

# Krzysztof Skalski

---

## Rewitalizacja a instrumenty zarządzania przestrzenią miast polskich

---

Problemy Rozwoju Miast 1/3-4, 82-93

---

2004

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## REWITALIZACJA A INSTRUMENTY ZARZĄDZANIA PRZESTRZENIĄ MIAST POLSKICH

**Abstrakt.** Artykuł definiuje działy oraz proponuje wybrane instrumenty i mechanizmy operacyjne, wpływające w istotny sposób na jakość procesów przekształceń przestrzennych w programach rewitalizacji w Polsce. Instrumentów tych brak jest jeszcze w pierwszym okresie programowania w ramach funduszy strukturalnych 2004-2006. Wybrane zostały te instrumenty, które w zasadniczy sposób wpływać powinny na poszerzenie możliwości przekształceń przestrzennych w dzielnicach miejskich i na obszarach przemysłowych i powoj-skowych, szczególnie zagrożonych trwałą marginalizacją.

**Słowa kluczowe:** rewitalizacja, strefa uzgodnionego inwestowania, strefa interwencji gruntowej, prawo pierwokupu miejskiego, reforma czynszów i dodatków mieszkaniowych

Zadanie, jakie postawiła przed autorem artykułu Redakcja, brzmiało: „Rewitalizacja a przestrzeń polskich miast”, lub inaczej: „Wpływ rewitalizacji na przestrzeń miast polskich”. Jak potraktować taki temat?

Oceniająco? Ocena *ex ante* staje się wprawdzie nawet modna, ale obecnie nie wydaje się jeszcze możliwa. O tym jednak za chwilę. Oceniać skutków *ex post* jeszcze nie można, choćby dlatego, że skutków rewitalizacji jeszcze prawie nie ma, jeszcze jej polskie miasta nie zaznały. Ewentualne skutki widoczne będą dopiero 10 lat po realizacji pierwszych, fragmentarycznych siłą rzeczy programów, zaś programy rewitalizacji prowadzone w latach 90. przez nieliczne gminy mimo ogromnego zasobu doświadczeń dotyczą kilkunastu zaledwie obszarów i to dość fragmentarycznie. Przyczyniły się głównie do wyłonienia wąskiej grupy polskich ekspertów. W odniesieniu do kształtowania przestrzeni na obszarach rewitalizacji dokonania są jednak bardzo skromne.

Antycypująco? Autor odpowiedziałby chętnie, że wpływ programów rewitalizacji będzie w Polsce w następnych trzydziestu latach podobny jak w innych krajach tzw. dawnej Unii Europejskiej. Przyczyni się zatem do:

- stworzenia nowych miejsc pracy, szczególnie w sektorze usług, co znajdzie swój pozytywny wyraz w przestrzeni ulic, placów; ujmując szerzej, do poprawy jakości przestrzeni publicznych i – co mniej widać – infrastruktury technicznej,

- poprawy wizerunku dzielnicy czy obszaru i do jej promocji,
- poprawy standardów mieszkaniowych i co ważniejsze warunków bytowych mieszkańców, a co za tym idzie estetyki elewacji i technicznej jakości budynków,
- poprawy jakości funkcjonalnej dzielnic, w tym komunikacji, dostępności,
- poszerzenia oferty inwestycyjnej:
  - w dzielnicach miejskich szczególnie dla handlu i rzemiosła, ogólniej sektora usług, wymagających swobodnego dostępu do mediów,
  - na obszarach przemysłowych poprzez zapewnienie pełnej obsługi i infrastruktury technicznej dla nowych przedsiębiorców,
- pewnej zmiany czy ewolucji struktury społecznej (i przestrzeni społecznej) w wyniku napływu nowych, bogatszych mieszkańców, do tzw. gentryfikacji; będzie ona usilnie lecz nie całkiem skutecznie hamowana przez programy społeczne promujące przemieszanie różnych grup socjoekonomicznych czy kulturowych (*fr. mixité urbaine*) i utrzymanie na miejscu dotychczasowych mieszkańców; możliwe do przewidzenia scenariusze, postawy i działania samorządów w tej dziedzinie wymagają szczególnej uwagi ze względu na delikatną materię warunków bytowych i całokształtu życia rodzin w lokalnej społeczności;
- poprawy bezpieczeństwa na obszarach zagrożonych poprzednio trwałą pauperyzacją i wzrostem przestępczości,
- rozwoju gospodarczego obszarów objętych programami, co uwidoczni się w przestrzeni fizycznej:
  - na obszarach przemysłowych usytuowanych na obrzeżu miast poprzez powstawanie stref aktywizacji ekonomicznej, architektonicznie dość ujednoczonych,
  - w dzielnicach śródmiejskich, bardziej zróżnicowanych architektonicznie, poprzez rozbudowę wielofunkcyjnych obszarów urbanistycznych, w których widać będzie efekt przemieszania funkcji mieszkaniowych, rzemiosła, handlu, rozrywki. Rozwój sektora usług, mógłby tam wpływać na przestrzeń fizyczną poprzez jej ożywienie, niekiedy przechodzące nawet w kakofonię informacji i reklam.

