

# USTAWA O REWITALIZACJI

Praktyczny komentarz

Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa  
Departament Polityki Przestrzennej  
Warszawa 2016

## SPIS TREŚCI

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Rozdział 1. Zagadnienia wstępne .....</b>  | <b>5</b>  |
| 1.1. Dla kogo jest ten komentarz? .....   | 5         |
| 1.2. Czy komentarz to wyczerpujące źródło wiedzy o rewitalizacji? .....                 | 5         |
| 1.3. Czego NIE reguluje ustawa? .....   | 6         |
| 1.4. W jaki sposób ustawa wpłynie na prowadzone w gminie procesy rewitalizacyjne? ..... | 6         |
| 1.5. Przyczyny uchwalenia ustawy.....   | 7         |
| 1.6. Finansowanie rewitalizacji.....  | 7         |
| <b>Rozdział 2. Najważniejsze regulacje .....</b>  | <b>9</b>  |
| 2.1. Fakultatywny charakter ustawy.....   | 9         |
| 2.2. Definicja rewitalizacji i jej interesariuszy .....                                 | 10        |
| 2.3. Rewitalizacja jako zadanie własne gminy .....                                      | 11        |
| 2.4. Zasady prowadzenia rewitalizacji .....   | 12        |
| 2.5. Zasady sporządzania diagnoz.....   | 12        |
| 2.5.1. Dostęp do informacji publicznej.....   | 13        |
| <b>Rozdział 3. Partycypacja społeczna .....</b>   | <b>14</b> |
| 3.1. Konsultacje społeczne .....  | 15        |
| 3.2. Komitet rewitalizacji .....  | 17        |
| <b>Rozdział 4. Obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji.....</b>                      | <b>19</b> |
| 4.1. Obszar zdegradowany .....  | 19        |
| 4.1.2. Podobszary obszaru zdegradowanego .....  | 20        |
| 4.2. Obszar rewitalizacji.....  | 20        |
| 4.2.1. Podobszary obszaru rewitalizacji .....   | 21        |
| 4.2.2. Obszary niezamieszkałe jako obszary zdegradowane .....                           | 21        |
| 4.3. Wyznaczanie obszarów.....  | 22        |
| <b>Rozdział 5. Gminny program rewitalizacji.....</b>                                    | <b>25</b> |
| 5.1. Charakter prawny GPR .....   | 25        |
| 5.1.1. Zaskarżalność GPR.....   | 25        |
| 5.1.2. Zasięg terytorialny GPR .....  | 26        |
| 5.2. Zawartość gminnego programu rewitalizacji.....                                     | 26        |
| 5.2.1. Podobszary rewitalizacji .....   | 29        |
| 5.3. Procedura uchwalania GPR.....  | 29        |
| 5.3.1. Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko .....                             | 31        |
| 5.4. Skutki uchwalenia GPR .....  | 31        |
| 5.4.1. Zmiana studium.....  | 32        |
| 5.4.2. Wieloletnia prognoza finansowa.....  | 32        |
| 5.5. „Cykl życia” GPR: ocena, zmiana, uchylenie .....                                   | 33        |
| 5.6. Przekształcenie realizowanych programów rewitalizacji w GPR .....                  | 34        |

|                    |  |           |
|--------------------|--|-----------|
| 5.7.               | Programy rewitalizacji w trakcie uchwalania .....                          | 35        |
| 5.8.               | Niedopuszczalność obowiązywania dwóch programów rewitalizacji .....        | 36        |
| <b>Rozdział 6.</b> | <b>Specjalna Strefa Rewitalizacji .....</b>                                | <b>37</b> |
| 6.1.               | Uchwała w sprawie SSR .....  | 37        |
| 6.2.               | Szczególne rozwiązania prawne obowiązujące w SSR .....                     | 38        |
| 6.2.1.             | Spółeczne budownictwo czynszowe – cel publiczny .....                      | 38        |
| 6.2.2.             | Lokatorzy – przeprowadzka.....   | 40        |
| 6.2.3.             | Lokatorzy – eksmisja .....   | 40        |
| 6.2.4.             | Prawo pierwokupu .....   | 41        |
| 6.2.5.             | Bonifikata przy sprzedaży nieruchomości .....                              | 42        |
| 6.2.6.             | Zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy.....                          | 42        |
| 6.2.7.             | Brak obowiązku wpłaty odszkodowań do depozytu sądowego .....               | 43        |
| 6.2.8.             | Ustalanie stron i ich adresów w postępowaniach .....                       | 43        |
| 6.2.9.             | Zaspokojenie roszczeń.....   | 44        |
| 6.2.10.            | Współwłasność nieruchomości .....  | 45        |
| 6.2.11.            | Dotacje .....  | 46        |
| 6.2.12.            | Prawo zamówień publicznych.....  | 46        |
| 6.2.13.            | Opłata adiacencka.....   | 47        |
| <b>Rozdział 7.</b> | <b>Najważniejsze zmiany w innych ustawach .....</b>                        | <b>49</b> |
| 7.1.               | Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne .....                           | 49        |
| 7.1.1.             | Zasady ogólne planowania przestrzennego .....                              | 49        |
| 7.1.2.             | Bilansowanie terenów w studium .....                                       | 49        |
| 7.1.3.             | Ograniczenie możliwości stwierdzenia nieważności aktu planistycznego ..... | 50        |
| 7.1.4.             | Regulacje dot. decyzji o warunkach zabudowy.....                           | 50        |
| 7.1.5.             | Miejscowy plan rewitalizacji .....   | 51        |
| 7.2.               | Gospodarka nieruchomościami .....  | 52        |
| 7.2.1.             | Nowe cele publiczne .....  | 52        |
| 7.2.2.             | Nowe formy ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości.....           | 53        |
| 7.3.               | Podatek od nieruchomości .....   | 53        |
| 7.4.               | Działalność pożytku publicznego i wolontariat.....                         | 55        |
| 7.5.               | Partnerstwo publiczno-prywatne .....                                       | 55        |
| 7.6.               | Specustawy inwestycyjne .....  | 56        |

### Ustawa o rewitalizacji - praktyczny komentarz

Stan prawny na dzień 11 maja 2016 r.

Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa

Departament Polityki Przestrzennej

Warszawa 2016

Autorzy:

Michał Leszczyński,  
michal.leszczynski@mib.gov.pl,

Jarosław Kadłubowski  
jaroslaw.kadlubowski@mib.gov.pl



### Szanowni Państwo

Oddaję w Państwa ręce praktyczny komentarz do *ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji*, przygotowany przez pracowników Departamentu Polityki Przestrzennej Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa.

*Ustawa* stanowi odpowiedź na potrzeby samorządów w zakresie rewitalizacji i ma umożliwiać prowadzenie tych procesów niezależnie od wielkości jednostki samorządu terytorialnego, skali jej problemów, a także źródeł finansowania. Przepisy *ustawy* dostarczają szeregu praktycznych narzędzi, które pomagają w przygotowaniu, zarządzaniu i realizacji procesu rewitalizacji.

Należy podkreślić, że procesy te toczyły się wcześniej bez regulacji ustawowych – często jednak nie miały charakteru działań na tyle skoncentrowanych i wszechstronnych, aby osiągnąć skutek w postaci odnowy obszarów zdegradowanych. Często „rewitalizacją” określano działania nie mające jej cech, takie jak realizacja pojedynczych inwestycji, nie mających zasadniczego wpływu na jakość życia mieszkańców gmin.

Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa jest odpowiedzialne za *ustawę o rewitalizacji*. Mimo, że nasz resort kojarzony jest raczej z działaniami inwestycyjnymi (nie zaś społecznymi), nie zapominamy, że najważniejszym wymiarem działań rewitalizacyjnych pozostaje człowiek. *Ustawa* przewiduje bowiem, że podstawą wyznaczenia obszaru zdegradowanego są negatywne zjawiska społeczne, zaś problemy w innych sferach pozostają istotne, jednak nie decydujące dla wyznaczenia tego obszaru.

*Ustawa* weszła w życie 18 listopada 2015 r. Uważnie przyglądamy się praktyce jej stosowania przez gminy, będące liderami i organizatorami procesów rewitalizacji. Udzielamy również na bieżąco odpowiedzi na zapytania dotyczące interpretacji przepisów ustawowych.

Zebrane w ten sposób doświadczenia pozwolą w ciągu najbliższych miesięcy na stwierdzenie, czy przyjęte przez Sejm poprzedniej kadencji rozwiązania są wystarczające i odpowiednie, a mechanizmy i procedury prawne pozwalające skutecznie realizować przedsięwzięcia rewitalizacyjne - czy też w celu poprawy funkcjonowania *ustawy* wymagana jest jej nowelizacja.

Zachęcam Państwa do dzielenia się spostrzeżeniami dotyczącymi funkcjonowania *ustawy* na adresy email autorów opracowania: [michal.leszczynski@mib.gov.pl](mailto:michal.leszczynski@mib.gov.pl) oraz [jaroslaw.kadlubowski@mib.gov.pl](mailto:jaroslaw.kadlubowski@mib.gov.pl). Wszystkie przekazane uwagi zostaną szczegółowo przeanalizowane.

**Tomasz Żuchowski**  
**Podsekretarz Stanu**  
**w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa**

### **Rewitalizacja w 10 krokach**

1. Rewitalizacja to proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony kompleksowo, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki. Działania te są skoncentrowane terytorialnie co oznacza, że dotyczą wybranego, niewielkiego obszaru gminy – *patrz: Rozdział 2.2.*
2. Rewitalizacją nie są pojedyncze inwestycje lub działania, takie jak remont linii kolejowej, przebudowa budynku, otwarcie nowego przedsiębiorstwa. Podstawą wszystkich działań rewitalizacyjnych jest odpowiedź na problemy społeczne, zaś działania w sferze planistycznej, technicznej, środowiskowej lub gospodarczej mają charakter uzupełniający – *patrz: Rozdział 2.2.*
3. Rewitalizacji nie prowadzi wyłącznie gmina – udział w niej biorą interesariusze, którymi mogą być podmioty publiczne, prywatne, organizacje pozarządowe, a przede wszystkim mieszkańcy. Rolą gminy jest koordynacja i odpowiednie zaprogramowanie tego procesu – *patrz: Rozdział 2.2.*
4. Partycypacyjny charakter rewitalizacji polega na tym, że proces ten programuje się, prowadzi i ocenia przy zapewnieniu aktywnego udziału interesariuszy. Służą temu m.in. konsultacje społeczne oraz powoływany Komitet Rewitalizacji. Ustawa określa obowiązki gmin związane z zapewnieniem partycypacji – *patrz: Rozdział 3.*
5. Korzystanie z *ustawy o rewitalizacji* do końca 2023 r. nie jest obowiązkowe – gminy mogą oprzeć rewitalizację o programy przyjęte w procedurze innej niż wynikająca z *ustawy* – nie będą jednak mogły w tej sytuacji korzystać z wynikających z *ustawy* udogodnień. Ułatwienia te są szczególnie istotne dla gmin, które zaplanowały skomplikowane i szeroko zakrojone działania rewitalizacyjne przewidziane do realizacji w krótkim terminie, zapewniając w ten sposób koncentrację działań – *patrz: Rozdział 2.1.*
6. Zgodnie z *ustawą*, rewitalizacja prowadzona jest na podstawie gminnego programu rewitalizacji (GPR) – zawiera on m.in. przedsięwzięcia rewitalizacyjne, harmonogram ich realizacji oraz ramy finansowe. GPR to serce rewitalizacji w gminach – *patrz: Rozdział 5.*
7. Gmina przed uchwaleniem GPR wyznacza dwa obszary. Obszary zdegradowany to fragment jej terytorium, na którym kumulują się problemy społeczne, a także przestrzenne, techniczne, środowiskowe i gospodarcze. Ta część obszaru zdegradowanego, który gmina zamierza rewitalizować, wyznacza się jako obszar rewitalizacji – *patrz: Rozdział 4.*
8. Żeby zapewnić sprawną realizację przedsięwzięć wpisanych do GPR, gmina może wyznaczyć Specjalną Strefę Rewitalizacji – będą na niej obowiązywać szczególne regulacje prawne ułatwiające prowadzenie rewitalizacji, np. uproszczony sposób udzielania niektórych zamówień publicznych oraz możliwość udzielania dotacji na remonty nieruchomości – *patrz: Rozdział 6.*
9. Dla obszaru rewitalizacji gmina może uchwalić szczególny rodzaj miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – miejscowy plan rewitalizacji, który zawierać będzie dodatkowe regulacje pozwalające na określenie sposobu zagospodarowania objętego nim obszaru – *patrz: Rozdział 7.1.5.*
10. Rewitalizacja jest procesem ciągłym – oceniając i aktualizując GPR gmina może dojść do wniosku, że działań rewitalizacyjnych wymaga inny fragment obszaru zdegradowanego. Wówczas proces dla tego obszaru rozpoczyna się od uchwalenia dla niego GPR – *patrz: Rozdział 5.5.*

## ROZDZIAŁ 1. ZAGADNIENIA WSTĘPNE

### 1.1. DLA KOGO JEST TEN KOMENTARZ?

„Komentarz” to nazwa zarezerwowana dla publikacji prawniczej opisującej kolejne przepisy ustawy albo rozporządzenia. Taki charakter ma również, co do zasady, ta publikacja. Dla ułatwienia korzystania z niej niektóre zagadnienia pogrupowano tak, żeby ukazać logikę procesu rewitalizacji prowadzonego na podstawie *ustawy*. Liczne odnośniki pomogą również w zrozumieniu powiązań między poszczególnymi elementami ustawowymi.

Autorzy starali się przedstawić prawne aspekty rewitalizacji w sposób możliwie czytelny **również dla nieprawników**. Niestety, złożone instytucje prawa administracyjnego wymagają jego gruntownej znajomości, dlatego lektura komentarza może sprawiać kłopot osobom, które nie miały wcześniej do czynienia z tekstami prawnymi i prawniczymi. Dotyczy to zwłaszcza specyficznych instytucji prawnych, takich jak przykładowo prawo pierwokupu.

Adresatami komentarza są szeroko rozumiani **interesariusze procesu rewitalizacji**, do których należą zarówno **podmioty publiczne** (przede wszystkim – gminy i miasta na prawach powiatu, będące organizatorami procesów rewitalizacyjnych), jak i **przedstawiciele sektora prywatnego** (inwestorzy, wykonawcy zamówień publicznych dotyczących rewitalizacji, przedsiębiorcy pragnący włączyć się w ten proces). Ważnym adresatem komentarza pozostaje również **sektor organizacji pozarządowych** – zarówno sformalizowanych (stowarzyszeń, fundacji), jak i tych, które mają nieformalną strukturę (grupy lokalne, porozumienia mieszkańców, ruchy miejskie). Komentarz może okazać się pomocny w zrozumieniu procesów rewitalizacji również przez przedstawicieli **mediów**, zajmujących się tą tematyką.

### 1.2. CZY KOMENTARZ TO WYCZERPUJĄCE ŹRÓDŁO WIEDZY O REWITALIZACJI?

**Oczywiście nie.** *Ustawa o rewitalizacji* nie tworzy wyczerpujących ram prowadzenia tego procesu. Nie reguluje również sposobu jego prowadzenia, nie wskazując na przykład jakie konkretne przedsięwzięcia mają być realizowane w celu odnowy obszaru zdegradowanego. Regulacje ustawowe stanowią jedynie ogólne ramy prowadzenia rewitalizacji w sposób partycypacyjny i skoordynowany, jednak o ostatecznej jakości tego procesu przesądzają merytoryczne kompetencje jego wykonawców, jak również ich zdolności przywódcze i charyzma.

Baza polskich publikacji na temat rewitalizacji staje się coraz bogatsza. Na uwagę zasługuje obszerna, 12-tomowa, publikacja Instytutu Rozwoju Miast „Rewitalizacja miast polskich”.<sup>1</sup> Również organizacje pozarządowe publikują opracowania dotyczące rewitalizacji, w tym poświęcone *ustawie* – na przykład „Przepis na rewitalizację” Fundacji dla Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego.<sup>2</sup> Bazą wiedzy na temat rewitalizacji jest również strona internetowa Stowarzyszenia Forum Rewitalizacji.<sup>3</sup>

Warto również obserwować doświadczenia rewitalizacyjne polskich samorządów zaangażowanych w odnowę obszarów zdegradowanych – ich strony internetowe są kopalnią wiedzy na temat przebiegu rewitalizacji, napotykanych problemów oraz nowatorskich metod partycypacji.

<sup>1</sup> [http://irm.krakow.pl/pl/12-tomowa\\_rewitalizacja\\_miast\\_polskich.html](http://irm.krakow.pl/pl/12-tomowa_rewitalizacja_miast_polskich.html)

<sup>2</sup> <http://www.pzr.org.pl/wp-content/uploads/2016/03/przepis-na-rewitalizacje.pdf>

<sup>3</sup> <http://www.forumrewitalizacji.pl/>

### 1.3. CZEGO NIE REGULUJE USTAWA?

**Sposobu prowadzenia rewitalizacji.** Mimo, że *ustawa* zawiera szereg ogólnych zasad prowadzenia tego procesu, takich jak nakaz zapewnienia partycypacji społecznej czy obowiązek oparcia się o rzetelne analizy, nie zawarto w niej sztywnych przesłanek wyznaczania obszarów poddawanych rewitalizacji oraz szczegółowych zasad jej prowadzenia. Pozostaje to w kompetencji gmin, które powinny ukształtować proces rewitalizacji adekwatnie do swoich potrzeb.

**Finansowania rewitalizacji.** *Ustawa* wprost nie odnosi się do tematyki finansowania rewitalizacji – nie ustanawia w tym zakresie żadnego specjalnego funduszu ani wydzielonego rachunku środków budżetowych. Ustanawiając jednak szereg elementów procesu rewitalizacji zadaniem własnym gminy, umożliwia jej finansowanie ze środków publicznych, w tym środków unijnych – *patrz: Rozdział 1.6.*

**Operatora rewitalizacji.** W krajach zachodniej Europy regulacje dotyczące rewitalizacji pozwalają na powołanie specjalnego podmiotu – operatora rewitalizacji, który prowadzi ją w interesie publicznym. W *ustawie* nie zawarto takich rozwiązań, co nie stoi na przeszkodzie, aby podmiot koordynujący procesy rewitalizacyjne nazywać właśnie jej *operatorem*. Należy podkreślić, że na podstawie obowiązujących przepisów procesy rewitalizacyjne może w imieniu gminy koordynować zarówno pojedynczy pracownik, jak i cała komórka w urzędzie gminy. Zadania te mogą również zostać przekazane spółce prawa handlowego. Każdy z tych podmiotów można, w języku potocznym, nazywać operatorem.

### 1.4. W JAKI SPOSÓB USTAWA WPŁYNIE NA PROWADZONE W GMINIE PROCESY REWITALIZACYJNE?

Jak zostało szczegółowo opisane w dalszej części publikacji, stosowanie *ustawy o rewitalizacji* przez gminy **nie jest obowiązkowe**. Oznacza to, że gminy które rewitalizują swoje obszary zdegradowane nie muszą zatrzymywać tych procesów i dostosowywać się do nowych regulacji.

Do 31 grudnia 2023 r. istnieje możliwość wyboru formalnej ścieżki prowadzenia rewitalizacji. Do tego dnia gminy mogą prowadzić rewitalizację na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 *ustawy o samorządzie gminnym* albo na podstawie *ustawy o rewitalizacji*. Więcej o fakultatywnym charakterze ustawy – *patrz: Rozdział 2.1.*

Co więcej, również te gminy, które dopiero zaczynają rewitalizację, nie muszą stosować *ustawy* – przepisy przejściowe dają im możliwość prowadzenia rewitalizacji na podstawie *ustawy o samorządzie gminnym*, bez konieczności stosowania *ustawy o rewitalizacji*.

Podstawową konsekwencją niestosowania *ustawy* jest jednak brak możliwości skorzystania z jej udogodnień – Specjalnej Strefy Rewitalizacji oraz miejscowego planu rewitalizacji. Nie oznacza to jednak, że procesy rewitalizacyjne staną się dla gminy niemożliwe do przeprowadzenia. Narzędzia te służą bowiem rozwiązywaniu konkretnych problemów i powinny być stosowane tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla zapewnienia powodzenia procesu rewitalizacji.

Dla tych gmin, które chcą dostosować się do ustawy bez rozpoczynania procesów rewitalizacji od nowa, *ustawa* przewiduje w przepisach przejściowych **ścieżkę przekształcenia** programu rewitalizacji w spełniający wymogi ustawowe gminny program rewitalizacji – *patrz: Rozdział 5.6.*

## 1.5. PRZYCZYNY UCHWALENIA USTAWY

*Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji* uchwalona została przez Sejm na podstawie projektu przedstawionego przez Radę Ministrów. Podpisanie *ustawy* przez Prezydenta RP nastąpiło w dniu 28 października 2015 r., zaś jej publikacja w Dzienniku Ustaw, pod pozycją 1777 – w dniu 3 listopada 2015 r. Przepisy *ustawy* weszły w życie z dniem 18 listopada 2015 r., za wyjątkiem zmiany dotyczącej podatku od nieruchomości, której wejście w życie oznaczono na 1 stycznia 2016 r., zgodnie z regułami dotyczącymi wejścia w życie przepisów podatkowych.

Tekst uchwalonej *ustawy* dostępny jest na stronie internetowej Dziennika Ustaw pod adresem: <http://dziennikustaw.gov.pl/du/2015/1777/D2015000177701.pdf>

W przypadku nowelizacji *ustawy*, na stronach internetowych Internetowego Systemu Aktów Prawnych Sejmu dostępny jest tekst uwzględniający wszystkie zmiany, które weszły w życie.<sup>4</sup>

*Ustawa*, po raz pierwszy w polskim systemie prawnym, porusza zagadnienie rewitalizacji, rozumianej jako proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych polskich miast i miejscowości. Prowadzenie procesu rewitalizacji stanowi szansę na odwrócenie negatywnych trendów rozwojowych obszarów zdegradowanych przy uwzględnieniu potrzeb społeczności lokalnej, zagadnień gospodarczych, przestrzennych, czy przyrodniczych.

Opracowanie i uchwalenie *ustawy* miało na celu usprawnienie procesu rewitalizacji prowadzonego przez samorządu. Dotychczasowe działania, często ze względu na brak modelowych rozwiązań i schematów postępowania, nie przynosiły oczekiwanych skutków. *Ustawa* dostarcza podstawowych narzędzi niezbędnych do prowadzenia rewitalizacji przez gminę, której zadaniem własnym jest przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji, a także jej prowadzenie w zakresie swoich właściwości. Gminy, wykorzystując przepisy *ustawy*, mogą korzystać ze sprawnych narzędzi rewitalizacji oraz gotowego scenariusza działań, który zapewnia uwzględnienie wszystkich najważniejszych czynników potrzebnych do osiągnięcia sukcesu, np. koncentracji terytorialnej, uwzględnienia aspektów społecznych, przestrzennych itp.

## 1.6. FINANSOWANIE REWITALIZACJI

*Ustawa o rewitalizacji* nie zawiera szczególnych regulacji w zakresie źródeł finansowania tego procesu. Ustanawiając elementy rewitalizacji zadaniem własnym gminy przesądza, że możliwe jest jego finansowanie ze środków publicznych.

Jednym z głównych źródeł finansowania rewitalizacji w latach 2014-2020 są fundusze UE. Procesowi temu została nadana istotna ranga w perspektywie finansowej 2014-2020 poprzez wskazanie jej w Umowie Partnerstwa jako jednego z pięciu tzw. obszarów strategicznej interwencji (*miasta i dzielnice miast wymagające rewitalizacji*). Przedsięwzięcia z zakresu rewitalizacji są współfinansowane z regionalnych oraz krajowych programów operacyjnych. Najwięcej środków na rewitalizację zostało przeznaczonych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. W każdym z nich wyodrębniono część alokacji, która może być wydatkowana jedynie na projekty rewitalizacyjne. Z kolei krajowe programy operacyjne (Infrastruktura i Środowisko; Wiedza, Edukacja, Rozwój; Polska Wschodnia; Polska Cyfrowa; Pomoc Techniczna) stanowią uzupełniające źródło współfinansowania przedsięwzięć z zakresu rewitalizacji.

Dokumentem określającym kryteria i wymogi, jakie muszą spełniać projekty rewitalizacyjne, które ubiegają się o wsparcie ze środków UE są *Wytyczne w zakresie*

<sup>4</sup> <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20150001777>



rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020. Skierowane są do Instytucji Zarządzających regionalnymi i krajowymi programami operacyjnymi.

