

Krzysztof ROGATKA
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
Przemysław CIESIÓŁKA
Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu
Agnieszka JURKOWSKA
Aleksandra KUŁACZKOWSKA

UWAGI DO ZAŁOŻEŃ USTAWY O REWITALIZACJI – WYBRANE ASPEKTY

NOTES TO THE ASSUMPTIONS OF THE LAW REVITALIZATION LAW – SELECTED ASPECTS

ABSTRACT: The purpose of this article is to evaluate and formulate comments on the draft Guidelines Revitalization Act draft. The debate on the project of the act has been continued for many years. The real need for regeneration processes based on clearly defined formal legal norms has become a contribution to the resumption of legislative work and the transfer of the Act Guidelines for public consultation by the Department of Policy Planning of the Ministry of Infrastructure and Development. An important fact that needs to be stressed is that revitalization is one of the priorities of the European Union actions and the ongoing new 2014–2020 programme perspective assumes support for urban renewal of EU funds. The development of a clear framework for the revitalization process thus seems to be necessary and critical for the further transformation of functional Polish cities.

KEY WORDS: The revitalization law, the process of revitalization, urban renewal, EU funds, urban planning

1. Wprowadzenie

Według Domańskiego i Gwosdza (2010) rewitalizacja stanowi reakcję na postępującą degradację społeczną, przestrzenną i gospodarczą przestrzeni miejskiej. Odnowa miast nie jest zjawiskiem nowym, ponieważ zastępowanie funkcji dominującej dla danego obszaru inną, czyli tzw. sukcesja funkcji, towarzyszyła ludziom od zarania dziejów (Huculak 2009; Guzik, Domański 2010). W ramach postępującego rozwoju cywilizacyjnego jedne funkcje wypierały inne. Przykłady takich zmian funkcjonalno-urbanistycznych

odnajdujemy w miastach starożytnej Grecji, na kontynencie azjatyckim oraz w obu Amerykach, ale także w Europie.

W Polsce okres intensywnych przemian społeczno-gospodarczych rozpoczął się wraz ze zmianą sytuacji politycznej. Jak podaje Parysek (2001, 2006), po 1989 r., kiedy to urealniono rynek nieruchomości, zaczęła funkcjonować renta gruntowa oparta na kapitalistycznych zasadach. W rezultacie tereny w miastach stały się przedmiotem handlu (Domański B. 2000a, Domański B. 2000b; Domański R. 2002; Rogatka, Ramos Ribeiro 2015). Szczególne zainteresowanie budziły te o dobrej lokalizacji, rozwiniętej infrastrukturze, położone w atrakcyjnych częściach miast (Jadach-Sepioło 2009; Rogatka 2011a, 2011b). Takimi walorami charakteryzują się obecnie tereny, które są pozostałością po czasach intensywnej industrializacji oraz rozwoju przemysłu w czasów gospodarki nakazowo-rozdziałowej (tereny poprzemysłowe, pokolejowe, powojkowe), a także zabytkowe centra miast. Przez lata zaniedbań straciły one swoje funkcje, stając się tzw. ugorami miejskimi, swoistą chorobą miasta (Strykiewicz 2002; Ziobrowski 2012). Odpowiedzią na problemy miast związane z postępującą degradacją przestrzenną i społeczną wydaje się rewitalizacja, rozpatrywana jako odnowa, uleczenie czy nawet recykling przestrzeni miejskiej. Według Kaczmarek „rewitalizacja to pewna sekwencja planowanych działań, mających na celu ożywienie gospodarcze oraz zmianę struktury przestrzennej i funkcjonalnej zdegradowanych obszarów miasta. Jest to proces, któremu mogą zostać poddane tereny miejskie o różnym przeznaczeniu, np. przemysłowe, militarne, portowe, osiedlowe czy komunikacyjne” (Kaczmarek 2001, s. 16). Rewitalizacja polegająca na poprawie jakości przestrzeni miejskiej *sensu largo* nie stanowi celu samego w sobie, to tylko instrument służący rozwojowi wielu obszarów życia społeczno-gospodarczego miasta, gminy, regionu.

