

UZASADNIENIE

Wprowadzenie

Dziesięciolecia zaniedbań oraz gwałtowne zmiany społeczno-gospodarcze, które nastąpiły po transformacji ustrojowej w roku 1989 przyczyniły się do postępującej degradacji obszarów zagospodarowanych, a szczególnie terenów miejskich. W efekcie, w wielu miastach i dzielnicach doszło do degradacji tkanki miejskiej (w zakresie zużycia technicznego i zestarzenia funkcjonalnego zarówno infrastruktury jak i zabudowy, zwłaszcza mieszkaniowej) oraz erozji stosunków społecznych i powstania licznych problemów gospodarczych. Na ten stan nakładają się niekorzystne procesy demograficzne i przestrzenne, wśród nich przede wszystkim: niekontrolowane rozpraszanie zabudowy miejskiej, wyludnianie się centrów i spadek liczby mieszkańców miast, dominacja indywidualnego transportu samochodowego w podróży na obszarach miejskich. Sytuacja ta wymaga zdecydowanego i konsekwentnego przeciwdziałania tym negatywnym zjawiskom.

Najbardziej kompleksowe badania skali degradacji polskich miast przeprowadzone przez Instytut Rozwoju Miast w 2007 r. (w ramach projektu zamawianego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju pt. Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju) wskazują, że aż 20% obszarów miejskich wymaga skoordynowanych działań w celu przeciwdziałania temu negatywnemu zjawisku¹. Dane te, choć szacunkowe, pozwalają ocenić skalę potrzeb i koniecznych zmian na obszarach zdegradowanych. Odpowiedzią na te wyzwania staje się rewitalizacja – rozumiana jako wyprowadzanie ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych poprzez działania, integrujące interwencje na rzecz społeczności lokalnej, przestrzeni i lokalnej gospodarki, skoncentrowane terytorialnie i prowadzone przez interesariuszy tego procesu, na podstawie gminnego programu rewitalizacji.

Bogate doświadczenia państw Europy Zachodniej wskazują, że prowadzenie zintegrowanych działań rewitalizacyjnych pozwala na osiągnięcie pozytywnych skutków w sferze społecznej, ekonomicznej, a także w zakresie jakości tkanki miejskiej. Idea przywracania świetności zdegradowanym obszarom, traktowana jest już powszechnie jako czynnik warunkujący rozwój i poprawę warunków życia mieszkańców i innych użytkowników tych terenów. Prowadzone analizy tendencji europejskich są zgodne z obserwowanymi w Polsce zjawiskami – i często wyrażanymi oczekiwaniami społecznymi – potrzeby promowania idei „powrotu do miast” – miast zwartych, niskoemisyjnych i przyjaznych dla mieszkańców. To m.in. rewitalizacja poprzez wzmacnianie funkcji mieszkaniowych, gospodarczych i kulturalnych ma sprzyjać poprawie jakości życia mieszkańców i obniżyć presję urbanistyczną na terenach podmiejskich oraz koszty funkcjonowania miasta lub aglomeracji (infrastruktury komunalnej, dojazdów itd.).

Analiza dotychczasowych, ponad 20-letnich doświadczeń samorządów w prowadzeniu rewitalizacji, ujawniła konieczność wprowadzenia zmian prawnych zapewniających jej kompleksowość, efektywność i efektywność. Dodatkowo, szczegółowa analiza projektów rewitalizacyjnych realizowanych m.in. z wykorzystaniem środków UE często wskazuje na deficyty w zakresie kompleksowości projektów rewitalizacyjnych i całego procesu rewitalizacji w ogóle. Wyniki badań

¹ Wyniki ankiety objęły tak znaczną część populacji miast (w tym bardzo wysoki wskaźnik zwrotu ankiet dla miast na prawach powiatu i miast stanowiących siedzibę powiatu, odpowiednio 86% i 67,4% zwrotów ankiet), że wynik ten można wskazywać jako średni dla całej Polski. Otrzymano wypełnione ankiety od miast liczących w sumie ponad 17 mln mieszkańców, czyli blisko 74% wszystkich mieszkańców miast.

ewaluacyjnych² dotyczących projektów rewitalizacyjnych współfinansowanych ze środków UE w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2007-2013 pokazują, że działania te w coraz większej mierze ukierunkowane są na inwestycje kompleksowe (z coraz silniejszym akcentem kładzionym na aspekty społeczne działań), nadal jednak niewystarczające jest powiązanie projektów infrastrukturalnych z projektami społecznymi czy gospodarczymi. W okresie 2007-2013 niejednokrotnie realizowano przedsięwzięcia dotyczące budynków, publicznych przestrzeni miejskich (ulice, rynki, skwery, parki), ale bez uwzględnienia, że rewitalizacja wymaga działań „miękkich” adresowanych do lokalnych społeczności oraz przedsiębiorców. Podczas przygotowywania i wdrażania programów rewitalizacji, nie zawsze zapewniony był także pełny udział w nich społeczności lokalnych. Skupiano się głównie na informowaniu o planach i efektach, niedostatecznie wykorzystując możliwości, jakie dają konsultacje i szeroko traktowana partycypacja społeczna. Obserwacje te prowadzą do najważniejszego wniosku, że potrzebne jest zwiększanie kompleksowości działań rewitalizacyjnych poprzez zadbanie o synergię działań w sferze infrastrukturalnej, społecznej, gospodarczej, środowiskowej, efektywności energetycznej itd., oraz w oparciu o określoną przez samorząd i innych interesariuszy spójną wizję i program wyprowadzenia danego obszaru z sytuacji kryzysowej.

Doświadczenia perspektywy 2007-2013 pokazują, że działania rewitalizacyjne były często niewystarczająco skoncentrowane (i problemowo i terytorialnie). Potrzebne jest także większe angażowanie organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów bezpośrednio zainteresowanych rezultatami rewitalizacji, nie tylko poprzez pozyskiwanie danych i informacji, ale także stymulowanie bezpośredniego zaangażowania, w tym powierzanie im realizacji działań społecznych. Raporty ewaluacyjne zgodnie podkreślają, że jedynie podejmowanie zintegrowanych, ściśle dopasowanych terytorialnie przedsięwzięć, łączących wiele sfer i wykorzystujących różne źródła finansowania daje szansę zahamowania lub odwrócenia niekorzystnych procesów zachodzących w obszarach kryzysowych oraz umożliwienia ich samodzielnego rozwoju.

Analizując główne niedostatki i bariery prowadzonych działań rewitalizacyjnych należy podkreślić, że wiele z nich wynika z faktu, że rewitalizacja prowadzona jest często w sposób punktowy i brak jest rozumienia programów rewitalizacji jako ram operacyjnych i płaszczyzny koordynacji działań. Tym samym, mając na względzie wszystkie poniżej przedstawione rekomendacje, jako nadrzędne należy uznać: konieczność przygotowywania programów rewitalizacji dla lepszego powiązania i synchronizacji projektów oraz potrzebę właściwego rozumienia rewitalizacji.

Nadając odpowiednie ramy prawne poprzez projektowaną ustawę o rewitalizacji możliwe będzie stworzenie skutecznych narzędzi, które pozwolą na sprawniejsze wyprowadzanie zdegradowanych obszarów ze stanu kryzysowego. Efektem wejścia w życie proponowanych rozwiązań będzie funkcjonowanie kompleksowych ram prawnych dla prowadzenia procesów rewitalizacji. Ustawa o rewitalizacji dokonuje regulacji prawnej zagadnień związanych z przygotowaniem i prowadzeniem

² Wnioski oparto o informacje zawarte w siedmiu raportach: 1. Ewaluacja wpływu projektów rewitalizacyjnych realizowanych w ramach RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 na poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej obszarów objętych rewitalizacją. 2. Ocena skuteczności zastosowania wybranych mechanizmów programowych wpływających na efekty wdrażania Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego, w tym planów rozwoju uzdrowisk oraz programów rewitalizacji. 3. Wpływ projektów zrealizowanych w ramach Priorytetu IV. LRPO Działanie 4.3 Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich i wiejskich na ożywienie gospodarcze zdegradowanych obszarów oraz na uzdrowienie ich funkcji społecznych i kulturalnych. 4. Znaczenie projektów realizowanych w ramach RPO WP dla rozwoju miast województwa podkarpackiego. 5. Ocena oraz wyznaczenie pożądanych kierunków działań rewitalizacyjnych realizowanych w ramach Priorytetu 9 RPO WD „Odnowa zdegradowanych obszarów miejskich na terenie Dolnego Śląska”. 6. Rewitalizacja obszarów zdegradowanych – ocena procesu i identyfikacja pożądanych kierunków działania podmiotów publicznych i prywatnych w województwie śląskim. 7. Kierunki i zasady wspierania działań społecznych ukierunkowanych na aktywizację społeczną i gospodarczą zdegradowanych obszarów miejskich w subregionalnych i regionalnych ośrodkach rozwojowych województwa pomorskiego w kontekście perspektywy finansowej UE 2014 – 2020.

skutecznej rewitalizacji. Warunkiem udanej rewitalizacji jest bowiem holistyczne uwzględnienie czynników społecznych, gospodarczych, infrastrukturalnych czy środowiskowych. Niewystarczające jest – jak to często miało miejsce – ograniczanie rewitalizacji do procesu budowlanego z pominięciem lub niepełnym uwzględnieniem aspektu społecznego i gospodarczego. Dzięki projektowanej ustawie łatwiejsze będzie skuteczniejsze przeciwdziałanie i niwelowanie najważniejszych słabości otoczenia prawnego uniemożliwiającego prowadzenie efektywnych działań rewitalizacyjnych, w tym w szczególności brak uznania rewitalizacji jako zadania własnego gminy, niewystarczającą skuteczność narzędzi planistycznych i z zakresu gospodarowania nieruchomościami, mały zakres uznaniowości w stosunkach gminy z inwestorami, brak zachęt do włączenia się w proces rewitalizacji wszystkich interesariuszy.

Oczekiwanym efektem regulacji jest także bardziej kompleksowe i lepiej zaplanowane, a co za tym idzie skuteczniejsze prowadzenie rewitalizacji, jako procesu prowadzącego do trwałego wyprowadzenia obszarów kryzysowych i ich mieszkańców ze stanu degradacji i wykluczenia.

Niniejsza ustawa przyczyni się również do likwidacji identyfikowanych obecnie barier organizacyjnych procesów rewitalizacji, takich jak:

- brak świadomego wyznaczania celów prowadzonych działań, przygotowywanie projektów bez kompleksowej diagnozy sytuacji danego obszaru;
- wykorzystywanie programów rewitalizacji wyłącznie jako narzędzia pozyskiwania środków europejskich, a nie sformułowania realnych działań na rzecz poprawy sytuacji w obszarze kryzysowym;
- brak kompleksowości prowadzonych działań, sprowadzanie rewitalizacji do procesu budowlanego, pomijanie czynników społecznych w przygotowaniu i realizacji procesów rewitalizacji;
- brak niezbędnej koordynacji między instytucjami publicznymi przy opracowywaniu programów rewitalizacji (służby ochrony zabytków, pomocy społecznej, urzędy pracy, etc.);
- brak trwałości, ciągłości działań rewitalizacyjnych w gminach (które niejednokrotnie są obecnie podejmowane ad hoc, jedynie gdy pojawia się możliwość otrzymania zewnętrznych środków);
- brak możliwości umieszczania w planach miejscowych ustaleń o charakterze realizacyjnym, umożliwiających sprawne prowadzenie działań funkcjonalno-przestrzennych w ramach procesów rewitalizacji, z poszanowaniem ładu przestrzennego.

Ustawa ma także w swoim założeniu charakter narzędziowy – wskazuje rodzaje aktów prawa miejscowego, które mogą być wykorzystywane w zależności od indywidualnej sytuacji gminy i jej specyficznych potrzeb. Jest to podejście zgodne z postulatami samorządów, prowadzącymi do wzmocnienia efektywności oraz optymalizacji skuteczności interwencji publicznej (wydatkowania środków publicznych), a jednocześnie wyposażenia ich w zestaw narzędzi, które ułatwią prowadzenie tego procesu.

Projektowane rozwiązania wpisują się również w szerszy nurt działań Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju na rzecz rewitalizacji, tj. Narodowy Plan Rewitalizacji. Stanowi on pakiet rozwiązań systemowych oparty na następujących modułach: dokumenty, zmiany w regulacjach i nowe regulacje (rozwiązania legislacyjne), instrumenty wsparcia (krajowe i unijne), informacja i edukacja. Narodowy Plan Rewitalizacji stanowi szeroko rozumianą wykładnię dla prowadzenia procesów rewitalizacyjnych jako działań kompleksowych i zintegrowanych oraz definiuje programy rewitalizacji jako ramy

operacyjne i płaszczyznę koordynacji działań rewitalizacyjnych, formułując zasady ich tworzenia i wdrażania.

