

Sebastian Biały

Uniwersytet Wrocławski

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

ORCID: 0000-0001-7911-0365

Determinanty rewitalizacji na przykładzie Dolnego Śląska – analiza wpływu działań rewitalizacyjnych realizowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014–2020 na poprawę sytuacji obszarów zdegradowanych

Determinants of revitalisation on the example of Lower Silesia – analysis of the impact of revitalisation measures implemented under the Regional Operational Programme of the Lower Silesian Voivodship 2014–2020 on improving the situation of degraded areas

Streszczenie

Program rewitalizacji stanowi element prawa zagospodarowania przestrzeni. Ustawą z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji ustawodawca unormował prawno-administracyjne kwestie dotyczące procedury uchwalania programu rewitalizacji. Należy wskazać, że celem rewitalizacji jest przywrócenie do życia zdegradowanych obszarów miasta, dodając przy tym nowe funkcje. Działania związane z rewitalizacją, podjęte w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014–2020, miały na celu poprawę sytuacji obszarów zdegradowanych w województwie dolnośląskim. Celem ewaluacji tego programu było zbadanie, czy faktycznie zaistniała interwencja w obszarach zdegradowanych oraz czy przyczyniła się ona do ograniczenia problemów występujących na obszarach wyznaczonych do rewitalizacji. Celem niniejszego artykułu jest zatem przedstawienie wyników przeprowadzonej ewaluacji w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014–2020 oraz efektów, które przyniósł tenże program, tj. czy wystąpił tzw. efekt jałowego biegu. Należy sprawdzić, czy przeprowadzone inwestycje zostałyby zrealizowane również bez wsparcia z programu, którego dotyczy ewaluacja.

Słowa kluczowe

rewitalizacja, gminny program rewitalizacji, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, gmina, samorząd terytorialny

Abstract

The revitalisation programme is an element of spatial development law. With the Act of 9 October 2015 on revitalisation, the legislator has standardised the legal and administrative issues

concerning the procedure for the adoption of the revitalisation programme. It should be pointed out that the purpose of revitalisation is to bring degraded areas of the city back to life, adding new functions. The actions, undertaken as part of the Regional Operational Programme for the Lower Silesian Voivodeship 2014–2020 related to revitalisation, were aimed at improving the situation of degraded areas in the Lower Silesian Voivodeship. The purpose of the evaluation of this programme was to examine whether intervention in degraded areas actually occurred and whether it contributed to reducing the problems occurring in the areas designated for revitalisation. The aim of this article is therefore to present the results of the evaluation carried out within the framework of the Regional Operational Programme for the Lower Silesian Voivodeship 2014–2020 and the effects that the programme has brought about, i.e. whether there has been a so-called idling effect. It should be checked whether the investments carried out would also have been carried out without the support from the programme under evaluation.

Keywords

revitalisation, municipal revitalisation programme, planning and zoning, municipality, local government

1. Uwagi wprowadzające

Rewitalizacja obszarów miejskich stanowi istotny element polityki rozwoju przestrzennego, mający na celu przywrócenie do życia zdegradowanych obszarów miast i nadanie im nowych funkcji. Proces ten, uregulowany prawnie ustawą z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji¹, ma kluczowe znaczenie dla poprawy jakości życia mieszkańców i funkcjonowania miast.

Niniejszy artykuł koncentruje się na analizie efektywności działań rewitalizacyjnych, badając, czy realizowane interwencje przynoszą zamierzone rezultaty i czy nie występuje zjawisko tzw. efektu jałowego biegu. W artykule podjęto próbę oceny wpływu tychże działań na obszary zdegradowane oraz identyfikacji czynników determinujących sukces lub porażkę działań rewitalizacyjnych.

W artykule postawiono następujące pytania badawcze: 1) jakie są kluczowe determinanty efektywności działań rewitalizacyjnych?; 2) czy realizowane działania rewitalizacyjne skutecznie przyczyniają się do rozwiązania problemów obszarów zdegradowanych?; 3) czy istnieje ryzyko wystąpienia efektu jałowego biegu w działaniach rewitalizacyjnych? Pytania te prowadzą do postawienia tezy badawczej, że efektywność działań rewitalizacyjnych jest determinowana przez wielowymiarowe czynniki, a kompleksowe podejście do ich planowania i realizacji pozwala na osiągnięcie pozytywnych zmian w obszarach zdegradowanych oraz ograniczenie występowania efektu jałowego biegu.

¹ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2024 r. poz. 278), dalej jako u.r.

Celem usystematyzowania podejścia badawczego i zwiększenia transparentności przeprowadzonych analiz w niniejszym artykule zastosowano metodę dogmatyczno-prawną, empiryczno-prawną, a także przeprowadzono studium przypadku Dolnego Śląska.

2. Prawne uwarunkowania rewitalizacji w systemie prawa

Program rewitalizacji stanowi element prawa zagospodarowania przestrzeni. Ustawą z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji unormowano prawno-administracyjne kwestie dotyczące procedury uchwalania programu rewitalizacji. Należy wskazać, że celem rewitalizacji jest przywrócenie do życia zdegradowanych obszarów miasta, dodając przy tym nowe funkcje, o czym będzie w dalszej części niniejszego artykułu.

Mimo wejścia w życie u.r. jednostki samorządu terytorialnego już wcześniej podejmowały się działań rewitalizacyjnych obszarów zdegradowanych. Brak stosownej ustawy oraz podstaw prawnych stanowiły dla tychże jednostek duże ograniczenia, *in concreto* w przedmiocie podejmowania przez organy jednostek samorządu terytorialnego władczych działań oraz wydatkowania środków publicznych².

Organy administracji publicznej działały wówczas na podstawie zasady decentralizacji władzy publicznej, co wynika z domniemania zadań oraz kompetencji na rzecz organów samorządu terytorialnego, szczególnie w ramach gminy. Wynika to m.in. z treści art. 163 oraz art. 164 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³. Zmiana stanu prawnego nastąpiła dopiero po wprowadzeniu w 2015 r. w życie ustawy poświęconej rewitalizacji, która dookreśliła w pełni pojęcia rewitalizacji, procesu rewitalizacji oraz interesariuszy rewitalizacji. Zostały w niej również sformułowane zasady rewitalizacji. Ustanowiono nowe kategorie zadań publicznych oraz kolejność ich wykonywania. Wprowadzono także podstawy prawne dla organów jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności dla organów gminy. Należy zatem zgodzić się z J.H. Szlachetko, iż ustawa ta sporządziła nowy „system” rewitalizacji⁴.

Niewątpliwym faktem jest, że we współczesnych ośrodkach miejskich zauważalna od kilkunastu lat konieczność przywracania obszarom zdegradowanym ich funkcji stanowi największy problem. Działania rewitalizacyjne stały się narzędziem

² J.H. Szlachetko, K. Szlachetko, *Udział interesariuszy w kształtowaniu i prowadzeniu polityki rewitalizacyjnej*, Gdańsk 2019, s. 13.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁴ J.H. Szlachetko, K. Szlachetko, *op. cit.*, s. 13.

wykorzystywanym w celu zapobiegnięcia temu problemowi. Wybrano je, ponieważ stanowią one pewien kompleksowy i długofalowy proces⁵.

Przed wejściem w życie u.r. wyżej opisane działania miały miejsce w wielu gminach. Posiadały one w bardzo dużym stopniu zróżnicowany charakter. Był to skutek braku⁶ środków prawnych, które regulowałyby działania rewitalizacyjne. Dopiero po wejściu w życie wspomnianej ustawy zostały wprowadzone narzędzia oraz mechanizmy służące procesowi rewitalizacji w gminie. Dostrzega się w nich pewien swoisty charakter⁷.

