

**MINISTERSTWO INFRASTRUKTURY I ROZWOJU**

Departament Polityki Przestrzennej

**założenia ustawy o rewitalizacji**

*projekt z dnia 17.11.2014 r.*

Warszawa, listopad 2014

## Wstęp

Przedmiotowe *założenia* stanowią realizację jednego z czterech głównych elementów opracowywanego Narodowego Planu Rewitalizacji, w skład którego wchodzi m.in. propozycje dokonania zmian prawnych. W projekcie proponuje się wprowadzenie ogólnych ram formalnych prowadzenia procesów rewitalizacji wraz z szeregiem punktowych zmian mających na celu stworzenie systemu zachęt do prowadzenia tych procesów. Projektowane założenia wpisują się również w szerszy nurt działań Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, dotyczących polityki przestrzennej. Należy wskazać na wysoki stopień współzależności efektów rewitalizacji od zmian w systemie lokalnego planowania przestrzennego, prowadzących do ograniczenia niekontrolowanej suburbanizacji i skierowania strumienia inwestycji na obszary już zagospodarowane (*brown fields*). Zmiany te wprowadzane są w ramach *założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (wpis w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów nr ZD106). Projekt ten zakłada ponadto m.in. poszerzenie katalogu celów publicznych o elementy konieczne do tworzenia wysokiej jakości życia w miastach (np. tereny zieleni miejskiej) oraz pakiet zmian ułatwiających realizację inwestycji w zwartej zabudowie śródmiejskiej. Wszystkie te proponowane działania mają na celu wzrost jakości życia mieszkańców obszarów zurbanizowanych, zarówno mieszkających na obszarach zdegradowanych jak i pozostałych.

Projektowane ramy prawne rewitalizacji korespondują również z dotychczasowymi wynikami prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego, której celem jest sporządzenie i przedstawienie Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju projektu *Kodeksu urbanistyczno-budowlanego*.

## **I. Cel projektowanej ustawy**

Podstawowym celem projektowanej ustawy jest zapewnienie skuteczności i powszechnego charakteru działań rewitalizacyjnych, a także ich kompleksowości i wprowadzenia mechanizmów koordynacji, co pozwoli na wyprowadzenie obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysowego.

Zadaniem projektowanej ustawy będzie stworzenie skutecznych narzędzi, które pozwolą na sprawniejsze wyprowadzenie zdegradowanych obszarów ze stanu kryzysowego. Efektem wejścia w życie proponowanych rozwiązań będzie funkcjonowanie kompleksowych ram prawnych dla prowadzenia procesów rewitalizacji.

Projektowana ustawa ma skutecznie likwidować najważniejsze słabości otoczenia prawnego i społeczno-gospodarczego, uniemożliwiające prowadzenie skutecznych i efektywnych działań rewitalizacyjnych, w tym w szczególności:

- brak świadomego wyznaczania celów prowadzonych działań, przygotowywanie projektów bez kompleksowej diagnozy sytuacji danego obszaru,
- wykorzystywanie programów rewitalizacji wyłącznie jako narzędzia pozyskiwania środków europejskich, a nie sformułowania realnych działań na rzecz poprawy sytuacji w obszarze kryzysowym,
- brak kompleksowości prowadzonych działań, sprowadzanie rewitalizacji do procesu budowlanego, pomijanie czynników społecznych w przygotowaniu i realizacji procesów rewitalizacji,
- brak niezbędnej koordynacji między instytucjami publicznymi przy opracowaniu programów rewitalizacji (służby ochrony zabytków, pomocy społecznej, urzędy pracy, etc.),
- brak trwałości, ciągłości działań rewitalizacyjnych w gminach (które niejednokrotnie są obecnie podejmowane ad hoc, jedynie gdy pojawia się możliwość otrzymania zewnętrznych środków).

## **II. Zakres regulacji i zasadnicze kwestie wymagające uregulowania**

### **1. Zakres podmiotowy ustawy**

Głównymi adresatami ustawy będą organy samorządu terytorialnego oraz mieszkańcy gmin, na terenie których znajdują się obszary zdegradowane i w których prowadzone będą działania rewitalizacyjne. Projektowana ustawa oddziaływać będzie na następujące podmioty:

- a) obywatele/mieszkańcy,

- b) organy samorządu terytorialnego wszystkich szczebli,
- c) przedsiębiorcy (także inwestorzy),
- d) instytucje i organizacje pozarządowe,
- e) ministerstwa i instytucje rządowe,
- f) instytucje finansowe, banki.

## **2. Zmiany w innych aktach prawnych**

Ustawa wprowadzi konieczne zmiany w regulacjach dotyczących gospodarki nieruchomościami i mieszkalnictwa, kompetencji samorządu oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego. Na etapie prac nad projektem ustawy podjęta zostanie decyzja odnośnie umiejscowienia poszczególnych instrumentów prawnych, w niektórych przypadkach bowiem zasadne jest – w miejsce tworzenia regulacji odrębnych – dokonanie zmian w obowiązujących ustawach, co pozwoli na zachowanie ich integralności.