Rozwiązania zawarte w projektowanej ustawie wpisują się także w działania Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju w nurt dotyczący polityki przestrzennej. Należy wskazać na wysoki stopień współzależności efektów rewitalizacji od zmian w systemie lokalnego planowania przestrzennego, prowadzących do ograniczenia niekontrolowanej suburbanizacji i skierowania strumienia inwestycji na obszary już zagospodarowane (*brown fields*). Zmiany te wprowadzane są w ramach projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Projekt ten zakłada ponadto m.in. poszerzenie katalogu celów publicznych o elementy konieczne do tworzenia wysokiej jakości życia w miastach (np. tereny zieleni miejskiej) oraz pakiet zmian ułatwiających realizację inwestycji w zwartej zabudowie śródmiejskiej. Wszystkie proponowane działania mają na celu wzrost spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej na poziomie lokalnym, a szczególnie jakości życia mieszkańców obszarów zurbanizowanych, zarówno mieszkających na obszarach zdegradowanych jak i pozostałych.

Najważniejsze rozwiązania projektowanej ustawy

Rozdział 1 – Przepisy ogólne

W art. 1 zdefiniowano zakres przedmiotowy ustawy wskazując, że określa ona zasady oraz tryb przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji. Właściwe rozumienie tego przepisu wymaga lektury art. 2 ust. 1, definiującego na potrzeby ustawy pojęcie rewitalizacji, oraz art. 4 ust. 1, opisującego obszar zdegradowany. Zgodnie z przepisem art. 2 ust. 1, rewitalizacja stanowi proces, którego celem jest wyprowadzanie ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych. Następuje to poprzez działania integrujące interwencję na rzecz społeczności lokalnej, przestrzeni i lokalnej gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy tego procesu. Rewitalizacja jako proces prowadzona musi być na podstawie gminnego programu rewitalizacji, stanowiącego zasadniczy dokument programujący działania w tym zakresie. W przepisie zdefiniowano również, w sposób niezwykle szeroki, pojęcie interesariusza. Szerokie ujęcie oddaje istotę rewitalizacji jako procesu włączającego. Interesariusz to każdy podmiot zainteresowany przebiegiem rewitalizacji. W definicji wymieniono jedynie przykładowych interesariuszy, do których należą zarówno osoby fizyczne, osoby prawne jak i inne podmioty, w tym organizacje pozarządowe, grupy nieformalne, podmioty ekonomii społecznej.

W art. 3 ust. 1 przesądzono, że przygotowanie, koordynowanie oraz tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji stanowi dobrowolne zadanie własne gminy. Do zakresu tego zadania dodano również realizację procesu rewitalizacji w zakresie właściwości gminy (wynikającej z ustawowego katalogu jej zadań). Zgodnie z art. 7 ust. 1 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (dalej jako: *usg*) do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Przepis ten przesądza o domniemaniu właściwości gminy w przypadku zadań o charakterze publicznym. Zawarte w nim przykładowe wyliczenie zadań własnych może być uzupełniane przepisami szczególnymi. Zgodnie z art. 7 ust. 2 *usg*, ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy.

Mimo, że większość działań składających się na odnowę obszarów zdegradowanych stanowi już w obecnym stanie prawnym zadania własne odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego, niezbędne stało się wprowadzenie elementów realizacyjnych rewitalizacji jako odrębnego zadania własnego gminy. Jest to również zgodne z trendem trwającym od dziesięcioleci w państwach Europy Zachodniej, w których rewitalizacja znajduje szerokie oparcie w przepisach prawa, stanowi bowiem szczególną formę programowania i realizacji działań prowadzących do odnowy obszaru

zdegradowanego. Koncentracja terytorialna interwencji, a także kompleksowy charakter działań łączących wiele dziedzin polityk publicznych, w tym zwłaszcza w sferze społecznej, oraz prowadzonych we współpracy z szeregiem podmiotów – uzasadnia powyższe rozwiązanie. Celem ustawy jest ukształtowanie podstaw formalno-prawnych rewitalizacji w sposób umożliwiający realizację tych zadań według rzadko obecnie stosowanej filozofii i praktyki, w ramach której następuje koncentracja interwencji publicznej, mająca przeciwdziałać zjawisku o charakterze szczególnym (zdegradowane obszary wykazują bowiem dysfunkcje w wielu aspektach). Istotny jest także wymiar edukacyjny i promocyjny ustawowego zdefiniowania rewitalizacji, ponieważ prawidłowo prowadzone kompleksowe procesy rewitalizacji przyczyniać się będą do efektywniejszego gospodarowania środkami (optymalizacji) różnych polityk publicznych, dzięki koncentracji terytorialnej i wieloletniemu planowaniu działań. Jest to ważne zwłaszcza w obliczu problemów budżetowych jednostek sektora finansów publicznych. Decydując się na przedmiotowe rozwiązanie wzięto również pod uwagę, że brak uznania ww. elementów za zadanie własne gminy powoduje istnienie rozbieżności interpretacyjnych, skutkujących niepewnością funkcjonowania gmin w otoczeniu prawnym, co przekłada się na problemy z realizacją procesów rewitalizacji. Do rozbieżności tych należy zaliczyć m.in. to, że zgodnie z częścią orzecznictwa sądów administracyjnych oraz Regionalnych Izb Obrachunkowych w obecnym stanie prawnym gmina nie jest uprawniona do przyznania wspólnocie mieszkaniowej dotacji na remont elewacji budynku, o ile nie stanowi on obiektu objętego wpisem do rejestru zabytków (np. gmina Karpacz - uchwała ws. dotacji zakwestionowana wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 października 2008 r., w sprawie II GSK 411/08). Tego typu ograniczenia nie pozwalają na przeprowadzenie kompleksowej interwencji na obszarze zdegradowanym, która obejmować powinna również działania dotyczące niepublicznych zasobów mieszkaniowych. Co więcej, brak wskazania ww. zadania jako zadania własnego gminy uniemożliwia powoływanie spółek prawa handlowego bądź samorządowych zakładów budżetowych, których zadaniem będzie koordynowanie kompleksowych procesów rewitalizacji – obecnie bowiem, zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, te formy organizacyjno-prawne powoływane są wyłącznie w celu realizacji zadań własnych gminy. W dalszej części uzasadnienia omówione zostaną szczególne narzędzia prawne, jakie oddawane są do dyspozycji gminy w ustawie, w związku z potrzebą realizacji ww. zadania własnego. Przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do realizacji procesu rewitalizacji przez jej interesariuszy, jako zadanie własne gminy, nie będzie zadaniem obowiązkowym – ustawa nie nakłada na gminy obowiązku uchwalania i realizacji gminnych programów rewitalizacji, zachowując całkowicie fakultatywny charakter, przejawiający się w możliwości nie podejmowania działań w celu uchwalenia gminnego programu rewitalizacji lub kontynuowania rozpoczętych procesów odnowy obszarów zdegradowanych na podstawie posiadanych przez gminę dokumentów strategicznych, co znalazło swoje odzwierciedlenie w przepisach przejściowych.

W art. 3 ust. 2 opisano warunki realizacji przez gminę zadania własnego. Wskazano, że wykonywane jest ono w sposób jawny i transparentny, z zapewnieniem rzeczywistego udziału interesariuszy na każdym etapie procesu rewitalizacji (patrz: rozdział 2 - partycypacja społeczna). W art. 3 ust. 2. pkt 2 zawarto zasadę włączenia społecznego w projektowaniu i prowadzeniu rewitalizacji. Przepis ten stanowi, że rewitalizację projektuje się i prowadzi w taki sposób, aby zapobiegać wykluczeniu mieszkańców obszaru rewitalizacji z możliwości korzystania z pozytywnych efektów tego procesu. Zasadę uzupełniono o stwierdzenie, zawarte w art. 11, stanowiące, że jeżeli w związku z rewitalizacją następuje czasowa lub trwała zmiana miejsca zamieszkania, na położone poza obszarem rewitalizacji, zaplanowane w gminnym programie rewitalizacji działania obejmują również osoby, które znalazły się poza tym obszarem. Omawiany przepis, umieszczony wysoko w systematyce ustawy, stanowi jedną z podstawowych dyrektyw adresowanych do podmiotów przygotowujących i realizujących

ten proces, wskazującą na nakaz uwzględniania w rewitalizacji przede wszystkim mieszkańców obszaru zdegradowanego, którzy w wyniku rewitalizacji mają doznać poprawy jakości życia (będącej efektem odnowy obszaru zdegradowanego), nie zaś zostać w toku tego procesu wykluczeni z możliwości uczestnictwa poprzez zjawisko gentryfikacji. Zasadę tę w art. 11 doprecyzowano ponadto wskazując, że jednym z jej przejawów jest obowiązek kształtowania polityki czynszowej przez gminę w sposób zapobiegający wykluczeniu (w tym zakresie patrz: zmiany w *ustawie z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*).

Zasadę włączenia społecznego uzupełnia art. 3 ust. 2 pkt 3 wskazujący, że rewitalizację projektuje się i prowadzi z uwzględnieniem zasad projektowania uniwersalnego, w rozumieniu art. 2 *Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r.*, który stwierdza, że projektowanie uniwersalne to projektowanie produktów, środowiska, programów i usług w taki sposób, by były użyteczne dla wszystkich, w możliwie największym stopniu, bez potrzeby adaptacji lub specjalistycznego projektowania. Zasadę tę rozwija m. in. art. 9 *Konwencji*, stwierdzający, że aby umożliwić osobom niepełnosprawnym niezależne życie i pełny udział we wszystkich sferach życia, państwa podejmą odpowiednie środki w celu zapewnienia im, na zasadzie równości z innymi osobami, dostępu do środowiska fizycznego, środków transportu, informacji i komunikacji, w technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych, a także do innych urządzeń i usług, powszechnie dostępnych lub powszechnie zapewnianych zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich. Środki te, obejmujące rozpoznanie i eliminację przeszkód i barier w zakresie dostępności, stosują się m. in. do budynków, dróg, transportu, a także mieszkań.

W art. 3 ust. 3-5 zawarto ponadto przepisy o charakterze koordynacyjnym, wskazujące na zasady współpracy różnych organów w procesie rewitalizacji. W przedmiotowych przepisach przede wszystkim wskazano, że realizacja zadania własnego gminy następuje w warunkach koordynacji zamierzeń z organami powiatu, województwa oraz organami administracji rządowej. Wyraża to przekonanie autorów, że kompleksowość rewitalizacji przejawia się nie tylko w zakresie merytorycznym podejmowanych działań, lecz także w złożoności podmiotowej ich realizatorów i uczestników, o czym świadczy definicja interesariuszy. Tym samym ustawa stworzy ramy prawne do koordynowania (na wniosek gminy i za zgodą pozostałych podmiotów) zamierzeń inwestycyjnych oraz interwencji publicznych w różnych obszarach polityk (m.in. pomoc społeczna, bezpieczeństwo publiczne, kultura) pomiędzy gminą a innymi jednostkami samorządu terytorialnego i administracji rządowej, w celu wspólnego dążenia przez te podmioty do wyprowadzania obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysowego. Wpisze się to w istotę rewitalizacji jako skoncentrowanej terytorialnie interwencji o charakterze publiczno-publicznym i publiczno-prywatnym, przebiegającej w warunkach współpracy zarówno pomiędzy organami administracji publicznej, jak i z pozostałymi interesariuszami. W art. 3 ust. 5 zawarto dodatkową regulację, dotyczącą kwalifikowanej postaci współpracy. Zgodnie z tymi przepisami, w przypadku, gdy w gminnym programie rewitalizacji przewidziano przedsięwzięcie rewitalizacyjne realizowane przez podmiot inny niż gmina, na podmiocie tym ciąży obowiązek jego realizacji w ramach posiadanych kompetencji, jeżeli podmiot ten wyraził zgodę na zawarcie przedsięwzięcia w gminnym programie rewitalizacji.