Polityka rewitalizacyjna gmin jest realizowana przez ich organy przy użyciu narzędzi prawnych, które zostały wskazane w ustawie o rewitalizacji. Podstawowym, a zarazem kluczowym narzędziem jest gminny program rewitalizacji. Warto podkreślić, iż nie jest to akt nieznany polskim jednostkom samorządu terytorialnego, wszelkie bowiem działania przed 2015 r. były realizowane na podstawie lokalnych (miejscowych lub gminnych) programów rewitalizacji lub też po prostu „programów rewitalizacji”. Wspomniane dokumenty posiadały charakter fakultatywny i pozaustawowy. Stanowiły one narzędzie do realizowania przez gminy polityki rozwoju oraz otwierały możliwość pozyskiwania środków finansowych – pochodzących z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej na cele publiczne, w szczególności na inwestycje infrastrukturalne⁸. Dokumenty te nie mogą jednak być utożsamiane z obecnym gminnym programem rewitalizacji, o którym mowa w u.r., gdyż zachodzą znaczące różnice w treści tychże aktów planistycznych.

Warto w tym miejscu odnieść wyżej poczynione ustalenia do aktów polityki administracyjnej. Fundamentalne dla planowania administracyjnego są zasady i instrumenty prawne regulujące kwestie wolności od planowania, zakresu uznania planowego, kontroli legalności i gwarancji planów⁹. Według tej definicji plan określa działania władzy publicznej, a za jego pośrednictwem władza wykonuje

⁵ A. Porwich, *Znaczenie gminnego programu rewitalizacji dla planowania przestrzennego*, [w:] T. Mądry (red.), *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu: próba rozwiązania problemu*, Poznań 2019, s. 128.

⁶ Można to chociażby wywnioskować z wieloletniego domagania się środowisk samorządowych i eksperckich od władz publicznych ustanowienia podstaw odnośnie do rewitalizacji obszarów zdegradowanych. Zob. P. Orłowski, J.H. Szlachetko, *Art. 1*, [w:] J.H. Szlachetko, K. Borówka (red.), *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, t. I, Gdańsk 2017, s. 14.

⁷ A. Porwich, *op. cit.*, s. 128.

⁸ P. Orłowski, J.H. Szlachetko, *Gminny program rewitalizacji*, [w:] J.H. Szlachetko, K. Borówka (red.), *op. cit.*, s. 181.

⁹ K. Strzyczkowski, *Administracyjnoprawne instytucje planowania*, Warszawa 1985, s. 15

zadania i funkcje wobec np. gospodarki. J. Boć wskazywał, że „akty planistyczne, jakkolwiek nazywane, moc prawną uzyskują jedynie wtedy i jedynie w takim zakresie, w jakim formułuje to obowiązujące prawo, ustalając pewien rodzaj uzależnienia jakiejś postaci prawnej formy działania od drugiej”¹⁰. P. Korzeniowski podkreśla natomiast, że „proces planowania jest nakierowany na wywieranie wpływu organów tworzących plany na określone strefy życia ludzkiego, które objęte są procesem planowania”¹¹. Zagadnienie polityki administracyjnej stanowi ostatnimi czasy coraz częściej przedmiot zainteresowania wśród przedstawicieli nauki prawa, jednakże nadal nie sformułowano konkluzji w postaci wypracowania wspólnego stanowiska¹².

Podczas kształtowania polityki administracyjnej zawsze musi nadejść moment, w którym dojdzie do wyznaczenia jednoznacznego celu działania administracji, a także określenia sposobu jego realizacji. Czynność ta następuje w akcie woli podmiotu uprawnionego do kształtowania polityki administracyjnej – w akcie polityki administracyjnej. Jak wskazuje J. Korczak, stanowienie aktów polityki administracyjnej jest instrumentalizacją procesu¹³.

Funkcjonowanie w doktrynie terminu „forma prawna administracji” jest obciążone zastrzeżeniami co do kontekstu znaczeniowego jego użycia, a co za tym idzie, do następstw prowadzących do próby uporządkowania i zgrupowania sposobów działania. Wypowiedzi doktrynalne przyjmują dwojakie podejście: bardzo ściśle odniesienie formy działania do konkretnej czynności prawnej organu administracji; bardzo szerokie działanie administracji niezależnie od wewnętrznego czy zewnętrznego charakteru¹⁴. M. Stahl wskazuje, że brakuje w normach prawa administracyjnego ustawowego katalogu prawnych form działania. Mimo faktu, iż prawodawca wprowadza nowe formy, które nie mieszczą się w tradycyjnych typologiach doktrynalnych, to nie podejmuje on próby ich definicji ani próby dopasowania do

¹⁰ J. Boć, *Prawne formy działania administracji*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5. *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, Legalis/el.

¹¹ P. Korzeniowski, *Model prawny systemu gospodarki odpadami, Studium administracyjno-prawne*, Łódź 2014, s. 269.

¹² Zob. J. Korczak, *Akty polityki administracyjnej*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 287–290.

¹³ J. Korczak, *Akty polityki administracyjnej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego* t. I, Warszawa 2017, LEX/el.

¹⁴ J. Korczak, *Akty polityki komunalnej jako forma działania stosowana przez organy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania ich zadań*, [w:] Jędrzejczak, M. Szewczyk (red.), *Prawne formy działania stosowane przez organy samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Krystiana Ziemińskiego*, Warszawa 2022, Legalis/el.

wcześniej wprowadzonych form¹⁵. Autorka wskazuje na problemy doktrynalne dotyczące kwestii aktów polityki administracyjnej. Najczęściej problem ten przejawia się w pomijaniu tychże aktów w katalogach form działania. Dlatego też akty polityki administracyjnej zostały zaliczone przez M. Stahl do kategorii szczególnych prawnych form działania, bardziej adekwatnych do poprzednich prób ich nazwania, jak chociażby „nietypowe”¹⁶, „alternatywne”¹⁷, „swoiste”¹⁸ czy też „nienazwane”¹⁹ formy działania administracji, które wykraczają poza klasyczne klasyfikacje doktrynalne. Większość autorów doktryny odmawia uznania tychże form za odrębne ze względu na „ich wewnętrzne zróżnicowanie i możliwość zaliczania ich – z uwagi na charakter prawny poszczególnych rodzajów aktów planowania – do już wyróżnianych, klasycznych form”²⁰.

Wyróżnienie szczególnych form działania administracji jako odrębnej kategorii zasługuje na akceptację, tak samo jak zaliczenie do niej aktów polityki administracyjnej jedynie do aktów planowania. Nie można zgodzić się na traktowanie tychże pojęć jako tożsamy²¹. Warte uwagi jest jednak stanowisko J. Korczaka, który podkreśla, iż nazywanie aktów planowania aktami polityki, co według M. Stahl lepiej oddaje ich charakter²², „nie tylko odpowiada rzeczywistemu charakterowi aktów polityki administracyjnej i ich istocie, ale przede wszystkim błędnie identyfikuje relację między nimi, jako że to akty planowania wchodzą w zakres aktów polityki, a nie odwrotnie, a w dodatku nie wypełniają tej kategorii pojęciowej zupełnie, pozostawiając jeszcze sporo miejsca innym niż akty planowania – aktom polityki administracyjnej”²³. We wrocławskiej szkole administratywistycznej przyznaje się niektórym typom aktów polityki administracyjnej nie tylko charakter prawny, ale także normatywny²⁴. Akty

¹⁵ M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania administracji*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5..., s. 320–321.

¹⁶ Zob. J. Stelmasiak, M. Stefaniuk, *Nietypowe zewnętrzne akty administracyjne*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 427 i n.

¹⁷ Zob. K.M. Ziemiński, *Alternatywy dla aktu administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27.9.2006 r.*, Warszawa 2007, s. 415–426.

