

Łukasz Pancewicz\*

## Projekt ustawy o rewitalizacji jako budowa systemu zintegrowanego zarządzania procesem

**Projekt ustawy o rewitalizacji jest jedną z ważniejszych inicjatyw ustawodawczych dla polskich miast<sup>1</sup>. Jej uchwalenie może znacząco wesprzeć proces nadrabiania wieloletnich zapóźnień w działaniach na rzecz spójnego rozwiązania „miejskiego kryzysu”, dotyczącego znaczących obszarów polskich miast. Słabość terenów wymagających rewitalizacji, w tym śródmieść, może stanowić znaczącą barierę dla rozwoju miast. Przy zaproponowanych rozwiązaniach, ustawa umocowuje rewitalizację jako działanie zintegrowane, łączące działania społeczne, gospodarcze i przestrzenne. Istotniejszym aspektem jest systemowe powiązanie ustawy z innymi inicjatywami rządowymi, m.in. Krajową Polityką Miejską. Warto jednak zastanowić się, czy nowa ustawa przyniesie najbardziej oczekiwane praktyczne rozwiązania, pozwalające usprawnić działanie samorządów.**

\* dr inż. arch. Łukasz Pancewicz – adiunkt w Katedrze Urbanistyki i Planowania Regionalnego Politechniki Gdańskiej, pracownik Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Łodzi

KONTEKST USTAWY – PROJEKT JAKO BUDOWA SYSTEMU ZINTEGROWANEGO  
Obecny projekt ustawy o rewitalizacji jest kolejną próbą<sup>2</sup> budowania prawnych podstaw funkcjonowania tego procesu w Polsce. Choć dotychczasowe przepisy prawa pozwalały na tworzenie przez samorzady programów poprawy obszarów zdegradowanych<sup>3</sup>, brakowało regulacji, która tworzyłaby podstawy systemu organizacji i zarządzania tymi procesami. Praktyczne aspekty realizacji działań rewitalizacyjnych były tworzone w oparciu o indywidualne doświadczenia i rozwiązania gmin oraz wymogi dyktowane zasadami jej finansowania. W dużej mierze były to programy pomocowe Unii Europejskiej. Ustawa jest więc znaczącym krokiem na rzecz budowy systemu. Niesie ona ze sobą prawne i organizacyjne podstawy dla prowadzenia procesu rewitalizacji na nowych zasadach, rozumianej jako działanie zintegrowane, dotyczące sfer społecznej, gospodarczej i przestrzennej, traktowanych równorzędnie. Projektowany system ma pozwolić na ukierunkowanie działań rewitalizacyjnych nakierowanych na obszar kryzysowy, delimitowany na bazie analizy danych społeczno-ekonomicznych i przestrzennych, realizowanych w oparciu o zaangażowanie lokalnej społeczności<sup>4</sup>. Jest to znacząca zmiana w rozumieniu tego procesu przez samorzady, na co wskazuje sam ustawodawca, krytykując ich dotychczasową „remontową”<sup>5</sup> praktykę.

Definicja rewitalizacji odnosi się wprost do koncepcji i idei określonych w Krajowej Polityce Miejskiej (KPM)<sup>6</sup>, które odnajdują bezpośrednie odzwierciedlenie w zapisach ustawy. Nową ustawę można interpretować jako kolejny krok w stronę budowania wymiernej i kompleksowej polityki rządu wobec miast w zakresie rewitalizacji. Oznacza to, wskazanie rewitalizacji jako ukierunkowanej interwencji pu-

<sup>1</sup> Wskazują na to m.in. diagnozy zawarte w dokumentach rządowych koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030) czy analizy sporządzone na potrzeby Krajowej Polityki Miejskiej.

<sup>2</sup> Spośród licznych, wcześniejszych propozycji legislacyjnych można wymienić bardziej znaczące próby jak projekt ustawy z 1997 roku opracowywany przez Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, propozycje założeń do ustawy z 2010 opracowywane przez zespół E. Kipy na zlecenie Związku Miast Polskich (...) czy wprowadzenie zapisów dotyczących rewitalizacji do innych ustaw jak np. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r.