Jak podają Behr i in. (2003), próby ujęcia w ramy formalno-prawne procesu rewitalizacji zainicjowano w Polsce w połowie lat 90. ubiegłego wieku, kiedy rozpoczęto pracę nad projektem ustawy o roboczej nazwie „ustawa o odnowie miast”. Prace legislacyjne nad ustawą zakończyły się w 2002 r., głównie z uwagi na ograniczenia budżetowe. Był to czas nowo konstytuującej się rzeczywistości społeczno-gospodarczej, w której przestrzeń stała się realnym dobrem posiadającym konkretną cenę (Bryx i in. 2010). Do naprawy przestrzeni w sposób oczywisty potrzebne są z jednej strony ramy legislacyjne, z drugiej – nakłady finansowe. Wraz z akcesją Polski do struktur Unii Europejskiej w 2004 r. pojawiła się niepowtarzalna okazja, aby wykorzystać środki unijne do poprawy funkcjonowania polskich miast i wsi, w tym także poprzez działania rewitalizacyjne. Aby pozyskać fundusze unijne w okresie przedakcesyjnym oraz poakcesyjnym, posłużono się szeregiem narzędzi o różnym charakterze. Wymienić tutaj należy m.in.: Inicjatywę Wspólnotową URBAN, Lokalne Programy Rewitalizacji oraz mechanizm finansowy JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas). Fundusze dedykowane rewitalizacji pochodziły m.in. z Programów Operacyjnych (Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego oraz Regionalnych Programów Operacyjnych) i finansowane były z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego (Ciesiółka 2009a, 2009b, 2014; Siemiński, Topczewska 2009; Strzelecka 2011).

Duże potrzeby miast w kontekście odnowy zdegradowanych obszarów spowodowały podjęcie na nowo prac legislacyjnych, które stały się ważnym tematem debat politycznych, rozważań na szczeblu samorządowym oraz akademickim. Jednocześnie należy zaznaczyć, że istniejące regulacje prawne w Polsce są daleko niewystarczające do prowadzenia właściwej polityki rewitalizacyjnej (Węglewski 2009; Topczewska 2008). Efektem prac Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju jest propozycja projektu *Założeń ustawy o rewitalizacji*, przekazana w listopadzie 2014 r. do konsultacji społecznych. Dokument ten w swej strukturze zawiera następujące elementy:

- a) cel projektowanej ustawy,
- b) zakres regulacji i zasadnicze kwestie wymagające uregulowania:
 - zakres podmiotowy ustawy,
 - zmiany w innych aktach prawnych,
 - zakres przedmiotowy regulacji,
 - powołanie nowych organów lub instytucji,
 - pozostałe informacje.

Celem niniejszego artykułu jest ocena i sformułowanie uwag oraz wniosków do projektu *Założeń ustawy o rewitalizacji* w kontekście jego roli w usprawnieniu prowadzenia procesu rewitalizacji. Artykuł zawiera w swej strukturze następujące elementy: wprowadzenie, uwagi dotyczące projektu *Założeń ustawy o rewitalizacji* dotyczące następujących kwestii: rewitalizacji jako zadania własnego gminy, definicji ustawowej procesu, zarządzania rewitalizacją, partycypacji społecznej, konsekwencji finansowych dla gmin związanych z koniecznością opracowania programów rewitalizacji, struktury takich programów, polityki mieszkaniowej i gospodarki nieruchomościami, planowania przestrzennego w procesie rewitalizacji, oraz podsumowanie.

Omawiany w artykule projekt *Założeń ustawy o rewitalizacji* posłużył do przygotowania zapisów projektu ustawy o rewitalizacji, który przeszedł już większość etapów prac legislacyjnych. Część problemów i wątpliwości poruszanych przez autorów artykułu znalazła swoje odniesienie w zapisach projektu ustawy o rewitalizacji.

2. Uwagi dotyczące projektu *Założeń ustawy o rewitalizacji*¹

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju we wstępie do *Założeń ustawy o rewitalizacji* jasno określiło, że „w projekcie proponuje się wprowadzenie ogólnych ram formalnych prowadzenia procesów rewitalizacji, wraz z szeregiem punktowych zmian mających na celu stworzenie systemu zachęt do prowadzenia tych procesów”. Jednak, jak zauważa Billert (2008), funkcją ustawy rewitalizacyjnej powinno być przede wszystkim zabezpiec-

¹ Założenia ustawy o rewitalizacji, projekt z 17.11.2014 r., Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Departament Polityki Przestrzennej. Konsultowany projekt Założeń posłużył do opracowania Założeń ustawy o rewitalizacji przyjętych przez rząd 24 marca 2015 r. W toku dalszych prac legislacyjnych 30 czerwca 2015 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o rewitalizacji, a 23 lipca 2015 r. projekt ustawy o rewitalizacji przyjął sejm.

czenie środków publicznych przed zawłaszczeniem przez prywatny kapitał nastawiony wyłącznie na szybki zysk, a także zabezpieczenie mieszkańców przed niepożądanymi skutkami rewitalizacji. Projektowane *Założenia* wpisują się w szerszy nurt działań Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju dotyczących polityki przestrzennej. *Założenia* są elementem opracowywanego Narodowego Planu Rewitalizacji i stanowią jeden z czterech jego głównych filarów. Niemniej jednak nie jest to opracowanie pozbawione błędów, niejasności lub pewnych wypaczeń. Należy ponadto zaznaczyć, że powyższe prace toczą się obok działań Komisji Kodyfikacji Prawa Budowlanego, której celem jest opracowanie Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego, w skład którego wchodzić mają również regulacje w zakresie rewitalizacji².