Zadania bezpośrednio związane z rewitalizacją współfinansowane są głównie w odniesieniu do priorytetu inwestycyjnego 9b *Wspieranie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności na obszarach miejskich i wiejskich*. Podstawowym kryterium dla projektów rewitalizacyjnych (to jest projektów wynikających z programu rewitalizacji) w ramach Priorytetu 9b, warunkującym możliwość złożenia wniosku o ich dofinansowanie, jest ich wynikanie z obowiązującego programu rewitalizacji, przygotowanego przez radę gminy oraz spełnianie wymagań określonych w *Wytycznych*. Z kolei w przypadku projektów rewitalizacyjnych składanych w ramach innych priorytetów inwestycyjnych niż 9b, przez fakt bycia „rewitalizacyjnymi” mogą one uzyskać preferencje w ocenie.

Rewitalizacja finansowana ze środków UE może być prowadzona zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich oraz miejsko-wiejskich. O dofinansowanie na takie przedsięwzięcia mogą występować bardzo różne podmioty, m.in. organizacje pozarządowe, samorządy, spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe czy przedsiębiorcy. Przykładem działań rewitalizacyjnych mogą być projekty związane z aktywizacją społeczną i zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (środki na takie cele są zaplanowane w programach regionalnych, w częściach finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego), wsparciem wejścia lub powrotu na rynek pracy (aktywność zawodowa), rozwojem przedsiębiorczości, poprawą efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej oraz mieszkalnych, zrównoważonym transportem miejskim, promocją działań dotyczących kultury, w tym ochrony i opieki nad zabytkami, środowiska naturalnego i ochrony terenów zielonych.

Więcej informacji o finansowaniu procesów rewitalizacji ze środków UE można znaleźć na stronach internetowych Ministerstwa Rozwoju.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> <http://www.mr.gov.pl/strony/zadania/polityka-rozwoju-kraju/rewitalizacja/>

## ROZDZIAŁ 2. NAJWAŻNIEJSZE REGULACJE

### 2.1. FAKULTATYWNY CHARAKTER USTAWY

*Ustawa* stanowi podstawowy sposób prawnego uregulowania zagadnienia rewitalizacji przez władze prawodawcze. Wyraża normy prawne, które są powszechnie obowiązujące. Wiążą one zarówno organy administracji publicznej, jak i wszystkie osoby fizyczne, osoby prawne i inne podmioty.

*Ustawa o rewitalizacji* weszła w życie w specyficznym momencie, w którym wiele gmin od lat prowadziło działania wpisujące się, w mniejszym lub większym stopniu, w definicję rewitalizacji. Dlaczego rewitalizację prowadzą akurat gminy, a nie na przykład administracja rządowa? Gmina, jako jednostka samorządu terytorialnego będąca najbliżej mieszkańców i najlepiej znająca ich problemy, korzysta bowiem z domniemania właściwości w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym. Oznacza to, że jeżeli przewiduje się realizację jakiegoś zadania publicznego, bez przybliżenia podmiotu właściwego do jego realizacji, kompetencja w tym zakresie przysługuje gminie. Zgodnie z art. 6 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym*, do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.

Gminy, nie dysponując dotąd dedykowaną rewitalizacji *ustawą*, prowadziły działania rewitalizacyjne w oparciu o uchwały, w których zawierały programy działań służących wyprowadzeniu obszaru zdegradowanego ze stanu kryzysowego. Uchwały te, różnie zatytułowane (np. lokalny program rewitalizacji, miejski program rewitalizacji) przyjmowane były w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 6 *ustawy o samorządzie gminnym*, ustanawiający kompetencję gminy do uchwalania tzw. programów gospodarczych – naprawczych realizowanych w różnych uwarunkowaniach.

Prawodawca zmierzył się zatem z problemem odniesienia się w treści *ustawy* do zastanych sytuacji, na które *ustawa* może wpływać. Dlatego w przepisie art. 52 ust. 1 zawarto regulacje o charakterze przejściowym. Przepis ten pozwala gminie kontynuować działania rewitalizacyjne w oparciu o opisane programy gospodarcze (niezależnie od tytułu nadanego uchwałom) do końca 2023 r. *Ustawa* w tym zakresie ma zatem charakter fakultatywny – oznacza to, że gmina prowadząca w dniu jej wejścia w życie działania rewitalizacyjne, nie musi stosować rozwiązań ustawowych.

Fakultatywności ustawy nie należy zatem rozumieć jako możliwość niestosowania się do jej norm, lecz wyłącznie jako **możliwość (w granicach przepisów w niej zawartych) nieprowadzenia działań rewitalizacyjnych na zasadach w niej określonych, w okresie przejściowym**.

Co więcej, sama rewitalizacja jako zadanie własne gminy, pozostaje zadaniem o charakterze nieobowiązkowym (*patrz: Rozdział 2.3.*), jednak w przypadku gdy gmina zdecyduje się to zadanie realizować, musi stosować się do regulacji ustawowych.

Fakultatywność *ustawy* określona w przepisach przejściowych dotyczy również **możliwości uchwalania po jej wejściu w życie nowych programów rewitalizacji w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym**. Wynika to z brzmienia przepisu art. 52 ust. 1, który – zezwalając na realizację przedsięwzięć określonych w programach – nie precyzuje daty uchwalenia tych programów. Kryterium daty pojawia się za to w art. 52 ust. 2 *ustawy* – regulacje te czytane łącznie pozwalają na dopuszczenie możliwości opisanej powyżej.

Oczywiście prowadzenie rewitalizacji na podstawie programu innego niż GPR konsekwentnie nie pozwala na zastosowanie któregośkolwiek z narzędzi ustawowych (wyznaczenia w drodze uchwały obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, Specjalnej Strefy Rewitalizacji, miejscowego planu rewitalizacji).

Prowadzenie rewitalizacji bez korzystania z rozwiązań ustawowych (bez uchwalania GPR) nie jest przeszkodą do aplikowania o środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. W przypadku, w którym gmina chce się ubiegać o otrzymanie środków unijnych na projekty rewitalizacyjne musi opracować program rewitalizacji zgodny z wymaganiami wynikającymi z *Wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020* (co do zasady – w aspekcie merytorycznym są to wymogi tożsame do ustawowych, jednak uproszczone są kwestie proceduralne), oraz z wymaganiami i wytycznymi, które zostaną przyjęte przez Instytucje Zarządzające poszczególnymi RPO.

## 2.2. DEFINICJA REWITALIZACJI I JEJ INTERESARIUSZY

W *ustawie* wprowadzono definicję legalną rewitalizacji, wskazując w art. 2 ust. 1, że jest to proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji.

Definicja ta wprowadza szereg zasad ogólnych, a także pojęć, które precyzowane są w dalszych przepisach *ustawy*. Przede wszystkim określa rewitalizację jako proces, nie zaś jednostkowe zdarzenie. Z zasadą tą korespondują dalsze przepisy *ustawy*, opisujące kolejne fazy tego procesu: diagnostykę, przygotowanie programu, jego realizację, a w końcu ocenę aktualności prowadzącą do modyfikacji procesu lub uznania go za zakończony.

Proces ten dotyczyć ma wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszaru zdegradowanego. Szczegółowa definicja tego obszaru oraz sposób jego wyznaczania opisane są w rozdziale 3 *ustawy*. Wyprowadzenie ze stanu kryzysowego należy rozumieć jako spowodowanie zmiany w zakresie intensywności występowania niekorzystnych zjawisk (art. 9 *ustawy*) do takiego poziomu, który przesądzi o utracie przez obszar charakteru obszaru zdegradowanego – na tle całego terytorium gminy miano to zyska wówczas inny obszar, cechujący się większym stopniem nasilenia tych zjawisk, bądź stwierdzony zostanie brak możliwości wskazania obszaru, który w ten negatywny sposób będzie się wyróżniał.

Proces ten ma mieć charakter kompleksowy. Jest to odpowiedź na dotychczasowe negatywne doświadczenia w prowadzeniu rewitalizacji, którą nazywano procesy o charakterze wybiórczym, wycinkowym, zwykle skoncentrowane na działaniach łatwiejszych do przeprowadzenia i dających szybki efekt, takich jak np. remonty budynków lub przebudowy dróg. Stosunkowo najrzadziej podejmowano działania najtrudniejsze do przeprowadzenia, o wieloletnim charakterze – a takie właśnie cechy noszą działania społeczne (również przestrzenne). „Kompleksowość” opisano zatem w definicji jako integrację działań dotyczących społeczności, przestrzeni i gospodarki. Dodatkowo wymagana jest koncentracja terytorialna działań, którą zapewniają dalsze regulacje *ustawy*: obowiązek wyznaczenia obszaru rewitalizacji i parametry ograniczające jego wielkość. Ma to zapobiec osłabianiu efektów rewitalizacji prowadzonej w formie działań „rozlanych” po większym obszarze gminy.

Rewitalizacja, stanowiąca zasadniczo zadanie publiczne, prowadzona ma być nie tylko przez podmioty publiczne, lecz przez interesariuszy tego procesu. Deklaracja ta podkreśla złożoność procesu rewitalizacji, który dla pełnego powodzenia wymaga zaangażowania nie tylko odpowiednich władz publicznych, lecz również innych osób i podmiotów, których szeroko pojęte interesy spotykają się na obszarze rewitalizacji. W *ustawie* zawarto dodatkowo otwarty katalog interesariuszy, wskazując, że są nimi w szczególności:

1. mieszkańcy obszaru rewitalizacji oraz właściciele, użytkownicy wieczysti nieruchomości i podmioty zarządzające nieruchomościami znajdującymi się

- na tym obszarze, w tym spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe i towarzystwa budownictwa społecznego;
2. pozostali mieszkańcy gminy, nie mieszkający na obszarze rewitalizacji;
  3. podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność gospodarczą;
  4. podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność społeczną, w tym organizacje pozarządowe i grupy nieformalne;
  5. jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne;
  6. organy władzy publicznej;
  7. podmioty inne niż organy władzy publicznej, realizujące na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa (np. spółki Skarbu Państwa realizujące inwestycje infrastrukturalne, Agencja Mienia Wojskowego).

Ostatnim elementem definicji jest wskazanie gminnego programu rewitalizacji, opisanego w rozdziale 4 *ustawy*, jako podstawy prowadzenia rewitalizacji. *Ustawa* przewiduje obowiązek uchwalenia tego programu w przypadku, gdy gmina chce skorzystać z jej narzędzi.

### 2.3. REWITALIZACJA JAKO ZADANIE WŁASNE GMINY

*Ustawa* stanowi, że przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji, a także jej prowadzenie w zakresie właściwości gminy, stanowią zadania własne gminy. Przepis ten stosuje się również do miast na prawach powiatu, których władze łączą kompetencje właściwe gminom i powiatom. **Dlatego zawsze, gdy w niniejszej publikacji pojawia się określenie „wójt gminy” albo „rada gminy”, należy przez to rozumieć również odpowiednio burmistrza, prezydenta miasta oraz radę miasta.**

Kategoria „zadań własnych” odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa samorządowego) pozwala na przypisanie tym jednostkom odpowiednich obowiązków i wynikających z nich kompetencji. Organy władzy publicznej zobowiązane są bowiem do działania wyłącznie na podstawie i w granicach prawa.

Gmina korzysta z domniemania wykonywania zadań publicznych, określonych jako jej zadania własne. Pomimo tego domniemania, w orzecznictwie nie przyjęła się możliwość uznania rewitalizacji lub jej elementów za zadanie własne bez wyraźnej podstawy ustawowej. Rewitalizacji nie ma bowiem w podstawowym katalogu zadań własnych gminy, umieszczonym w art. 7 *ustawy o samorządzie gminnym*. Katalog ten uzupełniono zatem odpowiednim zapisem *ustawy*. Wychodząc z założenia, że rewitalizacja jest procesem prowadzonym przez interesariuszy (działania, które składają się na proces rewitalizacji mogą być wykonywane zarówno gminę, jak również inne podmioty publiczne i prywatne), wskazano, że zadaniem własnym nie jest „rewitalizacja” jako całość, lecz wybrane jej elementy, w tym jej prowadzenie jedynie w zakresie właściwości gminy (tj. realizacja przedsięwzięć rewitalizacyjnych należących do zadań własnych bądź zleconych gminy).

Kierując się możliwością ustanowioną w *ustawie o samorządzie gminnym*, ww. zadanie własne ustanowiono jako **zadanie fakultatywne**. Oznacza to, że gmina nie ma obowiązku jego wykonywania, inaczej mówiąc: gmina nie musi korzystać z przepisów *ustawy o rewitalizacji*, jeżeli nie chce lub nie może wykonywać zadania w postaci wyprowadzania obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysowego.

Warto zaznaczyć, że *ustawa o samorządzie gminnym* wymienia jako zadania obligatoryjne szereg elementów, które mogą składać się na działania w ramach rewitalizacji, takich jak przykładowo: kształtowanie ładu przestrzennego, utrzymywanie i budowę infrastruktury, utrzymywanie gminnego zasobu mieszkaniowego. Jednak wykonywanie tych zadań w ramach rewitalizacji następuje w sposób zintegrowany i w formie skoncentrowanej interwencji, a ponadto uznanie

elementów rewitalizacji za zadanie własne gminy umożliwia włączenie do *ustawy* szczególnych narzędzi jej wsparcia, takich jak np. dotacje na rzecz właścicieli nieruchomości położonych w obszarze rewitalizacji.

## 2.4. ZASADY PROWADZENIA REWITALIZACJI

*Ustawa*, definiując rewitalizację, wprowadza jednocześnie zasady ogólne warunkujące sposób i tryb prowadzenia tego procesu. Zasady te rozwinięte są w dalszej części *ustawy*, jednak ich doniosłość uzasadniała ustanowienie ich we wstępnej części regulacji.

Pierwszą z zasad jest wymóg prowadzenia rewitalizacji w sposób jawny i przejrzysty, z zapewnieniem aktywnego udziału interesariuszy na każdym etapie. W definicji wskazano, że elementy te składają się na partycypację społeczną. Szczegółowe wymagania odnośnie sposobu zapewnienia udziału społeczeństwa w procesach rewitalizacyjnych zawiera rozdział 2 *ustawy*, zaś o jego jawności przesądzają dodatkowo przepisy odrębne, np. *ustawy o dostępie do informacji publicznej*, która reguluje sposób prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej stanowiący publikator dokumentów opisanych w *ustawie*.

Kolejna zasada dotyczy inkluzji społecznej. Zgodnie z jej brzmieniem, rewitalizacja prowadzona ma być w sposób zapobiegający wykluczeniu mieszkańców obszaru rewitalizacji z możliwości korzystania z pozytywnych efektów procesu rewitalizacji, w szczególności w zakresie warunków korzystania z gminnego zasobu mieszkaniowego. Zasadę tę realizują przepisy szczegółowe *ustawy*, w tym art. 15 ust. 4 (objęcie mieszkańców obszaru rewitalizacji działaniami, niezależnie od ich aktualnego miejsca zamieszkania), art. 28 ust. 3 (wyrażna preferencja dla możliwości powrotu lokatora do remontowanego lokalu mieszkalnego) oraz art. 40 (nakazujący uwzględnienie w polityce czynszowej gmin mieszkańców obszaru rewitalizacji).

Ostatnią z ogólnych zasad prowadzenia rewitalizacji jest zasada uniwersalnego projektowania, w rozumieniu art. 2 *Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r.*, która po ratyfikacji przez Polskę stanowi element krajowego porządku prawnego. Pojęcie uniwersalnego projektowania rozumiane jest przez *Konwencję* jako projektowanie produktów, środowiska, programów i usług w taki sposób, by były użyteczne dla wszystkich, w możliwie największym stopniu, bez potrzeby adaptacji lub specjalistycznego projektowania (art. 2 *Konwencji*). Zasada ta adresowana jest zatem do różnych działań możliwych do przeprowadzenia w ramach rewitalizacji, w tym działań planistycznych i budowlanych.

Katalog zasad ogólnych uzupełniono o przepis zobowiązujący gminę do współpracy przy procesie rewitalizacji, zarówno z jednostkami samorządu terytorialnego wyższego stopnia (powiatem, województwem), jak i administracją rządową oraz innymi podmiotami realizującymi uprawnienia Skarbu Państwa (np. spółkami). Przepis ten koresponduje z zadeklarowaną w definicji rewitalizacji zasadą, zgodnie z którą jest to proces realizowany nie tylko przez gminę, lecz przez wszystkich interesariuszy.

## 2.5. ZASADY SPORZĄDZANIA DIAGNOZ

*Ustawa* przewiduje określone przesłanki dokonywania przewidzianych w niej czynności. Przykładowo: wyznaczenie obszaru zdegradowanego nie może stanowić dowolnej decyzji gminy, lecz stanowić wykonanie przepisów *ustawy*, które określają kryteria wyznaczenia tego obszaru (art. 9). Do podjęcia szeregu rozstrzygnięć wynikających z *ustawy* niezbędne jest zatem opracowanie diagnoz, które potwierdzać mają spełnienie określonych przesłanek ustawowych. Gmina zachowuje swobodę w działaniach wynikających z *ustawy*, jednak muszą one pozostawać w zgodności z jej regulacjami – badanie tej zgodności jest właśnie zadaniem diagnoz.

W celu ich sporządzenia wójt (w praktyce: podmioty przez niego wybrane) ma obowiązek przeprowadzenia analiz, w których wykorzystuje obiektywne i weryfikowalne mierniki i metody badawcze dostosowane do lokalnych uwarunkowań.

Prawo nie jest w stanie uregulować metodyki prowadzenia badań naukowych lub analitycznych. *Ustawa* może jednak stawiać podstawowe wymagania tym analizom oraz ich efektom. Takie wymagania wskazano w art. 4 ustawy, nakazując wykorzystanie mierników o określonych cechach, a także dostosowanie metod analizy do lokalnych uwarunkowań, które – w zależności od chociażby rodzaju gminy – będą zróżnicowane. *Ustawa*, brzmiąca identycznie dla wszystkich gmin, pozwala zatem na dostosowanie sposobu jej wykonania do charakterystyki gminy.

Materialnym efektem prowadzonych analiz ma być diagnoza. Obowiązek sporządzenia diagnozy dotyczy:

1. wniosku o wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji (art. 11 ust. 2);
2. gminnego programu rewitalizacji (art. 15 ust. 1 pkt 1);
3. postępowania w przedmiocie oceny aktualności i stopnia realizacji gminnego programu rewitalizacji (art. 22).

Poza formalnym wypełnieniem obowiązku sporządzenia i przedstawienia diagnozy należy podkreślić, że nie powinna ona mieć charakteru pozornego – powinna stanowić efekt rzeczywistego przeanalizowania określonych zjawisk i skonfrontowania ich z materialnymi regulacjami *ustawy*. Skutki pozorności diagnoz mogą być poważne. Warto przytoczyć fragment uzasadnienia orzeczenia dotyczącego diagnozy załączanej do uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego:

*„Już literalne brzmienie art. 14 ust. 5 u.p.z.p. wskazuje, że wójt obowiązany jest „wykonać” analizy i materiały. Już semantyka takich sformułowań jak „wykonuje”, „analizy”, „materiały geodezyjne”, wskazuje, że **nie jest tu wystarczające wyłącznie wykazanie pewnej bliżej nieokreślonej aktywności** wójta w postaci refleksji nad zagadnieniami objętymi zakresem art. 14 ust. 5 u.p.z.p., wymaga się od niego „sporządzenia”, „przedłożenia”, „udostępnienia” Radzie Gminy dokumentów odzwierciedlających sposób realizacji nałożonych zadań planistycznych. Powołane argumenty zdecydowały, że uchwała zakwestionowana przez organ nadzoru nie mogła się ostać w obrocie prawnym, bowiem przy jej uchwaleniu naruszono przepis art. 14 ust. 5 u.p.z.p. nakazujący Radzie Gminy przed wszczęciem postępowania planistycznego zgromadzenie określonego wyrażnie materiału dowodowego”* (wyrok NSA z dnia 13 września 2005 r. w sprawie II OSK 64/05).

### 2.5.1. DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Uzupełnieniem przepisu dotyczącego analiz jest uprawnienie dla wójta, dotyczące sposobu gromadzenia informacji. Jak wynika z orzecnictwa sądowego do *ustawy o dostępie do informacji publicznej*, prawo jej żądania nie przysługuje organom administracji publicznej. Należało zatem rozszerzyć prawo do uzyskania informacji publicznej na wójta w sytuacji, gdy informacja ta niezbędna jest dla przeprowadzenia analiz. Szereg danych, dotyczących np. negatywnych zjawisk występujących na obszarze zdegradowanym, stanowi bowiem informację publiczną, stąd niezasadne byłoby utrudnianie dostępu do nich organowi administracji publicznej w sytuacji, gdy dostęp ten mają osoby fizyczne i inne podmioty niepubliczne.



### ROZDZIAŁ 3. PARTYCYPACJA SPOŁECZNA

Specyfika rewitalizacji jako procesu kompleksowych przemian realizowanych w interesie mieszkańców i w ścisłym porozumieniu z interesariuszami rewitalizacji, wymagała szerokiego uregulowania zagadnień związanych z partycypacją społeczną w tym procesie.

Czym jest partycypacja społeczna? Warto zacząć analizę umiejscowienia prawnego tego pojęcia od ustawy zasadniczej. 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 przepisy dotyczące prawa do informacji dla każdego obywatela, w tym prawa do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej (art. 61), a także dialogu społecznego, w tym potrzeby dialogu oraz współpracy różnych grup społecznych (art. 20). Funkcjonuje również szereg innych dokumentów odwołujących się do tego terminu, a partycypacja jest w nich rozumiana 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 zarządzaniu politykami publicznymi przez organy władzy publicznej odchodzi się obecnie od metod typowo władczych, promując strategię współzarządzania (*governance*) z udziałem interesariuszy tych procesów. Właśnie takie podejście ustanowione jest w *ustawie* jako obowiązkowe dla gminy. Przesądzenie to było konieczne z uwagi na charakter rewitalizacji jako procesu, który musi być realizowany w ścisłym porozumieniu z interesariuszami, w miarę możliwości za pomocą metod partycypacyjnych w miejsce metod władczych. Warto również zwrócić uwagę na korzyści z partycypacji społecznej, związane z kompensowaniem niedoborów wiedzy przez organy władzy publicznej, a także możliwość koordynacji przez gminę działań wielu podmiotów, w miejsce kierowania wszystkimi procesami.<sup>6</sup>

Już w definicji rewitalizacji zastrzeżono, że stanowi ona proces prowadzony przez interesariuszy. W dalszej części przepisów ogólnych doprecyzowano, że rewitalizację realizuje się z zapewnieniem aktywnego udziału interesariuszy na każdym etapie, w definicji zastrzegając, że ten aktywny udział stanowi istotę partycypacji społecznej. Dopełnieniem tych regulacji jest definicja partycypacji społecznej zawarta w art. 5 ust. 1 *ustawy*, zgodnie z którym partycypacja społeczna obejmuje przygotowanie, prowadzenie i ocenę rewitalizacji w sposób zapewniający aktywny udział interesariuszy, w tym poprzez uczestnictwo w konsultacjach społecznych oraz w pracach Komitetu Rewitalizacji.

Przepis art. 5 wprowadza ponadto ogólną charakterystykę partycypacyjnego przygotowania, prowadzenia i oceny procesu rewitalizacji, wskazując na szczególne formy zapewnienia partycypacji. Zgodnie z tą regulacją, ma ona polegać na:

1. poznaniu potrzeb i oczekiwań interesariuszy oraz dążeniu do spójności planowanych działań z tymi potrzebami i oczekiwaniami;
2. prowadzeniu, skierowanych do interesariuszy, działań edukacyjnych i informacyjnych o procesie rewitalizacji, w tym o istocie, celach, zasadach prowadzenia rewitalizacji, wynikających z *ustawy*, oraz o przebiegu tego procesu;

<sup>6</sup> Więcej na temat współczesnych sposobów prowadzenia polityk publicznych, w tym partycypacji społecznej – A. Zybała – Polityki publiczne, KSAP, Warszawa 2012, rozdział trzeci.

3. inicjowaniu, umożliwianiu i wspieraniu działań służących rozwijaniu dialogu między interesariuszami oraz ich integracji wokół rewitalizacji;
4. zapewnieniu udziału interesariuszy w przygotowaniu dokumentów dotyczących rewitalizacji, w szczególności gminnego programu rewitalizacji;
5. wspieraniu inicjatyw zmierzających do zwiększania udziału interesariuszy w przygotowaniu i realizacji gminnego programu rewitalizacji;
6. zapewnieniu w czasie przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji możliwości wypowiedzenia się przez interesariuszy.