<sup>3</sup> Podstawą prawną był np. art. 18 ust. 2, pkt. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95 ze zm.) pozwalający na przygotowywanie „programów gospodarczych”.

<sup>4</sup> Założenia ustawy o rewitalizacji (wersja przyjęta przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 24 marca 2015 r.) także art. 9 ust. 1 projektu ustawy o rewitalizacji.

<sup>5</sup> Krytyka ta jest przywoływana w szeregu dokumentów rządowych, m.in. Krajowej Polityce Miejskiej (KPM 2014, str. 84). Jest ona potwierdzona wynikami ewaluacji realizacji RPO 2007-2013 województw kujawsko-pomorskiego, małopolskiego, podkarpackiego, śląskiego i pomorskiego, patrz: uzasadnienie projektu ustawy, str. 2.

<sup>6</sup> Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Krajowa Polityka Miejska, projekt, marzec 2014 r.

blicznej, która zgodnie z proponowanymi zapisami ustawy, staje się zadaniem własnym gminy, finansowanym i realizowanym przez samorząd lokalny. Nie bez znaczenia na kształt ustawy pozostaje tutaj sposób sformułowania zasad pomocy Unii Europejskiej, jako jednego ze źródeł środków finansowania. Są one zawarte m.in. w Umowie Partnerstwa 2014-2020 (UP)<sup>7</sup>, uszczegóławiającej ustalenia strategii Europa 2020. Rewitalizacja jest podporządkowana działaniom społecznym, nakierowanym na zapewnienie włączenia społecznego<sup>8</sup>, walkę z ubóstwem i dyskryminacją (Cel Tematyczny 9). W myśl UP rewitalizacja powinna być działaniem realizowanym m.in. w oparciu o tzw. rozwój kierowany przez społeczność<sup>9</sup>, czyli bazujący na partycypacji i aktywności lokalnej.

Ustawa ma w swoim założeniu budować wspólne standardy oraz mechanizmy działania dla instytucji publicznych, realizujących zadania rewitalizacyjne. Jak zatem ten system został ukształtowany przez ustawodawcę?

#### OCENA ROZWIĄZAŃ PRZYJĘTYCH W USTAWIE – BUDOWA CAŁOŚCIOWEGO SYSTEMU NA RZECZ REWITALIZACJI

Projekt ustawy nie wnosi radykalnie nowych rozwiązań, a raczej formalizuje i standaryzuje praktyki stosowane przez samorządy w zakresie planowania i zarządzania rewitalizacją, budując z nich system. Największymi atutami nowej ustawy jest przede wszystkim duża elastyczność przyjętych rozwiązań realizacyjnych. Zostały one zorganizowane w spójny, komplementarny system, przy zachowaniu czytelnej hierarchii narzędzi i dostosowaniu ich zakresu i charakteru do zadań, które mają pełnić. W obecnym kształcie ustawy samorząd lokalny ma swobodę w wyborze narzędzi. Musi dostosować je do potrzeb zidentyfikowanych w ramach przeprowadzonej delimitacji tzw. obszarów zdegradowanych i rewitalizacji<sup>10</sup>. Przy dużej fakultatywności co do doboru narzędzi, ustawa wskazuje obligatoryjne zasady zaangażowania lokalnej społeczności oraz konieczność obiektywnej diagnozy negatywnych procesów. Intencjonalnie oznacza to chęć realizacji zasad określonych m.in. w założeniach ustawy czy KPM, czyli interwencji „szytej na miarę”, bazującej na diagnozie, budowa-

nej w porozumieniu z adresatami pomocy, wyraźnie określonymi w tekście projektowanej uchwały (art. 2 ust 2).