Rewitalizacja jako zadanie własne gminy

Bazując na doświadczeniu, wiedzy oraz w oparciu o istniejące potrzeby miast, należy zastanowić się nad propozycją ujęcia rewitalizacji jako zadania własnego gminy w formie zaproponowanej w dokumencie. Słuszne i pożądane dla rozwoju miast wydaje się, aby uchwalanie, a także realizacja gminnych programów rewitalizacji (GPR) była obowiązkowym zadaniem własnym gminy. Wymusza to jej pełen udział i maksymalną odpowiedzialność w procesie rewitalizacji (Billert 2008).

Ponadto na stronie 5 czytamy: „Podczas realizacji [...] zadania, gmina będzie zobowiązana do koordynowania swoich działań z działaniami podejmowanymi przez samorządy powiatowe i wojewódzkie, a także przez administrację rządową”. Oprócz przedsięwzięć mających na celu zapobieganie rozlewaniu się miast, niezbędne wydaje się wskazanie działań przewidzianych do koordynacji. Specyfika przedsięwzięć rewitalizacyjnych polega na ich lokalnym zasięgu, w związku z tym warto byłoby ustalić tematykę wymaganych uzgodnień oraz doprecyzować rolę administracji powiatowej, wojewódzkiej i rządowej w kształtowaniu procesów rewitalizacyjnych. Projekt *Założeń*, w kontekście współpracy w procesie rewitalizacji, nie określa jasno rodzaju współdziałania przy opracowywaniu i opiniowaniu GPR z organami administracji różnych szczebli. Pojawia się zatem pytanie, co dokładnie będzie leżało w kompetencjach poszczególnych przedstawicieli tych zespołów. Doprecyzowania wymaga zwłaszcza uzasadnienie zaangażowania w proces rewitalizacji administracji rządowej.

Definicje ustawowe

Definicje ustawowe powinny ujmować wszystkie pojęcia związane z prowadzeniem procesu rewitalizacji. Oprócz proponowanych definicji m.in. rewitalizacji należałoby

² 18 sierpnia 2015 r. rząd przyjął projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (tzw. mała nowelizacja). Powyższe zmiany stanowią pierwszy krok do kompleksowych zmian systemowych, opracowywanych przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju oraz Komisję Kodyfikacyjną Prawa Budowlanego.

wprowadzić również terminologię dla nowo proponowanych zagadnień takich jak specjalne strefy rewitalizacji – SSR, gminny program rewitalizacji czy miejscowy plan rewitalizacji. Należy w tym miejscu wskazać, że dyskusyjne jest zastępowanie utartych już wśród ekspertów z zakresu rewitalizacji określeń, takich jak lokalny program rewitalizacji czy obszary rewitalizacji, nowymi nazwami. Wątpliwości potęguje fakt, że z tekstu *Założeń* bezpośrednio nie wynika różnica między SSR a obszarami zdegradowanymi. Z tego względu należałoby ją wyraźnie wskazać oraz określić, czy zasięg stref rewitalizacji pokrywać się będzie z granicami obszarów zdegradowanych, które z racji występowania na nich stanu kryzysowego można by w całości uznać za „specjalną strefę”.

Z definicji rewitalizacji powinno również wynikać, czy obejmuje ona tylko tereny miejskie, czy również wiejskie. Zapisy Umowy Partnerstwa, co zostało powtórzone także w Regionalnych Programach Operacyjnych na lata 2014–2020 sugerują, że rewitalizacja oprócz miast obejmuje również wsie („Priorytet Inwestycyjny 9b”: *Wspieranie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności na obszarach miejskich i wiejskich*). Zasadne wydaje się włączenie w proces rewitalizacji tylko miejsc silnie zurbanizowanych (miasta), ponieważ to w ich obrębie występuje największe natężenie problemów społeczno-przestrzennych. Można mieć wątpliwość, czy ustawa dotyczy się będzie wszystkich miast, czy też może planuje się stosować jej zapisy do ośrodków o określonej wielkości i liczbie mieszkańców. W tym względzie brakuje ponadto określenia zasad prowadzenia polityki rewitalizacyjnej na obszarach funkcjonalnych, wyznaczonych w oparciu o typologię zaproponowaną w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, a wśród nich szczególnie na obszarach metropolitalnych.

W przypadku sądowej kontroli prawidłowości wytypowania terenów kryzysowych wypada także ustalić zasady delimitacji obszarów zdegradowanych, tak aby uniknąć zakwestionowania poprawności ich rozpoznawania. Powyższe w sposób oczywisty musi wynikać z zapisów ustawy. Definicja nie uwzględnia roli społeczeństwa, a zwłaszcza społeczności lokalnej, czyli tej, która ma największą wiedzę o mieście/obszarze, a w związku z tym powinna być najbardziej zaangażowana w proces, który jej samej dotyczy.