W konsekwencji tych przemian miasta małe i średnie, dziś znacznie podupadające, mogą w ciągu 30 lat niezakłóconego wstrząsami rozwoju gospodarczego uzyskać lepszą jakość przestrzeni, jeśli ich tożsamość historyczna i specyfika zostaną uszanowane w tym procesie, między innym poprzez zabiegi rewaloryzacyjne i konserwatorskie, lub przeciwnie, przedstawiać w wyniku tej ewolucji jedynie kakofonię form i symboli, „disneylandyzację” przestrzeni historycznych. Jeśli kolejne władze samorządowe nie zapobiegą temu przez bardzo konsekwentną i ponadpartyjną politykę miejską.

Wszystkie te odpowiedzi byłyby słuszne jedynie wtedy, gdy arsenał urbanistycznych instrumentów operacyjnych, narzędzi finansowo-fiskalnych, np. subwencji mieszkaniowych,

byłby podobny do stosowanych w krajach tzw. dawnej Unii. Wówczas należałoby się Czytelnikowi ich rozwinięcie, punkt po punkcie. Na razie jednak podstawowy temat należy sformułować inaczej. Wynika to z obecnych krajowych uwarunkowań i realiów instytucjonalnych, prawnych i finansowych. Pytanie sformułować należy następująco. Jakich instrumentów potrzeba samorządom i operatorom rewitalizacji do oprzyrządowania programów, po to by w ogóle rewitalizacja miała szanse na sukces, a dostępne fundusze strukturalne mogły być skutecznie wykorzystane? Inaczej mówiąc, skoro większość samorządów nie ma wątpliwości, że nastawienie na rewitalizację społeczno-gospodarczo-przestrzenną jest słuszne, to wyruszając w tę drogę, należy zapytać, jak jest ona daleka, jakie bariery ją utrudniają i jakie przyrządy są konieczne, by usuwać bariery?

W tym artykule zajmiemy się więc pokrótce – ze względu na założoną objętość – wybranymi mechanizmami natury operacyjnej (i planistycznej), które w świetle praktyki rewitalizacji, prowadzonej dotąd z sukcesem w Europie, wydają się najistotniejszym wyznacznikiem sukcesu, rzutując na przemiany w przestrzeni obszarów rewitalizacji: w dzielnicach mieszkaniowych, w historycznych centrach miast, na obszarach przemysłowych, w blokowiskach, które też oczekują na „humanizację”. Co więc charakteryzuje dzisiaj polskie uwarunkowania przed przystąpieniem do opracowania programów odnowy miejskiej. Przede wszystkim:

- 1) niepełne rozeznanie przez samorzady i autorów programów sposobów usuwania barier realizacji oraz brak instrumentów do ich usuwania,
- 2) nadmierna wiara w instrumenty planistyczne w tym zakresie.

### **Instrumenty poprawy zasobów mieszkaniowych w programach rewitalizacji**

Wiadomo, że kluczem do sukcesu rewitalizacji zagrożonych pauperyzacją dzielnic miejskich jest rozwiązanie kwestii mieszkaniowych. W chwili gdy samorzady zgłaszają pierwsze lokalne programy rewitalizacji, dążąc do wykorzystania funduszy strukturalnych, a nawet budując niekiedy te programy ze względu na możliwość uzyskania funduszy, w Polsce nie istnieje żadne oprzyrządowanie do wypełniania poszerzającej się od wielu dziesięcioleci niesławnej luki remontowej. Państwo praktycznie wycofało się z obowiązującego w krajach unijnych wspomaganie mieszkalnictwa w zakresie utrzymania dawnych zasobów mieszkaniowych i to we wszystkich sektorach własności. Pojawiają się więc natychmiast następane pytania: jak wobec przedłużającego się stanu zaniechania może wyglądać specyfika polskiej rewitalizacji bez wyremontowanych budynków mieszkalnych, jak odbije się to na przestrzeni polskich miast, szczególnie małych i średnich, zagrożonych jak nigdy dotąd w historii redukcją miejsc pracy i wzrostem bezrobocia?