¹⁸ Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 148–149.

¹⁹ Zob. Z. Niewiadomski, *Miedzy rozstrzygnięciem nadzorczym a aktem współdziałania – przyczynek do dyskusji nad prawnymi formami działania organów administracji publicznej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 378.

²⁰ M. Stahl, *op. cit.*, s. 328–329.

²¹ *Ibidem*, s. 334.

²² *Ibidem*, s. 334.

²³ J. Korczak, *Akty polityki komunalnej...*

²⁴ Zob. J. Korczak, *Akty polityki administracyjnej*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *op. cit.*, s. 287–294.

te mogą występować w postaci samoistnych aktów, które w zależności od organu wydającego przybierają nazwę uchwały, zarządzenia i decyzji. Jeśli chodzi o nazwy, które oddają charakter tychże dokumentów, to przyjmują one formę programu, planu, strategii, założeń, koncepcji lub studium²⁵.

Gminny program rewitalizacji jest aktem prawa wewnętrznie obowiązującego, co wynika wprost z treści art. 19 u.r., w którym ustawodawca wskazał, że nie stanowi on aktu prawa miejscowego, a co za tym idzie – nie można zakwalifikować go jako źródła prawa powszechnie obowiązującego. Należy przez to rozumieć, że ustalenia zawarte w gminnym programie rewitalizacji nie mogą wykraczać poza struktury gminy. Sposób, w jaki został skonstruowany tenże program, tj. jego charakter prawny (art. 19 u.r.), jego wymogi formalne, redakcyjne oraz treściowe (art. 15 i 16 u.r.), kwantyfikuje jego funkcjonalność nie tylko w systemie rewitalizacji, ale także w systemie planowania przestrzennego²⁶. Gminny program rewitalizacji niekiedy wymusza wprowadzenie zmian do aktów planistycznych gminy. W innym przypadku może on stanowić podstawę do ich uchwalenia. Jak słusznie zauważa A. Porwich²⁷, wielość powiązań między gminnym programem rewitalizacji a innymi instrumentami systemu planowania przestrzennego podkreśla ważność zagadnienia rewitalizacji.

Prowadzenie działań rewitalizacyjnych stanowi zatem duże wyzwanie dla jednostek samorządu terytorialnego w wielu aspektach. Podjęcie się procesu rewitalizacji oraz jego efekty przywracają jednak funkcjonalność zdegradowanych obszarów, co podwyższa w pewnym stopniu jakość życia na terenie danej gminy.

3. Pojęcie i przyczyny rewitalizacji

Procesy urbanizacyjne, które przyczyniły się do wzrostu liczby ludności w miastach oraz do industrializacji, przyniosły efekt wielofunkcyjności niektórych obszarów miejskich. Efektem tych procesów było przemieszczenie się ludności z obszarów podmiejskich do jednostek pomocniczych (np. dzielnic) miast. Doszło do tzw. suburbanizacji, której konsekwencją była dezurbanizacja miast. Literatura przedmiotu wskazuje, że pojawiły się problemy związane ze zmniejszającą się liczbą mieszkańców terenów podmiejskich, które z czasem zostały zdegradowane. Znaczącym problemem była tzw. luka remontowa, tj. nierównomierne rozdzielenie środków finansowych, które były przeznaczane na remonty budynków mieszkalnych.

²⁵ *Ibidem*, s. 287–294.

²⁶ P. Orłowski, J.H. Szlachetko, *Gminny program...*, s. 181–182.

²⁷ A. Porwich, *op. cit.*, s. 128.

Wynika z tego, że stopień degradacji centralnych obszarów miast przyjął charakter zjawiska wieloaspektowego. Zaistniała zatem potrzeba zintegrowanej polityki miejskiej, której celem byłyby obszary zdegradowane. Wydaje się, że w rozwiązaniu tego problemu pomogły działania rewitalizacyjne.

Proces rewitalizacji stanowi obecnie jeden z najważniejszych elementów lokalnej polityki rozwoju²⁸. Mimo ośmioletniego stosowania przepisów ustawy ciągle istnieje potrzeba badania tego zjawiska przez pryzmat jego aktualności oraz adekwatności regulacji ustawowej oraz praktycznego zastosowania²⁹.

Pojęcie rewitalizacji pochodzi od łacińskiego *revita*, co oznacza w dosłownym znaczeniu przywrócenie do życia, ożywienie. W literaturze anglojęzycznej można spotkać się z pojęciami, które odnoszą się do działań związanych z procesem rewitalizacji. Przykładem pojęć, które pojawiły się w literaturze zagranicznej, jest regeneracja (*regeneration*), odnowa (*renewal*), rehabilitacja (*rehabilitation*), rekonstrukcja (*reconstruction*), ponowny rozwój (*redevelopment*) czy też gentryfikacja. Choć wydaje się, że pojęcia te mogą być traktowane jako synonimy pojęcia rewitalizacji, to, dokonując analizy historyczno-prawnej każdego z przywołanych pojęć, można zauważyć, że każde z nich miało swoje specyficzne i własne znaczenie, na co w szczególności wskazuje J. Parysek³⁰. Tak więc w latach 50. pod pojęciem rekonstrukcji rozumiano proces rewitalizacji lub odnowy miast, w latach 60. proces ten przybrał nazwę rewitalizacji, w latach 70. – odnowy, natomiast w latach 80. XX w. – ponownego rozwoju.

Warto w tym miejscu podkreślić, iż ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która do 2015 r. była jedynym aktem prawnym zawierającym odniesienia do procesu rewitalizacji, określała ten proces mianem rehabilitacji³¹. Dopiero po wejściu w życie u.r. pojęcie rewitalizacji zostało w pełni przyjęte jako pojęcie powszechnie używane w języku polskim, zarówno prawnym, jak i prawniczym, dzięki temu, że akt ten przyjął jego definicję legalną.

W świetle u.r. rewitalizacja stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, realizowany w sposób kompleksowy, przez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncen-

²⁸ J. Leszkowicz-Baczyński, *Ewolucja działań rewitalizacyjnych w Polsce. Przegląd problematyki*, „Rocznik Lubuski” 2019, nr 45, s. 85 i n.

²⁹ J. Mielczarek-Mikołajów, *Adekwatność regulacji ustawowej i praktyki wykorzystania miejscowego planu rewitalizacji*, [w:] W. Jakimowicz (red.), *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, Warszawa 2021, LEX/el.

³⁰ Zob. J.J. Parysek, *Rewitalizacja jako problem i zadanie własne polskich samorządów lokalnych*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2016, nr 33, s. 18–19.

³¹ J.J. Parysek, *op. cit.*, s. 19.

trowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji (art. 2 ust. 1 u.r.). Warto w tym miejscu przyrzeć się elementom składowym definicji. Rewitalizacja stanowi proces odnowy obszarów zdegradowanych fizycznie, ekonomicznie, społecznie i środowiskowo³².

Skupiając się na przyczynach rewitalizacji, należy przede wszystkim przeanalizować cel oraz istotę procesu rewitalizacji. Geneza polityki rewitalizacyjnej wskazuje, że powstała ona w Wielkiej Brytanii. Państwo to było jednym z najbardziej zurbanizowanych krajów świata. Tam doświadczone po raz pierwszy skutków intensywnej koncentracji ludności w raptownie uprzemysławianych miastach. Zaistniała potrzeba modernizacji budynków mieszkalnych dla setek tysięcy mieszkańców, którzy zmuszeni byli tłoczyć się w ówczesnych slumsach miejskich³³. Pierwszymi działaniami mającymi na celu polepszenie warunków życia w Wielkiej Brytanii była likwidacja londyńskich slumsów.