Dodatkowym istotnym zadaniem projektowanej regulacji ma być też uporządkowanie systemowe zagadnień odnoszących się do działań rewitalizacyjnych, które w obecnym stanie prawnym nie są ze sobą spójne. Uregulowania wymaga już samo stosowanie pojęcia „rewitalizacja” – określa się nim obecnie różne działania, zarówno kompleksowe, zintegrowane i faktycznie mające na celu wyprowadzanie części miast ze stanu kryzysu, ale również inwestycje czysto budowlane, techniczne, polegające np. na odremontowaniu elewacji czy ociepleniu budynku. Konieczne jest zapewnienie jednolitego rozumienia tego pojęcia we wszystkich regulacjach, które odnoszą się do działań rewitalizacyjnych. Dla osiągnięcia tego celu w projektowanej ustawie znajdzie się definicja pojęcia rewitalizacji.

## **3. Zakres przedmiotowy regulacji**

### **a) Charakter rozwiązań zawartych w ustawie**

W związku z uznaniem za kluczowy element podejścia do formułowania projektu ustawy dążenie do tego, aby jej wprowadzenie nie zaburzyło i nie opóźniło prowadzonych obecnie działań rewitalizacyjnych, projekt nie będzie zakładał natychmiastowego obowiązku prowadzenia tych działań w oparciu o zaproponowane ramy formalne, na które składać się będzie przede wszystkim gminny program rewitalizacji (dalej jako: GPR) oraz akty prawne przyjmowane w celu jego realizacji. Gminy, które w obecnym stanie prawnym prowadzą działania rewitalizacyjne w oparciu o lokalne programy rewitalizacji (dalej jako: LPR), będą mogły w kilkuletnim okresie przejściowym kontynuować te działania na dotychczasowych zasadach (tj. nie korzystając z narzędzi i udogodnień oferowanych przez przedmiotową ustawę) lub też dokonać dostosowania LPR do potrzeb projektowanej ustawy – na zasadach opisanych w dalszej części założeń.

## **b) Rewitalizacja jako zadanie własne gminy**

Już w obecnym stanie prawnym katalog zadań własnych gminy obejmuje większość obszarów polityk publicznych, które objęte są działaniami podejmowanymi w ramach procesów rewitalizacji. Zadania te zatem są już obecnie realizowane przez gminy, jednak w sposób niepełny.

Brak uznania rewitalizacji za zadanie własne gminy powoduje m.in., że w obecnym stanie prawnym gmina nie jest uprawniona do przyznania wspólnocie mieszkaniowej dotacji na remont elewacji budynku, o ile nie stanowi on zabytku rejestrowego (np. gmina Karpacz - uchwała ws. dotacji zakwestionowana wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 października 2008 r., w sprawie II GSK 411/08). Tego typu ograniczenia nie pozwalają na przeprowadzenie kompleksowej interwencji na obszarze zdegradowanym. Skutkiem wprowadzenia przedmiotowej zmiany będzie, omówione w dalszej części założeń, umożliwienie gminie większego zaangażowania w poprawę stanu tkanki mieszkaniowej na obszarze zdegradowanym, niezależnie od struktury właścicielskiej.

Projekt ustawy zakłada – dla rozstrzygnięcia niejasności wynikających z orzecznictwa oraz w celu zapewnienia większej swobody działań gminom – określenie rewitalizacji jako zadania własnego gminy. Zmiana ta nie wprowadza nowego zadania własnego gminy, obciążając ją obowiązkami dotychczas nie realizowanymi, lecz jedynie sankcjonuje i porządkuje obecnie istniejący stan faktyczny w tym zakresie. Rewitalizacja jako zadanie własne gminy nie będzie zadaniem obowiązkowym – projektowana ustawa o rewitalizacji nie nałoży na gminy obowiązku uchwalania i realizacji gminnych programów rewitalizacji.

Podczas realizacji tego zadania gmina będzie zobowiązana do koordynowania swoich działań z działaniami podejmowanymi przez samorządy powiatowe i wojewódzkie, a także przez administrację rządową.

## **c) Rozszerzenie katalogu celów publicznych**

Cel publiczny to prawna kategoria działań, głównie inwestycyjnych, w ramach których możliwe jest między innymi dokonanie wywłaszczenia nieruchomości. Już w obecnym stanie prawnym wiele działań objętych procesami rewitalizacji znajduje się w katalogu celów publicznych, zamieszczonym w art. 6 *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*. Mimo to, powszechnie zgłaszanym postulatem<sup>1</sup> jest poszerzenie tego katalogu o inne działania rewitalizacyjne realizowane w interesie publicznym, co pozwoli na nadanie kompleksowego charakteru prowadzonym działaniom rewitalizacyjnym.

---

<sup>1</sup> Konieczność rozszerzenia katalogu celów publicznych zgłaszana była wielokrotnie przez przedstawicieli samorządów terytorialnych, ale także przez środowiska naukowe, w czasie warsztatów, spotkań i seminariów organizowanych przez MliR poświęconych rewitalizacji.

