

NR 3
(1)/2015

REWITALIZACJA
OBSZARÓW
ZDEGRADOWANYCH

METROPOLITAN

PRZEGŁĄD NAUKOWY

ISSN 2353-7558

INSTYTUT
METROPOLITANY



SKŁAD REDAKCJI

redaktor naczelny:

Rafał Gajewski

sekretarz redakcji:

Barbara Tusk

członkowie redakcji:

Przemysław Barszczewski, Agata Broniewska,
Anna Dziubałtowska, Piotr Maciaszek, Piotr Marek
Smolnicki, Justyna Wieczerek, Damian Zelewski

korekta:

Magdalena Kurek, Barbara Tusk

opracowanie graficzne i łamanie:

Katarzyna Berent

fotografia na okładce:

Ewa Herasimowicz. Fotografia
przedstawia budynek
"Organika Trade" w Gdańsku

METROPOLITAN

PRZEGŁĄD NAUKOWY

RADA NAUKOWA

prof. nadzw. dr hab. Tomasz Bąkowski

Katedra Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Gdańskiego

prof. nadzw. dr hab. Mariusz Czepczyński

Katedra Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Gdańskiego

dr Michał Miłoś

Katedra Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego Uniwersytetu Gdańskiego

dr inż. arch. Łukasz Pancewicz

Katedra Urbanistyki i Planowania Regionalnego Politechniki Gdańskiej

dr Jakub H. Szlachetko

Instytut Metropolitalny, Katedra Prawa Administracyjnego UG

NR 3 (1)/2015

Redakcja prowadzi system ciągłego naboru tekstów do publikacji. Przyjmowane są opracowania zarówno w języku polskim, jak i angielskim. Osoby zainteresowane współpracą proszone są kontakt z redakcją pod adresem publikacje@im.edu.pl

Półrocznik publikowany w formie cyfrowej.
ISSN 2353-7558

www.im.edu.pl/metropolitan

Spis treści

6

Od Redakcji

8

Łukasz Pancewicz: Projekt ustawy o rewitalizacji jako budowa systemu zintegrowanego zarządzania procesem

// Draft law on revitalization as construction of integrated process management

16

Maria Mendel: Głos w Seminarium Ekspertkim: „Rewitalizacja obszarów zdegradowanych. Uwagi do propozycji regulacji prawnych”

// A comment in the expert seminar: "Regeneration of degraded areas. Remarks on the proposed legal regulations"

22

Łukasz Stelmaszczyk: Rewitalizacja a działania w zakresie ochrony i naprawy środowiska

// Revitalization and activities in the field of environmental protection and regeneration

30

Anna Małkowska: Regulacje projektu ustawy o rewitalizacji w zakresie włączenia nieruchomości zabytkowych do procesu rewitalizacji

// Regulations in draft law on revitalization concerning the inclusion of historic monuments in the process of revitalization

36

Tomasz Szulc: Delimitacja obszarów zdegradowanych – wyniki badań i doświadczenia miasta Gliwice

// Delimitation of degraded areas - research results and experiences of the city of Gliwice

48

Jan Frankowski: Proponowana rola samorządu regionalnego w zakresie identyfikacji różnicowania wewnątrzmijskiego

// Proposed role of regional government in identifying the intracity diversity

52

Artur Kostarczyk: Miejska przestrzeń publiczna jako obszar zdegradowany

// Urban public space as degraded area

55

Hanna Grzeszczuk-Brendel, Marek Nowak: Uwagi dot. projektu ustawy dot. rewitalizacji (projekt z dnia 22 kwietnia 2015 r.)

// Remarks on the draft law on revitalization

Od Redakcji

Szanowni Państwo,

z przyjemnością przekazujemy w Państwa ręce kolejny numer *Metropolitan. Przeglądu Naukowego*!

Teksty opublikowane w niniejszym wydaniu periodyku zostały opracowane na podstawie stanowisk zaprezentowanych przez prelegentów podczas zorganizowanej przez Instytut Metropolitalny konferencji pt. *Rewitalizacja obszarów zdegradowanych. Uwagi do propozycji regulacji prawnej*, która odbyła się w Gdańsku 15 maja 2015 roku. W wydarzeniu tym wzięli udział przedstawiciele zarówno strony rządowej i samorządowej, jak również środowiska naukowego i pozarządowego. Mimo niektórych krytycznych głosów co do kształtu regulacji prawnej oraz obaw związanych z wdrażaniem w życie przepisów ustawy, uczestnicy wydarzenia udzielili na ówczesnym etapie prac poparcia dla koncepcji ingerencji ustawodawcy w sferę rewitalizacji obszarów zdegradowanych.

W trakcie wydarzenia dyskutowano zarówno o konkretnych przepisach zawartych w projekcie ustawy, jak i generalnych zasadach oraz postrzeganiu wyzwań, z jakimi wiąże się proces rewitalizacji. Taki też, zróżnicowany charakter mają opracowania opublikowane na łamach trzeciego numeru *Metropolitana*.

Mamy nadzieję, że będą one stanowić ciekawy punkt odniesienia w niezmiennie aktualnej i potrzebnej debacie nad problematyką rewitalizacji obszarów zdegradowanych, jak i stosowaniu przepisów pierwszej w Polsce ustawy o rewitalizacji, która została uchwalona przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 9 października 2015 r. i zacznie obowiązywać od 1 stycznia 2016 r.

W imieniu Redakcji

Rafał Gajewski
Redaktor Naczelny

Projekt ustawy o rewitalizacji jako budowa systemu zintegrowanego zarządzania procesem

Projekt ustawy o rewitalizacji jest jedną z ważniejszych inicjatyw ustawodawczych dla polskich miast¹. Jej uchwalenie może znacząco wesprzeć proces nadrabiania wieloletnich zapóźnień w działaniach na rzecz spójnego rozwiązania „miejskiego kryzysu”, dotyczącego znaczących obszarów polskich miast. Słabość terenów wymagających rewitalizacji, w tym śródmieść, może stanowić znaczącą barierę dla rozwoju miast. Przy zaproponowanych rozwiązaniach, ustawa umocowuje rewitalizację jako działanie zintegrowane, łączące działania społeczne, gospodarcze i przestrzenne. Istotniejszym aspektem jest systemowe powiązanie ustawy z innymi inicjatywami rządowymi, m.in. Krajową Polityką Miejską. Warto jednak zastanowić się, czy nowa ustawa przyniesie najbardziej oczekiwane praktyczne rozwiązania, pozwalające usprawnić działanie samorządów.

* dr inż. arch. Łukasz Pancewicz – adiunkt w Katedrze Urbanistyki i Planowania Regionalnego Politechniki Gdańskiej, pracownik Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Łodzi

KONTEKST USTAWY – PROJEKT JAKO BUDOWA SYSTEMU ZINTEGROWANEGO
Obecny projekt ustawy o rewitalizacji jest kolejną próbą² budowania prawnych podstaw funkcjonowania tego procesu w Polsce. Choć dotychczasowe przepisy prawa pozwalały na tworzenie przez samorządy programów poprawy obszarów zdegradowanych³, brakowało regulacji, która tworzyłaby podstawy systemu organizacji i zarządzania tymi procesami. Praktyczne aspekty realizacji działań rewitalizacyjnych były tworzone w oparciu o indywidualne doświadczenia i rozwiązania gmin oraz wymogi dyktowane zasadami jej finansowania. W dużej mierze były to programy pomocowe Unii Europejskiej. Ustawa jest więc znaczącym krokiem na rzecz budowy systemu. Niesie ona ze sobą prawne i organizacyjne podstawy dla prowadzenia procesu rewitalizacji na nowych zasadach, rozumianej jako działanie zintegrowane, dotyczące sfer społecznej, gospodarczej i przestrzennej, traktowanych równorzędnie. Projektowany system ma pozwolić na ukierunkowanie działań rewitalizacyjnych nakierowanych na obszar kryzysowy, delimitowany na bazie analizy danych społeczno-ekonomicznych i przestrzennych, realizowanych w oparciu o zaangażowanie lokalnej społeczności⁴. Jest to znacząca zmiana w rozumieniu tego procesu przez samorządy, na co wskazuje sam ustawodawca, krytykując ich dotychczasową „remontową”⁵ praktykę.

Definicja rewitalizacji odnosi się wprost do koncepcji i idei określonych w Krajowej Polityce Miejskiej (KPM)⁶, które odnajdują bezpośrednie odzwierciedlenie w zapisach ustawy. Nową ustawę można interpretować jako kolejny krok w stronę budowania wymiernej i kompleksowej polityki rządu wobec miast w zakresie rewitalizacji. Oznacza to, wskazanie rewitalizacji jako ukierunkowanej interwencji pu-

¹ Wskazują na to m.in. diagnozy zawarte w dokumentach rządowych Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030) czy analizy sporządzone na potrzeby Krajowej Polityki Miejskiej.

² Spośród licznych, wcześniejszych propozycji legislacyjnych można wymienić bardziej znaczące próby jak projekt ustawy z 1997 roku opracowywany przez Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, propozycje założeń do ustawy z 2010 opracowywane przez zespół E. Kipy na zlecenie Związku Miast Polskich (...) czy wprowadzenie zapisów dotyczących rewitalizacji do innych ustaw jak np. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r.

³ Podstawą prawną był np. art. 18 ust. 2, pkt. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95 ze zm.) pozwalający na przygotowywanie „programów gospodarczych”.

⁴ Założenia ustawy o rewitalizacji (wersja przyjęta przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 24 marca 2015 r.) także art. 9 ust. 1 projektu ustawy o rewitalizacji.

⁵ Krytyka ta jest przywoływana w szeregu dokumentów rządowych, m.in. Krajowej Polityce Miejskiej (KPM 2014, str. 84). Jest ona potwierdzona wynikami ewaluacji realizacji RPO 2007-2013 województw kujawsko-pomorskiego, małopolskiego, podkarpackiego, śląskiego i pomorskiego, patrz: uzasadnienie projektu ustawy, str. 2.

⁶ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Krajowa Polityka Miejska, projekt, marzec 2014 r.

blicznej, która zgodnie z proponowanymi zapisami ustawy, staje się zadaniem własnym gminy, finansowanym i realizowanym przez samorząd lokalny. Nie bez znaczenia na kształt ustawy pozostaje tutaj sposób sformułowania zasad pomocy Unii Europejskiej, jako jednego ze źródeł środków finansowania. Są one zawarte m.in. w Umowie Partnerstwa 2014-2020 (UP)⁷, uszczegóławiającej ustalenia strategii Europa 2020. Rewitalizacja jest podporządkowana działaniom społecznym, nakierowanym na zapewnienie włączenia społecznego⁸, walkę z ubóstwem i dyskryminacją (Cel Tematyczny 9). W myśl UP rewitalizacja powinna być działaniem realizowanym m.in. w oparciu o tzw. rozwój kierowany przez społeczność⁹, czyli bazujący na partycypacji i aktywności lokalnej.

Ustawa ma w swoim założeniu budować wspólne standardy oraz mechanizmy działania dla instytucji publicznych, realizujących zadania rewitalizacyjne. Jak zatem ten system został ukształtowany przez ustawodawcę?

OCENA ROZWIĄZAŃ PRZYJĘTYCH W USTAWIE – BUDOWA CAŁOŚCIOWEGO SYSTEMU NA RZECZ REWITALIZACJI

Projekt ustawy nie wnosi radykalnie nowych rozwiązań, a raczej formalizuje i standaryzuje praktyki stosowane przez samorządy w zakresie planowania i zarządzania rewitalizacją, budując z nich system. Największymi atutami nowej ustawy jest przede wszystkim duża elastyczność przyjętych rozwiązań realizacyjnych. Zostały one zorganizowane w spójny, komplementarny system, przy zachowaniu czytelnej hierarchii narzędzi i dostosowaniu ich zakresu i charakteru do zadań, które mają pełnić. W obecnym kształcie ustawy samorząd lokalny ma swobodę w wyborze narzędzi. Musi dostosować je do potrzeb zidentyfikowanych w ramach przeprowadzonej delimitacji tzw. obszarów zdegradowanych i rewitalizacji¹⁰. Przy dużej fakultatywności co do doboru narzędzi, ustawa wskazuje obligatoryjne zasady zaangażowania lokalnej społeczności oraz konieczność obiektywnej diagnozy negatywnych procesów. Intencjonalnie oznacza to chęć realizacji zasad określonych m.in. w założeniach ustawy czy KPM, czyli interwencji „szytej na miarę”, bazującej na diagnozie, budowa-

nej w porozumieniu z adresatami pomocy, wyraźnie określonymi w tekście projektowanej uchwały (art. 2 ust 2).

Zaproponowany system tworzy paletę narzędzi opartą na wyraźnej hierarchii, lecz posiadającą zróżnicowany charakter i pełniącą różne zadania, w tym:

- a. Podejmowanie uchwały o delimitacji obszaru kryzysowego i rewitalizacji, dokument o charakterze strategicznym wskazujący całościowy zakres przestrzenny oraz obszary wskazane do prowadzenia działań, akt prawa miejscowego (art. 10);
- b. Gminny Program Rewitalizacyjny (GPR), jako program operacyjny, całościowy *masterplan* odnoszący się do obszaru rewitalizacji (art.15);
- c. Specjalna Strefa Rewitalizacji (SSR), jako wskazanie obszaru, w ramach którego samorząd może korzystać ze specjalnych uprawnień i narzędzi związanych m.in. z gospodarowaniem nieruchomościami, polityką wobec pustostanów, stosowaniem dopłat remontowych do nieruchomości znajdujących się w obszarze rewitalizacji, akt prawa miejscowego (art. 25);
- d. Miejscowy Plan Rewitalizacji (MPR), jest szczegółowym planem regulacyjnym, związanym z oczekiwaną, docelową strukturą przestrzenną, w tym określeniem form elewacji, organizacją ruchu czy określeniem zasad prowadzenia działalności handlowej (art. 41 zmieniający ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹¹);

Narzędzia te są powiązane zapisami ustawy z innymi dokumentami strategicznymi, m.in. strategiami rozwoju, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta czy wieloletnimi prognozami finansowymi gminy, poprzez wpisanie zależności między nimi. Gwarantuje to obowiązek aktualizacji i dostosowania dokumentów planistycznych do planów rewitalizacyjnych (art. 15 ust. 1 pkt 13 oraz art. 20 ust 1 oraz ust 3). Usprawnieniem, jest możliwość przyspieszenia procedur planistycznych w przypadku zmian studium oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W projekcie wprowadzono także możliwość ominięcia etapu diagnoz przy delimitacji obszaru kryzysowego w przypadku zawarcia ich w dokumentach Studium lub innych dokumentach strategicznych (art. 12). W efekcie zapis ten, może pozwolić na większą integrację w zakresie przestrzennych diagnoz społecznych, realizowanych w ramach sporządzania strategicznych dokumentów planistycznych.

Za dobry wybór należy uznać oparcie działań przede wszystkim na dokumencie Gminnego Programu Rewitalizacji (dalej GPR), który ma charakter tzw. narzędzia operacyjnego, wdrożeniowego. W zapisie ustawy Program ma być narzędziem mającym wspierać realizację całościowej wizji poprawy obszaru rewitalizacji w oparciu o określone cele i przeznaczone zasoby. GPR ma być głównym *masterplanem* dla działań – społecznych i przestrzennych, przejmując rolę wcześniejszych Lokalnych Programów Rewitalizacji. Jest to wprowadzenie do polskiego systemu dobrej praktyki stosowanej m.in. w rozwiązaniach niemieckich: delimitacji obszaru rewitalizacji (*niem. Sanierungsgebiet*) wraz z konkretnym wskazaniem zadań i finansów dla ich realizacji i struktury zarządczej¹². Odzwierciedla to praktyczny charakter działań rewi-

⁷ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020, Umowa partnerstwa z dnia 23 maja 2014 r.

⁸ Polskie tłumaczenie anglojęzycznego terminu „social inclusion”.

⁹ Od ang. Community Led Local Development (CLLD).

¹⁰ Art 8 projektu ustawy, art. 9 ust. 1 pkt. 1-4 definiuje obszar kryzysowy jako dotknięty przede wszystkim koncentracją negatywnych zjawisk społecznych oraz co najmniej jednego z powyższych: gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych oraz społecznych.

¹¹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, 443 i 774)

¹² Patrz §136 – §151 Baugesetzbuch (BauGB) -niemiecki kodeks budowlany.

talizacyjnych o określonej perspektywie czasowej. GPR wskazuje także konieczność delimitacji obszarów działań specjalnych, takich jak SSR.

Ważną zmianą jest umiejscowienie GPR jako dokumentu nadrzędnego w stosunku do istniejących narzędzi planistycznych, zwłaszcza MPR. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, a MPR należy traktować jako szczególną formę takiego planu., w polskim systemie prawnym są narzędziami o charakterze statycznym i regulacyjnym. Ich powiązanie z kwestiami finansowania czy realizacją konkretnych zamierzeń inwestycyjnych w praktyce jest mało efektywne¹³, co sprawia, że nie są one dobrym narzędziem do prowadzenia działań rewitalizacyjnych. W projektowanym systemie MPR pozwala na poszerzenie zapisów GPR o szczegółowe rozstrzygnięcia związane z kształtowaniem ładu przestrzennego. MPR, jako szczególna forma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zawiera nowe braki, rozszerzone możliwości regulacji. Istotnym usprawnieniem jest np. m.in. dodanie szerszych możliwości kształtowania układu drogowego, co daje możliwość wprowadzania nowoczesnych rozwiązań uspokajania ruchu i poprawy jakości przestrzeni ulicznej¹⁴ (art. 37g ust. 2 pkt. 3 zmiany upizp). Inną cenną zmianą jest możliwość regulacji funkcjonowania handlu (art. 37g ust. 2 pkt 4 zmiany upizp).