Przepis art. 4 dotyczy obszaru zdegradowanego. Obszar zdegradowany określono jako obszar gminy, znajdujący się w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk, przy czym najistotniejsze jest wskazanie na zjawiska ze sfery społecznej, które wystąpić muszą w każdym przypadku. Pozostałe zjawiska, ze sfery gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej oraz technicznej mają w stosunku do nich charakter uzupełniający, składając się na wielowątkowy charakter degradacji, która jednak zawsze musi zawierać w sobie element społeczny. W definicji wskazano ponadto na przykładowe rodzaje negatywnych zjawisk w poszczególnych sferach, i tak dla zjawisk społecznych wskazano na bezrobocie, ubóstwo, przestępczość, problemy edukacyjne, niski

kapitał społeczny, brak uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym, dla sfery gospodarczej - niski stopień przedsiębiorczości, słabą kondycję lokalnych przedsiębiorstw, dla sfery środowiskowej - degradację środowiska naturalnego, przekroczenie norm środowiskowych, składowanie odpadów w miejscach na ten cel nieprzeznaczonych, dla sfery przestrzenno-funkcjonalnej - niewystarczające wyposażenie w infrastrukturę techniczną i społeczną, brak dostępu do podstawowych usług lub ich niską jakość, niedostosowanie rozwiązań urbanistycznych do zmieniających się funkcji obszaru, niski poziom obsługi komunikacyjnej, deficyt lub niską jakość terenów publicznych, zaś dla sfery technicznej - degradację stanu technicznego obiektów budowlanych, w tym o przeznaczeniu mieszkaniowym, brak wyposażenia w rozwiązania techniczne umożliwiające efektywne korzystanie z obiektów budowlanych, w szczególności w zakresie energooszczędności i ochrony środowiska. Definicja obszaru zdegradowanego ma charakter opisowy, zaś zadaniem wójta, przygotowującego delimitację tego obszaru, jest przeprowadzenie niezbędnych analiz pozwalających na rzetelne i obiektywne wyznaczenie obszaru zdegradowanego, z wykorzystaniem przyjętych przez siebie mierników (art. 10 ust. 1). Przyjęte mierniki i metody badawcze zachować mają charakter obiektywne i dostosowany do lokalnych uwarunkowań. W przepisie art. 4 ust. 3 zastrzeżono, że obszar zdegradowany nie musi mieć charakteru jednego zwartej obszaru, lecz może być podzielony na podobszary położone w różnych częściach gminy (nie posiadające punktów stykowych). Ma to na celu lepsze uwzględnienie specyfiki stanów kryzysowych występujących w gminach, przy czym każdy z podobszarów, zgodnie z ust. 4, musi cechować się negatywnymi zjawiskami społecznymi. W ust. 2 wskazano ponadto, że - pomimo zasadniczego znaczenia problemów społecznych - w skład obszaru zdegradowanego możliwe jest włączenie terenów niezamieszkałych (wykazujących się pozostałymi formami degradacji, takich jak tereny poportowe, poprzemysłowe, powojenne i pokolejowe), ale wyłącznie jeżeli przewidziane na nich działania są ściśle powiązane z celami rewitalizacji dla obszaru.

Obszar zdegradowany stanowi kategorię faktyczną. Z uwagi na specjalny charakter rozwiązań zaprojektowanych w ustawie oraz konieczność zachowania skoncentrowanego charakteru interwencji uznano, że proces rewitalizacji nie w każdym przypadku powinien być prowadzony jednocześnie na całym obszarze zdegradowanym (mogącym obejmować nawet większość terytorium gminy). Z uwagi na to wprowadzono, w art. 5, prawną kategorię obszaru rewitalizacji. Obszar ten stanowi całość lub część obszaru zdegradowanego, cechujący się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 4 ust. 1, na którym, z uwagi na istotne znaczenie dla rozwoju gminy, przygotowywana lub prowadzona jest rewitalizacja. W przepisie art. 5 ust. 2 wprowadzono ograniczenie zasięgu obszaru rewitalizacji przesądzając, że nie może on obejmować łącznie terenów większych niż 20% powierzchni gminy oraz zamieszkałych przez więcej niż 30% mieszkańców gminy, przy czym może być - wzorem obszaru zdegradowanego - podzielony na podobszary. W ten sposób gmina zyskuje elastyczne kryteria wyboru obszaru rewitalizacji, zależne nie tylko od samego stopnia nasilenia stanu kryzysowego, lecz pozwalające na uwzględnienie również innych przesłanek. Wyznaczenie obszaru rewitalizacji następuje w uchwale, o której mowa w art. 21 ustawy. Dla obszaru rewitalizacji opracowuje się następnie gminny program rewitalizacji która jest także bazą i podstawą do stosowania na obszarze rewitalizacji specjalnych rozwiązań ustawowych - Specjalnej Strefy Rewitalizacji oraz miejscowego planu rewitalizacji.

Rozdział 2 – Partycypacja społeczna w rewitalizacji

Chociaż w *Konstytucji RP* brak jest zapisów odnoszących się wprost do terminu „partycypacja”, występują w niej jednak liczne odniesienia zapewniające obywatelom szereg uprawnień związanych z realizacją tej idei. Z punktu widzenia rewitalizacji szczególnie ważne są zapisy dotyczące prawa do informacji dla każdego obywatela, w tym prawa do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (art. 61), a także dialogu społecznego, w tym potrzeby dialogu oraz współpracy różnych grup społecznych (art. 20). Istnieje także szereg innych

dokumentów³ odwołujących się do tego terminu, a partycypacja jest w nich rozumiana jest jako uczestnictwo obywateli w procesach zarządzania publicznego. Uczestnictwo to może przybierać różne formy, które różnią się zakresem wpływu mieszkańców na podejmowane decyzje w zależności od stopnia i zakresu gotowości władz publicznych do uznania roli mieszkańców w tych procesach. W rewitalizacji, ze względu na jej kompleksowy charakter i przedmiot działania – wieloaspektowy kryzys dotyczący przede wszystkim społeczności zamieszkujących obszar zdegradowany – konieczne jest, by partycypacja społeczna przebiegała jak najpełniejszą formę angażowania interesariuszy. Wyrazem tego podejścia w ustawie jest ustanowienie generalnej zasady, iż partycypacja społeczna jest niezbędnym elementem działań rewitalizacyjnych, od etapu projektowania tych działań, przez ich realizację aż po ocenę przeprowadzonego procesu (patrz art. 2 – pojęcie rewitalizacji).

W związku z tym, w art. 6 ust. 1 *ustawy* ustanowiono generalną zasadę, iż przygotowanie, prowadzenie i ocena rewitalizacji musi przebiegać w sposób zapewniający aktywny udział interesariuszy, w tym poprzez prowadzenie konsultacji społecznych oraz powołanie Komitetu Rewitalizacji. Zasadę tę uzupełnia ust. 2 wskazujący, że przygotowanie dokumentów dotyczących rewitalizacji, w szczególności gminnego programu rewitalizacji, obejmuje od samego początku tego procesu aktywne włączanie interesariuszy, a następnie także przeprowadzenie konsultacji społecznych dotyczących projektów tych dokumentów. W ust. 3 wskazano, na czym polega zapewnienie partycypacji społecznej w rewitalizacji. Z jednej strony działania te zapewniają lepszą diagnozę sytuacji i pełniejszą analizę potrzeb, pozwalając podjąć lepsze decyzje i uzyskać społeczny konsensus wokół proponowanych rozwiązań, a dzięki społecznej akceptacji zmian zwiększa się szansa na utrzymanie trwałości rezultatów interwencji i minimalizację społecznych konfliktów. Z drugiej strony – bezpośrednio uczestnictwo interesariuszy w procesie kształtowaniu zmian bezpośrednio związanych z podnoszeniem jakości życia może się przełożyć na zwiększenie wiedzy wśród uczestników procesu, pogłębienie ich identyfikacji z miejscem, a także podniesienie poziomu motywacji związanej z aktywnością społeczną. Ważnym aspektem jest także poprawa zrozumienia i poszerzenie się wiedzy wszystkich interesariuszy o procesie rewitalizacji (jej istocie, celach i sposobach ich osiągnięcia) oraz wszelkie działania ukierunkowane na wspieraniu działań i inicjatyw (szczególnie tych oddolnych) służących temu procesowi.

Art. 7 *ustawy* zawiera regulacje dotyczące konsultacji społecznych. Konsultacje społeczne to sposób uzyskiwania opinii, stanowisk, propozycji itp. od instytucji i osób, których w pewien sposób dotkną, bezpośrednio lub pośrednio, skutki proponowanych przez administrację działań. Konsultacje społeczne są ważnym elementem procesu partycypacji społecznej w procesach rewitalizacji i muszą być przeprowadzane z uwzględnieniem zasad zawartych w tym przepisie. W ramach konsultacji społecznych należy dążyć do możliwie optymalnego stopnia spójności rozstrzygnięć w zakresie rewitalizacji z oczekiwaniami interesariuszy zaangażowanymi w ten proces. Za inicjowanie i prowadzenie konsultacji społecznych odpowiedzialnych jest organ wykonawczy gminy. W czasie prowadzenia konsultacji społecznych niezbędne jest dołożenie wszelkich starań, aby objąć nimi możliwe szerokie grono interesariuszy. Organ prowadzący konsultacje społeczne dba o to, aby treści podlegające konsultacjom były sformułowane w sposób powszechnie zrozumiały wykorzystując do tego celu wizualizacje, skróty i omówienia treści językiem niespecjalistycznym. W efekcie treści poddawane konsultacjom są w atrakcyjnej formie i zachęcającej interesariuszy do zaangażowania w konsultacje.

³ m.in.: dokumenty opracowane przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji we współpracy z partnerami społecznymi i odnoszące się do zasad prowadzenia konsultacji w ramach prac nad Kodeksem Konsultacji i Siedmioma Zasadami Konsultacji czy dokumenty, które zostały opracowane w ramach projektu „Decydujemy razem” prowadzone w partnerstwie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z sześcioma partnerami społecznymi.

W art. 7 ust. 2 i 4 *ustawy* sprecyzowano możliwe do wykorzystania formy konsultacji społecznych. Należy do nich szeroka paleta możliwości służących budowaniu dialogu i zacieśnianiu współpracy, w tym przede wszystkim zbieranie uwag pisemnych, w tym za pośrednictwem poczty elektronicznej lub formularzy zamieszczonych w Internecie i poprzedza publicznym zaproszeniem do składania tych uwag oraz z wykorzystaniem co najmniej dwóch z form określonych w ust. 4, do których należą: spotkania, debaty, warsztaty, spacer studyjne, ankiety, wywiady, wykorzystanie grup przedstawicielskich lub zbieranie uwag ustnych, poprzedzone publicznym zaproszeniem do ich składania.

Konsultacje społeczne, aktywna współpraca i udostępnianie interesariuszom możliwości podejmowania inicjatywy są ważnymi elementami budowania zaufania społecznego i zachęty współuczestnictwa społeczności w całym procesie rewitalizacji. Z tego względu zapisy ust. 6 wskazują na to, że działania konsultacyjne, o ile tylko jest to możliwe, powinny być prowadzone na obszarze rewitalizacji. Takie podejście ma umożliwić i zachęcić szczególnie mieszkańców tego obszaru do jak najaktywniejszego włączenia się w proces rewitalizacji.

Art. 7 ust. 7 *ustawy* zobowiązuje podmiot prowadzący konsultacje społeczne do zachowania co najmniej 7-dniowego terminu powiadomienia o formach prowadzonych konsultacji przed jej przeprowadzenia, a także wyboru sposobów komunikacji umożliwiających dotarcie do jak najszerszego grona interesariuszy. Zasadę tą uważa się za zachowaną w wystarczającym stopniu w przypadku obwieszczenia na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej urzędu gminy. Mają tam również być zamieszczane dokumenty poddawane konsultacjom społecznym, a także sprawozdania z przebiegu konsultacji oraz zestawienia uwag pisemnych wraz ze sposobem odniesienia się nich.

Podmiot prowadzący konsultacje społeczne zobowiązany jest do niezwłocznego opracowania i publikacji dokumentów podsumowujących przebieg każdej z faz konsultacji, wskazując w nich miejsce i czas jej przeprowadzenia oraz omawiając przebieg. Sankcją za niedopełnienie tego obowiązku, jest uniemożliwienie realizacji kolejnych faz procedury, w której wymagane jest przeprowadzenie konsultacji społecznych (ust. 9-10). Poza udostępnianiem informacji na stronie BIP oraz wykorzystaniem innych, adekwatnych dla danego obszaru sposoby komunikacji, na żądanie osób zainteresowanych, dokumenty należy udostępnić w formie papierowej w siedzibie urzędu gminy.