Projekt zakłada rozszerzenie katalogu celów publicznych, poprzez dodanie do tego katalogu działań, realizowanych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji, prowadzących do rozwoju wybranych form **społecznego budownictwa czynszowego** na obszarach zdegradowanych realizowanych w ramach gminnego programu rewitalizacji. Przez społeczne budownictwo czynszowe rozumie się budownictwo mieszkaniowe realizowane przez podmioty, których głównym celem nie jest osiągnięcie zysku (gminy, towarzystwa budownictwa społecznego, spółdzielnie mieszkaniowe) i które na etapie budowy lub eksploatacji zasobu korzystają ze wsparcia środkami publicznymi (budżet państwa lub budżety samorządów terytorialnych). Dostęp do mieszkań tworzonych w ramach społecznego budownictwa czynszowego odbywa się na zasadach nierynkowych na podstawie kryteriów określonych przez władze publiczne. Aby uniknąć wątpliwości interpretacyjnych i zapobiegać nadużyciom w korzystaniu z instrumentów celu publicznego, przewiduje się dokonanie w *ustawie o gospodarce nieruchomościami* odesłania do szczegółowej definicji pojęcia społecznego budownictwa czynszowego lub warunków, jakie spełniać musi projekt inwestycyjny, aby zostać zakwalifikowany do tej kategorii.

Należy ponadto wskazać, że mechanizmy administracyjnoprawnej ingerencji w prawa rzeczowe będą - tak jak dotychczas - stosowane jedynie w przypadku niemożności realizacji celu publicznego w inny sposób oraz po stwierdzeniu niepowodzenia negocjacji w zakresie dobrowolnego wykupu prawa rzeczowego do nieruchomości (art. 112 ust. 3 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*).

#### **d) Definicje ustawowe**

Obecnie, poza wspomnianą definicją rewitalizacji, określoną w rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego, w polskim systemie prawnym nie funkcjonuje definicja rewitalizacji, która obejmowałaby specyfikę i kompleksowość działań rewitalizacyjnych. Dlatego istotnym zadaniem projektowanej regulacji ma być uporządkowanie zagadnień odnoszących się do działań rewitalizacyjnych, które w obecnym stanie prawnym nie są ze sobą spójne. Uregulowania wymaga już samo pojęcie „rewitalizacja” – określa się nim obecnie różne działania, zarówno kompleksowe, zintegrowane i faktycznie mające na celu wyprowadzanie części miast ze stanu kryzysu, ale również inwestycje czysto budowlane, techniczne, polegające np. na odremontowaniu elewacji, poprawie parametrów technicznych linii kolejowej czy ociepleniu budynku. Konieczne jest zapewnienie jednolitego rozumienia tego pojęcia we wszystkich regulacjach, które odnoszą się do działań rewitalizacyjnych.

Zdefiniowane zostanie również pojęcie "obszar zdegradowany" - jego wyznaczenie w gminnym programie rewitalizacji będzie bowiem podstawą do wprowadzenia specjalnych rozwiązań prawnych wynikających z ustawy. Obszar ten zostanie opisany jako teren szczególnej koncentracji negatywnych zjawisk społecznych, a także gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych lub technicznych. W skład obszaru zdegradowanego, obok terenów przeważającej zabudowy mieszkaniowej, będą mogły wejść

również tereny przemysłowe, pokolejowe, powojkowe i poportowe, jeżeli gminny program rewitalizacji przewidywać będzie na nich działania, które przyczynią się do osiągnięcia celów procesu rewitalizacji. Wyznaczenie obszaru zdegradowanego wymagać będzie uzasadnienia umożliwiającego sądową kontrolę prawidłowości dokonania tej czynności.

#### **e) Zasada partycypacji społecznej w rewitalizacji**

Jednym z kluczowych elementów działań rewitalizacyjnych proponowanych w projekcie jest zapewnienie włączenia lokalnych społeczności w procesy programowania oraz realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Konieczne dla osiągnięcia celów projektowanej regulacji (w zakresie poprawy jakości życia mieszkańców na rewitalizowanym obszarze) jest nawiązanie dialogu z szerokim kręgiem interesariuszy i przeprowadzanie transparentnego procesu konsultacji społecznych. Dokumenty opracowywane na podstawie ustawy poddawane będą w szerokim zakresie konsultacjom z mieszkańcami gminy oraz pozostałymi interesariuszami - na zasadach szczegółowo określonych w projektowanej regulacji. Ustawa wskazywać będzie na wymóg zapewnienia realnego charakteru działań konsultacyjnych, zapewniających realizację celów, jakie stawiane są mechanizmom partycypacji.

Ponadto, na etapie realizacji gminnego programu rewitalizacji, projekt zakłada powołanie Komitetu Rewitalizacji (dalej jako: Komitet) jako forum dialogu, opiniującego realizację Programu, złożonego z szerokiego spektrum przedstawicieli lokalnej społeczności. Komitet współpracuje z organami gminy na wszystkich etapach realizacji GPR, poczynając od opracowywania uchwał realizujących Program, poprzez proces realizacji, po monitorowanie i ocenę. Komitet Rewitalizacji nie będzie miał żadnych uprawnień wykonawczych i kontrolnych wobec organów gminy – posiadać będzie wyłącznie kompetencje opiniodawcze i doradcze.