System uzupełnia SSR jako obszar czasowego funkcjonowania wyjątkowych mechanizmów prawnych, mających usprawnić procesy rewitalizacji (art. 25). Najważniejsze z nich odnoszą się w dużej mierze do kwestii gospodarki nieruchomościami – możliwości wyłączeń na rzecz realizacji zadań publicznych budownictwa mieszkaniowego, postępowania wobec nieruchomości o nieustalonym stanie prawnym czy możliwości wstrzymania wydawania decyzji o warunkach zabudowy (dwzizt), sprzecznych z planami GPR-u i mogących zagrażać procesom rewitalizacji. Nadanie rygoru czasowego i fakultatywność wzmacnia elastyczność rozwiązania, co jest zasadne przy podanym zakresie interwencji. W funkcjonowaniu spójnego systemu najważniejsze jest ujęcie formuły SSR, jako dodatkowego zestawu narzędzi będącego w dyspozycji gminy.

¹³ Wynika to z zadań planu, określenia zasad kształtowania ładu przestrzennego (art. 1 ust 2. upizp), a nie prowadzenia złożonych zadań rewitalizacyjnych.

¹⁴ Np. wprowadzania rozwiązań takich jak woonerf na 6 sierpnia w Łodzi czy remontu ul. Wajdeloty w Gdańsku- Wrzeszczu.

¹⁵ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 849 oraz z 2015 r. poz. 528, 699 i 774).

¹⁶ Spośród wielu inicjatyw można wymienić projekt budowy dobrych praktyk: „Decydujmy Razem” realizowany przez MiR, Instytut Spraw Publicznych, Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej oraz Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych;

¹⁷ Tu warto dodać, że projekty planów opiniują także inne ciała doradcze samorządu w tym Miejskie Komisje Urbanistyczno-Architektoniczne, MKUA;

Pewnym brakiem jest powiązanie SSR z mechanizmami szerszych zachęt finansowych (np. ulg podatkowych), co było mechanizmem stosowanym z powodzeniem w krajach anglosaskich. Biorąc pod uwagę inne propozycje wprowadzania narzędzi podatkowych, np. stosowania podwyższonego podatku od nieruchomości w przypadku „odłogowania” działek budowlanych po uchwaleniu mpzp (art. 37 zmieniający ustawę o podatkach i opłatach lokalnych¹⁵), nie ma przeciwwskazań dla wprowadzania nowych narzędzi w ramach SSR w ramach kolejnych zmian ustawy.

ZAPEWNIENIE UDZIAŁU MIESZKAŃCÓW I KONSULTACJE SPOŁECZNE W PROCESIE REWITALIZACJI

Jedną z fundamentalnych i najważniejszych kwestii jest silne umocowanie procesu konsultacji społecznych w procesie rewitalizacji. Oczywiście ich ostateczna efektywność będzie zależała od skuteczności samorządów. Tym niemniej najważniejsze zadania samorządu, mające na celu zapewnienie udziału społeczności lokalnej, są określone zapisami art. 5 projektu ustawy, obejmując nie tylko etap planowania, ale także rewitalizacji i ewaluacji. Otwiera to prawną możliwość współtworzenia działań i społecznego nadzoru nad procesem rewitalizacji. Ustawodawca doprecyzowuje, kim są interesariusze procesu, określając, że nie są nimi wyłącznie mieszkańcy, ale także właściciele i zarządzający nieruchomości lub przedstawiciele podmiotów prowadzących lub zamierzających prowadzić działalność gospodarczą. Odzwierciedla to intencję traktowania rewitalizacji jako procesu oddziałującego wyłącznie na sferę polityki społecznej na rzecz angażowania w nią także podmiotów gospodarczych. Pokazuje także uwzględnienie roli prywatnych właścicieli nieruchomości (np. wspólnot mieszkaniowych), jako uczestników procesu rewitalizacji. Istotnym elementem jest wymienienie wymaganych form ich prowadzenia w art. 5 ust. 3. Ustawodawca rozdziela je w zakresie form obligatoryjnych i fakultatywnych. Te drugie zawierają zaawansowane i efektywne metody partycypacji, bazujące na dobrych praktykach, testowanych i wdrażanych przez organizacje pozarządowe i władze rządowe, pracujące na rzecz partycypacji¹⁶, takie jak np. warsztaty, spacer studyjny czy wykorzystanie grup przedstawicielskich. Ważne jest określenie konieczności realizacji ich w ramach obszaru objętego rewitalizacją (art. 5 ust. 10.), czy obowiązek stosowania metod zrozumiałych dla mieszkańców (wizualizacji, stosowania języka niespecjalistycznego). Jest to niezwykle cenny zapis biorąc pod uwagę słabość w efektywnym prowadzeniu konsultacji przez polskie samorządy.

Potencjalnym problemem może być zawężające określenie kompetencji Komitetu Rewitalizacji (art. 7 ustawy). W projekcie jest to sformalizowane, przedstawicielskie ciało doradcze, którego zadaniem jest tworzenie „forum współpracy i dialogu interesariuszy z organami gminy w sprawach dotyczących przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji oraz pełni funkcję opiniotawczą-doradczą wójta, burmistrza albo prezydenta miasta”, realizacja tego zadania następuje przede wszystkim poprzez opiniowanie dokumentów GPR (art. 17 ust 2 pkt 4 lit. a) i MPR (art. 37j zmiany upizp)¹⁷. Biorąc pod

uwagę intencje ustawodawcy, określone w art. 5 ust 1 a podkreślone w treści art. 7. Ustawodawca zdecydował tu o delegacji dodatkowych form działania do samorządu.

W kontekście doradczej roli Komitetu szczególnie brakującym elementem jest doprecyzowanie kwestii operatorów rewitalizacji, co jest zapewne podyktowane chęcią zachowania elastyczności wobec praktyki samorządów jak i swobody w kształtowaniu struktury organizacyjnej. Niewątpliwą pomocą jest uznanie rewitalizacji za zadanie własne gminy (art. 3 ust. 1), co otwiera szereg możliwości prawnych, np. powoływanie spółek celowych, zakładów budżetowych na rzecz jej realizacji. Dotychczasowe doświadczenia dużych miast, m.in. Łodzi¹⁸, wskazują na znaczący problem koordynacji złożonych działań inwestycyjnych i społecznych. Wystąpi on niewątpliwie przy realizacji innych polskich projektów. Rozwiązaniem może być wprowadzenie stanowiska koordynatora dla obszaru rewitalizacji, który stanowiłby osobę zarządzającą procesem, funkcjonującą w bliskim kontakcie z mieszkańcami obszaru o uprawnieniach związanych z prowadzeniem procesu¹⁹. Taka propozycja znalazła się np. w założeniach ustawowych z 2010 roku opracowanych przez zespół E. Kipy²⁰. Umocowanie operatora rewitalizacji oraz jego obowiązków jest także określone w niemieckim ustawodawstwie (BauGB), gdzie określone są zasady działania wykonawcy. Warto tu dodać, że zadaniem operatora w tym systemie jest realizacja zamierzeń określonych w miejskich planach rewitalizacji, istnieje także zakaz powierzania zadania planowania (niem. *Bauleitpläne*) podmiotowi, który będzie odpowiedzialny za jej realizację²¹.

Istnieje tu oczywiście ryzyko konfliktów interesów między inwestorami a mieszkańcami. Choć w założeniu podstawowym celem rewitalizacji jest wyprowadzenie z kryzysu społecznego, a w myśl art. 2. ust. 2 pkt 2. zadania rewitalizacyjne realizuje się „w sposób zapobiegający wykluczeniu mieszkańców obszaru rewitalizacji z możliwości korzystania z pozytywnych efektów procesu rewitalizacji(...)”, to nieuchronnym

¹⁸ Warto przytoczyć tu chociażby opinie warsztatowe wyrażone przez uczestników „Pracownia Miast”, „Pracownia Miast: Łódź to nie tylko bieda i wykluczenie” Gazeta Wyborcza z dnia 24 czerwca 2015 r.

¹⁹ Przykładem zastosowania „menedżera dzielnic” była rewitalizacja Księżego Młyna w Łodzi. Niemiecki odpowiednik to tzw. *Quartiermanager*.

²⁰ Kipta E., Mliczyńska-Hajda D., Grosse T., Kaczmarek G., Morski F., Porawski A., Reszke R., Szweduk J., Szewczyk M., 2010, Założenia do ustawy o rozwoju miast i rewitalizacji, Związek Miast Polskich, Śląski Związek Miast i Powiatów.

²¹ §157 Baugesetzbuch (BauGB)

²² Np. związane z ograniczeniem możliwości roszczeń właścicieli nieruchomości podanych wykupowi w wyniku realizacji procesu rewitalizacji, a tytułem oczekiwanego wzrostu nieruchomości w wyniku rewitalizacji oraz konieczność analiz (§153 BauGB)

²³ W ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 150);

ryzykiem są tu procesy gentryfikacyjne, wynikające np. z procesów poprawy wartości nieruchomości, czy wzrostu czynszu w wyniku prowadzonych prac remontowych. Potencjalnym mechanizmem ograniczenia byłyby działania stabilizujące lub zamrażające ceny nieruchomości, stosowane np. w przypadku miast niemieckich²². W polskim projekcie wprowadzono zapisy delegujące do GPR możliwość działań mających na celu kształtowanie gminnej polityki czynszowej²³.

ZAKOŃCZENIE

Nową ustawę należy oceniać przez pryzmat jej znaczenia w szerszym systemie zarządzania polskimi miastami i dostępnych narzędzi dla prowadzenia przez nie aktywnej, upodmiotowionej polityki. Obecny brak ustawy w zakresie rewitalizacji tworzy tu znaczącą lukę i barierę dla efektywnego procesu poprawy przestrzeni i funkcjonowania miast. Dlatego przyjęcie i wprowadzenie rozwiązań ustawowych należy traktować jako pilny i ważny priorytet. Rewitalizacja śródmieść jest procesem trwającym dekady, a o jej efektywności decyduje konsekwencja i wytrwałość w działaniach. Nie można jej realizować bez stabilnego systemu. Nowa ustawa to krok w stronę jego tworzenia.

Głos w Seminarium Eksperckim: „Rewitalizacja obszarów zdegradowanych. Uwagi do propozycji regulacji prawnych”

* prof. dr hab. Maria Mendel – Kierownik Zakładu Pedagogiki Społecznej w Instytucie Pedagogiki na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Gdańskiego

Swoje zadanie w ramach tego seminarium widzę jako zarysowanie skutków – w szczególności społecznych – projektowanej ustawy o rewitalizacji i wynikającego z niej nowego zadania publicznego, jakim ma być rewitalizacja. Kluczowe wydaje się postawienie kwestii gentryfikacji, w aktualnych warunkach społecznych nierozłącznie powiązanej, albo wręcz utożsamianej z rewitalizacją.

W praktyce, którą ma regulować ustawa, rewitalizację ujmuję się mniej więcej tak, jak w szkoleniach adresowanych do osób przygotowujących wnioski o środki z funduszy grantowych. Precyzuje się ją w następujący sposób: *Rewitalizacja oznacza ponowne ożywienie procesów społeczno-gospodarczych na obszarze, w którym procesy te zamarły. Obszary wymagające rewitalizacji, to nie obszary wybrane pod kątem wartości zabytkowej, ale obszary o szczególnej kumulacji problemów społeczno-gospodarczych (w tym także najczęściej – remontowo-architektonicznych) (...) Rewitalizacja musi angażować zawsze wszystkich aktorów lokalnej sceny: władzę samorządową i różne służby publiczne, a z drugiej strony – biznes i organizacje obywatelskie, a wreszcie – samych mieszkańców¹. Generalnie, w początkach realizacji programów rewitalizacji w Polsce tłumaczono ją sobie następująco: cele rewitalizacji doskonale wpisują się w taką definicję: rewitalizacja ma stworzyć szanse zarówno gospodarcze, społeczne, jak i o charakterze ogólnorozwojowym dla mieszkańców rewitalizowanego obszaru².*

Ponowne ożywienie przestrzeni nie zawsze jednak skutkuje poprawą jakości życia tych dokładnie osób i grup, których opis stanowił podstawę wniosku o dofinansowanie rewitalizacji. Mieszkańcy zubożałych, defaworyzowanych dzielnic, miast i miasteczek nie zawsze są bezpośrednimi beneficjentami projektów w tym zakresie.

Teza, że rewitalizacyjne projekty – np. te ze ZPORR³, w poprzednim okresie finansowania – przyniosły rezultaty, które nie do końca były planowane, oraz że powstawały odgórnie, bez rzeczywistej partycypacji i uwzględniania interesu mieszkańców, została – niestety – dość silnie w Polsce podtrzymana. W wyniku rewitalizacji, do objętych nią dzielnic nie powróciło wielu ich rdzennych mieszkańców, dla poprawy jakości życia których projekty rewitalizacyjne były podejmowane. Można w tym dostrzec prawidłowość, polegającą na tym, że w przyszłościowych wizjach rewitalizacji beneficjentami są szczęśliwsi ludzie, mieszkańcy zdegradowanych obszarów, którym – z założenia w pierwszej kolejności – służyć ma jej projekt. Beneficjentów tych trudno jednak odnaleźć w końcowych rezultatach rewitalizacyjnych przemian, które generalnie okazują się służyć przepływowi ludzi i kapitału, wskutek którego zdegradowane dawniej dzielnice stają się przestrzenią uszlachetnioną przez nowych,

¹ Kłosowski W.: „Metodologiczne problemy rewitalizacji obszarów miejskich w kontekście poddziałania 3.3.1. ZPORR”, Bielsko-Biała, 2004r., s. 2-3

² Kłosowski W.: Wymogi wobec Lokalnych Programów Rewitalizacji pod kątem ich zgodności z wymogami ZPORR (artykuł w formacie pdf dostępny on-line- data dostępu), 2004r., s. 4.

³ Skrót - Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego

bogatszych mieszkańców i użytkowaną z myślą o nowych, nierzadko obcych kulturowo, lecz intratnych przedsięwzięciach biznesowych. To istota problemu gentryfikacji, czyli uszlachetniania przestrzeni, dokonującego się jako procesu jej społecznego i ekonomicznego przekształcania, precyzyjniej: przemieszczania zasobów ludzkich i finansowych. Więcej o niej mówi fragment poniżej:

W toku realizacji rewitalizacyjnych projektów następują zupełnie inne odczytania projektowych zapisów i ostatecznie wygrywają inne ich znaczenia. Ten sam tekst projektowego wniosku, na etapie wnioskowania o środki znaczy co innego, niż później, w fazie ich wykorzystywania. Na podstawie tych samych przecież słów przyznane zostają, a następnie wydatkowane fundusze rewitalizacyjne, tylko że najpierw oznaczają one – np. poprawę warunków mieszkaniowych ludzi, zamieszkujących w chwili składania wniosku dany budynek, przy takiej to, a takiej ulicy, a następnie wprowadzanie do niego zupełnie innych ludzi. Humanistyczno-społeczny wymiar procesu *ożywiania* miasta ustępuje miejsca jego ekonomicznemu racjonalizowaniu. Kluczową rolę odgrywa w tym retoryka czynszowa (opierająca się na argumentacji, że za te odnowione, piękne lokale nie można przecież płacić tyle, co za ruinę, jaka tu kiedyś była; poza tym ich utrzymanie jest już droższe, itd.), doprowadzająca finalnie albo do rezygnacji pierwotnych mieszkańców z powrotu do wyremontowanych mieszkań z uwagi na realną ocenę własnych możliwości finansowych, albo do ich eksmisji z powodu zalegania z podwyższonymi opłatami. Co ciekawe, o podwyżkach czynszów nic nie mówią rewitalizacyjne projekty, ale nie przeszkadza to operować nimi w ramach ich realizacji. Czynsz staje się w ten sposób, z jednej strony, ukrytym narzędziem gentryfikacji, z drugiej, elementem nieobecnym w tekście projektowego wniosku, ale z zewnątrz działającym radykalnie, jak gest energicznego przedstawienia zwrotnicy, który skutkuje jego innym czytaniem. W tej perspektywie postulat zmiany staje się naprawdę gorący. Pierwszym ku niej krokiem wydaje się ustalenie

⁴ Por.: przykłady i dekonstrukcyjne analizy neoliberalnego zarządzania miastem, które przypominają bardziej marketing miejsc, niż troskę o jakość życia jego mieszkańców i użytkowników, zob. w licznych tekstach Pauline Lipman, m.in.: Lipman, P. (2011). *The new political economy of urban education: Neoliberalism, race, and the right to the city*. New York: Routledge; Lipman, P. (2004). *High Stakes Education: Inequality, Globalization, and Urban School Reform*. New York: Routledge. AESA Critic's Choice Award; Lipman, P. (1998). *Race, Class, and Power in School Restructuring*. Albany: State University of New York Press. AESA Critic's Choice Award; Lipman P.(2010): Education and the right to the city. The intersection of Urban Policies, education, and poverty [w:] Apple M.W., Ball S.J., Gandin L.A. (red.): *The Routledge International Handbook of the Sociology of Education*, Routledge, Abingdon – New York.