Wyliczenie form, w których następuje realizacja partycypacyjnego charakteru procesu rewitalizacji uzupełnia zastrzeżenie, że w toku przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji dąży się, aby działania partycypacyjne skutkowały wypowiedzeniem się przez wszystkich mieszkańców obszaru rewitalizacji oraz wszystkie podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na tym obszarze działalność.

Przepis art. 5 *ustawy* nie stanowi samodzielnej podstawy do ustalenia szczegółowych obowiązków organów gminy w procesie rewitalizacji. Warunki partycypacyjnego prowadzenia tego procesu określają kolejne regulacje, dotyczące konsultacji społecznych, Komitetu Rewitalizacji, ale także obowiązki publikacyjne.

### 3.1. KONSULTACJE SPOŁECZNE

*Ustawa* przewiduje obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych w toku procedowania aktów przyjmowanych w oparciu o jej przepisy, tj. uchwały w przedmiocie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji oraz gminnego programu rewitalizacji. Przeprowadzenie konsultacji społecznych poprzedza również przyjęcie uchwały ustalającej zasady wyznaczania składu i zasady działania Komitetu Rewitalizacji. Jednocześnie w przepisie art. 6 *ustawy* ustalono wspólne regulacje dotyczące prowadzenia konsultacji społecznych, niezależnie od ich przedmiotu.

Na wstępie należy zaznaczyć, że instytucja konsultacji społecznych nie stanowi rozwiązania nowego, zwłaszcza w działalności gmin. Zgodnie z art. 5a *ustawy o samorządzie gminnym*, uchwała rady gminy może określić zasady przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, których przedmiotem jest sfera działalności gminy lub inne ważne sprawy lokalne. Szereg gmin przyjął w oparciu o ten przepis uchwały i prowadzi skuteczne konsultacje dotyczące proponowanych do podjęcia działań. Należy jednak podkreślić, że przepisy dotyczące konsultacji społecznych, zawarte w *ustawie*, stanowią regulacje szczegółowe wobec ogólnych przepisów dot. konsultacji z mieszkańcami. **Zatem posiadanie przez gminę regulaminu konsultacji wydanego na podstawie art. 5a *ustawy o samorządzie gminnym*, nie zwalnia z obowiązku stosowania zasad przeprowadzania konsultacji określonych w *ustawie***, zaś regulaminy powinny w tym zakresie być dostosowane do brzmienia *ustawy*, w celu uniknięcia niejasności.

*Ustawa* precyzuje (w art. 6 ust. 1), że organem odpowiedzialnym za przeprowadzenie konsultacji społecznych jest wójt – niezależnie od tego, jakiemu podmiotowi zleci ich przeprowadzenie.

Kolejne ustępy art. 6 regulują procedurę prowadzenia konsultacji. Przede wszystkim wskazano, że nie później niż w terminie 7 dni przed dniem przeprowadzenia konsultacji należy powiadomić o ich rozpoczęciu oraz formach w jakich mają być prowadzone. Zawiadomienie powinno zostać wykonane w sposób, który zapewni udział w nich możliwie szerokiego grona interesariuszy. Zawiadomienia można dokonać na różne sposoby, kierując się wspomnianą wcześniej zasadą partycypacji społecznej, jako warunku korzystania z całej *ustawy*.



Jednocześnie wprowadzono minimalne wymogi dotyczące zawiadomienia, wskazując że powinno ono zostać dokonano co najmniej w formie obwieszczenia, a także ogłoszenia w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie oraz ogłoszenia na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej.

Obwieszczenie jest co do zasady formą doręczeń stosowaną w postępowaniu administracyjnym, regulowaną przez art. 49 *Kodeksu postępowania administracyjnego*. Jest jednak coraz szerzej wykorzystywana również w procedurze prawotwórczej samorządu terytorialnego. Również dokonywanie ogłoszeń w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie stanowi instytucję procedury administracyjnej.

Zasady funkcjonowania stron podmiotowych BIP jednostek samorządu terytorialnego określa *ustawa o dostępie do informacji publicznej* oraz w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej.

Ogólną wytyczną przeprowadzania konsultacji społecznych, wynikającą z partycypacyjnego charakteru rewitalizacji, jest nakaz prowadzenia ich w sposób ułatwiający zrozumienie prezentowanych treści i odniesienie się do nich. W przypadku, gdy jest to uzasadnione specyfiką konsultowanych treści, konsultacje społeczne powinny być prowadzone z użyciem wizualizacji oraz sporządzonych w języku niespecjalistycznym skrótów i zestawień informacji zawartych w dokumentach poddawanych konsultacjom. Dotyczy to w szczególności propozycji zmian w zakresie planowania przestrzennego, których zwyczajowe formy prezentacji (np. zmiany naniesione na mapę zasadniczą) mogą nie wystarczać do zapewnienia zrozumienia istoty proponowanych regulacji przez mieszkańców.

Zasadniczym elementem przepisu są regulacje dotyczące sposobu prowadzenia konsultacji (inaczej: form ich prowadzenia). Jako podstawową formę prowadzenia konsultacji społecznych, konieczną do przeprowadzenia w każdym przypadku, wskazano zbieranie uwag w postaci papierowej lub elektronicznej, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej lub formularzy zamieszczonych na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej. Uzupełniającymi formami, z których należy skorzystać obowiązkowo z co najmniej dwóch, są: spotkania, debaty, warsztaty, spacer studyjny, ankiety, wywiady, wykorzystanie grup przedstawicielskich lub zbieranie uwag ustnych. *Ustawa* nie precyzuje na czym polega przeprowadzenie konsultacji społecznych w ww. formach, wskazówki metodyczne na temat sposobu ich prowadzenia można jednak znaleźć w licznych publikacjach dotyczących partycypacji społecznej. Zadaniem *ustawy* nie jest bowiem obszerne wyjaśnianie sposobu prowadzenia konsultacji społecznych, lecz wskazanie ram ich prowadzenia, które wypełnić muszą adresaci norm, z wykorzystaniem wiedzy fachowej. W przepisach zawarto jednak kilka regulacji o charakterze gwarancyjnym wobec adresatów konsultacji społecznych. Przykładowo, w art. 6 ust. 5 *ustawy* zobowiązano do wyznaczenia terminu na składanie uwag (podstawowa forma konsultacji) nie krótszego niż 30 dni, licząc od dnia powiadomienia o konsultacjach. Inna regulacja o charakterze gwarancyjnym dotyczy obszaru, na którym prowadzi się konsultacje społeczne. O ile na etapie wyznaczania obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji oczywistym jest, że konsultacje prowadzić należy na obszarze całej gminy, to po wyznaczeniu tego obszaru konsultowanie szczegółowych rozwiązań gminnego programu rewitalizacji powinno być skoncentrowane na obszarze, którego ten program dotyczy. Stąd w przepisie art. 6 ust. 10 *ustawy* przesądzono, że po wyznaczeniu obszaru rewitalizacji konsultacje społeczne (w formach spotkań, debat, warsztatów, spacerów studyjnych, ankiet, wywiadów, wykorzystania grup przedstawicielskich lub zbierania uwag ustnych) prowadzi się na tym obszarze lub, jeżeli nie jest to możliwe, w jego najbliższym sąsiedztwie. Jedynie zbieranie uwag, wobec jego uniwersalnego charakteru, prowadzone powinno być w dalszym ciągu na terenie całej gminy (przy

czym trudno sobie wyobrazić techniczną możliwość ograniczenia np. treści elektronicznych do określonego obszaru gminy).

Zakończenie danej formy prowadzenia konsultacji społecznych rodzi po stronie wójta obowiązek niezwłocznego opracowania informacji podsumowującej przebieg tej formy. Informacja zawierać ma dane o miejscu i czasie przeprowadzenia konsultacji oraz omówienie ich przebiegu. W przypadku podstawowej formy konsultacji (zbieranie uwag) niezbędne jest ponadto zawarcie w informacji treści wszystkich uwag wraz z omówieniem sposobu odniesienia się do nich wójta. Zamieszczenie tej informacji, w odniesieniu do każdej z form konsultacji społecznych, na stronie podmiotowej BIP gminy, stanowi czynność przesądzającą o uznaniu konsultacji społecznych za zakończone. Dopiero wówczas możliwe jest przejście do kolejnych faz procedur.

Jawność i transparentność procesu rewitalizacji w przypadku konsultacji społecznych realizowana jest nie tylko poprzez obowiązek zawiadamiania o zamiarze przeprowadzenia konsultacji społecznych, lecz również przez obowiązki związane z publikowaniem zarówno konsultowanych projektów, jak i (wspomnianych wyżej) wyników przeprowadzonych konsultacji. Ogłoszeń dokonuje się na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej oraz, na żądanie osób zainteresowanych, udostępnia się w siedzibie urzędu gminy. Sposób prowadzenia stron BIP reguluje *ustawa o dostępie do informacji publicznej*, wskazując m.in. że prowadzenie strony BIP jest obowiązkowe.

Należy podkreślić, że naruszenie przepisów dotyczących sposobu prowadzenia konsultacji społecznych stanowić będzie w efekcie naruszenie sposobu procedowania nad projektami aktów, których przyjęcie poprzedzone jest konsultacjami. W przypadku aktów, które kontrolowane są przez sądy administracyjne na podstawie art. 101 *ustawy o samorządzie gminnym*, prowadzić to może do stwierdzenia nieważności takiego aktu.

### 3.2. KOMITET REWITALIZACJI

*Ustawa* przewiduje obowiązek powołania organu o funkcji opiniodawczo-doradczej – Komitetu Rewitalizacji. Komitet nie stanowi nowego organu gminy (tymi pozostają wyłącznie wójt i rada gminy), lecz podmiot, który nie dysponuje żadnymi uprawnieniami władczymi. Zadaniem Komitetu jest dostarczanie w procesie rewitalizacji opinii i stanowisk, które mają pomóc gminie w prawidłowym ukształtowaniu jego przebiegu. Na forum Komitetu możliwe jest również prowadzenie dyskusji (dialogu) na temat planowanych rozwiązań, sposobu ich realizacji oraz ewaluacji rewitalizacji. Komitet stanowi organizacyjny łącznik między organami gminy a pozostałymi interesariuszami rewitalizacji, stanowiąc jeden ze środków zapewnienia partycypacyjnego charakteru rewitalizacji.

Powołanie Komitetu Rewitalizacji jest obowiązkowe, gmina ma natomiast określony margines uznania odnośnie momentu, w którym powoła Komitet. Pierwszym etapem na drodze do powołania Komitetu jest określenie przez radę gminy, w formie uchwały, zasad wyznaczania składu oraz zasada działania Komitetu Rewitalizacji. Podejmując uchwałę, rada gminy musi kierować się dwiema wytycznymi: po pierwsze, wziąć pod uwagę funkcję, zadania i uprawnienia Komitetu, po drugie zaś zapewnić wyłanianie członków Komitetu przez przedstawicieli grup interesariuszy. Pierwsza z przesłanek dotyczy zarówno zasad wyznaczania składu Komitetu (zapewnienie odpowiedniej wiedzy i doświadczenia, niezbędnych do wykonywania zadań), jak i zasad jego funkcjonowania (możliwość wydawania opinii, prowadzenia dialogu itd.). Druga z przesłanek – zapewnienie wyłaniania przez interesariuszy ich przedstawicieli – pozwala na przekazanie grupom interesariuszy (np. izmom gospodarczym, porozumieniom NGO) inicjatywy w zakresie wskazania kandydatów do Komitetu, co wzmocni partycypacyjny charakter tego ciała.

Uchwała rady gminy dotycząca Komitetu może być podjęta przed uchwaleniem gminnego programu rewitalizacji. *Ustawa* nie wskazuje, jak wcześniej może to nastąpić, można zatem przyjąć, że ww. uchwałę można podjąć nawet przed wyznaczeniem obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji – będzie to wówczas chronologicznie pierwsze działanie gminy podjęte na podstawie *ustawy*. W przypadku, gdy uchwała podjęta została przed uchwaleniem gminnego programu rewitalizacji, w programie tym konieczne będzie określenie niezbędnych zmian w uchwale, wynikających np. z wyznaczenia obszarów rewitalizacji. Niezwłocznie po uchwaleniu gminnego programu rewitalizacji zawierającego takie wytyczne, dokonuje się nowelizacji uchwały regulującej funkcjonowanie Komitetu.

Uchwałę dot. Komitetu można wydać również po uchwaleniu gminnego programu rewitalizacji – jednak w terminie maksymalnie trzymiesięcznym. W takim przypadku gminny program rewitalizacji nie musi określać zmian w uchwale, bowiem w dacie jego przyjmowania nie została ona przyjęta.

Podjęcie uchwały – niezależnie od momentu, w którym następuje – poprzedza się konsultacjami społecznymi, przeprowadzanymi na zasadach określonych w *ustawie*. Uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, co oznacza, że wiąże co do zasady jedynie organy gminy. Należy jednak podkreślić, że zakres związania uchwałą obejmować będzie również sam Komitet Rewitalizacji, który stanowi quasi-organ działający w ramach gminy.

Obowiązkiem wójta jest wydanie na podstawie uchwały dot. Komitetu zarządzenia, w którym powołuje Komitet Rewitalizacji, wskazując konkretnych członków tego Komitetu, zgodnie z wytycznymi zawartymi w uchwale rady gminy. Zarządzenie podlegać będzie zmianie, jeżeli Komitet powołano przed uchwaleniem gminnego programu rewitalizacji. Obsługę organizacyjną Komitetu Rewitalizacji zapewnia wójt. Jest on zatem zobowiązany do zapewnienia środków gwarantujących funkcjonowanie Komitetu i wykonywanie jego zadań, takich jak przykładowo miejsce spotkań.

*Ustawa* zawiera wyłącznie jedną zasadę działania Komitetu. W przypadku, gdy Komitet Rewitalizacji zajmuje stanowisko w drodze głosowania, przedstawiciele gminy, gminnych jednostek organizacyjnych, w tym gminnych osób prawnych, nie biorą udziału w głosowaniu, jeżeli dotyczy ono projektów dokumentów, których opracowanie jest zadaniem wójta. Z przepisu tego wynika, że wyznaczenie przez wójta swoich przedstawicieli do Komitetu nie jest zabronione, jednak w przypadku gdy przedmiotem obrad Komitetu jest projekt dokumentu, za który odpowiedzialny jest wójt – osoba mu podległa nie bierze udziału w wypracowaniu stanowiska dot. tego projektu (zasada bezstronności).

*Ustawa* posługuje się pojęciem Komitetu w liczbie pojedynczej, jednak w przypadku gdy z uwagi na specyfikę gminy wyznaczone w niej zostaną podobszary rewitalizacji (*patrz: Rozdział 4.2.1.*), dopuszczalne jest powołanie osobnych Komitetów dla tych obszarów.

Warto również wyjaśnić problem funkcjonowania ciał spełniających wymogi Komitetu przed dniem wejścia w życie *ustawy*. Procedura powoływania Komitetu Rewitalizacji szczegółowo opisana jest w *ustawie*, nie można zatem przyjąć, że komitet powołany przed dniem wejścia w życie *ustawy* staje się z urzędu (lub wskutek np. zarządzenia wójta) Komitetem Rewitalizacji. Wszystkie czynności opisane w art. 7 *ustawy* należy zatem przeprowadzić niezależnie od tego, czy w gminie funkcjonuje ciało doradcze w zakresie rewitalizacji, nawet jeżeli nazwane jest „komitetem rewitalizacji”.

## ROZDZIAŁ 4. OBSZAR ZDEGRADOWANY I OBSZAR REWITALIZACJI

*Ustawa*, regulując przygotowanie i prowadzenie rewitalizacji, mimo jej interdyscyplinarnego charakteru, zakłada że proces ten prowadzony będzie w wymiarze terytorialnym, tj. dedykowany będzie określonemu obszarowi, stanowiącemu fragment terytorium gminy. Zdecydowana większość z rozwiązań *ustawy* dotyczyć będzie w związku z tym określonego terenu, wyznaczonego w sposób pozwalający na jednoznaczne wskazanie, czy dana nieruchomość jest nim objęta (dokładność „ewidencyjna”).

Warto już na wstępie wskazać, że złożoność procesu prowadzącego do wyznaczenia obszaru zdegradowanego (a później w jego ramach obszaru rewitalizacji) skłania do stwierdzenia, że nie może być to czynność automatyczna, polegająca na naniesieniu na mapie ewidencyjnej odpowiednich linii rozgraniczających, lecz może wiązać się z istnieniem określonego marginesu uznania, w ramach którego obszar ten będzie zmniejszany lub rozszerzany. W każdym jednak przypadku decyzje związane z jego wyznaczeniem powinny być rzetelnie uzasadnione i oparte na analizach.

### 4.1. OBSZAR ZDEGRADOWANY

Pierwszym elementem działań gminy prowadzących do wskazania fragmentu jej terytorium, na którym prowadzona będzie rewitalizacja, jest przeprowadzenie analiz pozwalających na wyznaczenie obszaru zdegradowanego. *Ustawa* zdefiniowała obszar zdegradowany (w art. 9) jako fragment terytorium gminy, który znajduje się w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk. W dalszej części definicji wskazano szczegółowo, o jakie zjawiska chodzi.

Podstawą wyznaczenia obszaru zdegradowanego jest stwierdzenie, że występują na nim negatywne zjawiska społeczne. Bez ujawnienia występowania tych zjawisk nie można stwierdzić, czy obszar ten stanowi obszar zdegradowany w rozumieniu *ustawy*. Czym są negatywne zjawiska społeczne? *Ustawa* nie wymienia ich w sposób wyczerpujący, wskazując jedynie przykładowe sfery społeczne, których zła kondycja powinna być brana pod uwagę w toku analiz. Należą do nich: bezrobocie, ubóstwo, przestępczość, niski poziom edukacji lub kapitału społecznego, niewystarczający poziom uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym.

Jak zbadać te zjawiska? W tym celu należy cofnąć się do *Rozdziału 2.5.*, w którym omówiono zasady sporządzania diagnoz na potrzeby *ustawy*. *Ustawa* nie przesądziła, które z przykładowo wymienionych negatywnych zjawisk społecznych należy obowiązkowo zbadać, oddając w tym zakresie inicjatywę gminom, które mogą uwzględnić swoją lokalną specyfikę (art. 4). Diagnozowanie musi jednak przebiegać w poprawny metodologicznie i rzetelny sposób, przy wykorzystaniu mierników, których dalsza kontrola pozwoli odpowiedzieć na zasadnicze dla rewitalizacji pytanie: **czy procesy rewitalizacyjne doprowadziły do zniwelowania/eliminacji negatywnych zjawisk?** Dlatego właśnie niezbędne jest ustalenie ich wstępnego poziomu – zarówno dla potrzeb wskazania w ramach terytorium gminy obszaru ich koncentracji, jak i dla monitorowania przebiegu procesu rewitalizacji.

Każde z wymienionych zjawisk społecznych jest mierzalne. Określenie sposobu doboru mierników, a szerzej, metodologii badania terytorium gminy, powierzono jej samej, w związku z czym gminy (a najczęściej podmioty, którym zlecono analizę) mają swobodę w doborze metod badawczych. Można jedynie przykładowo wskazać, że w zakresie poszczególnych zjawisk występuje wielość mierzalnych elementów:

1. ubóstwo – rozkład terytorialny poszczególnych świadczeń pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych i innych zależnych od dochodu (np. dodatków mieszkaniowych), itd.

2. bezrobocie – rozkład terytorialny osób pobierających świadczenia, dodatkowo analiza występowania osób długotrwale bezrobotnych, osób młodych itd.
3. uczestnictwo w życiu publicznym – rozkład terytorialny frekwencji wyborczej, itd.
4. poziom edukacji – rozkład terytorialny wyników w nauce, itd.

Oczywiście im większy wysiłek włożony zostanie w zebranie ww. danych, tym dokładniejsze wyniki możliwe są do osiągnięcia. Należy jednak podkreślić, że dostępne narzędzia przestrzennej obróbki danych pozwalają na uzyskanie w tym zakresie bardzo precyzyjnych wyników, co udowadniają gminy, które rozpoczęły stosowanie przepisów ustawowych. Należy przy tym pamiętać, że dane osobowe podlegają ścisłej ochronie, zaś ich przetwarzanie możliwe jest wyłącznie na warunkach określonych w *ustawie o ochronie danych osobowych*.

**Stwierdzenie występowania negatywnych zjawisk społecznych jest niezbędnym, ale nie jedynym warunkiem delimitacji obszaru zdegradowanego.** Obok zjawisk społecznych muszą bowiem jednocześnie występować negatywne zjawiska z co najmniej jednej dodatkowej sfery, to jest:

1. negatywne zjawiska gospodarcze – przykładowo: niski stopień przedsiębiorczości, słaba kondycja lokalnych przedsiębiorstw;
2. negatywne zjawiska środowiskowe – przykładowo: przekroczenie standardów jakości środowiska, obecność odpadów stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi lub stanu środowiska;
3. negatywne zjawiska przestrzenno-funkcjonalne – przykładowo: niewystarczające wyposażenie w infrastrukturę techniczną i społeczną, zły stan techniczny tej infrastruktury, braku dostępu do podstawowych usług lub ich niska jakość, niedostosowanie rozwiązań urbanistycznych do zmieniających się funkcji obszaru, niski poziom obsługi komunikacyjnej, niedobór lub niska jakość terenów publicznych;
4. negatywne zjawiska techniczne – przykładowo: degradacja stanu technicznego obiektów budowlanych, w tym o przeznaczeniu mieszkaniowym, niefunkcjonowanie rozwiązań technicznych umożliwiających efektywne korzystanie z obiektów budowlanych, w szczególności w zakresie energooszczędności i ochrony środowiska.

#### 4.1.2. PODOBSZARY OBSZARU ZDEGRADOWANEGO

Obszar zdegradowany nie musi składać się z jednego wycinka terytorium gminy, lecz może być podzielony na kilka obszarów nie posiadających wspólnych granic. Przykładowo, jeśli gmina stwierdza, że w ramach jej terytorium podobna koncentracja negatywnych zjawisk występuje w śródmieściu największej miejscowości oraz na terenie byłego PGR, położonym w innej części gminy, to możliwe jest w tej sytuacji wskazanie obu tych terenów jako podobszarów obszaru zdegradowanego. Również w przypadku, gdy podobna koncentracja dotyczy śródmieścia dużego miasta oraz jednej z jego peryferyjnych dzielnic. Zatem mówiąc o obszarze zdegradowanym w istocie mamy na myśli fragment lub fragmenty terytorium gminy.

**Warunki stawiane obszarowi zdegradowanemu muszą zostać spełnione przez każdy wyznaczony podobszar.** Oznacza to, że nie jest możliwe wyznaczenie jednego podobszaru, w którym występować będą tylko negatywne zjawiska społeczne, i drugiego – związanego tylko ze zjawiskami środowiskowymi.

#### 4.2. OBSZAR REWITALIZACJI

Po przeprowadzeniu analiz prowadzących do wyznaczenia obszaru zdegradowanego, niezbędne jest wyznaczenie (w ramach tego obszaru) obszaru rewitalizacji. **Obszar rewitalizacji jest obszarem, na którym prowadzona będzie rewitalizacja i wobec**

**którego stosowane będą szczególne narzędzia ustawy.** To właśnie dla obszaru rewitalizacji uchwalany jest gminny program rewitalizacji.

Określenie, która część obszaru zdegradowanego stanowić będzie obszar rewitalizacji następuje w oparciu o dwie przesłanki. Pierwszą z nich jest stwierdzenie, że na obszarze tym koncentracja negatywnych zjawisk jest szczególna. Do wniosku tego można dojść za pomocą metod badawczych służących wyznaczeniu obszaru zdegradowanego (porównanie wartości mierników, ich koncentracji terytorialnej np..).

Drugą z przesłanek jest uznanie, że obszar ten ma istotne znaczenie dla rozwoju gminy. To bardzo szeroka przesłanka, która pozwala gminie na zachowanie marginesu uznaniowości we wskazaniu, która część obszaru zdegradowanego poddana ma zostać rewitalizacji. Znaczenie dla rozwoju gminy oceniać można na różne sposoby, przede wszystkim istotność danego obszaru powinna jednak wynikać z gminnych dokumentów strategicznych, być w nich wskazana jako obszar szczególnej troski władz publicznych, obszar na którym skupiać się będzie życie społeczno-gospodarcze w gminie. Do oceny istotności obszaru można posłużyć się przykładowo analizami urbanistycznymi, które wskażą obszar wpisujący się w zasady ogólne planowania przestrzennego, takie p.k np. zasada miasta zwarteego, zasada niskoemisowości.

