



Warszawa, 7 maja 2015 r.

**Opinia Komisji Geografii Osadnictwa i Ludności PTG  
ws. projektu „Ustawy rewitalizacyjnej” z dnia 22 kwietnia 2015 r.**

1. Projekt ustawy o rewitalizacji jest znaczącym krokiem dla poprawy przestrzeni geograficznej, mogącym znacznie usprawnić działania związane z odnową i rehabilitacją obszarów, zdegradowanych pod różnym względem i o niskich walorach środowiskowych. Projekt ten dotyczy w dużym stopniu stanu aktualnego, z czym może wiązać się pewne zagrożenie dla poprawnego wdrażania ustawy, jakim jest zbyt słabe osadzenie w zachodzących procesach społeczno-demograficznych. Spodziewana depopulacja w większości centrów miast, jak też gmin peryferyjnych powoduje, że projekty rewitalizacyjne powinny mieć dobre uzasadnienie ekonomiczne, wskazywać realne źródła finansowania i spodziewane efekty oraz generalnie, uwzględniać specyfikę planowania także w warunkach regresu, a nie tylko rozwoju.

2. Rozwiązania prawne powinny zatem nadażać (przewidywać) za zmieniającą się sytuacją społeczno-demograficzną i ekonomiczną. Proponuje się zatem, jako obligatoryjne, sporządzanie prognoz demograficznych związanych z przyszłością danego ośrodka miejskiego lub dzielnicy, a także uwzględnianie, w miarę możliwości, innych przesłanek rozwojowych (np. rynku pracy). Pozwoli to na zwiększenie efektywności ekonomicznej i dostosowanie programu funkcjonalnego do zmieniających się warunków społeczno-demograficznych.

3. W powyższym kontekście szczególnego znaczenia nabiera rewitalizacja osiedli wielkopłytowych i dynamicznie wzrastającej liczby pustostanów. Ustawa rewitalizacyjna z założenia nie odnosi się do tego typu technicznych już problemów, jak np. kwestie wyburzeń bloków mieszkalnych, „ucinięcie” górnych kondygnacji, czy konieczność zmian przeznaczenia funkcji budynków. Jednak warto wskazać, że w tym kontekście jako istotny interesariusz powinny być wymieniane spółdzielnie mieszkaniowe, dysponujące zasobami. Bogate doświadczenie w tym zakresie mają takie zwłaszcza kraje, jak Niemcy i Francja, gdzie zwłaszcza w przypadku wschodnich Niemiec ujawniał się problem pustostanów, a duże nakłady rewitalizacyjne nie przyniosły zakładanych rezultatów.

4. Ustawa rewitalizacyjna powstaje w czasie, zanim przyjęta jest Krajowa Polityka Miejska (KPM), jest to więc uchwalanie prawa o niższej randze jakościowej, niż nadrzędne dokumenty strategiczne. Można spodziewać się, że w trakcie prac nad KPM wynikną nowe postulaty, które powinny być wprowadzone w nowelizacji ustawy rewitalizacyjnej. Do takich kwestii można zaliczyć wspomnianą demografię, ale także politykę energetyczną i obsługę transportową, czy szerzej efektywność transportowo-osadniczą związaną z takim projektowaniem obszarów rewitalizowanych, aby sprzyjać idei miasta skoncentrowanego oraz hamować ekstensywne zagospodarowanie i rozpraszanie, w tym przeszacowanie terenów inwestycyjnych ponad realne potrzeby i ponoszenie nadmiernych kosztów obsługi tych terenów.

5. W przypadku inwestycji na obszarach rewitalizowanych niewątpliwie problemem będzie ustalenie hierarchii celów publicznych, w tym kwalifikacja konkretnych projektów



mogących być realizowanymi przez sektor publiczny jako zadanie własne gminy lub też na zasadach komercyjnych (względnie w modelu mieszanym). Przyjęcie rozwiązania na zasadzie „dobrowolnego zadania własnego”, wydaje się rozsądnym kompromisem w godzeniu interesów różnych interesariuszy, w tym unikaniu takiego scenariusza, w którym samorząd gminny jest zobligowany do finansowania i utrzymywania konkretnych inwestycji, nie zawsze uzasadnionych ekonomicznie lub pod innym względem. Z drugiej strony stwarza to jednak ryzyko nadmiernego wycofywania się samorządów z realizacji wielu potrzebnych inwestycji o charakterze typowo publicznym.

6. W proponowanych zapisach ustawa daje bardzo silne umocowanie organu wykonawczego gminy (wójta, burmistrza, prezydenta), który dość swobodnie może decydować o różnego typu działaniach, zwłaszcza na rynku nieruchomości (wykwaterowania, kupowanie i sprzedawanie gruntów, itp.). Jest to bardzo duża władza, rodząca także pytania o transparentność podejmowanych działań. Tymczasem ciało merytoryczne, jakim jest Komitet Rewitalizacyjny pełni zasadniczo tylko funkcje doradcze, jest ustanawiane przez radę gminy i nie stanowi realnej przeciwwagi, zwłaszcza w sytuacji konfliktu interesów, np. pomiędzy mieszkańcami a deweloperem (inwestorem). Wydaje się, że w tej sytuacji korzystne byłoby zwiększenie kompetencji Komitetu Rewitalizacyjnego.

