

**Katarzyna Russek**

## **REWITALIZACJA MAŁYCH I ŚREDNICH MIAST**

**Słowa kluczowe:** ustawa, obszar zdegradowany, obszar rewitalizacji, kompleksowość.

## **REVITALIZATION OF SMALL AND MEDIUM CITIES**

**Keywords:** law, degraded area, revitalization area, comprehensiveness.

### **Wstęp**

Małe i średnie miasta Polski borykają się dziś z wieloma problemami zarówno społecznymi, gospodarczymi jak i przestrzennymi. Mają one większe trudności z wdrażaniem nowych technologii oraz z pozyskiwaniem funduszy zewnętrznych, a także bardziej niż duże ośrodki cierpią z powodu braków kadrowych. Kompleksowa rewitalizacja może służyć jako narzędzie ratujące i stanowić szansę na zdynamizowanie rozwoju całych miast. Jest to jednak proces trudny, związany z dobrą organizacją i koordynacją działań wielu interesariuszy, a także wymagający od nich cierpliwości. Tymczasem w świadomości wielu interesariuszy procesu rewitalizacja łączy się przede wszystkim z aspektami czysto inwestycyjnymi, czyli z natychmiastowym efektem, który łatwo można zaobserwować. Dlatego ważnym wydaje się na wstępie przestudiowanie różnych definicji rewitalizacji, także tej zapisanej w ustawie, i wyłonienie najważniejszych kryteriów tego procesu.

Niniejszy tekst ma na celu przeanalizowanie teoretycznych zagadnień związanych z rewitalizacją małych i średnich miast Polski, przestudiowanie ich sieci i genezy. Przedstawienie cech, problemów, uwarunkowań odróżniających je od dużych ośrodków. Celem artykułu jest również zwięzłe przedstawienie ustawy o rewitalizacji, która wprowadza nowe usystematyzowane podejście do rewitalizacji w Polsce, stawiając przed samorządami konkretne zadania i dając im praktyczne narzędzia do jej kompleksowego przeprowadzenia. Jednak z uwagi na to, że ustawa funkcjonuje dopiero od dwóch lat, brak jest jeszcze szczegółowych sprawozdań z efektów jej stosowania.

### **1. Pojęcie rewitalizacji – przegląd proponowanych definicji**

Słowo „rewitalizacja” pochodzi z języka łacińskiego „*re-*” – *znów, na nowo* i „*vi-ta*” – *życie*, co dosłownie oznacza przywrócenie do życia, ożywienie. Rewitalizacja jako pojęcie odnosi się do działań skierowanych na już istniejące przestrzenie zurbanizowane, a więc nie dotyczy nowej zabudowy realizowanej na terenach niezurbanizowanych.

Pojęcie to jest jednak często nadużywane i mylone z innymi, szczególnie w kontekście działań przestrzennych odnoszących się wyłącznie do działań budowlanych, remontowych lub modernizacyjnych. Najczęstszym błędem jest mylenie rewitalizacji z rewaloryzacją zespołów zabytkowych, mylnie uważa się, że jest to, to samo co renowacja zabytków i dotyczy tylko działań remontowo – konserwatorskich.

Termin „rewitalizacja” pojawia się w wielu dyscyplinach zajmujących się przekształcaniem miejskich struktur: urbanistyce, socjologii, ekonomii, geografii oraz naukach zajmujących się gospodarką przestrzenną. W publikacjach z poszczególnych dziedzin można zaobserwować różnice w akcentowaniu, w zależności od tego jak autorzy postrzegają ważność poszczególnych aspektów rewitalizacji.

Krzysztof Skalski w swej definicji określa proces rewitalizacji jako kompleksowy program działań technicznych, a także rewaloryzacji obiektów dziedzictwa kulturowego, na wyznaczonym obszarze w powiązaniu z rozwojem gospodarczym, a także działaniami na rzecz rozwiązywania problemów społecznych: *Właściwa definicja określa rewitalizację jako kompleksowy program remontów, modernizacji zabudowy i przestrzeni publicznych, rewaloryzacji zabytków na wybranym obszarze, najczęściej dawnej dzielnicy miasta, w powiązaniu z rozwojem gospodarczym i społecznym. Rewitalizacja to połączenie działań technicznych – jak np. remonty – z programami ożywienia gospodarczego i działaniem na rzecz rozwiązania problemów społecznych, występujących na tych obszarach: bezrobocie, przestępczość, brak równowagi demograficznej<sup>1</sup>.*

Skonstruowana przez dr Andreasa Billerta<sup>2</sup> definicja wydaje się być jeszcze bardziej trafna: *Rewitalizacja to kompleksowy proces odnowy obszaru zurbanizowanego, którego przestrzeń, funkcje i substancja uległy procesowi strukturalnej degradacji, wywołującej stan kryzysowy, uniemożliwiający lub znacznie utrudniający prawidłowy rozwój ekonomiczny i społeczny tego obszaru, jak i zrównoważony rozwój całego miasta<sup>3</sup>.*

Należy zwrócić uwagę, że według tej definicji proces rewitalizacji skierowany jest na obszar zurbanizowany czyli na obszar należący do miasta. Kluczowym jest również stwierdzenie, że rewitalizacja jest reakcją na stan kryzysowy, a więc nie prowadzi się jej na terenach, których nie można zdefiniować jako zdegradowane. Degradacja ta dotyczy zarówno przestrzeni jak i funkcji oraz substancji. A rewitalizacja ma rozwiązywać problemy danego obszaru związane ze wszystkimi tymi sferami. Dalej Billert stwierdza: *Rewitalizacja jest*

---

<sup>1</sup> K. Skalski, *Rewitalizacja obszarów starej zabudowy w miastach*, mps, s. 1.

