



DELIMITACJA

KROK
PO
KROKU

Projekt zrealizowany przez zespół pracowników

Instytutu Rozwoju Miast:

Agnieszka Gajda
Aleksandra Gargol
Aleksandra Jadach-Sepioło
Wojciech Jarczewski (kierownik projektu)
Katarzyna Kudłacz
Antoni Matuszko
Dariusz Mikołajczyk
Kamil Nowak
Martyna Tylka
Marta Ziólkowska

Redakcja Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa:

Jarosław Kadłubowski
Ewa Kosiorek
Michał Leszczyński
Wojciech Rydel
Patrycja Wojtaszczyk

Recenzja:

Prof. dr hab. inż. arch. Piotr Lorens

Wydawca:

Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju
Departament Polityki Przestrzennej i Gospodarki Nieruchomościami
ul. Chałubińskiego 4/6
00-928 Warszawa
www.miiir.gov.pl

ISBN 978-83-7610-653-3

Opracowanie zrealizowane przez Instytut Rozwoju Miast na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, Departamentu Polityki Przestrzennej w ramach umowy nr DPP-U-POWER-173/16, której przedmiotem było: *Opracowanie merytoryczne publikacji z zakresu diagnozy i delimitacji obszarów zdegradowanych.*



DELIMITACJA KROK PO KROKU	4
WNIOSKI I REKOMENDACJE	4
ZAKRES TERYTORIALNY I MERYTORYCZNY	8
KROK 1	
PRZYGOTOWANIE DO ANALIZY WSKAŹNIKOWEJ - DOBÓR PÓL PODSTAWOWYCH (JEDNOSTEK AGREGACJI DANYCH)	11
1.1 Pola podstawowe – jednostki modularne (sztuczne)	14
1.2 Pola podstawowe – jednostki pseudonaturalne	18
1.3 Wyznaczenie jednostek urbanistycznych w gminie	25
1.4 Obszary i podobszary zdegradowane i rewitalizacji	28
KROK 2	
ANALIZA ZRÓŻNICOWANIA NATĘŻENIA ZJAWISK KRYZYSOWYCH NA OBSZARZE GMINY	31
2.1 Gromadzenie i przetwarzanie danych w procesie delimitacji obszaru zdegradowanego i rewitalizacji	34
2.2 Różnicowanie wag wskaźników cząstkowych w procesie budowy wskaźnika syntetycznego	51
2.3 Analiza koncentracji negatywnych zjawisk społecznych	57
2.4 Negatywne zjawiska w sferach gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej i technicznej	63
KROK 3	
WYZNACZENIE OBSZARU ZDEGRADOWANEGO	69
KROK 4	
WYZNACZENIE OBSZARU REWITALIZACJI	77
4.1 Sposób wyznaczenia obszarów rewitalizacji	79
4.2 Włączanie obszarów niezamieszkałych (opcjonalnie)	83
4.3 Rewitalizacja poza obszarem rewitalizacji	90
KROK 5	
PRZYJĘCIE UCHWAŁY O WYZNACZENIU OBSZARU ZDEGRADOWANEGO I OBSZARU REWITALIZACJI	95
5.1 Procedura wnioskowania o wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji	97
5.2 Konsultacje społeczne projektu uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji	99
5.3 Uchwała rady gminy	102
5.4 Regulacje dotyczące zmiany w podatku od nieruchomości	108
ANEKS 1	
SYSTEM MONITOROWANIA I OCEN GPR	111
ANEKS 2	
OBJĘCIE OBSZARU REWITALIZACJI SSR – MOŻLIWOŚCI I OGRANICZENIA	119
7.1 Sytuacje, w których powołanie SSR jest szczególnie wartościowe	121
7.2 Ustanawianie SSR	124
BIBLIOGRAFIA	127
ZAŁĄCZNIKI	
Załącznik nr 1 – PRZYKŁADOWA UCHWAŁA DELIMITACYJNA	130
Załącznik nr 2 – wzór	131
Załącznik nr 3 – wzór	132

WNIOSKI I REKOMENDACJE

Jedną z kluczowych zasad w rewitalizacji jest konieczność koncentracji terytorialnej podejmowanych działań. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1023 i 1529, z późn. zm.; dalej: „ustawa”) jednoznacznie wskazuje na terytorialny wymiar rewitalizacji – konieczność realizacji projektów na ściśle wskazanym obszarze. Rozproszenie działań i interwencji w zakresie rewitalizacji w przeszłości nie zawsze przynosiło oczekiwane rezultaty¹. Pojedyncze projekty, rozproszone na dużym obszarze, pozostawały często bez wystarczającego wpływu na rzeczywistość i trwały zmianę strukturalną zbyt szeroko lub dowolnie delimitowanych obszarów zdegradowanych². Potrzeba ograniczenia terytorialnego zakresu rewitalizacji wiąże się przede wszystkim z ograniczonością dostępnych zasobów, zwłaszcza finansowych. Gminy muszą podejść do rewitalizacji jako przemyślanej i kompleksowej interwencji na obszarze najbardziej tego potrzebującym (hierarchizacja potrzeb). Zatem o wyborze obszaru rewitalizacji decydować ma silna koncentracja negatywnych zjawisk oraz istotne znaczenie tego obszaru dla rozwoju lokalnego.



Nieodzownym warunkiem powodzenia procesu odnowy będących w kryzysie obszarów gminy jest włączanie lokalnej społeczności, organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów w przygotowanie działań rewitalizacyjnych. To właśnie człowiek stanowi podmiot większości działań rozwojowych, w tym i rewitalizacyjnych, dlatego jego aktywna partycypacja we wszelkich procesach w tej dziedzinie jest istotna oraz wymaga szczególnego traktowania. Takie podejście wpływa korzystnie na integrację międzypokoleniową i wewnątrzpokoleniową mieszkańców, a także wzmacnia więzi lokalne pomiędzy różnego rodzaju podmiotami w gminie. Ponadto wpływa na poprawę bezpieczeństwa i zwiększenie odpowiedzialności „za wspólne dobro”.

Reasumując, rewitalizacja stanowi odpowiedź na wieloaspektowy kryzys w konkretnej społeczności zajmującej zdefiniowany obszar. Stworzenie dogodnych warunków do rozwoju gminy, w szczególności w celu poprawy jakości życia mieszkańców obszarów zdegradowanych stanowić powinno priorytetowe działanie samorządów lokalnych. Zintegrowanie wielu działań na konkretnym, wyodrębnionym na podstawie obiektywnych kryteriów terytorium umożliwi samorządom lokalnym bardziej efektywną interwencję w różnych sferach funkcjonowania gminy. Podejmowane inicjatywy mają w nieodległej perspektywie przyczynić się do trwałego ożywienia społeczno-gospodarczego obszaru zdegradowanego, zwiększając tym samym jego atrakcyjność dla mieszkańców, jak i przyszłych inwestorów.

¹ Zob. *Ustawa o rewitalizacji – najczęściej zadawane pytania. Przepisy przejściowe, czyli jak sprawnie zapoznać się z ustawą o rewitalizacji*, <https://mib.gov.pl/files/0/1796888/Ustawaorewitalizacjinajczesciejzadawanepytania.pdf>

² Por.: *Informacja o wynikach kontroli. Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miast*, Najwyższa Izba Kontroli 2016

Przedstawiony w niniejszym opracowaniu proces delimitacji obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji spełnia formalne wymagania stawiane przez *ustawę* i wskazuje wiele praktycznych metod optymalizacji tego procesu, w tym w zakresie zbierania, przetwarzania oraz prezentacji danych. Proces ten jest fundamentem i koniecznym pierwszym krokiem do opracowania Gminnego Programu Rewitalizacji (dalej: „GPR”).

Przyjęta metodologia składa się z pięciu niezbędnych kroków, które pozwolą dojść do przyjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Na wstępie pokazano skrótowo cele i najważniejsze zadania wykonywane w każdym z proponowanych kroków, a w dalszej części opracowania wszystkie te kroki zostały szczegółowo omówione. Dodatkowo w poradniku załączono dwa aneksy dotyczące elementów wynikających z GPR: systemu monitorowania oraz Specjalnej Strefy Rewitalizacji (dalej: „SSR”).

Krok 1

Przygotowanie do analizy wskaźnikowej – dobór pól podstawowych (jednostek agregacji danych)

W celu wytypowania obszarów kryzysowych w gminie niezbędna jest analiza zróżnicowania wewnętrznego różnorodnych zjawisk w niej zachodzących. Do takiej analizy konieczny jest podział przestrzeni gminy na jednostki podstawowe, które stanowiąc będą pewne najmniejsze, niepodzielne już w procesie analizy obszary, dla których przeprowadzana będzie agregacja danych. Polami podstawowymi mogą być zarówno jednostki pseudonaturalne (jednostki urbanistyczne, dzielnice, sołectwa itp.), jak i jednostki modularne (GRID, np. siatki kwadratów lub heksagonów). Bez względu na kształt jednostki podstawowej oraz metodę jej wyznaczenia – sposób zbierania, przetwarzania i wizualizacji danych pozostaje stały.

Krok 2

Analiza zróżnicowania natężenia zjawisk kryzysowych na obszarze gminy

Analiza zróżnicowania zjawisk społecznych, a także gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych czy technicznych w skali wewnątrzgminnej stanowi podstawowe wyzwanie związane z przygotowaniem diagnozy na potrzeby delimitacji. Z uwagi na trudności z dostępem do danych większość gmin nie prowadzi takich analiz systematycznie. Realizacja tego zadania wymaga uzyskania informacji z wielu różnych, niepowiązanych ze sobą źródeł danych, a następnie takiego ich przetworzenia, by możliwe było zbudowanie wskaźników syntetycznych, obrazujących skalę kryzysu w poszczególnych fragmentach obszaru gminy.

Krok 3

Wyznaczenie obszaru zdegradowanego

Na podstawie zebranych informacji wskazuje się obszary w gminie będące w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk społecznych oraz gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych lub technicznych. Tym samym wskazane tereny zalicza się do obszaru zdegradowanego, także w przypadku jeżeli jest to kilka niepowiązanych ze sobą przestrzennie fragmentów gminy. Na takim obszarze można wyodrębnić podobszary, niezależnie od tego, czy obszar zdegradowany składa się z jednej spójnej przestrzeni, czy z miejsc nieposiadających ze sobą wspólnych granic.

Krok 4

Wyznaczenie obszaru rewitalizacji

Na wskazanych terenach zdegradowanych wyznacza się obszar rewitalizacji. Wybór takiego obszaru podyktowany jest dwoma zasadniczymi kryteriami. Z jednej strony teren ten musi cechować się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk, z drugiej zaś powinien być istotny dla rozwoju lokalnego gminy. Teren poddany działaniom rewitalizacyjnym nie może być większy niż 20% powierzchni gminy, a ludność go zamieszkująca nie może przekraczać 30% wszystkich mieszkańców gminy. Obszar wskazany do rewitalizacji może zostać poszerzony o tereny niezamieszkałe (poprzemysłowe, w tym poportowe i powydobywcze, tereny powojenne albo pokolejowe). Jednakże działania naprawcze, przekształcenia oraz inne przedsięwzięcia realizowane w obrębie tych terenów powinny przeciwdziałać negatywnym zjawiskom społecznym zdiagnozowanym na terenach zamieszkałych wybranych do rewitalizacji.

Krok 5

Przyjęcie uchwały o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji

Po dokonaniu czynności analitycznych pozwalających na wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji następuje ich formalne wskazanie w drodze uchwały rady gminy, stanowiącej akt prawa miejscowego. Następuje to w partycypacyjnym procesie angażującym lokalną społeczność. Rzetelnie przeprowadzona analiza negatywnych zjawisk na terenie gminy i następująca po niej delimitacja obszaru oparta na płynącej z analizy diagnozie zapewnia trafne wyznaczenie obszarów kryzysowych. Pozwala to w efekcie uniknąć zarzutów o przeprowadzenie całego procesu niezgodnie z literą i duchem ustawy oraz o niezgodność samej uchwały z prawem.

Aneks 1.

System monitorowania i oceny GPR

Diagnoza negatywnych zjawisk jest podstawą do badania przemiany obszaru zdegradowanego w wyniku działań rewitalizacyjnych. Proces monitorowania zaproponowany w niniejszym poradniku skonstruowany jest tak, by umożliwić zdobycie jak największej ilości informacji o systemie zarządzania i realizacji GPR w gminie, przy możliwie niewielkim nakładzie prac. Odpowiednio zaplanowane działania monitoringowe stanowią podstawę wielopłaszczyznowego mechanizmu, jakim jest proces rewitalizacji w gminie.

Aneks 2.

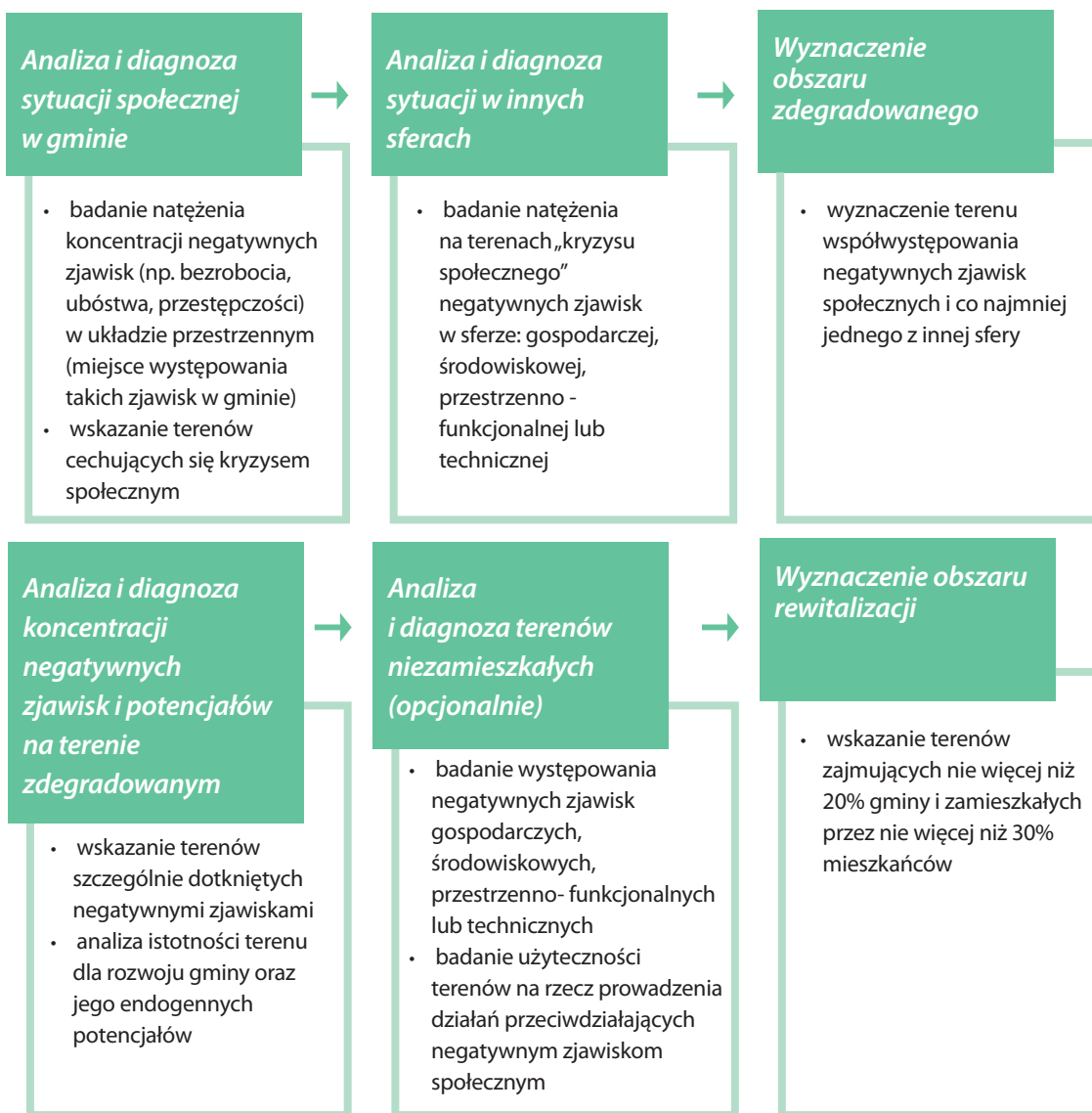
Objęcie obszaru rewitalizacji SSR – możliwości i ograniczenia

Jednym z nowych rozwiązań, które wprowadza *ustawa*, jest możliwość ustanowienia na terenie gminy SSR w drodze uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego. SSR pozwala na stosowanie szczególnych norm prawnych, zwłaszcza z zakresu planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony praw lokatorów, mieszkalnictwa oraz prawa cywilnego.

ZAKRES TERYTORIALNY I MERYTORYCZNY

Należy wspomnieć, że w zależności od konkretnych celów stawianych uchwale o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji oraz uchwale o przyjęciu GPR możemy mówić o kilku poziomach wymogów względem zakresu analiz i diagnozy potrzebnej do poprawnego przygotowania tych dokumentów.

Poniżej zaprezentowano schemat logiczny postępowania analitycznego, zgodny z zapisami *ustawy*. Jest to **zakres działań minimum** koniecznych dla przygotowania diagnozy służącej wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji.



Graf 1. Procedura wyznaczenia obszaru rewitalizacji w oparciu o *ustawę*

Zgodnie z *ustawą* w pierwszej kolejności przeprowadza się identyfikację terenów cechujących się występowaniem negatywnych zjawisk społecznych. Wynika to z faktu, że są one podstawą i warunkiem koniecznym do wyznaczenia obszaru gminy znajdującego się w stanie kryzysowym. Współwystępowanie kryzysu w sferze społecznej oraz zjawiska negatywnego z co najmniej jednym z innej sfery konstituuje obszar zdegradowany. Można zatem przy wyznaczaniu obszaru zdegradowanego pominąć analizę problemów środowiskowych, gospodarczych czy przestrzennych na tych terenach, gdzie sytuacja społeczna jest dobra – nie jest bowiem spełniona podstawowa przesłanka pozwalająca na rozważanie wyznaczenia tego obszaru jako zdegradowanego. Tereny o dobrej sytuacji społecznej, nawet w przypadku silnych problemów w innych sferach, nie staną się częścią obszaru zdegradowanego.

Należy przypomnieć, że Wytyczne Ministra Rozwoju w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020 (wersja z sierpnia 2016 r.; dalej: „Wytyczne Ministra Rozwoju”) definiują stan kryzysowy w sposób nieco bardziej rozbudowany niż *ustawa* – jako stan spowodowany koncentracją negatywnych zjawisk w zdegradowanych obszarach, których **skala i dynamika (czyli zmiany w czasie, obserwowane trendy) mierzone są w odniesieniu do wszystkich sfer, tj. społecznej, gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej oraz technicznej w odniesieniu do wartości dla całej gminy**. Podejście to zakłada zatem pełną znajomość sytuacji gminy, a nie tylko uwarunkowań na obszarach zdegradowanych oraz prowadzenie analizy w każdej z wymienionych w *ustawie* płaszczyzn. Także minimalna zawartość GPR wedle wskazań Wytycznych Ministra Rozwoju obejmuje diagnozę wszystkich dziedzin wymienionych w *ustawie*. Jest to jeden z warunków dla umieszczenia tak przygotowanego dokumentu w Wykazie prowadzonym na szczeblu instytucji zarządzających regionalnym programem operacyjnym. W niektórych województwach poza spełnieniem Wytycznych Ministerstwa Rozwoju projektem rewitalizacyjnym oraz GPR stawiane są dodatkowe wymagania, także w odniesieniu do sposobu przeprowadzenia diagnozy (np. wymaga się użycia konkretnych mierników w analizie). Każdorazowo przed przygotowaniem analizy i diagnozy dla celów delimitacji warto sprawdzić, jakie szczególne kryteria lub warunki powinna spełnić lub uwzględnić ta procedura, aby być zgodną z wymogami stawianymi programom rewitalizacji w danym województwie. Jest to kluczowe dla możliwości ubiegania się o dofinansowanie działań rewitalizacyjnych ze środków europejskich.

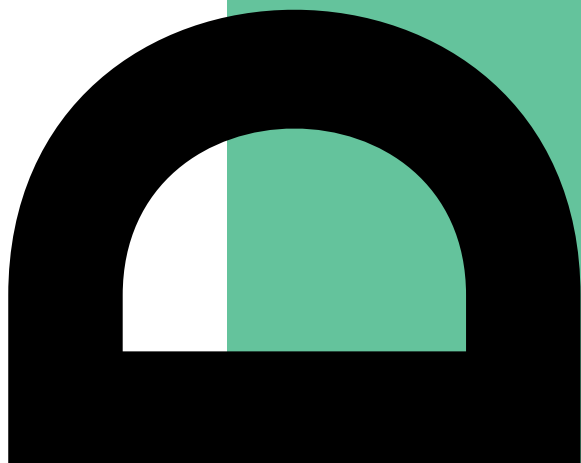
Możemy zatem mówić o trzech poziomach wymogów formalnych i merytorycznych względem diagnozy delimitacyjnej:

1. Zgodność z zapisami *ustawy* (postępowanie jak na Grafie 1).
2. Zgodność z Wytycznymi Ministra Rozwoju.
3. Zgodność z Wytycznymi instytucji zarządzających RPO.

DOBRA PRAKTYKA

Przeprowadzenie diagnozy na terenie gminy w celu podjęcia działań rewitalizacji jest okazją do dokonania szerokiego, kompleksowego i dogłębnego audytu wszystkich sfer i obszarów jej aktywności, czyli de facto sporządzenia „inwentaryzacji gminy”. Dlatego też proponuje się objęcie badaniami wszystkich obszarów gminy (zarówno zamieszkałych, jak i niezamieszkałych) w każdym aspekcie, nie tylko społecznym, ale również gospodarczym, środowiskowym, przestrzenno-funkcjonalnym i technicznym, niezależnie od siebie, nie skupiając się ściśle tylko na wyznaczeniu obszarów zdegradowanych, o których mowa w ustawie. W ten sposób organy gminy pozyskają dane, które mogą okazać się niezbędne w realizacji innych działań rozwojowych, jak również stanowić podstawę do zaprojektowania stosownych celów rewitalizacji oraz do ewaluacji przyjętych w GPR założeń i skutków podjętych działań w ramach systemu monitorowania i oceny.





KROK 1

PRZYGOTOWANIE DO ANALIZY
WSKAŹNIKOWEJ - DOBÓR PÓL
PODSTAWOWYCH
(JEDNOSTEK AGREGACJI DANYCH)

1

Jak dotąd gminy w ograniczonym stopniu zajmowały się prowadzeniem pogłębionych analiz statystycznych przemian społeczno-gospodarczych zachodzących na ich terytorium, z uwzględnieniem zróżnicowania wewnątrzgminnego. Takie badania w miarę systematycznie realizowała w ograniczonym stopniu tylko grupa kilkudziesięciu największych miast oraz pojedyncze miasta średnie i małe. Niewątpliwie wśród głównych przyczyn tej sytuacji należy wskazać trudny dostęp do danych umożliwiających porównywanie ze sobą wybranych obszarów gminy, a także brak standardów przetwarzania tego typu informacji. Również wyżej wspomniane analizy dotyczące przemian społeczno-gospodarczych były od gmin wymagane w ograniczonym stopniu. Statystyka publiczna w Polsce zasadniczo gromadzi i udostępnia informacje na poziomie gminnym, z niewielkimi wyjątkami. *Ustawa*, wymagając wskazania obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, a więc fragmentów obszaru gminy, w których koncentrują się różnego rodzaju negatywne zjawiska, stawia przed gminami nowe zadanie przeanalizowania zróżnicowania zjawisk i procesów zachodzących wewnątrz niej. Przeprowadzenie takiej analizy wymaga od gmin określenia pól podstawowych – przestrzennych jednostek, do których odnoszone będą wszystkie zbierane informacje. Wielkość pól podstawowych, sposób ich wyznaczenia, dostępność danych i możliwość ich przetwarzania mają istotny wpływ na wyniki podejmowanych analiz.

ZASADNICZO MOŻNA WSKAZAĆ DWA TYPY PÓL PODSTAWOWYCH:

1

Jednostki modularne (np. GRID – siatka kwadratów lub heksagonów). Istotą tej jednostki jest cyfrowe pokrycie gminy siatką identycznych figur geometrycznych o przyjętych parametrach (np. kwadrat o boku 200 m). Następnie wszystkie dane są zbierane, przetwarzane i prezentowane w tych polach.

2

Przestrzenne jednostki pseudonaturalne, których granice nawiązują do różnego rodzaju układów osadniczych oraz granic naturalnych. Analizowanie danych w jednostkach pseudonaturalnych pozwala na uchwycenie problemów i procesów zachodzących w poszczególnych fragmentach gminy (dzielnicach, osiedlach) intuicyjnie i funkcjonalnie wskazywanych jako pewne najmniejsze, jednolite organizmy osadnicze.

UWAGA

Przebieg analizy dla różnych pól podstawowych: jednostek pseudonaturalnych (np. jednostki urbanistyczne) i jednostek modularnych³ (np. GRID⁴-siatka kwadratów lub heksagonów), pod względem przeprowadzanych operacji na danych jest identyczny. Zmienia się jedynie pole podstawowe (powierzchnia, kształt, metoda jego wyznaczenia), czyli różnice dotyczą warstwy wizualizacji.



Warto zauważyć jednak, że sam podział na jednostki może wpływać na diagnozę opartą na wartościach dokonanego pomiaru, każdorazowo bowiem w konkretnym polu analizy znajdują się nieco inne obszary. Ten sam teren może zatem w wynikach analizy okazać się „kryzysowym” przy przyjęciu jednego podziału (np. dla jednostki modularnej) i pozbawionym cech kryzysowych przy innym (np. dla jednostki urbanistycznej) z uwagi choćby na sąsiedztwo terenu o bardzo dobrej sytuacji, który przy jednym podziale jest uwzględniany do obliczenia wartości natężenia konkretnego zjawiska, a przy innym już został z analizy dla danego pola wyłączony.

1.1

Pola podstawowe – jednostki modularne (sztuczne)

Jednostki modularne nie oddają istniejących podziałów przestrzeni, ale są wygenerowaną komputerowo regularną siatką pól pokrywających całą powierzchnię gminy. Najczęściej wykorzystuje się do tego celu model GRID (siatkę kwadratów lub heksagonów). Heksagony powszechnie są uznawane za lepsze, ponieważ ich kształt jest bardziej zbliżony do naturalnych granic jednostek osadniczych. Nie bez znaczenia jest również korzystniejszy stosunek



obwodu do powierzchni (edge to core ratio – im kształt bardziej zbliżony do okręgu, tym lepiej). Heksagony mają również więcej krawędzi, co wpływa na lepszą interakcję między sąsiadującymi polami. Z drugiej strony kwadraty są łatwiejsze przy agregacji pól podstawowych (z 4 małych kwadratów łatwo złożyć jeden większy, w przypadku heksagonów nie da się tego zrobić) (Birch i in. 2007).

³ Jednostki modularne – pola podstawowe składające się z identycznych poligonów, generowane automatycznie. Mogą się składać z siatki kwadratów bądź innych wielokątów, np. heksagonów.

⁴ GRID – siatka składająca się z równoległych i prostopadłych linii tworzących kolumny i wiersze, w tym przypadku siatka kwadratów lub heksagonów.

Wielkość identycznych pól podstawowych jest określona przez analityka (optymalnie od jednego do kilkunastu hektarów, przy czym większe niż 3-4 ha jednostki mogą być wykorzystywane tylko w dużych miastach, charakteryzujących się zwartymi układami urbanistycznymi) i powinna być kompromisem pomiędzy dokładnym oddaniem kształtu obszaru zamieszkałego a dającą się zbadać liczbą mieszkańców danego pola. Zazwyczaj nie definiuje się punktu początkowego analiz, choć już na etapie prowadzenia szczegółowych diagnoz może się okazać, że pewne przesunięcie punktu początkowego pozwoli na lepsze dopasowanie siatki do rozmieszczenia badanych zjawisk.

Zasadnicze zalety wyżej omówionych jednostek to łatwość ich wyznaczania, porównywalność wyników prowadzonych analiz i obiektywizm położenia pól podstawowych. Największym problemem związanym z ich wykorzystaniem jest brak powiązania granic heksagonów i układów urbanistycznych – nie ma żadnego związku pomiędzy granicami figur geometrycznych a granicami obszarów zamieszkałych.

W Polsce brakuje jednolitego systemu wyznaczania małych jednostek wewnątrzgminnych, szczególnie miejskich (sołectwa w gminach wiejskich częściowo spełniają takie zadanie), niezbędnych do prowadzenia badań statystycznych na potrzeby identyfikacji obszarów zdegradowanych. Istniejące jednostki pomocnicze są bardzo zróżnicowane, często niedostosowane do rzeczywistych granic układów osadniczych (szczególnie w miastach), a w efekcie często są nieadekwatne do analiz danych w układzie przestrzennym. Stąd też polscy analitycy, dysponując pewnym zasobem informacji, zaczęli korzystać ze standardowych jednostek modularnych. Jednostki modularne – przedstawiane jako „obiektywne i wyznaczone bez uwzględniania czynnika ludzkiego” – mają cechy obiektywizmu i niezależności. Są także bardzo łatwe do wyznaczenia – pozwalają uwolnić się od żmudnych i wymagających dużej wiedzy oraz doświadczenia badań urbanistycznych struktur wewnątrzgminnych.

Po przeprowadzeniu analizy w jednostkach modularnych niezbędne jest wybranie pewnej grupy tych jednostek jako wstępnego obszaru zdegradowanego lub rewitalizacji. Następnie konieczne jest wyznaczenie, mniej więcej w granicach tak wyznaczonego obszaru, granic nawiązujących do realnie istniejących układów urbanistycznych i poprowadzenie ich zgodnie z granicami działek ewidencyjnych. Może się zdarzyć, że określony w ten sposób obszar w małym stopniu nawiązuje do istniejących w gminie naturalnych i tradycyjnych układów urbanistycznych, i choć pod względem statystycznym (stopień natężenia kryzysu) i geograficznym stanowi pewną całość, to pod względem morfologicznym i funkcjonalnym składa się z części zupełnie różnych, często źle ze sobą powiązanych fragmentów miasta, a interwencja w jednej części tak wyznaczonego obszaru może mieć bardzo ograniczony wpływ na przemiany w innych częściach obszaru zdegradowanego. Wystarczy, że sąsiadujące ze sobą obszary oddzielone są rzeką czy linią kolejową, a relacje pomiędzy nimi i wzajemne oddziaływanie mogą być niezwykle ograniczone. Warto zatem, w przypadku podstawowego pola analizy wyznaczonego jako jednostka modularna, konfrontować wyniki tak prowadzonych



prac badawczych z układem istniejących jednostek pseudonaturalnych. Proces wytyczania granic obszaru zdegradowanego i rewitalizacji na podstawie wyników analiz w jednostkach modularnych został opisany w dalszej części niniejszego opracowania.