Za przyczynę rewitalizacji należy przede wszystkim uznać zbyt dużą liczbę obszarów będących w stanie krytycznym, spowodowanym degradacją miasta. Warto zatem zadać pytanie, co jest przyczyną degradacji obszarów gminnych. W wymiarze materialnym niezmiernie duża kumulacja zaniedbań technicznych sprzed wielu dziesięcioleci w zakresie substancji mieszkaniowej, jak też infrastruktury technicznej wraz z przyspieszonym przyrostem terenów wyłączonych z użytkowania przemysłowego, kolejowego czy wojskowego w wyniku transformacji gospodarczo-politycznej, stanowią główne powody przeprowadzania rewitalizacji³⁴. Degradacja miast w Polsce prowadzi do rażących zaniedbań, w szczególności jeśli mowa o stanie budynków znajdujących się na terenach poprzemysłowych. W Polsce nie występują problemy etniczne i rasowe, jednak to one stanowią w skali światowej istotny czynnik degradacji społecznej w wybranych dzielnicach mieszkaniowych³⁵.

4. Obszar zdegradowany – pojęcie i cechy

Ustawodawca w u.r. wprowadza do obrotu prawnego trzy nowe rodzaje obszarów specjalnych. Pojęcie obszaru specjalnego zostało utworzone na potrzeby doktryny prawa administracyjnego. Należy zatem je traktować jako termin języka

³² I. Sagan, P. Orłowski, J.H. Szlachetko *Komentarz do art. 2*, [w:] J.H. Szlachetko, K. Borówka (red.), *op. cit.*, s. 24.

³³ *Ibidem* s. 25.

³⁴ B. Domański, K. Gwosdz, *Spojrzenie na problemy rewitalizacji miast w Polsce*, [w:] Z. Ziobrowski, W. Jarczewski (red.), *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, Kraków 2010, s. 47.

³⁵ Z. Ziobrowski, *Podsumowanie*, [w:] Z. Ziobrowski, W. Jarczewski, *op. cit.*, s. 267.

prawniczego³⁶. Przez obszar specjalny rozumie się obszar poddany szczególnemu reżimowi prawnemu, kształtowanemu głównie normami powszechnego prawa administracyjnego, wspieranego w wielu przypadkach sankcjami karnymi³⁷. Celem tworzenia tychże obszarów jest realizacja zadań publicznych³⁸, a szczególnie ochrona wartości powiązanych z przestrzenią znajdującą się w granicach obszaru specjalnego, takich jak np. walory zdrowotne obszaru, ujęcie wody pitnej czy krajobraz, bądź też ochrona wartości związanych z przestrzenią, która jest położona poza granicami wyznaczonego obszaru specjalnego, tj. tereny górnicze czy obszary ograniczonego użytkowania wokół obiektów jądrowych³⁹.

Obszar specjalny określa się również mianem środka bezpośredniego gospodarowania przestrzenią⁴⁰. Na terenie wspomnianego obszaru dochodzi – co do zasady – do ograniczenia obowiązywania niektórych norm prawnych, a niekiedy do ich całkowitego wyłączenia⁴¹.

Znane są w polskim porządku prawnym przypadki, w których liberalizuje się obowiązujące na tym terenie normy prawne. Czyni się to, aby zrealizować zakładane cele, czego przykładem są np. specjalne strefy ekonomiczne i wolne obszary celne⁴². W literaturze przedmiotu wskazuje się, że warunkiem utworzenia obszaru specjalnego jest „występowanie dobra szczególnie istotnego dla danej społeczności oraz mającego znaczenie dla gospodarki narodowej lub realizacja zadań priorytetowych państwa”⁴³.

T. Bąkowski podkreśla, że obszary specjalne, które zostały wprowadzone do obrotu prawnego poprzez u.r., nawiązują w znacznym stopniu do tzw. obszarów problemowych. To ostatnie pojęcie stosowano w ustawie o zasadach polityki rozwoju⁴⁴. Zgodnie z art. 5 pkt 6c przywołanej wyżej ustawy⁴⁵ za obszar problemowy uważano obszar

³⁶ T. Bąkowski, *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 53.

³⁷ K. Borówka, *Obszar specjalny*, [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016, s. 127.

³⁸ *Ibidem*, s. 127.

³⁹ *Ibidem*, s. 128.

⁴⁰ J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 7. *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017, s. 695.

⁴¹ *Ibidem*, s. 694.

⁴² T. Bąkowski, *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 54.

⁴³ P. Sosnowski, *Obszar specjalny*, [w:] J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski (red.), *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016, s. 107.

⁴⁴ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2024 r. poz. 324 z późn. zm.).

⁴⁵ Przepis ten został uchylony przez art. 1 pkt 6 lit. g ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. (Dz. U. poz. 1378) zmieniającej nin. ustawę z dniem 13 listopada 2020 r.

strategicznej interwencji państwa, na terenie którego identyfikowane były zjawiska niekorzystne dla rozwoju społeczno-gospodarczego tego obszaru i jego ludności.

Obszaru zdegradowanego nie można jednak zakwalifikować do obszarów specjalnych, gdyż, jak wynika z art. 11 ust. 5 u.r., szczególny reżim prawny może zostać wprowadzony w wyznaczonej części obszaru zdegradowanego, na której powstał obszar rewitalizacji⁴⁶. Na pozostałej części obszaru zdegradowanego panuje ogólny porządek prawny. Warto podkreślić, iż w uzasadnieniu do projektu ustawy o rewitalizacji obszar zdegradowany jest określany mianem kategorii faktycznej, a obszar rewitalizacji stanowi kategorię prawną⁴⁷.

Ustawodawca w treści art. 9 ust. 1 definiuje obszar zdegradowany jako obszar gminy znajdujący się w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk społecznych, w szczególności bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym, w przypadku występowania na nim co najmniej jednego z następujących negatywnych zjawisk:

- 1) gospodarczych – w szczególności niskiego stopnia przedsiębiorczości, słabej kondycji lokalnych przedsiębiorstw lub
- 2) środowiskowych – w szczególności przekroczenia standardów jakości środowiska, obecności odpadów stwarzających zagrożenia dla życia, zdrowia ludzi lub stanu środowiska, lub
- 3) przestrzenno-funkcjonalnych – w szczególności niewystarczającego wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną lub jej złego stanu technicznego, brak dostępu do podstawowych usług lub ich niskiej jakości, niedostosowania rozwiązań urbanistycznych do zmieniającego się obszaru, niskiego poziomu obsługi komunikacyjnej, niedoboru lub niskiej jakości terenów publicznych, lub
- 4) technicznych – w szczególności degradacji stanu technicznego obiektów budowlanych, w tym o przeznaczeniu mieszkaniowym oraz niefunkcjonowaniu rozwiązań technicznych umożliwiających efektywne korzystanie z obiektów budowlanych, w szczególności w zakresie energooszczędności i ochrony środowiska.

Prawodawca w przywołanym przepisie dokonuje charakterystyki warunków wyznaczenia obszaru zdegradowanego. Zalicza się do nich łączne występowanie na danym obszarze negatywnych zjawisk społecznych oraz gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych lub technicznych⁴⁸. Ustawodawca, *in fine*,

⁴⁶ T. Bąkowski, *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 55.

⁴⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy o rewitalizacji (druk sejmowy nr 3594, Sejm VII kadencji), s. 16.

⁴⁸ T. Bąkowski, *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 59.

nie wprowadził zamkniętego katalogu zjawisk społecznych, które charakteryzują obszar zdegradowany⁴⁹.