<sup>2</sup> Z wykształcenia historyk sztuki i architektury, od ponad 20 lat pracuje przy programach rewitalizacji miast. Prowadził projekty odnowy Lubeki oraz miast w Brandenburgii.

<sup>3</sup> Andreas Billert, *Centrum staromiejskie w Żarach; problemy, metody i strategie rewitalizacji*, Słubice 2004, s. 6.

więc odpowiedzią na stan kryzysowy obszaru miejskiego i obejmuje zespół kompleksowych działań, koordynowanych i zarządzanych przez sektor publiczny (gminę), opartych na aktywnej współpracy organów i instytucji polityczno-administracyjnych oraz podmiotów społecznych<sup>4</sup>.

Z kolei Jerzy Parysek w swoich publikacjach dotyczących procesu rewitalizacji miejskiej, podkreśla jego rolę dla przemian w fizjonomii miasta, określając go jako regenerację lub odnowę zdegradowanych elementów struktury miejskiej, której celem jest nadanie nowych funkcji lub przywrócenie utraconych: *W rewitalizacji w gruncie rzeczy chodzi bowiem o ponowne ożywienie zdegradowanych części miasta, z czym wiąże się zarówno renowacja czy odnowa substancji materialnej, jak i regeneracja, czyli odtworzenie i odświeżenie uszkodzonych elementów struktury miejskiej. Wydaje się, że termin rewitalizacja posiada swoje uzasadnienie w Nowej Karcie Ateńskiej z 1998 roku, w której akcentowana jest potrzeba odnawiania zabudowy miejskiej w nawiązaniu do struktury miasta i jego formy urbanistycznej*<sup>5</sup>.

Warto przytoczyć także definicję Wojciecha Kosowskiego, który nacisk kładzie na aspekty społeczno-gospodarcze. Podkreśla, że o tym czy dany obszar powinien być objęty rewitalizacją nie decyduje zabytkowość obszaru, a właśnie kumulacja problemów w sferze społecznej i gospodarczej w tym również przestrzennej: *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 najcięższej – remontowo-architektonicznych)*<sup>6</sup>.

I dalej zaznacza rolę zaangażowania wszystkich interesariusz w procesie: *Rewitalizacja musi angażować zawsze wszystkich aktorów lokalnej sceny: władze samorządową i różne służby polityczne, a z drugiej strony – biznes i organizacje obywatelskie, a wreszcie – samych mieszkańców*<sup>7</sup>.

Z przykładów zagranicznych trafna jest definicja rewitalizacji z Wielkiej Brytanii, która podkreśla charakterystyczny stan wyjściowy obszaru, który kwalifikuje się do rewitalizacji, chodzi tu mianowicie o utratę zdolności samo-regeneracji: *Proces odwrócenia ekonomicznego, społecznego i fizycznego rozkładu miast, w sytuacji, gdy rozkład ten osiągnął stadium, w którym same siły rynkowe już nie wystarczają*<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Ibidem s. 6.

<sup>5</sup> J. J. Parysek, *Miasta polskie na przełomie XX i XXI wieku. Rozwój i przekształcenia strukturalne*, Poznań 2005.

<sup>6</sup> Wojciech Kosowski, *Metodologiczne problemy rewitalizacji obszarów miejskich w kontekście poddziałania 3.3.1. ZPORR*, Bielsko-Biała 2004, s. 2.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 3.

<sup>8</sup> *European Sustainable Cities Report*, Expert Group on the Urban Environment, European Commission, Directorate General XI, Brussels, March 1996.

W polskim ustawodawstwie definicja rewitalizacji pojawia się w uchwalonej w październiku 2015 roku ustawie o rewitalizacji. Podaje ona kto jest odpowiedzialny za prowadzenie procesu rewitalizacji i wskazuje dokument, który jest podstawą jego prowadzenia: *Rewitalizacja stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji*<sup>9</sup>.

Cytowane definicje podkreślają kryteria odróżniające rewitalizację od innych form kompleksowej interwencji w przestrzeń miejską:

- Rewitalizacja jest reakcją na stan kryzysowy obejmujący dany obszar, który przejawia się na wielu płaszczyznach;
- Rewitalizacja jest kompleksowym, spójnym, wielowątkowym planem, wzajemnie powiązanych ze sobą i wzmacniających się nawzajem działań, które zmierzają do wywołania jakościowej zmiany na obszarze wyznaczonym – również zmiany negatywnego wizerunku.
- Rewitalizacja to działanie, którego cele usytuowane są w sferze społeczno-gospodarczej oraz ekonomiczno-przestrzennej, a działania architektoniczno-urbanistyczne i infrastrukturalne są jednym z narzędzi do osiągnięcia tych celów;
- Rewitalizacja musi być realizowana na zasadzie współpracy różnych partnerów zarówno sektora publicznego, jak i partnerów prywatnych: komercyjnych i niekomercyjnych (lokalnych przedsiębiorców, miejscowych uczelni, policji itp.).