Zarządzanie rewitalizacją

Założenia ustawy o rewitalizacji zalecają powołanie Komitetu Rewitalizacji jako ciała opiniującego i doradczego. Rozsądne wydaje się, aby Komitet Rewitalizacji posiadał dodatkowo uprawnienia i kompetencje wykonawcze, tak aby móc aktywnie zaangażować się w prace nad dokumentem czy prowadzonymi działaniami rewitalizacyjnymi.

Proces rewitalizacji jest wieloetapowy, a jego wdrożenie wymaga określenia zarówno schematu zarządzania we wszystkich jego fazach (począwszy od opracowania GPR, zaangażowania mieszkańców poprzez zgłaszanie chęci realizacji projektów mających na celu niwelowanie negatywnych zjawisk społeczno-przestrzennych, wdrażanie inwestycji rewitalizacyjnych, po monitorowanie efektów i dokonywanie zmian w GPR, czyli aktualizacji programu), jak i podmiotów/aktorów podejmujących konkretne działania.

W *Założeniach* brakuje wzmianki o jednostce odpowiedzialnej za owe czynności. Kto miałby wykonywać i sprawować nadzór nad prawidłowym wykonaniem tych obowiązków? Oprócz ogólnych zapisów (str. 9), iż „podstawowym narzędziem prowadzenia rewitalizacji na obszarach zdegradowanych będzie gminny program rewitalizacji, stanowiący dokument uchwalany przez radę gminy, opracowywany i realizowany w partycypacyjnej procedurze, z udziałem interesariuszy”, w *Założeniach* nie wskazano wykonawcy/koordynatora wdrażania GPR. Szeroki zakres prac i interdyscyplinarność podejmowanych działań powinny skutkować powołaniem w gminie podmiotu odpowiedzialnego za wdrażanie GPR, takiego jak np. Biuro Rewitalizacji, składającego się ze specjalistów z zakresu zarządzania rozwojem, planowania przestrzennego, pomocy społecznej czy funduszy europejskich lub ewentualnie reprezentantów poszczególnych jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za powyższe zadania w urzędzie gminy. *Założenia ustawy* nie rozwiązują jednej z barier wskazanej w *Teście regulacyjnym*³, jaką jest konieczność wyznaczenia operatora rewitalizacji.

Kolejnym nierozwiązanym problemem jest kwestia gromadzenia danych na potrzeby GPR. Obecnie, agregowanie i przetwarzanie danych dotyczących miasta przysparza wielu trudności. Każda instytucja ma swój własny „klucz” podczas zbierania informacji (dane dotyczą raz pojedynczych osób/firm, innym razem są sumowane i podawane zbiorczo dla osiedla/dzielnicy/jednostki urbanistycznej itp., których granice wzajemnie się nie pokrywają). W miastach, które zamieszkuje mniej niż 300 tys. mieszkańców, nie ma jednolitego podziału administracyjnego, według którego agregowano by dane. Konsekwencją tego jest zbieranie danych dla wszystkich ulic wchodzących w obręb poszczególnych jednostek urbanistycznych oraz ręczne ich zliczanie, co dziś jest obowiązkiem pracowników samorządowych. Być może kwestię związaną z pozyskiwaniem danych i ich przetwarzaniem rozwiązałyby powołanie zespołu ludzi, pracujących w strukturach Biura Rewitalizacji, którzy zbieraliby niezbędne informacje na potrzeby przygotowania/monitorowania GPR. Zarządzanie całym procesem rewitalizacji przez proponowane Biuro pozwoliłoby uniknąć mnożenia organów o różnych funkcjach. Im więcej jednostek odpowiedzialnych za przygotowanie poszczególnych aspektów procesu naprawczego, tym trudniejszy przepływ informacji i współpraca. Z wielopoziomową, nie do końca sprawną kooperacją mamy do czynienia dziś, a biorąc pod uwagę interdyscyplinarność prac w tej sferze, nie jest to najszcześniejsze rozwiązanie zarządcze.

Partycypacja społeczna

Na podstawie dotychczasowych doświadczeń związanych z realizacją lokalnych programów rewitalizacji wysoce prawdopodobne jest, że gminne programy rewitali-

³ Test regulacyjny stanowi załącznik do Założeń ustawy o rewitalizacji. Jest swego rodzaju odpowiednikiem oceny skutków regulacji, uwzględniającym bardziej zwięzły i zasadniczy charakter projektu założeń. Obejmuje w szczególności wstępną analizę ekonomiczną i społeczną projektu, w tym oszacowanie obciążeń regulacyjnych, oraz porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach.

zacji wymagać będą wprowadzenia na etapie wdrażania pewnych zmian, aktualizacji zapisów (np. wartości inwestycji ujętych w dokumencie czy zakresu prac). Rozważenia wymaga kwestia, czy wprowadzenie każdej modyfikacji obliguje do przeprowadzenia konsultacji społecznych. Postuluje się ustalić katalog zmian, m.in. tych o charakterze porządkowym, które nie mając wpływu na zakładane efekty rewitalizacji, będą wyłączone z obowiązku prowadzenia konsultacji. Uniknięto by w ten sposób przeprowadzania konsultacji *pro forma*, na rzecz konsultacji społecznych dotyczących kwestii istotnych dla społeczności lokalnej.