Dozwolony jest również podział obszaru zdegradowanego na mniejsze podobszary, w tym podobszary nieposiadające ze sobą wspólnych granic. Warunkiem utworzenia podobszarów jest stwierdzenie w każdym z nich występowania koncentracji negatywnych zjawisk społecznych oraz gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych lub technicznych. Przykładem jest chociażby przypadek występujący w śródmieściu obszaru miejskiego oraz na terenach dawnego PGR-u, który położony jest w innej części gminy. W tej sytuacji oba te obszary mogą zostać oznaczone jako podobszary obszaru zdegradowanego. Celem tego rozwiązania jest uwzględnienie specyfiki stanów kryzysowych, które występują w gminach⁵⁰.

5. Ocena *ex post* wpływu działań rewitalizacyjnych realizowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014–2020 na poprawę sytuacji obszarów zdegradowanych⁵¹

Dokonując ewaluacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014–2020 na poprawę sytuacji obszarów zdegradowanych w województwie dolnośląskim, szczególną uwagę należy zwrócić na to, jaki wpływ miała interwencja w ramach działań związanych z rewitalizacją. W ramach analizy RPO WD 2014–2020 wybrano siedem obszarów badawczych, czyli:

- 1) diagnozę problemów,
- 2) realizację projektów ujętych w programach rewitalizacji,
- 3) uwarunkowania rewitalizacji i udział interesariuszy,
- 4) efekty rewitalizacji,
- 5) efektywność rewitalizacji,
- 6) programy rewitalizacji oraz
- 7) wspieranie rewitalizacji w ramach RPO WD 2014–2020.

⁴⁹ A. Łoziak, I. Siłkowska, A. Bochetyn, *Komentarz do art. 9*, [w:] J.H. Szlachetko, K. Borówka (red.), *op. cit.*, s. 130–131.

⁵⁰ Uzasadnienie do projektu ustawy o rewitalizacji..., s. 15.

⁵¹ Badanie oparto na raporcie końcowym opracowanym przez A. Chrościcką, T. Płacheckiego, K. Świeżewską, G. Lechmanna, „Wpływ działań rewitalizacyjnych realizowanych w ramach RPO WD 2014–2020 na poprawę sytuacji obszarów zdegradowanych” https://www.ewaluacja.gov.pl/media/114395/RPO_WD_Raport_koncowy_rewitalizacja_2022.pdf [dostęp: 31.01.2025].

5.1. Diagnoza problemów

Problemy związane z procesem rewitalizacji diagnozowano w gminach, które były odpowiedzialne za koordynowanie procesu rewitalizacji. W tym celu wyznaczono obszary wyróżniające się m.in. szczególnym natężeniem zjawisk kryzysowych, polegających na:

- 1) bezrobociu,
- 2) niskim poziomie uczestnictwa w życiu publicznym,
- 3) braku lub złym stanie przestrzeni publicznych,
- 4) złym stanie budynków mieszkalnych będących własnością lub współwłasnością gminy,
- 5) niedostosowaniu obiektów i przestrzeni publicznych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami oraz niewielkiej liczbie przedsiębiorstw.

Problemy, które występowały na większości obszarów rewitalizacji, należą do sfery społecznej, przestrzennofunkcjonalnej, technicznej oraz gospodarczej. Ponadto podmioty prowadzące projekty rewitalizacyjne finansowane z RPO WD 2014–2020 wskazywały przede wszystkim na szczególną koncentrację bezrobocia i ubóstwa, zły stan budynków mieszkalnych oraz niedostosowanie obiektów i przestrzeni publicznych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

5.2. Realizacja projektów ujętych w programach rewitalizacji

Analiza programów rewitalizacji wykazała, że często brakowało pełnej spójności między diagnozą potrzeb a proponowanymi rozwiązaniami. Najwięcej zgłoszonych projektów odnosiło się do infrastruktury mieszkaniowej. Stopień realizacji tychże projektów był zróżnicowany w zależności od ich rodzaju i priorytetu. Najwyższy odsetek realizacji związany był z inwestycjami drogowymi („lista A”) – 72%, a najniższy – inwestycjami mieszkaniowymi: 40% spośród tego rodzaju projektów wpisanych na „listy B” oraz 30% spośród wpisanych na „listy A”. Spośród projektów „miękkich” (wpisanych na „listy B”) oraz projektów dotyczących budynków, obiektów lub przestrzeni użyteczności publicznej zrealizowano, odpowiednio: 55% i 57%. Zgodnie z założeniami projektów „miękkich” tylko 36% było skierowanych wyłącznie (12%) lub przede wszystkim (24%) do mieszkańców obszaru rewitalizacji. Natomiast w 52% przypadków projekty były skierowane m.in., ale nie wyłącznie, do mieszkańców takiego obszaru.

Analiza przeprowadzonych badań wskazuje na niskie zaangażowanie mieszkańców obszarów rewitalizacji w proces realizacji projektów. Tylko w 21% przypadków mieszkańcy stanowili główną grupę uczestników lub jedynych beneficjentów

przedsięwzięć. Co więcej, obserwuje się brak spójności w realizacji projektów o różnym charakterze. Zaledwie 25% beneficjentów projektów infrastrukturalnych potwierdziło istnienie komplementarnych inwestycji tego samego typu, które były wpisane do programu rewitalizacji. Jeszcze mniejszy odsetek – 13% – beneficjentów projektów „miękkich” wskazał, że wpisanie do programu rewitalizacji inwestycji infrastrukturalnej sprzyjałoby komplementarnemu osiągnięciu celu realizowanego przez tego samego beneficjenta, zaś 6% wskazało – w odniesieniu do projektu komplementarnego realizowanego przez inny podmiot – na powiązanie swoich działań z inwestycjami infrastrukturalnymi, realizowanymi zarówno przez ten sam, jak i inny podmiot. Wyniki te sugerują, że programy rewitalizacji często traktowane są jak zbiór niezależnych projektów, a nie jak wspólna strategia rozwoju obszaru.

Badania przeprowadzone wśród przedstawicieli urzędów gmin objętych rewitalizacją ujawniły znaczące braki w zakresie wiedzy na temat komplementarności projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Aż 53% respondentów nie było w stanie jednoznacznie stwierdzić, czy w ramach realizowanych przez ich gminy projektów rewitalizacyjnych występowała komplementarność projektów. Ponadto analiza odpowiedzi przedstawicieli gmin wskazuje, że główną przyczyną braku komplementarności projektów EFRR i EFS były różnice w harmonogramach konkursów. Aż 43% respondentów wskazało na ten czynnik jako główną przeszkodę. Dodatkowo 43% respondentów obawiało się, że planowanie projektów komplementarnych może zwiększyć ryzyko nieotrzymania finansowania dla jednego z nich.

5.3. Uwarunkowanie rewitalizacji i udział interesariuszy

Badania nad procesem rewitalizacji jednoznacznie pokazują, że głównym problemem jest niewystarczające finansowanie ze środków budżetowych gmin. Aż 47% ankietowanych przedstawicieli urzędów gmin stwierdziło, że środki te są zdecydowanie niewystarczające. Natomiast skala trudności związanych z pandemią była stosunkowo niewielka. Spośród gmin, w których obowiązują programy rewitalizacji, tylko w 37% funkcjonuje komitet rewitalizacji (obowiązkowy wyłącznie w przypadku GPR) lub podobne gremium. Jeszcze mniej, bo zaledwie w 25%, funkcjonujących komitetów spotykało się regularnie – bezpośrednio lub on-line – co najmniej raz od początku 2021 r. Wyniki te wskazują na niski poziom zaangażowania społecznego w procesy rewitalizacji. Beneficjenci projektów rewitalizacyjnych najczęściej uczestniczyli jedynie w zgłaszaniu projektów rewitalizacyjnych RPO WD 2014–2020 (65%). Najczęściej okolicznością, która ograniczała zaangażowanie be-

neficjentów w tworzenie programów rewitalizacji, był brak wystarczającej wiedzy na temat jej prowadzenia (56%). Spośród projektów, na których finansowanie zostały podpisane umowy w ramach rewitalizacji zdegradowanych obszarów, gminy realizują 34%, natomiast 63% stanowią projekty złożone przez wspólnoty mieszkaniowe. Z kolei pod względem udziału w łącznej kwocie dofinansowania w ramach rewitalizacji zdegradowanych obszarów oraz w łącznym budżecie projektów, które uzyskały wsparcie, dominują projekty złożone przez gminy, których udział stanowi odpowiednio: 80% i 79%.