## **2. Współczesne uwarunkowania w kontekście ustawy o rewitalizacji<sup>10</sup>**

Długo wyczekiwana ustawa, która wprowadza proces rewitalizacji w polskie ramy prawne, ma ułatwić kompleksowość podjętych działań interwencji publicznych, zintegrowanych jednym większym działaniem – rewitalizacją. Ustawa wprowadza zmiany w całym szeregu innych ustaw, a przede wszystkim w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dokument składa się z 7 rozdziałów, które opisują m.in. partycypację społeczną.

### **2.1 Przepisy ogólne**

Ustawa wprowadza definicję procesu rewitalizacji oraz przedstawia jak powinien ten proces wyglądać. Wskazuje, że jest ona prowadzona przez interesariuszy, których definiuje szeroko, tak aby proces był jak najbardziej otwarty i angażował jak największą liczbę osób, Wśród interesariuszy wymienia m.in.

---

<sup>9</sup> Art. 2 pkt. 1 Ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. poz. 1777).

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. poz. 1777).

mieszkańców obszaru, właścicieli nieruchomości, wszelkie podmioty gospodarcze, jednostki samorządu terytorialnego, organy władzy publicznej.

Przedkłada również szereg narzędzi, z których będą mogły korzystać samorządy gminne w celu sprawnego przeprowadzenia procesu rewitalizacji tak, aby przeobrażenia były skuteczne. Wśród nich są m.in.:

- Specjalne Strefy Rewitalizacji (SSR) – „Strefa” utworzona na obszarach rewitalizowanych, na wniosek wójta/burmistrza/prezydenta miasta; wprowadzana na 10 lat bez możliwości przedłużenia, a uchwała w sprawie jej ustanowienia jest aktem prawa miejscowego. Ma uprościć procedury administracyjne związane z gminnym programem rewitalizacji oraz umożliwić korzystanie ze szczególnych rozwiązań takich jak: przyznawanie dotacji na remont budynków,
- Miejskowy Plan Rewitalizacji (będący szczególną formą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) może być uchwalony dla obszaru rewitalizacji, jeżeli uchwalono GPR, cechuje go np. możliwość przypisania do nieruchomości szczegółowych warunków realizacji inwestycji, możliwość zawarcia w nim koncepcji urbanistycznych.

## **2.2 Partycypacja społeczna**

W ustawie silny nacisk położony jest na aktywny udział mieszkańców i podmiotów zewnętrznych, w całym procesie rewitalizacji. Cały drugi rozdział ustawy poświęcony jest partycypacji społecznej. Narzuca on na gminy obowiązek przeprowadzania konsultacji z interesariuszami w zakresie wszelkich projektów GPR czy MPR, określono również szczegółowo sposób ich prowadzenia oraz kto za nie odpowiada. Przeprowadzane przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta konsultacje mają mieć trzy formy, z których obowiązkową jest zbieranie uwag w postaci papierowej lub elektronicznej. Pozostałe dwie można wybrać spośród: spotkań, debat, warsztatów, spacerów studyjnych, ankiet, wywiadów, poprzez wykorzystanie grup przedstawicielskich lub zbieranie uwag ustnych<sup>11</sup>.

Konsultacje mają na celu przede wszystkim pozyskanie opinii, uwag, propozycji od osób i instytucji zainteresowanych. Muszą być przeprowadzane zarówno na etapie przygotowania rewitalizacji, jak i jej przeprowadzania oraz oceny, a gmina ma obowiązek publikować informacje podsumowujące ich przebieg, wniesione uwagi wraz z odniesieniami do nich. Ponadto projektowana dokumenty muszą być opublikowane na stronie BIP oraz udostępnione dla zainteresowanych osób w urzędzie.

Elementem istotnym partycypacji jest Komitet Rewitalizacji, pełniący funkcję opiniodawczo-doradczą, powoływany przez władze gminy. Ma on stanowić forum współpracy i dialogu, pomiędzy interesariuszami a organami gminy, w sprawach dotyczących przygotowania, przeprowadzania i oceny rewitalizacji.

---

<sup>11</sup> Art. 6. pkt. 3 Ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. poz. 1777).

Skład Komitetu wyłaniany powinien być przez interesariuszy, na podstawie uchwały, również poprzedzonej konsultacjami (uchwała ta nie stanowi aktu prawa miejscowego). Uchwałę o zasadach wyłaniania składu Komitetu można przyjąć przed przyjęciem GPR, ale wraz z wejściem GPR w życie musi ona zostać dostosowana do zaleceń programu. Może ona też zostać przyjęta po przyjęciu GPR, ale w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od dnia jego uchwalenia. Władze gminy powołują Komitet Rewitalizacji w drodze rozporządzenia, niezwłocznie po wejściu w życie uchwały.

### **2.3 Obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji**

Jeżeli gmina zdecyduje się na przystąpienie do rewitalizacji, wyznacza obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji – oba powstają na mocy uchwały, która jest aktem prawa miejscowego. Ich wyznaczenie podparte musi być odpowiednimi analizami i diagnozami, które stanowią załącznik do wniosku o ich utworzenie. Wyjątek stanowią obszary, które określono w SUIKZG cechami obszarów zdegradowanych.