⁵ Postdemokracja - termin Colina Croucha [przysł.: Lock G., Lorenz C. (2007): Revisiting

warunku kwalifikacji wniosków rewitalizacyjnych, którym byłoby zastrzeżenie, iż w zrewitalizowanych dzielnicach dla ich rdzennych mieszkańców nie mogą wzrastać czynsze. Bez tego rodzaju regulacji, zamiast retoryki szczęśliwszego życia pojawiać się będzie stale logika opłacalności, w konsekwencji doprowadzająca do paradoksu, jakim jest – obejmujący nie tylko sferę mieszkaniową – marketing zrewitalizowanych miejsc⁴.

Funkcjonalność ekonomiczna rewitalizacji staje się widoczna w takich marketingowych, zorientowanych na uzyskanie jak największych sum z eksploatacji przestrzeni miasta, praktykach jego władz i - akceptowanych przez nie - *postdemokratycznych* rozwiązaniach instytucjonalnych⁵. Pogłębiają one problem, jaki badacze zmian dokonujących się w ostatnich dziesięcioleciach w zurbanizowanych przestrzeniach zdefiniowali jako *gentryfikację*. Rewitalizacja jest *gentryfikacją*, kiedy – jak ujęła to geografka humanistyczna, Iwona Sagan - *wraz z renowacją zniszczonej, uprzednio niemodernizowanej substancji mieszkaniowej tych stref* (rewitalizowanych, dop. MM), *dochodzi w nich do wymiany składu społecznego. Po rewitalizacji obszaru na ogół zamieszkujący go ubodzy, często bezrobotni mieszkańcy już nie powracają, a na ich miejsce wprowadza się znacznie lepiej sytuowana warstwa społeczna*⁶. Szersze, porównawcze studia w tym zakresie - między innymi Aleksandry Jadach-Sepioło – prowadzą do wniosku, że rewitalizacji bez kontekstu gentryfikacji rozpatrywać nie można, ponieważ procesy te są współbieżne⁷. Jak już 30 lat temu pisali amerykańscy badacze, Smith i LeFaivre, *gentryfikacja jest często rozumiana jako rewitalizacja, i można dzisiaj zobaczyć, jak głębokie i prawdziwe staje się znaczenie tego terminu. Z pewnością wiele opuszczonych i biednych środowisk miejskich jest uszlachetnione, czyli zrewitalizowane, po nadaniu im nowego stylu*⁸.

Dlatego - różnie w sensie dyscyplinowym osadzeni – urbaniści, badacze miejskich przestrzeni, skupiają się dzisiaj głównie nad profilaktyką w tym zakresie⁹ oraz szukają możliwości ograniczenia skutków przesiedleń (ang.: *displacements*), wywołanych przez dokonane rewitalizacje-gentryfikacje¹⁰.

the university front, *Studies in Philosophy and Education*, vol. 26, nr 5, s.408]. Jej znaczenie to społeczeństwo, w którym instytucje zwyczajowo kojarzone z demokracją pozostają w swoich miejscach, ale sedno ich działania zostaje w jakiś sposób wytarte, unieważnione. W istocie jest to przesunięcie mocy sprawczej w stronę sektora prywatnego, prywatyzacja.

⁶ Sagan I.: Szkoła w przestrzeni miasta. O reprodukcji statusu społecznego i społecznych możliwości, [w:] Pedagogika miejsca, M.Mendel (red.), Wyd.DSW, Wrocław 2006r., s. 242.

⁷ Jadach-Sepioło A.: Gentryfikacja w kontekście rewitalizacji [w:] *Demograficzne i społeczne uwarunkowania rewitalizacji miast w Polsce*, Kraków 2009r., Instytut Rozwoju Miast.

⁸ Smith N., LeFaivre M.: A Class Analysis of Gentrification [w:] *Gentrification, Displacement and Neighborhood Revitalization*, J.John Palen i Bruce London (red.), Suny Press 1984r., Albany, s.60.

Angielskie: *gentrification* jest terminem odsyłającym do praktyki czynienia kogoś/czegoś bardziej, niż jest, szlachetnym (od ang.: *gentry* - szlachta). *Gentryfikacja* dokonuje się w przestrzeni, ale – jak zauważają Neil Smith i Michele LeFaivre – nie tyle jest to fizyczny, co społeczny proces¹¹. Z jednej strony jest on ruchem ludzi w przestrzeni, z drugiej ruchem kapitału, zawsze odnoszącym się do cech społeczeństwa, w którym się dokonuje. W związku z tym gentryfikacja ma znaczenie stratyfikacyjne, służąc społecznemu rozwarstwieniu. Klasowy charakter ruchów gentryfikacyjnych określony został przez wspomnianych autorów wprost, jako *rehabilitacja klasy robotniczej zamieszkującej śródmieścia, służąca konsumpcji klasy średniej*¹².

Gentryfikacja, jest więc szyldem dla działań w sferze polityki, ekonomii, kultury i edukacji, skutkujących zmianami w przestrzeni miejskiej korzystnymi dla określonych, odpowiednio *szlachetnych* jednostek i grup (o wysokim kapitale ekonomicznym i kulturowym). Zmiany te, rujną zwykłą odrębność kulturową i specyficzny klimat miejsc kształtujących tożsamość miasta. W efekcie gentryfikacji nasilają się zarówno procesy unifikacji, jak polaryzacji przestrzeni, w wyniku których człowiek wydaje się *nie mieć miejsca*, tkwiąc za murami, lub snując się pomiędzy azylami, gettami biedy i grodzonymi osiedlami¹³. Jak bowiem zauważyła Ruth Lister, *podobnie jak bogactwo, ubóstwo staje się coraz bardziej skoncentrowane*¹⁴. Polaryzacja przestrzenna opisuje aktualnie zarówno biednych, jak bogatych, doprowadzając do coraz większych absurdów współzamieszkiwanie i współużytkowanie współczesnych miast. Można do nich zaliczyć nie tylko owo kuriozalne współistnienie za pośrednictwem stykających się płotów, ale i mniej widoczne w fizycznej przestrzeni, w związku z tym mniej oczywiste postaci wykluczenia i marginalizacji, jak np. istnienie – trafnie przez Elżbietę Sekułę nazwanych – *przestrzeni szeroko zamkniętych*, projektowanych i funkcjonujących tak, by podkreślić ekskluzywność doświadczenia bycia ich częścią (*wszystko ma*

⁹ Między innymi chodzi o idee mieszania społeczności (*social mixing*), w ramach której tygiel złożony z grup o różnych cechach socjoekonomicznych, demograficznych, czy etnicznych ma – według zarówno amerykańskich *Nowych Urbanistów*, jak Komisji Europejskiej – stanowić *remedium na kryzys miasta* [Szewczyk Ł.(2010): Wykluczenie...op.cit., s.195].

¹⁰ Tamże, s.194-195

¹¹ Smith N., LeFaivre M. (1984): *A Class Analysis of Gentrification* [w:] *Gentrification, Displacement and Neighborhood Revitalization*, J. John Palen i Bruce London (red.), Suny Press 1984r., Albany, s.44.

¹² Tamże, s.43.

¹³ Por.: analizy społeczeństwa ponowoczesnego w tym kontekście: Bauman Z.: *Życie na przemiast*, Wydawnictwo Literackie, Kraków; tenże (2006): *Płynna nowoczesność*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2005r..

służyć poczuciu wyższości użytkownika, który ma być lepszy niż mijany na, jeszcze publicznych i wolnodostępnych ulicach, przechodzień)¹⁵. Przykład warszawskiej klubokawiarni *Między nami*, opisany przez Łukasza Szewczyka, doskonale przestrzenie te objaśnia. Z jednej strony napis nad wejściem *Wstęp tylko z kartą* jest wyrazem ironicznej konwencji i dystansu, zapraszającego wszystkich, ale z drugiej strony, *powszechności i otwartości tej kawiarni przeczy wyobrażenie warszawiaków jako o miejscu dość snobistycznym i hermetycznym*¹⁶. Płoty i mury mogą więc w rewitalizowanych-gentryfikowanych przestrzeniach *szeroko zamkniętych* wyrastać wysoko jako złożone, wielowarstwowe znaczeniowo działania symboliczne.

Funkcjonalną rolę w takich przestrzeniach odgrywają szkoły, służąc miejskim segregacjom. Jak ukazują to analizy zagadnienia w realiach polskich¹⁷, czy amerykańskich¹⁸, w celach gentryfikacyjnych następują liczne dyslokacje szkół i całych środowisk, w których funkcjonują. Lokalni politycy, skuszeni potencjalnym napływem podatków od bogatszych mieszkańców i wizją korzystnie odmienionej dzielnicy, nie wahają się przed decyzjami, takimi jak likwidacja szkół, dowóz uczniów i nauczycieli do nowych placówek, korzystne dla bogatych tworzenie szkół o specjalnym, uprzywilejowanym statusie, pozwalającym na ograniczenie dostępu do nich niepożądanym sąsiadom. W USA służą temu - na przykład - tak zwane *charter schools*, szkoły z dużą autonomią, funkcjonujące w oparciu o specjalny statut, w którym – zgodnie z prawem – określa się m.in. reguły segregacyjne¹⁹.

Źródło: M. Mendel: *Rewitalizacja a praca socjalna w środowisku miejskim* (w:) *Organizowanie społeczności lokalnej: aplikacje, wdrażanie, przyszłość*, pod redakcją Tomasza Kaźmierczaka, Seria: Prace Laboratorium Innowacji Społecznej, Instytut Spraw Publicznych / CAL, Warszawa 2014, s.13-29:

¹⁴ Lister R.: *Bieda*, tłum. Alina Stanaszek, Warszawa: Wydawnictwo Sic!, 2007 r.,s. 90.

¹⁵ Jałowiecki B.: Czyje jest miasto? [w:] *Warszawa. Czyje jest miasto?* Pod red. B.Jałowieckiego, E.A.Sekuły, M.Smętkowskiego i A.Tucholskiej, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR 2009r., s.255 [pryt. za: Szewczyk Ł.(2010): Wykluczenie...op.cit., s.191].

¹⁶ Szewczyk Ł.(2010): Wykluczenie...op.cit., s.192.

¹⁷ M.in.: Sagan I. (2006): *Szkoła w przestrzeni miasta*...op.cit.

¹⁸ M.in.: Lipman P. (2010): *Education and the right to the city. The intersection of Urban Policies, education, and poverty* [w:] Apple M.W., Ball S.J., Gandin L.A. (red.): *The Routledge International Handbook of the Sociology of Education*, Routledge, Abingdon – New York 2010r.

¹⁹ Tamże, s.246.

Interesujące, że gentryfikację określa się przy tym jako „oswojoną”, czyli polegającą na świadomym wymieszaniu społeczno-ekonomicznym. „Oswojona gentryfikacja” przejawiać się ma w poprawie warunków mieszkaniowych i jedynie częściowym zachowaniu zastanej struktury społecznej²⁰. Zgodnie z tym podejściem, świadomie dąży się do stworzenia w zrewitalizowanych / zgentryfikowanych dzielnicach mieszanki ludności o różnych cechach socjoekonomicznych, społecznego tygla, znanego jako *social mix*. Założenia, jakie w tym przedstawia m.in. A. Jadach-Sepioło, pozostają mocno kontrowersyjne (m.in. przymusowe przenoszenie dewastatorów zrewitalizowanego mienia poza obręb dzielnicy), choć można zgodzić się ze zdaniem autorki, że dodatki do czynszów są *szczytne ideologicznie, ale kosztowne*²¹.

Kontynuując ten wątek w kontekście projektowanej ustawy o rewitalizacji, esencjonalnie istotne wydaje się zwrócenie uwagi na pilną potrzebę stworzenia mechanizmów wsparcia uboższych mieszkańców nie tyle przez dodatki do czynszów, co systemowe dofinansowywanie ich inicjatyw w zakresie szeroko rozumianego mieszkalnictwa, poczynając od inicjatyw remontowych, a skończywszy na dotacjach inwestycji budowlanych, podejmowanych przez środowiska lokalne – m.in. małe spółdzielnie mieszkaniowe, rozmaite formy *habitatu*²². Jednostki samorządu terytorialnego powinny w pierwszej kolejności wspierać właśnie tego rodzaju inicjatywy, oszczędzając w ten sposób na kosztownych rozwiązaniach rewitalizacyjnych. Dlaczego wspierać deweloperów, oferujących inwestycje w zdegradowanych dzielnicach, a nie zapobiegać degradacji, promując i systemowo udzielając wsparcia inwestorom, którymi potencjalnie mogą być – odpowiednimi rozwiązaniami zachęcani do tego i zaktywizowani – rdzenni mieszkańcy podupadłych części miasta? Wpisanie w ustawie o rewitalizacji tego typu działań umożliwiłoby beneficjentom procesu niezwykle znaczącą, podmiotową aktywność, skutkującą zarówno postulowanym w ustawie ożywieniem, jak i uniemożliwieniem postępu dalszej pauperyzacji. W tej perspektywie jest to najbardziej zasadniczy i jednocześnie – najbardziej gorący w aktualnych okolicznościach – apel o zmiany w propozycji rozwiązań systemowych, jaką stanowi dyskutowana podczas seminarium ustawa.

W sensie szczegółowym, zwracam uwagę na rozwiązania ujęte w rozdziale 5: Specjalna strefa rewitalizacji. Kontrowersyjne i z racji społecznych skutków niebezpieczne jest moim zdaniem przyjęcie możliwości rozwiązywania umów najmu przez gminę i planowane „usprawnienie działań administracyjnych w tym zakresie”. Może to oznaczać tzw. szybką ścieżkę procedur, które – w imię dobra społecznego – mogą

paradoksalnie umożliwiać ewidentne pogwałcanie praw człowieka i obywatela, a – finalnie – odbierać mieszkańcom możliwość samostanowienia, tak w indywidualnym, jak i społecznym znaczeniu.

W rozdziale 5 ujęte są też rozwiązania, które uważam za znakomite i trafiające w sedno potrzeb małych, lokalnych społeczności. Myślę tu o zapisach dających ogromne możliwości wykorzystania potencjału podmiotów ekonomii społecznej, które może przybrać postać – na przykład – udostępniania lokali gminnych na potrzeby tych podmiotów. Być może w tym miejscu właśnie należałoby ująć możliwość wspierania habitatów, którą szeroko argumentowałam i postulowałam wyżej.

²⁰ Jadach-Sepioło A.: Gentryfikacja w kontekście rewitalizacji [w:] A.Zborowski (red.) *Demograficzne i społeczne uwarunkowania rewitalizacji miast w Polsce*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2009r., s.133-135

²¹ Tamże, s. 133 [cyt. za: Szewczyk Ł.(2010): Wykluczenie...op.cit.]

²² Idea znana od lat na świecie pod nazwą *Habitat*, polega na społecznym budownictwie mieszkaniowym.

Rewitalizacja a działania w zakresie ochrony i naprawy środowiska

W ramach niniejszego opracowania skupiono się na analizie proponowanych rozwiązań w ramach projektowanej ustawy o rewitalizacji¹, ale jedynie w kwestii związanej ze środowiskiem². O ile zagadnienia dotyczące określania działań naruszających środowisko oraz przeciwdziałania temu są od dawna przedmiotem regulacji prawnych, to aspekt ten w połączeniu z działaniami rewitalizacyjnym stanowił lukę prawną.

* mgr Łukasz Stelmaszczyk – doktorant na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego

Negatywnym zjawiskom na obszarach zdegradowanych niejednokrotnie towarzyszy również zniszczenie środowiska. Znalazło to swój wyraz w art. 4 projektowanej ustawy o rewitalizacji, gdzie wśród zamkniętego katalogu zjawisk warunkujących nadanie statusu zdegradowanego określonego obszarowi, wskazano bezpośrednio wystąpienie negatywnych działań środowiskowych, obok społecznych, gospodarczych, przestrzenno-funkcjonalnych oraz technicznych. W uzasadnieniu do projektowanej ustawy określono obszar zdegradowany jako „obszar gminy, znajdujący się w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk, przy czym najistotniejsze jest wskazanie na zjawiska ze sfery społecznej, które wystąpić muszą w każdym przypadku. Pozostałe zjawiska, ze sfery gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej oraz technicznej mają w stosunku do nich charakter uzupełniający, składając się na wielowątkowy charakter degradacji, która jednak zawsze musi zawierać w sobie element społeczny.” W odniesieniu do tzw. zjawisk uzupełniających w projektowanej ustawie wyraźnie zaznaczono³, że już wystąpienie zjawiska jednego rodzaju przynosi zamierzony skutek, w postaci przyznania gminie możliwości utworzenia obszaru zdegradowanego. Takie rozwiązania należy ocenić pozytywnie, gdyż nawarstwienie negatywnych, uzupełniających działań określonego rodzaju może poszerzyć skalę społeczną degradacji określonego terenu.

Ustawodawca w sposób przykładowy określił, co należy rozumieć pod pojęciem negatywnych zjawisk każdego rodzaju. W kontekście działań środowiskowych doprecyzowano, że chodzi w szczególności: o degradację środowiska, przekroczenie norm środowiskowych oraz składowanie odpadów w miejscach na ten cel nieprzeznaczonych. Z jednej strony zastosowanie, poprzez użycie zwrotu „w szczególności”, otwartego katalogu działań naruszających środowisko, nie wyklucza zaklasyfikowania również innych negatywnie wpływających na środowisko zjawisk, które przyczyniają się do degradacji danego obszaru.