5.4. Efekty rewitalizacji

Osiągnięcie zakładanych celów liczbowych w ramach projektów rewitalizacji jest niewątpliwie sukcesem. Ocena skuteczności tych działań wymaga jednak szerszej perspektywy. Obecnie stosowane wskaźniki, takie jak liczba obiektów czy powierzchnia obszarów, nie są w stanie w pełni odzwierciedlić złożoności procesów rewitalizacji. Różnorodność obiektów, charakter prowadzonych działań oraz ich wpływ na społeczność lokalną to czynniki, które powinny być uwzględnione w systemie monitorowania. Konieczne jest opracowanie bardziej kompleksowych wskaźników, które pozwolą ocenić nie tylko skalę inwestycji, ale także ich jakość, trwałość i wpływ na życie mieszkańców.

Prowadzone procesy rewitalizacji przyniosły wymierne efekty w zakresie poprawy infrastruktury i dostępności przestrzeni publicznej. Obserwuje się znaczną poprawę bezpieczeństwa drogowego oraz dostosowanie obiektów i przestrzeni do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. W wielu przypadkach udało się również poprawić stan techniczny budynków będących własnością gmin. Problemy te zostały zredukowane nawet o 88% na niektórych obszarach. Działania rewitalizacyjne okazały się mniej skuteczne w obszarze zwalczania zjawisk wykluczenia społecznego, takich jak bezdomność i uzależnienia. Mimo podjętych działań skala tych problemów zmniejszyła się jedynie o około 20–24% na obszarach, na których były szczególnie nasilone.

Badania nad efektami rewitalizacji wskazują na wyraźne różnice w skuteczności tych procesów w zależności od typu gminy. Gminy miejskie wyróżniały się największymi sukcesami, zwłaszcza w obszarach przeciwdziałania bezrobociu i ubóstwu oraz budowania kapitału społecznego. Wynika to prawdopodobnie z faktu, że problemy społeczno-gospodarcze w miastach mają często charakter bardziej złożony i wymagają kompleksowych rozwiązań, które łatwiej jest wdrożyć w większych jednostkach samorządu terytorialnego.

Ocena trwałości efektów rewitalizacji przeprowadzonej w ramach RPO WD 2014–2020 jest utrudniona ze względu na stosunkowo krótki okres realizacji projektów. Chociaż beneficjenci wykazali się zdolnością do realizacji inwestycji, to uzyskane rezultaty są w dużej mierze uzależnione od ciągłego wsparcia finansowego. Dalsze badania są niezbędne, aby ocenić, czy wdrożone rozwiązania mają charakter trwały i czy przyczynią się do długofalowego rozwoju rewitalizowanych obszarów. Pozytywnym sygnałem jest duże zainteresowanie mieszkańców nową infrastrukturą, co sugeruje, że inwestycje te odpowiadają na realne potrzeby społeczne. Aby zapewnić trwałość efektów rewitalizacji, konieczne jest jednak kontynuowanie działań wspierających, w tym zapewnienie odpowiedniego finansowania oraz rozwój lokalnych zdolności do zarządzania procesami rewitalizacyjnymi.

5.5. Efektywność rewitalizacji

Z perspektywy oceny efektywności wykorzystania środków z RPO WD 2014–2020 istotne jest ustalenie, czy wystąpił tzw. efekt jałowego biegu (*deadweight*), to znaczy, czy przeprowadzone inwestycje zostałyby zrealizowane również bez wsparcia z programu, którego dotyczy ewaluacja.

Analiza efektywności wykorzystania środków z RPO WD 2014–2020 na rzecz rewitalizacji obszarów zdegradowanych wskazuje na kilka kluczowych aspektów. Z jednej strony przeprowadzone badania wykazały, że dofinansowanie z tego programu było niezbędnym warunkiem realizacji większości projektów. Aż 57% beneficjentów deklaruje, że bez wsparcia unijnego ich inwestycje nie doszłyby do skutku, a 24% przyznaje, że zostałyby one znacznie ograniczone. To z kolei świadczy o niskim poziomie efektu jałowego biegu, co potwierdza wysoką efektywność wykorzystania środków publicznych w tym obszarze.

Jednocześnie ocena skuteczności rewitalizacji nie może ograniczać się jedynie do analizy efektu dźwigni finansowej. Problemem pozostaje fragmentaryczność interwencji, czyli brak kompleksowego podejścia do rozwiązywania problemów obszarów zdegradowanych. Często projekty realizowane w ramach RPO WD 2014–2020 nie były wystarczająco skoordynowane, co ograniczało ich synergię i skuteczność. Wyniki badań sugerują, że większa współpraca między różnymi podmiotami zaangażowanymi w proces rewitalizacji mogłaby przyczynić się do osiągnięcia lepszych efektów.

Analiza preferencji beneficjentów – co do form finansowania projektów – wskazuje na zdecydowaną przewagę dotacji nad pożyczkami. Zaledwie niewielka część beneficjentów deklaruje, że byłaby w stanie zrealizować projekt przy wykorzystaniu

preferencyjnych pożyczek. To z kolei sugeruje, że dla większości podmiotów dostępność dotacji była kluczowym czynnikiem umożliwiającym realizację inwestycji. Wyjątek mogą stanowić projekty o charakterze komercyjnym, gdzie możliwość uzyskania zwrotu inwestycji może być bardziej istotna niż dostępność środków bezzwrotnych.

5.6. Programy rewitalizacji

Analiza przygotowania i wdrażania gminnych programów rewitalizacji w województwie dolnośląskim w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego na lata 2014–2020 ujawniła szereg istotnych kwestii. Programy rewitalizacji przeważnie nie stanowiły kluczowego uwarunkowania zakresu projektów. Począwszy od roku 2024 jedyną dopuszczalną podstawą prowadzenia rewitalizacji są gminne programy rewitalizacji. Obecnie liczba tychże programów w województwie dolnośląskim jest niewielka: taką formę ma zaledwie 12 ze 119 programów rewitalizacji przyjętych przez gminy z województwa dolnośląskiego i zweryfikowanych pozytywnie przez Instytucję Zarządzającą Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego. Jako główne przyczyny wskazuje się następujące okoliczności:

- 1) przygotowanie pełnego gminnego programu rewitalizacji jest procesem czasochłonnym i wymaga zaangażowania wielu podmiotów,
- 2) krótkie terminy konkursów ogłaszanych w ramach RPO WD 2014–2020 nie sprzyjały dokładnemu przygotowaniu gminnego programu rewitalizacji,
- 3) wiele gmin nie posiadało wystarczającej wiedzy na temat możliwości i korzyści płynących z posiadania pełnego gminnego programu rewitalizacji oraz
- 4) część gmin traktowała gminny program rewitalizacji jako narzędzie do uzyskania jednorazowego dofinansowania, a nie jako podstawę długofalowej strategii rozwoju.

W konsekwencji wiele programów rewitalizacji charakteryzowało się niską jakością i nie zawsze odpowiadało realnym potrzebom społecznym. Często priorytetem były inwestycje infrastrukturalne, które miały przynieść szybkie efekty widoczne dla mieszkańców, kosztem działań bardziej kompleksowych, takich jak programy aktywizacji społecznej czy wsparcia dla przedsiębiorczości społecznej.