W skład Komitetu wejdą przedstawiciele wybrani przez:

- 1) grupy interesariuszy (w szczególności przez: właścicieli nieruchomości, organizacje pozarządowe, użytkowników wieczystych i samoistnych posiadaczy nieruchomości położonych na obszarze zdegradowanym);
- 2) mieszkańców obszarów zdegradowanych nie będących właścicielami/użytkownikami nieruchomości (w przypadku wyznaczenia kilku obszarów możliwe będzie funkcjonowanie Komitetu w składzie dostosowanym do przedmiotu obrad) oraz innych zainteresowanych mieszkańców gminy;
- 3) radę gminy;
- 4) wójta, burmistrza albo prezydenta miasta;

Skład Komitetu można będzie rozszerzyć – w zależności od potrzeb istniejących na danym obszarze rewitalizowanym - o ekspertów oraz przedstawicieli innych podmiotów

zainteresowanych realizacją programu rewitalizacji (np. gestorów sieci infrastrukturalnych, wykonujących zadania inwestycyjne na obszarze zdegradowanym). Sposób wyboru członków Komitetu będzie uwzględniał konieczność zapewnienia możliwie szerokiej reprezentacji różnych środowisk. Przy wyborze składu Komitetu gminy będą mogły skorzystać z posiadanych narzędzi i wypracowanych form partycypacji społecznej.

Poza wyżej wymienionymi zadaniami, istotną rolą Komitetu będzie wsparcie dla gminy w jej działaniach na rzecz zachęcenia wszystkich podmiotów do możliwie szerokiego uczestnictwa w konsultacjach indywidualnych, z poszczególnymi mieszkańcami, przedsiębiorcami. Dla skuteczności prowadzonych działań rewitalizacyjnych konsultacje powinny mieć charakter działań szeroko i realnie włączających w proces rewitalizacji pojedynczych mieszkańców – tak, aby poczuli się oni partnerami, mającymi realny wpływ na cały proces.

Obsługę organizacyjną Komitetu zapewni wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Zasadą ogólną działań rewitalizacyjnych będzie inkluzja społeczna, rozumiana jako nakaz takiego projektowania i prowadzenia tych działań, aby nie wykluczać mieszkańców obszaru zdegradowanego z możliwości korzystania z pozytywnych efektów rewitalizacji, m. in. w zakresie polityki mieszkaniowej.

#### **f) Współpraca w procesie rewitalizacji**

Na każdym etapie procesu rewitalizacji organy administracji rządowej, a także organy samorządu powiatowego i wojewódzkiego, zobowiązane będą do ścisłej współpracy z gminą, w celu zapewnienia sprawnego opracowania, zaopiniowania bądź uzgodnienia dokumentów. Na etapie prac nad dokumentami takimi jak gminny program rewitalizacji, uchwała w sprawie Specjalnej Strefy Rewitalizacji oraz miejscowy plan rewitalizacji, powołane zostaną przy organach wykonawczych gminy zespoły koordynacyjne, z udziałem przedstawicieli wojewody, państwowej inspekcji sanitarnej, służby ochrony zabytków, a także – w razie potrzeby wynikającej z przepisów odrębnych – innych organów. Wypracowane na forum zespołu rozwiązania pozwolą na sprawne wydawanie rozstrzygnięć administracyjnych przez organy uczestniczące w zespole. Współpracą przy opracowywaniu ww. dokumentów zostaną objęci również przedstawiciele inwestorów, odpowiedzialnych za realizację na terenie gminy sieci infrastrukturalnych i transportowych.

Na etapie realizacji robót budowlanych, stanowiących element gminnego programu rewitalizacji, starosta zobowiązany będzie do powołania na wniosek rady gminy zespołu uzgadniania dokumentacji projektowej, z udziałem przedstawicieli organów opiniujących, w celu usprawnienia procesu opracowania projektów budowlanych i dokumentacji technicznej. Uzyskane w ten sposób uzgodnienia i opinie zastąpią rozstrzygnięcia wymagane przepisami odrębnymi (zasada *one-stop-shop* dla inwestora).



### **g) Gminny program rewitalizacji**

Podstawowym narzędziem prowadzenia rewitalizacji na obszarach zdegradowanych będzie gminny program rewitalizacji, stanowiący dokument uchwalany przez radę gminy, opracowywany i realizowany w partycypacyjnej procedurze, z udziałem interesariuszy. Program rewitalizacji będzie programem obejmującym wszystkie obszary zdegradowane w gminie i stanowiącym kompleksową strategię przeprowadzenia na tych obszarach działań rewitalizacyjnych.

Gminny program rewitalizacji stanowić będzie podstawę opracowania aktów wykonawczych w procesie rewitalizacji wybranych lub wszystkich obszarów zdegradowanych nim objętych. Aktami tymi będzie uchwała w sprawie Specjalnej Strefy Rewitalizacji oraz miejscowy plan rewitalizacji. GPR określać będzie warunki realizacji określonych w nim przedsięwzięć, w tym konieczne do przyjęcia akty prawa miejscowego.

#### **GPR a planowanie przestrzenne w gminie**

Gminny program rewitalizacji, jako strategia kompleksowej interwencji w obszarach zdegradowanych, obejmować będzie również zagadnienia dotyczące układu funkcjonalno-przestrzennego i sposobu zagospodarowania nieruchomości wchodzących w jego skład. Z uwagi na to niezbędne są przepisy zapewniające spójność prowadzonych działań z ogólną polityką przestrzenną gminy, wyrażoną w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a realizowaną przy pomocy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W obecnym stanie prawnym w studium wyznacza się „obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji lub rekultywacji” (art. 10 ust. 2 pkt 14 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*) zaś w planach miejscowych można określić „granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej” oraz „granice obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji” (art. 15 ust. 3 pkt 2 i 3 *ww. ustawy*). Niezbędne będzie dostosowanie *ww.* pojęć do wprowadzanej definicji obszaru zdegradowanego – kryteria jego wyznaczania ulegną bowiem zmianie.

