

**TADEUSZ MARKOWSKI**

Uniwersytet Łódzki

**UWARUNKOWANIA SKUTECZNEJ  
POLITYKI URBANISTYCZNEJ  
NA RZECZ POWROTU DO MIAST – WPROWADZENIE**

*(Conditions of Efficient Urban Policies  
Towards Encouragement to the City Centers Comeback – Introduction)*

Wybrane przez Radę Programową przewodnie hasło **Powrót do Centrum** do końca Kongresu (V Kongres Urbanistyki Polskiej w Łodzi pt. *Powrót do Centrum*, 2015) wzbudzało emocje. Czy jest sens wracać do centrum? Kto ma wracać? Czy raczej należy mówić o powrocie do miasta, a nie do jego centrum, *etc.* Niby wiemy, co znaczą „centrum” od strony semantycznej, ale w odniesieniu do miasta podkładamy pod to słowo różne fizyczne wyobrażenia oparte na własnym doświadczeniu. Każde miasto jest inne, więc inne jest też jego centrum. Nie ma w środowisku urbanistów, architektów i włodarzy miast uzgodnionego pojęcia *centrum miasta*. Ta dyskusja zapewne nie będzie miała końca, bo nieznanym jest nam stan docelowy miasta. Tym bardziej, jeśli mówimy o mieście jako kategorii społecznej czy ekonomicznej – pewnym konstrukcie cywilizacyjnym, związanym z ewolucją człowieka, a nie o konkretnym mieście, które może zniknąć z mapy świata, bo odeszli z niego ludzie. Właściwie to dobrze, że pojęcie to jest nadal inspirujące dla szerokich środowisk zawodowych i społecznych, ponieważ jest źródłem zdobywania wiedzy niezbędnej do budowania lepszej przyszłości.

Jesteśmy świadomi, że współczesne miasto istotnie się zmieniło: technologicznie, ekonomicznie, przestrzennie, politycznie, a więc z natury rzeczy muszą zmienić się jego funkcje i zagospodarowanie – także w centrum. Problem w tym, że od strony przestrzennej procesy przekształceń w centrum przebiegają w innym tempie i w każdym mieście nieco inaczej. Jako przyczyny tego zjawiska można wymienić m.in. kolizyjność interesów i funkcji, spekulacje terenami i obiektami, naturalną inercję struktur przestrzennych, konfliktowość procesów budowlanych, zaszczości historyczne, uwarunkowania ustrojowe, *etc.* Okazuje się, że adaptacyjne przekształcenia strefy wewnętrznej do współczesnych wyzwań nie mogą się odbywać sprawnie bez zdecydowanej publicznej interwencji. Obszar ten jest szczególnie wrażliwy na współczesne

skutki rozwoju cywilizacyjnego. Jest bowiem nie tylko obszarem skoncentrowanych ubocznych skutków ułomnego zglobalizowanego rynku nieruchomości, ale też często – ze względu na złożoność – polem doświadczalnym weryfikującym zdolność władzy publicznej do adekwatnej interwencji w procesy przekształceń.

Dziedzictwo kulturowe to kolejny wątek, który starano się przedstawić i przypomnieć na Kongresie, a konkretnie wykazać, że to właśnie w jego kontekście należy umieścić miasto, a szczególnie jego centrum. Środowisko miejskie kształtuje bowiem system wartości w interaktywnym procesie kontaktów człowieka z otaczającą go strukturą przestrzenną. Jacek Purchla podkreślał, że trzeba na dziedzictwo patrzeć kreatywnie i wykorzystywać je na rzecz zrównoważonego rozwoju. Uproszczona, ochroniarska (konserwatorska) polityka odchodzi do lamusa. Paradygmatem staje się sustensywnie korzystanie z dziedzictwa, tj. korzystanie, ale z zachowaniem jego walorów – także w określonej formie – dla przyszłych pokoleń. W stosunku do centrum miasta możemy to zdefiniować jako rozsądne i umiejętne zachowanie kulturowego materialnego dziedzictwa centrum jako szczególnego zasobu rozwojowego, z którego co prawda nie potrafimy jeszcze w pełni skorzystać, ale nie powinniśmy zaprzepaścić tego zasobu dla przyszłych pokoleń. Przez analogię możemy to porównać do strategii zachowania bioróżnorodności, będącej nie tylko podstawą trwania życia na naszej planecie, ale także szansą przyszłych możliwości rozwoju i zaspokajania nowych potrzeb człowieka. W polityce ochrony dziedzictwa kulturowego powinno zatem występować dążenie do równowagi dwóch pozornie sprzecznych strategii: stymulacji rozwoju i zachowania szczególnych zasobów dla przyszłych pokoleń, być może nawet kosztem obecnego wzrostu gospodarczego. Za taki wybór sustensywnego użytkowania dziedzictwa przez sektor prywatny i społeczności lokalne odpowiada interwenujący system polityczny.

Na Kongresie podniesiono też ważną kwestię związaną z istotą i celem planowania przestrzennego. Ewa Kipta i Krzysztof Domaradzki wyraźnie udowadniali, że celem planowania przestrzennego jest realizacja i ochrona interesu publicznego, a nie tylko wyważanie interesu prywatnego i publicznego, jak się nam często wmawia. Wyważanie interesów prywatnych i publicznych wydaje się być tylko środkiem do osiągnięcia celów wspólnych, jakim jest choćby rozwój zrównoważony (sustensywny). Tworzenie warunków do rozwoju sektora prywatnego jest też celem publicznym, a więc istotną rolę odgrywa umiejętność i poprawność zdefiniowania interesu publicznego tak na poziomie krajowym, jak i lokalnym. Polskie prawo nie uznaje jednak możliwości definiowania w planach zagospodarowania przestrzennego (jako swoistego wyrazu prawa lokalnego) celów społeczności lokalnej – co jest przecież istotą systemu samorządowego – innych niż zakłada to *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*. Ogranicza to realizację interesów celu publicznego na poziomie lokalnym przez brak możliwości zastosowania specjalnych instrumentów, np. prawa pierwokupu czy wywłaszczenia nieruchomości. Być może z tego też względu polskim planistom przestrzennym nie jest dobrze znana ekonomiczna koncepcja dobra publicznego, a zasady sprawiedliwo-

ści społecznej są generalnie ignorowane w praktyce planistycznej odnoszącej się do sfery gospodarki nieruchomościami.