### **2.4 Obszar zdegradowany**

Obszar gminy, który znajduje się w stanie kryzysowym, spowodowanym koncentracją negatywnych zjawisk społecznych (ubóstwo, niski poziom edukacji, bezrobocie, przestępczość) oraz przynajmniej jednego z innych negatywnych zjawisk, takich jak:

- gospodarcze – np. niski poziom przedsiębiorczości,
- środowiskowe – np. obecności odpadów stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi lub stanu środowiska,
- przestrzenno-funkcjonalne – np. brak dostępu do usług lub ich niska jakość, niedobór przestrzeni publicznych, również ich niska jakość, niewystarczające wyposażenie w infrastrukturę techniczną czy społeczną,
- techniczne – np. degradacja techniczna obiektów budowlanych.

Morze być podzielony w zależności od koncentracji występujących zjawisk negatywnych, obszary te nie muszą ze sobą graniczyć.

### **2.5 Obszar rewitalizacji**

Stanowi część obszaru zdegradowanego (bądź całość). Jest to teren „na którym z uwagi na istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego gmina zamierza prowadzić rewitalizację”<sup>12</sup>. Podobnie jak obszar zdegradowany może być podzielony na obszary, ale ma następujące ograniczenia przestrzenne – nie może obejmować:

- powierzchni większej niż 20% gminy;
- liczby mieszkańców większej niż 30% mieszkańców gminy.

Sporządza się dla niego gminny program rewitalizacji (GPR). Ustawa przewiduje wyjątek przy określaniu obszarów rewitalizacji, który pomija w jego określeniu czynnik społeczny. Można do nich dołączyć tereny niezamieszkałe,

---

<sup>12</sup> Art. 10. pkt. 1. Ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. poz. 1777).

takie jak tereny poprzemysłowe (w tym poportowe, powydobywcze, pokolejowe i powojaskowe), na których stwierdzono negatywne zjawiska, ale tylko wtedy gdy możliwe do przeprowadzenia na tych terenach działania przyczynią się do przeciwdziałania negatywnym zjawiskom społecznym.

Ustawa umożliwia wprowadzenie ułatwień dla gminy odnoszące się do obszarów rewitalizacji, już na etapie uchwały wyznaczającej obszary zdegradowane i rewitalizacji. Rada gminy ma prawo ustanowić:

- prawo pierwokupu na rzecz gminy wszystkich nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji;
- zakaz lub ograniczenie wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla zmian sposobu zagospodarowania terenu (w tym sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części) – jeżeli potencjalne nowe zagospodarowanie pogłębi negatywne zjawiska społeczne.

Aby wymienione przywileje i zakazy były utrzymane, konieczne jest wyznaczenie w ciągu dwóch lat Specjalnej Strefy rewitalizacji na tym terenie. Wyznaczenie obszaru rewitalizacji umożliwia przejście do konkretnych działań rewitalizacyjnych zapisanych w gminnym programie rewitalizacji, po którego uchwaleniu gmina może skutecznie prowadzić interwencję publiczną na danym obszarze.

### **3. Teoretyczne zagadnienia rewitalizacji małych i średnich miast Polski**

#### **3.1 Charakterystyka sieci osadniczej w Polsce**

Początki średnich i małych miast w całej Polsce sięgają czasów średniowiecznych. Lokowane najczęściej były w XIII i XIV wieku. Stanowią one strukturę policentryczną i tworzą regularną sieć na terenie całego kraju. Jest to charakterystyczna cecha dla kraju, którego gospodarka miała i ma charakter rolniczy, a miasta miały za zadanie obsłużyć ludność rolniczą – stanowiąc miejsce wymiany handlowej, usług rzemieślniczych i jako takie musiały być lokowane w dogodnym położeniu i zasięgu dla zaprzęgu konnego.

Przez wieki małe i średnie miasta przetrwały wojny, epidemie, pożary oraz rozbiory. Po drugiej wojnie światowej, nowy ustrój gospodarczy uległ gwałtownym zmianom, które wpłynęły szczególnie niekorzystnie na najmniejsze miasta. Walka z prywatnym handlem i usługami w latach 40. i 50. XX wieku, które były podstawą funkcjonowania małych miast, spowodowała w nich okres stagnacji. Sytuację tę starano się naprawić od połowy lat 50., sytuując w małych i średnich miastach zakłady przemysłowe różnej wielkości, dzięki czemu w kolejnych latach PRL-u, z perspektywy gospodarczej, ich byt nie był zagrożony, a taka ich lokalizacja zapewniała zatrudnienie lokalnej społeczności. Ponowne problemy małych miast zaczęły się na początku lat 90. XX wieku, kiedy to w wyniku procesów transformacji systemowych oraz prywatyzacji wiele zakładów, będących podwykonawcami dla wielkich przedsiębiorstw, zostały zlikwidowane, a ich ratowanie w wielu przypadkach oznaczało masowe zwolnienia. W konsekwencji doprowa-

dzając do poważnego kryzysu gospodarczego, społecznego oraz degradacji przestrzeni.