Celem projektowanych zmian jest zapewnienie spójności procesów rewitalizacji z polityką przestrzenną, przy jednoczesnym umożliwieniu gminie skorzystania z przepisów ustawy w rozsądnym terminie. Dlatego proponuje się, aby niezgodność GPR ze studium lub planami miejscowymi (zwłaszcza w obszarze delimitacji obszarów zdegradowanych) na etapie sporządzania i uchwalania programu była warunkowo, czasowo dopuszczalna – w okresie przed zakończeniem procedury dostosowania treści *ww.* aktów.

Uchwała rady gminy przyjmująca gminny program rewitalizacji, który nie będzie zgodny ze studium lub planami miejscowymi, wskazywać będzie niezbędny zakres zmian w tych aktach oraz wszczynać postępowanie w przedmiocie ich zmiany (bez konieczności wydawania w tym zakresie osobnej uchwały). Procedura zmiany studium i planów

miejscowych przebiegać będzie mogła równocześnie, dodatkowo nieuchwalenie zmiany studium nie będzie przeszkodą dla wszczęcia i prowadzenia postępowania w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji.

Ponadto wprowadzony zostanie mechanizm przyspieszający prace nad miejscowym planem rewitalizacji, tak aby mogły nakładać się na prace nad GPR jeszcze przed jego uchwaleniem (aby mogły być prowadzone pomimo nieuchwalenia GPR). Przewiduje się umożliwienie radzie gminy wydania odrębnej uchwały delimitującej obszary zdegradowane, umożliwiającej wszczęcie procedury uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji. Uchwała taka będzie mogła zostać wydana w toku prac nad GPR, przed uchwaleniem tego aktu.

Procedurę przygotowania GPR inicjuje rada gminy, podejmując w drodze uchwały decyzję o przystąpieniu do sporządzenia bądź zmiany programu. Wykonawcą uchwały i podmiotem sporządzającym program będzie wójt (burmistrz, prezydent miasta). W procedurze opracowywania programu przewiduje się szeroki udział interesariuszy, a także konsultacje projektu z organami powiatu i województwa.

#### **Gromadzenie danych na potrzeby GPR**

Na etapie przygotowania programu gminy zostaną wyposażone w narzędzia pozwalające na uzyskiwanie od administracji państwowej (Urzędy Skarbowe, ZUS i in.) informacji i danych niezbędnych do przygotowania i realizacji programów, w szczególności z zakresu demografii, rynku pracy, polityki społecznej, bezpieczeństwa, działalności gospodarczej, aktywności społecznej i in. W opracowaniach eksperckich wskazano przykładowe zakresy danych niezbędnych do sporządzenia diagnozy obszarów zdegradowanych. Należą do nich w sferze społeczno-ekonomicznej, dane gromadzone przez podmioty publiczne już w obecnym stanie prawnym, takie jak:<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Ekspertyza Instytutu Rozwoju Miast „Rewitalizacja obszarów zdegradowanych w miastach – propozycje zmian prawnych Część I”, Kraków 2013 r.

Zagadnienie	Źródło danych	Zakres danych
Demografia	Urząd miasta, Baza PESEL (informacja o każdym mieszkańcu)	Wiek
		Płeć
		Miejsce zamieszkania
Bezpieczeństwo	Policja (informacja o każdym przestępstwie)	Typ przestępstwa
		Miejsce przestępstwa
Wykluczenie społeczne (bezrobocie i ubóstwo)	Powiatowy Urząd Pracy (informacja o każdym bezrobotnym)	Moment rejestracji
		Płeć
		Miejsce zamieszkania
	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej (informacja o każdej osobie otrzymującej zasiłek)	Typ otrzymanego zasiłku
		Wysokość otrzymanego zasiłku
Edukacja	Powiatowy Urząd Pracy (informacja o każdym bezrobotnym)	Miejsce zamieszkania
		Wykształcenie
		Płeć
Gospodarka	Urząd miasta, (informacja o każdym przedsiębiorstwie)	Numer PKD
		Miejsce prowadzenia działalności

Ustawa umożliwi pozyskiwanie co najmniej wskazanych danych. Przepisy w tym zakresie nie naruszą regulacji z zakresu ochrony danych osobowych oraz tajemnicy statystycznej, zwłaszcza w zakresie danych wrażliwych.

Ustawa zawierać będzie również prawną podstawę do udostępnienia gminie informacji podatkowych zorientowanych obszarowo (na poziomie dzielnicy, zespołu urbanistycznego, kwartału ulic). Rozwiązanie to nie naruszy przepisów o tajemnicy skarbowej (Dział VII *Ordynacji podatkowej*). Tajemnica skarbową chroni obecnie dane indywidualne zawarte w deklaracjach oraz innych dokumentach składanych przez podatników. W zakresie, w jakim żądane dane dotyczą informacji zbiorczych, stanowią one informację publiczną (wyrok WSA w Warszawie II SA/Wa 414/10). Gmina uzyska prawo do nieodpłatnego żądania od organów podatkowych informacji odpowiednio przetworzonych lub w formie możliwym do opracowania w ujęciu terytorialnym.