W istocie korzystanie z jednostek modularnych prowadzi do uniezależnienia analiz problemów od naturalnych, wykształcanych przez dziesiątki i setki lat układów urbanistycznych, które dotychczas zawsze stanowiły pewne podstawowe, niepodzielne jednostki odniesienia. Pozwalają one analizować negatywne zjawiska w oderwaniu od owych utrwalonych w świadomości jednostek, które niekoniecznie są jednorodne pod względem występowania cech kryzysowych i spojrzeć na historyczne podziały gminy oraz zasadność ich zastosowania w delimitacji gminy w nowym świetle. Warto więc rozważyć w procesie delimitacji obszarów zdegradowanych i rewitalizacji, na ile użyteczne jest wykonywanie analiz metodą jednostek modularnych. Ma ona swój potencjał, a niektóre dane, np. gęstość zaludnienia, przedstawiane w jednostkach modularnych wyglądają bardzo atrakcyjnie.

1.2

Pola podstawowe – jednostki pseudonaturalne

Pseudonaturalne jednostki statystyczne to fragmenty przestrzeni wyodrębniane do celów administracyjnych, planistycznych czy statystycznych w odniesieniu do pewnych istniejących skupisk i granic (np. barier geograficznych, granic historycznych, układów urbanistycznych, użytkowania i in.). Zasadniczo na potrzeby niniejszego opracowania zdecydowano się na wskazanie dwóch grup jednostek pseudonaturalnych – istniejące oraz wyznaczone na potrzeby rewitalizacji.

Warto zauważyć, że różnego rodzaju jednostki pseudonaturalne są podstawowymi jednostkami odniesienia do zarządzania przestrzenią i prowadzenia polityk rozwoju. Takie podejście jest stosowane właściwie we wszystkich rodzajach instytucji, które odpowiadają i zarządzają pewnymi zjawiskami czy procesami w przestrzeni:

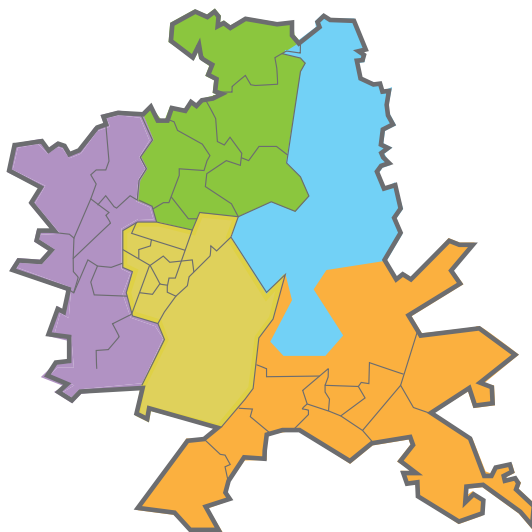
- Lasy Państwowe podzieliły wszystkie swoje tereny na tzw. obręby leśne, a te są częściami nadrzędnej jednostki administracyjnej – nadleśnictwa,
- Policja organizuje swoje działania poprzez komendy powiatowe, a także komisariaty i rewiry dzielnicowe oraz posterunki,
- każda szkoła podstawowa posiada swój obwód szkolny,
- urzędy skarbowe dzielą terytoria większych miast na rejony podatkowe,
- spisy powszechne prowadzone są w rejonach statystycznych i obwodach spisowych,
- rady gminy dokonują podziału na okręgi wyborcze w wyborach do organu uchwałodawczego,
- związki wyznaniowe dzielą tereny swojego działania np. na parafie i jednostki administracyjne wyższego rzędu.

Gminy, powiaty i województwa także dzielą obszar Polski na pewne fragmenty, uzasadnienie czerpiąc z historii, fizjonomii, funkcji i układów społecznych popartych lokalnymi oczekiwaniami. Wszystkie te obszary, wyznaczone w celu optymalizacji procesów zarządczych, stanowią pewne jednostki pseudonaturalne. Należy pamiętać, że wymienione wyżej podziały na jednostki tworzone na potrzeby działań instytucji lub obserwacji konkretnych zjawisk często nie pokrywają się ze sobą, a uzyskiwanie informacji do analiz w celu wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji wymaga czasami powtórnego dopasowania ich do podziału terytorialnego odmiennego od stosowanego przez dysponentów różnorodnego typu danych.

Jednostki pomocnicze – istniejące jednostki pseudonaturalne i ich ograniczenia dla delimitacji obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji

Większość gmin w Polsce podzielona jest na różnego rodzaju, nieposiadające osobowości prawnej, jednostki pomocnicze (sołectwa, dzielnice, osiedla). W gminach wiejskich najczęściej stosowaną jednostką pomocniczą jest sołectwo, którego granica odpowiada obszarom tradycyjnie uznawanym za pojedynczą wieś. W niektórych przypadkach wsie dzielone są na kilka sołectw, bądź w obrębie jednego sołectwa zlokalizowanych jest kilka przysiółków. W miastach jednostkami pomocniczymi są najczęściej dzielnice (rzadziej osiedla), które w mniejszym lub większym stopniu starają się nawiązywać do historycznych i zwyczajowych podziałów przestrzeni. Zaletą istniejących jednostek pomocniczych jest fakt, że zostały w jakiś sposób wyznaczone. Zazwyczaj ich granice nie są kwestionowane, a lokalne społeczności są do nich przyzwyczajone.

Przydatność powyższych jednostek pomocniczych przy prowadzeniu analiz zgodnych z *ustawą* jest najczęściej ograniczona. Podstawową wadą jednostek z perspektywy *ustawy* jest **brak oddzielenia terenów zamieszkałych od niezamieszkałych**. W jednej jednostce pomocniczej znajdują się zarówno obszary zamieszkałe, jak i niezamieszkałe. Często także jednostki pomocnicze są bardzo niesymetryczne – w jednych mieszka kilkanaście czy nawet kilkadziesiąt procent mieszkańców miasta, a w innych zaledwie procent lub nawet mniej. Także powierzchniowo są zazwyczaj nierówne – niewielkie jednostki wyznaczone w centrum, kilkadziesiąt razy większe na obrzeżach. Klasyczny przykład takiego podejścia zaprezentowano na Rysunku 1, na przykładzie Szczecina. Wykorzystanie jednostek pomocniczych w procesie analizy danych niezbędnych do wyznaczania obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji należy uznać za trudne do pogodzenia z obowiązującą *ustawą*. Znajdujące się w ramach tych jednostek obszary niezamieszkałe nie powinny być obejmowane obszarem rewitalizacji (wyjątek stanowi włączenie w uzasadnionych przypadkach terenów przemysłowych, powojkowych albo pokolejowych, omówione dalej), a podjęcie takiej decyzji może stać się przyczyną zaskarżenia i uchylecia uchwały rady gminy podjętej na podstawie przeprowadzonej analizy.



Rys. 1 Podział Szczecina na 4 dzielnice oraz 37 osiedli administracyjnych



Jednostki urbanistyczne – pola podstawowe dostosowane do potrzeb rewitalizacji

Jeżeli gmina decyduje się na przeprowadzenie delimitacji obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji z wykorzystaniem jednostek pseudonaturalnych, to najczęściej niezbędne jest wyznaczenie ich granic na nowo – tak by ich granice spełniały wymagania stawiane przez *ustawę*. Takie jednostki powinny mieć więc wszystkie zalety omówionych powyżej jednostek pomocniczych oraz powinny zostać pozbawione ich podstawowej wady, czyli obszarów niezamieszkałych. W podrozdziale 1.4. omówiono szczegółowo procedurę wyznaczenia jednostek urbanistycznych, które odpowiadają tradycyjnym, naturalnym oraz funkcjonalnym i fizjonomicznym podziałom gmin.

W krajach Europy Zachodniej, gdzie prowadzi się statystykę publiczną w skali wewnątrzgminnej (w szczególności wewnątrzmijskiej) – informacje są zbierane, przetwarzane i publikowane w odniesieniu do pewnych jednostek pseudonaturalnych. Omawiany w kolejnych podrozdziałach tego opracowania, angielski Index of Multiple Deprivation liczony jest dla małych jednostek urbanistycznych – *neighbourhoods* (*sąsiedztwa*). Eurostat, w programie Urban Audit, wydzielając *subcity districts* (*jednostki wewnątrzmijskie*) rekomenduje podział miast na pewnego rodzaju jednostki urbanistyczne⁵. Jednak zastosowanie zbliżonej metodologii w całej UE stanowi bardzo skomplikowany proces. **Stosowanie jednostek pseudonaturalnych, zbliżonych do dzielnic, osiedli czy innych jednostek urbanistycznych – jest standardową procedurą w krajach o rozwiniętej statystyce wewnątrzgminnej.**

⁵Jednostki wewnątrzmijskie, <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/badania-regionalne/urban-audit-250/jednostki-wewnatrzmijskie-scd-3574/>

Zalety i wady poszczególnych typów pól podstawowych

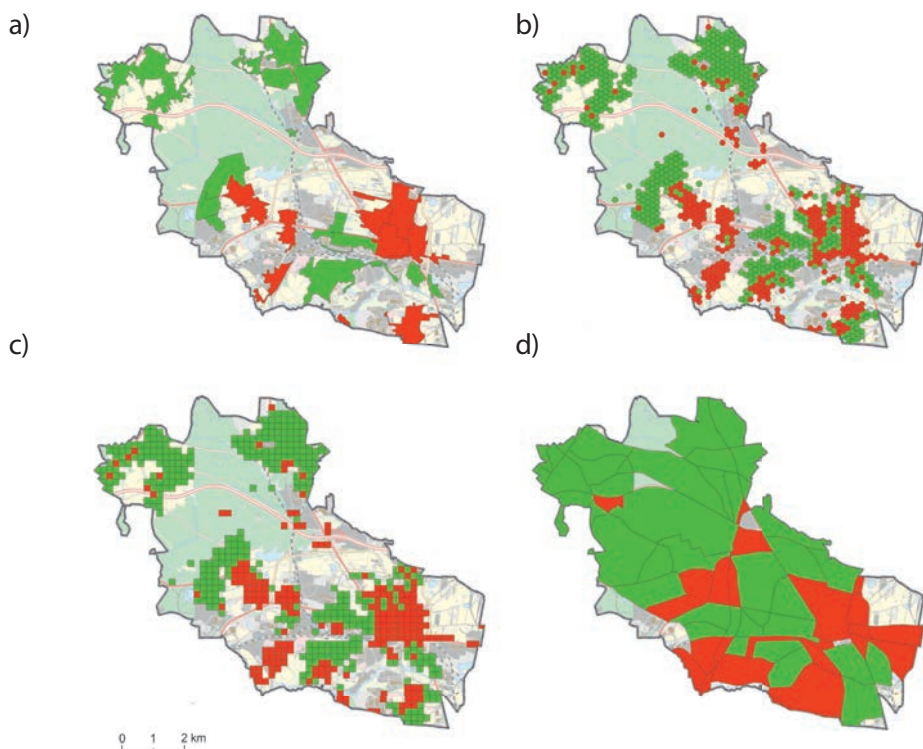
W Tabeli 1 przedstawiono analizę porównawczą wad i zalet poszczególnych typów pól podstawowych. To zestawienie daje syntetyczny obraz możliwości i ograniczeń związanych z wykorzystaniem różnych pól podstawowych.

	Jednostki urbanistyczne wyznaczone na potrzeby rewitalizacji	Gminne jednostki pomocnicze	Siatka heksagonów	Siatka kwadratów
Powierzchnia	Zróżnicowana, zależy od przyjętej metodologii. Istnieje możliwość wskazywania jednostek o zbliżonej powierzchni.	Zróżnicowana, zazwyczaj duże różnice.	Jednakowa (np. 2,5 ha).	Jednakowa (np. 4 ha).
Metoda wyznaczania	W oparciu o dane o charakterze zabudowy, spójne strukturalnie i in.	Podział historyczny, a także w nawiązaniu do przebiegu głównych ulic.	Automat, heksagon o boku 100 m.	Automat, kwadrat o boku 200 m.
Wady	<p>Nie wszyscy mieszkańcy są ujęci – pojedyncze budynki mieszkalne w oddaleniu od innych mogą nie zostać zaliczone.</p> <p>Pracochłonna procedura wyznaczania po granicach działek ewidencyjnych.</p> <p>Możliwość utracenia wewnętrznego zróżnicowania jednostki.</p> <p>Subiektywna metoda wyznaczania i podziału.</p>	<p>W wielu przypadkach podział nie nawiązuje do aktualnego układu urbanistycznego – historyczne przesłanki wskazania jednostek mogły ulec zatarciu.</p> <p>Bardzo duże zróżnicowanie powierzchni oraz liczby ludności.</p> <p>Nie każda gmina ma opracowane jednostki zawierające dużo obszarów niezamieszkałych.</p>	<p>Małe jednostki uniemożliwiają wyliczenie niektórych wskaźników, np. liczba przedszkoli, żłobków, punktów opieki zdrowotnej, etc.</p> <p>Przy niektórych wskaźnikach społecznych, np. wyniki szkolne, może się zdarzyć, że w danej jednostce nie ma żadnych osób objętych obowiązkiem szkolnym, w obciążeniu demograficznym brak osób w wieku produkcyjnym, etc.</p> <p>Skrajne wartości, np. liczba kursów komunikacji miejskiej na 100 osób, w przypadku jednostek zamieszkałych przez skrajnie małą liczbę mieszkańców.</p> <p>Dyskusyjna kwestia ochrony danych osobowych w przypadku małej liczby mieszkańców w jednostce.</p> <p>Wyznaczane niezgodnie z działkami ewidencyjnymi – potrzeba wytyczania dodatkowo granic na potrzeby uchwały o obszarze zdegradowanym</p>	

			<p>i obszarze rewitalizacji, granice jednostek mogą przecinać np. budynki.</p> <p>Odnoszenie zjawisk tj. przestępczość do tak małych jednostek jest mocno dyskusyjna.</p> <p>W przypadku uśredniania wartości dla większych obszarów pojawia się pytanie – dlaczego uśredniać dla tych, a nie innych?</p>
<p style="text-align: center;">Zalety</p>	<p>Możliwość podziału gminy z uwzględnieniem jej charakteru, rodzajów zabudowy, połączeń funkcjonalnych.</p> <p>Jednostka jako całość funkcjonalna.</p> <p>Jednostki można wyznaczyć tylko dla obszarów zamieszkałych i tych funkcjonalnie i bezpośrednio z nimi połączonych. Ujęcie tylko obszarów zamieszkałych i funkcjonalnie z nimi powiązanych innych obszarów pozwala na uniknięcie przeszacowań.</p> <p>Brak jednostek o skrajnie niskiej liczbie mieszkańców.</p> <p>Analiza tylko obszaru funkcjonalnego wykorzystywanego przez mieszkańców danej jednostki.</p>	<p>Relatywnie obiektywna metoda podziału według z góry przyjętych kryteriów.</p> <p>Podział jednostek utrwalonych w tradycji gminy i świadomości jej mieszkańców.</p>	<p>Obiektywna metoda podziału – relatywnie najmniejsza możliwość manipulacji.</p> <p>Małe jednostki pokazują zróżnicowanie wewnętrzne jednostek uznanych za jednolitą całość w innych metodach.</p> <p>Analizie poddano tylko jednostki zamieszkałe – brak problemu rozmycia np. odległości.</p> <p>Małe zróżnicowanie wewnętrzne w kwestiach dostępności przestrzennej do usług, wartości brane do uśrednienia są mniej zróżnicowane niż w przypadku większych jednostek.</p> <p>Szybka i automatyczna metoda generowania jednostek.</p>

Tabela 1. Podsumowanie zalet i wad wykorzystania poszczególnych pól podstawowych

BYTOM



Rys. 2 Zamieszkałe obszary zdegradowane (na czerwono) wskazane w wyniku wykorzystania różnych pól podstawowych przy jednoczesnym zachowaniu tej samej metody przetwarzania danych dla Bytomia: a) autorskie jednostki urbanistyczne, b) heksagony, c) siatka kwadratów, d) jednostki pomocnicze wskazane w *Studium*...

Na przykładzie Bytomia (Rysunek 2) przedstawiono, jak przyjęcie różnych pól podstawowych przy zachowaniu takiej samej metody analizy danych skutkuje wskazaniem obszarów zdegradowanych zamieszkałych. Wyniki dla jednostek modularnych – heksagonów i kwadratów są podobne i różnią się na bardzo szczegółowym poziomie. Warto także zauważyć, że wyniki dla jednostek modularnych są dosyć zbliżone do wyników dla jednostek urbanistycznych wyznaczonych na potrzeby rewitalizacji zgodnie z zaprezentowaną wcześniej metodą. Te obszary, na których zaznacza się koncentracja czerwonych (uznanych za zdegradowane) kwadratów czy heksagonów, znajdują się również w jednostkach urbanistycznych zaznaczonych na czerwono (zdegradowanych). Szczególnie duże różnice widać natomiast, gdy porówna się te wyniki z jednostkami pomocniczymi wskazanymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej: „studium”). Tutaj różnice w obszarach uznanych za zdegradowane są bardzo wyraźne.

1.3

Wyznaczenie jednostek urbanistycznych w gminie

JEDNOSTKA URBANISTYCZNA

Według J. Paryska (1982) jest to obszar homogeniczny pod względem morfologicznym, stanowiący całość pod względem funkcjonalnym i charakteryzujący się pewną spójnością społeczną. Posiada zdefiniowaną strukturę wewnętrzną, co wskazuje na jego holistyczny (całościowy) charakter.



Kryteria wyznaczania jednostek urbanistycznych

Podział gminy na mniejsze jednostki urbanistyczne powinien uwzględniać możliwie jak najwięcej spośród zaproponowanych kryteriów (Rysunek 3), jednak szczególne znaczenie dla diagnozy zjawisk kryzysowych ma wyodrębnianie jednostek urbanistycznych na podstawie kryteriów:

- funkcjonalno-przestrzennego,
- fizjonomicznego,
- morfologicznego.

KRYTERIA PODZIAŁU GMINY NA JEDNOSTKI URBANISTYCZNE

FUNKCJONALNO-PRZESTRZENNE	PRZYRODNICZE	MORFOLOGICZNE	HISTORYCZNE	FIZJONOMICZNE	ADMINISTRACYJNE
kategorie użytkowania terenu (zabudowa mieszkaniowa, komunikacja itp.) oraz obszary i sieci przestrzeni publicznej	formy krajobrazowe	układ przestrzenny (np. zróżnicowanie wysokości zabudowy)	strefy miasta (np. centrum, śródmieście, strefa podmiejska)	charakter i rodzaj zabudowy (np. wiek zabudowy, zabudowa miejska i podmiejska)	granice obwodów spisowych, granice okręgów wyborczych, granice dzielnic

Rys. 3 Kryteria podziału gminy na jednostki urbanistyczne

Materiały niezbędne do wyznaczenia jednostek urbanistycznych

Do wyznaczenia jednostek urbanistycznych przydatne będą materiały kartograficzne (Tabela 2), do których zalicza się m.in.: mapę ewidencji gruntów i budynków, bazę danych obiektów topograficznych (dalej: „BDOT”), mapę topograficzną, ortofotomapę, mapy zasadnicze, rysunek studium, a także mapę historyczną. Zasoby takie jak ortofotomapa i BDOT należy pozyskać z Urzędu Marszałkowskiego, poprzez wystosowanie odpowiedniego wniosku zamieszczonego na stronie podmiotowej urzędu. Kolejno: o udostępnienie mapy ewidencji gruntów i budynków należy zwrócić się do właściwego starostwa powiatowego (wzór wniosku na stronie właściwego urzędu). Pozostałe materiały kartograficzne powinny stanowić zasoby gminy.

Czynnik	Źródło danych	Zakres	Przykładowe zestawy danych pozyskane dla Bytomia
Granice	<ul style="list-style-type: none"> • urząd gminy • Centralny Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej (dalej: „CODGiK”) 	<ul style="list-style-type: none"> • granice dzielnic • granica gminy • inne granice 	<ul style="list-style-type: none"> • Państwowy Rejestr Granic i Powierzchni Jednostek Podziałów Terytorialnych Kraju
Historia urbanizacji	<ul style="list-style-type: none"> • biblioteki • archiwa • zasoby on-line 	<ul style="list-style-type: none"> • obszar zabudowy • użytkowanie terenu • granice administracyjne 	<ul style="list-style-type: none"> • Mapa topograficzna 50K, lata 90. XX w. • Mapa Messtischblatt 25K, lata 30.-40. XX w.
Morfologia gminy	<ul style="list-style-type: none"> • urząd gminy • zasoby on-line 	<ul style="list-style-type: none"> • użytkowanie gruntów • budynki (wysokość, rok budowy, funkcja) • drogi • zespoły urbanistyczne 	<ul style="list-style-type: none"> • mapa ewidencyjna Bytomia • Ewidencja Gruntów i Budynków Miasta Bytomia • ortofotomapa miasta Bytomia • Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Bytom
Przyrodnicze	<ul style="list-style-type: none"> • urząd gminy • CODGiK • Inspektoraty Ochrony Środowiska • Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej 	<ul style="list-style-type: none"> • ciek • zbiorniki wodne • przyrodnicze obszary chronione • rzeźba terenu 	<ul style="list-style-type: none"> • mapa ewidencyjna • Mapa Podziału Hydrograficznego Polski

Tabela 2. Wykorzystane dane do wyznaczenia jednostek urbanistycznych

Procedura wyznaczania jednostek urbanistycznych

Procedurę wyznaczania granic jednostek urbanistycznych można podzielić na pięć zasadniczych etapów, co szczegółowo opisano w Tabeli 3. Pierwszym etapem jest zebranie i digitalizacja danych, w tym głównie danych kartograficznych (m.in. przebiegu maksymalnie wielu różnego rodzaju granic i zasięgów). W drugim etapie sporządza się wstępny podział gminy, który w kolejnych trzech etapach weryfikuje się, dopasowując go do przebiegu naturalnych granic przyrodniczych, uwzględniając inwentaryzację terenową oraz wyniki konsultacji społecznych.

l.p	Etap	Charakterystyka
1	Zebranie i digitalizacja danych	Zebranie i digitalizacja różnego rodzaju danych i materiałów kartograficznych, pokazujących strukturę urbanistyczną danej gminy oraz dostarczających szczegółowych informacji o ukształtowaniu terenu, użytkowaniu terenu, wodach powierzchniowych i środowisku przyrodniczym.
2	Wyznaczenie granic jednostek urbanistycznych	<ol style="list-style-type: none"> 1. Oddzielenie obszarów (działek) z budynkami mieszkalnymi od terenów niezamieszkałych, dodanie do tych obszarów działek leżących pomiędzy budynkami oraz obiektów i terenów bezpośrednio funkcjonalnie z nimi powiązanych. 2. Oddzielenie od siebie poszczególnych obszarów zamieszkałych, korzystając z naturalnych granic oraz granic historycznych dzielnic. Oddzielenie od siebie terenów charakteryzujących się radykalnie różnym przeważającym typem zabudowy. 3. Analiza przebiegu granic obwodów szkolnych, wyborczych, jednostek policji i in. 4. Uwzględnienie ukształtowania terenu.
3	Dopasowanie granic jednostek urbanistycznych	Dopasowanie granic jednostek urbanistycznych do naturalnych barier przestrzennych, np. cieków wodnych, skarp oraz sieci dróg i linii kolejowych. Ta procedura nie dla każdej jednostki urbanistycznej będzie konieczna. W niektórych przypadkach będzie skutkowałą włączaniem do granic jednostki urbanistycznej terenów niezurbanizowanych, choć silnie powiązanych funkcjonalnie z obszarami zamieszkałymi. W takich przypadkach niezbędne jest odpowiednie skalowanie przestrzeni.
4	Inwentaryzacja terenowa	Wykonanie inwentaryzacji terenowej po wstępnym wyznaczeniu jednostek urbanistycznych. Na podstawie badań terenowych należy zweryfikować spójność funkcjonalną oraz podobieństwa w fizjonomii i intensywności zabudowy każdej z wyznaczonych jednostek. Inwentaryzacja służy zweryfikowaniu przebiegu granic wyznaczonych na podstawie analiz materiałów kartograficznych.
5	Konsultacje społeczne	Granice wyznaczonych jednostek urbanistycznych opiniuje się na etapie przeprowadzanych konsultacji społecznych. W konsultacjach społecznych pożądaną, choć nieobowiązkową, jest korzystanie z narzędzi, które w tym zakresie dostarcza <i>ustawa</i> . Po etapie konsultacji społecznych może okazać się niezbędna pewna weryfikacja przebiegów granic.

Tabela 3. Procedura wyznaczania granic jednostek urbanistycznych w gminach

1.4

Obszary i podobszary zdegradowane i rewitalizacji

Ustawa dopuszcza nieciągłości przestrzenne obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji (wyodrębnienie jako obszaru zdegradowanego oraz obszaru rewitalizacji terenów nieposiadających wspólnych granic).

W przypadku obszarów zdegradowanych pojawienie się nieciągłości powodowane jest cechami poszczególnych fragmentów gminy. Zjawiska kryzysowe mogą dotyczyć fragmentów gminy, które bezpośrednio ze sobą nie sąsiadują. W tym wypadku *ustawa* umożliwia wyznaczenie wszystkich terenów dotkniętych kryzysem jako obszaru zdegradowanego, nawet w przypadku nieciągłości przestrzennej.

Obszaru rewitalizacji nie należy wyznaczać wyłącznie pod kątem lokalizacji poszczególnych przedsięwzięć rewitalizacyjnych czy możliwości interwencji gminy – te powinny mieć charakter wtórny wobec delimitacji. Jego wydzielenie powinno jasno wynikać z opracowanej diagnozy służącej wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Obszar rewitalizacji w myśl *ustawy* może obejmować całość lub część obszaru zdegradowanego, na którym obserwuje się **szczególną koncentrację** negatywnych zjawisk oraz na którym gmina zamierza prowadzić rewitalizację z uwagi na istotne znaczenie dla jej rozwoju, przy czym teren ten nie może być większy niż 20% powierzchni gminy. Działania rewitalizacyjne z prawnej strony skierowane są na określony dzięki diagnozie obszar. Jest to uwarunkowane koniecznością koncentracji przestrzennej interwencji oraz hierarchizacji potrzeb.

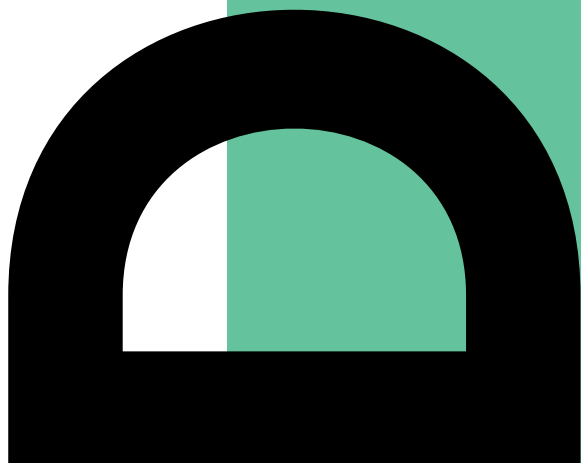
Ustawa dopuszcza możliwość podzielenia zarówno obszaru zdegradowanego, jak i obszaru rewitalizacji na podobszary, niezależnie od tego, czy obszary te charakteryzują ciągłość przestrzenną. Oznacza to, że niesąsiadujące ze sobą fragmenty gminy mogą zostać uznane za jeden obszar zdegradowany lub obszar rewitalizacji, jak też spójny teren może być podzielony na podobszary. Podział ten ma więc w praktyce nie tyle odnosić się do kwestii ulokowania przestrzennego, ile raczej wskazywać na wspólne charakterystyki lub odmienności zjawisk kryzysowych oraz potrzeb rewitalizacyjnych konkretnych terenów. Podobszar ma charakter „administracyjny” i rekomendowane jest wyodrębnianie go na użytek zarządzania procesami rewitalizacji.

Wskazując do rewitalizacji różne, niepowiązane ze sobą fragmenty gminy, należy mieć na uwadze ryzyko zbytniego rozproszenia i rozczłonkowania obszaru rewitalizacji, co może mieć wpływ na obniżenie skuteczności interwencji. Jedną z ważniejszych zasad w rewitalizacji jest zasada koncentracji terytorialnej, o czym wspomina art. 2 *ustawy*. Jak pokazują badania ewaluacyjne (Ocena skuteczności... 2012), rozproszenie terytorialne działań i interwencji w zakresie rewitalizacji w przeszłości utrudniało osiągnięcie wartościowych i trwałych rezultatów.

Realizowane pojedyncze projekty, rozproszone na dużym obszarze, pozostawały nieraz bez wpływu na rzeczywistość i trwałą zmianę strukturalną szeroko delimitowanych obszarów zdegradowanych. Potrzeba ograniczenia terytorialnego obszaru rewitalizacji wiąże się przede wszystkim z ograniczonością dostępnych zasobów, zwłaszcza finansowych, ale także organizacyjnych, m.in. w relacji do potrzeb. W efekcie gminy muszą podejść do rewitalizacji jako przemyślanej i kompleksowej interwencji na obszarze najbardziej tego potrzebującym (hierarchizacja potrzeb).

Osobnym zagadnieniem jest wskazywanie niezamieszkałych terenów (poprzemysłowych, pokolejowych czy powojskowych) jako części obszaru rewitalizacji. Mogą one być bezpośrednio włączone do obszaru (lub podobszaru) rewitalizacji albo stanowić niezależny podobszar. Należy jednak pamiętać, że zapisany w art. 10 ust. 2 *ustawy* limit, dopuszczający, by maksymalnie 20% terenu gminy zostało objęte obszarem rewitalizacji, dotyczy liczonych łącznie terenów zamieszkałych i niezamieszkałych. W przypadku terenów niezamieszkałych należy także jasno wskazać, jaką rolę w przewyżczeniu problemów ze sfery społecznej ma przynieść wykorzystanie ich w procesach rewitalizacji. Szczegółowe wskazania związane z tym zagadnieniem zawarto w kroku 5.

2



KROK 2

ANALIZA ZRÓŻNICOWANIA
NATEŻENIA ZJAWISK
KRYZYSOWYCH NA OBSZARZE
GMINY

2

Analiza wskaźnikowa służy do rozpoznania problemów i wyzwań z różnych sfer dotyczących objętej badaniem gminy. Jej rezultatem ma być trafna, fotografująca rzeczywistość i uwarunkowania konkretnej społeczności diagnoza.

Diagnoza, zgodnie z art. 4 ust. 1 *ustawy*, to wynik analizy służący do:

- a. wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji,
- b. sporządzenia i aktualizacji GPR,
- c. oceny aktualności i stopnia realizacji GPR.

Mierniki i metody badawcze dostosowane do lokalnych uwarunkowań

Zgodnie z art. 4 ustawy, w celu opracowania diagnoz służących [...] wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji [...] wójt, burmistrz albo prezydent miasta prowadzi analizy, w których wykorzystuje obiektywne i weryfikowalne mierniki i metody badawcze dostosowane do lokalnych uwarunkowań.



Mierniki (miary, wskaźniki określające wielkość, jakość lub wartość czegoś)⁶ powinny być zbierane w taki sposób, by możliwa była ich weryfikacja. Inny badacz, posługujący się tymi samymi metodami, na podstawie tych samych danych powinien osiągnąć taki sam wynik. Wskazana w art. 4 *ustawy* zasada jest szczególnie ważna w procesie delimitacji obszaru zdegradowanego i rewitalizacji, na podstawie których podejmowana jest przez radę gminy uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego. Niemożność weryfikacji wykorzystanych mierników oraz metod badawczych może stać się podstawą do zaskarżenia uchwały. *Ustawa* nie definiuje mierników – deleguje to zadanie na poziom gminy.