#### 4.2.1. PODOBSZARY OBSZARU REWITALIZACJI

Tak jak obszar zdegradowany może zostać podzielony na podobszary (tereny położone w pewnej odległości od siebie, niegraniczące ze sobą), tak obszar rewitalizacji podzielić można na podobszary – na tych samych zasadach. Należy jednak pamiętać, że wszystkie podobszary rewitalizacji, składające się na obszar rewitalizacji, **nie mogą łącznie przekraczać ustawowych limitów** powierzchni i liczby mieszkańców. Wyznaczenie podobszarów nie wiąże się zatem z możliwością rozszerzenia tych limitów, bowiem są one badane w skali całej gminy.

Decyzja, aby wyznaczyć podobszary rewitalizacji oznacza, że gmina zamierza prowadzić na nich działania rewitalizacyjne na podstawie jednego gminnego programu rewitalizacji. W sytuacji, gdy należyta koncentracja działań nie jest możliwa do osiągnięcia na wszystkich podobszarach, lepszą strategią jest wyznaczenie tylko jednego z podobszarów jako obszaru rewitalizacji, a po zakończeniu na nim działań zmiana uchwały w przedmiocie wyznaczenia i „przejście” na nowy obszar.

#### 4.2.2. OBSZARY NIEZAMIESZKAŁE JAKO OBSZARY ZDEGRADOWANE

Wymóg występowania negatywnych zjawisk społecznych, jako niezbędny dla wyznaczenia obszaru zdegradowanego (a w jego ramach obszaru rewitalizacji), w sposób jasny wskazuje, że obszarem zdegradowanym musi być obszar co do zasady zamieszkały. Wynika to z samej definicji rewitalizacji, która stanowi kompleksowy proces odnowy adresowany w zasadniczej części negatywnym zjawiskom społecznym. *Ustawa* dopuszcza jednak, w drodze wyjątku, dołączenie do wstępnie określonego obszaru rewitalizacji terenów niezamieszkałych, w szczególności terenów poprzemysłowych, poportowych, powydobywczych, powojсковych albo pokolejowych – jeżeli występują na nich negatywne zjawiska właściwe dla obszaru zdegradowanego, inne niż zjawiska społeczne. Uznanie ich za element obszaru rewitalizacji jest jednak możliwe wyłącznie w przypadku, gdy już na wczesnym etapie rewitalizacji można stwierdzić, że planowane tam działania przyczynią się do przeciwdziałania negatywnym zjawiskom społecznym na obszarze rewitalizacji.

Gmina musi zatem udowodnić możliwość ścisłego powiązania funkcjonalnego tych terenów z zasadniczą częścią obszaru rewitalizacji tak, aby działania możliwe do



przeprowadzenia na tych terenach dały się powiązać z celami społecznymi rewitalizacji. Dokładna treść tego uzasadnienia będzie z pewnością różnić się w zależności od lokalnych uwarunkowań, można jednak ogólnie stwierdzić, że twierdzenie takie będzie trudne do udowodnienia w sytuacji, gdy obszar niezamieszkały położony jest w znacznej odległości od obszaru rewitalizacji, a dodatkowo nie wskazano żadnej wizji transformacji tego obszaru. Można wtedy mówić o pozorności uzasadnienia spełnienia przesłanek ustawowych, co prowadzić może do zakwestionowania legalności uchwały o wyznaczeniu obszarów.

#### 4.3. WYZNACZANIE OBSZARÓW

Wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji następuje łącznie, w uchwale rady gminy stanowiącej akt prawa miejscowego. Jak wspomniano w *Rozdziale 2.3.*, rewitalizacja stanowi zadanie o charakterze fakultatywnym, stąd brak jest obowiązku wyznaczenia w gminie tych obszarów. Przystąpienie do prac nad ww. uchwałą oznacza zatem, że gmina zamierza realizować zadanie własne dot. rewitalizacji (choć wcióż nie kreuje takiego obowiązku, umożliwiając wycofanie się z jego realizacji np. poprzez nieuchwalenie gminnego programu rewitalizacji). Inicjatywa dotycząca uchwały może pochodzić zarówno od wójta jak i od samej rady gminy, która zleca wówczas wójtowi przygotowanie jej projektu (na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 1 *ustawy o samorządzie gminnym*).

W przypadku, gdy inicjatorem uchwały jest wójt, występuje on do rady gminy z wnioskiem, który zawiera wskazanie granic obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji – wykonane na mapie w skali co najmniej 1:5000, sporządzonej z wykorzystaniem treści mapy zasadniczej, a w przypadku jej braku – z wykorzystaniem treści mapy ewidencyjnej w rozumieniu *ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne*. Do wniosku załącza się również diagnozę potwierdzającą spełnienie przez obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji przesłanek ich wyznaczenia (*wymagania dot. diagnoz – patrz: Rozdział 2.5.*).

Art. 15 ust. 1 pkt 14 *ustawy* (jak również art. 11 ust. 1 w wypadku wyznaczenia obszaru rewitalizacji) reguluje wykorzystanie treści mapy zasadniczej. Wprowadzenie do ustawy sformułowania „opracowanej z wykorzystaniem treści mapy zasadniczej” umożliwia podmiotom przygotowującym gminny program rewitalizacji skorzystanie z jednego z dwóch rozwiązań.

Po pierwsze podmiot może uzyskać urzędową kopie mapy zasadniczej z zasobu geodezyjnego. Taka mapa nie musi podlegać aktualizacji wykonanej przez geodetę (jak mapy do celów projektowych) i może być pozyskana zarówno w formie papierowej jak i elektronicznej. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 15 ust. 1 *ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*, podmiot prowadzący rejestr publiczny (a takim rejestrem jest baza danych kartograficznych będąca podstawą do utworzenia mapy zasadniczej) zapewnia podmiotowi wykonującemu zadania publiczne nieodpłatny dostęp do danych zawartych w tym rejestrze, gdy są one niezbędne do realizacji tych zadań. Tymczasem przepis art. 3 ust. 1 *ustawy* stanowi, że przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji, a także jej prowadzenie w zakresie właściwości gminy stanowią jej zadanie własne, a zatem są zadaniem publicznym. W związku z powyższym za pozyskanie kopii cyfrowych mapy zasadniczej przeznaczonych do realizacji celów publicznych nie pobiera się opłaty, o ile o pozyskanie takiej mapy wnioskuje gmina. Wg wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie (III SA/Lu 597/11) podmioty prywatne wykonujące zadania publiczne na zlecenie podmiotów publicznych na podstawie umowy cywilnoprawnej nie mają prawa do bezpłatnego korzystania z rejestrów. Podmiot prywatny może uzyskać bezpłatny dostęp do zasobu w przypadku posiadania upoważnienia o działaniu w imieniu wójta, burmistrza albo prezydenta miasta.

Druga możliwość dotyczy wykorzystania w projekcie gminnego programu rewitalizacji kopii mapy zasadniczej pozyskanej z zasobu do innych celów. W przypadku, gdy podmiot posiada mapy zasadnicze pozyskane np. przy opracowaniu planu miejscowego (szczególnie dotyczy to kopii cyfrowych), może je ponownie wykorzystać do opracowania gminnego programu rewitalizacji bez konieczności aktualizacji lub ponownego zatwierdzania ich przez PODGiK.

Przed wystąpieniem z wnioskiem, wójt ma obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych, których przedmiotem jest projekt wskazania granic obszarów wraz z diagnozą stanowiącą w istocie podstawę tego wskazania. Konsultacje publiczne prowadzi się na zasadach opisanych w *Rozdziale 3.1.*, także w przypadku gdy wyznaczenie obszarów następuje z inicjatywy własnej rady gminy, która wówczas powierza wójtowi przeprowadzenie konsultacji.

Po przeprowadzeniu konsultacji wójt wprowadza do projektu ww. dokumentów zmiany, będące efektem zgłoszonych w czasie konsultacji postulatów. Wyniki konsultacji nie są dla wójta wiążące, może więc powstrzymać się przed wprowadzeniem jakichkolwiek zmian jeśli nie uzna ich za zasadne. Należy przyjąć, że wójt nie jest uprawniony do wprowadzania w wyniku konsultacji zmian, jeżeli zostały one zlecone przez radę gminy, która rozpoczęła procedurę wyznaczenia obszarów z własnej inicjatywy.

Na podstawie przedstawionego wniosku rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Załącznikiem do uchwały jest mapa zawierająca wyznaczenie tych obszarów.

W uchwale tej rada gminy może dodatkowo postanowić o czasowym zastosowaniu dwóch szczególnych środków prawnych, których celem jest zabezpieczenie obszaru rewitalizacji przed działaniami, które mogą utrudnić lub wręcz uniemożliwić przeprowadzenie procesu rewitalizacji (po jego zaprogramowaniu w gminnym programie rewitalizacji). Należą do nich: zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz powszechne prawo pierwokupu, szerzej opisane w *Rozdziale 6.2.4.* i *6.2.6.* W uchwale wyznaczającej obszary środki te wprowadzić można na okres 2 lat – w tym czasie wejść w życie powinna uchwała o Specjalnej Strefie Rewitalizacji, przedłużająca obowiązywanie tych regulacji.

W jednym przypadku wójt może nie opracowywać diagnozy służącej wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. W przypadku gminy, która przeprowadziła odpowiednie analizy przed wejściem w życie *ustawy*, a ich wyniki zawarła w dokumentach takich jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy albo strategia rozwoju (w istocie wyznaczając w nich ww. obszary) – do wniosku załącza się informację o tym wyznaczeniu, wskazując, że obszary te spełniają wymogi, o których mowa w *ustawie*.

Uchwała o wyznaczeniu obszarów oraz wprowadzeniu szczególnych środków prawnych stanowi akt prawa miejscowego. W tym zakresie aktualne pozostają uwagi dot. uchwały w sprawie Specjalnej Strefy Rewitalizacji, zawarte w *Rozdziale 6.1.1.*, dotyczące wymogu ogłoszenia i wejścia w życie uchwały.

Charakter aktu prawa miejscowego oznacza w szczególności możliwość zaskarżenia wyznaczenia obszarów przez osoby wykazujące w tym zakresie interes prawny. Pojęcie interesu prawnego jako przesłanki zaskarżenia aktu prawa miejscowego jest dość złożone, doczekało się wielu orzeczeń i komentarzy doktryny. Z uwagi na nowatorski charakter zastosowanych w *ustawie* rozwiązań można przyjąć, że przesłanką wystąpienia interesu prawnego będzie zarówno uwzględnienie nieruchomości w ramach obszaru rewitalizacji (jako zapowiedź uchwalenia dla tego obszaru Specjalnej Strefy Rewitalizacji zawierającej szczególne rozwiązania prawne), jak i brak takiego uwzględnienia (pozbawiający właściciela możliwości ubiegania się w przyszłości np. o dotacje remontowe). Także zastosowanie w uchwale zakazu



wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz prawa pierwokupu stanowić może podstawę jej zaskarżenia, stąd, szczególnie w przypadku decyzji o warunkach zabudowy, niezwykle istotne jest zawarcie w uchwale szerokiego uzasadnienia wskazującego na spełnienie ustawowych przesłanek zastosowania tego środka.

Uchwała o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji jest ważna bezterminowo (mimo wygaśnięcia niektórych jej elementów po dwóch latach) i może być przedmiotem nowelizacji. Zmiana obszaru rewitalizacji w czasie obowiązywania dla niego uchwały w przedmiocie Specjalnej Strefy Rewitalizacji może być uznana za przesłankę do utraty mocy obowiązującej tej uchwały, zatem wszelkie zmiany w obrębie dokumentów stanowiących podstawę rewitalizacji (także gminnego programu rewitalizacji) powinny być dokonywane w sposób zaplanowany, sekwencyjnie i ze świadomością skutków tych działań.

## ROZDZIAŁ 5. GMINNY PROGRAM REWITALIZACJI

Gminny program rewitalizacji (dalej jako: GPR) jest zasadniczym dokumentem służącym zaplanowaniu i realizacji procesu rewitalizacji. Ma on charakter strategii, w której dokonuje się pogłębionej diagnozy stanu obszaru rewitalizacji oraz planuje i koordynuje działania służące osiągnięciu – także opisanej w GPR – wizji stanu obszaru po rewitalizacji. Służy również koordynacji działań rewitalizacyjnych z szeregiem innych dokumentów gminnych, wywołując szerokie skutki.

### 5.1. CHARAKTER PRAWNY GPR

W celu uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych *ustawa* wskazuje wprost, że GPR, stanowiąc uchwałę rady gminy, nie stanowi aktu prawa miejscowego. Nie jest on zatem źródłem przepisów prawa powszechnie obowiązującego, nie wiąże adresatów norm prawnych (np. mieszkańców, przedsiębiorców). Stanowi dokument o charakterze wewnętrznym, wiążący swojego zasadniczego adresata (oraz projektodawcę) – wójta gminy.

Jednoznacznie przesądzony charakter prawny GPR ma szereg konsekwencji. Rada gminy w swoim działaniu przyjmuje szereg uchwał niestanowiących aktów prawa miejscowego. W praktyce stosowania prawa wielokrotnie rozważa się, czy dana uchwała stanowi bądź nie akt prawa miejscowego – analizując, czy można z niej wywieść normy prawne, które obowiązywałyby ich adresatów. Jednak przesądzenie wprost charakteru GPR nie zamyka problematyki skutków jego uchwalenia.

GPR podlega następcej kontroli wojewody. Zgodnie z przepisami *ustawy o samorządzie gminnym*, wojewoda sprawuje nad gminą nadzór, jednak wyłącznie pod kątem legalności. Wojewoda nie ocenia zatem celowości podjęcia przez gminę danej uchwały, lecz sprawdza czy jest ona zgodna z prawem (kryterium legalności – zgodnie z art. 85 *ustawy o samorządzie gminnym*). Pojęcie zgodności z prawem może być oczywiście rozumiane dość szeroko, zaś kwestia tego jak głęboko wojewoda może ingerować w GPR (inaczej: gdzie leży granica między legalnością a celowością) z pewnością wywoływać będzie spory rozstrzygane przez sądy administracyjne.

Zgodnie z orzecznictwem „*Nadzór nad działalnością komunalną sprawowany jest tylko na podstawie kryterium zgodności z prawem, w związku z tym tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa w uchwale organu gminy, organ nadzoru może sięgnąć do swoich uprawnień przewidzianych w art. 91 cyt. ustawy. Ingerencję organu administracji rządowej w sytuacji braku takiego "istotnego naruszenia prawa" należy ocenić jako godzenie w konstytucyjną zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.*” (wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 11 lutego 1998 r. w sprawie II SA/Wr 1459/97).

GPR, jako uchwała, która nie stanowi aktu prawa miejscowego, nie podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, zgodnie z przepisami *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* (nie znajduje się w katalogu określonym w art. 13 tej ustawy).

Koszty sporządzenia oraz zmiany GPR pokrywane są z budżetu gminy.

#### 5.1.1. ZASKARŻALNOŚĆ GPR

Jednak kluczowym zagadnieniem wydaje się dopuszczalność kontroli sądowo-administracyjnej GPR. Zgodnie z art. 101 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. W sprawie GPR można posłużyć się analogią do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Studium co wprost wskazuje art. 9 ust. 5 *ustawy*

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie jest aktem prawa miejscowego, nie mając zatem normatywnego charakteru nie przesądza wprost o prawach i obowiązkach jednostek. Stanowi jednak podstawę dla wydawania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, stanowiących akty prawa miejscowego, które nie mogą być ze studium sprzeczne. Ta specyficzna konstrukcja doprowadziła sądy administracyjne do wniosku, że studium podlega kontroli sądowej jako uchwała z zakresu administracji publicznej (na podstawie wspomnianego art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).<sup>7</sup>

Oceniając charakter GPR, jako dokumentu stanowiącego podstawę do wydania aktów prawa miejscowego (w tym planów miejscowych) należy z dużą dozą prawdopodobieństwa przypuszczać, że sądownictwo administracyjne dopuści zaskarżanie GPR na analogicznych zasadach. Konieczne będzie zatem wykazanie naruszenia interesu prawnego osoby skarżącej GPR, który musi znaleźć swoje odzwierciedlenie w przepisach prawa materialnego. Za takie naruszenie będzie można uznać np. uchwalenie GPR, którego postanowienia są na tyle niejasne lub wewnętrznie sprzeczne, że nie jest możliwe odczytanie zamiarów uchwałodawcy odnośnie aktów prawa miejscowego, które mają być wydane na jego podstawie.<sup>8</sup>

### 5.1.2. ZASIĘG TERYTORIALNY GPR

W odniesieniu do terytorium gminy sporządza się wyłącznie jeden GPR, który obejmuje całość obszaru rewitalizacji, w tym jego podobszarów. Oznacza to, że przedmiotem Programu są ustalenia dotyczące obszaru rewitalizacji (np. jego precyzyjna diagnoza, kierunki działań). Ustawa przewiduje jednak możliwość objęcia GPR tej części terytorium gminy, która leży poza obszarem rewitalizacji. Regulacje w tym zakresie mają charakter wyjątkowy i w taki sposób muszą być interpretowane. Po pierwsze, specyfika przedsięwzięć rewitalizacyjnych może uzasadniać ich realizację również poza obszarem rewitalizacji. W szczególności można wyobrazić sobie realizację w ten sposób przedsięwzięć kulturalnych lub edukacyjnych, które wymagają odpowiedniej infrastruktury społecznej, która nie jest położona na obszarze rewitalizacji. Po drugie, zasada inkluzji społecznej, sprecyzowana w art. 15 ust. 4, wskazuje, że w przypadku gdy w związku z rewitalizacją następuje czasowa lub trwała zmiana miejsca zamieszkania osób na miejsce położone poza obszarem rewitalizacji – w GPR uwzględnia się przedsięwzięcia rewitalizacyjne obejmujące te osoby (w zakresie przenoszenia mieszkańców poza obszar rewitalizacji, patrz: Rozdział 6.2.2.).

## 5.2. ZAWARTOŚĆ GMINNEGO PROGRAMU REWITALIZACJI

W przepisie art. 15 ust. 1 ustawy szczegółowo opisano elementy, których zawarcie w GPR jest obowiązkowe. Katalog ten nie ma charakteru zamkniętego, o czym przesądza użycie wyrazów „w szczególności” – gmina w razie potrzeby może uzupełnić GPR o inne ustalenia dotyczące rewitalizacji. Do obowiązkowych ustaleń GPR należą:

1. **Szczegółowa diagnoza obszaru rewitalizacji.** Zasady sporządzania diagnoz na potrzeby ustawy omówiono wcześniej (patrz: Rozdział 2.5.). Na potrzeby GPR obowiązkowe jest sporządzenie pogłębionej diagnozy obszaru rewitalizacji, która służyć powinna prawidłowemu ukształtowaniu pozostałych elementów programu (odpowiadać na pytanie: jak wyprowadzić obszar rewitalizacji ze stanu kryzysowego). W tym celu diagnoza zawiera m.in. analizę negatywnych zjawisk występujących na obszarze rewitalizacji, a także analizę lokalnych potencjałów, których występowanie na tym

<sup>7</sup> Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2008 r. w sprawie II OSK 1765/07.

<sup>8</sup> Wyrok NSA z dnia 12 lipca 2012 r. w sprawie II OSK 1108/12.

obszarze stanowi istotny element zapewniający sukces podejmowanych działań. Szczegółowy zakres diagnozy nie został w *ustawie* określony – powinien być dostosowany do lokalnej specyfiki gminy.

2. **Opis powiązań GPR z dokumentami strategicznymi gminy.** GPR nie jest uchwalany w próżni programowej, lecz zwykle stanowi kolejny dokument o charakterze strategicznym. Stąd niezbędna jest analiza powiązania GPR z obowiązującymi dokumentami strategicznymi. W *ustawie* wskazano na trzy z nich, które uznano za najważniejsze w analizie: strategię rozwoju gminy, studium oraz strategię rozwiązywania problemów społecznych (wszystkie te dokumenty są przyjmowane w gminach obowiązkowo). Opis powiązań z tymi dokumentami może być również podstawą do dokonania w nich niezbędnych zmian – w przypadku studium *ustawa* ustanawia wręcz taki obowiązek (art. 20).
3. **Opis wizji stanu obszaru po przeprowadzeniu rewitalizacji.** Wizja to element treściowy właściwy dla wszystkich dokumentów strategicznych. Stanowi punkt odniesienia dla oceny stopnia realizacji GPR, zaś jej uszczegółowieniem na poziomie operacyjnym są ustalenia dot. celów rewitalizacji.
4. **Cele rewitalizacji.** *Ustawa* nie precyzuje sposobu określenia celów rewitalizacji, jednak bez wątpienia wynikają one z samej definicji rewitalizacji jako procesu wyprowadzania obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysowego. Najefektywniejszym sposobem określenia celów rewitalizacji jest odwołanie się do mierzalnych wartości (mierników), powiązanych ze zdiagnozowanymi negatywnymi zjawiskami.
5. **Odpowiadające celom kierunki działań służących eliminacji lub ograniczeniu negatywnych zjawisk.** Kierunki działań to określony na najwyższym poziomie ogólności opis aktywności nakierowanych na realizację celów rewitalizacji. W ramach działań definiuje się z kolei przedsięwzięcia rewitalizacyjne (patrz poniżej).
6. **Opis przedsięwzięć rewitalizacyjnych.** Przedsięwzięcie rewitalizacyjne to podstawowa forma określenia aktywności służącej realizacji celów rewitalizacji. *Ustawa* nie definiuje czym jest przedsięwzięcie, w szczególności **nie należy w tym zakresie poszukiwać analogii do pojęcia „przedsięwzięcie” używanego w przepisach środowiskowych.**<sup>9</sup> Rodzaje przedsięwzięć odpowiadać powinny rodzajom negatywnych zjawisk zidentyfikowanych na obszarze rewitalizacji. *Ustawa* przewiduje, że w GPR zawarte zostaną dwie kategorie ustaleń dotyczących przedsięwzięć. W przypadku przedsięwzięć, w odniesieniu do których możliwe jest zawarcie szerokiej charakterystyki (inaczej mówiąc: znane są szczegóły organizacyjno-techniczno-finansowe przedsięwzięcia), zawiera się je w ramach art. 15 ust. 1 pkt. 5 lit. a, w formie **listy podstawowych przedsięwzięć**, która zawiera ich opisy (w tym: nazwę i wskazanie podmiotów je realizujących, zakres realizowanych zadań, lokalizację, szacowaną wartość, prognozowane rezultaty wraz ze sposobem ich oceny w odniesieniu do celów rewitalizacji, o ile dane te są możliwe do wskazania). Pozostałe przedsięwzięcia, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. b, co do których nie jest możliwe wskazanie precyzyjnych informacji, zamieszcza się w GPR w formie **charakterystyki dopuszczalnych przedsięwzięć**, realizujących kierunki działań określone

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 13 *ustawy 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* przedsięwzięcie to zamierzenie budowlane lub inna ingerencja w środowisko polegająca na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopalin; przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie, także jeżeli są one realizowane przez różne podmioty.

w GPR. W szczegółowych przepisach *ustawy* możliwość zastosowania danej regulacji uzależniono od tego, czy dane przedsięwzięcie zawarte jest w ramach litery a lub b. Dla możliwości zamieszczenia danego przedsięwzięcia w GPR nie ma znaczenia, czy realizuje je gmina, inny podmiot publicznych lub podmiot prywatny, co wynika z art. 15 ust. 2 *ustawy*. Natomiast w przypadku, gdy dane przedsięwzięcie, zawarte na liście, o której mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. a, stanowi realizację zadania podmiotu publicznego innego niż gmina – zamieszczenie tego przedsięwzięcia wymaga zgody tego podmiotu. A *contrario* stwierdzić należy, że zgody takiej nie wymaga zamieszczenie w GPR np. przedsięwzięcia prywatnego, przy czym trudno wyobrazić sobie taką sytuację w praktyce. Przepisy *ustawy* nie wskazują formy i trybu uzyskania zgody podmiotu, w związku z czym należy założyć, że powinno to nastąpić na piśmie, przed dniem uchwalenia GPR. Mimo że GPR nie stanowi źródła praw i obowiązków jednostek (nie jest aktem prawa miejscowego), w przypadku gdy podmiot publiczny wyrazi powyżej opisaną zgodę, należy przyjąć, że przedsięwzięcie rewitalizacyjne realizuje się na warunkach określonych w GPR.