Gminny program rewitalizacji zawierać będzie następujące elementy:

1. diagnozę stosunków społeczno-gospodarczych dla obszarów zdegradowanych<sup>3</sup> (w zakresie nieokreślonym w strategii gminy lub innych dokumentach przyjętych uchwałą rady gminy);
2. diagnozę problemów funkcjonalno-przestrzennych, stanu wyposażenia w infrastrukturę techniczną oraz stanu technicznego tkanki budowlanej w obszarach zdegradowanych;
3. wyznaczenie granic obszarów zdegradowanych - przy czym ustawa ograniczy łączną powierzchnię tych obszarów do maksymalnie 20% powierzchni gminy oraz poprzez objęcie nimi maksymalnie 30% mieszkańców gminy;

<sup>3</sup> Część diagnostyczna Gminnego Programu Rewitalizacji będzie mogła być oparta o opracowane wcześniej dokumenty strategiczne gminy.

4. określenie celów procesu rewitalizacji w odniesieniu do obszarów zdegradowanych;
5. ogólne kierunki działań w ww. sferach w odniesieniu do każdego z obszarów zdegradowanych;
6. listę przedsięwzięć (zawierającą listę przedsięwzięć podstawowych oraz indykatywny opis przedsięwzięć uzupełniających);
7. ogólny harmonogram realizacji programu;
8. założenia systemu monitorowania i ewaluacji programu;
9. wstępny plan finansowy, wskazujący konieczne do poniesienia wydatki na realizację programu oraz źródła ich pokrycia ze środków publicznych w podziale na lata budżetowe (ustalenie modelu finansowania rewitalizacji);
10. indykatywną zakładaną wysokość wydatków ze źródeł prywatnych;
11. analizę zgodności programu ze studium oraz innymi dokumentami strategicznymi gminy;
12. wskazanie formalnej podstawy realizacji programu w odniesieniu do obszarów zdegradowanych (uchwała w sprawie SSR, plan miejscowy - w tym informacja o konieczności jego nowelizacji, miejscowy plan rewitalizacji);
13. załącznik graficzny przedstawiający podstawowe kierunki zmian funkcjonalno-przestrzennych obszaru zdegradowanego, będący jedną z podstaw do sporządzenia aktów planistycznych (planów miejscowych bądź miejscowych planów rewitalizacji).

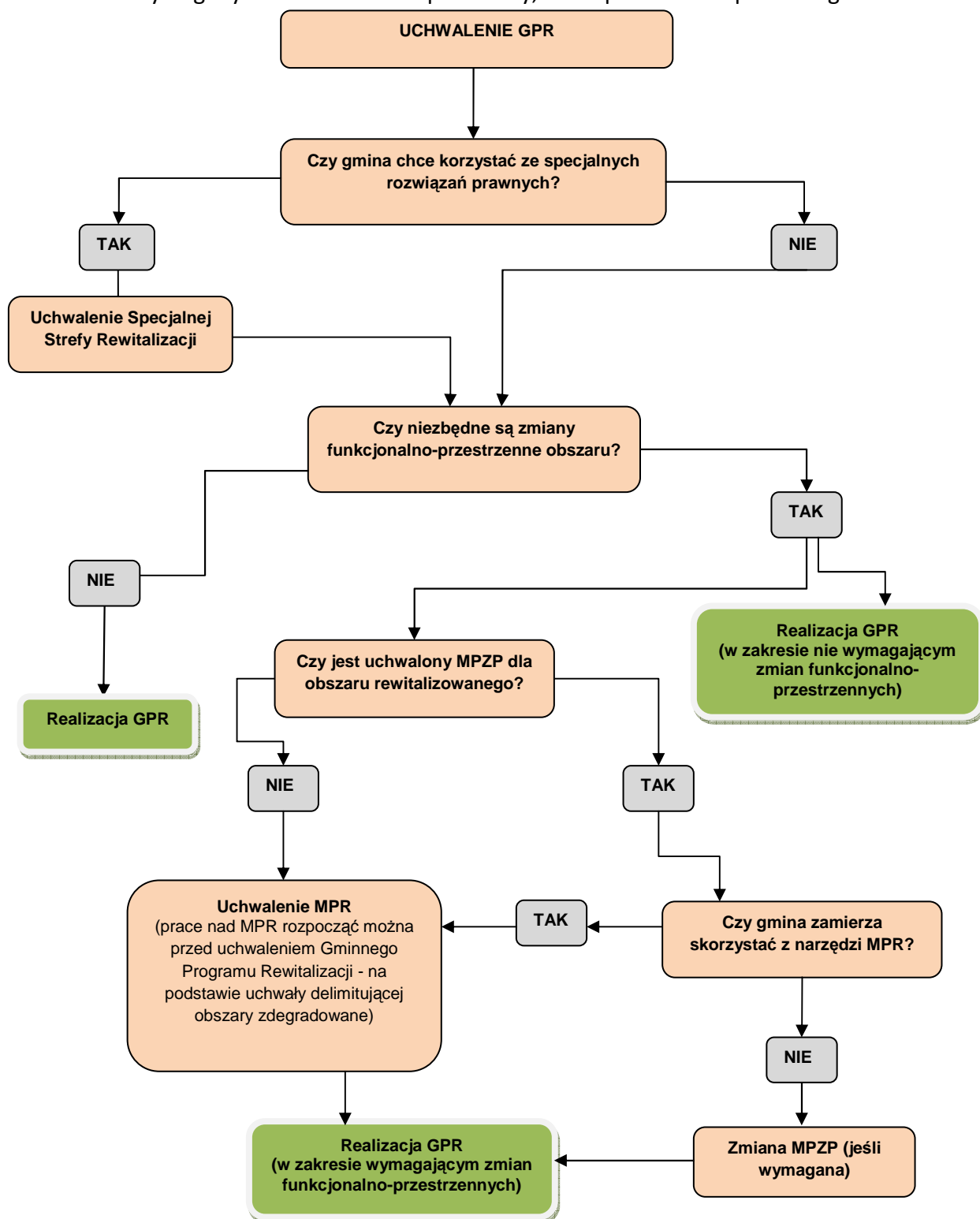
#### **Przepisy przejściowe w zakresie GPR**