W *ustawie* nie został jednak wskazany jeden uniwersalny algorytm, za pomocą którego należy obliczać skalę kryzysu w poszczególnych obszarach. Ustawodawca wychodząc z założenia, że bardzo różne mogą być przyczyny kryzysu, a degradacja może przejawiać się w różnych wymiarach, pozostawił w tym zakresie samorządom gminnym pewną swobodę. Art. 4 *ustawy* wskazuje, że mierniki i metody badawcze powinny być dostosowane do lokalnych uwarunkowań. „Lokalnymi uwarunkowaniami” może być zarówno dostępność, rzetelność czy trafność danych, charakter, wielkość czy funkcje dominujące konkretnej gminy, jak również stopień i przyczyny degradacji poszczególnych jej fragmentów.

⁶ <http://sjp.pwn.pl/slowniki/miernik.html>

Dostosowanie do lokalnych uwarunkowań oznacza także, że co do zasady w każdej gminie można diagnozować obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji. Nie ma bowiem konieczności odnoszenia się do jakichkolwiek zewnętrznych (pozagminnych) mierników kryzysu. Obszar szczególnego natężenia zjawisk kryzysowych w gminie wskazywany jest zasadniczo na podstawie porównania sytuacji konkretnych obszarów w gminie. Ustawodawca nie wymaga porównywania obszarów kryzysowych w jednej gminie do innych jednostek samorządowych. Diagnoza i delimitacja stanowi więc formę benchmarkingu wewnętrznego i poza wyjątkowymi sytuacjami – można wskazać obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji w każdej gminie.

2.1

Gromadzenie i przetwarzanie danych w procesie delimitacji obszaru zdegradowanego i rewitalizacji

W opisanej poniżej procedurze zbierania, przetwarzania i analizowania danych oparto się na polu podstawowym, a tam, gdzie było to konieczne – wskazano różnice pomiędzy jednostkami modułowymi a jednostkami urbanistycznymi. Sam dobór pola podstawowego, z zastrzeżeniami przedstawionymi w poprzednim rozdziale (Krok 1), pozostawiono jednak autorom poszczególnych analiz.

2.1.1 Gromadzenie materiałów i dostosowanie ich do analiz

Pozyskiwanie danych do analizy, wykorzystywanych na etapie delimitacji, jest procesem wymagającym znacznego czasu i zaangażowania. Z uwagi na lokalne uwarunkowania trudno jednoznacznie przewidzieć, jak długo może trwać ten proces. Czas pozyskiwania danych jest wypadkową jakości posiadanych przez instytucje informacji, systemów informatycznych mogących je przetwarzać i udostępniać oraz zaangażowania i umiejętności osób dysponujących tymi danymi.

Warto w pierwszej kolejności zapoznać się z już opracowanymi na potrzeby innych lokalnych strategii czy programów diagnozami, danymi i źródłami, z których korzystają ich autorzy oraz sposobem prowadzenia analiz. Zgodnie z zapisami *ustawy* (art. 12) **jeśli opracowania tego typu już w gminie istnieją, zostały przyjęte uchwałą i wskazują tereny charakteryzujące się cechami obszarów zdegradowanych lub obszarów rewitalizacji, mogą one być wykorzystane jako diagnoza na cele delimitacji**. Nawet jeśli diagnozy prowadzone w ramach opracowania innych dokumentów strategicznych w gminie nie spełniają wymogów *ustawy*, to nadal mogą stanowić cenne źródło wiedzy o sytuacji i potrzebach gminy.

Pozyskiwanie i przetwarzanie danych

Na poziomie wyznaczonych pól podstawowych gromadzi się i przetwarza dane dotyczące zjawisk w sferze społecznej, jak również w pozostałych sferach: gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej oraz technicznej. Dane pozyskiwane bezpośrednio z zasobów gminnych (np. miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej: „plan miejscowy”), studium czy ewidencji ludności) udostępniane są zazwyczaj bardzo szybko (zwykle w czasie nieprzekraczającym tygodnia). Z kolei czas pozyskiwania informacji od instytucji zewnętrznych uzależniony jest od procesu przetwarzania danych przez te jednostki i może się wydłużać nawet do 4-5 tygodni.

Otrzymane dane nierzadko są niekompletne ze względu na brak prowadzenia analiz i statystyk w obrębie danego zjawiska, a także różne systemy ich gromadzenia i przetwarzania. Uzyskanie szczegółowych informacji na temat wskazanych w *ustawie* sfer bywa utrudnione z uwagi na ochronę danych osobowych. Na etapie delimitacji obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji problem stanowi także odpowiednie dostosowanie danych do analizy. Zdarza się, że właściwe organy i instytucje przekazują na wniosek samorządów dane w formatach nieedytowalnych (np. .JPEG czy .PDF). Ich przystosowanie do dalszych wyliczeń wymaga przetworzenia do formy edytowalnej (np. MS Office Excel, ArcMap). Powiatowe Ośrodki Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej (dalej: „PODGIK”) dysponują różnymi wersjami (analogowymi lub cyfrowymi) zasobów. Czas oczekiwania na mapy cyfrowe wynosi około dwóch tygodni. W przypadku braku map cyfrowych pozyskiwanie oraz przetwarzanie odpowiednich arkuszy jest długotrwałe i wymaga większych nakładów pracy, jak również wiąże się z dodatkowymi kosztami. Prace nad mapą zasadniczą w wersji analogowej polegają na zeskanowaniu właściwych arkuszy, które następnie poddawane są procesowi kalibracji i późniejszej wektoryzacji. Proces ten trwa od 4 do 6 tygodni.

Mapy zasadnicze albo ewidencyjne, wymagane jako załącznik do uchwały o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, pozyskuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta w państwowym zasobie geodezyjno-kartograficznym. Z art. 40a ust. 4 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2016 r. poz. 1629, z późn. zm.; dalej: „*upgik*”) wynika jednoznacznie, że nie pobiera się opłaty za dane z państwowego zasobu geodezyjno-kartograficznego, które udostępnia się na podstawie:

- [...] art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 4 marca 2010 o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1382),
- art. 15 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 570).

We wskazanych przypadkach mowa jest o nieodpłatnym udostępnieniu danych z państwowego zasobu geodezyjno-kartograficznego oraz zbiorów i usług danych przestrzennych prowadzonych przez organ administracji innemu organowi administracji w zakresie niezbędnym do realizacji zadań publicznych. Najwłaściwsze jest zatem rozwiązanie polegające na wystosowaniu wniosku przez wójta, burmistrza albo prezydenta o udostępnienie danych zgromadzonych w rejestrze publicznym, którego wzór określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 września 2005 r. w sprawie sposobu, zakresu i trybu udostępniania danych zgromadzonych w rejestrze publicznym (Dz. U. poz. 1692, z późn. zm.).



We wniosku podaje się:

- wskazanie zadania publicznego i podstawy prawnej jego realizacji przez podmiot ubiegający się o udostępnienie danych zgromadzonych w rejestrze, którego wykonanie wymaga udostępnienia tych danych,
- określenie rejestru, w którym są zgromadzone dane, które mają być udostępnione,
- zakres żądanych danych i wskazanie sposobu ich udostępniania,
- wskazanie okresu udostępnienia danych.

Procedura ma zastosowanie zarówno do pozyskania map zasadniczych i ewidencyjnych z PODGiK oraz bazy danych topograficznych BDOT z ośrodków wojewódzkich, która jest zazwyczaj bazą referencyjną do prowadzenia analiz poprzedzających delimitację.

Do pozyskanych przez wójta, burmistrza albo prezydenta materiałów dołączana jest licencja, o której mowa w art. 40c *upgik*, wydawana przez organ udostępniający dane, w której zawarta jest klauzula o treści: *Nie narusza licencji udostępnianie materiałów zasobu przez licencjobiorcę innym podmiotom dla realizacji celu i w granicach uprawnień określonych w ust. 4., co oznacza, że wójt, burmistrz albo prezydent może przekazać pozyskane materiały podmiotowi, który na podstawie umowy cywilnoprawnej z gminą realizuje na zlecenie wójta, burmistrza albo prezydenta miasta zadanie publiczne, jakim jest GPR.*

Z wieloletnich doświadczeń Instytutu Rozwoju Miast, jako podmiotu gospodarczego realizującego opracowania planistyczne dla gmin wynika, że teza wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie⁷ ma realne odzwierciedlenie w stanowiskach PODGiK, które naliczają przewidziane w przepisach opłaty, jeżeli o dane wnioskuje jakikolwiek podmiot gospodarczy. Nie pomaga argumentacja o celu publicznym wykorzystania materiałów.

⁷ Wg wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie (III SA/Lu 597/11) podmioty prywatne wykonujące zadania publiczne na zlecenie podmiotów publicznych na podstawie umowy cywilnoprawnej nie mają prawa do bezpłatnego korzystania z rejestrów. Podmiot prywatny może uzyskać bezpłatny dostęp do zasobu w przypadku posiadania upoważnienia o działaniu w imieniu wójta, burmistrza albo prezydenta miasta.

Udzielanie przez gminę upoważnień w tym zakresie jest ryzykowne w aspekcie ich akceptacji przez organy geodezyjno-kartograficzne umożliwiające bezpłatne pozyskanie danych. Nie ma odzwierciedlenia w przepisach co do honorowania upoważnień od gminy dla podmiotów starających się w imieniu samorządów o pozyskanie map. Co do możliwości wykorzystania w uchwale wskazującej obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji kopii mapy zasadniczej pozyskanej z zasobu do innych celów, np. wcześniejsze wykonywanie planów miejscowych, zaleca się ostrożność. W świetle przepisów art. 48a ust. 1 *upgik*: *kto wykorzystuje materiały zasobu bez wymaganej licencji lub niezgodnie z warunkami licencji, lub udostępnia je wbrew postanowieniom licencji osobom trzecim, podlega karze pieniężnej w wysokości dziesięciokrotności opłaty za udostępnienie tych materiałów*. Zatem właściwe wydaje się – w przypadku posiadania kopii map uprzednio pozyskanych do innych celów – aby wójt, burmistrz albo prezydent zwrócił się z pismem do ośrodka geodezyjno-kartograficznego udostępniającego te materiały o wydanie nowej licencji na powtórne wykorzystanie materiałów w innym celu.

W Tabeli 4 przedstawiono listę danych niezbędnych do delimitacji obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji wraz z informacją o procedurze ich pozyskania oraz sposobie ich przygotowania. Oczywiście lista danych, które można wykorzystać w procedurze delimitacji, może być o wiele szersza i zależy od lokalnych uwarunkowań. W poniższej tabeli zaprezentowano informacje i procedury, które zostały sprawdzone w kilkunastu procesach delimitacji w kilku województwach.

Tabela 4. Procedura wyznaczania granic jednostek urbanistycznych w gminach⁸

Dane	Źródło danych	Rodzaj danych	Proces pozyskiwania danych	Charakterystyka danych
MATERIAŁY KARTOGRAFICZNE				
Mapa zasadnicza	PODGiK	Wersja analogowa	<ul style="list-style-type: none"> Wniosek wójta, burmistrza alb prezydenta miasta do właściwej instytucji, Udostępnienie danych wykonawcy przez Gminę/Miasto 	Skany arkuszy papierowych, poddawane kalibracji i wektoryzacji
		Wersja cyfrowa		Dane (format .dwg, .dxf) przetwarzane do odpowiednich programów, np. ArcGIS, MicroStation

⁸ Z uwagi na fakt, że *ustawa* dopuszcza wykorzystywanie różnych danych, w zależności od lokalnych uwarunkowań, katalog danych i źródeł informacji pozostaje otwarty i w każdym przypadku może się nieco różnić od innych

Ewidencja gruntów i budynków	PODGiK	Wersja cyfrowa	<ul style="list-style-type: none"> • Wniosek wójta, burmistrza alb prezydenta miasta do właściwej instytucji, • Udostępnienie danych wykonawcy przez Gminę/Miasto 	Dane (format .dxf, .swde) przetwarzane do odpowiednich programów, np. ArcGIS, MicroStation, MapInfo
Miejscowe Plany Zagospodarowania Przestrzennego	Urząd Gminy/ Miasta (właściwy wydział urzędu)	Pliki wektorowe lub wersje cyfrowe (.JPEG, .PDF)	<ul style="list-style-type: none"> • Udostępniane przez Gminę/Miasto 	Przystosowanie fragmentów ortofotomapy do odczytu we właściwym programie (nadanie georeferencji)
Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy				
Ortofotomapa	Urząd Marszałkowski lub CODGiK	Wersja cyfrowa (.geotiff)	<ul style="list-style-type: none"> • Wniosek wójta, burmistrza alb prezydenta miasta do właściwej instytucji, • Udostępnienie danych wykonawcy przez Gminę/Miasto 	Przystosowanie arkuszy ortofotomapy do odczytu we właściwym programie
Mapa topograficzna	Urząd Marszałkowski lub CODGiK	Wersja cyfrowa	<ul style="list-style-type: none"> • Wniosek wójta, burmistrza alb prezydenta miasta do właściwej instytucji, • Udostępnienie danych wykonawcy przez Gminę/Miasto 	Przystosowanie mapy topograficznej do odczytu we właściwym programie (nadanie georeferencji)
Baza danych obiektów topograficznych BDOT 10k	Urząd Marszałkowski lub CODGiK	Wersja cyfrowa	<ul style="list-style-type: none"> • Wniosek wójta, burmistrza alb prezydenta miasta do właściwej instytucji, • Udostępnienie danych wykonawcy przez Gminę/Miasto 	Przystosowanie warstw obiektów do odczytu we właściwym programie (nadanie georeferencji)

DANE SZCZEGÓŁOWE				
Ewidencja ludności	Urząd Miasta/ Gminy (np. Urząd Stanu Cywilnego, Wydział ds. Obywatelskich)	<ul style="list-style-type: none"> Zameldowani i wymeldowani ogółem pod danym punktem adresowym. Zameldowani z podziałem na wiek przedprodukcyjny, produkcyjny i poprodukcyjny (do punktu adresowego) <p>Dane wersja cyfrowa (format .PDF, .DOCX, .XLS, .JPEG)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Udostępniane przez Gminę/Miasto 	Utworzenie bazy danych, umożliwiającej analizę i przetwarzanie informacji
Bezrobocie	Powiatowy Urząd Pracy	<ul style="list-style-type: none"> Ogólna liczba zarejestrowanych bezrobotnych (do punktu adresowego) Liczba długotrwale bezrobotnych (do punktu adresowego) Liczba bezrobotnych z wykształceniem z gimnazjalnym i poniżej (do punktu adresowego) <p>Dane wersja cyfrowa (format .PDF, .DOCX, .XLS, .JPEG)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Wniosek wójta, burmistrza alb prezydenta miasta do właściwej instytucji, Udostępnienie danych wykonawcy przez Gminę/Miasto 	Utworzenie bazy danych, umożliwiającej analizę i przetwarzanie informacji
Pomoc społeczna	Miejski/ Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej	<ul style="list-style-type: none"> Liczba osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej (do punktu adresowego); Liczba osób pobierających zasiłki z różnych powodów przyznawane – długotrwale pobierający zasiłek, alkoholizm, długa lub ciężka choroba, niepełnosprawność, 	<ul style="list-style-type: none"> Wniosek wójta, burmistrza alb prezydenta miasta do właściwej instytucji Udostępnienie danych wykonawcy przez Gminę/Miasto 	Utworzenie bazy danych, umożliwiającej analizę i przetwarzanie informacji

		<p>przemoc domowa, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, ubóstwo, bezrobocie itp. (do punktu adresowego);</p> <ul style="list-style-type: none"> Liczba osób pobierających dodatek energetyczny, mieszkaniowy, fundusz alimentacyjny, zasiłek rodzinny itp. (do punktu adresowego). <p>Dane wersja cyfrowa (format .PDF, .DOCX, .XLS, JPEG)</p>		
Frekwencja wyborcza	Państwowa Komisja Wyborcza	<ul style="list-style-type: none"> Frekwencja w wyborach prezydenckich; Frekwencja w wyborach parlamentarnych; Frekwencja w wyborach samorządowych. <p>Dane wersja cyfrowa (format .PDF, .DOCX, .XLS, JPEG)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Dane udostępnione przez Państwową Komisję Wyborczą na stronie internetowej: pkw.gov.pl 	Utworzenie bazy danych, umożliwiającej analizę i przetwarzanie informacji
Placówki edukacyjno-wychowawcze	Szkoły oraz przedszkola na terenie Miasta/ Gminy	<ul style="list-style-type: none"> Średnie wyniki ze sprawdzianu szóstoklasisty (do punktu adresowego ucznia). Średnie wyniki ze sprawdzianu gimnazjalisty – cz. humanistyczna, matematyczna, przyrodnicza, językowa (do punktu adresowego ucznia). Wykaz dzieci uczęszczających do poszczególnych 	<ul style="list-style-type: none"> Wniosek wójta, burmistrza alb prezydenta miasta do właściwej instytucji, Udostępnienie danych wykonawcy przez Gminę/Miasto 	Utworzenie bazy danych, umożliwiającej analizę i przetwarzanie informacji

		<p>przedszkoli według adresu zamieszkania i wieku (lub grup wieku 0-3 i 4-5 lat).</p> <ul style="list-style-type: none"> Liczba miejsc w poszczególnych oddziałach przedszkolnych 		
Przestępczość	Policja	<ul style="list-style-type: none"> Liczba wydanych niebieskich kart (do punktu adresowego) Liczba zgłoszonych interwencji policyjnych Liczba wykroczeń i przestępstw (do punktu adresowego) <p>Dane wersja cyfrowa (format .PDF, .DOCX, .XLS, .JPEG)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta do właściwej instytucji Udostępnienie danych wykonawcy przez Gminę/Miasto 	Utworzenie bazy danych, umożliwiającej analizę i przetwarzanie informacji
Aktywność społeczna	Krajowy Rejestr Sądowy	<ul style="list-style-type: none"> Liczba organizacji pozarządowych (do punktu adresowego); Liczba członków organizacji pozarządowych. 	<ul style="list-style-type: none"> Dane udostępnione przez Krajowy Rejestr Sądowy na stronie internetowej: ems.ms.gov.pl/krs 	Utworzenie bazy danych, umożliwiającej analizę i przetwarzanie informacji
	Urząd Miasta/ Gminy	<p>Dane wersja cyfrowa (format .PDF, .DOCX, .XLS, .JPEG)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta do właściwej instytucji, Udostępnienie danych wykonawcy przez Gminę/Miasto 	
Aktywność gospodarcza	Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej ⁹	<ul style="list-style-type: none"> Wykaz zarejestrowanych podmiotów gospodarczych w rejestrze REGON (do punktu adresowego); Liczba nowo zarejestrowanych podmiotów gospodarczych w rejestrze REGON 	<ul style="list-style-type: none"> Udostępnienie raportów z danymi wykonawcy przez Gminę/Miasto 	Utworzenie bazy danych, umożliwiającej analizę i przetwarzanie informacji

⁹ <https://prod.ceidg.gov.pl/ceidg/ceidg.public.ui/search.aspx>

		(do punktu adresowego). Dane wersja cyfrowa (format .PDF, .DOCX, .XLS, JPEG)		
Stan techniczny		<ul style="list-style-type: none"> • Ocena stanu technicznego zabytków wraz z ich adresem; • Ocena stanu technicznego budynków użyteczności publicznej wraz z ich adresem; • Ocena stanu technicznego przestrzeni publicznych; • Liczba budynków mieszkalnych zamieszkałych, wybudowanych przed rokiem 1989 w relacji do ogólnej liczby budynków mieszkalnych zamieszkałych Dane wersja cyfrowa (format .PDF, .DOCX, .XLS, JPEG)	<ul style="list-style-type: none"> • Udostępnienie danych wykonawcy przez Gminę/Miasto 	Utworzenie bazy danych, umożliwiającej analizę i przetwarzanie informacji
Stan i jakość środowiska przyrodniczego	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska	<ul style="list-style-type: none"> • Poziom średniodobowego stężenia pyłu PM10, PM2,5 Dane w wersji cyfrowej	<ul style="list-style-type: none"> • Dane udostępnione: www.powietrze.gios.gov.pl 	
	System Osłony Przeciwosuwiskowej: SOPO	<ul style="list-style-type: none"> • Występowanie osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi Dane w wersji cyfrowej	<ul style="list-style-type: none"> • Dane udostępnione System Osłony Przeciwosuwiskowej – SOPO: geoportal.pgi.gov.pl 	

	Mapy zagrożenia powodziowego – ISOK	Prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi 1% - raz na 100 lat Dane w wersji cyfrowej	• Dane udostępnione przez Mapy zagrożenia powodziowego – ISOK na stronie internetowej: mapy.isok.gov.pl/imap	
	Elektroniczny System Informacji Przestrzennej do monitorowania realizacji „Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032” – GeoAzbest	• Udział budynków pokrytych azbestem Dane w wersji cyfrowej	• Dane udostępnione przez Elektroniczny System Informacji Przestrzennej do monitorowania realizacji „Programu Oczyszczania Kraju z Azbestu na lata 2009-2032” - GeoAzbest na stronie internetowej: esip.bazaazbestowa.gov.pl	
Dostępność funkcjonalno - przestrzenna	Materiały kartograficzne -Urząd Miasta/ Gminy	• Średnia odległość do wybranych obiektów infrastruktury (kulturalnej, sportowej, rekreacyjnej, komunikacyjnej, itp.) lub obiektów świadczących usługi publiczne Dane wersja cyfrowa (format .PDF, .DOCX, .XLS, .JPEG)	• Udostępnienie danych wykonawcy przez Gminę/Miasto	Utworzenie bazy danych, umożliwiającej analizę i przetwarzanie informacji

Bardzo dobrym źródłem podstawowych danych o charakterze statystycznym jest **Bank Danych Lokalnych** udostępniany przez Główny Urząd Statystyczny i zbierający w jednym miejscu informacje z różnych dziedzin w podziale na miejscowości, gminy, powiaty, podregiony, województwa oraz kraj. Bank Danych Lokalnych jest stale aktualizowany i poszerzany.

Podobnie działające bazy danych, oparte na danych statystycznych, udostępniane są przez organizacje pozarządowe. Przykładem takiej przyjaznej w użytkowaniu bazy internetowej są portale **MojaPolis** czy **MojePaństwo**.

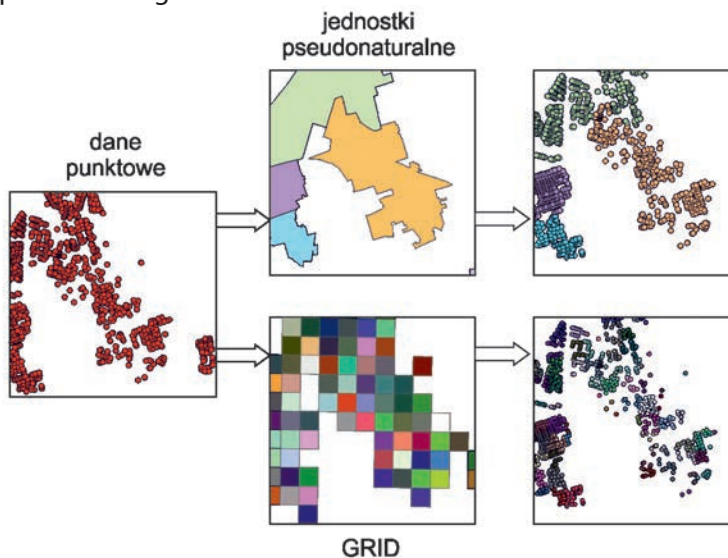
2.1.2 Przetwarzanie danych

Dane, które mogą być wykorzystane w analizie, reprezentują trzy typy informacji przestrzennej (geometrii plików wektorowych): punkty, linie i poligony (wielokąty). Warunkują one przebieg analizy. Ze względu na prowadzenie analizy i wizualizacji danych ilościowych dla innych obszarów niż dane wejściowe niezbędne jest dostosowanie rodzajów analiz do typu danych:

- dane punktowe – należy agregować (np. sumować) w granicach pola podstawowego,
- dane liniowe – należy wyodrębnić części należące do danego pola podstawowego, a następnie zagregować w ramach pola podstawowego,
- dane poligonowe – należy wyznaczyć części wspólne poligonów, do których przypisane są analizowane dane, i pól podstawowych, a następnie scalić otrzymane fragmenty poligonów w polach podstawowych.

Dane punktowe

Wiele danych dotyczących osób, np. dane o bezrobociu, wykształceniu, etc., można pozyskać z dokładnością do punktów adresowych. Ich analiza jest relatywnie nieskomplikowana. Każdy punkt należy przyporządkować do pola podstawowego (*Intersect*), a następnie scalić (*Dissolve*) dane w ramach pola, wykonując agregację danych dla pojedynczych punktów (średnia, suma, etc.) (Rysunek 4). Podczas operacji przyporządkowywania punktom identyfikatorów pól podstawowych automatycznie zostaną odrzucone punkty, które nie znajdą się w obrębie żadnego pola podstawowego.



Rys. 4. Schemat analizy danych punktowych i agregacji ich do różnych pól podstawowych

PRZYKŁAD WSKAŹNIKA:

Długotrwale bezrobotni (powyżej 1 roku) na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym w 2015 roku

1

Dane (rok 2015):

- a. Dane dotyczące bezrobocia:
 - Plik shapefile zawierający dane dotyczące bezrobocia dla punktów adresowych.
- b. Dane demograficzne:
 - Dane w postaci pliku shapefile lub spisu adresów zawierające dane dotyczące struktury demograficznej ludności dla punktów adresowych.

2

Przetwarzanie danych:

- a. Dane dotyczące bezrobocia:
 - Z bazy danych wybrano długotrwale bezrobotnych (powyżej 1 roku) dla każdego punktu adresowego.
- b. Dane demograficzne:
 - Z bazy danych wybrano osoby w wieku produkcyjnym dla każdego punktu adresowego.

3

Analiza danych:

- a. Każdy punkt adresowy z danymi demograficznymi został przyporządkowany do pola podstawowego. Obliczono sumę osób w wieku produkcyjnym dla każdego pola podstawowego.
- b. Każdy punkt z warstwy bezrobocia został przypisany do pola podstawowego. Obliczono sumę długotrwale bezrobotnych dla pola podstawowego.
- c. Obliczono liczbę długotrwale bezrobotnych na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym.

Analogiczna metoda została również może zostać zastosowana m.in do następujących wskaźników:

- liczba długotrwale bezrobotnych (powyżej 1 roku) na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym,
- stopa bezrobocia,
- liczba bezrobotnych w wieku powyżej 50 roku życia na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym,
- liczba bezrobotnych w wieku poniżej 30 roku życia na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym,

- udział bezrobotnych z wykształceniem gimnazjalnym i niższym w ogólnej liczbie bezrobotnych,
- liczba osób korzystających ze świadczeń socjalnych na 1000 mieszkańców,
- bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym,
- potrzeba ochrony macierzyństwa na 1000 kobiet w wieku produkcyjnym,
- obciążenie demograficzne,
- liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców,
- liczba miejsc w żłobkach na 1000 mieszkańców,
- liczba miejsc w przedszkolach na 1000 mieszkańców.

Dane poligonowe (powierzchniowe)

Część danych przestrzennych niezbędnych w procesie delimitacji jest udostępniana w formie poligonów (wielokątów). Zazwyczaj są to wyniki wyborów, wyniki egzaminów szkolnych oraz inne dane mające odniesienie do pewnej strefy. Uzyskanie wyników dla pól podstawowych jest bardziej złożone. Poligony pól podstawowych należy przeciąć (Intersect) z poligonami, do których są przypisane interesujące nas dane. Wynikiem tego działania są komórki – części wspólne pola podstawowego X_i strefy Y . W tym przypadku bezpośrednie scalenie danych (Dissolve) w większości przypadków byłoby błędem ze względu na różny udział poszczególnych poligonów z danymi. W tym przypadku najlepiej jest użyć średniej ważonej, gdzie wagą będzie np. liczba osób uprawnionych do głosowania w danej komórce bądź liczba dzieci w wieku szkolnym.

$$F = \sum_{i=1}^n \frac{w_i x_i}{w_i}$$

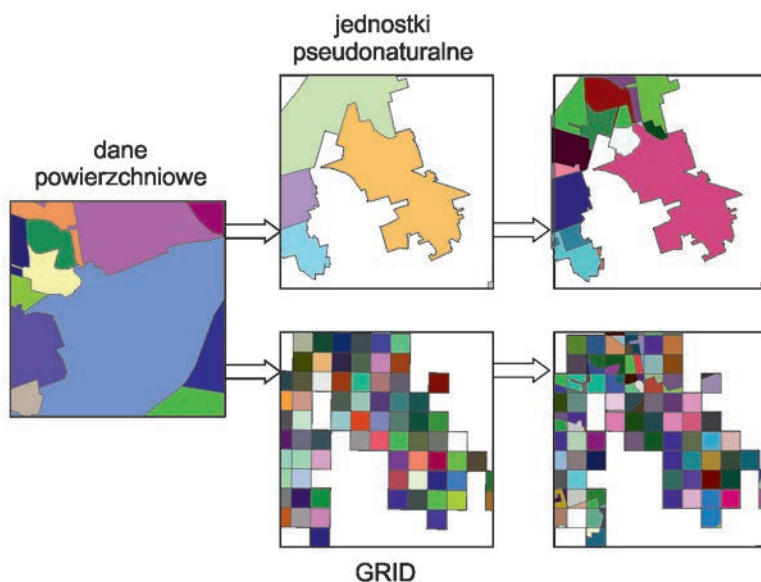
gdzie:

F – wartość natężenia zjawiska w polu podstawowym

w – waga danej komórki

x – wartość natężenia zjawiska w strefie, do której ma odniesienia

n – liczba komórek w polu podstawowym



Rys. 5. Schemat analizy danych powierzchniowych i agregacji ich do różnych pól podstawowych

PRZYKŁAD WSKAŹNIKA:

Frekwencja w wyborach parlamentarnych 2015

1

Dane:

a. Dane dotyczące frekwencji w wyborach:

- Arkusz kalkulacyjny z danymi dotyczącymi wyników wyborów dla okręgów wyborczych ze strony Państwowej Komisji Wyborczej (dalej: „PKW”) (<http://pkw.gov.pl/>)¹⁰.

b. Dane demograficzne:

- Dane w postaci pliku shapefile lub spisu adresów zawierające dane dotyczące struktury demograficznej ludności dla punktów adresowych.

c. Granice obwodów wyborczych:

- Plik shapefile z granicami okręgów wyborczych¹¹.

¹⁰ W omawianej analizie wykorzystano dane dotyczące wyników wyborów parlamentarnych z października 2015 roku.

¹¹ Niezbędna była weryfikacja aktualności danych na podstawie obwieszczenia władz miasta/gminy dot. konkretnych wyborów.