W odpowiedzi na potrzebę wzmocnienia dialogu między różnymi grupami interesariuszy procesu rewitalizacji przepis art. 8 przewiduje obowiązek powołania Komitetu Rewitalizacji, pełniącego funkcję opiniodawczo-doradcą dla gminy. W przypadku, gdy w gminie wyznaczono podobszary rewitalizacji, dopuszcza się powołanie Komitetów Rewitalizacji dla każdego z podobszarów. Podstawowe zasady dotyczące składu oraz działania Komitetu Rewitalizacji w drodze uchwały określa rada gminy, uwzględniając cel i funkcję Komitetu oraz zapewniając reprezentatywny udział interesariuszy (lub w gminnym programie rewitalizacji, jeśli zasady te nie zostały określone wcześniej w uchwale – patrz. art. 9 ust.2 pkt. 10). Komitet powoływany jest, w drodze zarządzenia, przez wójta, który ustala jego skład, w terminie najpóźniej trzech miesięcy od dnia uchwalenia gminnego programu rewitalizacji. Wójt zapewnia również obsługę organizacyjną Komitetu. W art. 8 ust. 6 przewidziano zasadę, zgodnie z którą w przypadku, gdy Komitet zajmuje stanowisko w drodze głosowania, przedstawiciele gminy, gminnych jednostek organizacyjnych oraz osób prawnych ustanowionych przez gminę nie biorą udziału w głosowaniu, jeżeli dotyczy ono dokumentów, których opracowanie jest zadaniem wójta. Ma to na celu wyeliminowanie sytuacji, w której członek Komitetu z ramienia gminy stawiany jest w sytuacji konfliktu interesów.

Rozdział 3 – Gminny program rewitalizacji

Przepisy rozdziału 3 regulują gminny program rewitalizacji (dalej jako: *GPR*), który – zgodnie z art. 2 ust. 1, stanowi podstawę prowadzenia rewitalizacji. *GPR* przyjmowany jest przez radę gminy w formie uchwały, nie stanowiąc aktu prawa miejscowego (art. 14), lecz dokument o charakterze aktu kierownictwa wewnętrznego, wiążący organy gminy w podejmowanych działaniach. *GPR* stanowi również podstawę do wydania szeregu aktów prawa miejscowego, takich jak: uchwała o wyznaczeniu obszaru rewitalizacji, uchwała w sprawie Specjalnej Strefy Rewitalizacji oraz miejscowy plan rewitalizacji.

W art. 9 ustanowiono zakres przedmiotowy *GPR*, dzieląc go na część diagnostyczną i realizacyjną. Część diagnostyczna, zawierająca analizy służące m. in. wyznaczeniu obszaru zdegradowanego, a w jego ramach obszaru rewitalizacji, jest podstawą do określenia kierunków działań w zakresie wyprowadzenia obszaru zdegradowanego ze stanu kryzysowego. Istotną rolę przy sporządzaniu części diagnostycznej pełnią analizy, służące m. in. do określenia mierników pozwalających na delimitację obszarów (art. 10 ust. 1). W części realizacyjnej *GPR*, opisanej w art. 9 ust. 3, zawarte są ustalenia stanowiące podstawę prowadzenia rewitalizacji. Część realizacyjną sporządza się dla obszaru rewitalizacji, a w przypadku gdy dzieli się on na podobszary – dla każdego z nich osobno (art. 9 ust. 4-5). W zakresie zawartości części realizacyjnej *GPR* należy zwrócić uwagę na wymóg umieszczenia w niej listy szczególnie tych przedsięwzięć rewitalizacyjnych (art. 9 ust. 3 pkt 4), których zawarcie w *GPR* będzie konieczne do stosowania w ich realizacji szczególnych rozwiązań prawnych. Obok przedsięwzięć rewitalizacyjnych zawartych w *GPR* (art. 9 ust. 3 pkt 4), należy wspomnieć o ogólnej charakterystyce pozostałych rodzajów przedsięwzięciach rewitalizacyjnych, które z *GPR* wynikają, bądź będą wynikały w przyszłości (art. 9 ust. 3 pkt 5), niebędąc objęte specjalnym reżimem prawnym, jednak pozostając w ścisłym powiązaniu z kierunkami działań opisanymi w *GPR* i służąc ich realizacji (art. 9 ust. 3 pkt 3). Istotne jest również zamieszczenie w *GPR* szeregu postanowień dotyczących prawnych uwarunkowań realizacji programu, w tym w zakresie Specjalnej Strefy Rewitalizacji, koniecznych zmian w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz wykonania *GPR* w części planistycznej, za pomocą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w tym miejscowych planów rewitalizacji.

Przepis art. 9 ust. 6 definiuje przedsięwzięcie rewitalizacyjne, które stanowi formę działania podmiotów prowadzących rewitalizację, nakierowanego na wyprowadzenie obszaru rewitalizacji ze stanu kryzysowego. Z uwagi na wielowątkowość i złożoność rewitalizacji, jako procesu obejmującego wiele dziedzin polityki publicznej, zachowano otwartą formułę przedsięwzięcia, którym może być zarówno realizacja danej inwestycji (np. przebudowa, remont budynku), poprawa dostępności do infrastruktury technicznej na danym obszarze (np. wyposażenie dzielnicy w sieć ciepłowniczą), jak i program działań społecznych, edukacyjnych, kulturalnych. Wskazać należy jedynie przykładowo, że przedsięwzięciem może być w szczególności zamierzenie budowlane (w rozumieniu przepisów *Prawa budowlanego*) lub przedsięwzięcie, o którym mowa w *ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*.

Jak wspomniano powyżej, należy podkreślić, że zawarcie przedsięwzięcia rewitalizacyjnego w *GPR* jest podstawą do stosowania przy jego realizacji specjalnych rozwiązań prawnych obowiązujących na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji.

Zgodnie z art. 10 *ustawy* w celu dokonania diagnozy i wyznaczenia obszaru zdegradowanego, wójt, burmistrz albo prezydent miasta opracowuje analizy, w których za pomocą przyjętych mierników identyfikuje występujące na obszarze gminy negatywne zjawiska oraz obszary ich szczególnej koncentracji. Przyjęte mierniki i metody badawcze zachowują obiektywny charakter, dostosowany do lokalnych uwarunkowań. W ust. 2 wskazano ponadto, że podmioty publiczne, gromadzące i

przetwarzające dane, w zakresie niezbędnym do opracowania analiz będących podstawą sporządzenia i realizacji gminnego programu rewitalizacji, zobowiązane są do niezwłocznego udostępnienia tych danych właściwemu wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta. W przepisie tym zawarto również regulacje pozwalające na pozyskiwanie danych niezbędnych do sporządzenia analizy od innych podmiotów (art. 10 ust. 3), a także zamieszczono szczególną podstawę prawną do gromadzenia i przetwarzania danych osobowych o charakterze danych wrażliwych, z zakresu stanu zdrowia, nałogów, skazań oraz orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych. Przepis art. 10 ust. 3 stanowi realizację normy zawartej w art. 27 ust. 2 pkt 2 *ustawy o ochronie danych osobowych*, zaś odpowiednie stosowanie przepisów tej *ustawy* do gromadzonych i przetwarzanych danych stanowi gwarancję ich ochrony.

W art. 11 rozwinięto wspomnianą wcześniej zasadę włączenia społecznego, uregulowaną w art. 3 ust. 2 pkt 2. Zgodnie z przepisem art. 11, w przypadku, gdy w związku z rewitalizacją następuje czasowa lub trwała zmiana miejsca zamieszkania osób, na położone poza obszarem rewitalizacji, zaplanowane w gminnym programie rewitalizacji działania obejmują również te osoby. Wymogi związane z zapobieganiem wykluczeniu uwzględnia się w szczególności kształtując wysokość czynszów i innych opłat dotyczących mieszkaniowego zasobu gminy.

Przepis art. 12 reguluje przypadek, w którym w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub innym dokumencie strategicznym dotyczącym rozwoju gminy, przyjętym uchwałą rady gminy, zawarto obszary spełniające przesłanki obszaru zdegradowanego (ust. 1) lub obszaru rewitalizacji (ust. 2). W takich przypadkach możliwe jest wykorzystanie tych treści, co prowadzi do odpowiedniego skrócenia procedury uchwalania *GPR*.

W art. 13 zawarto procedurę opracowywania i uchwalania *GPR*. Sporządzanie poszczególnych części *GPR* następuje z zachowaniem zasad partycypacji, opisanych w rozdziale 2. Niezależnie od tego, projekty tych części podlegają konsultacjom społecznym prowadzonym w sposób opisany w tym rozdziale. Projekt *GPR* podlega również zaopiniowaniu przez szereg organów i podmiotów, w tym Komitetu Rewitalizacji (o ile został już powołany na tym etapie). W celu zapewnienia sprawnego przebiegu procesu opiniowania, w art. 15 uregulowano sposób jego przeprowadzania, wskazując na termin wydania opinii oraz skutki jego niedotrzymania. Opinie wyrażane do projektu *GPR*, stanowią niewiążące gminy stanowiska podmiotów je wydających.

Przepis art. 16 reguluje procedurę dostosowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy do ustaleń wynikających z gminnego programu rewitalizacji, w szczególności w zakresie wyznaczenia w studium obszaru zdegradowanego. W ust. 3 dopuszczono jednocześnie prowadzenie postępowania w przedmiocie zmiany studium oraz w przedmiocie uchwalenia bądź zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zastrzegając, że uchwalenie zmiany studium następuje przed wyłożeniem do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź jego zmiany. Z kolei w ust. 4 wskazano, że postępowanie w przedmiocie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego można wszcząć przed uchwaleniem gminnego programu rewitalizacji, a po wyznaczeniu w drodze uchwały obszaru rewitalizacji. W takim przypadku uchwalenie zmiany studium następuje po uchwaleniu gminnego programu rewitalizacji.

Regulację dotyczącą powiązania przedsięwzięć rewitalizacyjnych zawartych w *GPR* z polityką finansową gminy wyrażoną w wieloletniej prognozie finansowej, zawarto w art. 17, nakazującym gminie wprowadzenie przedsięwzięcia rewitalizacyjnego zawartego *GPR*, służącego realizacji zadań własnych gminy, do załącznika do wieloletniej prognozy finansowej gminy, o którym mowa w art. 226 ust. 3 *ustawy o finansach publicznych* (patrz również: zmiany w tej ustawie).

W przepisie art. 18 uregulowano dalsze etapy funkcjonowania *GPR*, tj. obowiązek jego okresowej oceny oraz, ewentualnej, jeśli wynika to z przeprowadzonej oceny, aktualizacji, dokonywanej przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Zasada partycypacji społecznej wskazuje na to, że w działania te powinni być zaangażowani także interesariusze, a co więcej, przed dokonaniem oceny wójt, burmistrz lub prezydent miasta musi uzyskać opinię Komitetu Rewitalizacji.

Art. 19 wprowadza zasadę, zgodnie z którą zmiana *GPR* następuje w trybie właściwym dla jego uchwalenia, przewidując jednocześnie wyjątek od tej zasady, umieszczony w ust. 2 (zmiana nieistotna). Do zmian *GPR* przeprowadzanych w uproszczonej procedurze należą zmiany niepowodujące modyfikacji obszaru zdegradowanego, obszaru rewitalizacji, a także zmiany nie dotyczące przedsięwzięć rewitalizacyjnych i niewymagające modyfikacji uchwały w sprawie Specjalnej Strefy Rewitalizacji. W przepisie tym wskazano również gminę jako podmiot właściwy do poniesienia kosztów sporządzenia i zmiany *GPR*.

Zgodnie z art. 20, uregulowana została kwestia zakończenia procesu rewitalizacji. W przypadku, gdy wójt, burmistrz albo prezydent miasta stwierdzi osiągnięcie celów rewitalizacji zawartych w gminnym programie rewitalizacji, zwraca się do rady gminy z wnioskiem o uchylenie programu w całości lub części.

Rozdział 4 - Obszar rewitalizacji

W art. 21 wprowadzono akt prawa miejscowego – uchwałę w sprawie wyznaczenia obszaru rewitalizacji. Jak wskazano w uzasadnieniu do art. 5, obszar ten (wyznaczany w ramach obszaru zdegradowanego) stanowi szczególną kategorię prawną, umożliwiającą stosowanie rozwiązań ustawy. Jego wyznaczenie następuje w oparciu o część diagnostyczną *GPR* (art. 9), na mapie umożliwiającej jednoznaczne wskazanie nieruchomości wchodzących w jego skład. W uchwale tej rada gminy może ustanowić szczególne regulacje, mające na celu zabezpieczenie prawidłowego programowania i realizacji rewitalizacji. Pierwszą z nich jest ustanowienie prawa pierwokupu w odniesieniu do wszystkich nieruchomości znajdujących się na obszarze rewitalizacji, drugą zaś – ograniczenie lub zakaz wydawania dla obszaru rewitalizacji decyzji o warunkach zabudowy. Ograniczenia te, w przedmiotowej uchwale, wygasają jeżeli gmina w ciągu 2 lat od dnia wejścia w życie uchwały nie podejmie uchwały w przedmiocie Specjalnej Strefy Rewitalizacji, w której wymienione regulacje można powtórzyć (patrz: uzasadnienie do art. 27 oraz zmian w *ustawie o gospodarce nieruchomościami* w zakresie prawa pierwokupu). Zgodnie z art. 22, uchwała w przedmiocie wyznaczenia obszaru rewitalizacji stanowi akt prawa miejscowego.