Niska jakość programów rewitalizacji miała negatywny wpływ na efektywność wykorzystania środków unijnych. Część projektów, które zostały wpisane do programów, nie uzyskała dofinansowania, co świadczy o ich nielogiczności i braku przygotowania. Ponadto, nawet jeśli projekty zostały zrealizowane, to często nie przynosiły oczekiwanych efektów długofalowych.

Celem zwiększenia skuteczności przyszłych procesów rewitalizacji konieczne jest podjęcie następujących działań:

- 1) zapewnienie pracownikom urzędów gmin dostępu do niezbędnej wiedzy i narzędzi, które umożliwią im opracowanie wysokiej jakości gminnych programów rewitalizacji,
- 2) dostosowanie terminów konkursów do potrzeb procesu przygotowania takich programów,
- 3) podkreślanie znaczenia długofalowych działań na rzecz rozwoju społecznego i gospodarczego obszarów zdegradowanych,
- 4) wzmocnienie współpracy między samorządem, mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi i przedsiębiorcami.

5.7. Wspieranie rewitalizacji w ramach RPO WD 2014–2020: weryfikacja logiki interwencji

Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego na lata 2014–2020 (RPO WD 2014–2020) stanowił istotne narzędzie wsparcia procesów rewitalizacji zdegradowanych obszarów. Analiza mechanizmów wsparcia ujawnia natomiast szereg ograniczeń, które wpłynęły na efektywność tych procesów.

Centralnym elementem wsparcia rewitalizacji w ramach RPO WD 2014–2020 było Działanie 6.3, odnoszące się wyłącznie do projektów inwestycyjnych w obszarze rewitalizacji. Wymaganie wpisania projektu do gminnego programu rewitalizacji na „listę A” stanowiło istotny warunek uzyskania dofinansowania. Inne działania programu przewidywały premie punktowe za wpisanie projektów do programów rewitalizacji na „listę B”. Mechanizmy te miały na celu zwiększenie spójności i kompleksowości działań rewitalizacyjnych.

Potencjał do stworzenia bardziej wieloaspektowych i spójnych działań rewitalizacyjnych tkwił w możliwości zastosowania projektów zintegrowanych, rekomendowanych w wytycznych Ministra Rozwoju. Tego rodzaju projekty, ze względu na swój charakter, pozwoliłyby na całościowe podejście do problemów obszarów zdegradowanych. Jednakże Instytucja Zarządzająca RPO WD, obawiając się potencjalnych opóźnień w realizacji i problemów z rozliczeniem środków unijnych, zdecydowała się nie wprowadzać tego rozwiązania na szerszą skalę. W konsekwencji wiele projektów rewitalizacyjnych było realizowanych w sposób izolowany, co ograniczyło ich skuteczność i trwałość efektów.

Wyłączenie z „listy A” projektów innych niż finansowane z Działania 6.3 ograniczyło możliwości integracji działań rewitalizacyjnych. Wiele projektów było więc

realizowanych w sposób fragmentaryczny, co uniemożliwiło osiągnięcie synergii i ograniczyło ich skuteczność. Takie podejście nie sprzyjało gruntownemu rozwiązywaniu problemów obszarów zdegradowanych, które często mają charakter interdyscyplinarny.

Ograniczony zakres wsparcia powiązanego w ramach RPO WD 2014–2020 stanowił istotną barierę w osiągnięciu szczegółowych efektów rewitalizacji. Uznanie niskiego poziomu edukacji za jeden z kluczowych czynników degradujących obszar nie wpłynęło na uwzględnienie w programie wystarczającego wsparcia dla działań edukacyjnych i to pomimo faktu, że co piąta gmina biorąca udział w badaniu wskazała niski poziom edukacji jako jeden z głównych problemów na obszarach rewitalizacji. Taki stan rzeczy ograniczał możliwości długofalowego rozwoju tych obszarów, gdyż edukacja jest kluczowym czynnikiem kształtowania kapitału społecznego i zwiększania szans na zatrudnienie.

Analiza realizacji RPO WD 2014–2020 wskazuje, że przyjęte założenia dotyczące rewitalizacji nie zostały w pełni zrealizowane. Mimo ambitnych celów program nie zapewnił wystarczającej integracji projektów, co utrudniło kompleksowe podejście do problemów obszarów zdegradowanych. Dodatkowo brak powiązania działań rewitalizacyjnych z edukacją, pomimo jej kluczowej roli w długofalowym rozwoju tych obszarów, stanowił istotne ograniczenie. Niewystarczające finansowanie gmin oraz krótkoterminowe podejście do rewitalizacji ze strony niektórych samorządów były dodatkowymi czynnikami wpływającymi na efektywność programu.

6. Zakończenie

Rewitalizacja stanowi proces zwalczania wszelkiego rodzaju degradacji społecznej i przestrzennej, a jej celem jest polepszenie jakości życia mieszkańców. Mimo że działania rewitalizacyjne były podejmowane jeszcze przed uchwaleniem ustawy o rewitalizacji, to wiązały się one z wieloma komplikacjami. Brak uregulowań prawnych dotyczących rewitalizacji skłonił jej uczestników do zadania fundamentalnego pytania o cel tego procesu. Dodatkowo brakowało swoistego rodzaju wskazań, w jaki sposób należy prowadzić czynności rewitalizacyjne na obszarach zdegradowanych. Niedoprecyzowanie przeznaczenia instytucji rewitalizacji zainspirowały ustawodawcę do uchwalenia ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji.

Celem i rolą programów rewitalizacji jest znacząca poprawa warunków życia mieszkańców obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, aczkolwiek należy zaznaczyć, że rewitalizacja jest jednym z najbardziej skomplikowanych procesów

planistycznych. W uchwalaniu programu rewitalizacji uczestniczą specjaliści z obszaru nauk społecznych, geograficznych, urbanistycznych, infrastrukturalnych i prawnych. Wymóg zgodności gminnego programu rewitalizacji z aktami planowania przestrzennego gminy komplikuje ten proces jeszcze bardziej, albowiem jeżeli dochodzi do niezgodności, należy przeprowadzić postępowanie w sprawie zmiany gminnych aktów planistycznych.

Ewaluacja Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego na lata 2014–2020 w obszarze rewitalizacji ujawniła zarówno osiągnięcia, jak i liczne wyzwania. Z jednej strony program przyczynił się do poprawy infrastruktury i jakości życia mieszkańców obszarów zdegradowanych, z drugiej analiza wykazała szereg ograniczeń, które wpłynęły na efektywność tych działań.

Do głównych wniosków przeprowadzonej ewaluacji należy zaliczyć chociażby:

- 1) niewystarczającą integrację projektów poprzez brak kompleksowego podejścia do rewitalizacji, ograniczenie do projektów inwestycyjnych oraz braku koordynacji działań różnych podmiotów,
- 2) niewystarczające działania społeczne,
- 3) zależność od zewnętrznego finansowania, ponieważ trwałość efektów rewitalizacji jest uzależniona od ciągłego wsparcia finansowego,
- 4) niską partycypację społeczną, co było spowodowane faktem, że mieszkańcy często nie byli zaangażowani w proces rewitalizacji.