2

Przetwarzanie danych:

- a. Dane dotyczące frekwencji w wyborach:
 - Z arkusza kalkulacyjnego z wynikami wyborów wybrano wyniki dla wszystkich obwodów w gminie. Sporządzono osobny plik zawierający wyłącznie te dane.
- b. Dane demograficzne:
 - Obliczono liczbę osób uprawnionych do głosowania (czyli powyżej 18roku życia) zameldowanych pod danym adresem.
- c. Granice obwodów wyborczych:
 - Zweryfikowano poprawność granic obwodów wyborczych otrzymanych z urzędu gminy. Tam gdzie stwierdzono rozbieżności wprowadzono niezbędne korekty granic.
- d. Do każdego obwodu przypisano wysokość frekwencji pozyskaną z PKW.

3

Analiza danych:

- a. Wyznaczono części wspólne obwodów wyborczych oraz pól podstawowych.
- b. W przypadku gdy w polu podstawowym znalazł się więcej niż jeden okręg wyborczy, frekwencję należy przeliczać używając średniej ważonej z wykorzystaniem liczby ludności uprawnionej do głosowania w danej komórce.

$$F = \sum_{i=1}^n \frac{w_i x_i}{w_i}$$

gdzie:

F – średnia frekwencja dla pola podstawowego

w – liczba mieszkańców uprawnionych do głosowania w komórce

x – frekwencja w obwodzie wyborczym odpowiadającym komórce

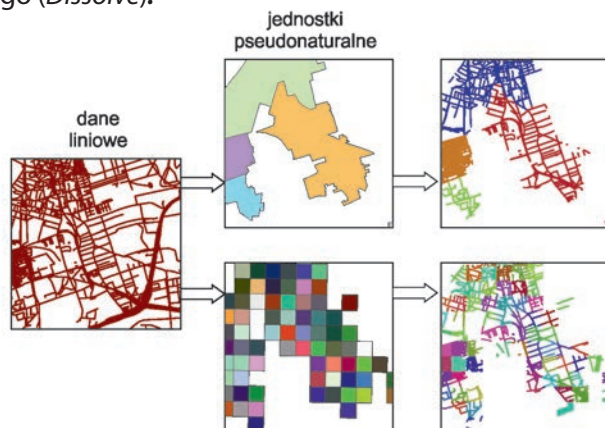
n – liczba komórek w polu podstawowym

Analogiczna metoda może zostać zastosowana m.in do następujących wskaźników:

- średni ogólny wynik sprawdzianu szóstoklasisty,
- średni ogólny wynik egzaminu gimnazjalnego,
- odsetek mieszkańców narażonych na przekroczone normy hałasu całodobowego (LDWN),
- odsetek mieszkańców narażonych na przekroczone normy hałasu nocnego (LN).

Dane liniowe

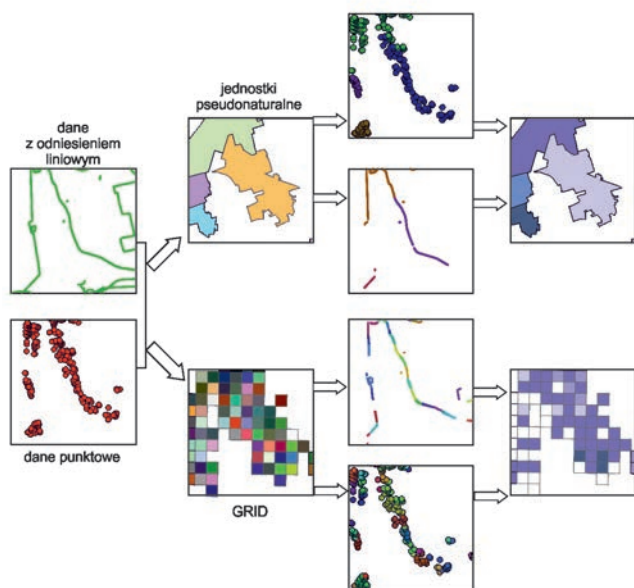
Klasycznym przykładem danych liniowych są drogi czy rzeki. Ich analiza sprowadza się zazwyczaj do obliczenia gęstości sieci na jednostkę powierzchni w polu podstawowym. W celu obliczenia takiej wartości należy postępować analogicznie do punktów – przeciąć warstwę liniową z warstwą pól podstawowych (*Intersect*), a następnie scalić linie w ramach pola podstawowego (*Dissolve*).



Rys. 6. Schemat analizy danych liniowych i agregacji ich do różnych pól podstawowych

Może się zdarzyć, że do linii będą przypisane konkretne wartości niebędące bezpośrednio powiązane z jej geometrią. Przykładem może być liczba czynów karalnych na danej ulicy. Odniesienie takich danych do pól podstawowych jest pracochłonne, a otrzymane wyniki mogą

być obarczone sporym błędem. W podanym przykładzie – gdy ulica, do której odniesiono liczbę czynów karalnych, przecina kilka pól podstawowych, rozwiązaniem może być proporcjonalny podział zjawiska w nawiązaniu do liczby ludności zamieszkującej przy danym odcinku. Kolejnym krokiem jest obliczenie sumarycznej liczby przestępstw dla pola podstawowego i odniesienie ich do liczby ludności zamieszkującej pole podstawowe.



Rys. 7. Schemat analizy danych liniowych i agregacji ich do różnych pól podstawowych

PRZYKŁAD WSKAŹNIKA:

Liczba czynów zabronionych i interwencji policyjnych na 1000 mieszkańców na miesiąc w roku 2015 (dane przypisane do ulic)

1

Dane (rok 2015):

- a. Osie ulic:
 - Dane w postaci liniowego pliku shapefile zawierającego osie ulic miast wraz z nazwami.
- b. Punkty adresowe wraz z danymi dotyczącymi mieszkańców.
- c. Dane dotyczące przestępczości:
 - Arkusz kalkulacyjny zawierający zbiorcze informacje na temat interwencji policyjnych w gminie. Każdy rekord jest przyporządkowany do komisariatu, sektora oraz ulicy.
- d. Granice sektorów komisariatów policji:
 - Plik shapefile z sektorów komisariatów policji.

2

Przetwarzanie danych:

- a. Osie ulic:
 - Ulice zostały przyporządkowane do sektorów komisariatów.
- b. Punkty adresowe:
 - Punkty adresowe przyporządkowano do sektorów komisariatów oraz pól podstawowych.
 - Scalono w multipoint¹² wszystkie punkty adresowe odpowiadające fragmentowi ulicy w sektorze i jednostce (komórki).
 - Obliczono liczbę mieszkańców dla każdego klastra.
- c. Dane dotyczące przestępczości:
 - W arkuszu kalkulacyjnym z danymi dotyczącymi przestępstw utworzono jednoznaczne identyfikatory ulic w ramach sektorów.
 - Tabelę połączono z plikiem zawierającym osie ulic.
- d. Dane demograficzne:
 - Należy obliczyć liczbę osób zameldowanych w każdym polu podstawowym.

¹² Geometria wielopunktowa – jeden wpis w tabeli atrybutów odpowiada kilku punktom w przestrzeni.

3

Analiza danych:

- a. Osie ulic z danymi dotyczącymi przestępczości:
 - Każdy fragment ulicy z przyporządkowanym sektorem został przypisany do jednostki urbanistycznej. W przypadku gdy ulica znajduje się w dwóch polach podstawowych, powstały dwa rekordy. Utworzono unikalne identyfikatory zawierające nazwę ulicy, numer sektora oraz numer pola podstawowego.
- b. W przypadku gdy ulica została podzielona między sektory i/lub pola podstawowe, liczbę przestępstw należy rozdzielić na klastry, używając udziału mieszkańców danego fragmentu ulicy w klastrze do mieszkańców całego klastra.
- c. Zsumowano liczbę przestępstw dla każdej jednostki urbanistycznej i przeliczono na 1000 mieszkańców.

$$P = \frac{W \cdot X}{Z}$$

gdzie:

P – liczba przestępstw przy fragmencie ulicy należącym do klastra

w – liczba osób zameldowanych przy fragmencie ulicy należącym do klastra

x – liczba przestępstw przy ulicy należącym do sektora policyjnego

z – liczba osób zameldowanych przy fragmencie ulicy należącym do sektora policyjnego

2.2

Różnicowanie wag wskaźników cząstkowych w procesie budowy wskaźnika syntetycznego

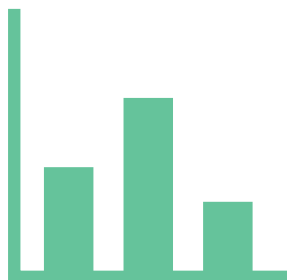
Prezentowana w niniejszym podręczniku metodologia wyznaczania obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji zakłada, że każde badane zjawisko społeczne ma taką samą wagę w obliczaniu wskaźnika syntetycznego (np. jeżeli analizowanych jest 5 grup wskaźników, to każdy z nich ma 20% udziału we wskaźniku syntetycznym). Zapisy *ustawy* nie wykluczają jednak przyznawania innych wag poszczególnym zjawiskom społecznym w procesie liczenia

wskaźnika syntetycznego, np. uznania, że bezrobocie i przestępczość powinny mieć dwa razy większą wagę niż poziom edukacji i ubóstwo. Szczególnie dobrze rozwiniętą metodą pod względem statystycznym jest angielski Index of Multiple Deprivation (IMD). Poniżej syntetycznie opisano podstawowe cechy IMD, ponieważ ten model, w przypadku udostępnienia do analizy większych ilości danych, mógłby być wartościowo dostosowany do potrzeb polskich miast.

Index of Multiple Deprivation – podstawowe informacje

IMD¹³ jest opracowywanym od 2000 r. co 3-5 lat przez brytyjski urząd statystyczny wskaźnikiem określającym natężenie negatywnych zjawisk społecznych w Anglii w małych jednostkach przestrzennych (*Lower-layer Super Output Areas*), nazywanych *neighbourhoods*, których w 2015 r. wyróżniono 32 844. Obserwacje statystyczne na poziomie małych jednostek przestrzennych stwarzają możliwość analizy dostępu do rozmaitych dóbr.

Wskaźnik IMD bazuje na siedmiu różnych sferach (*domains of deprivation*), z których każdej przypisuje się pewną wagę (Tabela 5). Wskaźnik dla każdej z tych sfer obliczany jest na podstawie całej grupy wskaźników cząstkowych. W przypadku przychodów analizowano udział populacji doświadczającej deprivacji materialnej wśród ogólnej liczby mieszkańców. Kolejno: poziom zatrudnienia badano jako udział osób w wieku produkcyjnym pozostających poza rynkiem pracy do całej populacji. Sfera wykształcenia i kompetencji dotyczyła dwóch wymiarów: niskich osiągnięć szkolnych dzieci i młodzieży oraz udziału osób starszych o niskim poziomie kwalifikacji zawodowych w całej populacji. W przypadku problemów zdrowotnych i niepełnosprawności zmierzono odsetek mieszkańców umierających przedwcześnie lub niską jakość życia (zły stan zdrowia, niepełnosprawność). Przestępczość rozpatrywano pod kątem wykroczeń takich jak: włamania, kradzieże, niszczenie mienia i przestępczość z użyciem przemocy. Problemy z zakresu dostępności do mieszkań i usług analizowano pod kątem dostępności finansowej do mieszkań lub możliwości ich utrzymania oraz geograficznego (materialnego) dostępu do zasobów mieszkaniowych (bariera geograficzna). Następnie w przypadku degradacji środowiska szacowano jakość warunków życia w odniesieniu do standardów mieszkaniowych oraz warunków „zewnętrznych” (zanieczyszczenie powietrza, liczba wypadków drogowych). Wagi zostały przypisane na podstawie analizy literatury naukowej dotyczącej biedy i zjawisk wykluczenia społecznego, a także po uwzględnieniu jakości poszczególnych wskaźników.



¹³https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/465791/English_Indices_of_Deprivation_2015_-_Statistical_Release.pdf

Nazwa sfery (domains of deprivation)	Waga wskaźnika w IMD
Przychody	22.5%
Zatrudnienie	22.5%
Wykształcenie i kompetencje	13.5%
Problemy zdrowotne i niepełnosprawność	13.5%
Przestępczość	9.3%
Problemy z zakresu dostępu do mieszkań i dostępu do usług	9.3%
Degradacja środowiska	9.3%

Tabela 5. Składowe IMD oraz przyznane im wagi

Autorzy IMD wskazują, że wyniki prowadzonych analiz mogą być przydatne do¹⁴:

- porównywania małych obszarów (*neighbourhoods*) między sobą w całej Anglii,
- identyfikacji najbardziej zdegradowanych *neighbourhoods*,
- identyfikacji sfer oraz typów deprivacji,
- porównywania ze sobą większych obszarów (np. miast),
- analizowania zmian relatywnej deprivacji pomiędzy kolejnymi edycjami IMD.

Zgodnie z zaleceniami brytyjskiego urzędu statystycznego nie powinno się wykorzystywać IMD do:

- oceniania stopnia deprivacji *neighbourhoods* w kategoriach ilościowych,
- oceniania deprivacji poszczególnych ludzi,
- mówienia o zamożności poszczególnych obszarów,
- porównywania angielskich *neighbourhoods* do pozostałych części Wielkiej Brytanii,
- mierzenia realnych zmian stopnia deprivacji w czasie.

¹⁴ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/464431/English_Index_of_Multiple_Deprivation_2015_-_Infographic.pdf



Business items

50
40
30
20
10
0

JAN

FEB

Nadawanie wag wskaźnikom w procesie delimitacji obszarów zdegradowanych i rewitalizacji

Przyznawanie wag poszczególnym wskaźnikom w procesie budowy wskaźnika syntetycznego wynika z chęci zaznaczenia stopnia ich ważkości (istotności) dla zobrazowania stopnia degradacji (kryzysu), w jakim znajduje się dany obszar. Angielski IMD jest przykładem zastosowania takiego podejścia do budowy wskaźników syntetycznych. Podstawową zaletą różnego wagowania wskaźników jest możliwość szczególnego uwydatnienia znaczenia zjawisk, które zdaniem osób nadających wagi – w szczególności znaczący sposób wpływają na obraz degradacji w danej gminie. Podstawową wadą nadawania różnych wag poszczególnym wskaźnikom cząstkowym jest możliwość manipulowania i wykrzywiania wyników oraz dostosowywania ich do oczekiwań urzędników i polityków zamawiających dane badanie. Rekomendowane w tej części opracowania – nadawanie identycznych wag każdej z podstawowych, wymienionych w *ustawie* grup wskaźników dotyczących kryzysowych zjawisk społecznych w zasadniczy sposób obiektywizuje analizę, pozbawiając decydentów (urzędników i polityków) możliwości takiego nadawania wag, by otrzymać z góry założony efekt.

Dla procedury delimitacji zgodnej z ustawą w Polsce NIE REKOMENDUJE SIĘ nadawania różnych wag poszczególnym zjawiskom społecznym z dwóch powodów: słabej dostępności danych oraz niemożności walidacji proponowanej metody ważenia przez zespoły podejmujące się tego zadania.



1

Ubóstwo wskaźników

Sugerowane w *ustawie* w art. 9 grupy wskaźników społecznych są odzwierciedleniem dostępności danych w Polsce, a nie oceny ich istotności w procesie oceny stopnia kryzysu. Spośród sfer, z których każda składa się z pewnej liczby wskaźników cząstkowych włączanych do IMD w Anglii, w Polsce nie ma możliwości pozyskania jakichkolwiek danych dotyczących problemów zdrowotnych i niepełnosprawności mieszkańców poszczególnych obszarów, praktycznie nie ma możliwości pozyskania informacji dotyczących poziomu wykształcenia i kompetencji mieszkańców, a informacje o przychodach można pozyskać pośrednio, analizując klientów opieki społecznej.

Konieczność walidacji¹⁵ metody analitycznej

IMD, który wygląda czytelnie i wiarygodnie, jest efektem wieloletnich prac zespołu statystyków i regionalistów, którzy analizując wyniki różnego rodzaju badań naukowych oraz badając jakość dostępnych danych – przetestowali, dostosowali i zatwierdzili proponowaną metodę. Zespoły analityków, którymi dysponują polskie gminy, a także bardzo ograniczony czas przygotowania takich badań oraz relatywnie niewielkie budżety bardzo utrudniają, a w większości przypadków wykluczają prowadzenie procesu walidacji proponowanych metod.

Nadanie identycznych wag każdemu z wymienionych w *ustawie* w art. 9 ust. 1 zjawisk społecznych jest sposobem pewnej obiektywizacji, niezależnej od zespołu analityków. Nawet jeżeli liczba tych wskaźników jest niska, a lista niedoskonała, to jest to pewna przemyślana całość. Należy jednoznacznie powiedzieć, **że bez wieloletnich, skomplikowanych badań porównawczych nie da się obecnie wykazać, że przyznanie większej wagi jednemu wskaźnikowi a mniejszej innemu lepiej zobrazuje natężenie kryzysu na danym obszarze**. Próba nadawania różnych wag poszczególnym wskaźnikom może natomiast niezwykle łatwo przerodzić się w proces dostosowywania metody do oczekiwań lokalnych społeczności lub polityków. Nadając większe i mniejsze wagi poszczególnym wskaźnikom, można relatywnie łatwo uzyskać wynik pokazujący wysoki poziom degradacji niemal dowolnego fragmentu gminy¹⁶. Stąd też na obecnym etapie rekomenduje się rezygnację z nadawania różnych wag poszczególnym zjawiskom społecznym przy jednoczesnym podejmowaniu prac nad poprawą dostępności danych oraz próbą wypracowania dla Polski metody analitycznej podobnej do angielskiego IMD.

¹⁵ Należycie przeprowadzona walidacja określa kwestię prawidłowości danej metody w relacji do przedmiotu jej badań oraz ustala wiarygodność otrzymanych w ten sposób wyników.

¹⁶ W Krakowie obszarem o absolutnie największym natężeniu przestępczości, szczególnie w przeliczeniu na 1000 mieszkańców jest Rynek Planty. Poziom przestępczości wiąże się z ogromną liczbą osób, przebywających na tym obszarze, a także bardzo małą liczbą mieszkańców. Nadając przestępczości szczególnie dużą wagę można wykazać, że Śródmieście Krakowa, przestrzeń szczególnej w skali Polski koncentracji różnego rodzaju potencjałów rozwojowych, jest obszarem kryzysowym i potrzebuje rewitalizacji.

2.3

Analiza koncentracji negatywnych zjawisk społecznych

Zgodnie z *ustawą* kryzys w sferze społecznej związany jest z koncentracją negatywnych zjawisk społecznych, szczególnie zaś bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji i kapitału społecznego oraz niskiej aktywności w życiu publicznym i kulturalnym (art. 9 ust. 1). W Tabeli 6 zaprezentowano przykładowe wskaźniki charakteryzujące negatywne zjawiska sfery społecznej. Celem analizy jest przedstawienie wskaźników obrazujących negatywne zjawiska z zakresu bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, edukacji lub kapitału społecznego, a także aktywności społecznej i gospodarczej. Podane wskaźniki są przykładowe, a analiza może obejmować ich większą liczbę. Rozszerzenie analizowanej treści pozwoli na uzyskanie pełnej i wnikliwej palety informacji o skali i koncentracji niekorzystnych zjawisk w przestrzeni gminy. Opis niekorzystnych zjawisk społecznych może być budowany z wielu różnych wskaźników cząstkowych, np. zagadnienie ubóstwa może być przedstawione jako wskaźnik syntetyczny składający się z takich wskaźników jak: informacje o pobieranych zasiłkach, odsetek osób nieregulujących czynszów, odsetek dzieci korzystających z dożywiania w szkołach i in.

Rozszerzona wersja analizy wskaźnikowej zakłada uwzględnienie w zaproponowanej metodzie Perkala¹⁷, większej liczby wskaźników obrazujących negatywne zjawiska sfery społecznej. Im większa liczba wskaźników, tym bardziej wnikliwa informacja na temat porównywalnych jednostek urbanistycznych oraz koncentracji negatywnych zjawisk. Przykładowo analiza zjawiska bezrobocia poprzez uwzględnienie tylko wskaźnika obrazującego udział zarejestrowanych bezrobotnych wśród mieszkańców w wieku produkcyjnym stanowi mniejszy zasób wiedzy na temat skali zjawiska niż w przypadku przeanalizowania dodatkowych wskaźników, tj. stopy bezrobocia, odsetka bezrobotnych według poziomu wykształcenia czy liczby bezrobotnych w wieku powyżej 30 lat. Wykorzystanie większej liczby wskaźników pozwala zdiagnozować problem w sposób bardziej precyzyjny. Podobnie jest w przypadku pozostałych zjawisk.

¹⁷ Metoda statystyczna Perkala pozwala na porównanie poszczególnych wskaźników cząstkowych i otrzymanie jednego syntetycznego wskaźnika poziomu koncentracji negatywnych zjawisk. Możliwe jest zastosowanie innych metod statystycznych, jednakże zaproponowana metoda z uwagi na swoją czytelność oraz prostotę umożliwia zastosowanie jej na wszystkich szczeblach administracyjnych.

ETAP 1

ETAP PIERWSZY BUDOWY WSKAŹNIKA SYNTETYCZNEGO SŁUŻĄCEGO PORÓWNANIU PÓL PODSTAWOWYCH

Ze względu na fakt, że wskaźniki zapisane są w różnych jednostkach i przedziałach, ich porównywanie statystyczne jest utrudnione. Przykładowo ciężko jedną miarą badać udział zarejestrowanych bezrobotnych wśród mieszkańców w wieku produkcyjnym oraz frekwencję w wyborach parlamentarnych. Zjawiska te łączy fakt, iż wyraża się je procentowo, jednak przyjmują wartości, które mieszczą się w zupełnie różnych przedziałach. Wskaźniki te wymagają odpowiedniej standaryzacji. **Dla porównania stopnia natężenia zjawisk kryzysowych w poszczególnych polach podstawowych konieczne jest opracowanie porównywalnego wskaźnika syntetycznego dla wszystkich pól podstawowych w całej gminie.** Jednym ze sposobów na porównanie ze sobą wskaźników jest wyznaczenie wskaźnika syntetycznego zgodnie z metodą Perkała. W pierwszym etapie powinno się znormalizować poszczególne zjawiska kryzysowe. Czynność ta polega na odjęciu od zmiennych ich średnich arytmetycznych, a następnie podzieleniu otrzymanej różnicy przez odchylenie standardowe według wzoru:

$$t_{ij} = \frac{X_{ij} - \bar{X}_j}{s_j}$$

gdzie:

t_{ij} – wartość znormalizowanego wskaźnika j dla jednostki urbanistycznej i

x_{ij} – wartość wskaźnika j dla jednostki urbanistycznej i

\bar{x}_j – średnia arytmetyczna wskaźnika j ,

s_j – odchylenie standardowe wskaźnika j

Pole podstawowe	Bezrobocie	Ubóstwo	Przestępczość	Poziom edukacji	Uczestnictwo w życiu publicznym
	Udział zarejestrowanych bezrobotnych wśród mieszkańców w wieku produkcyjnym [%]	Odsetek osób pobierających zasiłki z MOPS na 1 tys. mieszkańców [%o]	Liczba popełnianych wykroczeń na 1 tys. mieszkańców	Średnie wyniki ze sprawdzianu szóstoklasisty [pkt]	Frekwencja w wyborach prezydenckich, parlamentarnych i samorządowych [%]
A	2,21	112,90	27,30	21,69	34,10
B	1,60	16,70	4,50	28,96	41,44
C	2,00	34,60	14,20	29,83	27,20
D	2,37	36,30	13,60	29,71	10,68
E	1,86	34,40	13,50	28,66	19,28
F	2,13	27,20	12,00	31,77	33,65
G	3,07	56,80	30,10	27,30	40,25
H	3,84	115,30	47,90	24,94	40,33
I	1,91	56,40	15,30	28,11	15,78
Średnia arytmetyczna	2,33	54,51	19,82	27,89	29,19
Odchylenie standardowe	0,66	34,03	12,37	2,82	10,88

Tabela 6. Wartości wskaźników dla sfery społecznej (przykład analizy wykorzystującej 5 wskaźników)

Przykładowo dla pola podstawowego A wartość wskaźnika opisującego bezrobocie wynosi 2,21%. Średnia arytmetyczna dla wszystkich pól podstawowych w tej kategorii przyjmuje wartość 2,33%, natomiast odchylenie standardowe 0,66% (Tabela 6). Zgodnie z zaprezentowanym wzorem po podstawieniu dostępnych wartości (wskaźnik udziału bezrobotnych – 2,21%; średnia arytmetyczna – 2,33%; odchylenie standardowe – 0,66%) znormalizowany wskaźnik dla pola podstawowego, a w zakresie udziału zarejestrowanych bezrobotnych wynosi -0,19 (Tabela 7). Podobnie należy postąpić w pozostałych przypadkach.

Pole podstawowe	Bezrobocie	Ubóstwo	Przestępczość	Poziom edukacji	Uczestnictwo w życiu publicznym
	Udział zarejestrowanych bezrobotnych wśród mieszkańców w wieku produkcyjnym	Odsetek osób pobierających zasiłki z MOPS na 1 tys. mieszkańców	Liczba popełnianych wykroczeń na 1 tys. mieszkańców	Średnie wyniki ze sprawdzianu szóstoklasisty	Frekwencja w wyborach prezydenckich, parlamentarnych i samorządowych
A	-0,19	1,72	0,60	-2,20	0,45
B	-1,11	-1,11	-1,24	0,38	1,13
C	-0,50	-0,59	-0,45	0,69	-0,18
D	0,06	-0,54	-0,50	0,65	-1,70
E	-0,72	-0,59	-0,51	0,27	-0,91
F	-0,31	-0,80	-0,63	1,38	0,41
G	1,12	0,07	0,83	-0,21	1,02
H	2,28	1,79	2,27	-1,05	1,02
I	-0,64	0,06	-0,37	0,08	-1,23

Tabela 7. Znormalizowane wartości wskaźników dla sfery społecznej (przykład analizy wykorzystującej 5 wskaźników)

ETAP 2

ETAP DRUGI BUDOWY WSKAŹNIKA SYNTETYCZNEGO SŁUŻĄCEGO PORÓWNANIU PÓL PODSTAWOWYCH

Wartości wskaźników po normalizacji umożliwiają dalsze wyliczenia. W następnym etapie należy określić, czy dany wskaźnik jest tzw. stymulantą¹⁸, czy destymulantą¹⁹, tzn. czy wysokie wartości wskaźnika powodują rozwój danej jednostki urbanistycznej (np. wyniki egzaminu szóstoklasisty), czy też prowadzą do kryzysu (np. liczba czynów zabronionych). Jeżeli wśród wskaźników znajdzie się stymulanta, uzyskane wartości należy przekształcić zgodnie ze wzorem:

¹⁸ Wysokie wartości wskaźnika świadczą o występowaniu zjawiska pozytywnego.

¹⁹ jw.

$$z_{ij} = x_{ij} \cdot (-1)$$

gdzie:

z_{ij} – wartość wskaźnika (stymulanty) po przekształceniu

x_{ij} – wartość wskaźnika j dla jednostki urbanistycznej i

W przypadku, gdy dany wskaźnik jest destymulantą, otrzymane w procesie normalizacji wartości pozostawiamy bez zmian. Tabela 8 uwzględnia wartości wskaźników po przekształceniach.

Pole podstawowe	Bezrobocie**	Ubóstwo**	Przestępczość**	Poziom edukacji*	Uczestnictwo w życiu publicznym*
	Udział zarejestrowanych bezrobotnych wśród mieszkańców w wieku produkcyjnym	Odsetek osób pobierających zasiłki z MOPS na 1 tys. mieszkańców	Liczba popełnianych wykroczeń na 1 tys. mieszkańców	Średnie wyniki ze sprawdzianu szóstoklasisty	Frekwencja w wyborach prezydenckich, parlamentarnych i samorządowych
A	-0,19	1,72	0,60	2,20	-0,45
B	-1,11	-1,11	-1,24	-0,38	-1,13
C	-0,50	-0,59	-0,45	-0,69	0,18
D	0,06	-0,54	-0,50	-0,65	1,70
E	-0,72	-0,59	-0,51	-0,27	0,91
F	-0,31	-0,80	-0,63	-1,38	-0,41
G	1,12	0,07	0,83	0,21	-1,02
H	2,28	1,79	2,27	1,05	-1,02
I	-0,64	0,06	-0,37	-0,08	1,23

* - stymulanta | ** - destymulanta

Tabela 8. Wartości wskaźników dla sfery społecznej po określeniu stymulanty i destymulanty (przykład analizy wykorzystującej 5 wskaźników)

ETAP 3

ETAP TRZECI BUDOWY WSKAŹNIKA SYNTETYCZNEGO SŁUŻĄCEGO PORÓWNANIU PÓL PODSTAWOWYCH

Ostatnim etapem jest wyznaczenie jednej wartości wskaźnika syntetycznego, który będzie sumą wszystkich wskaźników cząstkowych wykorzystanych do określenia negatywnych zjawisk społecznych. Wartość wskaźnika syntetycznego będzie świadczyć, czy dane pole podstawowe znajduje się w stanie kryzysowym. Wysokie wartości wskaźnika świadczą o dużym kryzysie, natomiast niskie ukazują pozytywny obraz zjawisk społecznych. Aby uzyskać wartość wskaźnika syntetycznego, należy posłużyć się wzorem:

$$P_i = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n t_{ij}$$

gdzie:

P_i – syntetyczny wskaźnik negatywnych zjawisk

n – liczba wskaźników (cech)

t_{ij} – wartość wskaźnika j dla jednostki urbanistycznej i

Pole podstawowe	Bezrobocie	Ubóstwo	Przestępczość	Poziom edukacji	Uczestnictwo w życiu publicznym	Wskaźnik syntetyczny
A	-0,19	1,72	0,60	2,20	-0,45	3,88
B	-1,11	-1,11	-1,24	-0,38	-1,13	-4,97
C	-0,50	-0,59	-0,45	-0,69	0,18	-2,05
D	0,06	-0,54	-0,50	-0,65	1,70	0,07
E	-0,72	-0,59	-0,51	-0,27	0,91	-1,18
F	-0,31	-0,80	-0,63	-1,38	-0,41	-3,53
G	1,12	0,07	0,83	0,21	-1,02	1,21
H	2,28	1,79	2,27	1,05	-1,02	6,37
I	-0,64	0,06	-0,37	-0,08	1,23	0,20

Tabela 9. Wartości wskaźnika syntetycznego dla sfery społecznej

Podsumowując, wskaźnik syntetyczny dla pola podstawowego A wynosi 3,88 (Tabela 9). Jest to suma wszystkich wykorzystanych i znormalizowanych wskaźników: bezrobocia (-0,19), ubóstwa (1,72), przestępczości (0,60), poziomu edukacji (2,20) i uczestnictwa w życiu publicznym (-0,45). Dodatnia wartość wskaźnika syntetycznego świadczy o występowaniu kryzysu w sferze społecznej w danym polu podstawowym. W porównaniu do pozostałych pól podstawowych większe natężenie negatywnych zjawisk dotyczyło jednostki H (6,37). Natomiast najbardziej pozytywny obraz zjawisk społecznych dotyczył pola podstawowego B, dla którego wartość wskaźnika syntetycznego wynosi -4,97.