Obecna miejska sieć osadnicza Polski, liczy 930 miast<sup>13</sup> i skupia niemal 2/3 mieszkańców kraju. Sieć ta stanowi podstawową rolę w procesie rozwoju gospodarczego kraju, zaspokajając wiele życiowych potrzeb ludności. Oczywiście największe znaczenie w tej siatce mają miasta największe, ale niemal połowa ludności miejskiej zamieszkuje miasta średnie (20–100 tys. mieszkańców, jest ich 183) i miasta małe (do 20 tys. – 701 miast).

Teoretycznie łatwiej zarządzać mniejszymi miastami, jako mniej skomplikowanymi jednostkami, jednakże zmiany społeczne i gospodarcze oraz trwający ciągły postęp technologiczny stawiają mniejsze miasta przed licznymi problemami. Dla lokalnych społeczności poszukiwanie nowych rodzajów działalności, nowych źródeł finansowania dla tworzenia warunków dalszego rozwoju, a także aspiracje do polepszenia warunków życia i próba nadrobienia dziesięcioleci zaniedbań – stanowią najważniejsze wyzwania. Rewitalizacja i pozyskanie funduszy na jej realizację może stanowić szansę na odnowę miast, jednak zależy to od świadomego wykorzystania potencjału i możliwości włączenia się społeczności lokalnych w działania rewitalizacyjne. Wydaje się zatem oczywiste, że należy rozróżnić specyfikę małych i średnich miast od specyfiki ośrodków o randze metropolitalnej. Procesy rewitalizacji warunkowane są w nich często znacząco odmiennymi czynnikami.

### **3.2 Cele i uwarunkowania rewitalizacji małych i średnich miast**

Do podstawowych funkcji współczesnych małych miast należy przede wszystkim pełnienie roli podmiotu rozwoju lokalnego. Jednak borykają się one z szeregiem problemów, które mają charakter strategiczny. Celem współczesnych małych miast jest bycie atrakcyjnym, tak dla mieszkańców jak i inwestorów. Atrakcyjność ta przejawia się w byciu konkurencyjnym w zakresie bazy ekonomicznej, co zapewnia stabilne miejsca pracy a także rosnący poziom dochodów lokalnej społeczności. Ważna jest również atrakcyjność przestrzeni miejskich, która buduje miłą atmosferę miast i podnosi ich walory jako miejsc lokalizacji działalności gospodarczej, przyciągnięcia inwestorów i kapitału inwestycyjnego, a także kapitału ludzkiego. Istotny jest rozwój tego ostatniego czynnika na własnym terenie i zapobieganie ucieczki młodych ludzi do dużych ośrodków miejskich.

Uwarunkowania rewitalizacji przestrzeni małych miast w większości mają charakter miejscowy. Uzależnione są one od znalezienia zewnętrznego inwestora oraz zamożności lokalnego społeczeństwa. Istotna jest piramida potrzeb i wartości jakie wyznaje lokalna społeczność, jej świadomość i wrażliwość na otaczającą przestrzeń publiczną, a także poziom jej aspiracji. W małych społecz-

---

<sup>13</sup> Stan na dzień 1 stycznia 2018 r. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2017 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin (Dz.U. poz. 1427).



nościach ważna jest jakość przywództwa, jego umiejętność w kreśleniu długofalowych wizji i umiejętność skupiania lokalnych elit wokół wyznaczonych priorytetów, ale także mobilizowanie i wspieranie inicjatyw lokalnej społeczności. Przedstawiciele władzy lokalnej powinni także cały czas podnosić swoje kwalifikacje, podobnie jak pracownicy urzędów miasta (szczególnie w zakresie narzędzi, kryteriów oraz metod stymulowania lokalnego rozwoju). Swą wiedzę urzędnicy powinni wykorzystywać do wyjaśniania, w sposób możliwie jasny, skomplikowanych spraw. Istotne jest działanie wyjaśniające skomplikowane sprawy związane z własnością nieruchomości, również wspieranie procesów prywatyzacji mienia komunalnego, w niezbędnym zakresie.

Ważne jest aby mniejsze miasta miały na siebie pomysł i konsekwentnie go realizowały promując swe walory w środowiskach zewnętrznych, zgodnie z zasadami marketingu. Wykraczając poza obszar samego miasta ważna jest jego harmonijna współpraca z bezpośrednim zapleczem lokalnym, gdzie wspólne działanie powinno dążyć do budowania konkurencyjności całej jednostki samorządu terytorialnego (również poprzez projekt rewitalizacji przestrzeni miasta). Idąc dalej – umiejętność miasta do współpracy mającej charakter koncepcyjny z podmiotami zewnętrznymi, którego celem jest wypracowanie i wprowadzenie optymalnych prorozwojowych rozwiązań.

### **3.3 Silne strony małych i średnich miast Polski**

Liczba ludności zamieszkująca małe i średnie miasta Polski, sprawia że należy się liczyć z ich istnieniem, a także zmierzyć z ich zróżnicowanymi potrzebami oraz kondycją. Pierwszy problem stanowi deficyt mieszkaniowy, w obecnych czasach w małych i średnich miastach niezwykle rzadko buduje się domy wielorodzinne, spowodowane jest to zapewne wygórowanymi kosztami nabycia nowych mieszkań, na które stać tylko tych o najwyższych dochodach, dlatego przeważająca część mieszkańców czuje przypisanie do mieszkań, które zajmują. W takiej sytuacji wydaje się racjonalny rozwój usług dla ludności, która pozostaje na miejscu.