Z drugiej zaś przytoczone przykłady działań nie są do końca trafne, bowiem należy przyjąć, że degradacja środowiska jest to właśnie stan środowiska, który powstał na skutek takich negatywnych zjawisk jak np. przekroczenie dopuszczalnych norm środowiska czy niewłaściwe składowanie odpadów. Z kolei nie zawsze pojawienie się tych negatywnych zjawisk doprowadzi do zdegradowania danego obszaru. O tym, kiedy mamy do czynienia z tak negatywnym oddziaływaniem w zakresie

¹ Analiza dotyczy projektu z dnia 11 maja 2015 r. ustawy o rewitalizacji zamieszczonego na: <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12271760/katalog/12285805#12285805> (dostęp: 2015-08-06)

² Zgodnie z art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U.2013.1232 j.t. z późn. zm.) przez „środowisko - rozumie się przez to ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami.”

³ Wymieniając te zjawiska użyto spójnika alternatywy łącznej „lub”.

przekroczenia dopuszczalnych norm środowiskowych czy składowaniem odpadów w miejscach na ten cel nieprzeznaczonych stanowią wyraźnie przepisy odrębne. W związku z tym, powinno dążyć się do tego, aby w projektowanej ustawie o rewitalizacji odwołanie do tych przepisów odrębnych zostało w wyraźny sposób zaznaczone. Ponadto, rozróżnienie skali tych zjawisk będzie miało wpływ na to, czy dany obszar uzyska jedynie status obszaru zdegradowanego, czy może zostanie zaklasyfikowany już jako obszar rewitalizacji. Zgodnie bowiem z art. 5 projektowanej ustawy o rewitalizacji, szczególna koncentracja negatywnych zjawisk na obszarze zdegradowanym, w tym również tych o charakterze środowiskowym, powoduje, że obszar ten uzyskuje status obszaru rewitalizacji. Użycie pojęcia nieostrego, jakim jest „szczególna koncentracja”, może rodzić problemy interpretacyjne. Dlatego, jak postulowano wyżej, wykorzystując ustalenia z przepisów odrębnych, należałoby doprecyzować poziom oddziaływania negatywnych zjawisk środowiskowych warunkujący albo utworzenie obszaru zdegradowanego, albo już obszaru rewitalizacji.

W ramach negatywnych zjawisk przestrzenno-funkcjonalnych uzasadniających utworzenie obszaru zdegradowanego w sposób oczywisty odniesiono się do kwestii środowiskowych. Odkryło się to poprzez przytoczenie jako przykładu tych zjawisk: niedoboru lub niskiej jakości terenów publicznych. Również w ramach zjawisk technicznych, wśród proponowanych działań, które mogą prowadzić do degradacji poszczególnych obszarów, nawiązano pośrednio do kwestii środowiskowych. Wskazano na brak funkcjonowania rozwiązań technicznych umożliwiających efektywne korzystanie z obiektów budowlanych, w szczególności w zakresie energooszczędności i ochrony środowiska. Utworzony na tej podstawie obszar zdegradowany należy porównać z tzw. strefą przemysłową. Zgodnie z art. 136a ustawy Prawo ochrony środowiska, strefę przemysłową tworzy się na obszarach określonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako tereny przeznaczone do działalności produkcyjnej, składowania oraz magazynowania i równocześnie użytkowanych zgodnie z przeznaczeniem. Strefę przemysłową tworzy się, jeżeli mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych, nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu. Uogólniając, można stwierdzić, że degradacja środowiska będąca następstwem określonych zjawisk technicznych w ramach strefy przemysłowej, staje się podstawą do utworzenia obszaru zdegradowanego. Jednak w związku z tym, że w ramach strefy przemysłowej negatywne oddziaływanie na środowisko jest działaniem nieuniknionym, to dopiero całkowite zaprzestanie oddziaływania w tej strefie negatywnych zjawisk technicznych może doprowadzić do jej przekształcenia w obszar zdegradowany i podjęcia rewitalizacji, jeżeli oczywiście jest to uzasadnione skalą zniszczeń środowiska.

Jak widać w projekcie ustawy o rewitalizacji, działania w kontekście naruszenia środowiska, uzasadniające utworzenie obszaru zdegradowanego, są zjawiskiem powszechnym, funkcjonującym samodzielnie, jak również wynikającym z większo-

ści innych zdefiniowanych zjawisk na gruncie tej ustawy. Takie rozdrobnienie pojęciowe wydaje się być nieuniknione, bowiem działania środowiskowe przenikają się w ramach różnych zjawisk, w tym właśnie przestrzennych czy techniczno-budowlanych.

Odniesienia do działań środowiskowych w kontekście rewitalizacji będą znajdowały się w poszczególnych indywidualnych dokumentach, wśród których podstawowe znaczenie przypisano gminnym programom rewitalizacji. Jak wskazano w art. 11 projektowanej ustawy o rewitalizacji, przedmiotowy program ma składać się z części diagnostycznej oraz realizacyjnej. W ramach tej pierwszej części zostanie zawarta w szczególności diagnoza obszaru gminy, obejmująca analizę określonych negatywnych zjawisk, w tym również tych środowiskowych. W oparciu o tę diagnozę zostaną wyznaczone granice obszaru zdegradowanego, obejmujące np. tereny zniszczone środowiskowo. Z kolei w części realizacyjnej (tworzonej dla wyznaczonego w drodze uchwały obszaru rewitalizacji) określa się najpierw cele rewitalizacji oraz odpowiadające im kierunki działań mające na celu eliminację negatywnych zjawisk, w tym środowiskowych. Następnie, wskazuje się służącą ich realizacji listę przedsięwzięć rewitalizacyjnych, z wyraźnym zaznaczeniem, że może to dotyczyć również działań o charakterze środowiskowym. W odniesieniu do najważniejszych przedsięwzięć będzie zachodziła konieczność ich szczegółowego opisu, zawierającego co najmniej: nazwę i wskazanie podmiotów go realizujących, zakres realizowanych zadań, lokalizację, szacowaną wartość oraz prognozowane rezultaty wraz ze sposobem ich oceny w odniesieniu do celów rewitalizacji. W celu zapewnienia prawidłowości zaplanowanych działań rewitalizacyjnych w ramach programu rewitalizacji, podlega on zaopiniowaniu przez właściwe organy ochrony środowiska, w tym m.in. regionalnego dyrektora ochrony środowiska, który wypowiada się w zakresie form ochrony przyrody. Jak wiadomo, opinia nie ma charakteru wiążącego dla podmiotu tworzącego program rewitalizacji, jednak stanowi dla niego cenne źródło informacji, pochodzącej od instytucji specjalizującej się w danej dziedzinie.

Interpretując pojęcie przedsięwzięcia rewitalizacyjnego, w uzasadnieniu do projektowanej ustawy o rewitalizacji wskazano jedynie, że może nim być w szczególności „zamierzenie budowlane (w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku prawo budowlane⁴) lub przedsięwzięcie, o którym mowa w ustawie z dnia 3 października 2008 r. udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.” Nie rozstrzygnięto jednak, czy pod pojęciem działań rewitalizacyjnych należy rozumieć działania istotne z punktu widzenia ochrony środowiska, jak np.: remediację oraz inne działania wskazane w ustawie Prawo ochrony środowiska, rekultywację w rozumieniu ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych

⁴ Dz.U.2013.1409 j.t. z późn. zm.

i leśnych⁵, czy przedsięwzięcia podejmowane zgodnie z ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁶. Najbardziej zasadnym, w kontekście rewitalizacyjnych działań środowiskowych, byłoby odwołanie się do rozwiązań przewidzianych w ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁷. Działania rewitalizacyjne można by utożsamiać ze wskazanymi tam działaniami naprawczymi przez które, zgodnie z art. 6 pkt 3 tej ustawy, rozumie się: „wszelkie działania, w tym działania ograniczające lub tymczasowe, podejmowane w celu naprawy lub zastąpienia w równoważny sposób elementów przyrodniczych lub ich funkcji, które uległy szkodzie, a także działania kompensacyjne; do działań naprawczych zalicza się w szczególności przeprowadzenie remediacji, przywracanie naturalnego ukształtowania terenu, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności, reintrodukcję zniszczonych gatunków, prowadzące do usunięcia zagrożenia dla zdrowia ludzi oraz przywracania równowagi przyrodniczej na danym terenie.”

W tym zakresie działania rewitalizacyjne mają przede wszystkim charakter działań następnych, jednak należałoby zastanowić się nad możliwością zastosowania również działań zapobiegawczych. Ich definicja znajduje się w art. 6 ust. 4 wskazanej wyżej ustawy, zgodnie z którą są to: „działania podejmowane w związku ze zdarzeniem, działaniem lub zaniechaniem powodującym bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku, w celu zapobieżenia szkodzie lub zmniejszenia szkody, w szczególności wyeliminowanie lub ograniczenie emisji.”

Podobnie jak i przy kwalifikowaniu danego obszaru jako obszaru zdegradowanego (a później obszaru rewitalizacji), tak i przy określaniu działań rewitalizacyjnych swoistego znaczenia nabiera kumulacja określonych sfer działania. W tym zakresie należy odnieść się, do – pomijanego na gruncie projektu ustawy o rewitalizacji – zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z art. 3 pkt 50 ustawy Prawo ochrony środowiska jest to taki „rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania 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.” Wskazana zasada dokładnie oddaje istotę rewitalizacji, jednocześnie wskazując kierunek, w jakim powinny pójść prowadzone w ramach niej działania.

Na tej podstawie można wysnuć wniosek, co zostało również podkreślone w uzasadnieniu do projektowanej ustawy o rewitalizacji, że potrzebne jest zwiększanie kompleksowości działań rewitalizacyjnych poprzez zadbanie o synergię działań m.in.

⁵ Dz.U.2013.1205 j.t. z późn. zm.

⁶ Dz. U. z 2013. 21, z późn. zm.

⁷ Dz.U.2014.1789 j.t. z późn. zm.

w sferze infrastrukturalnej, społecznej, gospodarczej i środowiskowej. Wprawdzie projektowana ustawa zachęca do podejmowania tego typu interdyscyplinarnych czynności, jednak sposób przeprowadzania pojedynczo każdego z tych zabiegów jest regulowany odrębnymi przepisami prawa. W związku z tym, przepisy te powinny zostać tak znowelizowane przez projektowaną ustawę o rewitalizacji, aby również odnosiły się do pojęcia i znaczenia działań rewitalizacyjnych. Postulat ten na gruncie niniejszego opracowania dotyczy przepisów w zakresie ochrony środowiska (w tym głównie ustawy Prawo ochrony środowiska).

Anna Małkowska*

Regulacje projektu ustawy o rewitalizacji w zakresie włączenia nieruchomości zabytkowych do procesu rewitalizacji

Problematyka rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich jest ściśle połączona z zagadnieniami ochrony nieruchomości zabytkowych i opieki nad nimi, z uwagi na częste występowanie zabudowy zabytkowej na terenach znajdujących się w stanie kryzysowym. Należy podkreślić, że przyjmując definicję rewitalizacji zaproponowaną w projekcie ustawy nie można mówić o rewitalizacji pojedynczego obiektu. Działania przy zabytku należy traktować jako jeden z elementów szeroko rozumianego

procesu rewitalizacji. Przy czym przedsięwzięcia rewitalizacyjne nie mogą być rozumiane wyłącznie jako czynności zmierzające do poprawy stanu technicznego tkanki budowlanej nieruchomości. Rewitalizacja powinna być związana przede wszystkim z wprowadzeniem nowych funkcji tych obiektów. Wybór sposobu ich zagospodarowania powinien zapewniać realizację celów społecznych, jednocześnie gwarantując zachowanie zabytków w najlepszym stanie. Warto nadmienić, że zgodnie z wytycznymi Karty Ateńskiej, ocaleniu dziedzictwa będzie sprzyjało nieprzerwane użytkowanie obiektów zabytkowych. Biorąc pod uwagę wszystkie przywołane czynniki wydaje się, że jednym z najlepszych sposobów wykorzystania nieruchomości zabytkowych w procesie rewitalizacji będzie przeznaczenie ich na cele mieszkaniowe. Takie zagospodarowanie pozwoli na szeroką realizację celów wyznaczonych w ustawie: umożliwi lepsze ukształtowanie polityki mieszkaniowej, pozwoli na wykorzystanie czynników endogenicznych, zapewni poprawę jakości życia i integrację mieszkańców oraz przyczyni się do wzmocnienia lokalnego potencjału, m.in. przez zwiększenie atrakcyjności regionu.

Projekt ustawy wprowadza narzędzia pozwalające na włączenie zabytków nieruchomych w proces rewitalizacji. Proponowane rozwiązania należy ocenić pozytywnie, przy czym trzeba zwrócić uwagę na to, że mogą one w praktyce okazać się niewystarczające dla poprawienia sytuacji dysponentów tych obiektów.

Formą ułatwiającą włączenie nieruchomości zabytkowych do procesu rewitalizacji jest możliwość uzyskania dotacji na sfinansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych (art. 32 projektu). Ustawodawca przewidział w tym zakresie pewne ograniczenia, które wymagają komentarza.

Dofinansowanie może dotyczyć wyłącznie nieruchomości położonych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji (SSR). Mogą się o nie ubiegać **właściciele lub użytkownicy wieczystości** nieruchomości zabytkowych **nie wpisanych do rejestru zabytków**. Dotacja może być przeznaczona na dofinansowanie działań określonych

* mgr Anna Małkowska – asystent w Zakładzie Prawa i Administracji na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej

w gminnym programie rewitalizacji, jako **najważniejsze przedsięwzięcia rewitalizacyjne**. Rada gminy może udzielić dotacji w wysokości nieprzekraczającej 50% nakładów koniecznych na wykonanie przez wnioskodawcę **robót budowlanych** części wspólnych nieruchomości mieszkaniowych, **prac konserwatorskich i restauratorskich**; ma też kompetencje do określenia szczegółowych zasad przyznania dofinansowania. Warto zaznaczyć, że konstrukcja zaproponowana w przepisie jest analogiczna do regulacji ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (dalej: u.o.z.)¹, stąd część uwag odnoszących się do jej przepisów, może być przywołana również w odniesieniu do projektu.

Wprowadzenie do ustawodawstwa zapisu umożliwiającego dofinansowanie prac przy nieruchomościach zabytkowych, które nie są ujęte w rejestrze zabytków należy ocenić pozytywnie. W obowiązującym dotychczas stanie prawnym **brakowało instrumentu, który wspierałby dysponentów zabytków nieruchomych, niewpisanych do rejestru**. Umożliwienie uzyskania dotacji jest szczególnie istotne w kontekście złego stanu tych obiektów i możliwości wykorzystania środków unijnych.

Kompetencja do przyznania dotacji imiennie wskazanemu podmiotowi oraz określenie jej wysokości należy do rady gminy. Co istotne, projekt zakłada, że dotacja może być przyznana jedynie na dofinansowanie działań określonych jako **najważniejsze przedsięwzięcia rewitalizacyjne** w gminnym programie rewitalizacji. Budzi to wątpliwości w kontekście art. 14 projektowanej ustawy, stanowiącego, że gminny program rewitalizacji **nie stanowi aktu prawa miejscowego** – postanowienia aktu kierownictwa wewnętrznego będą rozstrzygały o możliwości uzyskania dotacji, a więc o uprawnieniach obywatela. Jest to niezgodne z zasadami porządku prawnego, wedle których akty nie mające mocy powszechnie obowiązującej, nie mogą stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnych. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że zarówno decyzja o nadaniu działaniu rewitalizacyjnemu rangi najważniejszego przedsięwzięcia, jak i o przyznaniu dotacji konkretnemu podmiotowi będą miały charakter uznaniowy, co może prowadzić do dużej swobody działania rady gminy i tworzyć pole do nadużyć.

Zgodnie z projektem, część realizacyjna gminnego programu rewitalizacji podlega zaopiniowaniu przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. Proponowane rozwiązanie - opiniowanie zamiast uzgodnienia - jest zgodne z zasadą pomocniczości i koncentrowaniem kompetencji związanych z realizacją zadań w zakresie ochrony

¹ Dz.U. z 2014 r., poz. 1446 – t.j. ze zm.

² Por. D. Reško, T. Wołowicz, Plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument planowania przestrzennego, *Finanse Komunalne*, nr 9/2014, s. 46

³ Por. K. Pawłowska, Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym ze szczególnym uwzględnieniem ochrony dziedzictwa kulturowego [w:] Cieślak Z., Fogiel A., *Wartości w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2010, s. 149-150

⁴ Uchwała nr IX/1593/2010 RIO w Rzeszowie z 20 kwietnia 2010 r.

i opieki nad zabytkami na poziomie gminy. Należy przyjąć, że mimo braku obowiązku uwzględnienia opinii konserwatora przez radę gminy, jest ona zobowiązana do analizy stanowiska podmiotu opiniującego jako składnika materiału dowodowego². Warto przy tym rozważyć możliwość udziału wojewódzkiego konserwatora **na etapie prac przedprojektowych (tworzenia projektu)**, a nie opiniowania dokumentu już istniejącego, co znacznie zwiększy realne oddziaływanie na jego kształt.³

Projekt zakłada możliwość uzyskania dotacji na nakłady konieczne do wykonania robót budowlanych, prac konserwatorskich oraz restauratorskich. W dokumencie nie zamieszczono definicji pojęcia nakładów koniecznych na dokonanie wymienionych wyżej prac i robót, zawarto natomiast odesłanie do normującego tę kwestię art. 77 u.o.z. Przyjęcie powyższego rozwiązania oznacza, że dotacja będzie przyznawana wyłącznie na pokrycie nakładów związanych z realizacją działań, które zostały wymienione w tym zamkniętym katalogu. Należy podkreślić, że **modyfikacja sfery przedmiotowej zakresu dotacji** w uchwale rady gminy **jest niedopuszczalna**.