2.4

Negatywne zjawiska w sferach gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej i technicznej

Kolejnym krokiem w procedurze delimitacji jest analiza negatywnych zjawisk w pozostałych sferach: gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej i technicznej (art. 9 ust. 1 pkt 1-4). Obszar zdegradowany klasyfikowany jest jako teren cechujący się występowaniem negatywnych zjawisk sfery społecznej oraz przynajmniej jednego z negatywnych zjawisk określających pozostałe sfery. Analizę wskaźnikową dla tych czterech sfer można przeprowadzić tylko w wybranych polach podstawowych – w tych, w których widoczny jest największy kryzys w sferze społecznej, choć dla np. celów późniejszego monitorowania zmian warto też przeprowadzić ją dla całej gminy. Podejście takie jest także wymagane w przypadku ubiegania się o środki unijne na rewitalizację, zgodnie z Wytycznymi Ministerstwa Rozwoju.

Jeżeli w którymś z zamieszkałych pól podstawowych nie identyfikuje się kryzysu z zakresu zagadnień społecznych, to nawet występowanie tam wielu negatywnych zjawisk „dodatkowych” nie może stanowić, zgodnie z ustawą, przesłanki do włączenia takiego terenu do obszaru zdegradowanego i rewitalizacji.



Analiza zjawisk kryzysowych w tzw. „pozostałych sferach” powinna opierać się zarówno na metodach ilościowych, jak i jakościowych, mierzalnych oraz opisowych. Na tym etapie należy podkreślić znaczenie negatywnych zjawisk trudnych lub nawet niemożliwych do parametryzacji. Szczególnie trudno parametryzuje się niską jakość zagospodarowania

przestrzeni i dostosowania jej do oczekiwań specyficznej społeczności żyjącej na danym obszarze. Stąd obok wskaźników ilościowych kryzys może być identyfikowany także jakościowo, jako opis pewnych problemów i zjawisk kryzysowych.

Badania ilościowe stanowią usystematyzowane metody wykorzystywane w trakcie wnioskowania statystycznego, a ich wyniki są mierzalne i porównywalne na poziomie jednostek urbanistycznych. Badania jakościowe są uzupełnieniem powyższych analiz statystycznych. Należy wyraźnie zaznaczyć, że prezentowana w Tabelach 10-13 lista wskaźników jest tylko przykładową inspiracją dla gmin. Przyczyny degradacji w omawianych czterech sferach oraz jej oblicza są tak różne, że w tym zakresie każda gmina może wskazywać na swoje specyficzne zjawiska kryzysowe.

Zjawisko	Wskaźnik	Źródło danych
Aktywność gospodarcza	Podmioty gospodarki narodowej w rejestrze REGON na 1 tys. mieszkańców	Baza internetowa REGON
	Liczba osób fizycznych prowadzących własną działalność gospodarczą na 100 mieszkańców w wieku produkcyjnym	Urząd Gminy
Struktura aktywności gospodarczej	Sektory podmiotów gospodarczych według sektorów gospodarki	Urząd Gminy
	Struktura wielkościowa podmiotów gospodarczych według sektorów gospodarki	
	Liczba podmiotów gospodarczych według sekcji PKD 2007	

Tabela 10. Przykładowe wskaźniki dla sfery gospodarczej

Zjawisko	Wskaźnik	Źródło danych
Zanieczyszczenie powietrza	Średnie stężenia ($\mu\text{g}/\text{m}^3$) poszczególnych zanieczyszczeń gazowych oraz kryteria obowiązujące w ocenach jakości powietrza	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska
	Wielkość (mg/rok) emisji zanieczyszczeń gazowych	
	Bilans emisji CO_2 (mg/rok)	
Hałas	Równoważony poziom hałasu komunikacyjnego (dzień i noc)	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska
Bioróżnorodność	Zróżnicowanie i bogactwo ekosystemów	Badania i analizy
Zanieczyszczenie gleb	Stężenie substancji groźnych dla środowiska przyrodniczego w glebach	Badania i analizy

Tabela 11. Przykładowe wskaźniki dla sfery środowiskowej

Zjawisko	Wskaźnik	Źródło danych
Podstawowa opieka zdrowotna	Liczba placówek opieki zdrowotnej na 1 tys. mieszkańców	Urząd Gminy
	Liczba mieszkańców przypadająca na jedną przychodnię lekarską	
	Średnia odległość od przychodni POZ	Urząd Gminy
Przedszkola, żłobki	Liczba miejsc w żłobkach na 100 mieszkańców	Urząd Gminy
	Liczba miejsc w przedszkolach na 100 mieszkańców	Urząd Gminy
Kultura	Liczba obiektów kultury na 1 tys. mieszkańców	Urząd Gminy
	Intensywność korzystania z instytucji kultury i oferty edukacyjnej	Urząd Gminy (ocena subiektywna pracowników instytucji kultury)
Sport i rekreacja	Liczba członków klubów sportowych w przeliczeniu na 1 tys. mieszkańców	Urząd Gminy
Dostępność komunikacyjna	Liczba linii komunikacji zbiorowej obsługujących dany obszar	Przedsiębiorstwo Komunikacyjne
	Liczba kursów komunikacji publicznej na 1 tys. mieszkańców	
	Średnia odległość od przystanku komunikacji publicznej	
	Średni czas dojazdu do centrum gminy komunikacją publiczną	
	Średni czas dojazdu do centrum gminy samochodem osobowym	

Tabela 12. Przykładowe wskaźniki dla sfery przestrzenno-funkcjonalnej

Zjawisko	Wskaźnik	Źródło danych
Dostępność sieci i urządzeń infrastruktury komunalnej	Odsetek ludności korzystającej z sieci wodociągowej	Przedsiębiorstwo wodociągów i kanalizacji
	Odsetek ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej	
Warunki mieszkaniowe	Średni wiek budynków mieszkalnych	Urząd Gminy
Jakość techniczna zabudowy	Odsetek budynków mieszkalnych wymagających docieplenia albo wymagających generalnych remontów	Urząd Gminy
Stan dróg i chodników	Odsetek dróg i chodników wymagających generalnych remontów	Urząd Gminy
Stopień degradacji parków i przestrzeni rekreacyjnych	Stopień degradacji tych przestrzeni	Urząd Gminy
Zużycie infrastruktury technicznej (wodociągi, kanalizacja i in.)	Informacje o jakości sieci	Urząd Gminy

Tabela 13. Przykładowe wskaźniki dla sfery technicznej

Ważna w całym procesie jest również pogłębiona analiza sfery gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej i technicznej w wybranych jednostkach urbanistycznych, opierająca się przede wszystkim na wskaźnikach jakościowych, do których zaliczyć można m.in.:

- wyposażenie w infrastrukturę techniczną i społeczną,
- stan techniczny infrastruktury społecznej i technicznej,
- jakość oferowanych usług,
- dostosowanie rozwiązań urbanistycznych do zmieniających się funkcji obszaru,
- jakość terenów publicznych,
- stan techniczny obiektów budowlanych, zwłaszcza obiektów mieszkaniowych.

Wskaźniki jakościowe można pozyskać np. przeprowadzając badania ankietowe za pomocą kwestionariuszy. Zaleca się, aby ankieta stanowiła uzupełnienie analizy wskaźnikowej i była przeprowadzana tylko na wytypowanym obszarze zdegradowanym, gdzie określono kryzys w sferze społecznej. Inne metody pozyskiwania danych jakościowych to na przykład wywiady z mieszkańcami i ekspertami, ankieta waloryzacji przestrzeni, informacje z rejestrów zabytków i in.



Przy ustalaniu rodzaju oraz zakresu zjawisk badanych na potrzeby delimitacji oraz poszukiwaniu danych obrazujących owe zjawiska warto sięgać po już dostępne opracowania i wskaźniki, wykraczające znacznie poza proponowane powyżej przykłady. Mogą one służyć inspiracji odnośnie tego, w jakich aspektach oraz jakimi metodami

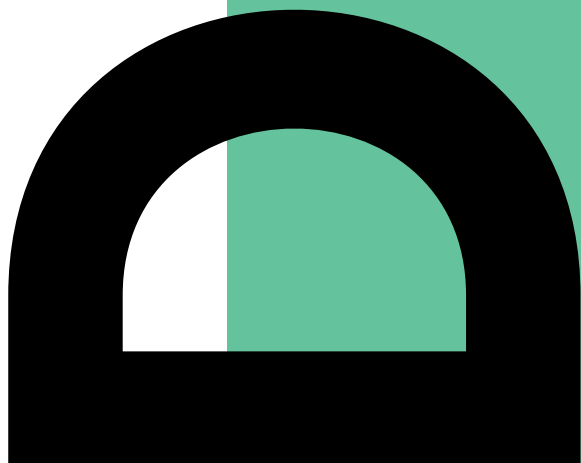
prować analizy, ale także w wielu przypadkach mogą być podstawą do porównań i ocen wykraczających poza cele związane z rewitalizacją.

Z pewnością warto korzystać z opracowań przygotowanych na potrzeby realizowanych w Polsce pilotażowych oraz modelowych programów rewitalizacji. W pierwszym rządzie zaleca się korzystanie z materiałów wypracowanych podczas projektu pilotażowego prowadzonego w Łodzi we współpracy z Ministerstwem Rozwoju (umieszczonych w Łódzkim Lokalnym Centrum Wiedzy o Rewitalizacji: **Wskaźniki i mierniki rewitalizacji. Raport końcowy** oraz **Notatki z innych zamówień z sugestiami mierników**). Prace te stanowią doskonałą podpowiedź dla tworzenia własnego zestawu użytecznych mierników i wskaźników w gminie – zarówno na etapie delimitacji, jak też w celu prowadzenia monitoringu efektów wdrażanych rozwiązań.

Niewątpliwie użyteczne będzie także zapoznanie się z materiałami i dokumentami przygotowanymi przez inne gminy – zwłaszcza w ramach tzw. Modelowej Rewitalizacji Miast, realizowanej od 2016 r. przez 20 miast we współpracy z Ministerstwem Rozwoju. Informacje na temat tych projektów można znaleźć w Krajowym Centrum Wiedzy o Rewitalizacji prowadzonym na **stronach Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju**.



3



KROK 3

WYZNACZENIE OBSZARU
ZDEGRADOWANEGO

3

Zgodnie z przyjętą metodologią do obszaru zdegradowanego włączone mogą być wszystkie te pola podstawowe, których wskaźnik syntetyczny natężenia zjawisk kryzysowych w sferze społecznej jest wyższy niż 0 oraz dla których zidentyfikowano (na zasadzie 0-1) przynajmniej jedno negatywne zjawisko w przynajmniej jednej z 4 sfer wskazanych w art. 9 ust. 1 pkt 1-4. W Tabeli 14 te pola podstawowe zaznaczono na czerwono.

Pole podstawowe	Wskaźnik syntetyczny zjawisk społecznych	Negatywne zjawiska gospodarcze	Negatywne zjawiska środowiskowe	Negatywne zjawiska przestrzenno-funkcjonalne	Negatywne zjawiska techniczne
A	3,88	-	-	-	-
B	-4,97		+	-	-
C	-2,05	-	-	-	-
D	0,07	+	-	-	-
E	-1,18		+	+	+
F	-3,53		+	+	-
G	1,21		-	-	-
H	6,37		-	+	-
I	0,20		+	-	-

Tabela 14. Pola podstawowe włączone do obszaru zdegradowanego (na czerwono zaznaczono pola podstawowe włączone do obszaru zdegradowanego)

Na tym etapie procedura wskazania obszarów zdegradowanych dla jednostek pseudonaturalnych i dla jednostek modułarnych przebiega częściowo odmiennie. Jednostki pseudonaturalne (np. jednostki urbanistyczne) zaznacza się na odpowiedniej mapie i suma tych jednostek daje obszar zdegradowany. Jeżeli jest to więcej niż jedna jednostka urbanistyczna i nie ma pomiędzy nimi ciągłości przestrzennej, to mogą się one stać podobszarami obszaru zdegradowanego.

Dla jednostek modułarnych procedura jest nieco bardziej skomplikowana i mniej oczywista. Efektem analizy przeprowadzonej zgodnie z zaproponowaną procedurą jest szereg jednostek modułarnych wykazanych jako kryzysowe. Mogą one tworzyć różnego rodzaju skupienia i koncentracje, niemniej zawsze pomiędzy polami, które można uznać za zdegradowane, będą występowały pola, które na podstawie analizy wskaźnikowej nie będą wykazywały odpowiedniego natężenia zjawisk kryzysowych.

W tej sytuacji niezbędne jest zastosowanie dwuetapowej procedury doprecyzowania granic obszaru zdegradowanego:

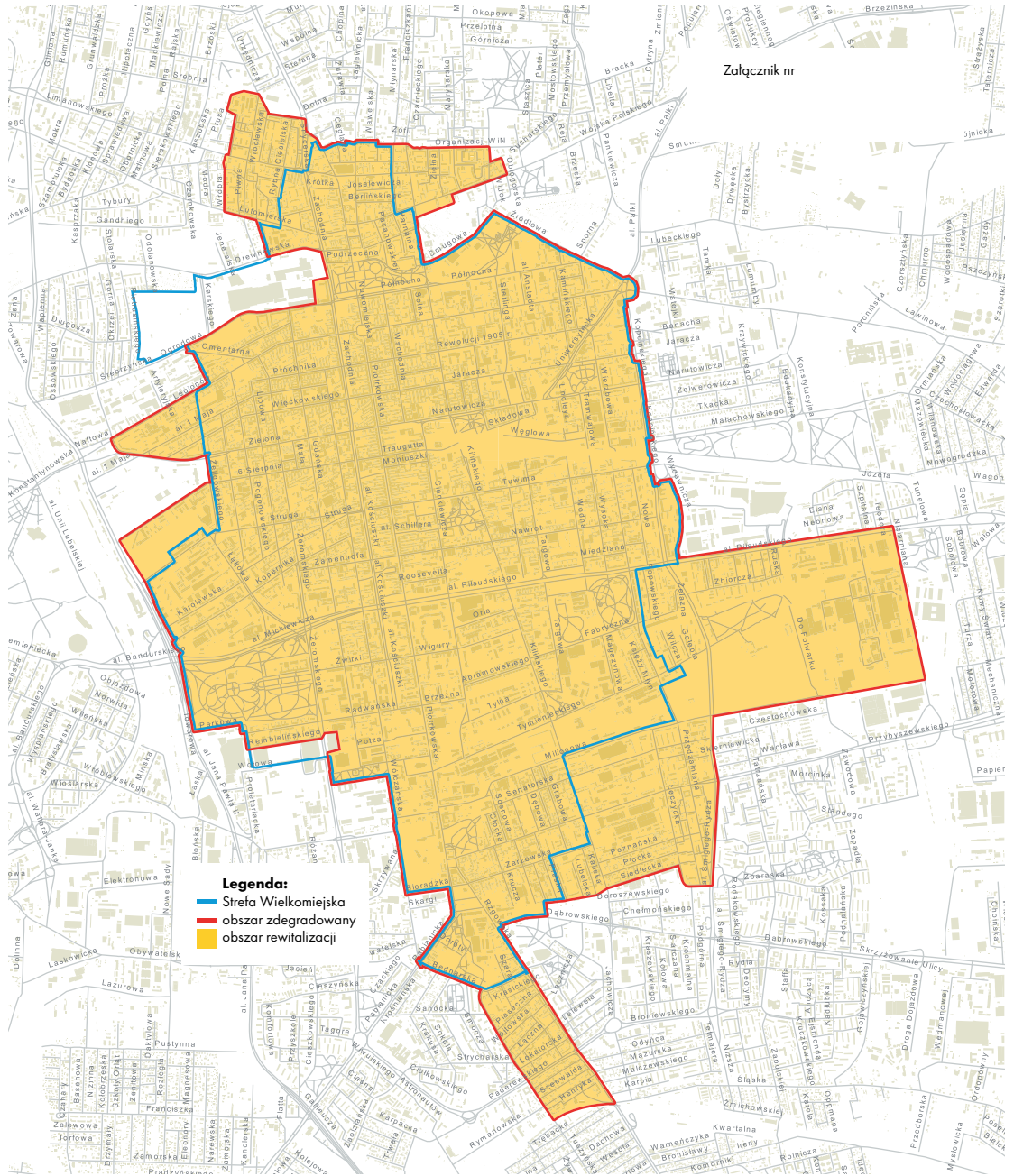
- a. „ręczne” wybranie pewnych koncentracji wykazujących duże natężenie zjawisk kryzysowych jednostek modularnych wraz ze znajdującymi się pomiędzy nimi i w ich otoczeniu jednostkami niewskazanymi jako kryzysowe, ale w sumie obejmującymi pewne większe układy urbanistyczne,
- b. wykreślenie dokładnych granic tych obszarów, najlepiej po granicach działek.

Taką procedurę zastosowano w Łodzi. Na Rysunku 8 widać, że obszar zdegradowany (będący jednocześnie obszarem rewitalizacji) obejmuje heksagony o różnym natężeniu zjawiska kryzysowego, a widoczna dokładnie na Rysunku 9 granica obszaru została poprowadzona w nawiązaniu do istniejących struktur urbanistycznych (oraz istniejącej wcześniej tzw. Strefy Wielkowiejskiej), a także w bezpośrednim nawiązaniu do granic działek.



Rys. 8. Granica Obszaru Wielkowiejskiego w Łodzi

Źródło: <http://centrumwiedzy.org/delimitacja-obszaru/>



Rys. 9. Granice obszaru zdegradowanego (i rewitalizacji) wyznaczone na podstawie analizy prowadzonej z wykorzystaniem jednostek modularnych (heksagonów)

Źródło: <http://centrumwiedzy.org/delimitacja-obszaru/>

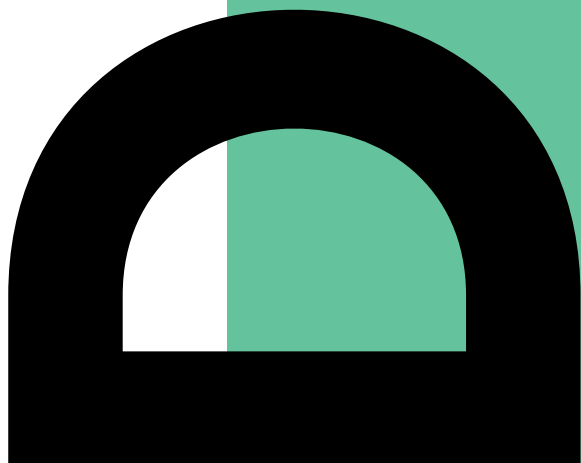
Granice obszaru zdegradowanego (i obszaru rewitalizacji) a działki ewidencyjne

Ustawa nie wprowadza bezpośrednio konieczności prowadzenia granic obszaru zdegradowanego zgodnie z granicami działek ewidencyjnych. Niemniej jednak takie dopasowanie jest jednoznacznie rekomendowane zawsze, kiedy tylko istnieje taka możliwość. Zalecając prowadzenie granic obszarów zgodnie z granicami działek ewidencyjnych, należy zaznaczyć, że tam, gdzie jest to niemożliwe lub pozbawione głębszego uzasadnienia, należy starać się np. prowadzić granice obszarów w ramach pojedynczych działek ewidencyjnych zgodnie z granicami sposobu ich użytkowania.

Prowadzenie granic obszaru rewitalizacji niezgodnych z granicami działek ewidencyjnych uniemożliwi zastosowanie narzędzi wskazanych w art. 11 ust. 5 *ustawy*, czyli realizację prawa pierwokupu oraz ograniczenie możliwości wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Należy więc przyjąć jednoznaczną zasadę, że jeżeli gmina chciałaby skorzystać z możliwości ustanowienia prawa do pierwokupu nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji, to ten obszar musi zostać wyznaczony zgodnie z granicami działek ewidencyjnych, bez stosowania jakichkolwiek wyjątków od tej zasady. Te same problemy związane z wyznaczeniem obszaru niezgodnie z podziałami ewidencyjnymi pojawią się w przypadku SSR.



4



KROK 4

WYZNACZENIE OBSZARU
REWITALIZACJI

4

4.1

Sposób wyznaczenia obszarów rewitalizacji

Art. 10. 1. Obszar obejmujący całość lub część obszaru zdegradowanego, cechujący się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1, na którym z uwagi na istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego gmina zamierza prowadzić rewitalizację, wyznacza się jako obszar rewitalizacji.

2. Obszar rewitalizacji nie może być większy niż 20% powierzchni gminy oraz zamieszkały przez więcej niż 30% liczby mieszkańców gminy. Obszar rewitalizacji może być podzielony na podobszary, w tym podobszary nieposiadające ze sobą wspólnych granic.



Obszar rewitalizacji to część lub w pewnych przypadkach całość obszaru zdegradowanego. Oznacza to, że konieczne jest prowadzenie dwustopniowej analizy: w pierwszym etapie wskazanie na podstawie analizy wskaźnikowej, zgodnie z art. 9 ustawy – obszaru zdegradowanego, a w drugim – wskazanie obszaru rewitalizacji, zgodnie z art. 10. Aby jakiś fragment gminy mógł zostać uznany za obszar rewitalizacji, muszą zostać spełnione łącznie dwa warunki:

- szczególna koncentracja negatywnych zjawisk,
- obszar ten musi być istotny dla rozwoju lokalnego.

„Istotność dla rozwoju lokalnego” nie jest w ustawie zdefiniowana i w tym zakresie istnieje szerokie pole do interpretacji ze strony gminy. Zasadniczo jest to zapis mający dać pierwszeństwo tym obszarom, które pełnią w ramach gminy funkcje dla większych fragmentów bądź też całej gminy (np. obszar szczególnie atrakcyjny turystycznie, centrum komunikacyjne, śródmieście pełniące funkcje usługowo-handlowe i in.) lub charakteryzują się innymi cechami wskazującymi na ich duży potencjał w ramach rewitalizacji, np. koncentracja ciekawych inicjatyw oddolnych, umiejscowienie szczególnie cennych obiektów zabytkowych, itp. W procesie wyboru obszaru rewitalizacji spośród podobszarów zdegradowanych można wykorzystać schemat zaproponowany w Tabeli 15. Tylko te podobszary spełniające łącznie dwa kryteria (szczególna koncentracja negatywnych zjawisk oraz istotność podobszaru dla rozwoju lokalnego) mogą zostać włączone do obszaru rewitalizacji. Przykładowo podobszar C, cechujący się z jednej strony degradacją w skali społecznej (dodatnia wartość wskaźnika syntetycznego obliczonego na podstawie wskaźników cząstkowych) oraz środowiskowej (wysokie zanieczyszczenie pyłem PM10) i gospodarczej (niska aktywność przedsiębiorców lokalnych), z drugiej wyróżniający

się istotnym znaczeniem dla rozwoju lokalnego gminy (ważne centrum historyczne, pełniące funkcje administracyjne i usługowe na rzecz lokalnej społeczności), może zostać wybrany jako teren wchodzący w skład obszaru rewitalizacji. **Każdorazowo przy ocenie, czy ww. obszar może zostać wyznaczony jako podobobszar obszaru zdegradowanego, wymagany jest „czynnik ludzki”, czyli opinia i decyzja, że obszar ten „ma szczególne znaczenie dla rozwoju gminy”.**

Nazwa podobobszaru zdegradowanego	Szczególna koncentracja negatywnych zjawisk (społecznych i minimum jednej z pozostałych sfer)	Istotność podobobszaru dla rozwoju lokalnego
Podobszar A	-	+
Podobszar B	+	-
Podobszar C	+	+

Tabela 15. Kryteria włączenia podobobszarów zdegradowanych do obszaru rewitalizacji

Obszar rewitalizacji (suma części zamieszkałej, jak i niezamieszkałej) nie może być większy niż 20% powierzchni gminy i nie może tam mieszkać więcej niż 30% mieszkańców gminy. W praktyce kluczowym ograniczeniem jest zazwyczaj limit dotyczący maksymalnej liczby mieszkańców. Rewitalizacja koncentrując się na rozwiązywaniu problemów społecznych, niejako naturalnie ogranicza się do obszarów zamieszkałych z pewnymi dodatkowymi obszarami niezamieszkałymi. Należy mieć na uwadze, że 30% mieszkańców to wysoki limit i przy objęciu tak dużej społeczności działaniami może być trudno zachować zasadę koncentracji środków na rozwiązywaniu zdiagnozowanych problemów.

50%

Średnio w Polsce obszary zurbanizowane zajmują niecałe 50% powierzchni miast i to zasadniczo te fragmenty miast mogą podlegać rewitalizacji. Limit dopuszczający, by obszar rewitalizacji obejmował do 20% powierzchni miast, oznacza w praktyce, że można byłoby nim objąć około połowy obszaru zurbanizowanego.

W gminach wiejskich obszar zurbanizowany to zazwyczaj tylko kilka do kilkunastu procent powierzchni gminy, co oznacza teoretycznie możliwość objęcia obszarem rewitalizacji wszystkich zurbanizowanych obszarów w większości gmin wiejskich. Rewitalizacja jest formą specjalnej interwencji publicznej, mającą na celu ulokowanie w relatywnie krótkim czasie możliwie wielu zasobów na ograniczonym terenie w celu wywołania samopodtrzymujących się impulsów rozwojowych. Aby osiągnąć założone cele, musi być mocno skoncentrowana i ograniczona terytorialnie. Wykorzystanie ustawowego limitu 20% powierzchni gminy oznaczałoby zazwyczaj objęcie obszarem rewitalizacji połowy lub większości terenu zurbanizowanego w gminie, co właściwie uniemożliwiłoby prowadzenie skutecznej

i skoncentrowanej terytorialnie interwencji w ramach rewitalizacji. Poza wyjątkowymi sytuacjami rekomenduje się więc obejmowanie obszarem rewitalizacji znacznie mniejszej powierzchni gminy.

Szczególna koncentracja negatywnych zjawisk

W wyniku przeprowadzonej analizy wskaźnikowej powstaje pewien ranking degradacji poszczególnych obszarów zamieszkałych. „Szczególna koncentracja”, o której mówi *ustawa*, wskazywałaby na konieczność włączenia do obszaru rewitalizowanego tych podobszarów zdegradowanych, które charakteryzują się najwyższym natężeniem zjawisk kryzysowych. Ta zasada powinna być ważną przesłanką, ale nie powinna być stosowana automatycznie. Może bowiem wystąpić sytuacja, w której natężenie problemów społecznych na danym terenie zdegradowanym jest nieco niższe niż na innych, ale któreś z dodatkowych zjawisk negatywnych wymienionych w *ustawie* w art. 9 ust. 1 pkt 1-4 jest tak natężone, że stanowi kluczową przesłankę do włączenia owego terenu do obszaru rewitalizacji. Należy pamiętać, że tylko wskaźniki społeczne pozwalają na (relatywnie) łatwe porównywanie ze sobą różnych podobszarów w gminie. Pozostałe zjawiska negatywne występujące na obszarach zdegradowanych mogą być w ramach jednej gminy bardzo różne i trudne do porównywania. Przykładowo na wybranym terenie zidentyfikowana zostanie obecność odpadów stwarzających zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, a na innym ten problem w ogóle nie będzie występował, ale znacznym problemem będzie degradacja stanu technicznego budynków mieszkalnych. Tak więc zapis „szczególna koncentracja negatywnych zjawisk” nie oznacza, że należy włączyć do obszaru rewitalizacji automatycznie te podobszary zdegradowane, które charakteryzują się największym natężeniem problemów społecznych. Niemniej jednak te wskaźniki powinny być kluczową przesłanką.

Włączenie do obszaru rewitalizacji terenów niezamieszkałych

Zgodnie z zapisami *ustawy* w drodze wyjątku do obszaru rewitalizacji można dołączyć tereny niezamieszkałe – w szczególności przemysłowe, portowe, wydobywcze, wojskowe i kolejowe, wykazujące występowanie negatywnych zjawisk innych niż społeczne. Każdy taki teren niezamieszkały powinien być przyporządkowany do przynajmniej jednego obszaru (podobszaru) zamieszkałego lub stanowić osobny podobszar. Oznacza to, że do identyfikowania i diagnozowania niezamieszkałych terenów wymagających przekształcenia można przystąpić po przeprowadzeniu diagnozy i wskazaniu zamieszkałego obszaru (podobszarów) rewitalizacji. Do obszaru rewitalizacji można włączyć tylko te obszary niezamieszkałe, które są powiązane z obszarami zamieszkałymi włączonymi do obszaru rewitalizacji.

Działania naprawcze realizowane w obrębie terenu wymagającego przekształcenia urbanistycznego powinny przeciwdziałać negatywnym zjawiskom zdiagnozowanym na podobszarze zamieszkałym wybranym do rewitalizacji. Dodatkowo tereny niezamieszkałe mogą oddziaływać kompleksowo na wszystkie wybrane do rewitalizacji podobszary, wykazując silną korelację z celami rewitalizacji.

Należy pamiętać, że zasada wskazana w art. 10 ust. 2, stanowiąca, że obszar rewitalizacji nie może być większy niż 20% powierzchni gminy, dotyczy terenów zamieszkałych oraz niezamieszkałych łącznie.

Istotność podobszaru dla rozwoju lokalnego

Obszar zdegradowany może zostać uznany za obszar rewitalizacji, jeżeli jest istotny dla rozwoju lokalnego, czyli dla wspierania przemian zachodzących także poza tym obszarem, na terenie całej gminy. Rozwój lokalny można zdefiniować jako proces pozytywnych zmian (wzrostu ilościowego i postępu jakościowego) zachodzących na danym obszarze, z uwzględnieniem potrzeb, preferencji i hierarchii wartości właściwych dla tego obszaru (Tarajkowski 2005). *Ustawa* nie precyzuje, w jakim stopniu przemiany na obszarze rewitalizacji mają być „istotne” dla rozwoju lokalnego poza tym obszarem. Każdy obszar w gminie pozytywnie lub negatywnie (a najczęściej i tak, i tak) wpływa na przemiany w innych częściach gminy i jest ważny dla mieszkańców i interesariuszy całej wspólnoty lokalnej. Ten zapis *ustawy* stanowi wskazówkę w procesie wyboru podobszarów rewitalizacji, zachęcając do wskazania w pierwszej kolejności



tych podobszarów zdegradowanych, które są szczególnie ważne dla rozwoju lokalnego. W praktyce niewątpliwie śródmiejski obszar centrum wraz z infrastrukturą komunikacyjną (dworce, przystanki), usługową i handlową, miejscami pracy i spędzania wolnego czasu można wskazać jako bardziej „istotny” dla rozwoju lokalnego niż położone peryferyjnie osiedle domów jednorodzinnych.

4.2

Włączanie obszarów niezamieszkałych (opcjonalnie)

Rewitalizacja ma prowadzić do przeciwdziałania negatywnym zjawiskom społecznym. Jednak w art. 10 pkt. 3 *ustawy* ustawodawca dopuścił włączenie do obszaru rewitalizacji także terenów przemysłowych, pokolejowych i powojkowych pod warunkiem, że działania możliwe do przeprowadzenia na tych terenach przyczynią się do przeciwdziałania negatywnym zjawiskom społecznym, o których mowa w art. 9 ust. 1 *ustawy*.