W dokumencie zabrakło informacji o interesariuszach/aktorach rewitalizacji. Do tej pory programy operacyjne wyznaczały typy potencjalnych beneficjentów, ograniczając listę osób, które mogłyby zaangażować się w rewitalizację. Skoro rewitalizacja zakłada jak największą inkluzję społeczną, analizowane powinny być raczej rodzaje podejmowanych działań i ich konsekwencje, a nie podmiot chcący uczestniczyć w procesie rewitalizacji.

Konsekwencje finansowe dla gmin związane z koniecznością opracowania programów rewitalizacji

W *Teście regulacyjnym* widnieje sentencja, że „projekt ustawy nie generuje żadnych istotnych wydatków po stronie gmin”. Zakładając, że po zmianach legislacyjnych gmina będzie miała prawo do przekazywania dotacji na remonty budynków niewpisanych do wojewódzkiego rejestru zabytków, pojawia się pytanie o źródło pochodzenia środków przeznaczonych na ten cel. Jednym z prawdopodobnych rozwiązań wydaje się przeznaczenie części puli z dotacji konserwatorskich na dotacje dla m.in. Wspólnot Mieszkaniowych i Spółdzielni Mieszkaniowych. Natomiast chcąc zachować dotychczasowy poziom wsparcia przewidziany dla właścicieli zabytkowych kamienic, gmina będzie zmuszona znaleźć w swoim budżecie dodatkowe środki na nowy rodzaj dotacji. Ustawa będzie więc generować koszty. Ponadto przygotowanie miejscowych planów rewitalizacji również wiąże się z nakładami finansowymi.

Struktura programu rewitalizacji

Jakkolwiek wyznaczenie daty początkowej realizacji programu nie jest trudne, tak podanie końcowej cezurę czasowej jest problematyczne, ponieważ rewitalizacja jest procesem „żywym”, zmiennym, wielopłaszczyznowym i interdyscyplinarnym, na który wpływ ma wiele czynników, często niezależnych od samych uczestników (zakładany i rzeczywisty stopień zaangażowania społeczności, sytuacja gospodarcza itp.). Proces rewitalizacji nie powinien być utożsamiany tylko z okresem programowania UE i wydatkowania środków z alokacji, lecz z osiąganymi celami i efektami. Można zaproponować horyzont czasowy dla poszczególnych projektów rewitalizacyjnych, ale nie dla procesu rewitalizacji. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że proces naprawczy

trwa jeszcze po ukończeniu przedsięwzięcia, tak więc również data zakończenia projektu nie może być tożsama z zakończeniem procesu rewitalizacji.

Polityka mieszkaniowa i gospodarka nieruchomościami

Mając na uwadze interes i prawa społeczności w kontekście przedsięwzięć dążących do poprawy standardu ich życia, nie powinno się ograniczać działań rewitalizacyjnych tylko do możliwości powrotu lokatorów do budynków, które były remontowane w ramach prowadzonego procesu. Kluczowe wydaje się określenie zasad chroniących lokatorów przed zwiększeniem opłat za użytkowanie lokalu mieszkaniowego. W ten sposób można zapobiec zjawisku wyludniania i ograniczyć wzrost kosztów życia spowodowanych podwyższeniem wartości nieruchomości w rewitalizowanym miejscu (gentryfikacja). Jest to ważny aspekt rewitalizacji, odnoszący się do zagadnień społecznych i tzw. heterogeniczności społeczności lokalnych, która to jest gwarantem stabilności struktury mieszkańców danego terenu.

W *Założeniach* zabrakło również wskazania narzędzi zapobiegających spekulacji cen nieruchomości, co może zdarzyć się zwłaszcza w początkowej fazie prac rewitalizacyjnych. Za dobry przykład może posłużyć polityka Francji, opisana w *Teście regulacyjnym*.

Kolejnym budzącym niepokój zagadnieniem jest nadanie nowych uprawnień gminom. W punkcie 3 czytamy: „W przypadku, gdy nieruchomość znajdująca się na terenie SSR stanowi przedmiot współwłasności gminnej, zaś pozostali współwłaściciele nie zamierzają uczestniczyć w działaniach przewidzianych w uchwale w sprawie SSR, gmina uzyska możliwość wykonania prac przewidzianych w uchwale w drodze wykonania zastępczego, z obciążeniem hipotecznym właścicieli (ew. zwrot wzrostu wartości nieruchomości przy jej sprzedaży)”. Zagadnienie to odnosi się do zjawiska inkluzji społecznej – mieszkańcy sami powinni decydować, czy stać ich na poniesienie wydatków związanych z remontami budynków mieszkalnych. Ważne jest, aby skupić się na określeniu systemu zachęt uczestniczenia w działaniach rewitalizacyjnych, bez stosowania przymusu i „kar”.