Analizując **zakres prac określony w art. 77 u.o.z.** należy stwierdzić, że jest on stosunkowo wąski, przez co może się okazać **niewystarczający dla przeprowadzenia procesu rewitalizacji**. Dotacja nie będzie mogła zostać wykorzystana na część działań mogących w istotny sposób poprawić jakość życia mieszkańców takich jak: ocieplenie budynku, wykonanie instalacji wodno-kanalizacyjnej, gazowej bądź centralnego ogrzewania,⁴ wykonanie parkingu i uporządkowanie terenu przy zabytku⁵, rewaloryzacja zabytkowych parków czy ogrodów⁶ lub wykonanie iluminacji obiektu⁷.

Warto wreszcie zauważyć, że art. 77 pkt. 10 u.o.z. przewiduje możliwość uzyskania dotacji na „odtworzenie zniszczonej **przynależności zabytku**”, przy czym w przepisach nie pojawia się nigdzie definicja przynależności zabytku, co może powodować różną interpretację prac podlegających dofinansowaniu.⁸

Perspektywy uzyskania dotacji, przewidziane w projekcie ustawy, są dla nieruchomości nieujętych w rejestrze zabytków ograniczone przedmiotowo do przedsięwzięć służących wykonaniu robót budowlanych dotyczących części wspólnych, prac konserwatorskich i restauratorskich. Ustawodawca **nie przewidział zatem w ogóle dotacji na wykonanie robót budowlanych wewnątrz lokali**. Brak wsparcia w tym zakresie może stanowić istotną barierę dla osiągnięcia kluczowych efektów społecznych procesu rewitalizacji. Należy podkreślić, że koszty robót w nieruchomościach zabytkowych są zazwyczaj wyższe niż w pozostałych obiektach. Celowe zatem wyda-

⁵ Uchwała nr 68/2010 RIO we Wrocławiu z 4 sierpnia 2010 r.

⁶ Uchwała nr 37/12 RIO we Wrocławiu z 11 kwietnia 2012 r.; Uchwała nr 14/25/2012 RIO w Opolu z 18 lipca 2012 r.

⁷ Uchwała nr 23/54/2010 RIO w Opolu z 3 listopada 2010 r.

⁸ M. Gmiter, „Przewodnik po procesie inwestycyjnym w obiektach zabytkowych”, Wrocław 2013, s. 113

je się rozważenie wprowadzenia dodatkowego instrumentu ułatwiającego przeprowadzenie robót właścicielom lokali mieszkalnych w nieruchomościach zabytkowych nie wpisanych do rejestru, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków w postaci np. czasowej ulgi remontowej.

Zgodnie z art. 32 ust. 2 projektu ustawy **szczegółowe zasady udzielania dotacji** ma określać rada gminy. Przyjęte rozwiązanie jest analogiczne do regulacji art. 81 u.o.z. Należy ocenić je pozytywnie z uwagi na to, że zapewnia ono elastyczność oraz daje możliwość dostosowania reguł udzielania dofinansowań do potrzeb społeczności lokalnych.

Na tle problemów, które pojawiły się ze stosowaniem art. 81 u.o.z. należy podkreślić, że uchwała nie może przekazywać kompetencji do podjęcia rozstrzygnięcia o przyznaniu dotacji⁹ organowi wykonawczemu, nie może również uzależniać przyznania dotacji przez radę gminy od uprzedniego wystąpienia organu wykonawczego z wnioskiem w tej sprawie¹⁰. Co więcej, w uchwale nie powinny znaleźć się postanowienia nakładające na dotowany podmiot sankcji utraty prawa do otrzymywania dotacji (w przypadku np. nieprawidłowego wykorzystania przyznanego wcześniej dofinansowania),¹¹ czy przewidujące ciążyący na wnioskującym o dotację obowiązek składania oświadczeń pod rygorem odpowiedzialności karnej¹². Wątpliwe wydaje się przy tym wprowadzone w projekcie rozwiązanie, przewidujące konieczność określenia w uchwale **sposobu rozliczenia dotacji**, podczas gdy jest to regulowane aktem ustawowym (zasady i przesłanki zwrotu dofinansowania są wyznaczone w art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: u.f.p.)¹³).

W literaturze¹⁴ podkreśla się, że jedną z największych wad obecnego systemu finansowania przez samorząd prac i robót przy nieruchomościach zabytkowych, jest skomplikowany stan prawny – kwestie dofinansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych dot. obiektów nie wpisanych do rejestru będą regulowane w:

- ustawach: o rewitalizacji, u.o.z., u.f.p., ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁵,
- uchwałach: budżetowej, o ustanowieniu SSR, przyznającej dotację indywidualnie oznaczonemu podmiotowi oraz
- umowie między samorządem gminnym a dotowanym.

Trudno tu jednak postulować zmianę regulacji samego projektu – przekształcenia wymagałby cały system przyznawania dotacji.

Zgodnie z założeniami ustawy, rewitalizacja powinna obejmować działania dotyczące niepublicznych zasobów mieszkaniowych. Wbrew celom wyznaczonym w założeniach, projekt nie przewiduje rozwiązania problemu **braku zgody pomiędzy członkami wspólnot na podjęcie przedsięwzięć rewitalizacyjnych** (odpowiednie rozwiązanie zostało przyjęte tylko w odniesieniu do budynków, których współwłaścicielem w części większej niż połowa udziałów jest gmina - art. 31 ust 1). Trzeba zauważyć, że o ile wspólnoty mają prawo ubiegania się o dotację, to jej przyznanie nie jest pewne, a w razie jej uzyskania nie obejmie ona wszystkich poniesionych

kosztów– konieczne jest zatem finansowe zaangażowanie wspólnoty w przedsięwzięcie. Oczywiście przeprowadzenie rewitalizacji w długoterminowym ujęciu jest dla mieszkańców opłacalne, ale nie można wykluczyć sytuacji, gdy część lokatorów nie chce partycypować w kosztach związanych z jej prowadzeniem.

Projekt nie podejmuje również tematu **wzrostu wartości nieruchomości zabytkowych**. Zwiększenie wartości obiektu przełoży się na wzrost czynszu, zatem aby umożliwić mieszkańcom obszaru zdegradowanego korzystanie z efektów rewitalizacji warto byłoby rozważyć włączenie do ustawy zapisu pozwalającego na wsparcie lokatorów poprzez np. wprowadzenie na pewien okres **regulowanego czynszu**.

Poza oceną rozwiązań ujętych w projekcie warto wskazać, że problemem, który może pojawić się podczas prowadzenia procesu rewitalizacji i skutecznie go hamować jest **nieuregulowany stan prawny** wielu nieruchomości zabytkowych. Kluczowe staje się w tym kontekście uchwalenie ustawy o reprivatyzacji.

Ostatnim zagadnieniem, które wymaga szczególnego rozważenia w odniesieniu do nieruchomości zabytkowych jest kwestia umożliwienia mieszkańcom obszaru zdegradowanego korzystania z efektów rewitalizacji. Z uwagi na to, że dziedzictwo kulturowe jest zasobem ograniczonym i nieodnawialnym wydaje się, że w szczególnych przypadkach należałoby rozważyć odstąpienie od możliwości powrotu dawnych mieszkańców do mieszkań uczestniczących w procesie rewitalizacji komunalnych nieruchomości zabytkowych. Niezależnie od konieczności pomocy mieszkańcom terenów zdegradowanych, trzeba uwzględnić **interes społeczny wyrażający się w konieczności zachowania zabytków dla przyszłych pokoleń**.

⁹ Uchwała nr 11/41/2011 RIO w Opolu z 15 kwietnia 2011 r.

¹⁰ Uchwała nr 11.159.2014 RIO w Warszawie z 15 kwietnia 2014 r.

¹¹ Uchwała nr 0102-90/13 RIO w Olsztynie z 28 lutego 2013 r.; uchwała nr KI-411/148/13 RIO w Krakowie z 23 maja 2013 r.⁴ Uchwała nr IX/1593/2010 RIO w Rzeszowie z 20 kwietnia 2010 r.

¹² Uchwała nr 10/20/2012 RIO w Opolu z 23 maja 2012 r.

¹³ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 – t.j. ze zm.

¹⁴ Panfil, P., „Finansowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego prac konserwatorskich, prac restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku” [w:] K. Zeidler, Prawo ochrony zabytków, Warszawa-Gdańsk 2014, s. 407-414; A. Talik, R. Mazur, Udzielanie dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego na zadania z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami w świetle orzecznictwa regionalnych izb obrachunkowych i sądów administracyjnych, Finanse Komunalne, nr 12/2014, s. 45-60

¹⁵ Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 – t.j. ze zm.

Delimitacja obszarów zdegradowanych – wyniki badań i doświadczenia miasta Gliwice

Podjęcie działań rewitalizacyjnych – oprócz organizacyjnego przygotowania urzędu oraz pozostałych uczestników i interesariuszy procesu – wymaga przeprowadzenia szczegółowej diagnozy stopnia degradacji oraz analizy potrzeb społeczności lokalnej. Czynnością, która musi być wykonana jest delimitacja obszarów rewitalizacji, która polega na określeniu przestrzennych granic części miasta, na podstawie której następuje zdefiniowanie kryteriów koncentracji negatywnych (kryzysowych) zjawisk w sferze społecznej, gospodarczej, infrastrukturalno-przestrzennej oraz środowiskowej. Jak podkreśla się w piśmiennictwie, w szczególności w ¹, wybór obszarów do rewitalizacji powinien być dokonany w oparciu o przesłanki merytoryczne, niemniej jednak często nie sposób jest pominąć wątków o charakterze po-

litycznym. W idealnej sytuacji granice takiego obszaru powinny stanowić konsensus merytoryczno-polityczny. Badania przeprowadzone przez autora zorientowane były na identyfikację kryteriów delimitacji obszarów zdegradowanych w miastach na prawach powiatu, natomiast szczegółowe badania dotyczące wartości progowych zrealizowane zostały w Gliwicach. Projektowana ustawa o rewitalizacji ² zakłada trójstopniowy podział obszarów na:

- obszar zdegradowany,
- obszar rewitalizowany,
- specjalne strefy rewitalizacji.

Art. 9 ust. 2 projektu ustawy definiuje, jakie czynniki powinny być w szczególności wzięte pod uwagę przy wyznaczaniu obszarów zdegradowanych i rewitalizowanych. Według stanu na 2 czerwca 2015 roku podane kryteria mają charakter bardzo nieostry, co może utrudnić zachowanie obiektywności i weryfikowalności delimitacji, która to z kolei wymagana jest zapisami art. 4 ust.1 tegoż projektu.

SPOŁECZNE KRYTERIA DELIMITACJI OBSZARÓW ZDEGRADOWANYCH

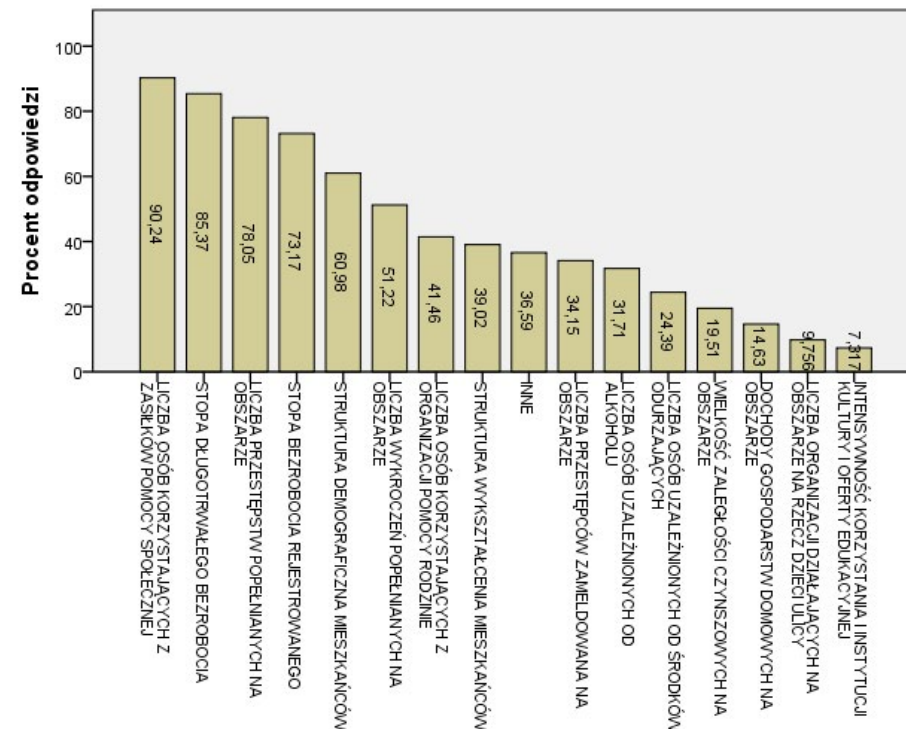
Najpopularniejszym zjawiskiem, na które wskazało ponad 90% badanych, wykorzystywanym do delimitacji obszarów była liczba mieszkańców korzystających ze świadczeń pomocy społecznej. Parametr ten mieści się w szerszej kategorii ubóstwa i niezaradności. Warto zwrócić uwagę na prowadzenie przez twórców wielu programów rewitalizacji, pogłębionych analiz zjawiska bezrobocia i wykorzystanie w tym celu dwóch parametrów – stopy bezrobocia rejestrowanego oraz stopy długotrwałego bezrobocia. Parametry te – ze względu na stopień agregacji danych statystycznych – nie były wykorzystywane wprost, niemniej stosowane one były w postaci zmodyfikowanej, tj. poprzez ustalenie udziału liczby osób długotrwale bezrobotnych oraz bezrobotnych zarejestrowanych względem liczby mieszkańców zameldowanych przy danej ulicy będących w wieku produkcyjnym. Podejście to jest z punktu widzenia makroekonomicznego rzadko stosowane, gdyż częściej jako poziom odniesienia do ustalenia stopy bezrobocia wykorzystuje się liczbę osób aktywnych zawodowo. Na poziomie ulicy, czy kwartału miasta ustalenie takiej liczby – ze względu na standardy statystyczne – może być niemożliwe do określenia. Trzecią

* Tomasz Szulc – MBA, MeRSA – adiunkt w Zakładzie Inżynierii Systemów Technicznych na Wydziale Organizacji i Zarządzania Politechniki Śląskiej

grupą kryteriów stosowanych w delimitacji obszarów zdegradowanych w wymiarze społecznym są parametry związane z bezpieczeństwem i przestępczością. Dotyczą one liczby popełnianych przestępstw i czynów karalnych na poziomie ulicy. Dane takie są dostępne w statystykach policyjnych oraz przekazywane do centralnych statystyk wydziałów ds. bezpieczeństwa lub centrów zarządzania kryzysowego działających w mieście. Kryterium demograficzne związane ze strukturą wiekową mieszkańców obszaru ma również charakter statystyczny, podobnie jak wcześniej wymienione i wiąże się najczęściej z ustaleniem średnich udziałów grup przedprodukcyjnej, produkcyjnej i poprodukcyjnej w skali miasta, a następnie porównaniu analogicznych udziałów dla wybranych ulic czy kwartałów miasta. Na podstawie przeprowadzonych analiz towarzyszących aktualizacji programów rewitalizacji dla jednego z miast oceniono, iż znajomość samej struktury jest niewystarczająca. Konieczne, z punktu widzenia potrzeb osób dokonujących delimitacji tych obszarów, jest porównanie dynamiki zmian zachodzących w poszczególnych grupach demograficznych, czyli ocena tempa starzenia się mieszkańców wybranej części miasta. Respondenci podczas wywiadów potwierdzili, iż w takiej sytuacji niezbędna jest decyzja dotycząca doboru odpowiedniego horyzontu czasowego dla sporządzenia analizy. Kryterium wiążącym się z ubóstwem, niesamodzielnością i dysfunkcjami społecznymi, na które wskazali uczestnicy badania, jest również liczba osób korzystających z organizacji pomocy rodzinie. Kryterium dotyczące wykształcenia mieszkańców zostało wskazane przez mniej niż 39% respondentów. Dane niezbędne do jego oceny charakteryzują się sporym poziomem redundancji, ze względu na ich ograniczone występowanie w statystyce publicznej. Jakkolwiek możliwe jest przeprowadzenie badań umożliwiających pozyskanie danych pierwotnych, ich znaczenie z punktu widzenia kluczowych kwestii towarzyszących procesowi rewitalizacji jest nieznaczne. W statystyce publicznej pozyskiwanie tych danych towarzyszy Narodowym Spisom Powszechnym, przeprowadzanym w cyklach kilkuletnich (ostatnie 1988, 2002, 2011). Dostępność opracowanych danych jest zdeterminowana procesem obliczeniowym wykonywanym przez publiczne służby statystyczne, toteż są one publikowane z opóźnieniem. Rzadko odnotowano wykorzystywanie statystyk dotyczących uzależnień od alkoholu oraz środków odurzających. Pozostałe kryteria, wymieniane marginalnie, dotyczyły korzystania z dodatków mieszkaniowych, liczby łóżek w szpitalach na 10000 mieszkańców, wykrywalności przestępstw, liczby postępowań eksmisyjnych czy też liczby interwencji straży miejskiej. Rozkład najczęściej wymienianych kryteriów społecznych przedstawiono na wykresie.