Fakt, że fundusze strukturalne nie finansują remontów mieszkań, gdyż według Komisji Europejskiej jest to w Polsce, podobnie jak we wszystkich krajach Unii, przedmiotem in-

dywidualnej polityki państwa, stawia pod znakiem zapytania skuteczność programów rewitalizacji w odniesieniu do obszarów zagrożonych trwałą pauperyzacją.

Są to problemy istotne. Już teraz, u progu nowego okresu programowania na lata 2007-2012 wydaje się jasne (uczestnikom panelu ekspertów, komitetów sterujących<sup>1</sup>), że nie wystarczy pobieżnie wykonany uproszczony lokalny program rewitalizacji, by uzyskane subwencje pozwoliły zrealizować cele określone w założeniach ZPORR i sparametryzowane poprzez wskaźniki *ex ante*, dotyczące „produktów”, „rezultatów” i „wpływów”<sup>2</sup>.

W sferze mieszkalnictwa brakuje przede wszystkim instrumentów:

- finansowania poprawy standardów zasobów komunalnych,
- finansowania remontów w starych prywatnych zasobach czynszowych. Błędem byłby dalszy brak zachęt dla prywatnych właścicieli domów czynszowych do podejmowania remontów. Wciąż spetryfikowany jest rynek mieszkaniowy: lokator i właściciel żyjący we wspólnocie mieszkaniowej są zbyt mocno przywiązani do swego miejsca zamieszkania całym splotem uwarunkowań. Pośrednio wpływa to bardzo źle na możliwości przemieszczania się osób, rodzin, grup w poszukiwaniu pracy w innych miastach. Tymczasem to właśnie prywatny kamienicznik tworzy na rynku mieszkaniowym segment czynszowy, określany niekiedy jako tzw. *przedsiónek do miasta*<sup>3</sup>, jest on szczególnie potrzebny osobom objętym restrukturyzacją rynku pracy. Kamienicznik ten musi więc mieć zapewnione warunki, by taką ofertę tworzyć, by dysponować mieszkaniami na wynajem w stopniu odpowiadającym standardom XXI wieku. Stąd konieczność remontów i budowy dalszych prywatnych mieszkań czynszowych, dlatego kamienicznik musi być poważnie potraktowany przez finanse publiczne jako jeden z najważniejszych partnerów polityki mieszkaniowej państwa i regionu<sup>4</sup>;
- finansowania remontów w zasobach zakładowych, tam gdzie one jeszcze istnieją,
- budowy nowych domów czynszowych i własnościowych, dostępnych szerzej niż poprzez programy TBS.

Bez stworzenia zróżnicowanych, realistycznych scenariuszy finansowych dla planów wykonalności i opłacalności remontów i modernizacji, czyli inaczej dla każdego segmentu rynku mieszkaniowego, nie ma w ogóle szans na udany program rewitalizacji. Może to być jedynie jeszcze jedna próba działań powierzchownych. Wiadomo też, że bez znacznego udziału funduszy publicznych w tych scenariuszach finansowych i organizacyjnych nie udało się to nigdzie w Europie. Wystarczy spojrzeć na tabele publikowane przez ministerstwa mieszkalnictwa w krajach Europy Zachodniej, by przekonać się, jak wysoki procent dochodu

<sup>1</sup> Nazwy gremiów, które oceniają i wybierają programy rewitalizacji do wsparcia finansowego zgodnie z procedurą zapisaną w Zintegrowanym programie operacyjnym rozwoju regionalnego (ZPORR).

<sup>2</sup> Terminy użyte w tekstach dotyczących Zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego (ZPORR), odpowiedniki nazw angielskich i francuskich.

<sup>3</sup> W literaturze francuskiej używany jest w tym przypadku termin *le sas d'entree* – przedsiónek.

<sup>4</sup> Wysokość subwencji w konkretnych przypadkach waha się w krajach dawnej Unii od 40% do 70%.

krajowego jest przeznaczany na zasilenie remontów w starych zasobach mieszkaniowych dla poszczególnych grup ludności i poszczególnych segmentów własności.

Rozwiązanie specyficznych problemów społecznych i bytowych, innych dla każdego mikrorynku mieszkaniowego, również wymaga udostępnienia właściwie zaadaptowanych instrumentów<sup>5</sup>. Ich przygotowanie należy do kompetencji państwa, regionów i samorządów. Polityka ta ma sprzyjać nie tylko remontom zasobów mieszkaniowych, ale przede wszystkim ich mieszkańcom. Jej zastosowanie niemożliwe w skali całego terytorium kraju mogłoby obejmować coraz większe obszary i wybrane grupy mieszkańców, by w końcu stać się powszechne. W pierwszej kolejności jednak obejmowałoby właśnie obszary wybrane do rewitalizacji w ramach programów unijnych. Kraje dawnej Unii mają cały arsenał instrumentów operacyjnych i doświadczeń. By stworzyć w warunkach polskich ich odpowiedniki, potrzebne są jednak dwie zasadniczo skorelowane reformy, trudne, wymagające odwagi i kreatywności:

1) reforma, czytaj zwiększenie, dodatków mieszkaniowych dla specyficznych grup ludności, umożliwiające zapłatę czynszów ekonomicznych po remoncie; dotyczy to obciążenia w znacznej mierze budżetu państwa; dodatek mieszkaniowy to nie tylko forma solidarnej pomocy społeczeństwa dla specyficznych grup ludności, to również, a nawet przede wszystkim, sposób na „domknięcie finansowe” wykonalności planów remontów; wysokość dodatków musi być w pełni skorelowana z drugim filarem mieszkalnictwa, którym jest

2) reforma czynszów z ich stopniowym „uwolnieniem”, doprowadzeniem do wartości rynkowej, z uwzględnieniem sytuacji specyficznych grup ludności.

Są to, jak wiadomo, reformy drogie i niepopularne wśród dużej części wyborców. Jednak nigdzie w rozwiniętych krajach Europy nie udało się zrobić inaczej.

Dlaczego jest to tak potrzebne dla programów rewitalizacji? Dlatego, że w warunkach demokracji i samorządności inwestowanie w remonty budynków mieszkalnych opiera się na dobrowolnym, opartym na rachunku kosztów i zysków udziale inwestorów. Nikt zaś nie podejmie remontu budynku mieszkalnego przeznaczonego na wynajem, jeśli rachunek ten nie będzie przynajmniej zrównoważony. Oznacza to, że suma czynszów po remoncie zapewni spłatę pożyczki remontowej. I to właśnie na obszarach właściwie wyłączonych z gospodarki rynkowej, a więc wymagających powtórnego włączenia w rynek inwestycyjny poprzez wkład funduszy publicznych. Smutna to prawda, której niezrozumienie od 14 lat uniemożliwia wszystkie próby stworzenia ustawy o rewitalizacji.

Przyjmując, że Polski nie stać w latach 2005-2010 na objęcie reformą czynszów i dodatków mieszkaniowych całej ludności, należy zastanowić się nad jej etapowaniem,

---

<sup>5</sup> Konkretnie przykłady instrumentów motywacyjnych w tym zakresie patrz: K. Skalski: *Zarządzanie programami przekształceń przestrzennych; szanse i zagrożenia rewitalizacji w najbliższych latach*, [2], patrz również: *Szanse i zagrożenia rewitalizacji w latach 2004-2006*, Materiały z 21 seminariów dot. rewitalizacji prowadzonych przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy oraz Związek Miast Polskich w grudniu 2004 i styczniu 2005.

np. zaczynając właśnie od wybranych obszarów podlegających rewitalizacji i korzystających z funduszy strukturalnych na realizację innych zadań niż mieszkaniowe.

### **Instrumenty urbanistyki operacyjnej, pozwalające samorządom na przekształcanie przestrzeni miejskiej**

Drugą grupą instrumentów pozwalających przezwyciężyć niemoc wobec prawa własności w realizacji programów rewitalizacji, proponujących nowoczesne przekształcenia funkcjonalne i modernizujących tkankę urbanistyczną dzielnic staromiejskich, są:

1. Poszerzone prawo pierwokupu miejskiego jako instrument wykupu przez samorząd działek potrzebnych do realizacji programu rewitalizacji. Znaczne poszerzenie prawa pierwokupu dla gminy pozwoliłoby samorządowi na selektywny wykup nieruchomości w zbiorze, obejmującym wszystkie nieruchomości przekazywane do sprzedaży niezależnie od ich własności. Jest to jeden z podstawowych instrumentów operacyjnych realizacji przekształceń urbanistycznych wewnątrz kwartałów miejskich. Pozwala w dłuższym okresie realizować program zagospodarowania przestrzeni w kwartałach zabudowy miejskiej, np. parking publiczny, przebudowa nowych przejść dla pieszych czy każdą inną wizję unowocześnienia i adaptacji przestrzeni urbanistycznej. Wywłaszczenie, jako prawna forma przymusu, jest instrumentem potrzebnym, ale bardziej jako „straszak” niż jako „pistolet”. Jego użycie jest sprawą wyjątkową i politycznie niepopularną we władzach i dla władz miast, dlatego stosowany jest raczej w przypadku udowodnienia lub uzgodnienia publicznych celów wywłaszczenia.