Przeprowadzona analiza RPO WD 2014–2020 w obszarze rewitalizacji pozwoliła na uzyskanie odpowiedzi na postawione we wstępie pytania oraz weryfikację tezy badawczej. Przede wszystkim ewaluacja wykazała, że działania rewitalizacyjne realizowane w ramach RPO WD 2014–2020 przyczyniły się do poprawy sytuacji obszarów zdegradowanych. Zaobserwowano m.in. zmiany w infrastrukturze, dostępności przestrzeni publicznej, bezpieczeństwie drogowym oraz dostosowaniu obiektów do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Ponadto program przyniósł efekty w kontekście ograniczenia problemów występujących na obszarach zdegradowanych, jednakże nie wszystkie cele zostały osiągnięte w równym stopniu. Istotne rezultaty odnotowano w sferze infrastruktury, natomiast mniejszy postęp nastąpił np. przy zwalczaniu zjawisk wykluczenia społecznego. Wreszcie wyżej przeprowadzona analiza wykazała niski poziom efektu jałowego biegu, co oznacza, że dofinansowanie z RPO WD 2014–2020 było kluczowe dla realizacji większości projektów. Jednocześnie zidentyfikowano problem fragmentaryczności interwencji i niewystarczającej koordynacji podejmowanych działań.

Za konieczne należy zatem uznać wprowadzenie mechanizmów stymulujących tworzenie zintegrowanych projektów, obejmujących zarówno inwestycje infrastruk-

turalne, jak i działania społeczno-edukacyjne. Ponadto należy zwiększyć wsparcie dla działań edukacyjnych, które przyczynią się do podniesienia kwalifikacji mieszkańców i zwiększenia ich szans na rynku pracy. Kluczową rolę w osiągnięciu sukcesu procesu rewitalizacji odgrywa również współpraca między sektorem publicznym i prywatnym. Dodatkowo podjęcie działań – celem wzmocnienia partycypacji społecznej – umożliwi mieszkańcom aktywny udział w procesie rewitalizacji. Wreszcie warunkiem *sine qua non* rozwoju procesu rewitalizacji jest zapewnienie jego stabilnego i długofalowego finansowania. Nie można pominąć również faktu, że systematyczne monitorowanie i ewaluacja projektów rewitalizacyjnych umożliwi identyfikację dobrych praktyk, a co za tym idzie – dostosowanie działań do ciągle zmieniających się potrzeb.

Blisko 10 lat istnienia ustawy o rewitalizacji, a tym samym regulacji prawnej dotyczącej programu rewitalizacji, świadczy o tym, że nie została ona zastosowana w sposób, w jaki się spodziewano. Brak zdolności finansowej gmin może niemal zniechęcać piastunów organów do podejmowania jakichkolwiek działań lub też – jeżeli zostaną one podjęte – do ich znacznego ograniczenia. Niemniej jednak programy rewitalizacji są stosowane w praktyce samorządowej, co także potwierdza ewaluacja RPO WD 2014–2020. Ujawniła ona informacje na temat skuteczności oraz ograniczeń działań rewitalizacyjnych. Wyniki przeanalizowanej ewaluacji należałoby wykorzystać do opracowania bardziej kompleksowych koncepcji i sposobów podejścia do praktycznego stosowania programów rewitalizacji w gminach, zwracając szczególną uwagę na aspekty społeczne, gospodarcze oraz przestrzenne.

W świetle przeprowadzonych analiz postawiona teza badawcza została potwierdzona. Realizacja działań rewitalizacyjnych w ramach RPO WD 2014–2020 przyczyniła się do poprawy sytuacji obszarów zdegradowanych, przynosząc efekty, a ryzyko jałowego biegu było minimalne. Należy jednak zaznaczyć, że osiągnięcie pełnego potencjału rewitalizacji wymaga bardziej kompleksowego i zintegrowanego podejścia.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2024 r. poz. 324 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2024 r. poz. 278).
- Ustawa z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 862).

Literatura

- Boć J., *Prawne formy działania administracji*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5. *Prawne formy działania administracji*, Legalis/el.
- Borówka K., *Obszar specjalny*, [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016.
- Domański B., Gwosdz K., *Spojrzenie na problemy rewitalizacji miast w Polsce*, [w:] Z. Ziobrowski, W. Jarczewski (red.), *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, Kraków 2010.
- Korczak J., *Akty polityki administracyjnej*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022.
- Korczak J., *Akty polityki administracyjnej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, Warszawa 2017, LEX/el.
- Korczak J., *Akty polityki komunalnej jako forma działania stosowana przez organy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania ich zadań*, [w:] M. Jędrzejczak, M. Szewczyk (red.), *Prawne formy działania stosowane przez organy samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Krystiana Ziemskiego*, Warszawa 2022, Legalis/el.
- Korzeniowski P., *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Łódź 2014.
- Leszkowicz-Baczyński J., *Ewolucja działań rewitalizacyjnych w Polsce. Przegląd problematyki*, „Rocznik Lubuski” 2019, nr 45.
- Łoziak A., Silkowska I., Bochetyn A., *Komentarz do art. 9*, [w:] J.H. Szlachetko, K. Borówka (red.), *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, t. 1, Gdańsk 2017.
- Mielczarek-Mikołajów J., *Adekwatność regulacji ustawowej i praktyki wykorzystania miejscowego planu rewitalizacji*, [w:] W. Jakimowicz (red.), *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, Warszawa 2021, LEX/el.
- Niewiadomski Z., *Między rozstrzygnięciem nadzorczym a aktem współdziałania – przyczynek do dyskusji nad prawnymi formami działania organów administracji publicznej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013.
- Orłowski P., Szlachetko J.H., *Gminny program rewitalizacji*, [w:] J.H. Szlachetko, K. Borówka (red.), *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, t. 1, Gdańsk 2017.
- Orłowski P., Szlachetko J.H., *Art. 1*, [w:] J.H. Szlachetko, K. Borówka, *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, t. 1, Gdańsk 2017.
- Parysek J.J., *Rewitalizacja jako problem i zadanie własne polskich samorządów lokalnych*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2016, nr 33.
- Porwich A., *Znaczenie gminnego programu rewitalizacji dla planowania przestrzennego*, [w:] T. Mądry (red.), *Planowanie przestrzenne w miastach na prawach powiatu: próba rozwiązania problemu*, Poznań 2019.
- Sagan I., Orłowski P., Szlachetko J.H., *Komentarz do art. 2*, [w:] J.H. Szlachetko, K. Borówka (red.), *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, t. 1, Gdańsk 2017.
- Sosnowski P., *Obszar specjalny*, [w:] J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski (red.), *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016.

- Stahl M., *Szczególne prawne formy działania administracji*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5. *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013.
- Stelmasiak J., *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 7. *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017.
- Stelmasiak J., Stefaniuk M., *Nietypowe zewnętrzne akty administracyjne*, [w:] J. Boć, A. Chajbowski (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.
- Strzyczkowski K., *Administracyjnoprawne instytucje planowania*, Warszawa 1985.
- Szlachetko J.H., Szlachetko K., *Udział interesariuszy w kształtowaniu i prowadzeniu polityki rewitalizacyjnej*, Gdańsk 2019.
- Ziemski K.M., *Alternatywy dla aktu administracyjnego*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27.9.2006 r.*, Warszawa 2007.
- Ziobrowski Z., *Podsumowanie*, [w:] Z. Ziobrowski, W. Jarczewski (red.), *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, Kraków 2010.

Inne

- Raport końcowy opracowany przez A. Chrościcką, T. Płacheckiego, K. Świeżewską, G. Lechmann, „Wpływ działań rewitalizacyjnych realizowanych w ramach RPO WD 2014–2020 na poprawę sytuacji obszarów zdegradowanych”, https://www.ewaluacja.gov.pl/media/114395/RPO_WD_Raport_koncowy_rewitalizacja_2022.pdf [dostęp: 31.01.2025].
- Uzasadnienie do projektu ustawy o rewitalizacji (druk sejmowy nr 3594, Sejm VII kadencji), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/B67AD515FC6B84E9C1257E770034679F/%24File/3594.pdf> [dostęp: 23.12.2024].