EKONOMICZNE KRYTERIA DELIMITACJI OBSZARÓW ZDEGRADOWANYCH

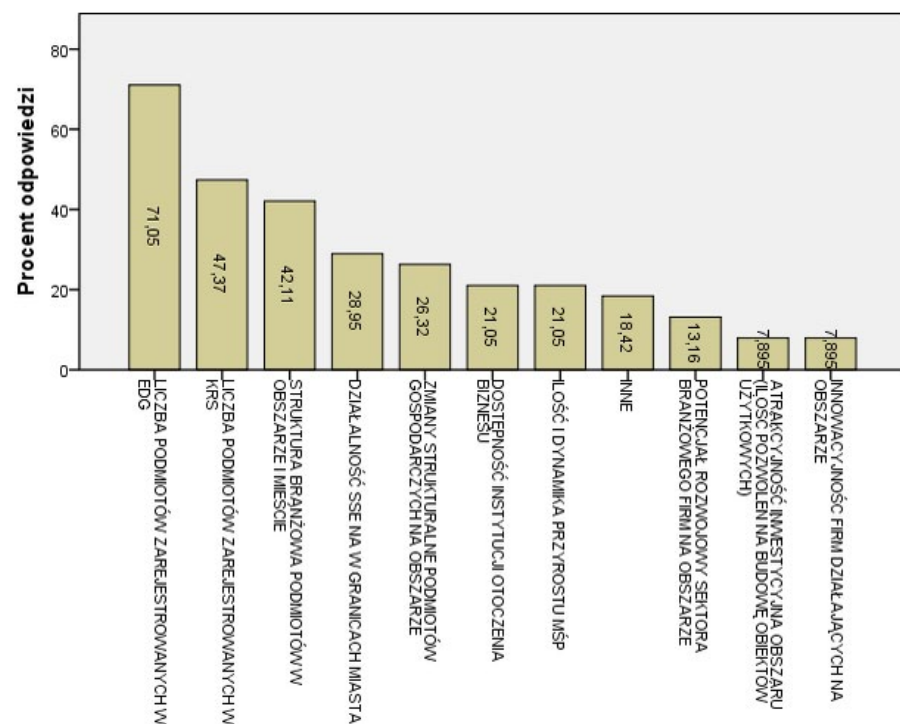
Do najczęściej wybieranych kryteriów ekonomicznych zaliczono licznosc przedsiębiorstw mających siedziby na danym obszarze, przy danej ulicy zarejestrowanych w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej oraz analogiczną wartość dla podmiotów podlegających zgłoszeniu do Krajowego Rejestru Sądowego.



Rys.1. Społeczne kryteria delimitacji obszarów zdegradowanych
źródło: opracowanie własne

Widać wyraźnie, iż korzystanie z danych KRS jest znacznie mniej popularne. Powodem takiej sytuacji jest utrudniony dostęp do bazy Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego (CI KRS). Przypomnieć należy, iż organem prowadzącym Ewidencję Działalności Gospodarczej do roku 2011 był prezydent miasta. Od 1 lipca 2011 roku organem ewidencyjnym stał się Minister Gospodarki prowadzący Centralną Ewidencję i Informację o Działalności Gospodarczej. Dostępność danych ze względu na specyficzne potrzeby osób dokonujących delimitacji obszarów zdegradowanych uległa pogorszeniu. Warto dodać, iż w marginalnej części badanych miast wykorzystano w tym celu dane krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej REGON. Kryterium, które jest stosowane z nieco niższą intensywnością jest branżowa struktura podmiotów działających na terenie obszaru w stosunku do wartości średnich dla miasta. Podejście wykazywane przez osoby dokonujące delimitacji może w tej kwestii mieć dwojaki charakter – ilościowy, gdy dokonywane są obliczenia związane z ustaleniem liczby podmiotów działających w poszczególnych branżach i odniesieniu tej wartości do jednostki powierzchni miasta oraz jakościowy,

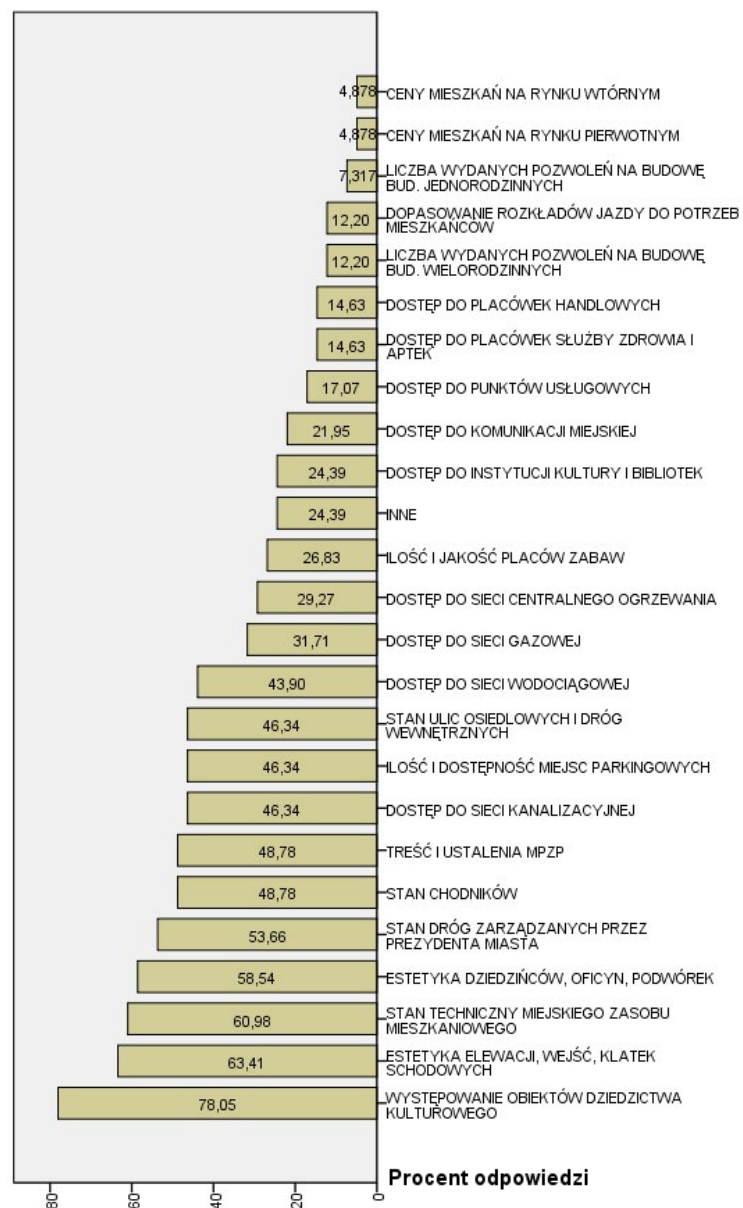
gdy oceny tej dokonuje się orientacyjnie, szacunkowo. Kryterium dotyczące zmian strukturalnych podmiotów na terenie obszaru, wymagają pozyskania szczegółowych danych ilościowych wymienionych wcześniej. Działalność instytucji otoczenia biznesu oceniana jest najczęściej również w sposób jakościowy, najczęściej przez pryzmat podejmowanych przedsięwzięć na rzecz rozwoju przedsiębiorczości na obszarze zdegradowanym. Kryteriami, które również – zgodnie z deklaracjami respondentów – mają charakter jakościowy, są: potencjał rozwojowy poszczególnych branż oraz innowacyjność firm działających na obszarze. Czynniki te, zgodnie z odpowiedziami udzielonymi przez reprezentantów badanych miast, nie zostały sparametryzowane. Stosunkowo rzadko stosowane było również kryterium atrakcyjności inwestycyjnej miasta, jako miernik, którego wykorzystano liczbę pozwoleń na budowę dotyczących obiektów mieszkalnych oraz komercyjnych. Jako przykład można podać Gliwice, gdzie parametr ten wykorzystano ustalając poziom minimum trzech pozwoleń wydanych w skali ulicy na realizację przedsięwzięć o charakterze komercyjnym oraz mieszkaniowym. Rozkład odpowiedzi przedstawiony został na poniższym wykresie.



Rys.2. Ekonomiczne kryteria delimitacji obszarów zdegradowanych
źródło: opracowanie własne

TECHNICZNE I PRZESTRZENNE KRYTERIA DELIMITACJI OBSZARÓW ZDEGRADOWANYCH

W programach rewitalizacji badanych miast na prawach powiatu dominowały przedsięwzięcia o charakterze infrastrukturalnym i przestrzennym. Zjawisku temu towarzyszył bogaty zestaw kryteriów, które zostały wykorzystane przez władze do delimitacji obszarów zdegradowanych. Najpopularniejszym spośród nich, posiadającym cechy jakościowe, jest występowanie obiektów dziedzictwa kulturowego. Rewitalizacja w wielu przypadkach była traktowana jako działanie związane z odnową zabytków i innych obiektów posiadających wartość kulturową, czym *de facto* nie jest, przyjmując definicję zawartą w projekcie ustawy oraz propozycji Rady Naukowej Instytutu Rozwoju Miast. Kolejna grupa kryteriów dotyczyła stanu technicznego oraz estetyki budynków. Nie podano, jakich szczegółowych parametrów statystycznych użyto dla kwalifikacji obszarów do podjęcia interwencji. W kilku przypadkach, gdzie przeprowadzono dodatkowe wywiady potwierdzono, iż kwalifikacja taka miała zazwyczaj charakter jakościowy, a spośród kryteriów ilościowych wpisujących się w generalną kategorię stanu technicznego i estetyki, stosowano wytyczną Ministra Rozwoju Regionalnego dotyczącą udziału budynków powstałych przed rokiem 1989 w całkowitej liczbie budynków dla wybranej ulicy. W dalszej kolejności stosowano kryteria dotyczące stanu infrastruktury technicznej – dróg, ulic i chodników, dróg wewnątrzosiedlowych, przy czym ocena miała również charakter jakościowy. Dla części kryteriów związanych z infrastrukturą sformułowano jednakowoż wskaźniki ilościowe, za pomocą których dokonano obliczenia udziałów mieszkań z dostępem do sieci: wodociągowej, kanalizacyjnej, ciepłowniczej oraz gazowej względem ogólnej liczby mieszkań na danym obszarze lub przy danej ulicy, a następnie porównania tych wartości ze średnimi dla miasta. Zastosowanie takiego układu kryteriów dotyczącego infrastruktury technicznej stwierdzono u ok. 30% badanych miast. W około jednej czwartej miast przedmiotem analizy przy wyznaczaniu obszarów zdegradowanych był dostęp mieszkańców do instytucji kultury oraz przestrzenne rozmieszczenie tych podmiotów względem obszarów uznanych za zdegradowane. Podobny mechanizm analizy przestrzennej został zastosowany w przypadku placówek opieki zdrowotnej, punktów usługowych oraz placówek handlowych. Ostatnie dwa kryteria pozostają w bezpośrednim związku z analizą struktury branżowej podmiotów działających na obszarze zdegradowanym. Nieco rzadziej – w ok. 12% przypadków, stosowane były kryteria związane z atrakcyjnością inwestycyjną obszarów, której pomiar jest możliwy za pomocą zliczenia liczby wydanych pozwoleń na budowę obiektów mieszkalnych jedno- i wielorodzinnych oraz obiektów użytkowych. Najrzadziej stosowano kryteria związane z popytem na mieszkania i lokale użytkowe – to jest analiza cen metra kwadratowego na rynku pierwotnym oraz na rynku wtórnym względem średnich wartości dla miasta. Wśród pozostałych kryteriów wykorzystanych przez władze miast wymienić można: stopień zużycia infrastruktury technicznej, jakość przestrzeni publicznych, efektywność energetyczną, występowanie wolnych – niezabudowanych przestrzeni. Warto zauważyć, iż te kryteria mają



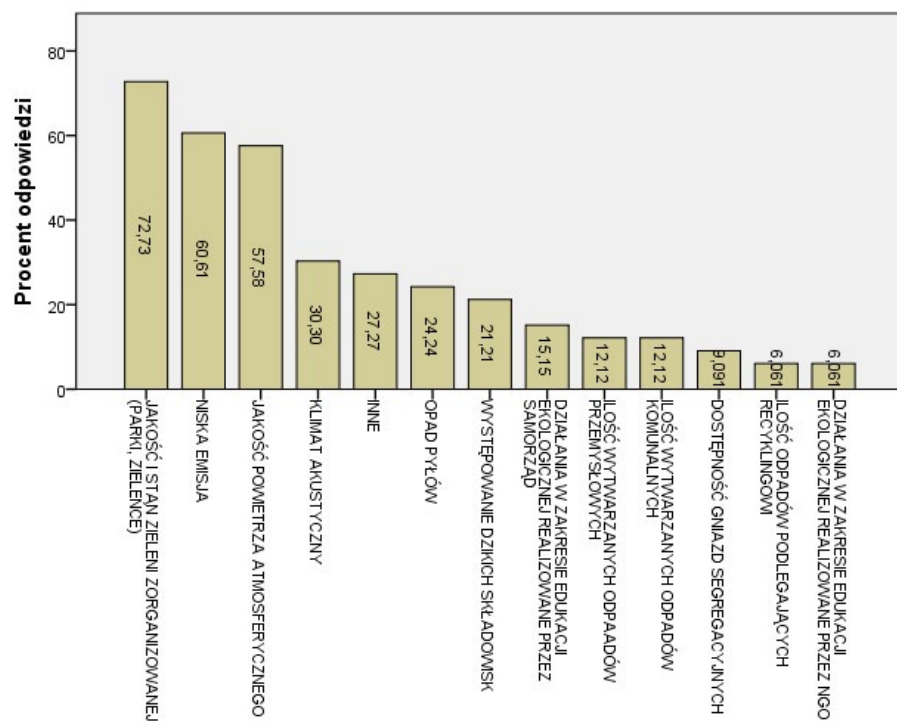
Rys.3. Techniczne i przestrzenne kryteria delimitacji obszarów zdegradowanych
źródło: opracowanie własne

charakter trudno mierzalny (z wyjątkiem efektywności energetycznej, zakładając, iż dla każdego budynku przeprowadzony został stosowny audyt).

ŚRODOWISKOWE KRYTERIA DELIMITACJI OBSZARÓW ZDEGRADOWANYCH

Ze względu na obowiązujące przepisy prawa, w szczególności ustawę z dnia 27 kwietnia 2011 roku Prawo ochrony środowiska, podstawowym źródłem informacji o stanie środowiska dla delimitacji obszarów wymagających rewitalizacji, jest system państwowego monitoringu środowiska (PMŚ). Oceny jakości powietrza oraz gleby i ziemi dokonuje się w ramach PMŚ. Jedynie na podstawie art. 117 i kolejnych, w zakresie oceny klimatu akustycznego dla obszarów aglomeracji liczących powyżej 100 000 mieszkańców oraz dla innych terenów, ustawodawca nakłada na starostę obowiązek sporządzania w cyklu pięcioletnim map akustycznych³. Metodyka tworzenia map klimatu akustycznego wymaga większego zagęszczenia punktów pomiarowych, aniżeli ma to miejsce w przypadku oceny jakości innych składowych środowiska. W ramach poszczególnych stref pomiarowych funkcjonująco najwyżej kilka stacji, toteż w większości przypadków władze miast nie dysponowały szczegółowymi wynikami dla poszczególnych ulic czy dzielnic. Wyjątek – jak zaznaczono wcześniej – stanowią informacje o klimacie akustycznym. Efektem opisanej sytuacji jest układ kryteriów, jakie stosowane były do delimitacji obszarów zdegradowanych. Najpopularniejszym, wybranym przez władze w ponad 72% badanych miast było kryterium jakościowej oceny stanu zorganizowanej zieleni miejskiej oraz rozmieszczenie takich kompleksów na tle miasta. Drugie według popularności kryterium, wybrane w ponad 60% przypadków była niska emisja. Parametr ten miał charakter ilościowy i wiązał się z ustaleniem liczby lokalnych palenisk w mieszkaniach i lokalach użytkowych mieszczących się na obszarze, który ma być uznany za zdegradowany. Dane dotyczące jakości powietrza atmosferycznego, pochodzące ze stacji PMŚ stanowiły trzecie w ocenie popularności kryterium delimitacyjne. Jakość powietrza pozostaje w bezpośrednim związku z tzw. niską emisją, toteż aby móc ocenić skalę problemu oraz efekty, niezbędne wydaje się być podjęcie szczegółowych – lokalnych badań na poziomie dzielnicy lub obszaru rewitalizowanego. Ponad 30% reprezentantów miast wykorzystało dane hałasowe. Podejście w tym zakresie było różne – począwszy od zastosowania wyników szczegółowych pomiarów i modelowania hałasu w miastach posiadających mapę akustyczną, poprzez analizę głównych potoków ruchu kołowego i przyjęcie założenia, że jest on głównym generatorem hałasu, aż po subiektywną ocenę komfortu akustycznego. Mniej niż 1/4 respondentów wskazało opad pyłów jako kryterium delimitacyjne. Podobnie, jak w przypadku powietrza, zdecydowana większość miast nie dysponuje szczegółowymi pomiarami w tej materii. Ważnym i stosunkowo prostym kryterium delimitacyjnym zastosowanym w ok. 21% badanych miast jest przestrzenne rozmieszczenie dzikich składowisk odpadów. Pozyskanie takich danych wymaga *de facto* sporządzenia inwentaryzacji takich miejsc. Miękkim kryterium zastosowa-

nym przez ok. 15% respondentów była jakościowa ocena przedsięwzięć w zakresie edukacji ekologicznej realizowanej przez władze samorządowe oraz organizacje trzeciego sektora i ich przestrzenna dystrybucja. Ostatnią grupę parametrów, za pomocą których dokonano delimitacji stanowiły zagadnienia związane z generowaniem i segregacją odpadów komunalnych, przemysłowych w miejscu zbiórki, jak również udział odpadów poddawanych recyklingowi. Wskazania respondentów na te parametry oscylowały wokół 10%. Rozkład uzyskanych odpowiedzi przedstawiono na poniższym wykresie.