2. Stworzenie dwu nowych kategorii urbanistycznych: tzw. *strefy inwestowania uzgodnionego* (franc. ZAC<sup>6</sup>), stosowanej do przeprowadzenia projektów publicznych na wybranych obszarach interwencji gruntowej. *Obszary interwencji gruntowej* to druga kategoria operacyjna – instrument obrony przed spekulacją w gospodarce terenami<sup>7</sup>. Procedury tworzenia tych stref zapewniają w praktyce ład i jednorodność przestrzenną programów inwestycyjnych realizowanych przez wielu inwestorów<sup>8</sup>. Określają również jasne reguły dotyczące kosztów finansowych udziału partnerów w programie, szczególnie w odniesieniu do kosztów infrastruktury w Polsce potrzebny jest zapis ustawowy.

<sup>6</sup> Zone d'aménagement concertée, patrz m.in.: Rewitalizacja, rehabilitacja, restrukturyzacja,...[1].

<sup>7</sup> W materii prawnej coraz dotkliwiej odczuwa się w Polsce brak prawnej kwalifikacji przestępstwa finansowego wynikającego z „wczesnego poinformowania” osób wtajemniczonych w plany rozwoju przestrzeni miejskiej, ciągnących z tego indywidualne korzyści. W prawodawstwie francuskim przestępstwo takie kwalifikowane jako tzw. *délit d'initiés* i podlega karze.

<sup>8</sup> Były już wielokrotnie przedmiotem konferencji naukowych w Polsce w latach 90., organizowanych m.in. przez Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej Oddział w Krakowie. Ich ocena była jednoznacznie pozytywna. Patrz: *Materiały seminarium polsko-francuskiego Instrumenty urbanistyki operacyjnej we Francji. Możliwości i ograniczenia ich zastosowania w Polsce*, Kraków 21-22.04.1997, IGPIK Oddział w Krakowie, Ministerstwo Infrastruktury, Mieszkalnictwa, Transportu i Turystyki Republiki Francuskiej, UMiRM i in.

## **Instrumenty planistyczne a instrumenty operacyjne**

Jak wiadomo, planowanie przestrzenne w Europie Zachodniej wyszło już z planowania przestrzeni fizycznej i dotyczy przede wszystkim planowania rynku pracy i ochrony środowiska. Słabe dostrzeganie tej ewolucji w Polsce i brak antycypacji w tworzeniu instrumentów pozwalających na ukierunkowanie przemian jest powodem opóźnień, również w sferze rozwiązań planistycznych.

Programy rewitalizacji opisane w ZPORR pobudziły po 14 latach transformacji systemowej wyobraźnię samorządów. W niektórych gminach budzą też wielkie nadzieje. Zasady przyznawania subwencji z funduszy strukturalnych mogłyby w tym kontekście spowodować zdyscyplinowanie i uporządkowanie zespołu instrumentów wpływających na jakość przemian w przestrzeni miast polskich. Czy tak się jednak stanie?

Niewiele wskazuje jak dotychczas, że instrumenty odziedziczone po okresie PRL, głównie instrumenty planistyczne, sprostają tym zadaniom. Natomiast bariery w realizacji programów rewitalizacji utrudniają skuteczne wykorzystanie niewielkich jeszcze funduszy strukturalnych. Kolejne reformy planowania przestrzennego dowodzą, że należy szerzej zastosować zasadę, że plany lokalne są jedynie zapisem reguł „gry o przestrzeń”, zapisem reguł formy przestrzennej, że nie są programem do realizacji. Pokazują również, że bez zmiany typów logicznych, na jakich opiera się reformowanie, „im bardziej się zmienia, tym bardziej jest tak samo”.

W szczególności potrzebne wydaje się poszerzenie i umocowanie w planach kierunkowych pojęcia celów publicznych. Nowocześnie pojmowane cele publiczne określone są w wielu krajach dawnej Unii nie tylko w odniesieniu do inwestycji o znaczeniu krajowym czy regionalnym, ale również w odniesieniu do inwestycji o istotnym znaczeniu dla lokalnego rozwoju gospodarczego (celem publicznym może być np. we Francji strefa rozwoju gospodarczego lub strefa handlowa, strefa mieszkaniowa wyznaczona przez samorząd w ramach procedury).

Procedury uzyskiwania przez takie programy i projekty statusu celu publicznego mają pozwolić na bardziej elastyczne, choć głęboko zasadne zmiany w planach miejscowych. Tym sposobem można istotnie usprawnić procedury przechodzenia od planowania miejscowego do decyzji inwestycyjnych. Studium skutków oraz wynikające zeń korekty w egzekucji projektów ubiegających się o status celu publicznego powinny odnaleźć prostą ścieżkę proceduralną do uwzględnienia w planach miejscowych.