Zaproponowany system tworzy paletę narzędzi opartą na wyraźnej hierarchii, lecz posiadającą zróżnicowany charakter i pełniącą różne zadania, w tym:

- a. Podejmowanie uchwały o delimitacji obszaru kryzysowego i rewitalizacji, dokument o charakterze strategicznym wskazujący całościowy zakres przestrzenny oraz obszary wskazane do prowadzenia działań, akt prawa miejscowego (art. 10);
- b. Gminny Program Rewitalizacyjny (GPR), jako program operacyjny, całościowy *masterplan* odnoszący się do obszaru rewitalizacji (art.15);
- c. Specjalna Strefa Rewitalizacji (SSR), jako wskazanie obszaru, w ramach którego samorząd może korzystać ze specjalnych uprawnień i narzędzi związanych m.in. z gospodarowaniem nieruchomościami, polityką wobec pustostanów, stosowaniem dopłat remontowych do nieruchomości znajdujących się w obszarze rewitalizacji, akt prawa miejscowego (art. 25);
- d. Miejscowy Plan Rewitalizacji (MPR), jest szczegółowym planem regulacyjnym, związanym z oczekiwaną, docelową strukturą przestrzenną, w tym określeniem form elewacji, organizacją ruchu czy określeniem zasad prowadzenia działalności handlowej (art. 41 zmieniający ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>11</sup>);

Narzędzia te są powiązane zapisami ustawy z innymi dokumentami strategicznymi, m.in. strategiami rozwoju, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta czy wieloletnimi prognozami finansowymi gminy, poprzez wpisanie zależności między nimi. Gwarantuje to obowiązek aktualizacji i dostosowania dokumentów planistycznych do planów rewitalizacyjnych (art. 15 ust. 1 pkt 13 oraz art. 20 ust 1 oraz ust 3). Usprawnieniem, jest możliwość przyśpieszenia procedur planistycznych w przypadku zmian studium oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W projekcie wprowadzono także możliwość ominięcia etapu diagnoz przy delimitacji obszaru kryzysowego w przypadku zawarcia ich w dokumentach Studium lub innych dokumentach strategicznych (art. 12). W efekcie zapis ten, może pozwolić na większą integrację w zakresie przestrzennych diagnoz społecznych, realizowanych w ramach sporządzania strategicznych dokumentów planistycznych.

Za dobry wybór należy uznać oparcie działań przede wszystkim na dokumencie Gminnego Programu Rewitalizacji (dalej GPR), który ma charakter tzw. narzędzia operacyjnego, wdrożeniowego. W zapisie ustawy Program ma być narzędziem mającym wspierać realizację całościowej wizji poprawy obszaru rewitalizacji w oparciu o określone cele i przeznaczone zasoby. GPR ma być głównym *masterplanem* dla działań – społecznych i przestrzennych, przejmując rolę wcześniejszych Lokalnych Programów Rewitalizacji. Jest to wprowadzenie do polskiego systemu dobrej praktyki stosowanej m.in. w rozwiązaniach niemieckich: delimitacji obszaru rewitalizacji (*niem. Sanierungsgebiet*) wraz z konkretnym wskazaniem zadań i finansów dla ich realizacji i struktury zarządczej<sup>12</sup>. Odzwierciedla to praktyczny charakter działań rewi-

<sup>7</sup> Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020, Umowa partnerstwa z dnia 23 maja 2014 r.

<sup>8</sup> Polskie tłumaczenie angielskiego terminu „social inclusion”.

<sup>9</sup> Od ang. Community Led Local Development (CLLD).

<sup>10</sup> Art 8 projektu ustawy, art. 9 ust. 1 pkt. 1-4 definiuje obszar kryzysowy jako dotknięty przede wszystkim koncentracją negatywnych zjawisk społecznych oraz co najmniej jednego z powyższych: gospodarczych, środowiskowych, przestrzennie-funkcjonalnych oraz społecznych.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, 443 i 774)

<sup>12</sup> Patrz §136 – §151 Baugesetzbuch (BauGB) -niemiecki kodeks budowlany.

talizacyjnych o określonej perspektywie czasowej. GPR wskazuje także konieczność delimitacji obszarów działań specjalnych, takich jak SSR.