Obecnie obowiązujące lokalne programy rewitalizacji, których treść jest dostosowana do wymagań gminnego programu rewitalizacji, będą mogły być wykorzystane w procesie rewitalizacji opartym o przepisy projektowanej ustawy, pod warunkiem dostosowania zakresu ich treści do wymogów ustawy. Ustawa pozwoli w określonym okresie przejściowym na przekształcenie lokalnych programów rewitalizacji w gminne programy rewitalizacji w uproszczonej procedurze.

Alternatywnie gmina będzie mogła w okresie przejściowym (do 2020 lub 2022 roku) realizować obowiązujący lokalny program rewitalizacji, nie korzystając z projektowanych rozwiązań prawnych.

## h) Realizacja gminnego programu rewitalizacji

Ustawa zaoferuje gminom elastyczny system realizacji programu, oferując - w zależności od zakresu wymaganych działań - różne procedury, które przedstawia poniższa grafika:



## **Specjalna Strefa Rewitalizacji**

Gmina przystępować będzie do realizacji ustaleń zawartych w programie zgodnie z zawartym w nim ramowym harmonogramem, wprowadzając dla obszarów zdegradowanych objętych działaniami Specjalną Strefę Rewitalizacji, w której możliwe będzie skorzystanie ze szczególnych instrumentów prawnych.

Specjalna Strefa Rewitalizacji wprowadzana będzie w drodze uchwały, będącej aktem prawa miejscowego w określonej w ustawie procedurze. Uchwała w każdym przypadku obowiązywać będzie czasowo, na okres do 10 lat.

W przypadku, gdy założone w programie rewitalizacji działania inwestycyjne będą możliwe do wykonania bez uchwalania aktu planistycznego (np. wyłącznie remonty, przebudowy istniejącej tkanki budowlanej, dróg publicznych, przestrzeni publicznych), lub będą zgodne z obowiązującym planem miejscowym, uchwała SSR pozostanie jedynym aktem prawnym wydawanym w procesie rewitalizacji.

### **i) Regulacje prawne obowiązujące w Specjalnej Strefie Rewitalizacji**

Uchwała w sprawie Specjalnej Strefy Rewitalizacji umożliwi gminom czasowe wprowadzenie specjalnych rozwiązań prawnych, umożliwiających sprawną realizację GPR i osiągnięcie jego zakładanych celów. Co do zasady, wszystkie z proponowanych poniżej rozwiązań mają charakter fakultatywny – do gminy należy decyzja o ich zastosowaniu i określenie szczegółowych warunków stosowania.

### **Polityka mieszkaniowa**

Działania z zakresu mieszkalnictwa podejmowane na obszarze zdegradowanym prowadzone będą z poszanowaniem zasady inkluzji społecznej. Celem tych działań będzie poprawa jakości tkanki mieszkaniowej, przy zachowaniu prawa obecnych mieszkańców do zamieszkiwania w tym samym miejscu bądź - w przypadku daleko idącej przebudowy budynków – do zamieszkiwania w możliwie porównywalnych warunkach lokalowych. Na wstępie należy zaznaczyć, że w mocy pozostaną dotychczasowe narzędzia umożliwiające gminom realizację polityki mieszkaniowej, takie jak choćby mechanizm budowania gminnego zasobu nieruchomości, określony w art. 22 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*.

Przewiduje się następujące, specjalne narzędzia:

- 1) Ustanowienie jako celu publicznego na terenie SSR działań zmierzających do rozwoju społecznego budownictwa mieszkaniowego (opisane we wcześniejszej części założeń) – umożliwienie pozyskiwania nieruchomości na ten cel w drodze wyłączenia, także w zakresie nabycia prawa współwłasności nieruchomości.
- 2) Ustalenie zasad realizacji inwestycji z zakresu komercyjnego budownictwa mieszkaniowego, poprzez możliwość nałożenia na dewelopera obowiązku przekazania gminie określonej puli lokali w budowanym lub przebudowywanym budynku na cele

rozwoju gminnego zasobu mieszkaniowego. W zamian za nałożenie przedmiotowego obowiązku gmina będzie uprawniona do sprzedaży nieruchomości poniżej ceny przewidzianej obecnie w przepisach o gospodarce nieruchomościami lub do zwolnienia właściciela z części lub całości opłaty adiacenckiej w przypadku, gdy działania będące podstawą jej naliczenia znajdują się w GPR. Nieprzekazanie gminie lokali wchodzących w skład puli będzie podstawą do odmowy zezwolenia na przystąpienie do użytkowania budynku oraz do wyodrębnienia w nim własności lokali i ich zbycia.