7. **Mechanizmy integrowania działań oraz przedsięwzięć rewitalizacyjnych.** Wymóg opisanie mechanizmów integrowania działań (oraz w ich ramach: przedsięwzięć) wynika z kompleksowego charakteru rewitalizacji jako procesu realizowanego przy pomocy przenikających się działań z różnych dziedzin polityk publicznych.
8. **Szacunkowe ramy finansowe GPR wraz z szacunkowym wskazaniem środków finansowych ze źródeł publicznych i prywatnych.** Ustalenia w tym zakresie potwierdzać mają możliwość realizacji GPR w założonym kształcie. Przyjmuje się, że GPR powinien być ściśle powiązany z aktami strategicznego planowania finansowego gminy, stąd w art. 21 przewidziano, opisany w dalszej części, obowiązek skorelowania przedsięwzięć zawartych w GPR z brzmieniem załącznika do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej gminy, która przyjmowana jest obowiązkowo na podstawie przepisów *ustawy o finansach publicznych*.
9. **Opis struktury zarządzania realizacją GPR, wskazanie kosztów tego zarządzania wraz z ramowym harmonogramem realizacji programu.** *Ustawa* nie ustanawia postulowanej często instytucji operatora rewitalizacji, nie zabrania jednak gminie ustanowić podmiotu koordynującego ten proces, np. w formie komórki organizacyjnej urzędu gminy bądź spółki komunalnej. Z kolei obowiązek zamieszczenia harmonogramu realizacji GPR wzmacnia operacyjny charakter tego dokumentu i umożliwia dokonywanie ewaluacji jego realizacji.
10. **System monitorowania i oceny GPR.** Zapisy w tym zakresie niezbędne są do wykonania ustawowych obowiązków w zakresie oceny aktualności i stopnia realizacji GPR (art. 22).
11. **Określenie niezbędnych zmian w uchwałach dotyczących lokali komunalnych.** Ustalenia w tym zakresie związane są z art. 21 ust. 1 *ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*, na podstawie którego gmina wyznacza zasady zarządzania gminnym zasobem mieszkaniowym.
12. Określenie niezbędnych zmian w uchwale dotyczącej Komitetu Rewitalizacji (*patrz: Rozdział 3.2.*).
13. **Wskazanie, czy na obszarze rewitalizacji ma zostać ustanowiona Specjalna Strefa Rewitalizacji, o której mowa w art. 25, wraz ze wskazaniem okresu jej obowiązywania (*patrz: Rozdział 6.*).**
14. **Wskazanie sposobu realizacji GPR w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym:**
  - a. wskazanie zakresu niezbędnych zmian w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,

- b. wskazanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego koniecznych do uchwalenia albo zmiany,
  - c. w przypadku wskazania konieczności uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji – wskazanie granic obszarów, dla których plan ten będzie procedowany łącznie z procedurą scaleń i podziałów nieruchomości, a także wytyczne w zakresie ustaleń tego planu.
15. **Załącznik graficzny** – jego zadaniem jest przedstawienie podstawowych kierunków zmian funkcjonalno-przestrzennych obszaru rewitalizacji. Załącznik ten, sporządzany na odpowiednim podkładzie mapowym (art. 15 ust. 1 pkt 14), ma służyć do przedstawienia ogólnej koncepcji zmian w wymiarze urbanistycznym, przewidywanych w GPR, a w efekcie do oceny, czy dostosowania do Programu wymaga studium.

### 5.2.1. PODOBSZARY REWITALIZACJI

W przypadku podziału obszaru rewitalizacji na podobszary (*patrz: Rozdział 4.2.1.*), gminny program rewitalizacji jest opracowywany z podziałem na podobszary. Oznacza to, że w ramach jednej uchwały o przyjęciu GPR w istocie przyjmuje się dokument podzielony na części dotyczące poszczególnych podobszarów – zwłaszcza jeżeli planuje się na nich niepowiązane przedsięwzięcia dotyczące wyłącznie pojedynczych podobszarów. Zakres, w jakim GPR podzielony będzie w takim przypadku na części, zależy od specyfiki obszarów. W tym zakresie pozostawiono gminie daleko idącą swobodę ukształtowania zapisów GPR.

### 5.3. PROCEDURA UCHWALANIA GPR

Zasadnicze elementy procedury prowadzącej do przyjęcia uchwały rady gminy określone są w *ustawie o samorządzie gminnym*. Zgodnie z zawartymi tam regulacjami, do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Rada gminy zajmuje stanowisko w formie uchwał, które zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym. Rada gminy obraduje na sesjach, zaś w bieżących pracach wspomagają ją jej organy wewnętrzne – komisje. Szczegóły organizacji prac rady określa statut gminy.

*Ustawa* uzupełnia te ogólne regulacje o szczegółowe unormowania dotyczące sposobu uchwalania gminnego programu rewitalizacji, w celu uwzględnienia specyfiki tego dokumentu. W ramach procedury opracowywania projektu GPR przeprowadza się również, w przypadkach tego wymagających, strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko.

Procedurę uchwalania GPR rozpoczyna podjęcie przez radę gminy **uchwały o przystąpieniu do jego sporządzania**. Uchwała ta podjęta może być z własnej inicjatywy rady gminy bądź na wniosek wójta. Jej podjęcie możliwe jest jedynie po wejściu w życie uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Uchwała ta wiąże wójta, który ma obowiązek dokonania po jej podjęciu kolejnych kroków w procedurze uchwalania GPR.

Drugim etapem procedury uchwalania GPR jest dokonanie przez wójta **ogłoszenia** informującego podjęciu przez radę gminy uchwały inicjującej proces. Wójt dokonuje ogłoszenia obligatoryjnie na cztery sposoby (na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej, w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, w prasie lokalnej oraz przez obwieszczenie). Ogłoszenie powinno nastąpić niezwłocznie po wydaniu uchwały.

Następnie wójt **sporządza projekt GPR** i poddaje go szeroko rozumianemu opiniowaniu, w ramach którego najpierw **przeprowadza konsultacje społeczne** (na zasadach określonych w rozdziale 2 *ustawy*), potem zaś przedstawia ten sam projekt do zaopiniowania przez organy administracji publicznej i innym podmiotom. Użycie



w przepisie wyraz „kolejno” oznacza, że przystąpienie do kolejnego etapu procedury nie jest możliwe w przypadku niezakończenia etapu poprzedniego. Należy w związku z tym pamiętać, że zakończeniem etapu konsultacji społecznych jest, zgodnie z art. 6 ustawy, publikacja dokumentu podsumowującego ich przebieg. W ramach zakończenia konsultacji społecznych nie publikuje się natomiast poprawionej wersji projektu GPR, to bowiem następuje dopiero po fazie opiniowania przez organy administracji publicznej.

Kolejnym etapem procedury jest **uzyskanie opinii** organów administracji publicznej i innych podmiotów. Rozwiązania dotyczące opiniowania projektu GPR oparto na podobnych rozwiązaniach obowiązujących na gruncie *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w odniesieniu do studium, aktualnie pozostają zatem uwagi czynione przez orzecznictwo i komentatorów odnośnie charakteru czynności opiniowania na gruncie tej ustawy. Należy zatem podkreślić, że opinia nie ma charakteru wiążącego, jednak obowiązkowe jest wystąpienie o jej uzyskanie. *Ustawa* wprowadziła termin na przedstawienie opinii, wynoszący od 14 do 30 dni, licząc od dnia doręczenia projektu gminnego programu rewitalizacji. Termin, w zakresie widełek ustawowych, określa wójt. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za równoznaczne z pozytywnym zaopiniowaniem projektu gminnego programu rewitalizacji. Za pozytywną opinię uznane zostanie zatem zarówno przedstawienie opinii (jakiegokolwiek) po terminie, jak i powstrzymanie się od kierowania opinii.

*Ustawa* dzieli opinie na obowiązkowe do uzyskania w każdym przypadku oraz obowiązkowe w sytuacji, gdy jest to uzasadnione występowaniem na obszarze rewitalizacji danego zjawiska. Do opinii uzyskiwanych w każdym przypadku należą opinie wyrażane przez:

1. zarząd właściwego powiatu – w zakresie zgodności ze strategią rozwoju powiatu,
2. zarząd właściwego województwa – w zakresie zgodności z planem zagospodarowania przestrzennego województwa i strategią rozwoju województwa,
3. właściwego wojewodę – w zakresie zgodności z zadaniami rządowymi służącymi realizacji celu publicznego określonego w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami,
4. właściwe organy wojskowe, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa – w zakresie wymagań bezpieczeństwa i obronności,
5. właściwego komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej – w zakresie ochrony przeciwpożarowej,
6. właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego,
7. właściwą gminną komisję urbanistyczno-architektoniczną,
8. operatorów sieci uzbrojenia terenu, w tym zarządców dróg oraz linii i terenów kolejowych,
9. Komitet Rewitalizacji, jeżeli został powołany (nie ma bowiem obowiązku jego powołania na etapie uchwalania GPR).

Do drugiej grupy opinii, o które wójt zwraca się wyłącznie w przypadku występowania na obszarze rewitalizacji danego zjawiska (gdy jest to uzasadnione specyfiką obszaru rewitalizacji), należą opinie wyrażane przez:

1. właściwego regionalnego dyrektora ochrony środowiska – w zakresie form ochrony przyrody,
2. właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków – w zakresie form ochrony zabytków,
3. właściwego dyrektora urzędu morskiego – w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani,

4. właściwy organ nadzoru górniczego – w zakresie zagospodarowania terenów górniczych,
5. właściwy organ administracji geologicznej – w zakresie zagospodarowania terenów osuwisk,
6. właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej – w zakresie zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią,
7. ministra właściwego do spraw zdrowia – w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej,
8. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe – w zakresie nieruchomości Skarbu Państwa będących w trwałym zarządzie tego Gospodarstwa.

Ostatnim etapem procedury, za który odpowiada wójt, jest wprowadzenie do projektu GPR zmian wynikających zarówno z konsultacji społecznych jak i opiniowania oraz **przedstawienie dokumentu radzie gminy** celem uchwalenia. Należy przypomnieć, że wójt nie jest związany zarówno wynikami konsultacji społecznych jak i treścią opinii, zaś rada gminy nie ma obowiązku uchwalenia GPR na podstawie przedstawionego projektu.

### 5.3.1. STRATEGICZNA OCENA ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO

Gminny program rewitalizacji co do zasady będzie podlegać strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko. GPR w rozumieniu przepisów regulujących ocenę oddziaływania na środowisko stanowić może jeden z dwóch rodzajów dokumentów. Będzie zatem dokumentem, o którym mowa w art. 46 pkt 2 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* – jeżeli będą w nim przewidziane przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko.<sup>10</sup> W innych przypadkach uznany zostanie za dokument, o którym mowa w art. 47 tej *ustawy* – jeżeli wójt gminy po uzgodnieniu z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska uzna, że GPR wyznacza ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub że realizacja postanowień GPR może spowodować znaczące oddziaływanie na środowisko. W pierwszym z przypadków możliwe będzie odstępnie od obowiązku przeprowadzenia strategicznej oceny – proces ten przebiega zgodnie z art. 48 i 49 ww. *ustawy*. Tak jak w przypadku innych dokumentów podlegających ocenie, procedura ta stosowana jest również w przypadku zmiany brzmienia uchwały, jednak z zastrzeżeniem zmian nieistotnych („[...] jeżeli organ administracji zamierza wprowadzić niewielkie modyfikacje w przyjętych dokumentach, dotyczących obszarów w granicach jednej gminy, które zasadniczo wymagają przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, będzie mógł je wprowadzić bez tej oceny, odstępując w trybie określonym w art. 48 *ustawy* od obowiązku jej przeprowadzenia.”).<sup>11</sup>

### 5.4. SKUTKI UCHWALENIA GPR

GPR stanowi dokument strategiczny gminy wyznaczający kierunki jej działań w procesie rewitalizacji oraz warunki organizacyjno-finansowe tych działań. Nie stanowiąc aktu prawa miejscowego, nie wiąże powszechnie, stanowi jednak warunek niezbędny do uchwalenia przez gminę aktów prawa miejscowego stanowiących akty wykonawcze GPR (takich jak uchwała w sprawie wyznaczenia Specjalnej Strefy Rewitalizacji, miejscowy plan rewitalizacji).

<sup>10</sup> Lista takich przedsięwzięć zawarta jest w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko*.

<sup>11</sup> Krzysztof Gruszecki - Komentarz do ustawy 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, LEX 2013.



#### 5.4.1. ZMIANA STUDIUM

Skutkiem uchwalenia GPR jest obowiązek dostosowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy do ustaleń programu (za wyjątkiem przypadków, gdy dokumenty te są zgodne). Postępowanie to ma na celu zmianę studium tak, aby nie występowały między nimi sprzeczności. Wszczyna je, na podstawie art. 20 *ustawy*, wójt, sporządzając projekt zmiany studium, uwzględniający ustalenia GPR. Czyni to niezwłocznie po uchwaleniu programu.

Ustawa ustanowiła szczególną procedurę zmiany studium w celu jego dostosowania do GPR, modyfikując w tym zakresie przepisy *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Procedurę zmiany studium prowadzi się w związku z tym w oparciu o przepisy tej ustawy, jednak z odpowiednimi modyfikacjami. Przede wszystkim nie jest wymagane podjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do zmiany studium (zgodnie z art. 9 ust. 1 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*) – obowiązek zmiany studium wynika bowiem wprost z *ustawy*. Po drugie, ogłaszając o przystąpieniu do sporządzania projektu zmiany studium w sposób określony w art. 11 pkt 1 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, wójt nie określa formy, miejsca i terminu składania wniosków dotyczących tego studium, bowiem zakres zmiany znany jest z góry, nie ma zatem potrzeby zbierania w tym zakresie wniosków. Konsekwentnie, nie następuje również rozpatrywanie tych wniosków.

W przypadku, gdy zmiana studium wywołana została uchwaleniem GPR, *ustawa* dopuszcza ponadto jednoczesne prowadzenie procedury zmiany studium oraz uchwalenia bądź zmiany planów miejscowych na nim opartych. Służyć ma to przyspieszeniu procedowania nad aktami, w sytuacji gdy zakres zmian studium zdeterminowany jest brzmieniem GPR. W takim przypadku uchwalenie zmiany tego studium następuje przed wyłożeniem do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany.

Wyżej opisane postępowania: zarówno w sprawie zmiany studium, jak i w sprawie jednoczesnej zmiany studium i planu miejscowego, wszcząć można jeszcze przed uchwaleniem GPR, a po sporządzeniu i zamieszczeniu na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej jego projektu. W takim przypadku uchwalenie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy następuje po uchwaleniu GPR.

#### 5.4.2. WIELOLETNIA PROGNOZA FINANSOWA

Uchwalenie GPR rodzi skutki w zakresie obowiązku dostosowania brzmienia załącznika do wieloletniej prognozy finansowej gminy (WPF). Rada gminy ma obowiązek niezwłocznego wprowadzenia przedsięwzięć rewitalizacyjnych zawartych w GPR, służących realizacji zadań własnych gminy, do załącznika do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej gminy, o którym mowa w art. 226 ust. 3 *ustawy o finansach publicznych*. Wprowadzenie tych danych możliwe jest jednak wyłącznie w przypadku, gdy ich zakres i stopień szczegółowości umożliwiają zamieszczenie przedsięwzięcia (inwestycji) w WPF. Zakres zawartości załącznika do WPF określa przepis art. 226 ust. 3 *ustawy o finansach publicznych*, zgodnie z którym zamieszcza się w nim odrębnie dla każdego przedsięwzięcia:

1. nazwę i cel;
2. jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia;
3. okres realizacji i łączne nakłady finansowe;
4. limity wydatków w poszczególnych latach;
5. limit zobowiązań.

Należy jednak zaznaczyć, że pojęcie „przedsięwzięcia” w rozumieniu tych przepisów różni się od znaczenia tego pojęcia użytego w *ustawie*. W rozumieniu *ustawy o finansach publicznych* przedsięwzięcia to wieloletnie programy, projekty lub zadania – jest to zatem kategoria szeroka, umożliwiającą zarówno uwzględnienie pojedynczych inwestycji (np. przebudowy odcinka drogi), jak i bardziej złożonych programów np. interwencji społecznej.

Jeżeli dane dotyczące tych przedsięwzięć nie są wystarczające do wpisania ich do załącznika do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej gminy, rada gminy wprowadza przedsięwzięcia do tego załącznika niezwłocznie po ustaleniu niezbędnych danych, a zatem niezwłocznie po określeniu dla inwestycji parametrów wpisywanych do *WPF*.

## 5.5. „CYKL ŻYCIA” GPR: OCENA, ZMIANA, UCHYLENIE

Sposób funkcjonowania GPR w systemie dokumentów strategicznych gminy odpowiada charakterowi rewitalizacji, będącej procesem o charakterze ciągłym, realizowanym w perspektywie wieloletniej, na różnych obszarach gminy, które w wyniku aktualnych diagnoz uznane zostaną za najbardziej zdegradowane. Niezbędne w związku z tym stało się określenie na poziomie ustawowym zasad oceny aktualności, stopnia realizacji oraz trybu zmiany GPR.

Zgodnie z art. 22 *ustawy*, GPR podlega ocenie aktualności i stopnia realizacji. Przepis ten ustanawia w istocie dwa obowiązki: po pierwsze, stwierdzenia czy treść GPR jest aktualna, tj. czy odpowiada stanowi faktycznemu w zakresie ustaleń mających znaczenie dla realizacji Programu. Po drugie, w jakim stopniu działania (przedsięwzięcia) zaplanowane w GPR zostały zrealizowane w przyjętym harmonogramie. Obowiązkiem dokonania tych ocen obciążony jest wójt, który kieruje się w tym zakresie zapisami samego GPR, który określa system monitorowania i oceny. Jedynym ograniczeniem ustawowym jest wymóg dokonywania ww. oceny nie rzadziej niż raz na 3 lata. Procedura sporządzania oceny została określona w *ustawie* tak, aby zapewnić partycypacyjny charakter tego procesu. Po sporządzeniu oceny wójt przedstawia ją do zaopiniowania Komitetowi Rewitalizacji oraz ogłasza ją w Biuletynie Informacji Publicznej.

Po sporządzeniu, zaopiniowaniu i publikacji oceny, wójt nie podejmuje dalszych działań (w przypadku stwierdzenia aktualności GPR) albo występuje do rady gminy z wnioskiem o zmianę Programu (wobec stwierdzenia, że utracił on walor aktualności). Do wniosku załącza się opinię Komitetu. Opinia ta nie jest wiążąca dla wójta, co oznacza że nawet w przypadku istnienia rozbieżności w ocenie GPR, wójt uprawniony jest do podjęcia decyzji wynikającej z jego stanowiska.

Drugim etapem cyklu życia GPR jest postępowanie w przedmiocie jego zmiany, która wynikać może z oceny (opisanej powyżej), lecz może być również efektem innych działań (np. aktualizacji listy przedsięwzięć). *Ustawa* nie ogranicza zatem możliwości zmiany GPR wyłącznie do przypadków stwierdzenia jego nieaktualności. Co do zasady zmiana GPR następuje w trybie, w jakim jest on uchwalany. *Ustawa* przewidziała jednak uproszczoną procedurę w przypadku określonej kategorii zmian. Procedura ta zakłada pominięcie etapu pozyskiwania opinii uprawnionych organów oraz przeprowadzenia konsultacji społecznych. Jej zastosowanie jest dopuszczalne w dwóch przypadkach:

1. zmiana nie dotyczy przedsięwzięć zawartych w GPR na podstawie w art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. a *ustawy*. Chodzi o przedsięwzięcia zawarte na liście podstawowych przedsięwzięć, w odniesieniu do których w GPR określa szczegóły ich realizacji;
2. zmiana nie wymaga zmiany uchwały w sprawie ustanowienia Specjalnej Strefy Rewitalizacji – nie dotyczy zatem m.in. zmiany obszaru rewitalizacji.

Opisane wyżej wyjątki należy interpretować zawężająco – oznacza to przykładowo, że nawet najdrobniejsze zmiany w ramach przedsięwzięć z listy podstawowej wymagać będą przeprowadzenia pełnej procedury zmiany GPR.

Ostatnim etapem cyklu życia GPR jest uchylenie uchwały. Następuje to obowiązkowo w przypadku, gdy w wyniku przeprowadzonej oceny stopnia realizacji GPR stwierdzono osiągnięcie celów rewitalizacji w nim zawartych. Za dopuszczalne należy jednak uznać uchylenie GPR również z innych powodów, jeżeli rada gminy uzna takie działanie za zasadne (np. brak woli dalszego wykonywania zadania własnego). W przypadku obligatoryjnego uchylenia, następuje ono z inicjatywy własnej rady gminy albo na wniosek wójta.

## 5.6. PRZEKSZTAŁCENIE REALIZOWANYCH PROGRAMÓW REWITALIZACJI W GPR

*Ustawa* wchodzi w życie w sytuacji, gdy od ponad 20 lat szereg polskich gmin realizuje programy wyprowadzania obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysowego. To właśnie doświadczenia tych gmin były podstawą do sformułowania tezy o niezbędności opracowania aktu prawnego poświęconego rewitalizacji. Celem *ustawy* nie jest jednak sparaliżowanie procesów rewitalizacyjnych będących w toku, realizowanych bez dedykowanej podstawy ustawowej.<sup>12</sup> Dlatego w art. 52 *ustawy* zawarto regulacje przejściowe, umożliwiające przekształcenie realizowanych programów rewitalizacji w GPR, a co za tym idzie, stosowanie do tak przekształconego programu przepisów *ustawy*.

Jednocześnie dla gmin, które chcą kontynuować procesy rewitalizacyjne poza reżimem *ustawy*, przewidziano możliwość dalszej realizacji programów rewitalizacji (innych niż GPR), ale wyłącznie do końca 2023 r. Po tym terminie realizacja działań spełniających przesłanki rewitalizacji, musi odbywać się na zasadach *ustawy*. Gminy, które w okresie przejściowym decydują się nie korzystać z *ustawy*, nie mogą oczywiście wyznaczać obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji w formie uchwały, ustanawiać Specjalnej Strefy Rewitalizacji oraz korzystać z innych szczególnych rozwiązań.

Przepis art. 52 *ustawy* przewiduje szczególne rozwiązanie adresowane do gmin, które w dniu jej wejścia w życie prowadzą działania rewitalizacyjne. Najczęściej podstawą do realizacji tych działań jest uchwała rady gminy, nosząca nazwę lokalnego (gminnego, miejskiego) programu rewitalizacji (odnowy). Jednym z założeń *ustawy* jest umożliwienie kontynuowania rozpoczętych procesów rewitalizacji. Dlatego przewidziano możliwość zastosowania specjalnej procedury przekształcenia obecnie realizowanego programu w GPR, o którym mowa w *ustawie*. Pozwoli to na zastosowanie wszystkich narzędzi w niej przewidzianych.

Zgodnie z art. 52 *ustawy*, zastosowanie tej procedury możliwe jest w przypadku spełnienia dwóch warunków. Po pierwsze, w dniu wejścia w życie *ustawy* gmina realizuje (uchwalony przez radę gminy) program rewitalizacji zawierający działania służące wyprowadzeniu obszaru zdegradowanego ze stanu kryzysowego. Po drugie, program ten zawiera co najmniej (1) opis procesu wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów gminy oraz (2) diagnozę pozwalającą na wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji.

Diagnoza, o której mowa powyżej powinna umożliwiać stwierdzenie, które obszary w gminie spełniają kryteria obszarów zdegradowanych (art. 9 *ustawy*) oraz obszarów

<sup>12</sup> Przyjmowane przed wejściem w życie *ustawy* programy rewitalizacji uchwalane były bądź to na podstawie ogólnej podstawy z art. 18 ust. 2 *ustawy* o samorządzie gminnym bądź jako programy rozwoju na podstawie art. 19 ust. 3b *ustawy* o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

rewitalizacji (art. 10). Diagnoza ta nie musi wskazywać tych obszarów konkretnie, lecz musi nadawać się do wykorzystania w procesie formułowania wniosku o wyznaczenie obszarów w drodze uchwały rady gminy.

Dysponując takim programem, niezależnie od jego nazwy, gmina może przystąpić do procedury, której celem jest uchwalenie gminnego programu rewitalizacji w szczególnym trybie. Rozpoczyna go uchwalenie, na podstawie treści zawartych w realizowanym programie, obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Przyjęcie tej uchwały następuje na warunkach określonych w art. 11 *ustawy*. Oznacza to, że do wniosku należy załączyć wskazanie granic tych obszarów wykonane na mapie w skali co najmniej 1:5000, sporządzonej z wykorzystaniem treści mapy zasadniczej, a w przypadku jej braku – z wykorzystaniem treści mapy ewidencyjnej w rozumieniu *ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne*. Nie załącza się jednak diagnoz, o których mowa w art. 11 ust. 2 *ustawy*, gdyż podstawą do wyznaczenia obszarów są informacje diagnostyczne zawarte w przekształcanym programie rewitalizacji.

Wójt nie jest również zobowiązany do przeprowadzenia konsultacji społecznych wniosku o wyznaczenie obszarów, jednak w zależności od lokalnych uwarunkowań, ich przeprowadzenie może przyczynić się do większej społecznej akceptacji dla zaproponowanych rozwiązań.