Niezwykle ważne jest tu poczucie tożsamości – przywiązanie emocjonalne do miejscowości, którą uznaje się za własną, za swój „dom”. Odnowa miasta powinna być prowadzona w taki sposób aby te więzi wzmacniać, odtwarzać lub kreować jeśli wygasły. Szczególnie pomocne w tym mogą być miejsca szczególne, które stanowią identyfikator społeczności lokalnej, a takimi miejscami w miasteczkach często są zabytkowe centra, zwłaszcza rynki i przylegające do nich kwartały zabudowy. Dlatego jednym z kluczowych zadań powinno być zachowanie, czasami odtworzenie ich tradycyjnego kształtu przestrzennego oraz przywrócenie im, jeśli utraciły, funkcji centralnych stanowiących o ich znaczeniu w mieście. Spójna i czytelna postać urbanistyczna miasteczka może stać się również narzędziem integracji społecznej.

Innym walorem jest specyficzna atmosfera miasteczek. Wielu ludzi ceni sobie tę atmosferę, spokojny tryb życia w mniejszych miejscowościach, bliższe kontakty między mieszkańcami, luźniejszy charakter zabudowy, porządek i ład oraz

duże ilości nasadzeń zieleni. Również te cechy zaczynają doceniać mieszkańcy największych miast. Wśród nich pojawia się tendencja do migracji z zatłoczonego miasta do mniejszych miast, gdzie tereny sprzyjają spokojnemu życiu rodzinnemu i które dla elit mogą stanowić nowy tzw. „dobry adres”. Rozwój warunków komunikacyjnych, komputer i połączenia multimedialne są w stanie zaspokoić, w wielu regionach kraju potrzebę korzystania z oferty dużych miast i pogodzić ją z mieszkaniem poza jego granicami.

Dodatkowym argumentem zamieszkania w średnim, bądź małym mieście, są aspekty finansowe. Koszt budowy domu lub nabycia i utrzymania mieszkania o takim samym standardzie są znacząco niższe w mniejszych miejscowościach, niż w granicach największych miast. Jest to wynik obowiązujących w tej sferze praw wolnego rynku, czyli różnicy relacji między podażą a popytem w miejscowościach o różnej wielkości. Małe miasteczka stają się także coraz bardziej atrakcyjne dla lokalizacji w nich nieuciągliwej produkcji, usług i biur, które stanowią nową generację miejsc pracy.

Tendencja ta stanowi szansę dla rozwoju polskich średnich miast i małych miasteczek pod warunkiem, że ich oferta będzie atrakcyjna, a lokalne walory będą należycie wyeksponowane i rozreklamowane. A tworzenie nowego wizerunku będzie bazować na lokalnych tradycjach, a nie na dążeniu do przekształcenia się w wielkomiejskie przedmieścia. Średnie miasta i miasteczka prezentują nadal duży potencjał zarówno krajobrazowy, urbanistyczny jaki i architektoniczny. Należy podkreślić, że nie we wszystkich panuje zastój i marazm, w niektórych od lat trwają działania projektowe jak i realizacyjne-rozwojowe i rehabilitacyjne, mające na celu podnoszenie standardów krajobrazowych tych miejscowości. W procesie tym niezwykle ważną rolę pełni jakość samorządu oraz aktywność społeczności lokalnej.

Mniejsze miejscowości obok promowania własnych walorów, powinny wykorzystać również szansę jakie stwarza im pełnienie przewodniej roli w rejonie. Powinno być to ważne szczególnie wobec ruchu turystycznego. Istotna jest kompleksowa wielopłaszczyznowa aktywizacja turystyczna, rekreacyjna, która nie pomija funkcji uzupełniających i służebnych wobec turystyki. Trzeba pamiętać, że współczesna turystyka, coraz częściej staje się czynnikiem miastotwórczym, będącym motorem odnowy miejscowości. Nie jest to już tylko turystyka tradycyjna, ale także turystyka i rekreacje specjalne: różnego rodzaju imprezy kulturowe (muzyczne, parateatralne, plastyczne), imprezy integracyjne, konferencje itp.

### **3.4 Utrudnienia w realizacji procesów rewitalizacji i wsparcie zewnętrzne**

W przypadku małych miast szczególnym utrudnieniem, w przeprowadzeniu kompleksowych procesów rewitalizacji, może być silne uzależnienie od czynników zewnętrznych, także mniejsze możliwości lobbowania w celu uzyskania wsparcia w postaci inwestorów zewnętrznych, a wielu przypadkach również

monofunkcyjny charakter gospodarki. Małe miasta mają też duży problem z uzyskaniem ze strony lokalnego środowiska profesjonalnego wsparcia eksperckiego, co powoduje dużo większe trudności w zakresie poszukiwań racjonalnych rozwiązań przestrzennych. Wydaje się, że na poziomie mniejszych miast dostęp do wiedzy o procesach w nim zachodzących jest łatwiejszy, jednak problem stanowi ustrukturalizowanie tej wiedzy, umiejętne i fachowe skanowanie, monitorowanie i przyglądanie się temu co się w mieście dzieje. Również brak solidnego rozpoznania stanu technicznego i wartości tkanki miejskiej stanowi kłopot.