Rozdział 5 – Specjalna strefa rewitalizacji

Regulacje rozdziału 5 dotyczą przypadków, w których w gminnym programie rewitalizacji wskazano na konieczność ustanowienia, dla obszaru (lub podobszarów) rewitalizacji Specjalnej Strefy Rewitalizacji (dalej jako: *SSR*). Strefa, ustanawiana zgodnie z art. 23-24 w drodze uchwały rady gminy, stanowiącej akt prawa miejscowego, jest obszarem stosowania szczególnych norm prawnych z zakresu planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, mieszkalnictwa, prawa podatkowego oraz cywilnego. Celem wprowadzenia tych rozwiązań jest zapewnienie sprawnej realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, podejmowanych w ścisłym związku z celami rewitalizacji. Biorąc pod uwagę szczególny charakter rozwiązań obowiązujących w Strefie, czasowy zakres jej obowiązywania ograniczono do maksymalnie 10 lat. Ustalenia uchwały w sprawie *SSR* oparte są o gminny program rewitalizacji, stąd brak jest konieczności przeprowadzenia kolejnych konsultacji społecznych tego aktu. Kolejne przepisy ustawy zawierają szczególne regulacje prawne obowiązujące w *SSR*. Katalog tych rozwiązań, zawartych w rozdziale 5, nie jest wyczerpujący. Dodatkowe specjalne

elementy reżimu prawnego *SSR* zawarte są ponadto w ustawach odrębnych, zmienianych w rozdziale 6 ustawy.

Przepis art. 25 ustanawia nowy cel publiczny, stanowiąc w tym zakresie realizację normy zawartej w przepisie art. 6 pkt 10 *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* (dalej jako: *ugn*), stanowiącym, że inne ustawy mogą określać cele publiczne, stanowiąc w tym zakresie uzupełnienie katalogu zawartego w ww. przepisie. Cel publiczny to prawna kategoria działań, głównie o charakterze inwestycyjnym (budowlanym), w ramach których możliwe jest między innymi dokonanie wywłaszczenia nieruchomości. Już w obecnym stanie prawnym wiele działań objętych procesami rewitalizacji znajduje się w katalogu celów publicznych, zamieszczonym w art. 6 *ugn*, jednak proponowane rozszerzenie stanowi w ocenie autorów element niezbędny do nadania rewitalizacji kompleksowego charakteru, skierowanego na odnowę obszarów zdegradowanych.

Zgodnie z art. 25 ust. 1, pozyskiwanie gruntów oraz budowa lub przebudowa budynków służących rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego stanowi cel publiczny w rozumieniu przepisów *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, jeżeli realizowana jest na obszarze rewitalizacji oraz została zawarta w gminnym programie rewitalizacji. Proponowany przepis wprowadza zatem – w bardzo ograniczonym stopniu – cel publiczny związany z mieszkalnictwem. Zgodnie z art. 75 *Konstytucji RP* władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Określenie obowiązków publicznych w dziedzinie mieszkalnictwa jako konstytucyjnej funkcji władzy publicznej stanowi dostateczne uzasadnienie dla wprowadzenia do systemu prawnego kolejnego celu publicznego, sprzyjającego pozyskiwaniu nieruchomości w celu realizacji inwestycji mieszkaniowych. Ponadto, zgodnie z art. 7 ust. 1 *usg*, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, zaś do zadań tych zaliczono w szczególności sprawy gminnego budownictwa mieszkaniowego (art. 7 ust. 1 pkt 7 *usg*). Tworzenie i posiadanie gminnego zasobu mieszkaniowego jest sferą aktywności gminy również na podstawie art. 20 ust. 1 *ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*.

Przepis art. 25 zawiera szereg obostrzeń, ograniczających możliwość uznania danej inwestycji mieszkaniowej za cel publiczny. Inwestycja w społeczne budownictwo czynszowe opisano w nim jako przedsięwzięcie spełniające łącznie następujące warunki: dostęp do lokali mieszkalnych odbywa się na zasadach nierynkowych, na podstawie kryteriów określonych przez władze publiczne, na etapie budowy, przebudowy lub użytkowania budynków podmioty realizujące inwestycje korzystają ze wsparcia środkami publicznymi oraz inwestycja jest realizowana przez podmioty, których głównym celem działania nie jest osiągnięcie zysku.

Ponadto, w przepisie art. 25 ust. 2 wskazano, że wywłaszczenie na nowo określony cel publiczny następuje wyłącznie w oparciu o ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – wyłączając w tym zakresie możliwość uzyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. W ten sposób ustalenie potrzeby wywłaszczenia nastąpi w partycypacyjnej procedurze tworzenia prawa, nie zaś w ramach postępowania prowadzącego do wydania decyzji administracyjnej o związanych charakterze. Prawidłowość i niezbędność wyznaczenia w planie miejscowym celów publicznych podlega kontroli sądownoadministracyjnej w ramach badania przesłanki legalności w aspekcie nie przekroczenia władztwa planistycznego gminy. Należy ponadto wskazać, że mechanizmy administracyjnoprawnej ingerencji w prawa rzeczowe będą - tak jak dotychczas - stosowane jedynie w przypadku niemożności realizacji celu publicznego w inny sposób oraz po stwierdzeniu niepowodzenia negocjacji w zakresie dobrowolnego wykupu nieruchomości (art. 112 ust. 3 *ugn*). Jednocześnie, zgodnie z art. 132 ust. 5 *ugn*, koszty odszkodowań za wywłaszczenie ponosi Skarb

Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego na rzecz której dokonywane jest wywłaszczenie – w przypadku realizacji opisanego wyżej celu będzie nią gmina. W praktyce realizacji inwestycji celu publicznego wywłaszczenie traktowane jest przez podmioty publiczne jedynie jako uzupełniający sposób nabycia praw do nieruchomości, w przypadku niemożności nabycia jej w inny sposób. Wszystkie wyżej opisane ograniczenia pozwalają na stwierdzenie, że tak opisany cel publiczny spełnia warunki zgodności z Konstytucją.

W art. 26 zawarto szczególną regulację dotyczącą gminnego zasobu mieszkaniowego. Podstawowe regulacje w tym zakresie zawarte są w *ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*. Przedmiotowy przepis dokonuje modyfikacji warunków wykonywania umowy najmu lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład gminnego zasobu mieszkaniowego, poprzez przyjęcie, że jeżeli opróżnienie tego lokalu jest niezbędne do realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych zawartych w gminnym programie rewitalizacji, polegających na remoncie lub przebudowie obiektu budowlanego, wójt uprawniony jest do wypowiedzenia umowy najmu oraz wskazania terminu opróżnienia lokalu mieszkalnego, wynoszącego co najmniej 60 dni od dnia dokonania wypowiedzenia. W takim przypadku na gminie ciąży – analogicznie jak na podstawie przepisów ogólnych – obowiązek zapewnienia lokalu zamiennego, a także zapewnienia najemcy pomocy w przeprowadzce do lokalu zamiennego oraz do lokalu docelowego na warunkach ustalonych z lokatorem. Zakończenie robót budowlanych wykonywanych w ramach rewitalizacji wiąże się z obowiązkiem zawarcia z najemcą nowej umowy najmu dotyczącej co do zasady tego samego lokalu. Regulacja ta wykonuje wyrażoną w art. 11 *ustawy* zasadę włączenia społecznego, nie ma jednak charakteru bezwzględnie obowiązującego. W przypadku, gdy w wyniku robót budowlanych zmieniły się warunki techniczne budynku (np. lokal uległ podziałowi lub połączeniu) albo gdy wolę taką wyraża sam najemca – możliwe jest zawarcie z lokatorem nowej umowy najmu dotyczącej innego lokalu. W ust. 5-7 wskazano dodatkowe instrumenty władcze, których celem jest zapewnienie sprawnej przeprowadzki lokatora, która nie będzie uniemożliwiać zaplanowanych robót budowlanych. W tym celu zapewniono wójtowi możliwość wystąpienia do wojewody z wnioskiem o wydanie decyzji o opróżnieniu lokalu – administracyjnoprawny tryb postępowania w tej sprawie uzasadniony jest przede wszystkim publicznym charakterem przedsięwzięć rewitalizacyjnych, wprowadzany jest jednak także z uwagi na konieczność zapewnienia sprawności orzekania (wyższej niż w przypadku wniosku eksmisyjnego pozostającego na podstawie przepisów ogólnych w kognicji sądów cywilnych). Z tych samych powodów dopuszczono nadanie tej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności oraz wskazano termin na przeprowadzenie egzekucji administracyjnej opróżnienia lokalu. Opisany w ust. 5-7 sposób zapewnienia opróżnienia lokalu w żaden sposób nie ogranicza uprawnień lokatora wynikających z ust. 4.

W art. 27 umożliwiono uchwalenie przez rady gminę zakazu wydawania na obszarze SSR decyzji o warunkach zabudowy w odniesieniu do wszystkich lub wybranych sposobów zagospodarowania terenu. Decyzja o warunkach zabudowy, uregulowana w przepisach art. 59 i nast. *ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, stanowi uzupełniający sposób ustalenia warunków zagospodarowania terenu w przypadku nieuchwalenia przez gminę zasadniczego instrumentu regramentacji przestrzennej – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponad 12-letnia praktyka stosowania przepisów dotyczących decyzji o warunkach zabudowy ujawniła szereg negatywnych konsekwencji opierania na niej rozwoju przestrzennego gminy (opisane są one chociażby w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*). Skoro rewitalizacja ma być procesem cechującym się spójnością i celowością interwencji, niezbędne jest w ocenie projektodawcy wyposażenie gmin w narzędzie pozwalające na kontrolowanie rozwoju przestrzennego w fazie przygotowania i realizacji gminnego programu rewitalizacji, zaś decyzja o warunkach zabudowy, która w obecnym stanie prawnym nie musi być zgodna z polityką przestrzenną gminy, stanowi

narzędzie zaburzające istotnie tę spójność. Zachowano przy tym możliwość określenia przez radę gminy rodzajów zmian zagospodarowania, dla których możliwe jest wydawanie decyzji o warunkach zabudowy (np. przebudowy). Analogiczną (fakultatywną) regulację, dotyczącą okresu 2 lat od dnia wyznaczenia w drodze uchwały obszaru rewitalizacji – wprowadzono w przepisie art. 21. W ust. 3 i 4 uregulowano skutki wprowadzenia omawianego zakazu dla toczących się postępowań.

W art. 28 zawarto regulację szczególną wobec przepisów *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*, dotyczącą sposobu postępowania w przypadku wywłaszczenia nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Zgodnie z zasadą ogólną, wyrażoną w art. 118a *ugn*, nieustalenie osób, którym przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości, nie uniemożliwia stwierdzenia jej nabycia przez podmiot wnioskujący o wywłaszczenie, jednak w takim przypadku równowartość kwoty odszkodowania należy złożyć do depozytu sądowego na okres 10 lat, umożliwiając tym samym podjęcie kwoty odszkodowania w wypadku zgłoszenia się osób legitymujących się prawami do wywłaszczonej nieruchomości. Regulacja ta stanowi poważne obciążenie budżetów gmin w przypadku, gdy w ramach rewitalizacji przewłaszczeniu podlegają nieruchomości o nieustalonym stanie prawnym, w odniesieniu do których niezbędne jest wykonanie przedsięwzięć zawartych w gminnym programie rewitalizacji. Dlatego zgodnie z art. 28 *ustawy*, na obszarze *SSR* nie jest wymagane składanie kwoty odszkodowania do depozytu sądowego, zaś w przypadku zgłoszenia się osób uprawnionych do jej uzyskania, gmina zobowiązana będzie do wypłaty odszkodowania w terminie trzech miesięcy.