Po przyjęciu uchwały w sprawie wyznaczenia obszarów, wójt dokonuje przekształcenia obowiązującego programu w GPR. Od strony technicznej przekształcenie to nie musi polegać na napisaniu projektu GPR od nowa, lecz jedynie na dostosowaniu treści realizowanego programu do wymogów stawianych GPR, określonych w art. 15 *ustawy*. Dostosowanie nie oznacza również np. konieczności zmiany układu treści programu, gdyż *ustawa* nie nakłada wymogów dotyczących kolejności umiejscowienia treści w GPR (wymogi redakcyjne). Tak zmodyfikowany projekt poddaje się konsultacjom społecznym (na warunkach określonych w art. 6 *ustawy*), następnie wprowadza zmiany wynikające z przeprowadzonych konsultacji oraz przedstawia radzie gminy do uchwalenia.

Niezbędna będzie również strategiczna ocena oddziaływania na środowisko modyfikowanego programu, przeprowadzana na podstawie art. 46-47 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* – wynika to z przepisów tej *ustawy*.

Uchwalenie przez radę gminy GPR w opisanym wyżej trybie rodzi takie same skutki jak uchwalenie GPR na podstawie art. 17 *ustawy*. Pozwala zatem na podjęcie dalszych kroków przewidzianych *ustawą*, w tym przede wszystkim ustanowienie Specjalnej Strefy Rewitalizacji i uchwalenie miejscowych planów rewitalizacji.

**Zastosowanie tej procedury nie jest możliwe dla programów rewitalizacji, które uchwalono po dniu wejścia w życie *ustawy*.**

## 5.7. PROGRAMY REWITALIZACJI W TRAKCIE UCHWALANIA

*Ustawa* nie przewiduje szczególnej procedury uchwalenia GPR dla projektów programów rewitalizacji, które w dniu jej wejścia w życie nie obowiązują, lecz są w trakcie procedury uchwalania. W przypadku zatem, gdy gmina do dnia wejścia w życie *ustawy* nie zdążyła uchwalić programu rewitalizacji (innego niż GPR), będzie musiała zastosować procedurę, o której mowa w art. 17 *ustawy* (wcześniej wyznaczając w drodze uchwały obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji). Nie oznacza to jednak, że sporządzenie projektu GPR – najbardziej czasochłonna czynność – następować ma od nowa. W pracach nad projektem GPR możliwe jest wykorzystanie dokumentu, który procedowany był w momencie wejścia w życie *ustawy*. Dlatego też gmina, planując docelowo korzystanie z rozwiązań ustawowych,

przygotowując program rewitalizacji (inny niż GPR) powinna starać się uwzględnić w jak największym stopniu merytoryczne wymogi *ustawy* – zarówno w treści programu, jak również w podejściu do wypracowania tych treści w formule pogłębionej partycypacji społecznej. Ułatwi to potem proces „przejścia” ze starego programu rewitalizacji na nowy GPR – zmniejszy ryzyko koniecznych zmian (np. w wyniku udziału społeczeństwa, jeśli wcześniej realizowano w niewystarczającym zakresie).

## 5.8. NIEDOPUSZCZALNOŚĆ OBOWIĄZYWANIA DWÓCH PROGRAMÓW REWITALIZACJI

W gminie nie mogą obowiązywać dwa programy rewitalizacji. Dotyczy to zarówno braku możliwości dla obowiązywania dwóch GPR, jak i dla równoległego obowiązywania GPR z programem rewitalizacji uchwalanym na podstawie *ustawy o samorządzie gminnym*.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa – dotyczy to również organów gminy. Przepisy przejściowe *ustawy* wyznaczają dopuszczalny zakres prowadzenia działań rewitalizacyjnych poza reżimem *ustawy* wskazując, że możliwa jest ich kontynuacja do 31 grudnia 2023 r. Interpretacja tego przepisu w świetle przytoczonej zasady legalizmu prowadzi do wniosku, że nie jest możliwe wykonywanie przez gminę zadań publicznych w dziedzinie rewitalizacji w zakresie szerszym niż w nim określony.

*Ustawa o samorządzie gminnym* nie zabrania gminom podejmowania uchwał, dla których brak jest wyraźnej podstawy prawnej w przepisach ustawowych. Wynika to z domniemania kompetencji gminy w realizacji zadań zaspokajających potrzeby zbiorowe wspólnoty (art. 7 *ustawy o samorządzie gminnym*). Na podstawie tego domniemania możliwe było dotychczasowe wykonywanie zadań rewitalizacyjnych, mimo że rewitalizacja nie była wprost wymieniona w katalogu zadań własnych gminy. Domniemanie kompetencji gminy nie oznacza jednak, że gmina może w sposób dowolny realizować te zadania publiczne, które ustawodawca uregulował w sposób szczegółowy w ustawach. Przyjęcie odmiennej interpretacji oznaczałoby, że gmina uprawniona jest np. do uchwalania obok studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego innego dokumentu wyznaczającego jej strategię przestrzenną – i realizowanie tych dokumentów równolegle, zależnie od uznania organów gminy.

Należy podkreślić, że każda uchwała rady gminy – także w sprawie GPR oraz w sprawie przyjęcia innego programu rewitalizacji, stanowi przejaw woli organu uchwałodawczego gminy odnośnie sposobu jej funkcjonowania. Charakter prawny uchwały rady gminy jest różny w zależności od mocy, jakie nadają im przepisy ustaw – mogą one prawnie wiązać mieszkańców (akty prawa miejscowego) lub wyłącznie wójta gminy (akty kierownictwa wewnętrznego). Uchwała rady gminy stanowią sformalizowany tryb wypowiedzi organu uchwałodawczego, w drodze którego organ ten przejawia swoją wolę, adresując go co najmniej do wójta gminy, który zgodnie z art. 30 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* wykonuje uchwały rady gminy.

W tej sytuacji przyjęcie przez gminę dwóch sprzecznych uchwał w tym samym zakresie, niezależnie od ich podstaw prawnych, jest niedopuszczalne, bowiem nie pozwala organowi wykonawczemu na ich wykonanie. *Ustawa o rewitalizacji* nie przewiduje możliwości jej zastosowania na części obszaru gminy, nakazując wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na podstawie analiz, którymi objęty jest cały obszar gminy – tym samym nie pozwala na wyłączenie części tego obszaru i uznanie, że prowadzone na nim będą inne działania rewitalizacyjne.

## ROZDZIAŁ 6. SPECJALNA STREFA REWITALIZACJI

### 6.1. UCHWAŁA W SPRAWIE SSR

Ustanowienie w drodze uchwały Specjalnej Strefy Rewitalizacji możliwe jest wyłącznie w przypadku uchwalenia przez radę gminy gminnego programu rewitalizacji, który przewiduje ustanowienie takiej Strefy. W takim przypadku wójt zwraca się do rady gminy z wnioskiem o podjęcie uchwały wskazując obszar rewitalizacji lub wybrany podobzar, dla którego ma być ona uchwalona. We wniosku należy ponadto określić:

- czy zastosowane mają być rozwiązania przewidziane w art. 25 ustawy (*zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy – patrz: Rozdział 6.2.6.*);
- szczegółowe rozwiązania dotyczące zasad udzielania dotacji, o których mowa w art. 35 ust. 2 ustawy (*patrz: Rozdział 6.2.11.*).

Uchwała w przedmiocie ustanowienia SSR, jako akt prawa miejscowego, podlega regulacjom dotyczącym ogłaszania aktów normatywnych. Akty normatywne ogłasza się zatem niezwłocznie (art. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych), ponadto akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1 ww. ustawy). Termin wejścia w życie można skrócić, jednak nie dotyczy to uchwały w sprawie SSR. Warto również dodać, że uchwała ta nie może mieć mocy wstecznej, tj. wchodzić w życie przed dniem ogłoszenia, bowiem trudno byłoby udowodnić w tym przypadku, że jest to zgodne z zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 5 ww. ustawy). Uchwała w przedmiocie ustanowienia Strefy, jako akt prawa miejscowego, podlega również kontroli legalności sprawowanej przez wojewodę oraz sądy administracyjne.

Uchwała, jako akt prawa miejscowego, podlega również regulacjom dotyczącym nadzoru nad działalnością gminną. Zgodnie z orzecnictwem „*Nadzór administracyjny, podobnie jak i kontrola sądowa, nie ocenia aktu prawa miejscowego na podstawie sposobu jego stosowania, lecz na podstawie treści aktu. Akt normatywny może być prawidłowy lub wadliwy, niezależnie od tego, jak jest stosowany. I odwrotnie, z wadliwego stosowania przepisów nie można wyprowadzać wniosku o wadliwość przepisów.*” (wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 października 2004 r. w sprawie III SA/Kr 701/04).

Uchwała w przedmiocie ustanowienia SSR przyjmowana jest dla całości obszaru rewitalizacji, którego wyznaczenie nastąpiło wcześniej na mocy odrębnej uchwały rady gminy lub dla całego podobzaru rewitalizacji (*patrz: Rozdział 4.2.1.*). Do uchwały tej załączono załącznik graficzny, w którym na mapie w skali 1:5 000 wyznaczono obszar rewitalizacji. Wyznaczenie obszaru powinno pokrywać się z granicami działek ewidencyjnych, jedynie wtedy bowiem możliwe jest jednoznaczne ustalenie stanu prawnego danej nieruchomości lub jej części. Analogiczne zasady obowiązują w przypadku planów miejscowych i wywodzone są z zasad techniki legislacyjnej, nakazujących jednoznaczne formułowanie norm prawnych.

W przypadku, gdy Strefę tworzyć będzie część działek ewidencyjnych tworzących nieruchomość, specjalne regulacje znajdą zastosowanie jedynie do części nieruchomości. Przepisy gospodarki nieruchomościami regulują taką sytuację, przewidując wyłączenie części nieruchomości (art. 113 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).



Czasowy zakres obowiązywania SSR ustalono w ustawie na 10 lat. Termin ten należy liczyć od dnia wejścia w życie uchwały ustanawiającej Strefę. Po upływie dziesięcioletniego terminu obowiązywania uchwały w sprawie SSR wygasa możliwość skorzystania ze szczególnych regulacji dotyczących Strefy. Nie jest możliwe przedłużenie czasu obowiązywania Strefy w wyniku nowelizacji ww. uchwały lub przyjęcia w jej miejsce nowego aktu normatywnego.

## 6.2. SZCZEGÓLNE ROZWIĄZANIA PRAWNE OBOWIĄZUJĄCE W SSR

### 6.2.1. SPOŁECZNE BUDOWNICTWO CZYNSZOWE – CEL PUBLICZNY

*Ustawa o rewitalizacji* wprowadza nowe cele publiczne. Część z nich wprowadzona jest do podstawowego katalogu tych celów, zawartego w art. 6 *ustawy o gospodarce nieruchomościami* i dotyczy obszaru całego kraju (*patrz: Rozdział 7.2.*). Z kolei społeczne budownictwo czynszowe, zawarte w samej *ustawie*, staje się celem publicznym wyłącznie na obszarze rewitalizacji.

Cel publiczny, to prawna kategoria działań, dla których realizacji możliwe jest dokonanie wyłączenia, tj. odjęcia prawa własności (lub innego prawa rzeczowego) do nieruchomości bez zgody właściciela, w drodze decyzji administracyjnej. Pojęcia „cel publiczny” nie należy mylić z „zadaniem publicznym”, w tym zadaniem własnym lub zleconym gminy.

Budownictwo mieszkaniowe (a dokładniej „zorganizowane budownictwo wielorodzinne”) było celem publicznym w okresie do 1998 r. Negatywne doświadczenia w stosowaniu tego przepisu wynikały z braku precyzyjnego wskazania przesłanek pozwalających uznać daną inwestycję za spełniającą warunki „zorganizowanego budownictwa wielorodzinnego” – w efekcie żadna forma budownictwa mieszkaniowego nie znalazła się w katalogu celów publicznych zawartym w *ustawie o gospodarce nieruchomościami*.<sup>13</sup> Jednocześnie mieszkalnictwo jest jedną z podstawowych sfer aktywności państwa wymienionych w Konstytucji, której art. 75 stanowi, że *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*. W tej sytuacji określenie publicznych form mieszkalnictwa jako celu publicznego wydaje się znajdować pełne uzasadnienie.

*Ustawa* określa jako cel publiczny budowę lub przebudowę budynków służących rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego. Działania te muszą być wykonywane na obszarze SSR – zatem o celu publicznym możemy mówić dopiero po wejściu w życie uchwały ustanawiającej Strefę i tylko w czasie jej obowiązywania, a także wyłącznie w odniesieniu do nieruchomości położonych w Strefie.

Inwestycja związana z realizacją ww. celu publicznego musi również wynikać z gminnego programu rewitalizacji, a konkretniej – być zawarta na liście planowanych podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. a *ustawy*. Doniosłość skutków ustanowienia inwestycji celem publicznym wymaga, aby gminny program rewitalizacji wskazywał w sposób precyzyjny daną nieruchomość jako przeznaczoną pod realizację tego celu – nie może być to wskazanie domyślne (np. przedsięwzięcie w postaci budowy mieszkań komunalnych na pewnym obszarze).

<sup>13</sup> W toku prac nad *ustawą* na negatywne opinie konstytucjonalistów dotyczące takiej kategorii celu publicznego zwracał uwagę Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Celem publicznym jest budowa lub przebudowa budynków, które służyć mają rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego. Pojęcie „budowa” oznacza, zgodnie z art. 3 pkt 6 *Prawa budowlanego*, wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego. Z kolei przebudowa to (art. 3 pkt 7a *Prawa budowlanego*) wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji. W ramach nowego celu publicznego możliwe jest zatem zarówno zaplanowanie inwestycji na niezabudowanej działce (budowa nowego budynku), jak i wobec istniejącego budynku (przebudowa, rozbudowa, nadbudowa).

Ustawa w sposób precyzyjny definiuje czym jest społeczne budownictwo czynszowe, wskazując na konieczność spełnienia przez inwestycję łącznie trzech warunków. Po pierwsze, kryteria dostępu do lokali mieszkalnych określone są przez organy władzy publicznej (np. w ustawie, uchwale rady gminy itd.) – wyłączając jednocześnie mechanizmy rynkowe. Po drugie, podmiot realizujący ww. inwestycję korzysta ze wsparcia środkami publicznymi<sup>14</sup> na etapie realizacji inwestycji lub jej użytkowania. Po trzecie – inwestycję realizuje podmiot, którego głównym celem działania nie jest osiągnięcie zysku (np. gmina lub jej jednostka organizacyjna, organizacja pozarządowa, stowarzyszenie budownictwa społecznego<sup>15</sup>).

Realizacja inwestycji celu publicznego, w tym ewentualne dokonanie wyłączenia na jej cel, wymaga lokalizacji inwestycji. W przypadku społecznego budownictwa czynszowego **lokalizacja inwestycji możliwa jest wyłącznie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego**. Przepis art. 27 ust. 3 ustawy stanowi w tym zakresie przepis szczegółowy względem ogólnej zasady lokalizowania celów publicznych w oparciu o plan miejscowy bądź decyzję lokalizacyjną. Oznacza to, że dla takiej inwestycji niedopuszczalne jest wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, o której mowa w art. 50 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Organ, otrzymując wniosek o wydanie takiej decyzji, powinien odmówić wszczęcia postępowania na podstawie art. 50 ust. 2b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako podstawowe oznaczenie graficzne dla zabudowy mieszkaniowej wskazuje „MN” (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna) oraz „MW” (wielorodzinna). Oznaczenie to jest niewystarczające dla jednoznacznego wskazania, że dana nieruchomość przeznaczona jest pod realizację inwestycji celu publicznego, w związku z czym – do czasu ewentualnej zmiany ww. rozporządzenia, w części tekstowej planu miejscowego niezbędne jest wyraźne wskazanie, że dany teren (nieruchomość, działka ewidencyjna) przeznaczone są pod realizację celu publicznego w postaci społecznego budownictwa mieszkaniowego.

Warto również wskazać najważniejsze regulacje dotyczące wyłączenia, które stosowane będą również do społecznego budownictwa mieszkaniowego, a wynikają z ustawy o gospodarce nieruchomościami (dział III, rozdział 4):

<sup>14</sup> Definicja środków publicznych znajduje się w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Należą do nich również środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej.

<sup>15</sup> Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, dochody stowarzyszenia budownictwa społecznego nie mogą być przeznaczane do podziału między wspólników lub członków. Przeznacza się je w całości na działalność statutową stowarzyszenia.



1. Wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy (zasada niezbędności wywłaszczenia).
2. Postępowanie wywłaszczeniowe prowadzi starosta (prezydent miasta na prawach powiatu) – jego wszczęcie poprzedzają rokowania z właścicielem nieruchomości o nabycie nieruchomości w drodze umowy.
3. Celu publicznego nie musi realizować podmiot publiczny, jednak nieruchomość może być wywłaszczona tylko na rzecz Skarbu Państwa albo na rzecz jednostki samorządu terytorialnego.
4. Za wywłaszczoną nieruchomość (także odnoszące się do niej prawa rzeczowe inne niż prawo własności) przysługuje odszkodowanie odpowiadające wartości prawa własności lub innych praw.

### 6.2.2. LOKATORZY – PRZEPROWADZKA

Kolejne ze szczególnych rozwiązań obowiązujących w Strefie ma na celu zapewnienie terminowego rozpoczęcia i przeprowadzenia niezbędnych robót budowlanych poprawiających stan komunalnego zasobu mieszkaniowego.

W tym celu zmodyfikowano ogólne zasady dotyczące możliwości czasowego przeniesienia lokatora gminnego zasobu mieszkaniowego, zobowiązując lokatora do opróżnienia tego lokalu na czas realizacji robót budowlanych wynikających z GPR (w ramach przedsięwzięć „głównych”). W sytuacji, gdy takie przeniesienie jest niezbędne do prowadzenia tych robót, wójt zawiadamia o tym lokatora na piśmie, wskazując mu termin opróżnienia lokalu (co najmniej 60 dni) oraz lokal zamienny, spełniający standardy opisane w przepisach chroniących lokatorów.<sup>16</sup>

Po zakończeniu realizacji robót budowlanych lokator co do zasady uprawniony jest do powrotu do zajmowanego pierwotnie lokalu. Następuje to w ramach trwającego stosunku najmu (nie wymaga podpisania kolejnej umowy). Jedynie w określonych w *ustawie* przypadkach prawo to nie będzie mu przysługiwało – wtedy gdy z uwagi na przebudowę albo zmianę sposobu użytkowania lokal nie nadaje się do dalszego zamieszkania. Powrót do pierwotnego lokalu nie będzie również następował, jeżeli zgody na to nie wyrazi sam lokator. Wówczas wójt zaproponuje lokatorowi podpisanie nowej umowy najmu dotyczącej lokalu, którego standard nie będzie gorszy niż zajmowany pierwotnie. Co więcej, zawarcie takiej umowy może nastąpić jeszcze przed opróżnieniem lokalu, co pozwoli uniknąć podwójnej przeprowadzki (której koszty pokrywa gmina).

### 6.2.3. LOKATORZY – EKSMISJA

Z rozwiązaniami opisanymi w *Rozdziale 6.2.2.* łączy się szczególny tryb uzyskania rozstrzygnięcia stanowiącego podstawę do opróżnienia lokalu mieszkalnego w przypadku gdy jest to niezbędne do przeprowadzenia omówionych już robót budowlanych. W przypadku, gdy lokator nie opuści w terminie lokalu mieszkalnego, wójt występuje do wojewody z wnioskiem o wydanie (w trybie postępowania administracyjnego) nakazu opróżnienia lokalu. Wojewoda wydaje tę decyzję w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku nadając jej, na wniosek wójta, rygor

<sup>16</sup> Lokal zamienny, zgodnie z art. 2 pkt 6 *ustawy o ochronie praw lokatorów [...] to lokal znajdujący się w tej samej miejscowości, w której jest położony lokal dotychczasowy, wyposażony w co najmniej takie urządzenia techniczne, w jakie był wyposażony lokal używany dotychczas, o powierzchni pokoi takiej jak w lokalu dotychczas używanym; warunek ten uznaje się za spełniony, jeżeli na członka gospodarstwa domowego przypada 10 m<sup>2</sup> powierzchni łącznej pokoi, a w wypadku gospodarstwa jednoosobowego - 20 m<sup>2</sup> tej powierzchni.*

natychmiastowej wykonalności w przypadku udowodnienia, że rygor takiego wymaga interes gospodarczy gminy. Od decyzji tej, jak od każdego rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym, lokatorowi służy odwołanie, zaś jej wykonanie następuje w oparciu o przepisy regulujące postępowanie egzekucyjne w administracji, przy czym ustawa przewiduje termin 30 dni na przeprowadzenie egzekucji.

Ponieważ orzeczone w tym trybie opróżnienie lokalu z natury ma charakter czasowy (wyłącznie na czas prowadzenia robót budowlanych, o których mowa w *Rozdziale 6.2.2.*), lokatora przenosi się do lokalu zamiennego, zaś po zakończeniu robót budowlanych zachowuje on wszystkie prawa wynikające z opisanych we wcześniejszym rozdziale regulacji, przede wszystkim będąc uprawnionym do powrotu do pierwotnie zajmowanego lokalu.

#### 6.2.4. PRAWO PIERWOKUPU

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.

Prawo pierwokupu dotyczy wszystkich nieruchomości położonych na obszarze SSR. Warto wskazać, że jego wprowadzenie możliwe jest (fakultatywnie) już na mocy uchwały o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji (*patrz: Rozdział 4.3.*).

Istotą prawa pierwokupu, które uregulowane jest w przepisach *Kodeksu cywilnego*, (art. 596 – 602 *Kodeksu cywilnego*) jest – przysługujące w tym przypadku gminie – prawo pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości w przypadku, gdy jest ona oferowana do sprzedaży.

Ustanowienie prawa pierwokupu wzmacnia prawne narzędzia prowadzące do tworzenia i gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości. Zgodnie z art. 24 ust. 2 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, 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.

Warunki realizacji prawa pierwokupu przez gminę opisane są zarówno w przepisach *Kodeksu cywilnego*, jak i w przepisach *ustawy o gospodarce nieruchomościami* (art. 109-111). Do nieruchomości położonych w SSR zastosowanie znajdują wyłączenia prawa pierwokupu określone w art. 109 ust. 3 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, np. kiedy sprzedaż następuje na rzecz osoby bliskiej lub w celu realizacji inwestycji w oparciu o specustawę. Prawo pierwokupu wykonuje wójt, w terminie miesiąca od dnia gdy został zawiadomiony przez notariusza o treści zawartej umowy sprzedaży dotyczącej nieruchomości podlegającej pierwokupowi. W przypadku zamiaru zakupu nieruchomości, wójt składa u notariusza oświadczenie o zamiarze nabycia nieruchomości. Zapłata za nieruchomość następuje według ceny ustalonej w transakcji sprzedaży, w ramach której następuje ingerencja wójta.

W nielicznych przypadkach prawo pierwokupu będzie wyłączone na mocy przepisów odrębnych, np. w przypadku nieruchomości nabytych na podstawie *ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP* (art. 15).

### 6.2.5. BONIFIKATA PRZY SPRZEDAŻY NIERUCHOMOŚCI

Modyfikacji ulegają regulacje zawarte w *ustawie o gospodarce nieruchomościami*, dotyczące możliwości udzielania bonifikaty od ceny sprzedaży nieruchomości będącej własnością jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z wprowadzoną zmianą, jeżeli nieruchomość przeznaczona jest na cele realizacji „głównych” przedsięwzięć rewitalizacyjnych zawartych w GPR (o różnicach między przedsięwzięciami głównymi i uzupełniającymi – patrz: Rozdział 5.2.), gmina może udzielić bonifikaty od ceny jej sprzedaży. Zasadą przyjętą w *ustawie o gospodarce nieruchomościami* jest bowiem, że gmina sprzedaje nieruchomości za cenę odpowiadającą jej wartości. Na podstawie uchwały rady gminy możliwe jest jednak dopuszczenie do zbycia przez wójta nieruchomości z bonifikatą określoną w tej uchwale, jeżeli cel sprzedaży nieruchomości ma charakter szczególny (w tym dotyczący realizacji GPR). Określenie dopuszczalnej bonifikaty w przypadku nieruchomości przeznaczonych na realizację przedsięwzięć zawartych w GPR następuje w uchwale rady gminy, stanowiącej akt prawa miejscowego, nie zaś w formie indywidualnej zgody rady gminy dla każdej nieruchomości.<sup>17</sup> Ostatecznie o zastosowaniu bonifikaty decyduje wójt.