Art. 10. 3. Niezamieszkałe tereny przemysłowe, w tym portowe i wydobywcze, tereny powojkowe albo pokolejowe, na których występują negatywne zjawiska, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 1-4, mogą wejść w skład obszaru rewitalizacji wyłącznie w przypadku, gdy działania możliwe do przeprowadzenia na tych terenach przyczynią się do przeciwdziałania negatywnym zjawiskom społecznym, o których mowa w art. 9 ust. 1.



Podkreślić należy jednoznacznie społeczny cel włączania do obszaru rewitalizacji terenów niezamieszkałych. Art. 10 ust. 3 *ustawy* umożliwia włączenie do obszaru rewitalizacji terenów niezamieszkałych, które charakteryzują się innymi niż społeczne formami degradacji wymienionymi w art. 9 ust 1 pkt 1-4 *ustawy*, w szczególności terenów przemysłowych, powojkowych albo pokolejowych. Takie włączenie może nastąpić wyłącznie w sytuacji, gdy GPR będzie przewidywał na terenach niezamieszkałych realizację przedsięwzięć rewitalizacyjnych, które bezpośrednio przyczyniają się do przeciwdziałania negatywnym zjawiskom społecznym obserwowanym na obszarze rewitalizacji. Wykluczone są działania, których celem jest zmiana funkcji obszarów niezamieszkałych, gdy nie niwelują one problemów społecznych obszaru rewitalizacji. Aspekt społeczny jest najważniejszym elementem projektów rewitalizacyjnych – musi znaleźć się wśród celów GPR i nie może być pomijany w żadnej części obszaru rewitalizacji.

Definicje obszarów zamieszkałych i niezamieszkałych – podstawowe pojęcia

Rewitalizacja jest odpowiedzią na kryzys określonej społeczności, na problemy mieszkańców, a nie tylko na problemy miejsca lub kilku budynków. Rewitalizacja, choć obejmuje pewien obszar, nie rości sobie jako proces ambicji, żeby zmienić każdy metr kwadratowy tego obszaru. Najczęściej ma za zadanie zmienić oblicze fragmentu gminy, zainicjować procesy, które uzyskają pewną samopodtrzymującą się dynamikę. Często wystarczy interwencja w kilku miejscach, by cały obszar zaczął się zmieniać. Tak więc podobnie jak interwencje, choć dotyczą

pewnego obszaru i na niego oddziałują – są realizowane tylko w wybranych miejscach, tak i kryzys musi być zdiagnozowany syntetycznie – na całym obszarze gminy. Nawet jeżeli w kilku kwartałach czy nawet budynkach mieszkalnych mieszkańcy nie doświadczają zjawisk kryzysowych, to mogą się oni znaleźć na obszarze rewitalizacji jako część pewnego większego systemu osadniczego.

Ustawa nie definiuje terenów zamieszkałych i niezamieszkałych, pozostawiając w tym zakresie margines pewnej swobody i uznaniowości gminom. Z perspektywy *ustawy* na terenie każdej z gmin wyróżnić należy dwa podstawowe typy obszarów: zamieszkałe i niezamieszkałe. O obszarach „niezamieszkałych” *ustawa* mówi wprost w art. 10 ust. 3, wymieniając tereny przemysłowe, pokolejowe i powojkowe, a także inne niezamieszkałe tereny, np. lasy, pola uprawne, których nie można zakwalifikować do tych kategorii (nie mogą być na podstawie *ustawy* włączone do obszaru rewitalizacji). *Ustawa* nie używa natomiast słowa „zamieszkałe”, definiuje je jednak pośrednio w art. 9 ust. 1. poprzez wskazanie, że kryzys powoduje koncentracja negatywnych zjawisk społecznych charakterystycznych wyłącznie dla obszarów zamieszkałych, a także przeciwstawiając tym obszarom we wspomnianym art. 10 ust. 3 obszary niezamieszkałe.

Przed przystąpieniem do samej procedury diagnozy i delimitacji konieczne jest przyjęcie możliwie precyzyjnych i jednoznacznych definicji poszczególnych typów obszarów.

Teren zamieszkały

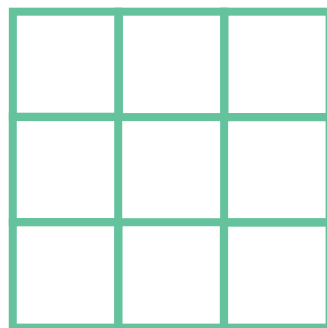
to obszar, na którym ludzie przebywają z zamiarem pobytu stałego²⁰. Na pewno obejmuje więc budynki mieszkalne oraz nieruchomości, na których są one zlokalizowane. Wskazaną wąską definicję należałoby rozszerzyć o tereny uzupełniające w postaci: towarzyszącej budynkom mieszkalnemu infrastruktury usługowo-handlowej, dróg, innych ciągów komunikacyjnych (pieszych, rowerowych), osiedlowych terenów rekreacyjnych i terenów zieleni niestanowiących odrębnych, dużych kompleksów, torowisk tramwajowych, parkingów osiedlowych, a także niewielkich obiektów infrastruktury technicznej, np. przepompowni czy stacji transformatorowych. Do terenu zamieszkałego można włączyć te obiekty budowlane i obszary, które pełnią funkcję w jakiś sposób powiązaną bezpośrednio z funkcją mieszkaniową, a ich skala jest na tyle ograniczona, że można je uznać za element pewnej zamieszkałej struktury osadniczej. Stąd też tak ważna jest skala tych obiektów i obszarów – niewielki parking czy pawilon handlowy na terenie osiedla oraz ulice miejskie powinny włączyć się do obszaru zamieszkałego, ale już galerię handlową wraz z wielkim parkingiem, autostradę czy linię kolejową – nie (chyba że potraktujemy je jako niezamieszkałe obszary wymagające przekształcenia urbanistycznego). Takie określenie

²⁰ W urbanistyce występuje termin tereny brutto jednostki mieszkaniowej, które obejmują: tereny mieszkaniowe, tereny podstawowych urządzeń usługowych, tereny podstawowych urządzeń wypoczynkowych oraz tereny komunikacji wewnętrznej. <http://www.m-borsa.net/edu/wskaznikiUrbanistyczne.pdf>

obszaru zamieszkałego jest właściwie zbieżne z tym, co literatura nazywa mieszkaniową jednostką urbanistyczną: obszar homogeniczny pod względem morfologicznym, stanowiący całość pod względem funkcjonalnym i charakteryzujący się pewną spójnością społeczną, posiadający zdefiniowaną strukturę wewnętrzną wskazującą na jego holistyczny (całościowy) charakter (Parysek 1982).

Ważne, choć nie jest to bezpośredni wymóg ustawowy, by granice obszarów zamieszkałych były wytyczane po granicach działek, a jeżeli jest to niemożliwe – po granicach typów użytkowania poszczególnych działek. Takie podejście pozwoli wykorzystać granice obszarów zamieszkałych na etapie wyznaczania granic obszaru rewitalizacji. W wyniku braku zachowania tego typu rygoru – na etapie delimitacji obszaru rewitalizacji niezbędna będzie modyfikacja granic, a więc i powierzchni obszaru zamieszkałego. Skutkować to może koniecznością ponownego obliczania wskaźników, z powodu zmiany powierzchni obszaru, w stosunku do której były przeliczane.

W przypadku wykorzystywania do analizy jednostek modularnych (GRID – siatki kwadratów lub heksagonów) – oddzielenie obszaru zamieszkałego od niezamieszkałego może być utrudnione. Ponadto jej wynik może być zero-jedynkowy, jeśli w modularnej jednostce odniesienia zameldowana jest chociaż jedna osoba, to określamy ją wtedy jako obszar zamieszkały, jeśli nie, to jest to obszar niezamieszkały. Prezentowane podejście może skutkować włączaniem do obszaru zamieszkałego terenów de facto niezamieszkałych, a niektóre tereny zamieszkałe, nawet fragmenty budynków mieszkalnych, z uwagi na fakt przypisywania danych do tzw. punktu adresowego, który stanowi np. centroidę budynku (geometryczne uściślenie intuicyjnego „środką” budynku), mogą zostać pominięte. W efekcie analizy wykorzystujące jednostki modularne wymagają więc dodania dodatkowego elementu do procedury delimitacji, czyli „ręcznego” i angażującego wykonawcę wyznaczenia granic obszaru zdegradowanego zgodnie z granicami działek (lub w pewnych przypadkach sposobu użytkowania), wykorzystując wyniki analizy wskaźnikowej. Wyznaczając granice obszaru zdegradowanego zamieszkałego zgodnie z granicami działek, mamy możliwość włączenia pewnych terenów niezamieszkałych, np. w sytuacji, gdy działki mają znaczną długość, a zabudowa znajduje się tylko na ich części, np. przy ulicy. Procedura ta została opisana w kolejnych rozdziałach opracowania.



Teren „niezamieszkały”

z definicji nie jest miejscem stałego pobytu ludzi. Dlatego też w ramach prowadzonych analiz należy tak wyznaczać jego granice, by nie włączyć do niego żadnego budynku mieszkalnego (poza budynkami opuszczonymi, wyłączonymi z użytkowania itd.). Tereny niezamieszkałe to m.in. lasy, pola uprawne, tereny przemysłowe, centra usługowo-handlowe, tereny komunikacyjne: autostrady, tereny kolejowe, porty morskie i śródlądowe, itp. Zgodnie z zapisami *ustawy* w procesie wyznaczania obszaru zdegradowanego pod uwagę brane są obszary zamieszkałe, natomiast przy wyznaczaniu obszaru rewitalizacji analizie podlega obszar zdegradowany oraz niezamieszkałe tereny poprzemysłowe, pokolejowe i powojkowe celem sprawdzenia, czy możliwe/wskazane jest wykorzystanie ich dla celów rewitalizacji.

Definicje różnych typów obszarów niezamieszkałych

W procesie delimitacji niezbędne jest także doprecyzowanie terminów: tereny poprzemysłowe, powojkowe albo pokolejowe. Ustawodawca, rezygnując ze zdefiniowania ich w *ustawie*, pozostawił w tym zakresie uznaniowość samorządom gminnym.

Tereny poprzemysłowe

definiuje m.in. Program rządowy dla terenów poprzemysłowych (2004, 3), wskazując, że są to „zdegradowane, nieużytkowane lub nie w pełni wykorzystane tereny przeznaczone pierwotnie pod działalność gospodarczą, która została zakończona”. Szerszą i bardziej kompleksową definicję podaje Bolesław Domański (2009), który wyróżnia dwa typy terenów poprzemysłowych z punktu widzenia ich genezy i cech fizycznych. Pierwszym typem „są obszary, które przestały być miejscem produkcji przemysłowej lub przestały pełnić funkcje pomocnicze dla tej produkcji w obrębie zakładów przemysłowych, np. magazynowo-składowe lub transportowe, łącznie z obszarami niedokończonych inwestycji przemysłowych. Określić je można mianem terenów pofabrycznych. Drugi typ stanowią obszary zdegradowane przez działalność przemysłową, np. górnictwem lub składowaniem odpadów. W obu przypadkach tym, co wyróżnia tereny poprzemysłowe, jest utrata dotychczas pełnionej funkcji i wyłączenie znacznej części terenu z użytkowania” (Domański 2009, 125). Tereny poportowe i powydobywcze stanowią podtypy terenów poprzemysłowych.

Szeroka definicja zaprezentowana powyżej może być z punktu widzenia samorządów gminnych bardzo użyteczna w procesie przygotowywania GPR – każdy teren, który spełnia kryteria postawione w tej definicji, może zostać w świetle *ustawy* uznany za teren poprzemysłowy. Dodatkowo ustawodawca wskazał, że obok terenów poprzemysłowych na tych samych zasadach mogą zostać włączone do obszaru rewitalizacji również tereny pełniące niegdyś funkcje kolejowe lub wojskowe, a obecnie niewykorzystywane zgodnie ze swoim przeznaczeniem.

Tereny powojskowe

to tereny historycznie wykorzystywane przez siły zbrojne. Zasadniczo przyjęło się tym terminem nazywać tereny i obiekty, które przynajmniej do początku 1990 r. były zarządzane przez polskie lub radzieckie wojsko, a następnie zostały przez nie opuszczone lub w inny sposób wyłączone z użytkowania przez wojsko. W tym kontekście terenami powojskowymi są także nieruchomości, którymi dysponuje Agencja Mienia Wojskowego – niewykorzystywane już na cele wojskowe, ale jeszcze znajdujące się w posiadaniu wojska (Jarczewski, Kuryło 2009, 224).

W takim ujęciu terenami powojskowymi są:

- lotniska wraz z infrastrukturą towarzyszącą,
- poligony,
- porty morskie,
- bazy (koszary, szpitale, szkoły, ośrodki kultury, kantyny, sklepy, ośrodki dowodzenia i łączności, garaże, magazyny, warsztaty, infrastruktura transportowa i in.).

Ustawa nie precyzuje jednak momentu, od którego obszary opuszczone przez siły zbrojne mogą być uznane za „powojskowe”, ani minimalnego okresu zajmowania danego terenu przez wojsko. Autorom GPR ustawa pozostawia w tym zakresie szerokie pole do interpretacji, a decyzje w tym zakresie powinny być każdorazowo szczegółowo przez nich uzasadniane. Niemniej jednak zasadniczo tereny „powojskowe” powinny obejmować obszary wykorzystywane przez wojsko do 1990 r., a w szczególnych przypadkach – do 1945 r. Należy zaznaczyć, że *ustawa* w tym zakresie nie stawia jednoznacznych granic.

Tereny pokolejowe

tym mianem zwykło się w Polsce nazywać tereny, które do 1990 r. znajdowały się w zarządzie przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe, a obecnie nie są wykorzystywane do celów związanych z funkcjonowaniem transportu kolejowego oraz realizacją zadań spółek grupy PKP (por. Załuski 2009). Do tej grupy nieruchomości można w ograniczonym zakresie włączać także te tereny, które z różnych powodów przestały pełnić funkcje związane z transportem kolejowym wcześniej. Jest to jednak relatywnie ograniczona grupa nieruchomości (np. związana z likwidacją kolejek wąskotorowych po II wojnie światowej).

Delimitacja niezamieszkałych podobszarów

Niezamieszkałe tereny przemysłowe mogą stanowić podobszary niezależne w stosunku do zamieszkałych jednostek urbanistycznych. Dla tych niezamieszkałych podobszarów, dla każdego z osobna, zjawiska kryzysowe powinny być opisywane niezależnie. Nawet jeżeli zdegradowany obszar przemysłowy bezpośrednio przylega do którejś z zamieszkałych jednostek urbanistycznych, to zaleca się tam diagnozowanie i analizowanie natężenia zjawisk problemowych jak dla osobnego, samodzielnego terenu

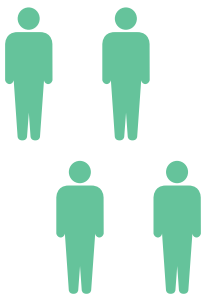
W art. 10 ust. 3 *ustawy* zapisano, że takie tereny muszą charakteryzować się występowaniem zjawisk negatywnych z art. 9 ust. 1 pkt 1-4 *ustawy*. W art. 10 ust. 3 *ustawy* pojawia się procedura włączania takiego terenu do obszaru rewitalizacji. Niemniej na etapie diagnozy niezbędne jest wskazanie listy terenów niezamieszkałych, których potencjalne przyszłe funkcje, zgodnie z art. 10 ust. 3, umożliwiają przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom społecznym, o których mowa w art. 9 ust. 1.

Wyznaczanie granic podobszarów niezamieszkałych

Podobszary niezamieszkałe powinny obejmować działki, na których realizowane mają być konkretne projekty, mające przyczynić się do przeciwdziałania negatywnym zjawiskom społecznym na terenach zamieszkałych. Jednak podobszar powinien stanowić pewną spójną całość. Stąd też do takiego podobszaru można włączyć działki ograniczające spójność i zwartość takich obszarów poprzez włączenie dróg oddzielających poszczególne działki od siebie, czy działki położone np. w środku działek wskazywanych do rewitalizacji.

Diagnoza i opis zjawisk kryzysowych na terenach niezamieszkałych

Zgodnie z zapisami *ustawy* aby włączyć dany teren do obszaru rewitalizacji, muszą na nim wystąpić *negatywne zjawiska*, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 1–4. Należy podkreślić, że w zakresie wymagających przekształcenia urbanistycznego terenów przemysłowych, pokolejowych i powojkowych głównym kryterium włączenia do obszaru rewitalizacji nie jest stopień degradacji, ale możliwość realizacji na tych terenach ważnych dla społeczności lokalnych projektów, co oczywiście nie zmienia faktu, że na tych terenach muszą być identyfikowane negatywne zjawiska, o których mowa w art. 9 ust. 1 (poza społecznymi).



Identyfikacja wszystkich terenów przemysłowych, pokolejowych i powojkowych wraz ze zbadaniem na nich

zjawisk negatywnych ma analityczną wartość dodaną i stanowi podstawę do prowadzenia pogłębionej analizy obszaru rewitalizacji na etapie przygotowania GPR. Warto pamiętać jednak, że ze względu na fakt, że włączenie tych terenów do obszaru rewitalizacji jest decyzją o charakterze politycznym, mniej kontrowersyjne dla lokalnej społeczności oraz zarządców terenów jest dokonywanie wszechstronnej analizy tylko tych fragmentów, które mają szansę na zaliczenie do obszaru rewitalizacji. Może to ograniczyć nieporozumienia oraz budzenie nieuzasadnionych oczekiwań co do zakresu i zasięgu przyszłej rewitalizacji.

Przystępując do diagnozy, nie ma więc konieczności identyfikacji wszystkich **niezamieszkałych obszarów w gminie** (choć oczywiście nie jest to zabronione) i przygotowywania rankingów lub porównań. Należy zidentyfikować i opisać negatywne zjawiska na tych terenach, na których mogą być realizowane projekty przeciwdziałające negatywnym zjawiskom społecznym na podobszarach zamieszkałych i zdegradowanych – nawet jeżeli stopień ich degradacji jest tylko umiarkowany, a do obszaru rewitalizacji włączane mogą być tylko te tereny, które pozostają w relacji z zamieszkałymi podobszarami włączonymi do obszaru rewitalizacji. Identyfikacja negatywnych zjawisk na terenach niezamieszkałych może opierać się na danych ilościowych, jak i informacjach jakościowych. Trudno jest wskazać jednolity zestaw wskaźników – bardzo zróżnicowana, często unikalna geneza tego typu terenów generuje różnego rodzaju negatywne zjawiska środowiskowe, przestrzenno-funkcjonalne i techniczne, a nieco rzadziej gospodarcze. **Art. 10 ust. 3. ustawy nie precyzuje, w ilu z tych kategorii dla pojedynczego podobszaru niezamieszkałego należy opisać negatywne zjawiska, żeby mógł zostać włączony do obszaru rewitalizacji, ale używa liczby mnogiej, mówiąc o „negatywnych zjawiskach”, co sugeruje, że powinny być to przynajmniej dwa z nich**, choć w optymalnej sytuacji powinno się identyfikować przynajmniej po jednym problemie w każdej z czterech grup.

- a. Problemy środowiskowe, a w szczególności przekroczenie stężeń szkodliwych substancji oraz obecność odpadów, zanieczyszczenie wód podziemnych i powierzchniowych, wydzielanie trujących gazów i in. Jeżeli te zjawiska zostały zinwentaryzowane, to można podać wartości liczbowe, np. przekroczenia norm czy ilości odpadów. W wielu wypadkach samo zjawisko nie zostało do końca zidentyfikowane, np. wiadomo, że są zlokalizowane mogilniki, ale nieznaną jest dokładnie ich wielkość i zawartość. W takich przypadkach wystarczy sam opis zjawiska.
- b. Problemy przestrzenno-funkcjonalne także często mogą być tylko opisane, bez możliwości ich parametryzacji. Tereny poprzemysłowe, pokolejowe czy powojkowe mają często infrastrukturę techniczną niedostosowaną do nowych funkcji i zazwyczaj znajduje się ona w złym stanie technicznym, rozwiązania urbanistyczne nie są dostosowane do zmieniającej się funkcji obszaru, istnieje potrzeba tworzenia nowych terenów publicznych itd. Tego typu negatywne zjawiska da się zidentyfikować na prawie wszystkich terenach tego typu.

- c. Problemy techniczne. Właściwie każdy opuszczony budynek i budowla, dla których planowana jest nowa funkcja, są zdegradowane technicznie, niedostosowane do pełnienia nowych funkcji, wymagają inwestycji związanych z ograniczeniem energochłonności i powodują, że teren, na którym się znajdują (o ile nie jest zamieszkały), kwalifikuje się do włączenia do obszaru zdegradowanego.
- d. Problemy gospodarcze. Znaczna część wymagających przekształcenia urbanistycznego terenów niezamieszkałych pełniła w przeszłości funkcje związane z prowadzeniem różnego rodzaju działalności gospodarczej. Te funkcje zostały ograniczone lub zupełnie zaniechane i ta sytuacja także może być objawem kryzysu i degradacji.

4.3.

Rewitalizacja poza obszarem rewitalizacji

Jeżeli gmina lub interesariusze planują realizować jedno lub nawet więcej przedsięwzięć rewitalizacyjnych ważnych dla rozwiązania problemów na obszarze rewitalizacji w miejscu, które trudno uznać za zdegradowane, a tym bardziej włączyć do obszaru rewitalizacji, to dzięki zapisom art. 15 ust. 3 i 4 *ustawy*, w ramach dobrze uzasadnionego wyjątku, mają taką możliwość. W szczególności mogą to być projekty: systemowe, społeczno-gospodarcze, inwestycyjne i obejmujące lokale zastępcze.



Art. 15. 1. Gminny program rewitalizacji zawiera w szczególności:

3. Przedsięwzięcia rewitalizacyjne zamieszczone w gminnym programie rewitalizacji mogą być realizowane również poza obszarem rewitalizacji, jeżeli wynika to z ich specyfiki.

4. W przypadku gdy w związku z rewitalizacją następuje czasowa lub trwała zmiana miejsca zamieszkania osób na miejsce położone poza obszarem rewitalizacji, w gminnym programie rewitalizacji uwzględnia się przedsięwzięcia rewitalizacyjne obejmujące te osoby.

W ramach procesu rewitalizacji uwzględnia się realizację przedsięwzięć na terenie nienależącym do obszaru rewitalizacji. Przedsięwzięcia te muszą mieć jednak charakter wyjątkowy, uzasadniony ich znaczeniem dla realizacji GPR oraz lokalną specyfiką. Można wyróżnić kilka podstawowych typów takich przedsięwzięć:

- a. **Przedsięwzięcia systemowe** – projekty, które mają wpływ na przemiany na obszarze rewitalizacji, ale ich zasięg jest o wiele szerszy i dotyczy większej części, a nawet całej gminy. Przykładem takich projektów może być np. zakup nowoczesnych, niskoemisyjnych autobusów, które będą obsługiwały trasy przebiegające przez obszar rewitalizacji. Innym przykładem takiego działania może być wprowadzenie nowoczesnego systemu monitoringu wizyjnego w mieście, który częściowo będzie także obsługiwał obszar rewitalizacji. Takie projekty częściowo mogłyby być, w uzasadnionych przypadkach, finansowane w ramach rewitalizacji.
- b. **Przedsięwzięcia społeczno-gospodarcze** – w których uczestniczyć mają mieszkańcy obszaru rewitalizacji. Wiele różnego rodzaju inicjatyw społeczno-gospodarczych dla mieszkańców obszaru rewitalizacji realizowanych może być poza tym obszarem. Mogą to być przedsięwzięcia edukacyjne (np. szkoły wieczorowe dla dorosłych, szkolenia, kursy), sportowe i kulturalne (np. zajęcia pozalekcyjne dla młodzieży, uniwersytety trzeciego wieku) oraz gospodarcze (inkubatory przedsiębiorczości, biura co-workingowe). Wspólnym mianownikiem tych inicjatyw musi być uczestnictwo w nich mieszkańców obszaru rewitalizacji.
- c. **Przedsięwzięcia inwestycyjne** – elementy infrastruktury technicznej, których powstanie jest niezbędne dla rozwoju obszaru rewitalizacji i których lokalizacja nie jest możliwa na obszarze rewitalizacji. Przykładem takich przedsięwzięć mogą być mosty i wiadukty poprawiające dostępność komunikacyjną do obszaru rewitalizacji czy oczyszczalnie ścieków przyjmujące nieczystości płynne z tego obszaru.
- d. **Lokale zastępcze** – *zasada inkluzji społecznej, sprecyzowana w art. 15 ust. 4, wskazuje, że w przypadku gdy w związku z rewitalizacją następuje czasowa lub trwała zmiana miejsca zamieszkania osób na miejsce położone poza obszarem rewitalizacji, w GPR uwzględnia się przedsięwzięcia rewitalizacyjne obejmujące te osoby (Praktyczny... , 26).*

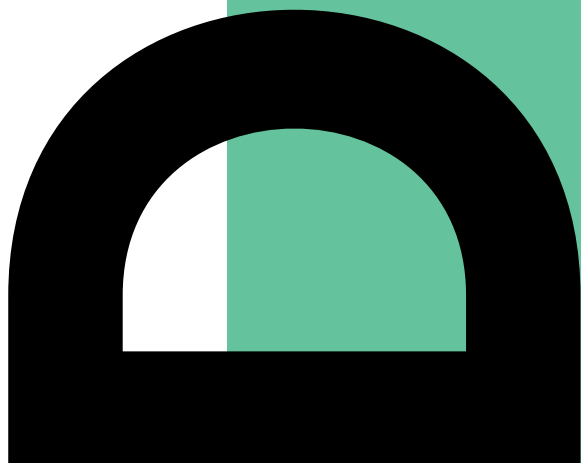
W Tabeli 16 zaprezentowano zestawienie tego typu działań wraz z tytułem projektu, skróconym opisem (cele, założenia), lokalizacją oraz określonym wpływem na eliminację bądź redukcję niekorzystnych zjawisk. Należy zwrócić uwagę, że te przedsięwzięcia nie są wskazywane na etapie uchwalania obszaru rewitalizacji, a później – zgodnie z zapisami Rozdziału 4 ustawy, a w szczególności art. 15 – na etapie tworzenia GPR.

Tytuł projektu	Skrócony opis i lokalizacja	Wpływ na eliminację lub ograniczenie niekorzystnego zjawiska	Rodzaj przedsięwzięcia
Zakup 40 nowych autobusów w celu unowocześnienia taboru miejskiego transportu publicznego.	Projekt obejmuje zakup dla Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego 40 nowych autobusów o napędzie hybrydowym oraz budowę nowoczesnej stacji naprawczej w zajezdni autobusowej.	Nowoczesne silniki hybrydowe łączące spalanie biopaliwa i napęd elektryczny przyczynią się do ograniczenia hałasu i redukcji zanieczyszczeń powietrza pochodzenia komunikacyjnego, również na obszarze rewitalizacji.	Systemowe
Kompleksowy remont konstrukcji mostowych na rzece Wisłok na terenie miasta.	Projekt obejmuje remont konstrukcji stalowych, wymianę infrastruktury technicznej i systemów dylatacyjnych oraz nawierzchni i chodników wszystkich mostów na rzece Wisłok we wschodniej części miasta.	Poprawa dostępności komunikacyjnej, w tym przywrócenie do użytkowania przez pojazdy i pieszych zamkniętego mostu w ciągu ulicy Okopowej, poprawa stanu technicznego obiektów infrastruktury drogowej na terenie miasta.	Inwestycyjne
Rozwój przedsiębiorczości oraz redukcja poziomu bezrobocia poprzez utworzenie Inkubatora przedsiębiorczości.	Inkubator dla mieszkańców powstanie w posiadanym przez urząd gminy budynku biurowym.	Obniżenie poziomu bezrobocia.	Społeczno-gospodarcze
Mieszkania zastępcze dla osób opuszczających budynki przeznaczone do wyburzenia.	Substandardowe budynki mieszkalne na obszarze rewitalizacji zostaną wyburzone, a na ich miejscu powstaną nowe tereny rekreacyjne.	Poprawa jakości substancji mieszkaniowej na obszarze rewitalizacji.	Mieszkania zastępcze

Tabela 16. Przykładowe projekty realizowane w ramach GPR poza Obszarem Rewitalizacji



5



KROK 5

PRZYJĘCIE UCHWAŁY
O WYZNACZENIU OBSZARU
ZDEGRADOWANEGO
I OBSZARU REWITALIZACJI

5

5.1

Procedura wnioskowania o wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji

Obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji wyznaczany może być w świetle *ustawy* z inicjatywy własnej rady gminy lub na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta (art. 8 ust. 1). Bez względu na to, z czyjej inicjatywy wyznaczone są te obszary, projekt uchwały musi zawierać załączniki mapowe z zaznaczonymi granicami ww. obszarów oraz zostać poddany konsultacjom społecznym (Tabela 17). Mapy muszą zostać wykonane w skali co najmniej 1:5000, sporządzonej z wykorzystaniem treści mapy zasadniczej, a w przypadku jej braku z wykorzystaniem treści mapy ewidencyjnej w rozumieniu *upgik*.

Do projektu uchwały przygotowywanego na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, zgodnie z art. 11 ust. 3 *ustawy*, mogą zostać wprowadzone zmiany wynikające z przeprowadzonych konsultacji społecznych. Z zapisów dotyczących partycypacji społecznej, a w szczególności z art. 6 ust. 7 wynika, że do uwag zebranych w procesie konsultacji organ gminy musi się odnieść. Część z nich, uprzednio zaakceptowanych, wpłynie na zmianę brzmienia projektu uchwały.

Z formalnego punktu widzenia istnieje pewna różnica pomiędzy inicjatywą rady gminy a inicjatywą wójta, burmistrza albo prezydenta miasta w części dotyczącej diagnozy. Zgodnie z art. 11 ust. 2 *ustawy* do wniosku składanego przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta załączona musi być diagnoza potwierdzająca spełnienie przez obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji przesłanek ich wyznaczenia. Podobnych oczekiwań w stosunku do projektu uchwały przygotowywanego z inicjatywy rady gminy ustawodawca nie postawił. Nie należy jednak tych zapisów interpretować jako „szybszej ścieżki”, umożliwiającej delimitację obszaru zdegradowanego i rewitalizację bez sporządzania niezbędnych analiz i diagnozy. Każdorazowo, także w przypadku inicjatywy własnej rady gminy, obowiązują art. 9 i 10 mówiące o warunkach niezbędnych do wskazania obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Projekt uchwały, przygotowany zarówno z inicjatywy rady gminy, jak też z inicjatywy wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, musi te warunki spełniać, a więc być przygotowany na podstawie odpowiedniej diagnozy. Diagnoza nie stanowi załącznika do projektu uchwały, lecz część uzasadnienia projektu, wskazującego, w jaki sposób dokonano wyboru obszarów. Zakres diagnozy w niczym nie różni się od tej przygotowywanej jako załącznik do wniosku przedstawianego przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta.

Tym samym rekomenduje się, by w ramach postępowania uchwałodawczego zainicjowanego przez radę gminy kompleksowa diagnoza, będąca podstawą wyznaczenia obszaru

zdegradowanego oraz obszaru rewitalizacji, stanowiła część uzasadnienia do uchwały wyznaczającej te obszary. Jak wskazano powyżej, istnieje konieczność uargumentowania zasadności ich wyznaczenia, poprzez przedstawienie analiz stanowiących podstawę podjętych decyzji dotyczących obszarów wymagających interwencji.