7. Zachodzi poważna obawa o nakładanie się kompetencji i ustaleń pomiędzy: a) gminnym programem rewitalizacji i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a także pomiędzy: b) lokalnym planem rewitalizacji oraz miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Skala obszarowa tych dokumentów jest dość podobna: według raportów Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN niecałe 30% powierzchni kraju jest pokryta planami miejscowymi (w miastach wskaźnik ten jest nieco wyższy), a według szacunków Instytutu Rozwoju Miast około 20% powierzchni miast jest zdegradowanych i nadających się do objęcia działaniami rewitalizacyjnymi. Zatem obawa ta dotyczy wzajemnych kolizji dokumentów, jak też czasochłonnego uzgadniania oraz wprowadzania zmian, ponoszonych kosztów tych zmian i uzgodnień, itd.

8. W świetle powyższego wydaje się, że najwłaściwsze byłoby rozwiązanie, w którym to najpierw dokonuje się oceny w studium uikzp jego aktualności pod kątem działań rewitalizacyjnych (w duchu projektowanej ustawy), a następnie ustala się obszary wymagające rewitalizacji i proponowane do objęcia planami miejscowymi w pierwszej kolejności (na podstawie tzw. obowiązku planistycznego). Te plany miejscowe mogłyby mieć specjalne uprawnienia, związane ze specyfiką rewitalizacji, ale co do zasady, powinny być odmianą „klasycznych” miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a nie nowym rodzajem aktów prawa miejscowego. Taka kolejność będzie też zgodna w kontekście problemów i interesów rozwojowych całego miasta i gminy. Jeśli takie rozwiązanie na obecnym etapie legislacji nie jest możliwe, alternatywnie można złagodzić ten problem wprowadzając zapis w projektowanej ustawie, że to najpierw samorząd dokonuje oceny obowiązującego studium uikzp pod kątem działań rewitalizacyjnych, a dopiero potem następują działania związane z opracowaniem lokalnego planu rewitalizacji. Odwrotna kolejność grozi konfliktami pomiędzy dokumentami wynikającymi z obydwu ustaw (tj. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz projektowaną rewitalizacyjną), a co najmniej pogarszaniem się koordynacji w zakresie kształtowania polityki przestrzennej gminy.

9. Dyskusja dotycząca relacji pomiędzy dokumentami wymienianymi w obydwu ustawach: o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. i projektowanej rewitalizacyjnej jest istotna także z tego powodu, że w art. 4.1 bardzo szeroko zdefiniowano zakres przedmiotowy rewitalizacji. Nie mieści się to w tradycyjnej jej definicji, związanej z



„uszlachetnianiem” obszarów pod względem nie tylko infrastrukturalnym i urbanistycznym, ale także społecznym (wielofunkcyjny program społeczno-ekonomiczny), jak też stwarza ryzyko bardzo szerokiego, a w przypadku braku ujednoczonych kryteriów nawet dość dowolnego decydowania, co jest obszarem zdegradowanym, a co nie. Z jednej strony możliwe są nadużycia (biorąc pod uwagę np. komercyjną atrakcyjność terenów położonych w centrach miast), a z drugiej brak zainteresowania rzeczywistymi obszarami wymagającymi pilnego wsparcia (na terenach o mniej atrakcyjnej renie gruntowej). Wydaje się, że powinny być opracowane bardziej szczegółowe kryteria wyznaczania obszarów wymagających rewitalizacji, a na pewno należy dążyć do poprawy statystyki małych obszarów.

10. Dla potrzeb realizacji ustawy rewitalizacyjnej istotnym problemem jest niewystarczająca statystyka, dotycząca różnicowań wewnątrzmijskich (mieszkaniowych, demograficznych, rynku pracy, dojazdów pracowniczych, mobilności rezydencjalnej, itp.) w szczegółowej dezagregacji. Potrzebne jest podjęcie działań na rzecz poprawy źródeł informacyjnych w tym zakresie, także w kontekście niskiej wiarygodności niektórych danych (np. problem definicji osoby zameldowanej w stosunku do faktycznego zamieszkania). Szczególnie uzasadnione byłoby udostępnienie danych GUS z ostatnich spisów powszechnych (2002 i 2011) dotyczących stanu i jakości zasobów mieszkaniowych w podziale na rejony i obwody spisowe. Jeśli ustawa rewitalizacyjna wejdzie w życie, dane te powinny być powszechnie i publicznie dostępne. Poprawa statystyki i jej szczegółowości jest fundamentalna nie tylko dla działań rewitalizacyjnych, ale także szerzej dla optymalizacji zagospodarowania przestrzennego i planowania układów osadniczo-ludnościowych.

Warszawa, 7 maja 2015 r.

*Komisja Geografii Osadnictwa i Ludności  
Polskiego Towarzystwa Geograficznego*

*Opracowanie:  
dr hab. Przemysław Śleszyński (Przewodniczący Komisji)  
dr Mirosław Grochowski (Warszawa)  
prof. dr hab. Tomasz Kaczmarek (Poznań)  
dr Robert Krzysztofik (Sosnowiec)*