W przypadku, gdy nabywca nieruchomości zbył nieruchomość lub wykorzystał ją na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, przed upływem 10 lat (a w przypadku nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny przed upływem 5 lat) licząc od dnia nabycia, jest zobowiązany do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji.

### 6.2.6. ZAKAZ WYDAWANIA DECYZJI O WARUNKACH ZABUDOWY

Decyzja o warunkach zabudowy wydawana jest na obszarach, na których nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Doświadczenia kilkunastu lat funkcjonowania przepisów ją regulujących pozwalają na sformułowanie negatywnej oceny decyzji wz. Nie zapewnia ona ładu przestrzennego, sprzyjając niekontrolowanej suburbanizacji i stanowiąc narzędzie spekulacji gruntowej. W procesie rewitalizacji konieczne są narzędzia zwiększające kontrolę gminy nad przestrzenią, stąd umożliwienie w szerokim stopniu ograniczenia wydawania warunków zabudowy.

Decyzja o warunkach zabudowy jest rozstrzygnięciem niezbędnym do przeprowadzenia zmiany sposobu zagospodarowania terenu (poza przypadkami określonymi w art. 59 ust. 2 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*). Wymagana jest w szczególności dla budowy większości obiektów budowlanych, ale także dla np. urządzenia parkingu albo składowiska materiałów. *Ustawa o rewitalizacji* umożliwia wprowadzenie w uchwale w przedmiocie SSR (a wcześniej w uchwale wyznaczającej obszary – patrz: Rozdział 4.3.) zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy w przypadku, gdy dla całości bądź części obszaru rewitalizacji nie obowiązuje plan miejscowy. Zakaz ten można ograniczyć do wybranych sposobów zmiany zagospodarowania terenu – np. wskazując, że dotyczy on wyłącznie nowej zabudowy lub zmian sposobów użytkowania obiektów budowlanych. Przestanką do wprowadzenia zakazu jest zagrożenie doprowadzenia

<sup>17</sup> „Obecnie, w przypadku zbywania przez gminę nieruchomości, to organ wykonawczy gminy decyduje o przyznawanych obniżkach cen przy sprzedaży poszczególnych nieruchomości, z zastrzeżeniem, że robi to w oparciu o zasady ustalone przez organ stanowiący oraz stosuje stawki procentowe ustalone przez ten organ. W konsekwencji art. 68 u.g.n. nie przewiduje już wyrażania zgody przez radę gminy na udzielenie konkretnych bonifikat, uprawnień o charakterze decyzyjnym w indywidualnych sprawach przekazane zostały przez ustawodawcę organowi wykonawczemu.” – wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie I OSK 425/11.

na obszarze rewitalizacji do niekorzystnych zmian w zagospodarowaniu terenu, które są sprzeczne z gminnym programem rewitalizacji albo mogą utrudnić jego realizację (np. poprzez zabudowę niezabudowanych nieruchomości, dla których program wskazuje konkretne przeznaczenie w ramach celu publicznego).

Najważniejsze regulacje związane z zakazem wydawania decyzji o warunkach zabudowy znajdują się w dodawanym art. 62 ust. 1a *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. W przypadku, gdy uchwała w przedmiocie SSR ustanawia zakaz wydawania tej decyzji dla zmiany sposobu zagospodarowania terenu, którego dotyczy wnioski, organ odmawia wszczęcia postępowania (dla nowych wniosków), zaś w odniesieniu do toczących się postępowań – zawiesza je. Wejście w życie zakazu nie unieważnia natomiast wydanych decyzji o warunkach zabudowy (mogą one być podstawą do uzyskania pozwolenia na budowę).

W przypadku, gdy uchwała wygaśnie, a dla obszaru nią objętego nie obowiązuje plan miejscowy – zawieszone postępowania w przedmiocie wydania decyzji o warunkach zabudowy podlegają podjęciu przez organ z urzędu. Jeżeli zaś w czasie obowiązywania uchwały w przedmiocie SSR uchwalono plan miejscowy, postępowanie dotyczące warunków zabudowy podlega umorzeniu jako bezprzedmiotowe.

#### 6.2.7. BRAK OBOWIĄZKU WPŁATY ODSZKODOWAŃ DO DEPOZYTU SĄDOWEGO

Zasadą w przypadku wywłaszczenia nieruchomości na cel publiczny jest możliwość przeprowadzenia postępowania wywłaszczeniowego pomimo nieustalenia osób, którym przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości (własność, użytkowanie wieczyste, służebności itd.). Starosta najpierw podejmuje próbę ustalenia tych osób (poprzez zamieszczenie ogłoszenia i wskazanie 2-miesięcznego terminu na zgłoszenie się), następnie zaś wszczyna postępowanie i orzeka o wywłaszczeniu. W takim wypadku, zgodnie z art. 118a *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, odszkodowanie za nieruchomość składa się do depozytu sądowego na okres 10 lat. Na obszarze Strefy, w przypadku gdy podmiotem wnioskującym o wywłaszczenie jest gmina, nie ma obowiązku składania odszkodowania do depozytu sądowego. W przypadku, gdy po dokonaniu wywłaszczenia ujawni się osoba, której przysługuje odszkodowanie za nieruchomość, gmina zobowiązana jest do wypłaty tej osobie odszkodowania w terminie 3 miesięcy od dnia wystąpienia z wnioskiem. Ewentualne opóźnienie w wypłacie odszkodowania wiąże się z koniecznością zapłaty odsetek obliczonych wg przepisów *Kodeksu cywilnego* (art. 132 ust. 2 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*). Gromadzone dane statystyczne nie pozwalają na wskazanie, w ilu przypadkach nastąpiła wypłata odszkodowania z depozytu sądowego w ustawowym terminie 10 lat, można jednak założyć, że nie jest to praktyka powszechna. Przepis ten pozwoli gminie na uniknięcie wydatku związanego z obowiązkiem zamrożenia środków finansowych w depozycie.

#### 6.2.8. USTALANIE STRON I ICH ADRESÓW W POSTĘPOWANIACH

Zmiana dotycząca ustalania kręgu stron w postępowaniach administracyjnych, a także ich adresów, ma na celu przyspieszenie i usprawnienie tych postępowań, jak również zapewnienie, aby wydawane w ich toku rozstrzygnięcia nie były następnie kwestionowane z uwagi na pominięcie osób uprawnionych do występowania w takim charakterze.

Zmiany stanowią wyjątek wobec ogólnych zasad postępowania administracyjnego, zgodnie z którymi organ prowadzący postępowanie ma obowiązek podjąć wyczerpujące czynności w celu ustalenia katalogu stron i zapewnienia ich udziału w postępowaniu, co wynika z zasady zapewnienia czynnego udziału stron, zawartej w art. 10 *Kodeksu postępowania administracyjnego*. Naruszenie tej zasady, a w konsekwencji przeprowadzenie postępowania, w którym strona nie uczestniczyła

bez swojej winy, stanowi przesłankę wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 4 *Kodeksu postępowania administracyjnego*).

Zasada ta w przypadku postępowań z udziałem wielu stron powoduje, że szereg rozstrzygnięć administracyjnych podlega uchyleniu z powodu błędnego ustalenia kręgu stron. W przypadku postępowań dotyczących nieruchomości, ustalenie kręgu stron przysparza zwykle wielu problemów z uwagi na nieaktualne zapisy w dokumentacji nieruchomości oraz ich nieuregulowane stany prawne.

Dlatego w *ustawie* przyjęto rozwiązanie podobne do stosowanego w specustawach inwestycyjnych, zgodnie z którym w przypadku postępowań administracyjnych związanych z realizacją „głównych” przedsięwzięć rewitalizacyjnych, dotyczących położonych na obszarze Strefy nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, ustalenie kręgu stron oraz doręczenia następują zgodnie z danymi zawartymi w księgach wieczystych albo ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości).

Pojęcie nieuregulowanego stanu prawnego rozumiane jest przez pryzmat przepisów o gospodarce nieruchomościami, jako sytuacja, w której dla nieruchomości – ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów – nie można ustalić osób, którym przysługują prawa rzeczowe. Dotyczy to również sytuacji, w których właściciel lub użytkownik wieczysty zmarł, a jego następcy prawni nie są ustaleniu z powodu nie zakończenia postępowania spadkowego.

Zastosowanie w takiej sytuacji szczególnych przepisów pozwala na przyjęcie domniemania prawnego, że dane zawarte w dokumentach dot. nieruchomości wskazują na rzeczywisty stan prawny. Związane jest to m. in. z zasadą jawności materialnej księgi wieczystej, z której wynika domniemanie wiarygodności tychże ksiąg, wyrażone w art. 3 *ustawy o księgach wieczystych i hipotece*. Również w przypadku katastru nieruchomości przepisy *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* w szeroki sposób opisują obowiązki związane z aktualizacją danych w nim zawartych.

#### 6.2.9. ZASPOKOJENIE ROSZCZEŃ

Kolejna ze zmian obowiązujących w Strefie dotyczy roszczeń cywilnoprawnych w zakresie własności nieruchomości. Zgodnie z ogólnymi zasadami prawa cywilnego, w przypadku skierowania roszczenia właścicielskiego dotyczącego nieruchomości, podstawową formą jego zaspokojenia jest świadczenie w naturze, czyli po prostu oddanie nieruchomości osobie będącej właścicielem zgodnie z orzeczeniem sądowym. W przypadku nieruchomości położonych w Strefie, znajdujących się co do zasady w złym stanie technicznym, które są przedmiotem inwestycji publicznych, ich utrata przez gminę oznacza, że nakłady poniesione na poprawę stanu nieruchomości są w praktyce trudne do odzyskania. Stąd zasada, zgodnie z którą zaspokojenie roszczeń majątkowych dotyczących własności nieruchomości położonych na obszarze Strefy, a przeznaczonych na realizację celu publicznego, następuje poprzez świadczenie pieniężne, którego wysokość ustala się według stanu nieruchomości z dnia wejścia w życie uchwały o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Ma to na celu przyjęcie jako podstawy określenia wartości stanu nieruchomości sprzed objęcia jej inwestycjami w ramach rewitalizacji.

Jeżeli strony zgodnie wyrażą taką wolę, wójt może spełnić świadczenie również oferując nieruchomość zamienną, o wartości określonej w sposób opisany powyżej.

Z opisanym wyżej szczególnym rozwiązaniem wiąże się ponadto przepis przejściowy zawarty w art. 53 *ustawy*. Zgodnie z tą regulacją, zasady orzekania w sprawach dot. własności nieruchomości stosuje się również do trwających postępowań (wszczętych przed dniem wejścia w życie *ustawy*) dotyczących nieruchomości, które znalazły się

na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji w wyniku wejścia w życie uchwały ustanawiającej tę Strefę.

#### 6.2.10. WSPÓŁWŁASNOŚĆ NIERUCHOMOŚCI

Na obszarze Strefy zmienione zostają zasady decydowania o czynnościach przekraczających czynności zwykłego zarządu w przypadku budynków stanowiących współwłasność, w tym współwłasność zarządzaną w formie wspólnoty mieszkaniowej.

Współwłasność nieruchomości przybiera, jako podstawową, formę współwłasności w częściach ułamkowych co oznacza, że możliwe jest ustalenie wielkości udziałów współwłaścicieli. Jednym ze współwłaścicieli może być również gmina. Projektowane przepisy dotyczą właśnie takiej sytuacji.

Zgodnie z art. 199 *Kodeksu cywilnego*, do rozporządzania rzeczą wspólną oraz do innych czynności, które przekraczają zakres zwykłego zarządu, potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli. Typową czynnością przekraczającą zwykły zarząd jest w przypadku nieruchomości prowadzenie na niej istotnych robót budowlanych, takich jak np. przebudowa. W przypadku, gdy współwłaściciele nie mogą dojść do porozumienia odnośnie planów inwestycyjnych, współwłaściciele, których udziały wynoszą co najmniej połowę, mogą żądać rozstrzygnięcia przez sąd, który orzeknie mając na względzie cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich współwłaścicieli. Modyfikacja w przypadku Specjalnej Strefy Rewitalizacji polega na ustaleniu, że jeżeli przedmiotem sporu jest inwestycja przewidziana w GPR jako przedsięwzięcie „główne”, sąd rozstrzygający konflikt bierze pod uwagę również potrzebę realizacji gminnego programu rewitalizacji. Prowadzi to do wzmocnienia pozycji gminy względem pozostałych współwłaścicieli, co uzasadnione jest potrzebą zrealizowania zapisów GPR, które prowadzić mają do osiągnięcia kompleksowego efektu rewitalizacji.

Podobne rozwiązanie dotyczy drugiego z przypadków, tj. współwłasności nieruchomości zarządzanej w formie wspólnoty mieszkaniowej, na podstawie przepisów *ustawy o własności lokali*.<sup>18</sup> Zasady zarządzania wspólnotą określone są szczegółowo w ww. *ustawie*. Decyzje w sprawach czynności nie przekraczających zakresu zwykłego zarządu podejmuje zarząd wspólnoty mieszkaniowej, zaś sprawy poważniejsze wymagają uchwały właścicieli lokali wyrażającej zgodę na dokonanie czynności. Uchwała zapada większością głosów współwłaścicieli, zaś podstawą do liczenia tej większości są udziały w nieruchomości, jednak istnieje możliwość przesądzenia, że głosy liczy się według zasady 1 lokal = 1 głos. W przypadku wspólnoty mieszkaniowej również wprowadzono możliwość zastępczego orzeczenia o istotnej czynności przez sąd, jednak wyłącznie na wniosek zarządu wspólnoty lub zarządcy. Zmiana polega na wzmocnieniu pozycji gminy we wspólnocie mieszkaniowej – z wnioskiem do sądu o odpowiednie rozstrzygnięcie może wystąpić również wójt w przypadku, gdy gmina posiada co najmniej połowę udziałów w nieruchomości. Także w tym przypadku sąd rozstrzygający konflikt bierze pod uwagę potrzebę realizacji gminnego programu rewitalizacji.

W przepisie tym przesądzono również, w odniesieniu do obu form współwłasności, że roboty budowlane wykonane przez gminę w oparciu o orzeczenie sądowe, stanowią realizację zadania własnego w zakresie rewitalizacji (*patrz: Rozdział 2.2.*). Usuwa to wątpliwości dotyczące możliwości finansowania tych robót przez gminę, przy zastrzeżeniu jej prawa do dochodzenia odpowiedniej części kosztów od pozostałych współwłaścicieli.

<sup>18</sup> Dotyczy to nieruchomości, w których wyodrębniono co najmniej 7 lokali mieszkalnych – w przypadku mniejszej liczby lokali nieruchomością zarządza się tak jak zwykłą współwłasnością (art. 19 *ustawy o własności lokali*).



### 6.2.11. DOTACJE

Kolejnym ze specjalnych rozwiązań jest umożliwienie przyznawania dotacji, których celem jest pokrycie kosztów wykonywanych robót budowlanych lub prac konserwatorskich i restauratorskich dotyczących nieruchomości. Przepisy dotyczące dotacji remontowych obowiązywały już przed wejściem w życie *ustawy*, jednak dotyczyły wyłącznie możliwości finansowego wsparcia obiektów wpisanych do rejestru zabytków. Wpisem takim objęta jest jednak zdecydowana mniejszość nieruchomości znajdujących się na obszarach zdegradowanych, zaś skumulowany efekt działań rewitalizacyjnych możliwy jest do osiągnięcia wyłącznie poprzez objęcie nimi możliwie szerokiego katalogu nieruchomości wymagających interwencji.

Uznanie elementów rewitalizacji za zadanie własne gminy umożliwiło wprowadzenie przepisów pozwalających gminie na dotowanie czynności poprawiających stan nieruchomości, zgodnie z GPR. W przypadku nieruchomości położonych na obszarze Strefy, gmina może więc udzielić ich właścicielom lub użytkownikom wieczystym dotacji (w wysokości nieprzekraczającej 50% nakładów) w celu przeprowadzenia robót budowlanych polegających na remoncie lub przebudowie, a także przeprowadzenia prac konserwatorskich i prac restauratorskich – w odniesieniu do nieruchomości niewpisanych do rejestru zabytków. Warunkiem podstawowym jest, aby prace te były przewidziane w GPR jako przedsięwzięcia „główne”.

Definicja takich pojęć jak „przebudowa” oraz „remont” znajduje się w przepisach *Prawa budowlanego*<sup>19</sup>, zaś przez prace konserwatorskie i restauratorskie należy rozumieć prace, o których mowa w odpowiednich przepisach *ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*.<sup>20</sup>

Szczegółowy zakres prac, jaki może obejmować dotacja, określa stosowany odpowiednio przepis art. 77 *ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*. Należą do niego również czynności wspomagające właściwe działania, takie jak sporządzanie ekspertyz i projektów budowlanych.

Gmina uprawniona jest do ustalenia: szczegółowych zasad udzielania dotacji, w tym trybu postępowania z wnioskami o udzielenie dotacji oraz sposobu ich rozliczania i warunków zwrotu, rodzaju dokumentów niezbędnych do rozpatrzenia wniosku i rozliczenia dotacji oraz określenia postanowień jakie powinna zawierać umowa o udzielenie dotacji, a także sposobu gromadzenia informacji o udzielonych dotacjach. Regulacje te przyjmuje w uchwale w sprawie ustanowienia Strefy, co przesądza ich charakter jako treści normatywnych wiążących powszechnie.

### 6.2.12. PRAWO ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Na obszarze Strefy możliwe jest udzielanie zamówień publicznych w specjalnym trybie, którego celem jest aktywizacja mieszkańców Strefy. Stanowi to jedno z najważniejszych narzędzi społecznych *ustawy*, służących aktywizacji, głównie zawodowej, która stanowić ma środek redukujący problemy społeczne i ekonomiczne na obszarze rewitalizacji.

Szczególne regulacje dotyczą zamówień o wartości powyżej 30.000 euro, lecz nie większej niż tzw. progi unijne, wynoszące w uproszczeniu 134.000 euro dla dostaw lub usług oraz 5.186.000 euro dla robót budowlanych.<sup>21</sup> Preferencyjne przepisy stosuje się dla zamówień publicznych realizujących przedsięwzięcia zawarte w GPR,

<sup>19</sup> Art. 3 pkt 7a i 8 *Prawa budowlanego*.

<sup>20</sup> Art. 3 pkt 6 i 7 *ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*.

<sup>21</sup> Progi te szczegółowo określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej.

jeżeli wykonywane są na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji oraz jeżeli służą aktywizacji osób mających miejsce zamieszkania na obszarze Strefy.

Szczególny tryb dotyczy również zamówień udzielanych przez urząd gminy lub gminne jednostki organizacyjne organizacjom pozarządowym lub spółdzielniom socjalnym, jeżeli zamówienia wykonywane są na obszarze Strefy oraz realizują przedsięwzięcia rewitalizacyjne zawarte w GPR. Dotyczy to jednak wyłącznie organizacji, których zasadnicza część działalności wykonywana jest na obszarze rewitalizacji oraz w przypadku których przedmiot zamówienia należy do działalności statutowej.

Istotą szczególnego trybu udzielania takich zamówień jest wyłączenie stosowania przepisów *ustawy – Prawo zamówień publicznych*, w tym przede wszystkim trybów przetargowych udzielania zamówień. Dla zamówień tych określono jednak niezbędne minimum zasad udzielania, które wynika z konieczności respektowania zasad wynikających z Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, stąd konieczność uwzględnienia kwestii przejrzystości i równego traktowania podmiotów zainteresowanych wykonaniem zamówienia. Zamawiający, stosując te zasady, kieruje się jednak potrzebą aktywizacji osób mających zamieszkanie na obszarze Strefy, co pozostaje naczelnym celem wprowadzenia ww. rozwiązań.

W przepisie zawarto również regulacje dotyczące udostępniania informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, a przedstawionych przez podmiot ubiegający się o udzielenie zamówienia, jak również kwestię publikowania informacji dot. zamówienia jako informacji publicznych.

#### 6.2.13. OPŁATA ADIACENCKA

Zmiana dotycząca opłaty adiacenckiej wprowadzona została w *ustawie o gospodarce nieruchomościami*. Celem opłaty adiacenckiej jest współfinansowanie przez właściciela nieruchomości kosztów urbanizacji, która dla gminy wiąże się z koniecznością dokonania szeregu inwestycji oraz utrzymania w szerszym zakresie usług publicznych. Dlatego w przypadkach wymienionych w ustawie przewiduje się możliwość pobrania przez gminę opłaty adiacenckiej, której podstawą jest zwiększenie wartości nieruchomości w wyniku określonego zdarzenia. Jak wskazują komentatorzy: „Opłaty te są przymusowymi i bezzwrotnymi świadczeniami pieniężnymi na rzecz gminy i różnią się od podatku tym, że w ich przypadku następuje wzajemne świadczenie (najpierw wybudowane zostają urządzenia infrastruktury technicznej, a następnie należy za to wnieść opłatę adiacencką).”<sup>22</sup>

Jednym z przypadków, w których możliwe jest pobranie opłaty adiacenckiej, jest wybudowanie ze środków publicznych infrastruktury technicznej służącej nieruchomości (a w efekcie – podnoszącej jej wartość). Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej, zgodnie z art. 143 ust. 2 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych. W takim wypadku wójt może ustalić opłatę adiacencką – jej stawkę, której wysokość nie może przekroczyć 50% kwoty stanowiącej wzrost wartości nieruchomości, ustala rada gminy (procentowo, dla wszystkich nieruchomości).

Zmiana wprowadzana *ustawą* polega na możliwości zwiększenia stawki opłaty adiacenckiej do 75% w odniesieniu do nieruchomości położonych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji. Zwiększenie tej stawki wymagać będzie jednak nowelizacji uchwały rady gminy ustalającej stawki dla całego obszaru gminy.

<sup>22</sup> G. Bończak-Kucharczyk (red.) – Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz do art. 143.

Pozostają w mocy ogólne zasady dotyczące opłat adiacenckiej, jak choćby jej nieobligatoryjny charakter (wójt nie musi wydawać decyzji w przedmiocie ustalenia opłaty adiacenckiej, jest to jego uznaniowe rozstrzygnięcie). Opłata adiacencka dotyczy również niektórych użytkowników wieczystych nieruchomości (w zależności od rodzaju opłat jakie ponoszą za prawo użytkowania wieczystego).

## ROZDZIAŁ 7. NAJWAŻNIEJSZE ZMIANY W INNYCH USTAWACH

### 7.1. PLANOWANIE I ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE

*Ustawa o rewitalizacji* wprowadza szereg zmian w *ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, które dotyczą przede wszystkim narzędzi planistycznych stosowanych w rewitalizacji (miejscowego planu rewitalizacji) oraz zasad planowania przestrzennego dotyczących partycypacji społecznej, bilansowania użytkowania terenu, czy lokalizacji nowej zabudowy, które istotnie wpływają na efektywność procesu rewitalizacji.

#### 7.1.1. ZASADY OGÓLNE PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

W art. 1 ust. 2 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, do ogólnych zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego dodano:

1. konieczność zapewnienia udziału społeczeństwa w pracach nad aktami planistycznymi;
2. wymóg zachowania jawności i przejrzystości procedur planistycznych oraz
3. konieczność uwzględniania zapotrzebowania ludności na wodę.

Powyższe zmiany podkreślają rosnącą rolę partycypacji społecznej w planowaniu, również w kontekście dokumentów planistycznych tworzonych na potrzeby rewitalizacji (miejscowego planu rewitalizacji). Uwzględnianie zapotrzebowania na wodę stanowi odpowiedź na wyzwania związane z postępującą zmianą klimatu.

Dodatkowo zasady ogólne w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poszerzono o dotyczące ustalania przeznaczenia terenu i sytuowania nowej zabudowy (art. 1 ust. 3 i 4 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*), które wywodzą się z wymagań tworzenia miasta zwartej i niskoemisyjnego, ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz zachowania walorów ekonomicznych przestrzeni. Nowe zasady wymagają zmniejszenia transportochłonności układu przestrzennego oraz wzmacniają znaczenie transportu publicznego, rowerowego i pieszego.

Ponadto w art. 1 ust. 4 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* ustawodawca wyznaczył ogólne zasady lokalizowania nowej zabudowy, których głównym celem jest przekierowanie inwestycji na tereny do tego przygotowane. Uruchomienie nowych terenów pod zabudowę jest możliwe tylko wtedy, gdy dotychczasowe struktury przestrzenne zostały nasycone. Jednocześnie tereny inwestycyjne poza obszarami zabudowanymi muszą charakteryzować się najlepszym dostępem do istniejącej infrastruktury, która umożliwi obsługę nowej zabudowy.