Ważną zmianą jest umiejscowienie GPR jako dokumentu nadrzędnego w stosunku do istniejących narzędzi planistycznych, zwłaszcza MPR. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, a MPR należy traktować jako szczególną formę takiego planu., w polskim systemie prawnym są narzędziami o charakterze statycznym i regulacyjnym. Ich powiązanie z kwestiami finansowania czy realizacją konkretnych zamierzeń inwestycyjnych w praktyce jest mało efektywne<sup>13</sup>, co sprawia, że nie są one dobrym narzędziem do prowadzenia działań rewitalizacyjnych. W projektowanym systemie MPR pozwala na poszerzenie zapisów GPR o szczegółowe rozstrzygnięcia związane z kształtowaniem ładu przestrzennego. MPR, jako szczególna forma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zawiera nowe braki, rozszerzone możliwości regulacji. Istotnym usprawnieniem jest np. m.in. dodanie szerokich możliwości kształtowania układu drogowego, co daje możliwość wprowadzania nowoczesnych rozwiązań uspokajania ruchu i poprawy jakości przestrzeni ulicznej<sup>14</sup> (art. 37g ust. 2 pkt. 3 zmiany upizp). Inną cenną zmianą jest możliwość regulacji funkcjonowania handlu (art. 37g ust. 2 pkt 4 zmiany upizp).

System uzupełnia SSR jako obszar czasowego funkcjonowania wyjątkowych mechanizmów prawnych, mających usprawnić procesy rewitalizacji (art. 25). Najważniejsze z nich odnoszą się w dużej mierze do kwestii gospodarki nieruchomościami – możliwości wywłaszczeń na rzecz realizacji zadań publicznych budownictwa mieszkaniowego, postępowania wobec nieruchomości o nieustalonym stanie prawnym czy możliwości wstrzymania wydawania decyzji o warunkach zabudowy (dwzizt), sprzecznych z planami GPR-u i mogących zagrażać procesom rewitalizacji. Nadanie rygoru czasowego i fakultatywność wzmacnia elastyczność rozwiązania, co jest zasadne przy podanym zakresie interwencji. W funkcjonowaniu spójnego systemu najważniejsze jest ujęcie formuły SSR, jako dodatkowego zestawu narzędzi będącego w dyspozycji gminy.

<sup>13</sup> Wynika to z zadań planu, określenia zasad kształtowania ładu przestrzennego (art. 1 ust 2. upizp), a nie prowadzenia złożonych zadań rewitalizacyjnych.

<sup>14</sup> Np. wprowadzania rozwiązań takich jak woonef na 6 sierpnia w Łodzi czy remontu ul. Wajdeloty w Gdańsku- Wrzeszczu.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 849 oraz z 2015 r. poz. 528, 699 i 774).

<sup>16</sup> Spośród wielu inicjatyw można wymienić projekt budowy dobrych praktyk: „Decydujmy Razem” realizowany przez MiR, Instytut Spraw Publicznych, Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej oraz Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych;

<sup>17</sup> Tu warto dodać, że projekty planów opiniują także inne ciała doradcze samorządu w tym Miejskie Komisje Urbanistyczno-Architektoniczne, MKUA;

Pewnym brakiem jest powiązanie SSR z mechanizmami szerszych zachęt finansowych (np. ulg podatkowych), co było mechanizmem stosowanym z powodzeniem w krajach anglosaskich. Biorąc pod uwagę inne propozycje wprowadzania narzędzi podatkowych, np. stosowania podwyższonego podatku od nieruchomości w przypadku „odłogowania” działek budowlanych po uchwaleniu mpzp (art. 37 zmieniający ustawę o podatkach i opłatach lokalnych<sup>15</sup>), nie ma przeciwwskazań dla wprowadzania nowych narzędzi w ramach SSR w ramach kolejnych zmian ustawy.