Rys.4. Środowiskowe kryteria delimitacji obszarów zdegradowanych
źródło: opracowanie własne

PROGOWE WARTOŚCI PARAMETRÓW DEGRADACJI WYKORZYSTANE W DELIMITACJI OBSZARÓW REWITALIZACJI W GLIWICACH

Delimitacja obszarów zdegradowanych jest czynnością narażoną na znaczne ryzyko polityczne, toteż niezbędne jest określenie zobiektywizowanych parametrów, za pomocą których dokonywana jest taka kwalifikacja. Delimitacja w Gliwicach przebiegała ze szczególnym naciskiem na problemy społeczne, gdyż zarówno urząd miasta, jak

i firma doradcza, która sporządzała pierwszy program rewitalizacji, dysponowały szczegółowymi i aktualnymi danymi pochodzącymi z *Atlasu problemów społecznych Miasta Gliwice*, który stanowił inwentaryzację w skali całego miasta zjawisk takich, jak:

- bezrobocie,
- korzystanie ze świadczeń pomocy społecznej,
- miejsca, w których dochodzi do przestępstw,
- miejsca, w których popełniane są wykroczenia.

Delimitacja według powyższych kryteriów przebiegała z uwzględnieniem dolnych i górnych wartości progowych, w zależności od liczby mieszkańców danej ulicy. Przyjęto więc, że w programie zostaną ujęte:

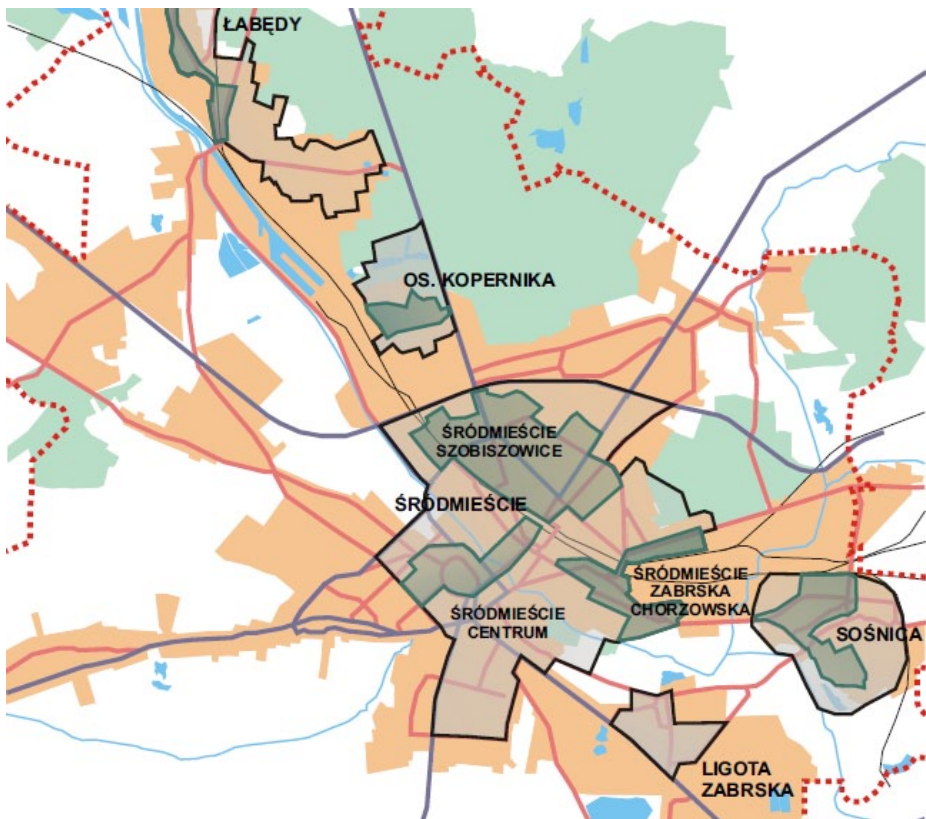
- ulice, na których zamieszkuje powyżej 1% ogółu gliwickich bezrobotnych,
- ulice zamieszkałe przez min. 50 osób, których min. 20% stanowią bezrobotni,
- ulice, na których zamieszkuje powyżej 1% ogółu mieszkańców miasta korzystających ze świadczeń pomocy społecznej,
- ulice zamieszkałe przez min. 50 osób, gdzie co najmniej 10% mieszkańców korzysta ze świadczeń pomocy społecznej.

Szczegółowa charakterystyka problemów społecznych w wyznaczonych obszarach uzupełniona została o dane statystyczne dotyczące uzależnień, dysfunkcji społecznych oraz zjawiska długotrwałego bezrobocia. Dodatkowo analizie poddano również zagadnienia związane z bezpieczeństwem (przestępczość i wykroczenia), jak i subiektywnym poczuciem bezpieczeństwa, jakie deklarowali mieszkańcy w trakcie badania ankietowego.

Ocena obszarów według pozostałych kryteriów – techniczno-przestrzennych, środowiskowych oraz gospodarczych miała charakter jakościowy. Na tej podstawie wyznaczono 5 obszarów, przedstawionych na mapie na następnej stronie.

WNIOSKI

Delimitacja obszarów zdegradowanych oraz obszarów rewitalizacji w rozumieniu projektu ustawy o rewitalizacji, wymaga zastosowania zestawu zobiektywizowanych kryteriów. Władze badanych miast przeprowadzały delimitację według kryteriów, dla których tylko w części możliwe było zastosowanie precyzyjnych kryteriów ilościowych. Zestaw wymogów określonych w 2008 roku przez Ministra Rozwoju Regionalnego dotyczących interwencji w sferze mieszkalnictwa, nie wyczerpywały złożoności zagadnień związanych z rewitalizacją⁴. Dla projektowanego rozwiązania legislacyjnego konieczne jest, w opinii autora, określenie modelowego zestawu kryteriów oraz ich poziomów referencyjnych, według których możliwe będzie zakwalifikowanie obszaru jako zdegradowanego oraz rewitalizowanego. Przykład miasta Gliwice pokazuje, że wykorzystanie kilku obiektywnych parametrów daje dobre rezultaty, niemniej jednak istnieje jeszcze pole do wykorzystania innych parametrów, pod warunkiem wprowadzenia sposobu ich pomiaru.



Rys.5. Obszary rewitalizacji w Gliwicach
źródło: Ramowy Lokalny Program Rewitalizacji Obszarów Miejskich,
oprac. A. Noworól⁵

LITERATURA

1. Jarczewski W., Janas K., Wańkowicz W., *Model rewitalizacji miast*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010
2. Projekt ustawy o rewitalizacji - <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12271760> (dostęp 15.05.2015)
3. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska – Dz.U. 2001.62.627 z późn. zmianami
4. Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie programowania działań dotyczących mieszkalnictwa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2008
5. Ramowy Lokalny Program Rewitalizacji Obszarów Miejskich – Gliwice, Agencja Rozwoju Lokalnego sp. z o.o., Urząd Miejski Gliwice, Noworól Consulting, 2006

Proponowana rola samorządu regionalnego w zakresie identyfikacji zróżnicowania wewnątrzmijskiego

* mgr Jan Frankowski – asystent w Katedrze Geografii Ekonomicznej na Wydziale Oceanografii i Geografii Uniwersytetu Gdańskiego

Po pierwsze cieszę się, że projekt ustawy postuluje konieczność delimitacji obszarów kryzysowych. Uważam jednak, że to za mało. Ujęcie delimitacji w projekcie niesie bowiem ze sobą zagrożenie „jednokrotności” wykorzystania narzędzia. Chciałbym, aby dyskusja toczyła się nie tyle o samej identyfikacji obszarów zurbanizowanych, ale o systemie monitoringu całości zróżnicowania miejskiego – przynajmniej dla dużych i średnich miast. W idealnym modelu GUS udostępniałby dane o sytuacji w jednostkach urbanistycznych, opartych na obwodach i rejonach. Jest to rozwiązanie potrzebne i od wielu lat postulowane przez środowiska naukowe (np. *Przestrzeń życia Polaków* 2014). Wydaje się jednak, że stanowisko GUS nadal będzie nieugięte, zaś władze miast będą samodzielnie musiały wybierać, zbierać i analizować dane celem rozpoznania obszaru do rewitalizacji.

Sądzę, że dobór zestawu trafnych i spójnych uniwersalnych wskaźników dla całej Polski byłby bardzo trudny, jeśli nie niemożliwy. Biorąc pod uwagę możliwości manipulacji statystyką, jak i niebezpieczeństwa wynikające z jej unifikacji lepiej, aby władze miast podjęły odpowiedzialność polityczną, bazując na audycie miejskim, biorąc pod uwagę także praktyczny punkt widzenia. Przykładowo, Letnica – najbiedniejsza dzielnica w Gdańsku, poddana rewitalizacji w ostatnich latach pozornie notuje wysoki poziom przedsiębiorczości mierzony liczbą podmiotów gospodarczych – najbardziej typowym wskaźnikiem aktywności gospodarczej, choć nie przekłada się on na poziom życia ludności. Biorąc pod uwagę natomiast inny wskaźnik – własność komunalną, konieczność przeprowadzenia rewitalizacji przechyliłaby się na korzyść dzielnic o rozproszonej zabudowie, złożonej ze starych, poniemieckich domów lub budynków socjalnych. Wobec nich należałoby podjąć działania – tylko czy aby na pewno spełniałyby one wymóg kompleksowości, a przede wszystkim koncentracji terytorialnej interwencji? Miasta i tak skonstruują wskaźnik syntetyczny tak, aby wskazał on pożądaną „politycznie” dzielnicę. Ten dylemat ustawa omija, w moim odczuciu słusznie zostawiając miastom elastyczność i ograniczając wymogi jedynie do udziału ludności oraz arealu całego miasta, jakie musi spełniać rewitalizacja (art 5., ust. 2), bazując na rekomendacjach Instytutu Rozwoju Miast (2013).

Wadą zapisów ustawy jest jednak inna, szersza „furtka” dla zbyt chaotycznej i życzeniowej polityki miasta. W ustawie brakuje deklaracji o transparentnym monitorowaniu i ocenie zmiany, jaką niesie ze sobą rewitalizacja. Miasta, szczególnie mniejsze, nie zawsze są bowiem zdolne do wprowadzenia oraz regularnej analizy i syntezy takiej ilości danych, w dodatku istnieje zagrożenie, że nie zawsze będą to robić wystarczająco obiektywnie. Tym samym potrzebne jest zaangażowanie w proces instytucji mającej największą świadomość otoczenia zewnętrznego miasta. W tym przypadku rolę tę mógłby pełnić samorząd województwa.

Sądzę, że rola samorządu regionalnego w rewitalizacji miast nie powinna sprowadzać się wyłącznie do „szafarza funduszy unijnych”. System zarządzania polityką rozwoju, sformułowany w 2009 r., nadal posiada luki, które uniemożliwiają

zintegrowane podejście i zarządzanie wielopoziomowe w praktyce. O ile więc np. powstaje Krajowa Polityka Miejska, powinny również powstać jej regionalne odpowiedniki, w których to region formułowałby zasady prawidłowego i zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich województwa. Deficyt tego rodzaju dokumentu był widoczny chociażby przy planowaniu niektórych regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020.

Dlatego to samorząd regionalny powinien silniej włączać się w rewitalizację? Ponieważ to właśnie on dysponuje najszerzą perspektywą oddziaływać zewnętrznych miasta i może przez to najobiektywniej określić wagę i skuteczność podejmowanej interwencji. Samorząd mógłby ponadto stać na straży Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, uzgadniając te przedsięwzięcia, które są istotne nie tylko dla miasta, ale i jego otoczenia. Umiejętnie prowadzona rewitalizacja do takich przedsięwzięć powinna należeć. Dotychczasową nieskuteczność procesów rewitalizacji powodował przede wszystkim tryb konkursowy, utrudniający planowanie strategiczne. Tę lukę można jednak wyeliminować na poziomie strategicznym i operacyjnym prowadzenia polityki.

Niedawno wprowadzony negocjacyjny tryb przyznawania pieniędzy z regionalnego programu operacyjnego w województwie pomorskim dobrze wypełnia tę rolę. Województwo w jego ramach uzgadnia z miastem paletę wskaźników delimitacji obszaru, a także cały pakiet interwencji pod kątem jej wpływu na zmiany społeczno-ekonomiczne. Pomimo, że są to wyłącznie środki unijne, samorząd wymaga wskazania komplementarności z innymi działaniami miasta i na tej podstawie podejmuje decyzje o wsparciu projektów miejskich. Co więcej, w każdym województwie powstały regionalne obserwatoria terytorialne, mające m.in. monitorować zmiany przestrzenne także dotyczące miast Obserwatorium posiadające wiedzę o skuteczności dotychczasowych przedsięwzięć mogłoby we współpracy z GUS i miastami monitorować zmiany nie tylko na terenie rewitalizowanym, ale na obszarze wszystkich miast regionu, co z kolei mogłoby być podstawą negocjacji kolejnych środków finansowych, kluczowych dla powodzenia procesu.

Podsumowując, ustawa trafnie wyznacza warunki brzegowe do wyznaczania obszarów do rewitalizacji, jakkolwiek brakuje w niej zapewnienia „ciągłości” monitorowania zmian na terenie całego miasta. Warto, aby w tym zakresie MIR dał większy impuls do zwiększenia roli regionów w procesie rewitalizacji. Regiony mogłyby koordynować monitoring przestrzenny w ramach regionalnej polityki miejskiej i na tej podstawie obiektywnie i systematycznie sprawdzać efekty rewitalizacji i negocjować na tej podstawie środki na finansowanie procesu. Doświadczenia województwa pomorskiego w tym zakresie warto popularyzować w innych regionach, zaś samą ustawę uchwalić w obecnym kształcie, pamiętając o uszczelnianiu systemu zarządzania rozwojem w dokumentach strategicznych i operacyjnych na poziomie regionalnym.

LITERATURA

1. Dej M., Huculak M., Janas K., Jarczewski K., Ziobrowski Z., 2013, Propozycje zapisów Krajowej Polityki Miejskiej w zakresie rewitalizacji, które mogą być realizowane w okresie programowania polityki spójności 2014-2020, Instytut Rozwoju Miast Kraków.
2. Przestrzeń życia Polaków, 2014, SARP, Warszawa.

Miejska przestrzeń publiczna jako obszar zdegradowany

Zgodnie z filozofią *sustainable development* celem głównym rewitalizacji powinna być poprawa jakości środowiska - zarówno przyrodniczych jak i kulturowych jego właściwości - tak by wspomagać reanimację i dobrą kontynuację trwałego rozwoju. Czytając projekt ustawy (wersja z 22 kwietnia 2015 r.) próbowałem ustalić jakie cele przyświecały autorom. Odniosłem wrażenie, że koncentrują się one głównie wokół zagadnień technicznej modernizacji budynków i są dość odległe od całościowego spojrzenia na chory organizm, który wymaga diagnozy i terapii w formie wieloetapowego i złożonego procesu zmian strukturalnych, funkcjonalnych oraz społecznych.

Rewitalizacja to proces zachodzący w konkretnym miejscu. Głównym jego celem powinno być przywrócenie zdolności do trwałego rozwoju miejsca. Plan rewitalizacji zakłada zarządzanie zmianą stanu środowiska przyrodniczego i kulturowego miejsca w celu jego poprawy.

* dr inż. arch. Artur Kostarczyk – adiunkt w Katedrze Gospodarki Przestrzennej na Wydziale Oceanografii i Geografii Uniwersytetu Gdańskiego

MIEJSCE - TERYTORIUM I JEGO GRANICE

Przedmiotem działań rewitalizacyjnych jest konkretne miejsce, którego stan (tak przyrodniczego jak i kulturowego środowiska) uległ zasadniczemu pogorszeniu, a więc miejsce chore, wymagające stosownej terapii. Rozpoznanie właściwości środowiska - w tym utrwalonych historycznie i społecznie granic terytorium tego miejsca - jest istotną częścią diagnozy, bez której poprawa jakości środowiska nie będzie trwała.

Miasto tradycyjne (a zwłaszcza jego historyczne centrum) jest złożoną strukturą przestrzenną, którą w pewnym uproszczeniu można określić jako syntezę *urban solids* i *urban voids* (bloków zabudowy zwartej i publicznych wewnątrz urbanistycznych - ulic i placów)¹. Bloki zabudowy zwartej (w kwartałach śródmiejskich dużych miast i w historycznych centrach miast małych) należą przeważnie do zespołów budynków mieszkalnych. Struktura morfogenetyczna miasta jest złożonym układem jednostek morfogenetycznych - przestrzeni autonomicznych o różnej wielkości i niezależności. „Autonomiczne” mogą być niewielkie kwartały zabudowy, albo nawet rozległe dzielnice miejskie. Jeżeli traktujemy społeczności lokalne podmiotowo, to do ich poczucia terytorialności również powinniśmy odnosić się z powagą.