Planowanie przestrzenne w procesie rewitalizacji

Dużym wyzwaniem w zapisach ustawy o rewitalizacji są kwestie związku procesów rewitalizacji z polityką przestrzenną prowadzoną przez gminę, czyli powiązanie programu rewitalizacji ze strategią rozwoju gminy, ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. W tym zakresie w treści *Założeń* wprowadza się nowy termin związany z planowaniem przestrzennym – miejscowy plan rewitalizacji. Wątpliwości budzi wprowadzanie kolejnego aktu prawa miejscowego, którego zakres w dużym stopniu powiela miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego i gminne programy rewitalizacji. Ponadto pojawia się pytanie: Kto będzie odpowiedzialny za sporządzenie takiego planu? Przy obecnych zasadach obowiązującego prawa sporządzenie planu

zagospodarowania zajmuje średnio około 2 lat. W związku z tym, aby miejscowy plan rewitalizacji mógł być pomocny podczas prawidłowego prowadzenia procesu rewitalizacji, konieczne jest dokonanie takich modyfikacji legislacyjnych, które umożliwią szybsze jego zatwierdzenie. Ponadto miejscowy plan rewitalizacji nie może mieć elastycznej formy, żeby nie powodować spekulacji i konfliktów, a taki zapis widnieje w dokumencie. Istotne jest także określenie ścieżki formalno-prawnej dla tworzenia, uchwalania i obowiązywania miejscowego planu rewitalizacji, tak aby stanowił narzędzie komplementarne do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a nie „łatwiejsze”, stanowiące zagrożenie dla ładu przestrzennego i umożliwiające szybkie wprowadzanie decyzji „przestrzennych” w życie.

Podsumowanie

W podsumowaniu należy podkreślić, że *Założenia ustawy o rewitalizacji* zawierają pewne nieścisłości, które należałoby usunąć przed przedstawieniem zapisów samej ustawy. Biorąc pod uwagę fakt, że rewitalizacja powinna być procesem społecznym, w który zaangażowane zostaną osoby z różnych struktur społecznych, należy zadbać o to, aby język, którym operuje się w ustawie, był zrozumiały i niehermetyczny. Treść *Założeń* koncentruje się głównie na kwestiach infrastrukturalnych, a przecież jednym z najistotniejszych tematów w kontekście rewitalizacji jest działalność w sferze społecznej i niwelowanie w tym obszarze zidentyfikowanych problemów. Poruszenie zagadnień związanych z tzw. inicjatywami „miękkimi” uwypukli rolę społeczności lokalnych oraz podkreśli socjalny charakter procesu, zgodny z resztą z założeniami nowej perspektywy finansowej UE 2014–2020. Ponadto *Założenia* nie określiły harmonogramu prac nad ustawą o rewitalizacji. Należałoby także podać, w jakim terminie planuje się dokonanie zmian legislacyjnych w obowiązujących dokumentach, które dotyczyć będą wdrażania gminnych programów rewitalizacji.

Celem projektowanej ustawy o rewitalizacji według przedstawionych *Założeń* jest uregulowanie zarówno kwestii definicji procesu rewitalizacji, poprawnego jego rozumienia (odejście od działań punktowych na rzecz skoncentrowania interwencji terytorialnie i problemowo), jak i usprawnienia wyprowadzania obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysowego poprzez nadanie odpowiednich ram prawnych. Tworzone przez samorządy gminne programy rewitalizacji mają stanowić bazę do koordynacji polityk miejskich, kompleksowego podejścia w wyborze interwencji i zaangażowania jak najszerszego grona interesariuszy tak, aby pobudzić inicjatywy oddolne. W uspołecznieniu tych działań pomóc ma powołanie Komitetu Rewitalizacji. Niestety, ustawodawca nie określił wytycznych wyłaniania członków ciała doradczo-opiniotawczego. Niejasność zasad rodzi zatem ryzyko zarzucenia stronniczości czy manipulacji doбором składu Komitetu tak, aby mógł realizować indywidualne interesy poszczególnych grup.

Dodatkowo analizując poszczególne etapy sporządzania gminnych programów rewitalizacji, należy zauważyć, że niepokojąco wydłuża się harmonogram działań. Na-

leży liczyć, że opracowanie programów potrwać może nawet ponad rok. Wątpliwości budzi także konieczność każdorazowego prowadzenia konsultacji społecznych, gdy dotyczą one zmian w projektach lub gdy odnoszą się do specjalnej strefy rewitalizacji. Czy zmiana wartości przedsięwzięcia nieskutkująca powstaniem oszczędności, czy też jego zakresu naprawdę musi obligować organizacją konsultacji?