## **Instytucje regionalne do zarządzania gospodarką gruntami na obszarach poprzemysłowych**

W wybranych regionach, szczególnie dotkniętych przekształceniami strukturalnymi na rynku pracy (dawne tereny wydobywcze, tereny pohutnicze, dawne obszary przemysłu tekstylnego), odczuwana jest potrzeba instrumentów prawnych i instytucjonalnych do zdefiniowania i realizowania regionalnej polityki gruntowej. Powołana w tym celu instytucja powinna mieć kompetencje przejmowania odłogów miejskich, po to by zająć się ich rekultywacją i przywróceniem rynkowi. Reprezentując wartość ujemną, są one bowiem *de facto* z gospodarki rynkowej wyłączone. Proponowana działalność pozwoliłaby urządowi marszałkowskiemu na działania uporządkowane i zhierarchizowane na szczeblu regionu. Wiele programów wspólnotowych, szczególnie w programie Interreg, podkreśla potrzebę stworzenia takich instytucji w Polsce. Istnieją one w Niemczech, na terenach dawnej NRD, w kilku regionach we Francji. Instytucje te, to tzw. *Etalissement Public Foncier*, których założenia i działania są już w Polsce znane. Wiedza ta nie znajduje dotychczas przełożenia na decyzje polityczne. Jedynie na Śląsku istnieją pierwsze próby stworzenia takiej instytucji w ramach współpracy z regionem Nord-Pas-de-Calais<sup>9</sup>.

Przypomnijmy więc, że celem takiej instytucji regionalnej ma być umożliwienie samorządom zracjonalizowania w skali regionu punktowych dotąd przygotowań terenów poprzemysłowych dla inwestorów, pomoc w uniknięciu wojen o inwestora prowadzonych między sąsiednimi gminami. Te działania należałoby zastąpić systematycznym, podlegającym negocjacom planem przygotowania terenów poprzemysłowych dla potrzeb rynku nieruchomości. Tereny i budynki poprzemysłowe mają obecnie często wartość ujemną<sup>10</sup> i potrzebne są nieestety znowu wkłady z funduszy publicznych, by doprowadzić je do stanu zerowego<sup>11</sup>, (m.in. poprzez chemiczne oczyszczenie działek ze składników toksycznych). Konieczne jest również ich systemowe oddłużenie dla powtórnego wprowadzenia na rynek. Celem wspomnianej instytucji jest więc także zorganizowanie pomocy w oddłużeniu upadłych zakładów przemysłowych i przejmowanie ich z rąk syndyka masy upadłości przez samorząd lub inny podmiot w spółkach publiczno-prywatnych nie tylko po to, by wprowadzić je na rynek nieruchomości, ale również po to, by mogły wejść do programów finansowanych z udziałem funduszy strukturalnych UE. Znakomitą ilustracją przedstawionego problemu jest przebieg ścieżki

---

<sup>9</sup> Porównaj: Notatka zawierająca syntezę na temat wniosków z misji EPF Nord-as de Calais w województwie śląskim oraz propozycje dalszych działań, DATAR, Region Nord-Pas de Calais, EPF, Katowice-Lille 2003.

<sup>10</sup> Oznacza to, że często są zadłużone i zanieczyszczone, nie ma więc na nie popytu, konieczny jest wkład funduszy publicznych, by przywrócić je do gry rynkowej.

<sup>11</sup> Przez stan zerowy rozumiemy teren poprzemysłowy, który oczyszczony został z zanieczyszczeń chemicznych i nie ciąży na nim zadłużenia.

opracowanej dla zadłużonej cementowni w Jaworznie i próba jej nowego zagospodarowania w ramach kompleksowego programu rewitalizacji<sup>12</sup>.

### **Instrumenty zarządzania przestrzenią miast w administracji publicznej**

Nie wchodząc w szczegóły, przypomnijmy jedynie, że sfera instytucjonalna związana z tworzeniem i zarządzaniem programami rewitalizacji rzutuje pośrednio, ale w sposób bardzo istotny, na realizację tych programów w przestrzeni zurbanizowanej, a w konsekwencji na jakość tej przestrzeni:

1) w aspekcie tworzenia i wdrażania programów rewitalizacji w samorządach poprzez przechodzenie od zadań pionowych do poziomych programów działania w urzędach miast, to niekiedy jeszcze przyszłość dla praktyki działania samorządów, odpowiedzialnych jednak już teraz za przygotowanie tych poziomych programów rewitalizacji.