Możliwe, że największym problemem, który nie daje się przezwyciężyć, jest bariera społeczna, charakteryzująca się biernością lub podejściem minimalistycznym oraz strachem przed zmianami i traktowaniem prorozwojowych inicjatyw jako zagrożenie dla układu lokalnych interesów i powiązań. Małomiasteczkowe środowiska są często bardzo hermetyczne, ograniczają kontakty na zewnątrz i popadają w izolację, co w konsekwencji ogranicza dopływ innowacji.

Na podstawie powyższych problemów konieczne wydaje się wspieranie małych miast z zewnątrz (np. przez samorząd wojewódzki), choćby poprzez bodźce, które pozwolą dostrzec szansę na poprawę warunków życia. Wsparcie to może przyjąć postać np. pomocy w przygotowaniu projektów rewitalizacyjnych oraz pozyskaniu na nie funduszy zewnętrznych.

Z uwagi na to, że ustawa funkcjonuje dopiero od dwóch lat wciąż generują wiele zapytań, dlatego Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa przygotowało praktyczny komentarz do tej ustawy skierowany do szeroko pojętych interesariuszy procesu rewitalizacji, a także dostępną on-line publikację „Delimitacja krok po kroku. Metoda wyznaczania obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na potrzeby Gminnych Programów Rewitalizacji”. Powstało również zestawienie najczęściej zadawanych pytań i odpowiedzi w zakresie rewitalizacji. Wszystko to, aby jak najbardziej przybliżyć i ułatwić zrozumienie zainteresowanym procesy rewitalizacji.

Innym narzędziem wsparcia dla miast jest ogłoszony w kwietniu 2015 r., przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, konkurs „Modelowa Rewitalizacja Miast”. Jego celem jest wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w procesie opracowywania programów rewitalizacji i modelowych działań w zakresie rewitalizacji na obszarach miejskich. Zadaniem 20 wybranych miast jest wymiana doświadczeń, współpraca, odkrywanie nowych rozwiązań, a przede wszystkim dzielenie się wiedzą i przygotowanie rozwiązań modelowych, pilotażowych, z których będą mogli korzystać wszyscy. Warto zauważyć, że spośród 20 wytypowanych miast 8 to miasta średniej wielkości (od 20–100 tys. mieszkańców), a 4 to miasta małe (do 20 tys. mieszkańców).

## Wnioski

Średnie i małe miasta Polski mają duże walory i potencjał. Ale też w wielu wypadkach te walory ukryte są pod grubą warstwą lat zaniedbań, które doprowadziły obszary tych miast do sytuacji kryzysowych, w których nie są już zdolne do samoregeneracji i potrzebują pomocy. Taką pomoc oferują umiejętnie skonstruowane kompleksowe programy rewitalizacji, które zbudowano na wnikliwych analizach, przede wszystkim sfery społecznej, gospodarczej i przestrzennej, ale także kulturowej i technicznej. Proces rewitalizacji nie jest krótki i wymaga nie tylko odpowiedzialnych liderów i sprawnych koordynatorów działań, ale także cierpliwych i zaangażowanych wszystkich interesariuszy procesu. Małe i średnie miasta borykają się z większymi problemami związanymi z poszukiwaniem inwestorów, same nie są w stanie podźwignąć finansowo całego procesu i często też potrzebują zewnętrznej pomocy, zarówno aktywizującej jak i wspierającej je merytorycznie. Ustawa o rewitalizacji stawia przed samorządami chcącymi przystąpić do rewitalizacji danego obszaru konkretne zadania, a na ich czele znajduje się partycypacja społeczna prowadzona w różnej formie na wszystkich etapach prowadzenia rewitalizacji. Ustawa daje również konkretne narzędzia do przeprowadzenia kompleksowej rewitalizacji. Stwarza to nadzieję, że nie będzie to już tylko proces służący pozyskaniu środków pieniężnych z funduszy unijnych na nie w pełni przemyślane działania. Dodatkowo projekt „Modelowa Rewitalizacja Miast”, gdzie projekty prowadzone są w oparciu o ustawę, daje nadzieję na powstanie różnych, dobrze udokumentowanych i opisanych przykładów rewitalizacji dla innych zainteresowanych miast, których obecnie brakuje w literaturze przedmiotu.

## Bibliografia

1. Borowska M., Kozłowski S., *Rewitalizacja historycznego centrum Łęczycy*, [w:] *Studia KPZK PAN. Przestrzeń publiczna małych miast*, Heffner K., Marszał T. (red.); Warszawa, 2012.
2. Grudziński A., *Uwarunkowania egzystencji i szanse rozwoju miast małych i średnich*. [w:] *Specyfika odnowy małych i średnich miast w Polsce*, Poczobut J.(red.), Stowarzyszenie Forum Rewitalizacji, Kraków, 2009.
3. Kłosowski W., *Wymogi wobec Lokalnych Programów Rewitalizacji pod kątem ich zgodności z wymogami ZPORR* [online, dostęp: 21.02.2016]; dostępny w Internecie: [http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/41BFAC21-9B53-45A6-948D-80C56997A103/14344/zporr\\_wymogi\\_rewitalizacja\\_woj\\_mazow.pdf](http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/41BFAC21-9B53-45A6-948D-80C56997A103/14344/zporr_wymogi_rewitalizacja_woj_mazow.pdf)
4. Kosiński W., Tokarczuk T., Byrski P., *Odnowa miast małych i średnich – wyzwania współczesności*. [w:] *Specyfika odnowy małych i średnich miast w Polsce*, Poczobut J. (red.), Stowarzyszenie Forum Rewitalizacji, Kraków, 2009.