Ustawowe powiązanie złożenia wniosku przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta z koniecznością dołączenia do niego diagnozy i wskazania granic obszaru zdegradowanego oraz obszaru rewitalizacji reguluje kwestię kolejności podejmowanych prac. Oznacza w praktyce, że wniosek do rady gminy powinien być składany już po dokonaniu stosownych prac analitycznych, przeprowadzeniu konsultacji i uwzględnieniu ich rezultatów przy sporządzaniu projektu uchwały.

Niezbędne elementy procedury	Wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji z własnej inicjatywy rady gminy	Wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta
Diagnoza	Diagnoza przygotowana zgodnie z <i>ustawą</i> nie musi stanowić załącznika do uchwały, lecz część jej uzasadnienia	Do wniosku załączona musi być diagnoza, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, potwierdzająca spełnienie przez obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji przesłanek ich wyznaczenia (art. 11 ust. 2)
Załączniki mapowe	Załącznik mapowy do uchwały z granicami obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji w skali co najmniej 1:5000 (art. 11 ust. 4)	Załącznik mapowy do wniosku oraz do uchwały z granicami obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji w skali co najmniej 1:5000 (art. 11 ust.1 i 4)
Konsultacje społeczne projektu uchwały o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i rewitalizacji	Konieczność przeprowadzenia konsultacji społecznych projektu uchwały (art. 8 ust. 2)	Konieczność przeprowadzenia konsultacji społecznych projektu uchwały oraz wprowadzenia zmian wynikających z przeprowadzonych konsultacji (art. 11 ust. 3)

Tabela 17. Niezbędne elementy procedury delimitacji obszaru zdegradowanego i rewitalizacji w przypadku ich wyznaczenia z inicjatywy rady gminy oraz na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta

5.2

Konsultacje społeczne projektu uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji

Przed złożeniem wniosku wójt, burmistrz albo prezydent miasta przygotowuje projekt uchwały (wzór w ZAŁĄCZNIKU 1), który następnie poddawany jest konsultacjom społecznym. Po przeprowadzeniu powyższych czynności organy wykonawcze gminy (wójt, burmistrz albo prezydent miasta) wprowadzają do niego zmiany wynikające z przeprowadzonych konsultacji. Wyniki konsultacji społecznych nie są jednak dla wójta, burmistrza albo prezydenta miasta wiążące. Mogą oni powstrzymać się od wprowadzenia jakichkolwiek zmian, jeśli nie uznają ich za zasadne.

Art. 8. 2. W przypadku, gdy uchwała, o której mowa w ust. 1, podejmowana jest z inicjatywy rady gminy, powierza ona wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta przeprowadzenie konsultacji społecznych dotyczących projektu tej uchwały.

Art. 11. 3. Przed złożeniem wniosku, o którym mowa w ust. 1, wójt, burmistrz albo prezydent miasta przeprowadza konsultacje społeczne projektu uchwały, o której mowa w art. 8 oraz wprowadza do niego zmiany wynikające z przeprowadzonych konsultacji.



Zastosowane metody partycypacji mają na celu włączenie interesariuszy w proces rewitalizacji, jak również możliwość skonsultowania z nimi wyników diagnozy.

Za interesariuszy rewitalizacji w rozumieniu art. 2 ust. 2 ustawy uznaje się:

- a. mieszkańców obszaru rewitalizacji oraz właścicieli, użytkowników wieczystych nieruchomości i podmiotów zarządzających nieruchomościami znajdującymi się na tym obszarze, w tym spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe i towarzystwa budownictwa społecznego,
- b. mieszkańców gminy innych niż wymienieni w lit. a,
- c. podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność gospodarczą,
- d. podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność społeczną, w tym organizacje pozarządowe i grupy nieformalne,
- e. jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne,
- f. organy władzy publicznej,
- g. podmioty, inne niż wymienione w lit. f, realizujące na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa.

Wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji nie może odbywać się bez udziału interesariuszy. Już na tym etapie procesu rewitalizacji istotne jest pełne zaangażowanie różnych grup społecznych, które w ramach konsultacji mogą opiniować zasięg granic i zakres obszaru zdegradowanego. Szczególnie wartościowym narzędziem konsultacji na tym etapie jest debata (konferencja) z udziałem interesariuszy wraz z ekspertami oraz władzami gminy, podczas której przedstawiane są wyniki procedury delimitacji wraz z załącznikami mapowymi. Zasadniczo, choć zazwyczaj stanowiące wyzwanie, techniki deliberacyjne konsultacji, opierające się na dialogu i „żywym” kontakcie, budowaniu konsensusu oraz zrozumienia dla ograniczeń samego procesu rewitalizacji w gminie, wydają się najbardziej użyteczne. Taka partycypacja jest dobrym wstępem do dalszej współpracy społeczności lokalnej z władzami i ekspertami nad gminnym programem rewitalizacji. Zapisy *ustawy* wprost wskazują na konieczność stosowania różnych metod konsultacji, w tym tych, które wykraczają poza „tradycyjne” zbieranie uwag do gotowego projektu uchwały. Do katalogu możliwych form konsultacji wskazanych w *ustawie* należą: spotkania, debaty, warsztaty, spacer studyjny, ankiety, wykorzystanie grup przedstawicielskich oraz zbieranie uwag ustnych. W trakcie konsultacji należy zastosować co najmniej dwie ze wspomnianych form. Rekomenduje się zastosowanie takich narzędzi konsultacyjnych, które przystają do tradycyjnego w danej gminie sposobu prowadzenia dyskusji z lokalną społecznością. Jeśli gmina nie posiada tego typu doświadczenia, brakuje lokalnego regulaminu konsultacji społecznych lub osób posiadających wystarczające doświadczenie w koordynowaniu lub bezpośrednim prowadzeniu dyskusji z mieszkańcami, to zasadne jest zasięgnięcie wsparcia od podmiotów doświadczonych w tego typu procesach. Usprawni to same konsultacje, ale też może być okazją do zmiany charakteru takich interakcji między administracją a mieszkańcami. Polecamy zapoznanie się z szerokim dorobkiem w zakresie prowadzenia konsultacji przodujących w tym zakresie gmin oraz organizacji pozarządowych, a także z praktycznymi poradnikami i literaturą, np. dostępną na portalu: www.DecydujmyRazem.pl

Formularze przydatne w zbieraniu i rozpatrywaniu uwag

Dążąc do ułatwienia zrozumienia i odniesienia się do projektu uchwały dla osób zainteresowanych składaniem uwag, warto przygotować odpowiedni formularz. Przykład



tego formularza zaprezentowano w ZAŁĄCZNIKU 2. To uniwersalne narzędzie pozwoli w pewien sposób ustrukturyzować dyskusję. Zachęci interesariuszy do odnoszenia się precyzyjnie do tych części uchwały, które wydają się im najbardziej dyskusyjne. Taki formularz może być szeroko dystrybuowany wśród lokalnej społeczności, zarówno w formie elektronicznej, jak i drukowanej, w zależności od zwyczajowo przyjętych kanałów komunikacji z lokalną społecznością.

Wykorzystanie formularza do zbierania uwag ułatwi także ich rozpatrywanie. Posiadając uwagi do delimitacji w ustrukturyzowanej, spisanej formule, można przygotować schemat ich rozpatrywania. W ZAŁĄCZNIKU 3 zaprezentowano taki przykładowy formularz, który ułatwia szybkie i precyzyjne odpowiadanie na wniesione uwagi.

Czas niezbędny na przeprowadzenie konsultacji społecznych projektu uchwały

Art. 6 ustawy precyzuje minimalny czas trwania konsultacji społecznych projektu uchwały:

- a. powiadomienie o rozpoczęciu konsultacji oraz formach ich przeprowadzenia – nie później niż 7 dni przed dniem ich przeprowadzenia (w BIP oraz na oficjalnej stronie internetowej gminy),
- b. termin wyznaczony na składanie uwag – nie mniej niż 30 dni od dnia powiadomienia o rozpoczęciu konsultacji (w BIP oraz na oficjalnej stronie internetowej gminy),
- c. informacja podsumowująca przebieg konsultacji (tzw. raport z konsultacji społecznych), zawierająca informacje o miejscu i czasie ich przeprowadzenia wraz z omówieniem przebiegu oraz listę wszystkich uwag wraz z odniesieniem się do nich wójta, burmistrza albo prezydenta miasta – niezwłocznie po zakończeniu konsultacji, przed dniem przyjęcia uchwały o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji.

W sumie więc minimalny czas niezbędny na przeprowadzenie konsultacji społecznych projektu uchwały wynosi 30 dni, plus czas niezbędny na ustosunkowanie się do złożonych uwag oraz czas na przygotowanie i upublicznienie raportu z konsultacji społecznych.

Trudności mogące pojawić się w procesie konsultacji projektu uchwały

Delimitacja obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji ma dosyć skomplikowaną i kilkietapową metodologię. Korzysta przy tym z danych, które nie są powszechnie dostępne i agreguje je do wskaźników, które w znaczącej większości gmin nigdy wcześniej nie były prezentowane w taki sposób. W efekcie interesariuszom rewitalizacji bardzo trudno podczas konsultacji odnosić się do prezentowanych wyników diagnozy i merytorycznie je kwestionować. Dlatego też zazwyczaj najbardziej konstruktywne uwagi dotyczą rekomendowania niewielkich modyfikacji granic obszarów.

Objęcie obszarem rewitalizacji tylko relatywnie niewielkich, wybranych części gminy powoduje natomiast często znaczące emocje wśród radnych i innych interesariuszy z terenów, które nie znalazły się w granicach obszaru rewitalizacji. Szczególne emocje bywają z udziałem mieszkańców obszarów zdegradowanych, którzy w wyniku decyzji organów gminnych nie znaleźli się w obszarze rewitalizacji.

Decyzja o objęciu lub nieobjęciu danego terenu obszarem rewitalizacji, przy spełnieniu ustawowych warunków, ostatecznie jest decyzją o charakterze politycznym. Analizy, badania i różnego rodzaju informacje pomagają identyfikować problemy oraz wskazać, które obszary są w gminie szczególnie zdegradowane, gdzie rewitalizację można prowadzić. Jednak wskazanie konkretnego obszaru, który będzie rewitalizowany, nie jest bezpośrednio wynikiem analiz i statystyki, tylko efektem pewnego konsensusu w gminie. I osiągnięcie tego konsensusu jest w praktyce kluczowym celem konsultacji delimitacji.

Wyjaśnianie przyczyn, dla których poszczególne tereny nie zostały włączone do obszaru rewitalizacji, jest kluczowym elementem rozważanym podczas znacznej części konsultacji społecznych. Bardzo pomocna w odpowiednim prowadzeniu tych konsultacji jest profesjonalnie przygotowana i w sposób możliwie czytelny prezentowana diagnoza.

Ważnym, dodatkowym efektem konsultacji projektu uchwały jest promocja rewitalizacji w gminie, pozwalająca na przygotowanie partnerów i interesariuszy do opracowywania GPR.

5.3

Uchwała rady gminy

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta zobligowany jest do przedłożenia wniosku zawierającego granice obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na sesji rady gminy bądź miasta.

Załącznikami do wniosku są:

- a. mapa w skali co najmniej 1:5000, sporządzona z wykorzystaniem treści mapy zasadniczej, bądź, w przypadku jej braku, z wykorzystaniem treści mapy ewidencyjnej,
- b. diagnoza, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy.



Art. 11. 1. Wniosek o wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji zawiera wskazanie granic tych obszarów wykonane na mapie w skali co najmniej 1:5000, sporządzonej z wykorzystaniem treści mapy zasadniczej, a w przypadku jej braku – z wykorzystaniem treści mapy ewidencyjnej w rozumieniu ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r. poz. 1629, z późn. zm.).

2. Do wniosku załącza się ponadto diagnozę, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, potwierdzającą spełnienie przez obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji przesłanek ich wyznaczenia. [...]

4. Załącznikiem do uchwały, o której mowa w art. 8, jest mapa w skali co najmniej 1:5000, sporządzona z wykorzystaniem treści mapy zasadniczej, a w przypadku jej braku – z wykorzystaniem treści mapy ewidencyjnej w rozumieniu ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, na której wyznacza się obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji.



Diagnoza obszaru zdegradowanego może przyjąć zarówno formę jednego dokumentu opracowanego na potrzeby delimitacji, jak również stanowić zbiór opracowań tematycznych przygotowanych pierwotnie w innym celu. Należy jednak upewnić się, że prezentowane w zbiorze treści są czytelne i kompleksowo wyczerpują tematykę wyznaczania obszarów. Konieczne jest również zapewnienie czytelności opracowania. Do wniosku o wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji (art. 11 ust. 2) dołącza się w takim wypadku diagnozę w formie zbioru dokumentów. Do wniosku można również dołączyć diagnozę przygotowaną pierwotnie dla innego dokumentu (np. strategii rozwoju gminy). Treść diagnozy w każdym wypadku musi pozwalać na wyznaczenie obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji zgodnie z wymogami ustawy.

Art. 12. Jeżeli w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub innym dokumencie strategicznym dotyczącym rozwoju gminy, przyjętym uchwałą rady gminy, określono obszary charakteryzujące się cechami obszarów zdegradowanych, o których mowa w art. 9 ust. 1, lub obszarów rewitalizacji, o których mowa w art. 10 ust. 1 i 3, dopuszcza się podjęcie uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji bez konieczności sporządzenia i załączenia do wniosku diagnozy, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1. W takim przypadku do wniosku załącza się informację o spełnieniu wymagań, o których mowa w zdaniu pierwszym.



Jeżeli w innym dokumencie strategicznym gminy znajduje się opis obszarów, które spełniają przesłanki obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, to możliwa jest rezygnacja z ponownego przeprowadzania analiz i przedstawienie informacji w tym zakresie we wniosku o formalne wyznaczenie tych obszarów w drodze uchwały. Tryb ten reguluje art. 12 ustawy.

Rewitalizacja to element prowadzenia nowoczesnej polityki rozwojowej, w szczególności polityki miejskiej. Dlatego korzystanie ze wspólnych dla wszystkich dokumentów strategicznych, kompleksowych opracowań diagnostycznych jest właściwym podejściem, o ile takie opracowania charakteryzują się wysokim poziomem merytorycznym. Dokumenty strategiczne obejmujące cały teren gminy (studium oraz strategia rozwoju) są właściwym miejscem wskazania obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji, umożliwiając powiązanie rewitalizacji z innymi kierunkami rozwoju gminy.

Decydując się na takie rozwiązanie, trzeba mieć jednak pewność, że przyjęte dotychczas uchwałą rady gminy dokumenty określają obszary charakteryzujące się cechami obszarów zdegradowanych zgodnie z zapisami *ustawy*. Uchwała w sprawie wyznaczenia obszarów stanowi akt prawa miejscowego – z tego powodu podlega kontroli legalności przez wojewodę oraz sądy administracyjne. Wymagania zapisane w *ustawie* są tak jednoznaczne, a podejście do wyznaczania terenów tak innowacyjne w skali Polski, że jest mało prawdopodobne, by dokument strategiczny czy studium przygotowane przed datą uchwalenia *ustawy*, a więc 9 października 2015 r., je spełniały. Powołanie się na nie do końca dostosowane do oczekiwań *ustawy* dokumenty może skutkować zakwestionowaniem uchwały rady gminy.

Należy jednak podkreślić kilka wymogów, które umożliwiają skorzystanie z tego trybu:

- a. przede wszystkim wyznaczenie obszaru musi nastąpić w dokumencie strategicznym gminy przyjmowanym uchwałą rady gminy. *Ustawa* wprost wymienia studium, może to być jednak strategia rozwoju gminy, strategia przestrzenna, strategia rozwiązywania problemów społecznych itd. Możliwe jest również wskazanie kilku takich dokumentów łącznie, jeżeli pozwalają one na wyznaczenie obszarów,
- b. dane zawarte w tych dokumentach muszą pozwalać na wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na podstawie przesłanek, o których mowa w art. 9 i 10 *ustawy*. Muszą to zatem być dane dotyczące negatywnych zjawisk i ich koncentracji w rozumieniu powołanych przepisów,
- c. informacja załączana do wniosku o wyznaczenie obszarów powinna w sposób pełny i jednoznaczny wskazywać na dokumenty, na podstawie których oparto wnioski, w tym na zawarte w nich dane – tak aby możliwa była weryfikacja poprawności decyzji gminy. Należy bowiem pamiętać, że uchwała w sprawie wyznaczenia obszarów stanowi akt prawa miejscowego wiążący jednostki – z tego powodu podlega kontroli legalności przez wojewodę oraz sądy administracyjne. Sprawowanie tej kontroli nie będzie możliwe, jeżeli gmina nie przedstawi przesłanek podjęcia danego rozstrzygnięcia.

W drodze uchwały rada gminy, z inicjatywy własnej bądź organu wykonawczego (wójta, burmistrza albo prezydenta miasta), wyznacza obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji. Przyjęcie uchwały o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji jest uwarunkowane wykonaniem wszystkich niezbędnych czynności poprzedzających samą procedurę uchwalenia wspomnianego dokumentu podczas obrad rady gminy, to jest sporządzenia projektu uchwały, przeprowadzenia konsultacji społecznych oraz złożenia wniosku o wyznaczenie tego typu obszarów. Wzór uchwały, o której mowa, znajduje się w ZAŁĄCZNIKU 1.

Art. 8. 1. W przypadku gdy gmina zamierza realizować zadania własne, o których mowa w art. 3 ust. 1, rada gminy wyznacza, w drodze uchwały, z własnej inicjatywy albo na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji.



Uchwała rady gminy w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji stanowi akt prawa miejscowego. Tym samym gmina została wyposażona w uprawnienia do kształtowania stosunków własnościowych terenów rewitalizowanych w zakresie planowania przestrzennego. Pierwszym narzędziem jest możliwość ustanowienia przez gminę prawa pierwokupu w drodze uchwały o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji.

Prawo pierwokupu, jeśli zostało wpisane w uchwałę, dotyczy wszystkich rodzajów nieruchomości, w tym także nieruchomości lokalowych. Opisana zmiana prawa nie wpłynęła na dotychczasowy kształt przesłanek, przy których zaistnieniu ustawy pierwokup nie obowiązuje. W sytuacjach m.in. sprzedaży nieruchomości na rzecz osób bliskich dla sprzedawcy, między osobami prawnymi tego samego kościoła lub związku wyznaniowego, a także gdy wobec nieruchomości prawo pierwokupu przysługuje partnerowi prywatnemu w przypadkach określonych w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 696, z późn. zm.) – ustawy pierwokup gminy nie obowiązuje. Uprawnienia dotyczące prawa pierwokupu mają charakter czasowy, w przypadku gdy w terminie do dwóch lat od wejścia w życie uchwały o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszarów rewitalizacji nie zostanie ustanowiona SSR. W przypadku wyznaczenia na obszarze objętym rewitalizacją Strefy, pierwokup przysługuje gminie maksymalnie na okres 10 lat.

Opisana wyżej regulacja wpłynie na proces przygotowania transakcji nieruchomościowych przez doradców prawnych i notariuszy oraz znajdzie odzwierciedlenie w umowach sprzedaży nieruchomości.



PRAWO PIERWOKUPU

Jeżeli ustawa lub czynność prawna zastrzega dla jednej ze stron pierwszeństwo kupna oznaczonej rzeczy na wypadek, gdyby druga strona sprzedała rzecz osobie trzeciej.

Art. 596 Kodeksu Cywilnego



PRAWO PIERWOKUPU NIERUCHOMOŚCI

Art. 109 ust. 1. Gminie przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży:

- 1) niezabudowanej nieruchomości nabytej uprzednio przez sprzedawcę od Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego;*
- 2) prawa użytkowania wieczystego niezabudowanej nieruchomości gruntowej, niezależnie od formy nabycia tego prawa przez zbywcę;*
- 3) nieruchomości oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonej na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne albo nieruchomości, dla której została wydana decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego;*
- 4) nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków lub prawa użytkowania wieczystego takiej nieruchomości.*

Ustawa o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r.

Gmina może skorzystać z prawa pierwokupu nieruchomości w terminie do jednego miesiąca od otrzymania zawiadomienia o treści umowy sprzedażowej. Po upływie tego terminu uprawnienie wygasa. Jedynie w przypadku zastosowania przepisów o przerwie i zawieszeniu biegu terminów przedawnienia miesięczna procedura rozpatrzenia wniosku może zostać wydłużona. Jeżeli gmina skorzysta z prawa pierwokupu, wójt, burmistrz albo prezydent miasta składa własne oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu, nabywając tym samym nieruchomość po cenie ustalonej pomiędzy stronami warunkowej umowy sprzedażowej.

Narzędzie to pozwala na racjonalne gospodarowanie przestrzenią. Daje możliwość np. wykupienia nieruchomości szczególnie dla gminy cennych, wartych objęcia ochroną, ujednolicania stanów własnościowych w nieruchomościach z udziałem własności gminy itp. W ramach rewitalizacji z omówionego wyżej narzędzia skorzystało dotychczas wiele polskich miast, m.in. Gdańsk, Łódź, Gdynia, Słupsk, Bytom czy Tarnów. W przypadku gmin miejsko-wiejskich oraz wiejskich omówione narzędzie nie jest stosowane powszechnie,

Art. 11. 5. W uchwale, o której mowa w art. 8, rada gminy może ustanowić: na rzecz gminy prawo pierwokupu wszystkich nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji;

na obszarze rewitalizacji zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy, o której mowa w art. 59 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, z późn. zm.), dla wszystkich albo określonych w tej uchwale zmian sposobu zagospodarowania terenu wymagających tej decyzji, w tym zmian sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, jeżeli stan zagospodarowania obszaru rewitalizacji oraz stopień jego pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wskazują, że nieustanowienie zakazu może doprowadzić do niekorzystnych zmian w zagospodarowaniu obszaru rewitalizacji, pogłębiających niekorzystne zjawiska, o których mowa w art. 9 ust. 1.

6. W przypadku gdy w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 8, nie weszła w życie uchwała, o której mowa w art. 25, uprawnienia i zakazy, o których mowa w ust. 5, tracą moc.



Art. 13. Uchwała, o której mowa w art. 8, stanowi akt prawa miejscowego.



przede wszystkim z uwagi na brak środków finansowych do realizacji powyższego celu. Zapis dotyczący stosowania prawa pierwokupu przez gminę może także spowodować niezadowolenie społeczne, głównie z uwagi na wydłużenie procedur nabywania i zbywania nieruchomości na obszarze rewitalizacji.

Kolejnym narzędziem pozwalającym gminie na racjonalne gospodarowanie przestrzenią jest wprowadzenie zapisu dotyczącego zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarze rewitalizacji. Wprowadzenie zakazu w uchwale o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji może obejmować całość lub część obszaru rewitalizacji, cechującego się brakiem planu miejscowego. Uprawnienie dotyczące wprowadzenia zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy ma charakter czasowy. W terminie do dwóch lat od wejścia w życie uchwały o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji gmina ma możliwość wprowadzenia na maksymalnie 2 lata zakazu; natomiast w przypadku wyznaczenia SSR – zgodnie z przepisami prawa, w okresie 10 lat gmina korzysta z narzędzia zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Warunkiem przedłużenia tego zakazu jest jednak objęcie obszaru rewitalizacji SSR.

Zapis dotyczący zakazu wydawania decyzji może obejmować wszystkie bądź określone w uchwale zmiany sposobu zagospodarowania terenu. W przypadku wprowadzenia zakazu wydawania decyzji jednostki organizacyjne gminy odmawiają wszczęcia postępowania dla nowych wniosków, a postępowania będące w trakcie analiz zostają zawieszono. Jedynie decyzje wydane przed wprowadzeniem zakazu pozostają w mocy i mogą stanowić podstawę do uzyskania pozwolenia na budowę. Wygaśnięcie uchwały dla obszaru ni



objętego przyczynia się do wznowienia postępowania zawieszonych decyzji o warunkach zabudowy. Jedynie w przypadku gdy w czasie obowiązywania uchwały w przedmiocie SSR uchwalono plan miejscowy (w tym miejscowy plan rewitalizacji), postępowanie dotyczące decyzji o warunkach zabudowy podlega ostatecznemu umorzeniu. Wprowadzenie zakazu wydawania decyzji wpływa na ograniczenie rozpraszania zabudowy miejskiej, a w konsekwencji przeciwdziała suburbanizacji, jak też może ograniczyć lokalizowanie na terenie rewitalizacji obiektów o niepożądanych funkcjach.

5.4.

Regulacje dotyczące zmiany w podatku od nieruchomości

Ustawa wprowadza szereg zmian do innych obowiązujących przepisów prawnych. Jedna z nich dotyczy korekt w stawce podatku od nieruchomości, zmieniając między innymi brzmienie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 716, z późn. zm.).

Art. 37 pkt 2 ustawy zawiera zapis mówiący o wprowadzeniu zmian do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych poprzez dodanie do art. 5 lit. d zapisów o następującym brzmieniu: niezabudowanych objętych obszarem rewitalizacji, o którym mowa w ustawie, i położonych na terenach, dla których plan miejscowy przewiduje przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową, usługową albo zabudowę o przeznaczeniu mieszanym obejmującym wyłącznie te rodzaje zabudowy, jeżeli od dnia wejścia w życie tego planu miejscowego w odniesieniu do tych gruntów upłynął okres 4 lat, a w tym czasie nie zakończono budowy zgodnie z przepisami prawa budowlanego – 3 zł od 1 m² powierzchni.

Oznacza to, iż zmianie ulegają zasady naliczania podatku od nieruchomości w zależności od wyszczególnionych kategorii terenów położonych na obszarze rewitalizacji objętych

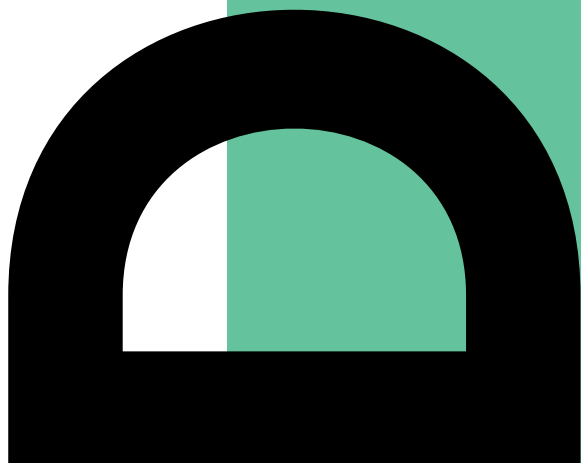
planem miejscowym. Nowy przepis zakłada, że nieruchomości gruntowe niezabudowane położone w obszarze rewitalizacji zostaną objęte wyższą stawką podatku od nieruchomości w chwili, gdy po upływie 4 lat od dnia wejścia w życie planu miejscowego nie zostały one zabudowane zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w owym planie. Nowe rozwiązanie prawne dotyczy wyłącznie przeznaczenia pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (MN) lub wielorodzinną (MW), usługową (U) bądź mieszaną, obejmującą wyłącznie te dwa rodzaje zabudowy. Nieruchomość uznaje się za zabudowaną wraz z zakończeniem budowy zgodnie z przepisami prawa budowlanego, tj. obiekt powinien znajdować się w takim stanie, by mógł zostać przeprowadzony jego odbiór oraz przekazanie do normalnej eksploatacji i użytkowania.

Wskazana stawka 3 zł za metr kwadratowy jest wartością maksymalną. Jej wysokość w każdej gminie określana jest indywidualnie przez radę gminy w drodze uchwały, która pozwala na jej zróżnicowanie w zależności od lokalizacji, rodzaju prowadzonej działalności, rodzaju zabudowy, przeznaczenia i sposobu wykorzystywania gruntu. Stawka podatku od nieruchomości zostanie zmieniona dopiero w przypadku spełnienia przez dany grunt dwóch warunków. Po pierwsze – obowiązywanie dla tego gruntu uchwały o wyznaczeniu obszaru

3 zł / m²

rewitalizacji, kolejno – upływanie 4 lat obowiązywania na tym terenie planu miejscowego o określonym przeznaczeniu, którego nie zrealizowano (Ustawa o rewitalizacji – praktyczny komentarz, Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Departament Polityki Przestrzennej).

1



ANEKS 1

SYSTEM MONITOROWANIA
I OCENY GPR

1

Art. 15. 1. Gminny program rewitalizacji zawiera w szczególności: [...] 9) system monitorowania i oceny gminnego programu rewitalizacji;

Art. 22. 1. Gminny program rewitalizacji podlega ocenie aktualności i stopnia realizacji, dokonywanej przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta co najmniej raz na 3 lata, zgodnie z systemem monitorowania i oceny określonym w tym programie.



2. Ocena sporządzona przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta podlega zaopiniowaniu przez Komitet Rewitalizacji oraz ogłoszeniu na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej.

GPR to tylko jeden z wielu różnych dokumentów strategicznych będących podstawą do wdrażania działań rozwojowych przez gminy. Analizy prowadzone przez IRM w ciągu kilku ostatnich lat (np. Ludzie Przestrzeń Zmiana, Dobre Praktyki w rewitalizacji polskich miast) pokazały, że nawet w dużych miastach rewitalizacją zarządzają zespoły liczące najwyżej kilka osób. W mniejszych ośrodkach rewitalizację nadzoruje często tylko jedna osoba, a w wielu gminach, szczególnie wiejskich, jest to zazwyczaj jedno z wielu zadań inspektora ds. architektury, budownictwa i planowania przestrzennego. W 2010 r. zespół IRM opracował bardzo precyzyjny model monitorowania i ewaluacji rewitalizacji (Janas, Jarczewski, Wańkowicz 2010 oraz Jarczewski, Jeżak 2010). W kolejnych latach wiele miast wykorzystało zaproponowane w tych publikacjach rozwiązania w swoich LPR (Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Opola, Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Łańcuta). Jednak okazało się, że bardzo niewiele gmin w praktyce monitorowało swoje LPR-y w taki sposób, w jaki zostało to przez nie zaplanowane. Kluczową barierą okazało się to, że systemy monitorowania były zbyt skomplikowane, wieloelementowe i w konsekwencji pracochłonne. Opierając się na tych doświadczeniach, w niniejszej publikacji zdecydowano się na zaproponowanie **możliwie uproszczonego modelu monitorowania i oceny GPR, który spełniając zapisy ustawowe, pozwala na osiągnięcie maksymalnych efektów, absorbując możliwie mały nakład pracy.**

Najważniejsze cele, dla których tworzy się system monitorowania i oceny GPR to:

- a. pokazywanie stopnia realizacji poszczególnych przedsięwzięć rewitalizacyjnych zapisanych w GPR,
- b. informowanie o wynikach (produktach) zrealizowanych przedsięwzięć,
- c. przedstawianie społecznych i gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych i technicznych przemian na obszarze rewitalizacji będących skutkiem podjętych interwencji (rezultaty i oddziaływanie GPR).