2) w aspekcie dochodzenia do decyzji inwestycyjnych w wyniku negocjacji stron grup nacisku, a nie w wyniku procedur siłowych lub korupcyjnych. Konieczne jest rozszerzenie procesu partycypacji poza poziom „manipulacji”, „informacji” lub najwyżej „terapii społecznej”<sup>13</sup>, jakimi są praktycznie dotychczasowe procedury skarg i protestów oraz tzw. konsultacje, poprzedzające zatwierdzenie planów lokalnych. Inaczej mówiąc, potrzebna jest reforma procedur planistycznych, by decyzja gospodarcza o lokalizacji była podejmowana w wyniku rzeczowej dyskusji zainteresowanych stron, a dopiero potem umieszczana w planie zagospodarowania przestrzennego. Jakże daleka jest jeszcze taka metoda od praktyki sporządzania planów miejscowych<sup>14</sup>.

### **Podsumowanie**

Trudno nie zgodzić się z postulatem, że to narzędzie tworzy dzieło. Jakimi instrumentami „obróbki przestrzeni” w programach rewitalizacji będą dysponować ostatecznie operatorzy, taka będzie przestrzeń polskich miast po rewitalizacji. Fundusze strukturalne nie dostarczą tu wytycznych, mogą jedynie zwielokrotnić efekty braków i zaniechania.

Rozpoczynając nową praktykę tworzenia i stosowania programów rozwoju lokalnego i rewitalizacji, polskie samorzady znajdują się w miejscu określonym przez proces transfor-

---

<sup>12</sup> Patrz: Tomasz Tosza, *Program rewitalizacji Jaworzna*, Seminarium MGPIPS (w ramach programu twinningowego z DATAR), Forum Rewitalizacji, Warszawa 2004.

<sup>13</sup> Pojęcie wprowadzone po raz pierwszy w odniesieniu do skali partycypacji w artykule Sherry R. Arnstein: *A ladder of citizen participation*, „Journal of the American Institute of Planners” vol. 35, jul. 1969, przedruk UNESCO, *Eco-social systems and eco-politics: a reader on human and social implication of environmental management in developing countries*, UNESCO, Paris 1977, p. 277-285.

<sup>14</sup> Np. Plan zagospodarowania przestrzennego Krakowa z lat 60. uwzględniał planowane inwestycje, nawet lokalizację kiosków „Ruchu” i był właściwie projektem do realizacji; Plan miejscowy Krakowa z roku 1994 wskazał już tylko kilkanaście stref funkcjonalnych i tyleż stref jakościowych. Zbliżony był już w swych zapisach do „regulaminów urbanistycznych”. Plan zagospodarowania przestrzennego Filadelfii (1996-1998) to arkusz formatu A3, co-roczenie jednak kilkakrotnie dyskutowany przez urząd miasta i inwestorów zainteresowanych konkretnymi realizacjami.

macji. W tym miejscu krzyżują się wciąż dwa przeciwne nurty: nurt planowania i programowania działań w warunkach rozwiniętej gospodarki rynkowej, którego celem jest dbałość o społeczne i ekologiczne aspekty rozwoju na równi z aspektami ekonomicznymi oraz nurt uproszczonych zasad gospodarowania przestrzenią i zarządzania miastem z czasów minionych.

Po 14 latach transformacji systemowej należy więc zadać pytanie, jak długo jeszcze wypadnie pracować nad tym, by lepiej „oprzyrządownić” przekształcenia przestrzeni miast polskich. Duża liczba miast, równomierność systemu osadniczego, wartość historyczna miast lokowanych w Polsce przed wiekami stanowią wartość samą w sobie w skali europejskiej. Jednak zachowanie wartości przestrzennych tych miast stanowi dotychczas wyłącznie problem polski. Nawet, jeśli istnieje dostrzegana w tekstach unijnych tendencja, by tę różnorodność przestrzenną kultywować i rozwijać, dyrektywy i finanse unijne w małym stopniu mają tu zastosowanie. Każdy kraj członkowski ma w tej materii własne instrumenty. Kontekst prawny, instytucjonalny i finansowy oraz instrumenty niezbędne do sukcesu programów rewitalizacji miast polskich muszą być doskonałe w ramach prac międzyresortowych. Sukces takiej współpracy świadczyłby o umiejętności twórczego, kreatywnego stosowania metod negocjacji, zanim jeszcze Polska stworzy specjalną instytucję międzyresortową na podobieństwo francuskiego DATAR (Międzyresortowej Delegacji Ministerstw ds. Zagospodarowania Terytorium Kraju).