5. Kozłowski S., Wojnarowska A., *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich. Zagadnienia teoretyczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2011.
6. Lorens P., *Rewitalizacja miast: planowanie i realizacja*, Politechnika Gdańska. Wydział Architektury, Gdańsk, 2010.
7. Marszał T., Kozłowski S., *Zagospodarowanie małych miast Polski Środkowej – kontekst rewitalizacji*. [w:] *Specyfika odnowy małych i średnich miast w Polsce*, Poczobut J.(red.), Stowarzyszenie Forum Rewitalizacji, Kraków, 2009.
8. Mizioł-Węclawowicz A., *Rewitalizacja dzielnic śródmiejskich* [w:] *Przestrzenne aspekty rewitalizacji – śródmieścia, blokowiska, tereny przemysłowe, kolejowe i powojaskowe*. Tom 4.; Jarczewski W. (red.), Instytut rozwoju miast, Kraków, 2009.
9. Pawlak A., *Działania przestrzenne w programie rewitalizacji obszarów miejskich – wybrane przykłady małych miast Małopolski*, [w:] *Architektura. Czasopismo techniczne*, zeszyt 10 [online, dostęp 21.02.2016], Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków, 2008. Dostęp w Internecie: [https://suw.biblos.pk.edu.pl/resources/i5/i3/i2/i4/r5324/PawlakA\\_DzialaniaPrzestrzenne.pdf](https://suw.biblos.pk.edu.pl/resources/i5/i3/i2/i4/r5324/PawlakA_DzialaniaPrzestrzenne.pdf).
10. Stańczak J., Znajewska A., Daniłowska A., *Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym. Stan w dniu 30 VI 2014r.*; Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014 [dostęp: 21.02.2016]; publikacja dostępna na CD oraz w Internecie – [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).
11. Wojnarowska A., *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich. Przykłady praktyczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2011.
12. *Miasto – metropolia – region. Wybrane zagadnienia rewitalizacji miast*; praca zbiorowa pod Lorens P, Martyniuk-Pęczek J.(red.), Wydawnictwo Urbanista, Gdańsk, 2009.
13. *O budowie metod rewitalizacji w Polsce – aspekty wybrane*, Skalski K. (red.), Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Kraków, 2010.
14. *Podręcznik rewitalizacji. Zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji*, Mefisto Editions, Warszawa, 2003.
15. Ustawa z dnia 9 października 2015r. o rewitalizacji (Dz.U. poz. 1777).
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2017 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin, (Dz.U. poz. 1427).

## **Streszczenie**

Rewitalizacja to reakcja na stan kryzysowy obejmujący dany obszar. Jest kompleksowym działaniem, spójnym i wielowątkowym. Jej działanie usytuowane jest w różnych sferach i musi bazować na zasadzie współpracy różnych partnerów. Ustawa o rewitalizacji daje samorządom narzędzia do przeprowadzenia kompleksowej rewitalizacji i stawia przed nimi konkretne zadania. Do najważniejszych należy partycypacja społeczna.

Miasta w Polsce stanowią regularną sieć pokrywającą całe terytorium państwa. Znaczącą większość spośród tych miast stanowią miasta małe oraz średnie. Mają one duże walory i potencjał. Jednak w wielu wypadkach, są one ukryte pod warstwą zaniedbań, które doprowadziły obszary tych miast do sytuacji kryzysowych, w których nie są już zdolne do samoregeneracji i potrzebują pomocy. Małe i średnie miasta mają też większe problemy związane z pozyskaniem środków finansowych. Problem stanowią także braki kadrowe oraz merytoryczne i często potrzebują pomocy z zewnątrz. Umiejętnie skonstruowane kompleksowe gminne programy rewitalizacji, zbudowane w oparciu o wytyczne ustawy mogą stanowić narzędzie ratujące i dynamizujące procesy rozwojowe całego miasta.

## **Summary**

Revitalization is a reaction to a crisis state covering a specific area. It is a comprehensive, consistent and multithreaded operation. Its operation is situated in various spheres and must be based on the principle of cooperation of various partners. The revitalization act gives local governments tools to carry out comprehensive revitalization and sets specific tasks for them. Among the most important among them is social participation.

Cities in Poland constitute a regular network covering entire territory of the state. The majority of these cities are small and medium-sized cities. They have great values and potential. However, in many cases, they are hidden under a layer of neglect that led the areas of these cities to crisis situations in which they are no longer capable of self-healing and they need help. Small and medium-sized cities also have bigger problems related to obtaining financial resources than large urban centers. The problem is also shortages of personnel and substantive and often they need external help. Skilfully constructed comprehensive communal revitalization programs, built on the basis of the guidelines of the Act, can be a saving tool and dynamize the development processes of the entire city.

## **Informacje o autorce**

mgr inż. arch. Katarzyna Russek,  
Politechnika Gdańska,  
e-mail: katarzyna.russek@gmail.com