W art. 29 *ustawy* wprowadzono na obszarze *SSR* ułatwienie proceduralne dotyczące nieruchomości o nieustalonym stanie prawnym. Stan ten rozumiany jest, zgodnie z art. 113 ust. 6-7 *ugn*, jako sytuacja, w której ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości lub sytuacja w której właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie żyje i nie przeprowadzono lub nie zostało zakończone postępowanie spadkowe. W takim przypadku konieczne jest wprowadzenie regulacji proceduralnych ułatwiających przeprowadzenie postępowań administracyjnych, chociażby w sprawie pozwolenia na budowę – w obszarach śródmiejskich polskich miast powszechny jest bowiem problem nieruchomości, w odniesieniu do których nie jest możliwe ustalenie osób występujących w tych postępowaniach w charakterze stron. W związku z tym na obszarze *SSR* odwołuje się w tym zakresie do przepisów art. 113 ust. 4-5 *ugn*, zgodnie z którymi jeżeli nieruchomość nie ma założonej księgi wieczystej lub zbioru dokumentów, przy jej wywłaszczeniu przyjmuje się inne dokumenty stwierdzające prawa do nieruchomości oraz służące do jej oznaczenia dane z katastru nieruchomości, zaś w przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, przy jej wywłaszczeniu, przyjmuje się służące do jej oznaczenia dane z katastru nieruchomości.

Art. 30 stanowi modyfikację ogólnej zasady wyrażonej w art. 363 Kodeksu cywilnego. Przepis ma na celu ograniczenie zakresu przedmiotowego roszczeń kierowanych przez właścicieli nieruchomości, które były przedmiotem inwestycji budowlanych w ramach rewitalizacji. W takim przypadku, zgodnie z wprowadzaną regulacją, w przypadku powództwa dotyczącego nieruchomości roszczenia majątkowe ograniczone są do świadczenia w pieniądzu, zaś wysokość odszkodowania ustala się według stanu z dnia uchwalenia gminnego programu rewitalizacji. Uzupełniająco, wójt może zaproponować tytułem zaspokojenia roszczenia nieruchomości zamienną.

W art. 31 ustanowiono szczególną zasadę dedykowaną nieruchomościom, których gmina jest współwłaścicielem (w części większej niż 50%). W celu umożliwienia realizacji wobec takich nieruchomości działań przewidzianych w gminnym programie rewitalizacji, dokonano w tym zakresie modyfikacji zasad wspólnego zarządu przedmiotem współwłasności, określonych w art. 201 i nast. Kodeksu cywilnego, poprzez umożliwienie wójtowi wystąpienie do wojewody o wydanie decyzji

ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości, poprzez zezwolenie na wykonanie robót budowlanych, na ich koszt w odpowiedniej części wynikającej ze współwłasności. Podobnie jak w przypadku administracyjnoprawnego trybu opróżnienia lokalu mieszkalnego, uzasadnieniem dla zmiany trybu z sędowo-cywilnego jest szczególnie, publiczny charakter prowadzonych przedsięwzięć. Koszty wykonanych robót budowlanych podlegają odpowiedniemu rozłożeniu między współwłaścicieli, przy czym gmina uprawniona jest do zaspokojenia części kosztów przez siebie poniesionych (wykraczającej poza udziały w nieruchomości) za pomocą ustanowienia hipoteki obciążającej część nieruchomości będącą własnością osób zobowiązanych do pokrycia na rzecz gminy tych kosztów.

Art. 32 *ustawy* wprowadza szczególną podstawę do udzielenia przez gminę dotacji na rzecz właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości, która służyć ma pokryciu (w wysokości do 100%) kosztów robót budowlanych dotyczących części wspólnych nieruchomości mieszkaniowych lub kosztów prac konserwatorskich i restauratorskich (w rozumieniu art. 3 pkt 6 i 7 *ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, jednak w odniesieniu do nieruchomości mieszkaniowych nie wpisanych do rejestru zabytków – bowiem zabytki rejestrowe objęte są możliwością udzielania dotacji na podstawie wskazanych przepisów). Podstawowym warunkiem uzyskania dotacji jest zgodność wnioskowanych prac z gminnym programem rewitalizacji. Przedmiotowe rozwiązanie stanowi odpowiedź na formułowane przez samorządy oczekiwania dotyczące rozszerzenia mechanizmu wsparcia w drodze dotacji kierowanego nie tylko wobec nieruchomości znajdujących się w rejestrze zabytków, lecz także innej wartościowej tkanki budowlanej, której odnowa składa się na końcowy efekt rewitalizacji. Jego wprowadzenie możliwe jest dzięki uznaniu działań gminy w zakresie rewitalizacji za nieobowiązkowe zadanie własne. W przepisie ustanowiono kompetencję rady gminy dla określenia zasad przyznawania dotacji (nic nie stoi na przeszkodzie, aby regulacje w tym zakresie uchwalić łącznie z uchwałą w sprawie SSR) oraz w pozostałym zakresie odesłano do sprawdzonych rozwiązań dotyczących dotacji dla zabytków rejestrowych, zawartych w *ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*.

W art. 33 *ustawy* wprowadzono specjalne regulacje dotyczące udzielania zamówień publicznych na obszarze SSR (patrz również: zmiany w *ustawie – Prawo zamówień publicznych*). Po pierwsze, na obszarze SSR, dla zamówień na usługi lub roboty budowlane, realizujące przedsięwzięcia zawarte w gminnym programie rewitalizacji, zlecane w celu aktywizacji mieszkańców *Strefy*, dokonano generalnego zwolnienia z obowiązku stosowania trybów przetargowych, o ile wartość zamówienia nie przekracza tzw. progów unijnych (ale jest wyższa niż tzw. próg bagatelności). Zachowano przy tym obowiązki informacyjne związane z udzielaniem zamówienia (Biuletyn Informacji Publicznej) oraz wymóg przestrzegania zasady przejrzystości, równego traktowania podmiotów zainteresowanych wykonaniem zamówienia oraz z uwzględnieniem okoliczności mogących mieć wpływ na jego udzielenie. W ust. 3 doprecyzowano, że zasada równego traktowania podmiotów stosowana jest w sposób nie kolidujący z celem udzielenia zamówienia, którym jest aktywizacja zawodowa osób zamieszkujących obszar Specjalnej Strefy Rewitalizacji. W ust. 4 uregulowano problematykę tajemnicy przedsiębiorstwa. Po drugie, dla zamówień publicznych udzielanych przez urząd gminy lub jej jednostki organizacyjne organizacjom pozarządowym lub spółdzielniom socjalnym wyłączono tryb przetargowy, o ile zamówienie to spełnia łącznie wskazane w przepisach warunki. Przedmiot zamówienia musi być związany z realizacją przedsięwzięć zawartych w gminnym programie rewitalizacji i realizowanych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji, zaś wartość zamówienia musi być mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 *ustawy – Prawo zamówień publicznych*. Ponadto zasadnicza część działalności wykonawcy wykonywana ma być na obszarze rewitalizacji, zaś przedmiot zamówienia należy do działalności statutowej wykonawcy. W takim przypadku, oprócz wyłączenia trybów przetargowych wskazano, że zamówienie

udzielane ma być w sposób zapewniający przejrzystość oraz z uwzględnieniem okoliczności mogących mieć wpływ na jego udzielenie.

Rozdział 6 – Zmiany w innych ustawach

Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych

Zmiana w przedmiotowej ustawie (art. 34) wprowadza narzędzie fiskalne znajdujące zastosowanie na obszarze SSR, polegające na zwiększeniu stawki podatku od nieruchomości, które mimo przeznaczenia w planie miejscowym pod zabudowę, nie zostały zabudowane w terminie 4 lat od dnia wejścia w życie planu. Zgodnie z zasadą braku skutku rzeczowego planów miejscowych (art. 35 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*), postanowienia tych aktów prawa miejscowego odnośnie docelowego stanu zagospodarowania nie nakładają na właścicieli nieruchomości obowiązku realizacji postanowień planu, a jedynie zabraniają podejmować działań sprzecznych z tymi ustaleniami. Proponowany przepis stanowi instrument finansowej zachęty dla właścicieli nieruchomości do realizacji zagospodarowania zgodnego z planem miejscowym lub – w razie braku takiego zamiaru – zadysponowania nieruchomością na rzecz podmiotu, który jest zainteresowany takim działaniem. W związku z tym proponuje się uzupełnienie art. 5 tej ustawy poprzez wskazanie, że dla nieruchomości objętych uchwałą o SSR stawka podatku od nieruchomości niezabudowanych podlega zwiększeniu, w odniesieniu do nieruchomości, dla których w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przewidziano przeznaczenie budowlane, w ten sposób, że po upływie czterech lat od dnia wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany – stawka wynosi 200% stawki podstawowej, zaś po upływie kolejnych lat rośnie o 100%, aż do poziomu 500%.

Ustawa - Prawo budowlane

Zmiana wprowadzana art. 35 *ustawy* ma na celu umożliwienie stosowania instytucji umowy urbanistycznej, opisanej w zmianach w *ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami

Zmiany w *ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* dotyczą wprowadzenia do jej przepisów wybranych instrumentów regulujących kwestię gospodarowania nieruchomościami na obszarze SSR. Dotyczy to prawa pierwokupu, możliwości udzielania bonifikaty od sprzedaży nieruchomości oraz stawki jednej z opłat adiacenckich. W przepisie art. 109 ust. 1 *ugn*, do katalogu przypadków sprzedaży nieruchomości, w których gminie przysługuje prawo jej pierwokupu, dopisano – w dodawanym pkt 4a – nieruchomości położone na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji. Prawo pierwokupu, uregulowane w przepisach rozdziału IV działu IV tytułu XI księgi trzeciej *Kodeksu cywilnego*, „przejawia się w istnieniu pierwszeństwa nabycia określonej rzeczy, w razie gdyby druga strona sprzedała rzecz osobie trzeciej, nawet na warunkach z osobą trzecią umówionych”⁴. W przepisach *ugn* zastrzeżono szczególne przypadki, w których prawo pierwokupu nieruchomości przysługuje gminie – do katalogu tego dodano sytuację ustanowienia Specjalnej Strefy Rewitalizacji, przy czym możliwość wprowadzenia tej regulacji na etapie wyznaczenia obszaru rewitalizacji (a zatem przed możliwością wprowadzenia SSR) przewiduje art. 21. Celem ustanowienia prawa pierwokupu na rzecz gminy jest zapewnienie, w ramach koordynacyjnej roli gminy w rewitalizacji, szerszej możliwości nabywania nieruchomości w celu realizacji przedsięwzięć wynikających z gminnego programu rewitalizacji. Prawo pierwokupu działa w tym przypadku jako instrument uzupełniający możliwość wywłaszczenia, w tym na nowo ustanowiony cel publiczny (art. 6). Ustanowienie prawa pierwokupu wzmacnia prawne narzędzia prowadzące do tworzenia i

⁴ A. Kidyba (red.) – Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania – część szczególna. Wydanie II. LEX 2014.

gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości. Zgodnie z art. 24 ust. 2 *ugn*, na cele rozwojowe gmin i zorganizowanej działalności inwestycyjnej, a w szczególności na realizację budownictwa mieszkaniowego oraz związanych z tym budownictwem urządzeń infrastruktury technicznej, a także na realizację innych celów publicznych mogą być wykorzystywane gminne zasoby nieruchomości. Rola tych zasobów w rewitalizacji jest niezwykle istotna, pozwalają one bowiem na pełnienie przez gminę koordynacyjnej roli w procesie, która określona została jako nieobowiązkowe zadanie własne gminy.

Drugą z wprowadzonych do *ugn* regulacji jest umożliwienie sprzedaży nieruchomości, na obszarze SSR i na cele realizacji projektów rewitalizacyjnych, określonych w gminnym programie rewitalizacji, przy udzieleniu bonifikaty. Rozszerzeniu podlega w tym zakresie katalog przypadków opisanych w art. 68 ust. 1 *ugn*. Stanowi to instrument finansowy, leżący w gestii gminy, pozwalający na sformułowanie atrakcyjnej oferty sprzedaży nieruchomości położonej na obszarze rewitalizacji, pod warunkiem zgodności zamiarów inwestycyjnych z zapisami gminnego programu rewitalizacji.

Trzecim z instrumentów wspierających rewitalizację, w zakresie gospodarki nieruchomościami, jest umożliwienie gminie ustalenia i poboru opłaty adiacenckiej, o której mowa w art. 144 ust. 1 *ugn*, w stawce wyższej niż na podstawie przepisów ogólnych, tj. 75% wzrostu wartości nieruchomości. Przedmiotem opłaty adiacenckiej, o której mowa w tym przepisie, jest wzrost wartości nieruchomości spowodowany wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej. Przedmiotowy przepis ma na celu umożliwienie gminie swobodniejszego ustalania stawek tej opłaty w przypadku, gdy założenia finansowania inwestycji zawartych w gminnym programie rewitalizacji będą oparte o tę opłatę. Pozostałe regulacje dotyczące opłaty adiacenckiej, zawarte w rozdziale 7 działu III *ugn* pozostają bez zmian.

Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego

W ustawie tej wprowadzono podstawę do uwzględniania w programach gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym działań prowadzących do zapobieżenia wykluczeniu mieszkańców obszaru rewitalizacji z możliwości korzystania z pozytywnych efektów tego procesu, w szczególności w zakresie zasad ustalania wysokości czynszów (w związku z zasadą włączenia społecznego wyrażoną w art. 11 *ustawy*).

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Największy zakres zmian obejmuje *ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (dalej jako: *upzp*), a to z uwagi na ścisłe powiązanie programowania i realizacji rewitalizacji z procesami zarządzania przestrzenią, regulowanymi m. in. tą ustawą. Zakres ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy poszerzono o obowiązek przeniesienia z gminnego programu rewitalizacji rozstrzygnięcia dotyczącego wyznaczenia obszaru zdegradowanego, stwierdzając w tym zakresie, że obecnie funkcjonujące w *upzp* pojęcia, takie jak „obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji lub rekultywacji” nie wyczerpują definicji tego obszaru nadanego *ustawą*. Procedura dostosowania studium do zapisów gminnego programu rewitalizacji opisana została w art. 23 *ustawy*.

Najistotniejszą zmianą wprowadzaną do *upzp* jest dodanie przepisów art. 37a-37f, regulujących miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w jego szczególnej formie, dotyczącej obszaru rewitalizacji, dla którego zaproponowano w przepisach skróconą nazwę „miejscowy plan rewitalizacji” (dalej jako: *mpr*). Plan ten w istocie stanowi kwalifikowaną formę „normalnego” miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co rozstrzygnięto w przepisie art. 37a ust. 3, wskazując, że w zakresie nieuregulowanym przepisami art. 37a-37b, do miejscowego planu

rewitalizacji stosuje się przepisy dotyczące planu miejscowego. Również art. 37f, stanowiący, że ilekroć w przepisach *upzp* lub przepisach odrębnych mowa jest o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, planie miejscowym lub planach zagospodarowania przestrzennego, należy przez to rozumieć również miejscowy plan rewitalizacji, przesądza o charakterze miejscowego planu rewitalizacji jako kwalifikowanej postaci planu miejscowego.

Kolejne przepisy regulują odmienności materialne i proceduralne dotyczące miejscowego planu rewitalizacji. Najważniejszym ograniczeniem przedmiotowym jest możliwość jego uchwalenia wyłącznie dla obszaru rewitalizacji, a zatem dla obszaru wyznaczonego w drodze uchwały, której mowa w art. 21 *ustawy*. Z uwagi na ścisłe powiązania funkcjonalne *mpr* zarówno ze studium, jak i z gminnym programem rewitalizacji, zgodnie z art. 37a ust. 4, rada gminy uchwała *mpr* po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń żadnego z tych aktów. Ponadto, jeżeli dla danego obszaru obowiązuje plan miejscowy, uchwalenie *mpr* zastępuje ustalenia tego planu dla nieruchomości objętych *mpr*.

Kolejną z odmienności dotyczących *mpr* jest możliwość wyłączenia z obszaru objętego tym planem nieruchomości, których stan zagospodarowania nieruchomości nie wskazuje na konieczność dokonania w tym zakresie zmian. Obecne unormowania dotyczące planu miejscowego nie zawierają generalnego nakazu projektowania tego planu w ramach zwartego obszaru projektowego, jednak w celu usunięcia możliwych do powstania w tym zakresie rozbieżności orzeczniczych, zasadę odmienną przewidziano wprost w przepisach *upzp*. Oznacza to, że organy planistyczne mogą w sposób swobodny kształtować obszar objęty *mpr*, wyłączając z niego pojedyncze nieruchomości (lub ich grupy) w odniesieniu do których regulacja planistyczna nie znajduje uzasadnienia z uwagi na zrealizowany stan zagospodarowania. Odzwierciedleniem szczególnego charakteru *mpr* jest również możliwość sporządzania tego planu w skali mniejszej niż standardowe opracowania planistyczne.

Dla *mpr* określono dodatkowe, fakultatywne ustalenia, do których należą:

1. ustalenia dotyczące charakterystycznych cech elewacji budynków, w tym w postaci widoków elewacji zawartych w części graficznej planu;
2. szczegółowe ustalenia dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych, w tym zasady urządzania i sytuowania zieleni, sytuowania obiektów małej architektury, zasady urządzania i eksploatacji pasa drogowego drogi publicznej, w szczególności koncepcję organizacji ruchu na drogach publicznych;
3. określenie maksymalnej powierzchni sprzedaży obiektów handlowych, w tym obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o wskazanej w planie powierzchni sprzedaży, a także dopuszczalnych lub zabronionych rodzajów działalności handlowej;
4. określenie zakresu niezbędnej do wybudowania infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali mieszkalnych, w przypadku, gdy z nieruchomością powiązано obowiązek zawarcia umowy urbanistycznej.

W odniesieniu do ustaleń z pkt 2, dotyczących koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych, przewidziano w tym zakresie rozszerzenie kompetencji planistycznej gminy ponad wskazywaną w dotychczasowych planach miejscowych klasę drogi (§ 4 pkt 9 lit. a *rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*). Miejscowy plan rewitalizacji umożliwi przesądzenie przez gminę zasad kształtowania pasa drogowego jako przestrzeni publicznej, przewidując środki mające na celu uspokojenie ruchu lub wprowadzenie przestrzeni wspólnych (np. opartych o wzorzec miejskiego podwórca – *woonerf*).

Dodatkowo zawarto możliwość wyposażenia planu w wizualizację przyjętych w nim rozwiązań. Jest to spełnienie postulatów zgłaszanych przez środowiska urbanistów oraz organizacji pozarządowych, podnoszące istotną rolę wizualizacji rozwiązań planistycznych dla czytelności planu i możliwości poddania go realnym konsultacjom społecznym – te zaś są jedną z głównych zasad postępowania w sprawach dotyczących rewitalizacji (patrz: rozdział 2). Dodatkowym elementem *mpr* może być koncepcja urbanistyczna, której szczegółowy zakres określono w ust. 3. Koncepcja urbanistyczna, stanowiąc element pośredni pomiędzy planowaniem urbanistycznym a projektowaniem budowlanym, zbliża *mpr* do instrumentu urbanistyki operacyjnej, za pomocą których możliwa jest – w razie potrzeb – szczegółowa regulacja warunków zagospodarowania terenów szczególnie cennych. Zbliżone do roli koncepcji urbanistycznej są również ustalenia *mpr*, o których mowa w pkt 1 ww. wyliczenia.

W zakresie ustaleń z pkt 3, możliwych do zawarcia w *mpr*, dotyczących określenia maksymalnej powierzchni sprzedaży obiektów handlowych, w tym obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o wskazanej w planie powierzchni sprzedaży, a także dopuszczalnych lub zabronionych rodzajów działalności handlowej, należy wskazać, że *upzp* w obecnym brzmieniu wprowadza w ograniczonym stopniu regulacje dotyczące handlu (art. 10 ust. 2 pkt 8 *upzp*), należy je jednak ocenić jako niewystarczające dla przeciwdziałania stanowi kryzysowemu w przypadku, gdy w gminnym programie rewitalizacji zidentyfikowano deficyty w zakresie dostępu do usług. Planowanie przestrzenne jest procesem interdyscyplinarnym, w ramach którego rozwiązywane są problemy z zakresu wielu polityk publicznych, które mają wymiar terytorialny. Istota interwencji planistycznej to określenie dopuszczalnych sposobów korzystania z nieruchomości – w celu poszanowania interesu publicznego, będącego funkcją ładu przestrzennego. W rozwiniętych systemach planistycznych istnieją rozbudowane regulacje dotyczące bilansowania działalności handlowej, która stanowi jedną z istotnych funkcji będących generatorem dalszych zjawisk przestrzennych (z zakresu komunikacji, ale także w sferze ożywiania obszarów śródmiejskich). Można wskazać na przykład duńskiej ustawy planistycznej (tekst jednolity nr 813 z 21 lipca 2007 r.), która zawiera wyeksponowany rozdział (2D) poświęcony regulacji handlu. W art. 51 tej ustawy stwierdzono, że wśród celów planowania przestrzennego znajduje się promowanie dostępności do zróżnicowanych obiektów handlowych w małych i średnich miastach, a także dzielnicach dużych miast, zapewnienie, by obszary przeznaczone pod cele handlowe miały zapewniony dobry dostęp za pomocą różnych środków transportu, włączając transport pieszy, rowerowy oraz publiczny, a także promowanie zrównoważonej struktury handlu, która ogranicza dystans, jaki mają do pokonania klienci. Dalsze regulacje tej ustawy dają gminie możliwość szerokiej regulacji w zakresie handlu detalicznego, m. in. poprzez ustalanie ilościowych limitów obiektów danego typu na obszarze objętym aktem planistycznym. Również w polskich regulacjach prawnych można natrafić na ograniczone rozwiązania mające cechy regulacji działalności handlowej – wspomniano o nich w kwestionowanym akapicie. Ponadto, zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka podkreśla się, że państwo ma szeroko zakrojone kompetencje w zakresie kształtowania ładu przestrzennego za pomocą narzędzi władczych (tak np. ETPCz w wyroku w sprawie nr 10446/03 Buczkiewicz vs. Polska z dnia 26 lutego 2008 r.: *"W dziedzinie zagospodarowania i planowania przestrzennego Układające się Państwa cieszą się szerokim marginesem uznania przy realizowaniu swych polityk."*). Niezbędne jest także przeanalizowanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 46/07, dotyczącej ustawy regulującej działalność obiektów wielkopowierzchniowych. Istotą badanego w sprawie problemu był uznaniowy i indywidualny charakter rozstrzygnięcia pozwalającego na funkcjonowanie takiego obiektu, mający w istocie charakter koncesji, do której uzyskania wymagane były np. opinie organów kolegialnych. W uzasadnieniu wyroku Trybunał zawarł jednak niezwykle istotne stwierdzenia. Przede wszystkim TK stwierdził, że *„,„Wolność działalności gospodarczej” [...] nie ma charakteru absolutnego, może i musi podlegać różnego rodzaju ograniczeniom, co wynika choćby z*

zaakcentowania w art. 20 „społecznego” charakteru gospodarki rynkowej. Ograniczenia te, ze względu na charakter działalności gospodarczej i jej bliski związek z interesami innych osób oraz interesem publicznym, mogą być większe niż w odniesieniu do praw lub wolności o charakterze osobistym bądź politycznym. W interesie państwa leży bowiem tworzenie ram prawnych obrotu gospodarczego, pozwalających zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, o ile skutki te ujawniają się w sferze nieobojętnej dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości. Mimo powyższego ustawodawca nie może wolności działalności gospodarczej reglamentować w sposób dowolny, a art. 22 Konstytucji stawia w tym względzie dwa warunki: w płaszczyźnie formalnej wymaga, by ograniczenie było wprowadzone w drodze ustawy, w płaszczyźnie materialnej zaś – by uzasadnione było „ważnym interesem publicznym”. Ów „ważny interes publiczny” – choć jest kategorią ocenną – nie może być interpretowany rozszerzająco ani prowadzić do ograniczenia innego odrębnego prawa, a konstytucyjnie dopuszczalne ograniczenie musi być na tyle merytorycznie uzasadnione, by w konflikcie z zasadą swobodnej działalności gospodarczej rachunek aksjologiczny przeważał na jego korzyść.”. W końcowej części uzasadnienia zawarto ponadto stwierdzenie, że „Trybunał Konstytucyjny nie traci z pola widzenia faktu, że funkcjonowanie sklepów, zwanych potocznie supermarketami, rodzi problemy, natury zarówno ekonomicznej, jak i społecznej.”. Projektowane rozwiązanie funkcjonować będzie w granicach władztwa planistycznego gminy, którego przekroczenie każdorazowo kontrolowane jest przez organy sprawujące nadzór jurydyczny nad gminą. Istnieć będzie zatem zarówno mechanizm wyważania celów i zakresu ingerencji przestrzennej (w ramach procedury planistycznej), jak i kontroli zasadności tych rozstrzygnięć. Rozwiązanie, zakładające wprowadzenie ograniczeń w drodze aktu prawa miejscowego, jest również zgodne z dyrektywą usługową (dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym [Dz.U. L 376 z 27.12.2006]), której ograniczenia dotyczą w przeważającej mierze postępowań indywidualnych w przedmiocie umożliwienia wykonywania działalności gospodarczej.