W konkluzji należy jednak wyrazić uzasadnioną nadzieję, że zarówno wspomniane dyrektywy europejskie, które Polska może już w pewnym stopniu współtworzyć, jak i fundusze strukturalne odegrają w tym procesie pozytywną, dyscyplinującą rolę. Szczególnie w następnym okresie programowania, tj. w latach 2007-2012. Być może również szczególnie pozytywne skutki wywołają w tej dziedzinie unijne programy pomocy technicznej, programy Interreg oraz programy współpracy i wymiany międzynarodowej. Mają one w pierwszym okresie zapewnić szersze rozeznanie i przekazanie dorobku wynikającego z instrumentarium mechanizmów urbanistycznych stworzonych w ostatnich 30 latach w krajach Europy Zachodniej.

## Literatura

1. *Rewitalizacja, rehabilitacja, restrukturyzacja. Odnowa miast*, Red. Z. Ziobrowski, D. Ptaszycka-Jackowska, A. Rębowska, A. Geissler, wyd. IGPIK, Kraków 2000.
2. K. Skalski, *Zarządzanie programami przekształceń przestrzennych, szanse i zagrożenia rewitalizacji*, CASUS, Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, nr 31, Kraków 2004.
3. *O wdrażaniu programów rewitalizacji w ramach funduszy strukturalnych na lata 2004-2006*. Dyskusja, „Świat Nieruchomości” nr 43/2004, Kraków.

4. *Programme de formation d'opérateurs du renouvellement urbain, Rapport*, Forum Rewitalizacji, Association France-Pologne pour l'Europe, maszynopis powielony, Kraków 2004.
5. *La définition et les perspectives de mise en oeuvre de politiques foncières sur le territoire de la voivodie de Silesie*, DATAR/EPF Nord Pas de Calais, Sprawozdanie z misji *Etablissement Public Foncier* dla Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, *Umowa dotycząca wdrożenia polityk w zakresie gospodarki gruntowej w województwie śląskim*, DATAR&EPF Nord-Pas-de-Calais, maszynopis powielony, Lille – Katowice 2003.
6. *Materiały z seminariów organizowanych przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy w ramach programu bliźniaczego z DATAR w pierwszym kwartale 2004*. MGPIPS, Warszawa 2004.
7. *Wykluczenie, rewitalizacja, spójność społeczna*, Red. Lucyna Frąckiewicz, Województwo Śląskie & Forum Rewitalizacji, Wyd. Śląsk, Katowice 2004.

### **Streszczenie**

Artykuł definiuje i opisuje wybrane instrumenty prawne i mechanizmy operacyjne, potrzebne do wdrażania programów rewitalizacji w Polsce, których brakowało jeszcze w pierwszym okresie programowania w ramach funduszy strukturalnych 2004-2006. Wybrane zostały te instrumenty, które w zasadniczy sposób wpłyną będą na zmiany w przestrzeni dzielnic miejskich i obszarów przemysłowych. Dotyczą one:

- niezbędnych zachęt finansowych do podejmowania remontów budynków mieszkalnych, nie objętych pomocą Unii Europejskiej w programach rewitalizacji (zdefiniowanych w dokumencie ZPORR 2004-2006),
- instrumentów z dziedziny urbanistyki operacyjnej, jak strefa uzgodnionego inwestowania i strefa interwencji gruntowej,
- instrumentów prawnych, jak poszerzenie prawa pierwokupu miejskiego, niezbędne do przekształceń i poprawy funkcjonalnej przestrzeni miejskiej,
- instrumentów instytucjonalnych, jak postulowana regionalna agencja polityki gruntowej, której zadania dotyczą rekultywacji obszarów przemysłowych dla umożliwienia racjonalnej gospodarki gruntami pozwalającej na wprowadzenie nowych inwestycji.

### **REVITALIZATION AND AREA-MANAGEMENT INSTRUMENTS IN POLISH TOWNS**

#### **Summary**

This paper defines and describes selected legal instruments and operating mechanisms that are required to implement revitalization programmes in Poland, those that were missing in the first period of programming under the structural funds of 2004-2006. We selected those instruments which will basically affect the changes in urban boroughs and post-industrial areas. They concern the following:

- indispensable financial incentives for the commencement of residential housing repairs outside the current scope of the European Union aid, as part of revitalization programmes (defined in the ZPORR 2004–2006 document),
- instruments belonging to the urban operating area, including e.g. the agreed investment zone and land intervention zone,
- legal instruments, including e.g. the expansion of the municipal pre-emption right with respect to land acquisition, as required for reshaping or improvement of urban space,

- institutional instruments, including e.g. the postulated regional land policy agency whose responsibilities concern reclaiming of post-industrial land to allow for rational land management and implementation of new capital projects.

**Key words:** revitalization, agreed investment zone, land intervention zone, municipal pre-emption right, rent and housing-allowance reform

Dr hab. arch. Krzysztof Skalski  
Instytut Spraw Publicznych,  
Uniwersytet Jagielloński, Kraków