Sercem każdego autonomicznego terytorium jest miejsce wspólne - publiczna przestrzeń miejska - wewnątrz urbanistyczne ulicy lub placu. Rewitalizacja tej przestrzeni publicznej wymaga zintegrowanego projektowania urbanistyczno-architektonicznego obejmującego struktury bloków zabudowy stanowiących ściany wnętrza ulicy bądź placu.

DEGRADACJA PUBLICZNYCH PRZESTRZENI MIEJSKICH

O ile degradacja substancji mieszkaniowej, będąca rezultatem gospodarki komunistycznej i braku samorządu municypalnego w Polsce w latach 1950-1990, jest zjawiskiem szczegółowo już zdiagnozowanym, o tyle degradacja publicznych przestrzeni miejskich jest zjawiskiem nowym, choć bardzo charakterystycznym dla ostatniego 25-lecia. Wymaga ona wnikliwego rozpoznania i rzetelnej diagnozy.

Po likwidacji samorządu terytorialnego w Polsce w 1950 r. w ciągu następnych 40 lat kolejne pokolenia mieszkańców miast traktowały przestrzenie publiczne jako własność reżimu, albo niczyją. Stąd po przywróceniu w 1990 r. gmin samorządowych i po restytucji własności komunalnej, nowe władze miast jako jedyną receptę na rozwój widziały szybką prywatyzację prawie całego mienia komunalnego. W takiej atmosferze stało się możliwe i akceptowane przez mieszkańców na przykład

¹ Po raz pierwszy teoria interakcji pomiędzy *urban solids* i *urban voids* została przedstawiona przez Rogera Trancika, profesora Cornell University, w jego sławnej książce, w której prezentuje syntezę trzech teorii projektowania urbanistycznego (przyp. autora). Por.: Trancik R. (1986). *Finding Lost Space: Theories of Urban Design*. New York: John Wiley & Sons, Inc.

wydzielenie działki geodezyjnej z części rynku w Kartuzach i jej sprzedaż w latach 90. XX wieku. Idealnie kwadratowy historyczny rynek Kartuz został wtedy pozbawiony swojego wschodniego narożnika .

KRYTERIA IDENTYFIKACJI OBSZARÓW ZDEGRADOWANYCH

Aktualny problem deprecjacji i zanikania publicznych przestrzeni miejskich pojawia się z rzadka w omawianym projekcie ustawy rewitalizacyjnej. Dlatego należy poszerzyć kryteria identyfikacji obszarów zdegradowanych i w art. 4 ust. 1 projektu ustawy uwzględnić - pkt. 3) brzmiący: „likwidacja lub degradacja funkcjonalna terenów publicznych i niska jakość nowych terenów publicznych”. Ponadto, regionalna polityka rewitalizacji, w tym np. proponowane w projekcie ustawy limity: procent powierzchni gminy oraz procent liczby mieszkańców, powinna być zgodna z polityką terytorialną UE (nowy paradygmat polityki regionalnej) i kryteriami identyfikacji obszarów funkcjonalnych. Przykładowo w jednym mieście to może być np. 40% mieszkańców i 20% terytorium, a w innym 5% terytorium i 10% mieszkańców. Wystarczy porównać mapy środowiska kulturowego Dolnego Śląska i Podlasia, aby zrozumieć, że każdy region historyczny (jako obszar funkcjonalny) powinien mieć swoją własną politykę rewitalizacji.

KRYTERIA DELIMITACJI OBSZARU MIEJSCOWEGO PLANU REWITALIZACJI

Dopuszczenie, aby obszar planu stanowiły np. wysepki fragmentów bloków zabudowy wskazuje jasno, że autorów projektu ustawy interesuje bardziej „przerób kubaturowy” - *urban solids*, a nie *urban voids*. Zezwolenie na całkowitą dowolność w delimitowaniu obszarów planów miejscowych doprowadziło do kompromitacji ustawy z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. To samo grozi projektowi ustawy rewitalizacyjnej.

W projekcie każdego planu rewitalizacji wytyczenie granic terytorium jest sprawą kluczową. Ustawa powinna szczegółowo opisywać procedurę decyzyjną ustalania granic obszaru planu na etapie przed przystąpieniem do procedowania samego projektu planu - i już na tym etapie z bardzo silną partycypacją społeczności lokalnej.

Minimalna delimitacja obszaru miejscowego planu rewitalizacji powinna obejmować co najmniej wskazane wewnątrz urbanistyczne ulicy czy placu, wraz ze wszystkimi blokami zabudowy stanowiącymi jego urbanistyczne ściany.

Realizacyjny projekt urbanistyczny, integrujący projektowo modernizację bloków zabudowy oraz posadzki ulicy czy placu, powinien stanowić główną treść projektu miejscowego planu rewitalizacji (a nie jedynie suplement do planu miejscowego).

Hanna Grzeszczuk-Brendel*
Marek Nowak*

Uwagi dot. projektu ustawy dot. rewitalizacji (projekt z dnia 22 kwietnia 2015 r.)

* dr hab. Hanna Grzeszczuk-Brendel – adiunkt w Zakładzie Historii Architektury i Urbanistyki Politechniki Poznańskiej, Członek Zarządu Stowarzyszenia Prawo do miasta

* dr Marek Nowak – adiunkt w Instytucie Socjologii na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, członek Stowarzyszenia Prawo do miasta

Ustawa dotycząca rewitalizacji należy do jednej z dłużej opracowywanych w Polsce, podczas gdy sam proces rewitalizacji rozpoczął się już w latach 70. XX wieku, gdy na szeroką skalę zaczął być realizowany w miastach europejskich. Oznacza to, że na historię rewitalizacji składają się praktyczne, konkretne działania oraz ich analiza i interpretacja. Doświadczenia i teorie rewitalizacji powstałe na przestrzeni ostatnich lat doprowadziły do zmian koncepcji rewitalizacji, wypracowywania odpowiednich formuł prawnych, korekty błędów i wymiany praktyk. Mimo braku podstaw prawnych również w Polsce podejmowane były różnego rodzaju próby rewitalizacji, co z jednej strony prowadziło często do dewaluacji pojęcia, sprowadzanego w wielu wypadkach do prac remontowych, ale z drugiej strony zaowocowało wypracowaniem różnych strategii lokalnych. W związku z tym opracowywana ustawa w jej nowym kształcie musi spełniać dwa warunki:

1. musi być na tyle szeroka, aby korzystne praktyki lokalne mogły się w niej znaleźć,
2. a jednocześnie na tyle precyzyjna, żeby stworzyć wyraźne ramy dla prawidłowego przebiegu procesu, szczególnie w jego wymiarze społecznym.

Zarówno ze względu na różnorodne doświadczenia rewitalizacyjne w Polsce, a także na przemiany samej koncepcji rewitalizacji w Europie, ustawa powinna umożliwiać stosowanie różnych mechanizmów rewitalizacyjnych.

Zamierzenia ustawy i jej obecny kształt należy uznać za wartościowy i bardzo potrzebny - z założeniem, że na tej bazie możliwe będą dalsze, niezbędne modyfikacje i zmiany. Biorąc pod uwagę zapóźnienia w regulacjach, ustawa powinna zostać jak najszybciej skierowana do ostatecznego opracowania i przyjęta w najkrótszym możliwym terminie jeszcze w tej kadencji parlamentu.

Zwracamy uwagę, że: (art. 2) cel rewitalizacji to „wyprowadzanie ze stanu kryzysowego” i jest on realizowany jako działanie „dla społeczności lokalnej”. Interesariuszami są m.in. mieszkańcy, co jest w pełni zgodne z duchem rewitalizacji jako procesu i oczekiwaniami np. Kongresu Ruchów Miejskich (sieciowej organizacji zrzeszającej stowarzyszenia i fundacje zajmujące się sprawami miejskimi).

Interesująca jest zaproponowana formuła (art. 4.1), która zakłada, że wśród bezpośrednich przesłanek rewitalizacji są czynniki społeczne, w pośrednich zaś pojawia się katalog innych elementów. Sponuje to, że problemy społeczne muszą towarzyszyć „przynajmniej jednemu” czynnikowi środowiskowemu, ekonomicznemu, technicznemu etc., co jest przemyślanym rozwiązaniem wskazującym na generalny fakultatywny charakter działań rewitalizacyjnych przyjmowany w ustawie. Taki model celu publicznego pozwala na stosunkowo elastyczne wprowadzanie unormowań, pozostawiając poszczególnym gminom decyzje dot. np. posługiwania się opracowywaną ustawą bądź nie. Taki wzorzec w przekonaniu autorów opinii jest całkowicie do zaakceptowania na obecnym etapie realizacji polityki rewitalizacyjnej. W okresie późniejszym należy rozważyć wprowadzenie obligatoryjności rewitalizacji, jednak przy bardziej precyzyjnym określeniu kryteriów delimitowania obszarów podlegających naprawie.

Jedyna uwaga jaka nasuwa się po przeczytaniu pierwszej części ustawy, wiąże się z brakiem odniesień do zjawiska depopulacji (jako przesłanki uruchomienia procesu), a zatem sytuacji kryzysowej, która ma charakter „kauzalny” (jest następstwem zmian ostatnich lat) i względnie trwałą (z takimi problemami zaczynamy mieć do czynienia, a prognozy zakładają dalsze pogłębianie się tego procesu). Zabrakło również w ustawie zalecenia o stałym, etapowym monitorowaniu efektów i skutków rewitalizacji, także przez określony okres po zakończeniu prac.

UWAGI BARDZIEJ SZCZEGÓŁOWE:

1. Pewne wątpliwości nasuwa część poświęcona konsultacjom społecznym (art. 6, 7, 8), przy czym chodzi tu nie o zakres regulacji, który jest uzasadniony i bardzo oczekiwany, ale o formę. Konsultacje przewidują formę elektroniczną oraz formę spotkań, przy czym ta pierwsza wydaje się dominować nad drugą, co deformuje ducha zawartego w ustawie. Można odnieść wrażenie, że dominacja zgłaszania uwag pisemnych podważa sens deliberacji (w tym przekonywania), co jest z kolei istotą konsultacji, wyklucza bowiem osoby o niskich kompetencjach komunikacyjno-społecznych – a takie środowiska mogą przeważać na zdegradowanych (także społecznie) obszarach przeznaczonych do rewitalizacji. Takie konsultacje musiałyby być przeprowadzane w taki sposób, aby jakieś stanowisko dało się obronić, a przynajmniej jednoznacznie sformułować. Odpowiedzialność za rezultat spotkania-rozmowy spoczywałaby na organizatorach procesu.
2. Być może wystarczyłoby w dalszym procedowaniu sporządzanie sprawozdań z konsultacji i uwzględnianie zawartych w nich wniosków. Warto zaznaczyć, że ten sposób sprawdził się w Poznaniu w trakcie opracowywania „Programu dla Śródmieścia. Założenia i kierunki zintegrowanego programu odnowy i rozwoju śródmieścia Poznania na lata 2014-2030”, zyskał także duże uznanie społeczne.
3. W art. 6 przewiduje się poznanie potrzeb i oczekiwań interesariuszy obszarów rewitalizacji. Warto dodać wymóg ekspercko-społecznego określenia pożądanej struktury mieszkań i innych lokali po zakończeniu prac rewitalizacyjnych oraz dopasowania do tego zakresu prac (np. podział dużych mieszkań lub łączenie zbyt małych). Szczegółowe zalecenia mogą się znaleźć w przepisach wykonawczych, jednak ogólne sformułowane w tym duchu powinno się znaleźć w ustawie. Wiąże się z tym też świadome sterowanie procesami poprawy struktury społecznej danego obszaru bez uruchamiania mechanizmów gentryfikacyjnych.
4. Interesująca jest koncepcja „Komitetu rewitalizacji” (art. 7), którego zarządzanie powierzono władzom wykonawczym gminy. Być może warto bardziej szczegółowo opisać, kto powinien się w takim ciele znaleźć. Selekcja przez animatora procesu może być wyłączająca. Sugerujemy enumeratywne wyliczenie, kto powinien tworzyć taki Komitet i kto powinien powoływać jego członków, ze szczególnym uwzględnieniem tzw. strony społecznej.

5. Zwraca uwagę miękkość zapisów zabezpieczających interesy mieszkańców. Zasadne wydaje się utwardzenie zapisów (doprecyzowanie zabezpieczeń) chroniących mieszkańców objętych Strefą. Dotyczy to szczególnie art. 26 pkt.4, w którym gmina uzyskała szczegółowe zasady eksmisji w związku z podjęciem rewitalizacji, natomiast w stosunku do mieszkańców brakuje konkretnych regulacji zapobiegających nadmiernym podwyżkom opłat, głównie czynszów, co może skutkować nieuzasadnionym i szkodliwym społecznie odpływem wcześniejszych mieszkańców/użytkowników. Wpisanie odnośników liczbowych, np. gwarancji utrzymania czynszów po rewitalizacji na poziomie odpowiadającym komunalnym czynszom w budynkach o porównywalnym standardzie mogłoby być jednym z rozwiązań. Dotyczy to także kamienic prywatnych, jeśli ich remont odbywał się z udziałem środków publicznych. Można również ustalić inny punkt odniesienia, np. procentowy w stosunku do wcześniejszych opłat.

W dokumencie pojawia się odniesienie do walki z wykluczeniem społecznym, Ale co to właściwie oznacza? Czy istnieje ustawowa definicja wykluczenia i jak np. można walczyć z wykluczeniem nie zabezpieczając gwarancjami wzrostu obciążeń wynikających z inwestycji rewitalizacyjnych? Czy nie wprowadzić po ukończeniu prac np. choćby 5-letniego okresu karencji dla opłat komunalnych, gdy w działaniach zostały zaangażowane środki publiczne? Warto by było wprowadzić preferencje dla mieszkańców zmuszonych do opuszczenia mieszkań w związku z rewitalizacją, dotyczące wyboru miejsca zamieszkania w obrębie obszaru rewitalizacji lub w jego pobliżu, aby zachować różnorodność społeczną obszaru i zapobiegać poczuciu krzywdy społecznej.

Biorąc pod uwagę zjawisko depopulacji, należałoby zadbać o współudział mieszkańców w pracach remontowych (np. we własnych lokalach), co pozwoliłoby mocno ograniczyć eksmisje rewitalizacyjne, rozszerzyło zakres partycypacji, a także pozwoliło znacząco obniżyć wydatki gminy. Szczególnie ważne wydaje się wpisanie tego sformułowania w sytuacji, gdy – mimo spodziewanych dotacji unijnych – trzeba się liczyć z ograniczonymi możliwościami finansowymi gmin i projektami przyszłych modyfikacji ustawy, które przewidują prowadzenie prac rewitalizacyjnych przez gminy w ramach obowiązków własnych, a nie obligatoryjnie.

PODSUMOWANIE

Konsultacje społeczne powinny być realizowane przy pomocy spotkań oraz w formie pisemnej. Ograniczenie się jedynie do formy pisemnej podważa ich sens. Korzystne są zapisy dotyczące nakazu uwzględniania ustaleń z konsultacji.

Obraz ustawy i strefy to wizja doposażenia gminy w narzędzia do rewitalizacji, wątpliwej jakości są jednak zabezpieczenia interesu konkretnych mieszkańców (dotyczące np. regulacji czynszów po wprowadzeniu zmian rewitalizacyjnych, przynajmniej czasowo). Zbyt mało szczegółowe wydają się zapisy zapobiegające

gentryfikacji, a także zapewniające partycypację mieszkańców nie tylko w konsultacjach, ale w samym procesie rewitalizacji (głównie remontach).

Pozytywne jest zwiększanie obciążeń nieruchomości niezabudowanych na terenie Strefy Rewitalizacji., wątpliwość rodzi jedynie kwestia, czy będą one wystarczająco duże.

Ustawa w formie „Specjalnych stref” wprowadza nową jakość do prawodawstwa, tak bardzo oczekiwaną przez praktyków procesu. Zakładamy, że treść ustawy, już po jej wprowadzeniu w życie będzie weryfikowana i uzupełniana, dlatego też za priorytet uważamy jak najszybsze skierowanie jej do dalszych prac legislacyjnych, z uwzględnieniem uwag proponowanych w ramach konsultacji eksperckich i częściowo zebranych w tym artykule.

METROPOLITAN. Przegląd Naukowy to czasopismo naukowe o tematyce metropolitalnej.

Podjeżdżuje tematykę funkcjonowania metropolii, a szczególnie jego prawnych, administracyjnych, urbanistycznych i społecznych aspektów. Dzięki interdyscyplinarnemu charakterowi czasopisma i wyspecjalizowanej tematyce, **Metropolitan** w sposób kompleksowy traktuje o problemach współczesnych metropolii.

Instytut Metropolitalny - organizacja ekspercka (think tank) integrująca reprezentantów różnych dyscyplin naukowych (prawa, administracji, urbanistyki), jak i profesji (prawników, urzędników) i pasji (działaczy społecznych, wolontariuszy). Fundacja, organizacja pozarządowa i pozasamorządowa, której przyznano status organizacji pożytku publicznego.