Istotne jest, że kontynuacja prac nad ustawą, która stanowi jeden z elementów konsekwentnej polityki miejskiej, jest inicjatywą potrzebną i ważną w obliczu wielu negatywnych zjawisk, do których m.in. należy rozlewanie się miast (*urban sprawl*), degradacja starszych kwartałów zabudowy oraz starzenie się społeczeństwa. Rewitalizacja stanowić może swoiste remedium na niekorzystne procesy społeczne i przestrzenne, a w efekcie wpłynąć pozytywnie na poprawę sytuacji gospodarczej czy społecznej. Należy przy tym jednak mieć na uwadze, że rewitalizacja stanowi jeden z elementów polityki miejskiej i jej rola jest komplementarna wobec innych działań władz samorządowych.

Założenia ustawy o rewitalizacji to dokument, który w fazie początkowej powinien zostać poddany analizie i krytyce, dobrze się więc stało, że przedłożono go do konsultacji społecznych. Tylko wielopłaszczyznowe i holistyczne spojrzenie na proces rewitalizacji oraz opracowanie jego przejrzystych formalnych ram gwarantuje, że odnowa miast będzie przebiegać sprawnie, zakończy się sukcesem i wpłynie na poprawę sytuacji społecznej, gospodarczej, przestrzennej oraz środowiskowej *sensu largo*.

Bibliografia

- Behr I., Billert A., Kröning W., Muzioł-Węclawowicz A., 2003, *Podręcznik rewitalizacji. Zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji*, Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Warszawa.
- Billert A., 2008, *Sens i funkcja ustawy rewitalizacyjnej*, „Biuletyn IGSEiGP UAM Poznań”, t. 5.
- Bryx M., Herbst I., Jadach-Sepioło A., 2010, *Założenia krajowej polityki rewitalizacji*, [w:] *Założenia polityki rewitalizacji w Polsce*, red. Z. Ziobrowski, Instytut Rozwoju Miast Kraków.
- Ciesiołka P., 2009b, *Inicjatywa JESSICA szansą na nową jakość rewitalizacji*, „Biuletyn IGSEiGP UAM Poznań”, t. 7.
- Ciesiołka P., 2014, *Wpływ funduszy Unii Europejskiej na proces rewitalizacji w Poznaniu na tle największych miast w Polsce*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, t. 27.
- Ciesiołka P., 2009a, *Finansowanie rozwoju miast z funduszy europejskich na rzecz rewitalizacji na przykładzie projektów zrealizowanych w Wielkopolsce*, [w:] *Miasta i regiony wobec współczesnych wezwań*, red. M.E. Sokołowicz, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Domański B., 2000a, *Restrukturyzacja terenów poprzemysłowych w miastach*, [w:] *Rewitalizacja, rehabilitacja, restrukturyzacja – odnowa miast*, red. Z. Ziobrowski, D. Ptaszycka-Jackowska, A. Rębowska, A. Geissler, Wyd. IGPIK, Kraków.
- Domański B., 2000b, *Tereny poprzemysłowe w miastach polskich – kierunki i bariery przekształceń*, [w:] *XIII konwersatorium wiedzy o mieście. Miasto postsocjalistyczne, organizacja przestrzeni miejskiej i jej przemiany*, red. I. Jażdżewska, Wyd. Katedra Geografii Miast i Turyzmu Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Domański B., Gwosdz K., 2010, *Spojrzenie na problemy rewitalizacji miast w Polsce*, [w:] *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, red. Z. Ziobrowski, W. Jarczewski, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Domański R., 2002, *Gospodarka przestrzenna*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.