W świetle prezentowanych na Kongresie wystąpień za pozytywne należy uznać, że istotnie poprawiła się skuteczność i trafność realizowanych inwestycji publicznych. Na uwagę zasługuje kompleksowy punkt widzenia włodarzy miast oraz postrzeganie związków między budową infrastruktury i rozwojem gospodarczym. Samorządy prezentowały śmiało i duże projekty oraz coraz wyższe umiejętności ich realizowania. Jest to pozytywne zjawisko, ponieważ wiedza i doświadczenie samorządowej administracji będzie z pewnością ważnym i trwałym kapitałem instytucjonalnym oraz dodatkowym źródłem podnoszenia konkurencyjności miast. Doświadczenia z poprzedniego okresu programowania oraz nowe projekty finansowane ze środków UE wskazują na istotne postępy w kompleksowym podejściu do rewitalizacji. W tej dziedzinie – trzeba przyznać – że samorządy miast dokonały ogromnego skoku jakościowego. Nabyta wiedza i umiejętności, jak również opracowane plany są bezsprzecznie dużym osiągnięciem i pozwalają sądzić, że środki z funduszy strukturalnych zostaną w Polsce dobrze wykorzystane.

Idea powrotu do centrum i regeneracji miast nie będzie jednak realna – wbrew politycznym deklaracjom – jeśli nie nastąpią zasadnicze zmiany systemowe w sferze funkcjonowania gospodarki przestrzennej. Sfera ta wymaga kompleksowej zmiany w podstawach prawnych i ekonomicznych, z czytelnie określonym docelowym modelem regulacyjnej funkcji planowania przestrzennego wzmacniającego zrównoważony ekologiczny rozwój miast przez koordynację procesów urbanizacji na wszystkich poziomach terytorialnej organizacji kraju. Obecne rozwiązania prawne na rzecz rewitalizacji obszarów miejskich wydają się być tylko częściowymi ułatwieniami przygotowanymi pod kątem absorpcji środków finansowych z UE bez właściwego powiązania z efektami trwałego rozwoju. Brak systemowych zmian adekwatnych do współczesnych wyznań globalizacyjnych i technologicznych grozi w dłuższym okresie poważnymi i kosztownymi zaburzeniami w procesach regeneracji naszych miast. Powrót do centrum, a szerzej mówiąc – trwała regeneracja miast wymaga przebudowania systemu stosunków własnościowych w odniesieniu do gruntów, obiektów i rzeczy oraz sposobów użytkowania dóbr wspólnych, które są powiązane z lokalizacją. Spełnienie tego postulatów oznacza ustrojową rewolucję w odniesieniu do samorządów naszych miast i obszarów metropolitalnych. Obserwacje nad systemami miejskimi i liczne doświadczenia międzynarodowe wskazują, że takie zmiany są niezbędne, a w Polsce tym bardziej istotne, jeśli chcemy zachować szanse na szybki rozwój na podstawie własnych środków w następnym okresie programowania.

Prezentowana czytelnikowi publikacja jest zbiorem artykułów, których tematyka wpisuje się w przewodnie hasło Kongresu. Prace zostały przygotowane jako wkład do debaty kongresowej lub powstały jako rezultat pokongresowej refleksji. Tworzą zatem spójną całość, którą pogrupowano w cztery rozdziały. Tom otwierają dwa opracowania o charakterze ogólnym i syntetyzującym. Pierwszy jest autorstwa M. Borsy

i zawiera autorską refleksję nad współczesnymi czynnikami decydującymi o procesach aglomeracji i deglomeracji miast. Druga praca, autorstwa K. Domaradzkiego, jest osobistym komentarzem do wyzwań wobec urbanistyki, którymi powinna się zająć współczesna urbanistyka w swojej orientacji na rzecz powrotu do miasta. Następny rozdział podejmuje kulturowy wymiar centrum miasta i obejmuje 3 opracowania: Z. Ziobrowskiego, A. Zaguły oraz M. Dankowskiej. Kolejna część jest zbiorem studiów przypadków pokazujących praktyki z zakresu rewitalizacji strategicznych obszarów ważnych dla procesów rewitalizacji miast (K. Mazur-Belzyt; A. Zięba, M. Stangel; A. Majewska, M. Denis). Tom kończą 3 przypadki (W. Wróblewski; B. Poniatowski; A. Lower, R. Masztalski, A. Szumilas) opisujące narzędzia urbanistyki operacyjnej wykorzystywane w politykach miejskich na rzecz powrotu do centrum.

Przedkładając czytelnikowi naukowy dorobek zainspirowany tematyką kongresu wyrażam nadzieję, że stanowi on ważny naukowy i praktyczny wkład do debaty o polityce miejskiej i rewitalizacji stref centralnych miast. Tematyka ta w najbliższym okresie staje się ważnym celem polityki spójności w jej terytorialnym wymiarze. Sukces realizacyjny w dużej mierze będzie zależał od powszechności wiedzy i znajomości reguł i praw rządzących współczesnymi procesami urbanizacji.