika	88
Tabela 5.	Zestaw wybranych wskaźników osiągnięcia celów strategicznych programu (bezpośrednie powiązanie wskaźników monitorowania LPRGMU 2025 ze strategicznymi celami i kierunkami działań)	89
Tabela 6.	Kryteria oceny danych statystycznych	90
Tabela 7.	Wybrane kryteria ewaluacyjne wraz z przykładowymi pytaniami ewaluacyjnymi	94
Tabela 8.	Podstawowe cele, podmioty i zasady ewaluacji	96

Spis diagramów

Diagram 1. Podział rodzajów działań podejmowanych w ramach <i>urbanizmu „zrób-to-sam”</i>	32
Diagram 2. Klasyfikacja wybranych współczesnych nurtów projektowania urbanistycznego według dwóch osi rozróżnienia przedmiotu i podmiotu kreacji urbanistycznej	34
Diagram 3. Logika interwencji w programach rewitalizacji	81
Diagram 4. Elementy systemu monitoringu procesu rewitalizacji	81
Diagram 5. Główne kryteria ewaluacji i ich logika	94



Współczesny świat jest zdominowany przez miasta, które są motorem jego rozwoju. Ulegają one jednak ciągłym przemianom, a współcześnie – w okresie intensywnych, dynamicznych zmian geopolitycznych i społeczno-gospodarczych – borykają się z wieloma trudnościami. Problemy rozwoju miast są poważnym wyzwaniem, wymagają interdyscyplinarnego podejścia oraz umiejętności zintegrowanego zarządzania i sterowania.

Celem monografii jest przedstawienie wybranych nurtów, metod, narzędzi oraz działań determinujących przekształcenia współczesnych miast, które traktuje się tutaj jako złożone systemy powiązań gospodarki, społeczeństwa, środowiska i przestrzeni. W publikacji wyróżniono przede wszystkim te kwestie, które służą polepszeniu funkcjonowania współczesnych miast, poprawie jakości życia ich mieszkańców oraz przyczyniają się do rozwiązania wielu złożonych problemów.

Książka adresowana jest do teoretyków i praktyków zajmujących się zagadnieniami rozwoju i rewitalizacji miast, planowania przestrzennego i urbanistyki. Do jej lektury zaproszeni są również studenci oraz absolwenci w szczególności takich kierunków, jak: gospodarka przestrzenna, studia miejskie, ekomiasto, prawo, geografia urbanistyczna, ekonomia, urbanistyka, socjologia miast czy ochrona środowiska. Monografia dedykowana jest więc osobom, które interesują się miastami i procesami ich rozwoju.



**WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO**

💻 wydawnictwo.uni.lodz.pl
@ ksiegarnia@uni.lodz.pl
☎ (42) 665 58 63

Książka dostępna
jako e-book

e-ISBN 978-83-8220-973-0



9 788382 209730