- Guzik R., Domański B., 2010, *Możliwości wykorzystania doświadczeń zagranicznych w zakresie rewitalizacji miast w Polsce*, [w:] *Założenia polityki rewitalizacji w Polsce*, red. Z. Ziobrowski, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- http://www.edupedia.pl/words/index/show/292660_sownik_pojec_geografii_spolecznoekonomicznej-sukcesja_funkcji.html (2.03.2015).
- http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/rozwoj_miast/Rewitalizacja/Strony/start.aspx (2.03.2015).
- <http://www.umirm.gov.pl/Urzad/rewitalizacja.html>, materiał archiwalny: Wprowadzenie do dyskusji na temat założeń nowego projektu ustawy o rewitalizacji obszarów miejskich, 2004 (2.03.2015).
- Huculac M., 2009, *Rewitalizacja terenów poprzemysłowych. Polskie doświadczenia i perspektywy*, [w:] *Przestrzenne aspekty rewitalizacji śródmieścia, blokowiska, tereny poprzemysłowe, pokolejowe i powojkowe*, red. W. Jarczewski, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Jadach-Sepioło A., 2009, *Gentryfikacja w kontekście rewitalizacji*, [w:] *Demograficzne i społeczne uwarunkowania rewitalizacji miast w Polsce*, red. A. Zborowski, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Kaczmarek S., 2001, *Rewitalizacja terenów poprzemysłowych. Nowy wymiar w rozwoju miast*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Parysek J.J., 2001, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wyd. Naukowe PWN, Poznań.
- Parysek J.J., 2006, *Stare i nowe obszary miast polskich*, [w:] *XIX konwersatorium wiedzy o mieście. Nowe przestrzenie w mieście, ich organizacja i funkcje*, red. I. Jażdżewska, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Rogatka K., 2011a, *Urban revival in the Polish specialist literature*, "Moravian Geographical Reports", Vol. 19, No. 2.
- Rogatka K., 2011b, *Koncepcja rewitalizacji i zagospodarowania obszaru Starej Rzeźni Miejskiej w Toruniu*, [w:] *Innowacyjne rozwiązania rewitalizacji terenów zdegradowanych*, t. 4, red. J. Skowronek, Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych: Centrum Badań i Dozoru Górnictwa Podziemnego, Katowice-Łędziny.
- Rogatka K., Ramos Ribeiro R.R., 2015, *A compact city and its social perception: A case study*, "Urban izziv", Vol. 26.
- Siemiński W., Topczewska T., 2009, *Rewitalizacja miast w Polsce przy wsparciu funduszami UE w latach 2004–2008*, Wyd. Difin, Warszawa.
- Stryjakiewicz T., 2002, *Recykling przestrzeni w kontekście przemian przemysłu i nowych teorii lokalizacji*, [w:] *Recykling przestrzeni, zagospodarowanie terenów poprzemysłowych i pomilitarnych*, red. J. Gleisenstein, J. Hess, M. Kalinowska, K. Kowal-Stamm, Collegium Polonicum Europa Fellows, Słubice.
- Strzelecka E., 2011, *Rewitalizacja miast w kontekście zrównoważonego rozwoju*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej, Białystok.
- Topczewska T., 2008, *Podstawy planistyczne rewitalizacji miast w latach 2004–2006 przy udziale Funduszy Europejskich*, „Człowiek i Środowisko”, 32 (3–4).
- Węglewski M., 2009, *Uwarunkowania prawne rewitalizacji miast*, [w:] *Aspekty prawne i organizacyjne zarządzania rewitalizacją*, red. W. Rydzik, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Ziobrowski Z., 2012, *Urbanistyczne wymiary miast. Kraków*, Instytut Rozwoju Miasta, Kraków.
- Założenia ustawy o rewitalizacji*, projekt z 17.11.2014r., Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Departament Polityki Przestrzennej, <https://www.mir.gov.pl/strony/ministerstwo/departament-polityki-przestrzennej/> (2.03.2015).

UWAGI DO ZAŁOŻEŃ USTAWY O REWITALIZACJI – WYBRANE ASPEKTY

STRESZCZENIE: Celem niniejszego artykułu jest ocena i sformułowanie uwag do projektu *Założeń ustawy o rewitalizacji*. Tocząca się od wielu lat dyskusja nad projektem ustawy oraz realna potrzeba prowadzenia procesów rewitalizacji w oparciu o jasno wyznaczone normy formalno-prawne stały się przyczynkiem do wznowienia prac legislacyjnych oraz przekazania *Założeń ustawy* do konsultacji społecznych przez Departament Polityki Przestrzennej Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju. Istotny jest fakt, że rewitalizacja to jedno

z priorytetowych obszarów wskazanych przez Unię Europejską, a trwająca nowa perspektywa programowa 2014–2020 zakłada ponowne wsparcie odnowy miast środkami unijnymi. Opracowanie klarownych ram procesu rewitalizacji wydaje się tym samym potrzebne i niewzruszone dla dalszych przeobrażeń funkcjonalnych polskich miast.

SŁOWA KLUCZOWE: ustawa rewitalizacyjna, proces rewitalizacji, odnowa miast, fundusze unijne, planowanie przestrzenne

Autorzy:

dr inż. Krzysztof Rogatka
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
Katedra Studiów Miejskich i Rozwoju Regionalnego
ul. Lwowska 1, 87-100 Toruń
e-mail: krogatka@umk.pl

dr inż. Przemysław Ciesiółka
Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej
ul. T. Mateckiego 23C/46, 60-689 Poznań
e-mail: przemko@amu.edu.pl

mgr Agnieszka Jurkowska
menedżer rewitalizacji i kultury, historyk sztuki
ul. Popiela 3b/56, 87-100 Toruń
e-mail: a.jurkowska@icloud.com

mgr Aleksandra Kułaczkowska
menedżer rewitalizacji, ekonomista
ul. Plebisycytowa 28, 87-100 Toruń
e-mail: a.kulaczkowska@wp.pl