#### 7.1.2. BILANSOWANIE TERENÓW W STUDIUM

Doprecyzowano zakres analiz potrzeb i możliwości rozwoju gminy, które jako uwarunkowania uwzględnia się w studium (art. 10 ust. 7 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*). Wśród analiz stanowiących podstawę do opracowania studium znajdują się analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne, a także prognoza demograficzna. Użyte w *ustawie* wyrażenie „w szczególności” pozwala na rozszerzenie zakresu analizowanych zagadnień zgodnie ze specyficznymi potrzebami gminy. Uwzględnienie ww. analiz pozwala na takie opracowanie studium jako podstawowego dokumentu planistycznego gminy (wyrażającego plany rozwoju przestrzennego), który ściśle opiera się na rzeczywistych danych i prawdopodobnych prognozach.

Uwarunkowania konieczne do uwzględnienia w studium zostały również poszerzone o analizę możliwości finansowania przez gminę realizacji sieci komunikacyjnej

i infrastruktury społecznej i technicznej, niezbędnych do obsługi mieszkańców gminy. Projektowane rozwiązania muszą uwzględniać nie tylko potencjał demograficzny (wzrost lub spadek liczby mieszkańców), ale również możliwości sfinansowania przez gminę inwestycji, które stanowią jej zadania własne.

Kolejnym elementem dodanym do zasad sporządzania studium jest bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, który określa uwarunkowania rozwoju gminy. W bilansie określa się, na podstawie ww. analiz środowiskowych, ekonomicznych, społecznych i demograficznych maksymalne zapotrzebowanie gminy na nową zabudowę wyrażone w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje (art. 10 ust. 5 pkt 1 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*). Oszacowana wielkość zapotrzebowania dotyczy całego obszaru gminy ze szczególnym uwzględnieniem jej potencjału demograficznego.

Następnie szacuje się chłonność obszarów o wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, tzn. chłonność obszarów zagospodarowanych w granicach istniejących jednostek osadniczych, oraz chłonność terenów przeznaczonych pod zabudowę w obowiązujących planach miejscowych. Chłonność wyraża się również w powierzchni użytkowej w podziale na funkcje zabudowy (art. 10 ust. 5 pkt 2 i 3 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*).

Zestawienie otrzymanych wartości: chłonności i zapotrzebowania, pozwala na wyznaczenie dodatkowych obszarów przeznaczonych pod zabudowę poza obszarami zagospodarowanymi i wcześniej przeznaczonymi pod zabudowę w planach miejscowych tylko w takim zakresie, w jakim zapotrzebowanie przekracza chłonność (art. 10 ust. 5 pkt 4 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*). W przypadku, gdy chłonność terenów zagospodarowanych i przeznaczonych do zagospodarowania w planach miejscowych przekracza zapotrzebowanie na nową zabudowę, w studium nie można zmienić funkcji kolejnych obszarów.

Bilansowanie terenów przeznaczonych pod zabudowę wymaga również uwzględnienie możliwości finansowania przez gminę jej zadań własnych, w tym w szczególności inwestycji infrastrukturalnych i społecznych wynikających z zadań własnych gminy, które powstają w wyniku przeznaczenia nowych terenów pod zabudowę.

W celu zachowania aktualności bilansu terenów i maksymalizacji jego użyteczności *ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* przewiduje możliwość kilkukrotnego przeprowadzania bilansowania w trakcie procedury opracowania i uchwalania studium. W bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę bierze się pod uwagę prognozy obejmujące nie więcej niż 30 lat, przy czym w celu uniknięcia nietrafności prognoz otrzymane zapotrzebowanie można zwiększyć o nie więcej niż 30% (art. 10 ust. 7 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*).

### 7.1.3. OGRANICZENIE MOŻLIWOŚCI STWIERDZENIA NIEWAŻNOŚCI AKTU PLANISTYCZNEGO

Zmiana przepisu art. 28 ust. 1 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* sprawia, że tylko istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego może być podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub części. Ograniczy to unieważnianie planów miejscowych i studiów, przy opracowaniu których popełniono tylko niewielkie błędy proceduralne, nie mające wpływu na ostateczne brzmienie uchwały.

### 7.1.4. REGULACJE DOT. DECYZJI O WARUNKACH ZABUDOWY

W związku z możliwością wprowadzenia w uchwale w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji oraz w uchwale ustanawiającej Specjalną Strefę Rewitalizacji zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla wszystkich

albo określonych w tych uchwałach zmian sposobu zagospodarowania terenu, *ustawa o rewitalizacji* zmienia również część zagadnień dotyczących decyzji WZ. W art. 62 ust. 1a *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* wprowadzono zasady postępowania w przypadku obowiązywania zakazu wydawania decyzji WZ.

W przypadku, gdy gmina otrzyma wniosek w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji objętej zakazem – odmawia wszczęcia postępowania. Postępowania niezakończone w dniu wejścia w życie zakazu wydawania decyzji WZ, które toczyły się dla nieruchomości objętych zakazem, zostają zawieszone. W przypadku, gdy uchwała wprowadzająca zakaz traci moc w całości lub w części dotyczącej zakazu (w przypadku uchwały o obszarze zdegradowanym i obszarze rewitalizacji zakaz traci moc po 2 latach od jej uchwalenia – *patrz: Rozdział 4.3.*), gmina podejmuje zawieszone postępowanie, jednak tylko wtedy, gdy dla terenu objęty wnioskiem nie zaczął obowiązywać plan miejscowy, który czyni wniosek o wydanie decyzji WZ bezprzedmiotowym.

#### 7.1.5. MIEJSCOWY PLAN REWITALIZACJI

Najważniejszą zmianą wprowadzoną do *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* jest ustanowienie nowego narzędzia planistycznego: miejscowego planu rewitalizacji (dalej jako: *mpr*). *Mpr* ma być podstawowym narzędziem planistycznym używanym w procesie rewitalizacji.

*Ustawa* umożliwia uchwalenie *mpr* na obszarze rewitalizacji wyznaczonym w uchwale rady gminy (art. 8 ust. 1 *ustawy*). Miejscowy plan rewitalizacji może obejmować całość lub fragment obszaru rewitalizacji. Dopuszczalne jest również uchwalenie kilku miejscowych planów rewitalizacji dla różnych fragmentów obszaru rewitalizacji, a także wyłączenie z planu nieruchomości, których zagospodarowanie nie wymaga zmian (art. 37g ust. 1 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*).

Miejscowy plan rewitalizacji jest szczególną formą planu miejscowego (art. 37f ust. 2 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*), co oznacza, że ten plan posiada wszystkie cechy planu miejscowego, a procedura jego uchwalania jest niemal tożsama. *Mpr* może być uchwalony dla obszaru, na którym obowiązuje „zwykły” plan miejscowy, w formie zmiany tego planu, o ile dany obszar znajduje się w granicach obszaru rewitalizacji.

Poza elementami standardowego planu miejscowego, wymienionymi w art. 15 ust. 2 i 3 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* miejscowy plan rewitalizacji może określać, w zależności od potrzeb:

1. zasady kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą;
2. ustalenia dotyczące charakterystycznych cech elewacji budynków;
3. szczegółowe ustalenia dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych, w tym urządzania i sytuowania zieleni, koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych oraz przekrojów ulic;
4. zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej lub usługowej;
5. maksymalną powierzchnię sprzedaży obiektów handlowych, w tym obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o wskazanej w planie maksymalnej powierzchni sprzedaży i ich dopuszczalną liczbę;
6. zakres niezbędnej do wybudowania infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali - w przypadku zawarcia umowy urbanistycznej, o której mowa w art. 37i *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.



W odniesieniu do pkt 3 *mpr* umożliwia przesądzenie przez gminę zasad kształtowania pasa ruchu drogowego jako przestrzeni publicznej, przewidując np. uspokojenie ruchu ulicznego lub wprowadzenie przestrzeni wspólnych.

Ograniczenia dotyczące działalności handlowej mogą wejść w życie po upływie okresu dostosowawczego nie krótszego niż 6 miesięcy. Poszkodowany przez ograniczenia w zakresie działalności gospodarczej w art. 37g ust. 2 pkt 4 ma prawo do otrzymania od gminy odszkodowania, które na wniosek poszkodowanego przyznaje starosta w drodze decyzji. Od tej decyzji nie przysługuje odwołanie, jednak strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania może wnieść powództwo do sądu powszechnego.

Procedura uchwalania miejscowego planu rewitalizacji przewiduje udział Komitetu Rewitalizacji jako instytucji opiniującej projekt planu. Rada gminy uchwała miejscowy plan rewitalizacji po stwierdzeniu, w odrębnej uchwale, że nie narusza on ustaleń studium i gminnego programu rewitalizacji.

Przepisy art. 37i *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* regulują instytucję umowy urbanistycznej, w której inwestor, w zamian za zgodę na wykonanie inwestycji głównej, zobowiązuje się do realizacji na swój koszt i nieodpłatnego przekazania gminie inwestycji uzupełniających. Zakres inwestycji głównej i uzupełniających musi być określony w miejscowym planie rewitalizacji, na podstawie którego możliwe jest zawarcie umowy urbanistycznej.

Inwestycja główna nie może być inwestycją celu publicznego, natomiast inwestycje uzupełniającą może być wskazana w miejscowym planie rewitalizacji infrastruktura techniczna, społeczna lub lokale mieszkalne, przekazane do gminnego zasobu mieszkaniowego – może to być np. budowa terenów zielonych, drogi publicznej itp. Ponadto inwestycje uzupełniającą mogą stanowić inne lokale przeznaczone na potrzeby działalności kulturalnej, społecznej, edukacyjnej lub sportowej wykonywanej przez lokalne podmioty działające na obszarze rewitalizacji, których głównym celem nie jest osiągnięcie zysku. Gmina pozostaje właścicielem takich lokali, które udostępnia ww. podmiotom.

Wartość realizowanych w ramach umowy urbanistycznej inwestycji uzupełniających musi odpowiadać wzrostowi wartości nieruchomości przeznaczonej do realizacji inwestycji głównej w wyniku uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji. Wartości te powinno wyceniać się zgodnie z przyjętymi zasadami wyceny nieruchomości.

Uzyskanie zgody na użytkowanie inwestycji głównej wymaga nieodpłatnego przekazania gminie wykonanych inwestycji uzupełniających i spełnienia pozostałych warunków umowy urbanistycznej, nie przewidzianych wprost w *ustawie*, a dopuszczonych do zawarcia w umowie na podst. art. 37i ust. 5 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

## 7.2. GOSPODARKA NIERUCHOMOŚCIAMI

### 7.2.1. NOWE CELE PUBLICZNE

Do katalogu celów publicznych, zawartego w art. 6 *ustawy o gospodarce nieruchomościami* dodano budowę i utrzymanie pomieszczeń dla samorządowych lub rządowych instytucji kultury oraz wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzenie, w tym budowa lub przebudowa.

Zagadnienia związane z instytucjami kultury uregulowane są w *ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*. Wskazuje ona, że państwowe instytucje kultury tworzyć mogą ministrowie i kierownicy urzędów centralnych, zaś samorządowe instytucje kultury – jednostki samorządu

terytorialnego. Formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są w szczególności: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury.

Druga grupa celów publicznych obejmuje obiekty służące przemieszczaniu się bądź wypoczynkowymi – możliwość uznania ich za cel publiczny występuje jedynie w przypadku, gdy ich inwestorem jest samorząd terytorialny. Nie ma zatem możliwości dokonania wywłaszczenia np. pod urządzenie prywatnego parku.

Cele te mogą być realizowane nie tylko na obszarach rewitalizacji, lecz na całości terytorium gminy. Do lokalizacji ww. inwestycji nie jest również wymagany plan miejscowy – może go zastąpić decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Ustanowienie nowych celów publicznych umożliwia przeprowadzenie procedury wywłaszczenia w przypadku zamiaru ich realizacji na nieruchomościach nie należących do jednostki samorządu terytorialnego bądź Skarbu Państwa. Odnośnie zasad wywłaszczania nieruchomości – *patrz: Rozdział 6.2.1.*

### 7.2.2. NOWE FORMY OGRANICZENIA SPOSOBU KORZYSTANIA Z NIERUCHOMOŚCI

W celu zwiększenia efektywności zarządzania przestrzenią, szczególnie w gęsto zabudowanych obszarach śródmieść, zmiany w *ustawie o gospodarce nieruchomościami* poszerzają możliwość ustanawiania ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości, prowadzących do zniwelowania ilości infrastruktury montowanej na słupach i innych elementach posadawianych w gruncie.

Art. 124c ust. 1 *ustawy o gospodarce nieruchomościami* umożliwia, w przypadku, gdy właściciel nieruchomości nie wyraża na to zgody:

1. zakładanie na obiektach budowlanych elementów infrastruktury związanych z drogą publiczną lub zapewnieniem na niej bezpieczeństwa;
2. urządzenie i utrzymywanie ogólnodostępnego ciągu pieszego, przebiegającego przez prześwity lub podcienia, w obrysie obiektu budowlanego.

Powyższe ograniczenia muszą zostać zawarte w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w tym także miejscowego planu rewitalizacji). Wyjątkiem jest zakładanie elementów wymienionych w pkt 1 na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Do opisanych ograniczeń stosuje się zasady wynikające z art. 124 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*. Decyzję w tym zakresie wydaje zatem starosta (prezydent miasta na prawach powiatu). Udzielenie zezwolenia na ograniczenie powinno być poprzedzone rokowaniami z właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości o uzyskanie zgody na wykonanie prac. Rokowania przeprowadza osoba lub jednostka organizacyjna zamierzająca wystąpić z wnioskiem o zezwolenie. Skutkiem ograniczeń jest powstanie obowiązku odszkodowawczego.

### 7.3. PODATEK OD NIERUCHOMOŚCI

Zmianie ulegają zasady naliczania podatku od nieruchomości w odniesieniu do szczególnej kategorii nieruchomości, które położone są na obszarze rewitalizacji oraz objęte miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (w tym oczywiście miejscowym planem rewitalizacji). Celem zmian jest stworzenie zachęty ekonomicznej do realizacji zabudowy zgodnej z planem miejscowym – jego przyjęcie bowiem stanowi swoistą deklarację gminy odnośnie zrealizowania celów publicznych ujętych w planie (dróg publicznych, infrastruktury technicznej). Wydatki poniesione

na te cele powinny wiązać się z maksymalnym wykorzystaniem tak powstałych udogodnień. Ekonomicznie uzasadnione jest wobec tego oczekiwanie, że również po stronie prywatnej nastąpi realizacja ustaleń planu, umożliwiającą pełne wykorzystanie rezultatów nakładów poniesionych przez gminę.

Nowe rozwiązanie przewiduje, że nieruchomości niezabudowane znajdujące się na obszarze rewitalizacji objęte będą wyższą stawką podatku od nieruchomości w przypadku, gdy po 4 latach od dnia wejścia w życie planu miejscowego nie zostały one zabudowane zgodnie z ustaleniami tego planu. W przepisie ograniczono katalog przeznaczeń, z którymi wiąże się podwyższona stawka podatku – dotyczy to wyłącznie przeznaczenia pod zabudowę mieszkaniową (jedno- lub wielorodzinną), usługową, lub mieszaną obejmującą wyłącznie te dwa rodzaje zabudowy. Zgodnie z załącznikiem do *rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, przeznaczenia te oznaczają się symbolami: MN (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna), MW (zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna) oraz U (zabudowa usługowa).

Odnosząc moment, w którym stwierdzić można, że nastąpiło zabudowanie nieruchomości, wiąże się go z zakończeniem budowy zgodnie z przepisami prawa budowlanego. Jak stwierdza komentarz do ustawy: „[...] z pewnością zakończenie budowy nastąpi, gdy zostało złożone zawiadomienie o zakończeniu budowy [...]. Złożenie tego zawiadomienia nie jest jednak konieczne do uznania, iż nastąpiło faktyczne zakończenie budowy. Wystarczy, że będą spełnione warunki upoważniające do złożenia tego zawiadomienia. Innymi słowy, spełnienie warunków, o których mowa w art. 57 ust. 1 i 2 pr. bud., przesądza, iż nastąpiło zakończenie budowy. Potwierdzeniem tego stanowiska jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym sąd stwierdził, że w sensie techniczno-budowlanym można mówić o zakończeniu budowy obiektu budowlanego, gdy odpowiada on warunkom, jakie przewiduje ustawa - Prawo budowlane wobec budowy legalnej przy zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy (art. 57). Ponadto uznał, iż obiekt powinien być w takim stanie, by mógł zostać przeprowadzony jego odbiór i można byłoby przekazać go do normalnej eksploatacji i użytkowania.”<sup>23</sup>

Maksymalna stawka podwyższonego podatku od nieruchomości wynosi w opisanym przypadku 3 zł za metr kwadratowy. Stawkę tę w każdej gminie określa rada gminy w drodze uchwały, w której może dokonać jej zróżnicowania w zależności od lokalizacji, rodzaju prowadzonej działalności, rodzaju zabudowy, przeznaczenia i sposobu wykorzystywania gruntu (art. 5 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych).

Użyte w przepisie art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych określenie „tych gruntów” należy interpretować jako dotyczące gruntów w odniesieniu do których zaczęła obowiązywać uchwała w sprawie ustanowienia obszaru rewitalizacji – w efekcie zaś uznać należy, że wyższa stawka podatku od nieruchomości liczona będzie dopiero w przypadku, gdy najpierw dla gruntu zaczęła obowiązywać uchwała o wyznaczeniu obszaru rewitalizacji, następnie zaś upłynęło 4 lata obowiązywania planu miejscowego o określonym przeznaczeniu, które nie zostało zrealizowane.

W tej sytuacji zastosowanie przepisu – nałożenie podwyższonej stawki podatku od nieruchomości – może nastąpić po 4 latach od dnia, w którym nastąpiło spełnienie przez nieruchomość obydwu warunków. Interpretacja odmienna, zakładająca że termin 4 lat liczony jest niezależnie od faktu obowiązywania uchwały o wyznaczeniu

<sup>23</sup> Leonard Etel – Podatek od nieruchomości. Komentarz. LEX 2013.

obszaru rewitalizacji, może w sposób pośredni naruszać zasadę niedziałania prawa wstecz, wynikającą z przepisu art. 2 Konstytucji RP, jak również naruszać wynikającą z tego przepisu zasadę umożliwienia adresatowi normy dostosowanie się do jej brzmienia poprzez odpowiedni okres *vacatio legis*. Doszłoby bowiem do sytuacji, w której zdarzeniu przeszłemu (a takim bez wątpienia jest upływ 4 lat od dnia wejścia w życie planu miejscowego, przy braku działań zmierzających do jego realizacji) *ustawa* umożliwia nadanie przez gminę nowej, nieznanej w momencie trwania zdarzenia, kwalifikacji prawnej.

Istotą zasady *lex retro non agit* jest konstatacja, że „następstwa prawne zdarzeń, mających miejsce pod rządami dawnych norm, należy oceniać według tych norm, nawet jeżeli w chwili dokonywania tej oceny obowiązują już nowe przepisy” (wyrok TK w sprawie P 66/07). Jak wskazuje Trybunał, „zasada niedziałania prawa wstecz jest dyrektywą postępowania organów prawodawczych, polegającą na zakazie stanowienia norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie. Niedopuszczalne jest stanowienie norm z mocą wsteczną, jeśli podmioty, których te normy dotyczą, nie mogły racjonalnie przewidzieć tego rodzaju decyzji, a nadzwyczajne okoliczności czy dobra, podlegające ochronie konstytucyjnej, decyzji takiej nie usprawiedliwiają. Można od niej odstąpić, jednak tylko wyjątkowo i z usprawiedliwionych względów, nadając normom możliwości oddziaływania na sytuacje zastane, jeżeli zaistniały ważne powody, a zainteresowane podmioty miały podstawy, by oczekiwać uchwalenia takich norm (wyroki TK w sprawach K 47/01 i P 7/01). W omawianej sytuacji z całą pewnością nie dochodzi do ochrony dobra konstytucyjnego wyższego rzędu, w związku z tym uznanie skutku retroaktywnego omawianych przepisów prowadzić może do stwierdzenia ich niekonstytucyjności.

Proponowana interpretacja stanowi zatem wypełnienie obowiązku prokonstytucyjnej wykładni przepisów prawa. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, zasada prokonstytucyjnej wykładni przepisów koresponduje z domniemaniem konstytucyjności ustawy, którego przełamanie wymaga wykazania, że w żadnym z możliwych sposobów rozumienia przepisu nie jest on zgodny z ustawą zasadniczą. Obowiązkiem organów stosujących prawo jest próba dokonania jego wykładni w zgodzie z Konstytucją (wyroki TK w sprawach Kp 7/09, K 3/99).

#### 7.4. DZIAŁALNOŚĆ POŻYTKU PUBLICZNEGO I WOLONTARIAT

Zmiana dotycząca *ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie* dotyczy jedynie dopisania rewitalizacji na listę sfer zadań publicznych, które mają charakter działalności pożytku publicznego. Umożliwia to stosowanie narzędzi przewidzianych w tej *ustawie* również w kompleksowym procesie rewitalizacji, nie zaś w jego wycinkach pokrywających się z innymi zadaniami (np. pomoc społeczną). Do narzędzi tych należy m. in. mechanizm inicjatywy lokalnej oraz zlecenia realizacji zadań publicznych. Omawiane zmiany pozwalają na rozwijanie współpracy między gminą a organizacjami pozarządowymi z wykorzystaniem tych narzędzi, w celu realizacji GPR.

#### 7.5. PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE

Funkcjonowanie partnerstwa publiczno-prywatnego oceniane jest jako umiarkowanie skuteczne. Mała liczba projektów realizowanych w tym trybie wynika m. in. z niejasnych przepisów *ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, które nie pozwalają na optymalne ukształtowanie stosunków prawnych między partnerami. Zmiana dokonana w tej *ustawie* usuwa jedną z barier, którą była niemożność kwalifikowania części wynagrodzenia partnera prywatnego jako mającego charakter wydatków majątkowych w rozumieniu przepisów *ustawy o finansach publicznych*. Projektowana zmiana dopuszcza taką możliwość wprost, zastrzegając ją dla

wydatków na finansowanie wytworzenia, nabycia lub ulepszenia środków trwałych albo nabycia wartości niematerialnych i prawnych w ramach realizacji przedsięwzięcia, które spełniają przesłanki wydatków majątkowych w rozumieniu odpowiednich przepisów *ustawy o finansach publicznych*.

## 7.6. SPECUSTAWY INWESTYCYJNE

Odpowiedzią na długoletnie opóźnienia w realizacji inwestycji infrastrukturalnych (głównie dróg), było uchwalanie kolejnych tzw. specustaw, tj. aktów prawnych poświęconych wybranemu rodzajowi (lub nawet zamkniętemu katalogowi) inwestycji, przewidujących szybką ścieżkę ich realizacji. Jedną z najważniejszych regulacji specustaw jest wyłączenie stosowania przepisów *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, czego praktycznym następstwem jest możliwość zaplanowania i realizacji inwestycji wbrew ustaleniom obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Zmiany dokonywane w tzw. specustawach inwestycyjnych mają na celu przesądzenie, że regulacje tych ustaw można stosować również na obszarach rewitalizacji, w tym obszarach objętych Specjalną Strefą Rewitalizacji. Zdecydowano bowiem, że preferencyjny tryb realizacji inwestycji objętych tymi ustawami powinien obowiązywać również w przypadku zastosowania dla danej nieruchomości *ustawy*. Zasada ta rozciągnięta zostaje również na miejscowy plan rewitalizacji, który nie będzie wiążący dla inwestycji realizowanych w oparciu o specustawy.

Do obowiązujących specustaw należą obecnie:

1. ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (specustawa drogowa);
2. ustawa o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (specustawa terminalowa);
3. ustawa o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (specustawa powodziowa);
4. ustawa o transporcie kolejowym (specustawa kolejowa, za rozwiązania specjalne uznaje się rozdział 2b tej ustawy);
5. ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (megaustawa);
6. ustawa o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (specustawa jądrowa).

Niemal równocześnie z *ustawą*, uchwalono kolejną specustawę – *ustawę o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych*. W *ustawie* tej nie znalazło się wyrażone wprost zastrzeżenie, że w przygotowaniu i realizacji inwestycji nie stosuje się przepisów *ustawy o rewitalizacji*, jednak obecne jest tam zastrzeżenie dotyczące niestosowania przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Powyższa *ustawa* dotyczy wielkich sieci przesyłowych, których projektowany lub przewidywany przebieg w zdecydowanej większości nie koliduje z obszarami zurbanizowanymi. W przypadku jednak, gdyby nastąpiła kolizja pomiędzy projektowanym przebiegiem linii a obszarem objętym miejscowym planem rewitalizacji, należy przyjąć że możliwa jest realizacja inwestycji wbrew postanowieniom tego planu, należy on bowiem do sfery przepisów z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, które uległy wyłączeniu.