System monitorowania rewitalizacji NIE powinien być elementem zarządzania poszczególnymi projektami. Te mają swoje budżety, zespoły, harmonogramy i kierowników, którzy się tym zajmują. System monitorowania powinien raczej otrzymywać od zespołów realizujących poszczególne projekty syntetyczne informacje w zestandaryzowanej formie, a następnie je integrować i w sposób syntetyczny prezentować.

System monitorowania i oceny GPR będzie spełniał swoją funkcję, zgodnie z art. 22 ust. 2 *ustawy*, jeżeli będzie zawierał minimum dwa komponenty:

Komponent 1: monitorowanie procesu rewitalizacji

Komponent 2: monitorowanie przemian na obszarze rewitalizacji obrazujących stopień realizacji celu/celów GPR

Komponent 1

Monitorowanie procesu rewitalizacji

Postępy realizacji GPR powinny być oceniane zgodnie z harmonogramem zapisanym w samym dokumencie, w części odnoszącej się do systemu monitorowania i oceny, przy czym należy przyjąć, że nie może się to odbywać rzadziej niż raz na trzy lata. Efektem tej oceny powinien być raport pt. **Monitorowanie procesu rewitalizacji**. Dobrą praktyką jest przygotowywanie takiego dokumentu corocznie. Ten dokument ma być narzędziem realizacji dwóch pierwszych celów monitorowania, czyli:

- a. pokazywanie stopnia realizacji poszczególnych przedsięwzięć rewitalizacyjnych zapisanych w GPR,
- b. informowanie o wynikach (produktach) zrealizowanych przedsięwzięć.

Dobrą praktyką z uwagi na sposób funkcjonowania jednostek administracji jest przyjęcie, że pierwszy raport z monitorowania powinien zostać przygotowany po upływie pierwszego pełnego roku kalendarzowego (i budżetowego) obowiązywania GPR. Oznacza to, że jeżeli np. GPR został w gminie uchwalony w maju 2016 r., to pierwszy raport z monitorowania powinien być przygotowany na koniec 2017 r.

W tym raporcie powinny znaleźć się informacje o postępach realizacji oraz produktach będących efektami podejmowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Informacje można zbierać w układzie przedstawionym w Tabeli 19.

Typ przedsięwzięcia	Nazwa przedsięwzięcia, zgodnie z GPR	Produkty przedsięwzięcia		Stopień realizacji przedsięwzięcia* [w %]	Spodziewany rok zakończenia realizacji przedsięwzięcia
		osiągnięte (już zrealizowane)	planowane		
Przedsięwzięcia społeczne i gospodarcze	Przedsięwzięcie 1				
	Przedsięwzięcie 2				
	Przedsięwzięcie 3				
	...				
Przedsięwzięcia środowiskowe	Przedsięwzięcie 4				
Przedsięwzięcia przestrzenno-funkcjonalne	Przedsięwzięcie 5				
Przedsięwzięcia techniczne	Przedsięwzięcie 6				

* - metoda oceny stopnia realizacji przedsięwzięcia powinna być dobrana w zależności od lokalnych uwarunkowań. Najbardziej intuicyjny wskaźnik to odsetek zrealizowanych produktów lub też stopień zaawansowania realizacji poszczególnych przedsięwzięć.

Tabela 19. Informacje zbierane corocznie na potrzeby raportu: Monitorowanie procesu rewitalizacji

Informacje zebrane zgodnie z zaproponowanym szablonem pozwolą na wskazanie konkretnych, mierzalnych produktów będących efektem podejmowanych interwencji, zarówno przez władze gminy, jak i wszystkich partnerów. Na podstawie informacji zebranych dla każdego przedsięwzięcia w proponowanym układzie będzie można przygotować syntetyczną tabelę obrazującą stopień realizacji GPR w podziale na poszczególne typy przedsięwzięć (Tabela 20).

Typ przedsięwzięć	Odsetek przedsięwzięć zapisanych w GPR, w których stopień realizacji wynosi						Suma (a+b+c+e+f)
	0%	<0% oraz >25%	<25% oraz >50%	<50% oraz >75%	<75% oraz >100%	100%	
	a	b	c	d	e	f	
Przedsięwzięcia społeczne i gospodarcze							100%
Przedsięwzięcia środowiskowe							100%
Przedsięwzięcia przestrzenno-funkcjonalne							100%
Przedsięwzięcia techniczne							100%
Wszystkie przedsięwzięcia							100%

Tabela 20. Syntetyczna informacja o stopniu realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych w ramach GPR

Tabela 21 pozwoli na wskazanie, w jakim stopniu interwencje planowane w ramach GPR zostały na koniec analizowanego roku zrealizowane. Porównywanie tych tabel z raportów z poszczególnych lat pozwoli na ocenę tempa wdrażania GPR. Dodatkowo w corocznym raporcie z monitorowania GPR powinny się znaleźć:

- a. **informacja o zagrożeniach** dla realizacji poszczególnych przedsięwzięć, a także szerzej – o zagrożeniach dla realizacji GPR, o ile występują,
- b. **informacja o nieprzewidzianych na etapie przygotowywania GPR szansach i możliwościach**, które pojawiają się w trakcie prowadzenia procesu rewitalizacji,
- c. **monitorowanie widnokągu** – analiza zmienności uwarunkowań zewnętrznych (Jarczewski, Jeżak 2010). Realizacja programu rewitalizacji otoczona jest pewną aurą niepewności, która zarówno zagraża w osiągnięciu celu, jak i stwarza możliwości większego nawet sukcesu. Ryzyko definiowane jest zatem jako taka właśnie niepewność wyniku działań lub zdarzeń, będąca rezultatem pojawiających się szans i zagrożeń (The Orange... 2004). Różnego rodzaju ryzyka – możliwości zaistnienia zdarzeń mających wpływ na realizację celów – nie da się uniknąć (Zarządzanie... 2004).

Komponent 2

Monitorowanie przemian na obszarze rewitalizacji

Co najmniej raz na trzy lata w ramach systemu monitorowania i oceny GPR powinien być przygotowywany także raport pt. **Monitorowanie przemian na obszarze rewitalizacji**, obrazujący stopień realizacji celu/celów rewitalizacji, zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 4 *ustawy* oraz odpowiadających im kierunków działań służących eliminacji lub ograniczeniu negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1 *ustawy*. Dobrą praktyką jest przygotowywanie takiego raportu co dwa lata. Zadaniem tego raportu jest więc przedstawienie społecznych i gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych i technicznych przemian na obszarze rewitalizacji będących skutkiem podjętych interwencji (rezultaty i oddziaływanie GPR).

Architektura tego raportu powinna bezpośrednio nawiązywać do wyników szczegółowej diagnozy obszaru rewitalizacji przygotowanej na etapie opracowywania GPR, zgodnie z art. 15 ust. 1. pkt 1 *ustawy*. Elementem szczegółowej diagnozy jest m.in. pokazanie negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1 *ustawy* oraz lokalnych potencjałów dla obszaru rewitalizacji w odniesieniu do sytuacji w całej gminie. Odniesienie do sytuacji w całej gminie jest istotne, ponieważ (jak wspomniano wcześniej przy okazji opisu procesu delimitacji) nie przyjmuje się regionalnych czy ogólnopolskich wskaźników kryzysu. Koncentracja negatywnych zjawisk w gminie jest wynikiem swoistego gminnego benchmarkingu – porównania ze sobą poszczególnych obszarów w ramach danej gminy. Obszar



uznany w jednej gminie za „kryzysowy” w innej zostałby uznany za bardzo dobrze rozwinięty i odwrotnie.

Skoro więc obszar rewitalizacji został wyznaczony w odniesieniu do innych obszarów w gminie, to i monitorowanie przemian na obszarze rewitalizacji powinno się odbywać w odniesieniu do sytuacji gminy. Można sobie wyobrazić sytuację, w której bezrobocie na obszarze rewitalizacji stopniowo spada. Jednak żeby ten proces mógł zostać uznany za pozytywny efekt procesu rewitalizacji, spadek poziomu bezrobocia w obszarze rewitalizacji powinien być podobny lub szybszy niż na innych obszarach gminy. Jeżeli ten spadek jest wolniejszy niż na innych obszarach gminy, to jest to raczej sygnał do intensyfikacji wysiłków, a nie do świętowania sukcesu. **Przygotowywany co najmniej raz na trzy lata raport pt.: Monitorowanie przemian na obszarze rewitalizacji** powinien składać się z trzech części:

- ocena realizacji celu/celów rewitalizacji rozumiana jako zmniejszanie się natężenia zjawisk kryzysowych będących podstawą do objęcia danego obszaru GPR,
- lokalne potencjały identyfikowane na obszarze rewitalizacji i ich wykorzystanie,
- ocena aktualności i stopnia realizacji GPR – wnioski i rekomendacje.

Centralnym elementem pierwszej części tego raportu powinna być tabela (Tabela 21) opisująca zmianę wskaźników wraz z komentarzem. W komentarzu podjęta powinna być próba powiązania podejmowanych działań szczegółowo analizowanych co roku z osiąganymi zmianami wskaźników kryzysowych.

	Nazwa miernika	Wartość miernika w diagnozie		Wartość miernika bieżąca		Zmiana wartości wskaźnika		Różnica w dynamice zmiany na obszarze i w gminie
		Obsz. rewitaliz.	Gmina	Obsz. rewitaliz.	Gmina	Obsz. rewitaliz.	Gmina	
Przedsięwzięcia społeczne i gospodarcze	Miernik a							
	Miernik b							
Przedsięwzięcia środowiskowe	Miernik c							
Przedsięwzięcia przestrzenno-funkcjonalne	Miernik d							
Przedsięwzięcia techniczne	Miernik f							

Tabela 21. Stopień realizacji celów GPR mierzony zmianami wskaźników w relacji do sytuacji w gminie

Przyglądając się dynamice zmian zachodzących na obszarze rewitalizacji oraz mając szczegółowo opisaną skalę interwencji, można próbować szacować, w jaki sposób podejmowane interwencje oddziałują na zmiany na obszarze rewitalizacji.

W drugiej części raportu należy opisać, jak zidentyfikowane na etapie diagnozy potencjały obszaru rewitalizacji są wykorzystywane i jak można je lepiej wykorzystać.

Ostatnią częścią tego raportu jest **ocena aktualności i stopnia realizacji GPR – wnioski i rekomendacje**. Ten materiał opracowywany z wykorzystaniem corocznego raportu pt. **Monitorowanie procesu rewitalizacji** stanowi podstawę do oceny aktualności GPR i daje podstawy do rozpoczęcia procesu jego aktualizacji bądź uchylenia, jeżeli zakładane cele zostały zrealizowane. Analizując zmianę wskaźników w relacji do podejmowanych interwencji, należy pamiętać, że współwystępowanie zjawisk nie zawsze oznacza związku przyczynowo-skutkowe.

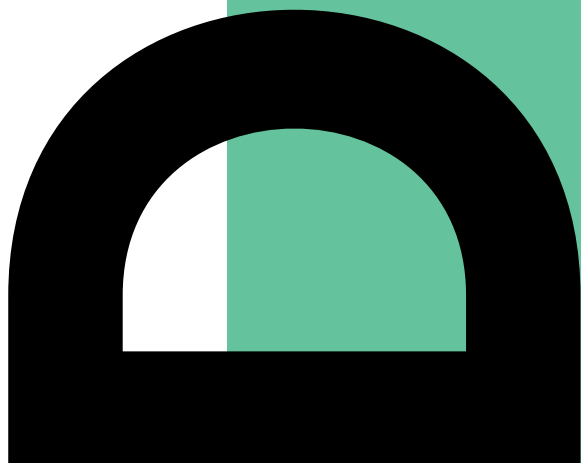
Współwystępowanie (korelacja) a związek przyczynowo-skutkowy

Błędem jest automatyczne przyjmowanie, że zmienne nawet silnie ze sobą skorelowane są związane jakimś związkiem przyczynowo-skutkowym, tym mocniejszym, im korelacja większa. Korelacja pokazuje nam, że określone kategorie są ze sobą powiązane statystycznie – współwystępują. Nie jest to jednak jednoznaczne z dowodem na to, że jedna wpływa na drugą. Można sobie wyobrazić sytuację, w której ponoszone są znaczne środki na walkę z bezrobociem w ramach wdrażania GPR i im więcej jest na ten cel przeznaczanych środków, tym szybciej ono maleje. Dokładniejsze badania mogą pokazać, że spadek bezrobocia w dzielnicy górniczej jest spowodowany gwałtownym rozwojem upadającej przez lata lokalnej kopalni²¹. Rekomenduje się więc wnikliwą interpretację powiązań pomiędzy poszczególnymi wskaźnikami i nanoszenie zmian zachodzących na obszarze rewitalizacji na szerszy kontekst procesów i zmian zachodzących w mieście, regionie i kraju.

Partycypacyjny charakter monitorowania

Minimalnym wymaganym przez *ustawę* poziomem partycypacji jest wymóg zaopiniowania oceny aktualności i stopnia realizacji GPR przez Komitet Rewitalizacji oraz ogłoszenie tego dokumentu w BIP. Na etapie przygotowywania tego dokumentu istnieje możliwość przeprowadzenia szerszych konsultacji i poproszenia lokalnej społeczności o opinię nt. postępów procesu rewitalizacji, korzystając z narzędzi partycypacji zaproponowanych przez *ustawę* w Rozdziale 2. Szersza partycypacja w procesie oceny aktualności i stopnia realizacji GPR wydaje się uzasadniona po kilku latach obowiązywania GPR. Harmonogramy związane z pozyskiwaniem środków na przedsięwzięcia rewitalizacyjne, a także proces realizacji samych przedsięwzięć mogą spowodować, że w pierwszych latach stopień realizacji poszczególnych projektów może być jeszcze ograniczony.

²¹ Aby udowodnić przypadkowość korelacji wybranych zjawisk, w USA wykazano, że współczynnik korelacji między konsumpcją sera (per capita) a liczbą zgonów z powodu splątania we własnej pościeli wynosi 0,95. http://www.tylervigen.com/view_correlation?id=7



ANEKS 2

OBJĘCIE OBSZARU
REWITALIZACJI SSR -
MOŻLIWOŚCI
I OGRANICZENIA

2

Specjalna Strefa Rewitalizacji to zespół narzędzi urbanistyki operacyjnej, jeden z pierwszych tego typu instrumentów w Polsce. Łączy w sobie rozwiązania prawne i organizacyjne, które przez maksymalnie 10 lat pozwalają intensywnie zmieniać obszar rewitalizacji lub jego część. Celem jest usprawnienie procesu rewitalizacji, a uzasadnieniem powołania – spiętrzenie negatywnych zjawisk, którego nie da się przezwyciężyć bez specjalnego wsparcia.

SSR może być zastosowana w każdej gminie, która prowadzi działania rewitalizacyjne zgodnie z *ustawą*. Ustanowienie i czas jej obowiązywania trzeba przewidzieć w GPR, jeżeli podejmiemy decyzję o skorzystaniu z tego instrumentu – zgodnie z Rozdziałem 5 *ustawy* wyznaczenie SSR nie jest jednak obowiązkowe, tzn. mogą istnieć gminne programy rewitalizacji zakładające prowadzenie rewitalizacji bez ustanawiania SSR.

7.1

Sytuacje, w których powołanie SSR jest szczególnie wartościowe

Prawo pierwokupu

W obrocie nieruchomościami pojawiają się nieruchomości, których zagospodarowanie może ułatwić prowadzenie działań rewitalizacyjnych. W takiej sytuacji można przewidzieć w uchwale o ustanowieniu SSR prawo pierwokupu na obszarze objętym SSR. Część gmin korzysta z prawa pierwokupu już na etapie uchwały o wyznaczaniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. W takiej sytuacji należy pamiętać, że jest to narzędzie o ograniczeniu czasowym do 2 lat, jeśli do upływu tego terminu nie zostanie ustanowiona SSR.

Zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy

Podobnie jak w przypadku prawa pierwokupu to narzędzie również może być zastosowane (z tym samym ograniczeniem czasowym) na etapie uchwały o wyznaczaniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Może być istotnym ułatwieniem wszędzie tam, gdzie możliwe są działania inwestycyjne, które mogą utrudnić osiągnięcie celów rewitalizacji. Warto wybrać taki zestaw ograniczeń, które dostosowane są do specyfiki obszaru rewitalizacji, np. ograniczenia budowy obiektów handlowych o powierzchni większej niż 400 m². Wybór powinien być podyktowany wnioskami z pogłębionej diagnozy obszaru rewitalizacji i to one właśnie powinny stanowić uzasadnienie do zastosowania tego narzędzia.

Brak tanich mieszkań na wynajem w obszarze rewitalizacji lub znaczne potrzeby remontowe

Mieszkańcy gminy oceniają je po jakości swoich mieszkań i ich otoczenia. Brak atrakcyjnych i dostępnych mieszkań jest często jednym z podstawowych problemów obszarów zdegradowanych. W obszarze objętym SSR można zastosować specjalnie dedykowany cel publiczny – społeczne budownictwo czynszowe (dalej „SBC”). To specjalna kategoria budownictwa mieszkaniowego, spełniającego łącznie trzy warunki:

- a. dostęp do lokali mieszkalnych odbywa się na zasadach nierynkowych na podstawie kryteriów określonych przez organy władzy publicznej,
- b. na etapie budowy, przebudowy lub użytkowania budynków podmioty realizujące inwestycje korzystają ze wsparcia środkami publicznymi,
- c. jest realizowane przez podmioty, których głównym celem działania nie jest osiągnięcie zysku.

W sytuacji gdy gmina nie ma możliwości, aby zapewnić swoim mieszkańcom dostęp do



tanich mieszkań na obszarze rewitalizacji z uwagi na brak nieruchomości nadających się pod zabudowę na ten cel, będzie mogła dzięki wyłączeniom pozyskać odpowiednie zasoby istniejące (do remontu) lub grunty pod budowę nowych zasobów. W takiej sytuacji możliwe będzie skorzystanie z rządowego programu preferencyjnego finansowania SBC (w latach 2015-2024 planowane jest przeznaczanie na ten cel rocznie 450 mln zł).

Brak środków na realizację społecznego budownictwa czynszowego mimo możliwości pozyskania zasobów dzięki wyłączeniom

Część gmin nie będzie mogła skorzystać bezpośrednio z możliwości, które daje program rządowy SBC, nawet mimo możliwości pozyskania zasobów nieruchomościowych, ze względu na ograniczenia budżetowe. SSR daje możliwość, aby włączyć w realizację tego celu publicznego inne podmioty, np. spółdzielnie mieszkaniowe, TBS, spółki gminne. Ułatwieniem może być wprowadzenie bonifikaty przy sprzedaży nieruchomości na cele związane właśnie z realizacją społecznego budownictwa czynszowego.

Trudności w prowadzeniu remontów w budynkach wspólnot mieszkaniowych ze współwłasnością gminy

Częstym problemem zgłaszanym przez samorządy jest brak możliwości przeprowadzenia remontu, gdy gmina jest współwłaścicielem mieszkań we wspólnocie mieszkaniowej. Na obszarze SSR istnieje możliwość sądowego nakazu podjęcia działań remontowych, jeśli właściciele więcej niż połowy udziałów zgadzają się co do potrzeby ich przeprowadzenia. Konieczne jest, aby przedsięwzięcia, w ramach których remonty te zostały zaplanowane, zostały przewidziane w GPR jako podstawowe. Sąd, biorąc pod uwagę interes ekonomiczny gminy i założenia GPR, może nakazać przeprowadzenie remontu, a gminie i innym współwłaścicielom przysługuje roszczenie wobec oponentów o zwrot udziału w kosztach prac.

Ułatwienia w przeprowadzkach lokatorów na czas remontu generalnego

Czasowe przekwaterowania związane z intensywnością działań inwestycyjnych są jednym z najtrudniejszych procesów społecznych w rewitalizacji. Z jednej strony nie można bez nich przeprowadzić generalnych remontów, z drugiej – naruszają strukturę społeczną, obciążają mieszkańców trudami przeprowadzki, powodują koszty. Ułatwienia przewidziane w SSR służą obu stronom. Mieszkańców chronią przed utratą korzyści z rewitalizacji i zabezpieczają dotychczasowe warunki najmu, a władzy lokalnej pozwalają przeprowadzić remont w zakładanym harmonogramie.

Brak możliwości wsparcia finansowego remontów podejmowanych przez właścicieli nieruchomości niebędących zabytkami w złym stanie technicznym

Właściciele nieruchomości na obszarze rewitalizacji często borykają się z problemami finansowymi, przede wszystkim z niedostatkiem środków na działania remontowe. Istnieją pozytywne przykłady wsparcia finansowego ze strony samorządów dla właścicieli obiektów zabytkowych (np. Sopot), ale zgodnie z orzecznictwem NSA takie wsparcie nie może mieć zastosowania w obiektach niebędących zabytkami. Tymczasem na obszarze objętym SSR gmina może udzielić właścicielom lub użytkownikom wieczystym dotacji (w wysokości nieprzekraczającej 50% nakładów) w celu przeprowadzenia robót budowlanych polegających na remoncie lub przebudowie, a także przeprowadzenia prac konserwatorskich i prac restauratorskich – w odniesieniu do nieruchomości niewpisanych do rejestru zabytków. Jest to znaczące ułatwienie, które może zostać zapewnione właścicielom nieruchomości, wobec których działania inwestycyjne zostały wskazane jako przedsięwzięcia podstawowe w GPR.

Ochrona bezpieczeństwa ekonomicznego gminy

Istotnym ryzykiem, z którym borykali się wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast na obszarach rewitalizacji, było zagrożenie roszczeniami o zwrot nieruchomości. Obawa przed naruszeniem dyscypliny finansów publicznych wstrzymywała często wszelkie prace remontowe na obszarach, gdzie roszczenia mogły się pojawić. **Realizacja tych remontów, tylko w razie objęcia celem publicznym, jest objęta ochroną w ramach SSR.** Zaspokojenie roszczeń majątkowych może nastąpić przez świadczenie pieniężne w wysokości zgodnej z wartością nieruchomości w chwili wejścia w życie uchwały o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Dopuszczalne jest także przekazanie nieruchomości zamiennej o tej wartości. Ochronę tę rozszerzono także przepisem przejściowym na sprawy trwające, tj. rozpoczęte przed wejściem w życie ustawy w dniu 18 listopada 2015 r.

Udzielanie zamówień publicznych jako sposób na ograniczenie problemów społecznych

Zamówienia w kwotach pomiędzy 30 tys. euro a programami unijnymi są objęte specjalnymi preferencjami, jeśli dotyczą przedsięwzięć podstawowych zawartych w GPR i są realizowane na obszarze objętym SSR. Muszą także służyć aktywizacji jej mieszkańców. Nadal obowiązują zasady przejrzystości i równego traktowania podmiotów mogących uczestniczyć w postępowaniu, ale priorytetem staje się aktywizacja mieszkańców SSR.

7.2

Ustanawianie SSR

Procedura ustanowienia SSR jest kilkustopniowa, ale tylko pozornie skomplikowana. Warunkiem jej rozpoczęcia jest zapis w GPR o zamiarze wyznaczenia SSR i planowanym czasie obowiązywania (maksymalnie 10 lat). Szczegółowe rozwiązania dotyczące narzędzi muszą natomiast znaleźć się w uchwale o ustanowieniu SSR. Warunkiem, aby ta uchwała została przyjęta, jest wejście w życie GPR. W tej sytuacji wójt, burmistrz albo prezydent miasta składa wniosek o ustanowienie SSR do rady gminy. Uchwała wpływa na stosunki społeczno-ekonomiczne w gminie i stanowi akt prawa miejscowego. Musi zostać niezwłocznie opublikowana w dzienniku urzędowym i wchodzi w życie 14 dni później.

W uchwale tej powinny zostać zawarte podstawowe informacje dotyczące planowanych narzędzi – zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy, prawa pierwokupu i stosowania

dotacji na remonty i roboty konserwatorskie w obiektach zabytkowych oraz nieujętych w rejestrze zabytków

Wybór obszaru objętego SSR

Narzędzia przewidziane w SSR są atrakcyjnym ułatwieniem, ale ograniczonym w czasie, ponieważ SSR nie może obowiązywać na danym obszarze dłużej niż 10 lat. W związku z tym obszar należy wybrać w sposób przemyślany. Jako SSR może być określony cały obszar rewitalizacji, albo – w przypadku gdy zostały wskazane podobszary – wybrane podobszary. Planowanie działań powinno bazować na wnioskach z pogłębionej diagnozy obszaru rewitalizacji i pozwalać na maksymalne wykorzystanie okresu obowiązywania SSR w każdym podobszarze, który wymaga tego typu usprawnienia.



BIBLIOGRAFIA

- Birch C.P.D., Oom S.P., Beecham J.A., 2007, Rectangular and hexagonal grids used for observation, experimental and simulation in ecology, *Ecological modelling* 206, 347-359.
- Domański B., 2009, Rewitalizacja terenów przemysłowych – specyfika wyzwań i instrumentów, [w:] W. Jarczewski (red.), *Przestrzenne aspekty rewitalizacji – śródmieścia, blokowiska, tereny przemysłowe, pokolejowe i powojkowe*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków (seria: *Rewitalizacja Miast Polskich*, tom 4).
- Janas K., Jarczewski W., Wańkowicz W., 2010, *Model rewitalizacji miast*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków (seria: *Rewitalizacja Miast Polskich*, tom 10).
- Jarczewski W., Jeżak J. 2010, *System monitorowania rewitalizacji*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków (seria: *Rewitalizacja Miast Polskich*, tom 11).
- Jarczewski W., Kuryło M., 2010, *Rewitalizacja w liczbach*, [w:] Z. Ziobrowski, W. Jarczewski (red.), *Rewitalizacji miast polskich – diagnoza*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków (seria: *Rewitalizacja Miast Polskich*, tom 8).
- *Ludzie Przestrzeni Zmiana, Dobre Praktyki w rewitalizacji polskich miast*, 2016, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa.
- Miejski Program Rewitalizacji Krakowa, UCHWAŁA NR LIX/1288/16 RADY MIASTA KRAKOWA z dnia 7 grudnia 2016 r.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, *Dz.U.* 2015 r. poz. 520.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 września 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, *Dz. U.* 2016, poz. 1629.
- Ocena skuteczności zastosowania wybranych mechanizmów programowych wpływających na efekty wdrażania Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego, w tym planów rozwoju uzdrowisk oraz programów rewitalizacji, *Raport ewaluacyjny*, 2012, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Parysek J., 1982, *Modele klasyfikacji w geografii*, Seria Geografia 31, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.
- Projekt Gminnego Programu Rewitalizacji. Bytom 2020+, <http://www.bytomodnowa.pl/>.
- Program rządowy dla terenów przemysłowych, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, 27 kwietnia 2004 r.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 września 2005 r. w sprawie sposobu, zakresu i trybu udostępniania danych zgromadzonych w rejestrze publicznym, *Dz.U.* 2005 nr 205 poz. 1692.
- Tarajkowski J. (red.), 2005, *Polityka gospodarcza. Studia i przyczynki*, Garmond Oficyna Wydawnicza, Poznań.
- *The Orange Book. Management of Risk – Principles and Concepts*, 2004, HM Treasury on behalf of the Controller of Her Majesty's Stationery Office, London.

- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz.U. z 2017 poz. 1023.
- Ustawa o rewitalizacji – Praktyczny komentarz, Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Departament Polityki Przestrzennej, Warszawa, 2016.
- Załuski D., 2009, Tereny pokolejowe PKP S.A. – szanse i możliwości przekształceń na nowe funkcje miejskie, [w:] W. Jarczewski (red.), Przestrzenne aspekty rewitalizacji – śródmieścia, blokowiska, tereny poprzemysłowe, pokolejowe i powojkowe, Instytut Rozwoju Miast, Kraków (seria: Rewitalizacja Miast Polskich, tom 4).
- Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym, 2004, Jennison Bentley/Ministerstwo Finansów, Warszawa.

Strony internetowe

- <https://www.nik.gov.pl/>
- <http://sjp.pwn.pl/slowniki/miernik.html>
- https://pl.wikipedia.org/wiki/Podzia%C5%82_administracyjny_Szczecina
- https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/465791/English_Indices_of_Deprivation_2015_-_Statistical_Release.pdf
- https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/464431/English_Index_of_Multiple_Deprivation_2015_-_Infographic.pdf
- <http://mib.gov.pl/2-rewitalizacja.htm>



ZAŁĄCZNIKI

Załącznik nr 1 – PRZYKŁADOWA UCHWAŁA DELIMITACYJNA

UCHWAŁA NR
RADY MIASTA/GMINY

z dnia

w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji

Na podstawie art. 8ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1023 i 1529) Rada Miasta/Gminy uchwala, co następuje:

- § 1. Wyznacza się obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji.
- § 2. Granice obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji określa załącznik graficzny, stanowiący integralną część uchwały.
- § 3. Na obszarze rewitalizacji ustanawia się prawo pierwokupu na rzecz gminy.
- § 4. Na obszarze rewitalizacji ustanawia się zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy, dotyczącej budynków o funkcji produkcyjnej (przemysłowej).
- § 5. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Przewodniczący Rady Miasta/Gminy

.....

Uwaga: W uzasadnieniu do uchwały powinna znaleźć się diagnoza potwierdzająca spełnienie przez obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji przesłanek ich uchwalenia, a także wykazanie przesłanek zastosowania zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy – np. niezgodność zakazanej funkcji z planowanym zagospodarowaniem obszaru. Ponadto, należy pamiętać, że zgodnie z kształtującą się linią orzecniczą „Diagnoza służąca wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji nie jest częścią składową uchwały rady gminy w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego oraz obszaru objętego rewitalizacją i nie podlega ogłoszeniu w dzienniku urzędowym.”(rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego Nr 46/16).

Załącznik nr 2 – wzór

Załącznik nr 3
Do zarządzenia nr
Prezydenta/Burmistrza/Wójta
Miasta/Gminy
z dnia

Formularz zgłaszania uwag w ramach konsultacji społecznych do projektu uchwały
Rady Miasta/Gminy
w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji

Informacje o zgłaszającym uwagę:

Imię i nazwisko	
E-mail	
Tel. / faks	
Wyrażam opinię:	a) jako osoba fizyczna
	b) reprezentując następującą instytucję:
Adres do korespondencji	

Zgłaszane uwagi i propozycje zmian:

Lp.	Część dokumentu do którego odnosi się uwaga (rozdział, podrozdział, zapis w projekcie dokumentu)	Treść uwagi	Uzasadnienie uwagi
1.	2.	3.	4.

.....
czytelny podpis, data

Załącznik nr 3 – wzór

Załącznik nr 4
Do zarządzenia nr
Prezydenta/Burmistrza/Wójta
Miasta/Gminy
z dnia

Wykaz i sposób rozpatrzenia uwag złożonych do projektu uchwały
Rady Miasta/Gminy
w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji

Nr uwagi	Data wniesienia uwagi	Nazwisko i imię, nazwa instytucji organizacyjnej i adres zgłaszającego	Treść uwagi	Część dokumentu, do którego odnosi się uwaga (rozdział, podrozdział, zapis w projekcie dokumentu)	Rozstrzygnięcie wójta/burmistrza/prezydenta miasta w sprawie rozpatrzenia uwagi		Uzasadnienie uwagi
					uwaga uwzględniona	uwaga nieuwzględniona	
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.