#### ZAPEWNIENIE UDZIAŁU MIESZKAŃCÓW I KONSULTACJE SPOŁECZNE W PROCESIE REWITALIZACJI

Jedną z fundamentalnych i najważniejszych kwestii jest silne umocowanie procesu konsultacji społecznych w procesie rewitalizacji. Oczywiście ich ostateczna efektywność będzie zależała od skuteczności samorządów. Tym niemniej najważniejsze zadania samorządu, mające na celu zapewnienie udziału społeczności lokalnej, są określone zapisami art. 5 projektu ustawy, obejmując nie tylko etap planowania, ale także rewitalizacji i ewaluacji. Otwiera to prawną możliwość współtworzenia działań i społecznego nadzoru nad procesem rewitalizacji. Ustawodawca doprecyzowuje, kim są interesariusze procesu, określając, że nie są nimi wyłącznie mieszkańcy, ale także właściciele i zarządzający nieruchomości lub przedstawiciele podmiotów prowadzących lub zamierzających prowadzić działalność gospodarczą. Odzwierciedla to intencję traktowania rewitalizacji jako procesu oddziałującego wyłącznie na sferę polityki społecznej na rzecz angażowania w nią także podmiotów gospodarczych. Pokazuje także uwzględnienie roli prywatnych właścicieli nieruchomości (np. wspólnot mieszkaniowych), jako uczestników procesu rewitalizacji. Istotnym elementem jest wymienienie wymaganych form ich prowadzenia w art. 5 ust. 3. Ustawodawca rozdziela je w zakresie form obligatoryjnych i fakultatywnych. Te drugie zawierają zaawansowane i efektywne metody partycypacji, bazujące na dobrych praktykach, testowanych i wdrażanych przez organizacje pozarządowe i władze rządowe, pracujące na rzecz partycypacji<sup>16</sup>, takie jak np. warsztaty, spacer studyjny czy wykorzystanie grup przedstawicielskich. Ważne jest określenie konieczności realizacji ich w ramach obszaru objętego rewitalizacją (art. 5 ust. 10.), czy obowiązek stosowania metod zrozumiałych dla mieszkańców (wizualizacji, stosowania języka niespecjalistycznego). Jest to niezwykle cenny zapis biorąc pod uwagę słabość w efektywnym prowadzeniu konsultacji przez polskie samorządy.

Potencjalnym problemem może być zawężające określenie kompetencji Komitetu Rewitalizacji (art. 7 ustawy). W projekcie jest to sformalizowane, przedstawicielskie ciało doradcze, którego zadaniem jest tworzenie „forum współpracy i dialogu interesariuszy z organami gminy w sprawach dotyczących przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji oraz pełni funkcję opiniodawczo-doradczą wójta, burmistrza albo prezydenta miasta”, realizacja tego zadania następuje przede wszystkim poprzez opiniowanie dokumentów GPR (art. 17 ust 2 pkt 4 lit. a) i MPR (art. 37j zmiany upizp)<sup>17</sup>. Biorąc pod

uwagę intencje ustawodawcy, określone w art. 5 ust 1 a podkreślone w treści art. 7. Ustawodawca zdecydował tu o delegacji dodatkowych form działania do samorządu.

W kontekście doradczej roli Komitetu szczególnie brakującym elementem jest doprecyzowanie kwestii operatorów rewitalizacji, co jest zapewne podyktowane chęcią zachowania elastyczności wobec praktyki samorządów jak i swobody w kształtowaniu struktury organizacyjnej. Niewątpliwą pomocą jest uznanie rewitalizacji za zadanie własne gminy (art. 3 ust. 1), co otwiera szereg możliwości prawnych, np. powoływanie spółek celowych, zakładów budżetowych na rzecz jej realizacji. Dotychczasowe doświadczenia dużych miast, m.in. Łodzi<sup>18</sup>, wskazują na znaczący problem koordynacji złożonych działań inwestycyjnych i społecznych. Wystąpi on niewątpliwie przy realizacji innych polskich projektów. Rozwiązaniem może być wprowadzenie stanowiska koordynatora dla obszaru rewitalizacji, który stanowiłby osobą zarządzającą procesem, funkcjonującą w bliskim kontakcie z mieszkańcami obszaru o uprawnieniach związanych z prowadzeniem procesu<sup>19</sup>. Taka propozycja znalazła się np. w założeniach ustawowych z 2010 roku opracowanych przez zespół E. Kipyty<sup>20</sup>. Umocowanie operatora rewitalizacji oraz jego obowiązków jest także określone w niemieckim ustawodawstwie (BauGB), gdzie określone są zasady działania wykonawcy. Warto tu dodać, że zadaniem operatora w tym systemie jest realizacja zamierzeń określonych w miejskich planach rewitalizacji, istnieje także zakaz powierzania zadania planowania (niem. *Bauleitpläne*) podmiotowi, który będzie odpowiedzialny za jej realizację<sup>21</sup>.