Regulacje *mpr* wymienione w pkt 2 i 3 ww. wyliczenia nie będą podlegały zasadzie określonej w art. 35 *upzp*, która w doktrynie nazywana jest zasadą braku skutków rzeczowych planu miejscowego. Zgodnie z art. 35 *upzp*, tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Wejście w życie planu miejscowego nie wiąże się zatem dla właściciela nieruchomości z żadnym obowiązkiem pozytywnym, lecz jedynie z niemożnością zmiany sposobu zagospodarowania w sposób sprzeczny z planem. W zakresie regulacji dotyczących organizacji ruchu w pasie drogowym, zgodnie z art. 37e ust. 6, ustalenia te stają się obowiązujące dla uczestników ruchu po dostosowaniu przez zarządcę drogi oznakowania, w sposób określony w przepisach o ruchu drogowym. Zarządca drogi podejmuje działania, o których mowa w zdaniu pierwszym, w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie planu, o ile nie wymagają one wykonywania robót budowlanych. W przypadku regulacji dotyczących handlu, w ust. 7-8 zawarto zasadę opartą o rozwiązania dotyczące wejścia w życie uchwały o parku kulturowym, o której mowa w przepisach *ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* – obowiązek dostosowania sposobu zagospodarowania terenu do ustaleń *mpr* w tym zakresie zaistnieje w terminie od 6 do 12 miesięcy od dnia wejścia w życie planu, przy czym jednocześnie możliwe będzie ubieganie się o odszkodowanie za czynności niezbędne do dostosowania nieruchomości do postanowień planu w tym zakresie (mechanizm odszkodowawczy, wzorem parku kulturowego, oparto o przepisy art. 131-134 *ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska*).

W pkt 4 dopuszczono wprowadzenie do *mpr* ustaleń będących podstawą zawarcia umowy urbanistycznej uregulowanej w art. 37c *upzp*. Zgodnie z art. 37c ust. 1, *mpr* może przypisać danej

nieruchomości szczególne warunki realizacji na niej inwestycji, przejawiające się w zobowiązaniu inwestora do wykonania na rzecz gminy określonych świadczeń, takich jak budowa, na swój koszt, i nieodpłatne przekazanie na rzecz gminy infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali. Zobowiązanie do realizacji tych świadczeń będzie przedmiotem zawieranej z gminą umowy urbanistycznej, określającej na podstawie planu zakres i termin wykonania niezbędnych robót budowlanych oraz termin przekazania gminie wybudowanych elementów. Zabezpieczeniem spełnienia świadczeń z umowy urbanistycznej jest nie tylko możliwość sądowego dochodzenia roszczeń z niej wynikających, lecz przede wszystkim mechanizm administracyjny - warunkiem przystąpienia do użytkowania obiektów budowlanych stanowiących inwestycję główną, jest nieodpłatne przekazanie na rzecz gminy zrealizowanej inwestycji uzupełniającej, zaś w przypadku, gdy znajduje się ona w ramach jednego obiektu budowlanego – zakończenie robót budowlanych jej dotyczących. Zatem inwestor, który nie wypełni obowiązków wynikających z umowy urbanistycznej, nie będzie mógł przystąpić do użytkowania obiektów budowlanych w ramach inwestycji zasadniczej, przez siebie realizowanej. Umowa urbanistyczna stanowić ma kompleksowy mechanizm finansowania rozwoju urbanistycznego, w ramach którego gmina uprawniona jest do szerokiego uznania w określaniu warunków zagospodarowania danej nieruchomości. To uznanie, stanowiące istotę władztwa urbanistycznego, szeroko obecne jest w rozwiniętych systemach gospodarowania przestrzenią, tworząc jednocześnie ramy do współpracy z podmiotami prywatnymi w procesie urbanizacji. Z uwagi na możliwość szerokiego określenia obowiązków inwestora, w przypadku nieruchomości objętej obowiązkiem zawarcia umowy urbanistycznej wyłączono przepisy o ustaleniu i pobieraniu renty planistycznej oraz opłaty adiacenckiej za wybudowanie infrastruktury technicznej.

Szczególny charakter *mpr* jako instrumentu realizacji gminnego programu rewitalizacji znajduje również odzwierciedlenie w procedurze jego uchwalania bądź zmiany. Zgodnie z art. 37d *upzp*, Komitet Rewitalizacji jest organem opiniującym projekt *mpr*. Zakresem opinii objęta jest również prognoza skutków finansowych uchwalenia tego planu.

W ramach procedury opracowywania i uchwalania *mpr* umożliwiono również przeprowadzenie jednoczesnej procedury scalenia i podziału nieruchomości, o której mowa w przepisach rozdziału 2 działu III *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*. Według zasady ogólnej, wyrażonej w art. 102 ust. 1 *ugn*, szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy. Oznacza to, że procedurę tę można rozpocząć dopiero po wejściu w życie planu miejscowego. W przypadku *mpr* ustanowiono możliwość jednoczesnego procedowania zarówno w zakresie planu, jak i w zakresie procedury scaleniowo-podziałowej. Podjęcie uchwały dotyczące scaleń i podziałów (art. 104 ust. 1 *ugn*) nie jest jednak możliwe przed podjęciem uchwały przyjmującej miejscowy plan rewitalizacji. W art. 37e ust. 6-7 uregulowano również kwestię współistnienia w obrocie prawnym obu uchwał, precyzując, że stwierdzenie nieważności uchwały w sprawie *mpr* nie oznacza automatycznego wyeliminowania także uchwały scaleniowo-podziałowej. W przypadku zaś, gdy skarga o stwierdzenie nieważności miejscowego planu rewitalizacji zawiera zarzuty w zakresie naruszenia zasad sporządzania tego planu w odniesieniu do ustalenia zasad scalenia i podziału nieruchomości – zakresem zaskarżenia obejmuje się również uchwałę w przedmiocie zatwierdzenia scalenia i podziału nieruchomości. Sąd orzekając o nieważności miejscowego planu rewitalizacji orzeka również o nieważności uchwały w przedmiocie zatwierdzenia scalenia i podziału nieruchomości.

Odmienny zakres uregulowań *mpr* w stosunku do „normalnego” miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, musi również znaleźć odzwierciedlenie w przepisach wykonawczych, szczegółowo regulujących kwestie związane z planem miejscowym. W związku z

tym zmianie ulega upoważnienie ustawowe zawarte w art. 16 ust. 2 *upzp* (w tym zakresie patrz również: uzasadnienie do art. 50 *ustawy*).

Dodatkowo, w *upzp* wprowadzono dwie zmiany o charakterze dostosowawczym. W związku z wprowadzeniem do systemu prawnego nowego celu publicznego, który realizowany może być wyłącznie w oparciu o miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zastrzeżono, że w takim przypadku niedopuszczalne jest wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 50 *upzp*). Z kolei w art. 62 *upzp* uregulowano sytuację związaną z ustanowieniem przez gminę zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy – w uchwale o wyznaczeniu obszaru rewitalizacji lub w uchwale w sprawie *SSR*.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie

Zmiany wprowadzane w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie mają na celu uwzględnienie rewitalizacji jako zadania pozostającego w sferze zadań publicznych, w rozumieniu art. 4 ww. ustawy. Pozwoli to na uznanie, że rewitalizacja stanowi działanie będące działalnością pożytku publicznego (art. 3 ust. 1 ww. ustawy) oraz spowoduje możliwość zastosowania jej przepisów do przedsięwzięć rewitalizacyjnych, przykładowo: realizowanych w formule inicjatywy lokalnej, o której mowa w rozdziale 2a ww. ustawy.

Ustawa – Prawo zamówień publicznych

Zmiana wprowadzona w ustawie – Prawo zamówień publicznych związana jest z rozszerzeniem bezprzetargowego trybu udzielania zamówień publicznych na działania wynikające z gminnego programu rewitalizacji, które realizowane są na obszarze *SSR* – w dwóch opisanych w ustawie przypadkach. Stanowi to uzupełnienie przepisu art. 33 który przewiduje możliwość udzielania w ten sposób zamówień publicznych.

Ustawa o finansach publicznych

W związku z wprowadzonym w art. 17 obowiązkiem uwzględnienia przedsięwzięć zawartych w gminnym programie rewitalizacji, w ustawie o finansach publicznych wskazano uzupełniająco, że przedsięwzięcia te podlegają ujawnieniu w załączniku do wieloletniej prognozy finansowej gminy.

Specustawy inwestycyjne

Ustawa dokonuje zmian specustaw inwestycyjnych, ustanawiających odmienny tryb przygotowania i realizacji opisanych w nich inwestycji. Wszystkie specustawy zawierają przepisy wyłączające stosowanie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do objętych nimi inwestycji. Celowe było zatem przesądzenie, że również *ustawa o rewitalizacji* nie znajduje zastosowania przy korzystaniu z tych aktów prawnych. Dotyczy to: ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych oraz ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących. Uznano w tym zakresie, że wymogi interesu publicznego skłaniają do potwierdzenia nadrzędnego charakteru tych ustaw, regulujących krytyczne inwestycje infrastrukturalne i pozwalających na ich sprawną realizację.

Rozdział 7 – Przepisy przejściowe i końcowe

Przepis art. 49 jest normą kolizyjną, wynikającą z fakultatywnego charakteru ustawy oraz faktu, że już w obecnym stanie prawnym szereg gmin prowadzi działania spełniające przesłanki rewitalizacji w rozumieniu *ustawy*, na podstawie dokumentów programowych i strategicznych, przyjmowanych w oparciu o ogólne normy kompetencyjne dotyczące gminy. W przepisie tym określono, że jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy w gminie przyjęto, w drodze uchwały rady gminy, dokument zawierający działania służące rewitalizacji obszaru zdegradowanego, rada gminy może zadecydować o rozpoczęciu procedury przekształcenia tego dokumentu w gminny program rewitalizacji, tym samym otwierając sobie możliwość zastosowania specjalnych rozwiązań prawnych, takich jak miejscowy plan rewitalizacji czy SSR. Przekształcenie to nastąpić może, o ile dokument spełnia warunki brzegowe poddania procedurze, tj. posiada diagnozę na podstawie której możliwe jest wyznaczenie obszaru rewitalizacji. W takim przypadku wójt kieruje do rady gminy wnioskiem o podjęcie uchwały w tej sprawie (art. 21 *ustawy*), a następnie opracowuje projekt zmian dokumentu mający na celu przekształcenie go w gminny program rewitalizacji i poddaje go konsultacjom społecznym (prowadzonym w sposób określony w rozdziale 2 *ustawy*).

Alternatywnie, gmina posiada możliwość kontynuowania swoich działań bez skorzystania z narzędzi ustawy lub przeprowadzenia pełnej procedury uchwalenia gminnego programu rewitalizacji. W takim jednak przypadku nie znajdują zastosowania specjalne środki prawne przewidziane *ustawą*, takie jak SSR oraz miejscowy plan rewitalizacji.

W przepisie art. 50 uregulowano problematykę mocy obowiązującej rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wydawanego na podstawie art. 16 ust. 2 *upzp*. W rozdziale 6 *ustawy* wprowadzane są zmiany, skutkujące również zmianą upoważnienia ustawowego do wydania przedmiotowego rozporządzenia (poprzez objęcie jego zakresem również miejscowego planu rewitalizacji). W związku ze zmianą upoważnienia pojawiła się konieczność unormowania dalszego trwania w obrocie prawnym wydanego na jego podstawie rozporządzenia, do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych. Uznano w tym zakresie, że okres 12 miesięcy jest wystarczający dla wydania nowego rozporządzenia.

Ostatni z przepisów ustawy (art. 51) reguluje termin jej wejścia w życie. Wynosi on 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Z uwagi na brak bezpośrednich skutków wejścia w życie ustawy dla gmin (nie nakłada ona obowiązku prowadzenia rewitalizacji, a jedynie daje taką możliwość), zaproponowane *vacatio legis* należy uznać za wystarczające.

Pozostałe informacje

Projekt *ustawy o rewitalizacji* wpisany jest do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod pozycją UD217.

Na stronach internetowych Rządowego Centrum Legislacji w zakładce „Rządowy Proces Legislacyjny” znajdują się materiały dotyczące kolejnych wersji projektu założeń ustawy o rewitalizacji, który procedowany był pod numerem ZD114 i został w dniu 24 marca 2015 r. przyjęty przez Radę Ministrów.

Z dniem przesłania projektu *ustawy* do konsultacji publicznych zostanie on zamieszczony na stronach internetowych Rządowego Centrum Legislacji, w zakładce „Rządowy Proces Legislacyjny”.

Do projektu *ustawy o rewitalizacji* nie wpłynęły zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem, w rozumieniu art. 7 ust. 1 *ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa*.

Projektowane regulacje są zgodne z przepisami prawa Unii Europejskiej.

Projekt *ustawy* nie będzie podlegał notyfikacji, zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.