Istnieje tu oczywiście ryzyko konfliktów interesów między inwestorami a mieszkańcami. Choć w założeniu podstawowym celem rewitalizacji jest wyprowadzenie z kryzysu społecznego, a w myśl art. 2. ust. 2 pkt 2. zadania rewitalizacyjne realizuje się „w sposób zapobiegający wykluczeniu mieszkańców obszaru rewitalizacji z możliwości korzystania z pozytywnych efektów procesu rewitalizacji(...)”, to nieuchronnym

<sup>18</sup> Warto przytoczyć tu chociażby opinie warsztatowe wyrażone przez uczestników „Pracownia Miast”, „Pracownia Miast: Łódź to nie tylko bieda i wykluczenie” Gazeta Wyborcza z dnia 24 czerwca 2015 r.

<sup>19</sup> Przykładem zastosowania „menedżera dzielnic” była rewitalizacja Księżego Młyna w Łodzi. Niemiecki odpowiednik to tzw. *Quartiermanager*.

<sup>20</sup> Kipta E., Mliczyńska-Hajda D., Grosse T., Kaczmarek G., Morski F., Porawski A., Reszke R., Szwedczuk J., Szewczyk M., 2010, Założenia do ustawy o rozwoju miast i rewitalizacji, Związek Miast Polskich, Śląski Związek Miast i Powiatów.

<sup>21</sup> §157 Baugesetzbuch (BauGB)

<sup>22</sup> Np. związane z ograniczeniem możliwości roszczeń właścicieli nieruchomości podanych wykupowi w wyniku realizacji procesu rewitalizacji, a tytułem oczekiwanego wzrostu nieruchomości w wyniku rewitalizacji oraz konieczność analiz (§153 BauGB)

<sup>23</sup> W ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 150);

ryzykiem są tu procesy gentryfikacyjne, wynikające np. z procesów poprawy wartości nieruchomości, czy wzrostu czynszu w wyniku prowadzonych prac remontowych. Potencjalnym mechanizmem ograniczenia byłyby działania stabilizujące lub zamrażające ceny nieruchomości, stosowane np. w przypadku miast niemieckich<sup>22</sup>. W polskim projekcie wprowadzono zapisy delegujące do GPR możliwość działań mających na celu kształtowanie gminnej polityki czynszowej<sup>23</sup>.

#### ZAKOŃCZENIE

Nową ustawę należy oceniać przez pryzmat jej znaczenia w szerszym systemie zarządzania polskimi miastami i dostępnymi narzędzi dla prowadzenia przez nie aktywnej, upodmiotowionej polityki. Obecny brak ustawy w zakresie rewitalizacji tworzy tu znaczącą lukę i barierę dla efektywnego procesu poprawy przestrzeni i funkcjonowania miast. Dlatego przyjęcie i wprowadzenie rozwiązań ustawowych należy traktować jako pilny i ważny priorytet. Rewitalizacja śródmieść jest procesem trwającym dekady, a o jej efektywności decyduje konsekwencja i wytrwałość w działaniach. Nie można jej realizować bez stabilnego systemu. Nowa ustawa to krok w stronę jego tworzenia.