- 3) Uchwała w sprawie SSR będzie podstawą do wypowiedzenia bądź modyfikacji postanowień umów najmu lokali komunalnych, jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia w budynkach remontów, przebudów lub innych robót budowlanych. Po zakończeniu prac gmina zapewni najemcom możliwość powrotu do tego samego lokalu, a jeżeli jest to niemożliwe (np. z uwagi na jego przebudowę bądź podział) – do innego, porównywalnego lokalu na obszarze objętym SSR. Na czas realizacji inwestycji, gmina zapewni najemcom lokale zamienne oraz pomoc przy przeprowadzce. W przypadku, gdy najemca nie wyrazi zgody na zaproponowany lokal zamienny, wojewoda na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), kierując się potrzebą zapewnienia sprawnej i terminowej realizacji działań rewitalizacyjnych, wykonywanych w interesie publicznym, będzie uprawniony do wydania decyzji administracyjnej orzekającej obowiązek opróżnienia lokalu, będącej podstawą do przeprowadzenia egzekucji administracyjnej (na wzór rozwiązań stosowanych w przypadku realizacji inwestycji celu publicznego, np. na podstawie *ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*). Należy przy tym zaznaczyć, że tryb ten stosowany będzie wyłącznie do opróżnienia lokalu przy jednoczesnym obowiązku zapewnieniu lokalu zamiennego na czas prowadzonych działań inwestycyjnych.

#### **Proces inwestycyjno-budowlany i gospodarka nieruchomościami**

- 1) Gmina uzyska możliwość rozszerzenia na swoją rzecz prawa pierwokupu nieruchomości na obszarach zdegradowanych na wszystkie nieruchomości – do czasu rozpoczęcia realizacji działań rewitalizacyjnych
- 2) Gmina będzie mogła rozstrzygnąć w uchwale w sprawie SSR, że na obszarze nią objętym nie będzie wydawana decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub pozwolenie na budowę – z wyjątkiem inwestycji zgodnych z programem lub nieobjętych projektowanymi aktami planistycznymi. Postępowania w toku ulegną zawieszeniu.
- 3) W przypadku, gdy nieruchomość znajdująca się na terenie SSR stanowi przedmiot współwłasności gminnej, zaś pozostali współwłaściciele nie zamierzają uczestniczyć w działaniach przewidzianych w uchwale w sprawie SSR, gmina uzyska możliwość wykonania prac przewidzianych w uchwale w drodze wykonania zastępczego,

z obciążeniem hipotecznym właścicieli (ew. zwrot wzrostu wartości nieruchomości przy jej sprzedaży).

- 4) Gmina uzyska prawo udzielania dotacji na wykonanie prac remontowych lub modernizacyjnych na rzecz właścicieli nieruchomości innych niż podmioty wykonujące działalność gospodarczą (zwłaszcza wspólnot mieszkaniowych), jeżeli prace te zostały przewidziane w GPR jako część działań rewitalizacyjnych – w szczególności w zakresie remontów elewacji, części wspólnych budynków i infrastruktury technicznej.
- 5) Wprowadzone zostaną specjalne zasady postępowania w przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (nieruchomości porzuconych). Gmina będzie miała możliwość dokonania wywłaszczenia takiej nieruchomości bez obowiązku składania równowartości odszkodowania do depozytu sądowego na okres 10 lat. W przypadku ujawnienia osoby uprawnionej do uzyskania odszkodowania, gmina obciążona będzie obowiązkiem jego wypłacenia w terminie wskazanym w ustawie.
- 6) Zasadą stanie się, w przypadku roszczeń dotyczących praw rzeczowych do nieruchomości położonych w Specjalnej Strefie Rewitalizacji, ograniczenie formy świadczenia do zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej lub zaoferowania nieruchomości zamiennej.
- 7) Postępowania administracyjne dotyczące nieruchomości o nieustalonym stanie prawnym prowadzone będą na zasadach analogicznych do postępowań wywłaszczeniowych (art. 8 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*). Wykorzystane zostaną również rozwiązania z zakresu procedury administracyjnej obecne w specustawach inwestycyjnych (ograniczenie możliwości zaskarżenia, stwierdzenia nieważności rozstrzygnięć). Szczególne rozwiązania proceduralne nie będą dotyczyć decyzji wydawanych w związku z wywłaszczeniem, z uwagi na potrzebę szczególnej ochrony praw osób wywłaszczanych, wyrażoną m. in. w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.
- 8) Opłata adiacencka za przeprowadzenie scaleń i podziałów nieruchomości oraz za realizację urządzeń infrastruktury technicznej, będzie mogła być ustalona przez gminę na poziomie do 50% wzrostu wartości nieruchomości – w przypadku, gdy założony model finansowania procesu rewitalizacji (zawarty w GPR) będzie przewidywał takie rozwiązanie.

### **Instrumenty ekonomiczne i społeczne**

Projektowana ustawa powinna skutkować wprowadzeniem takich zmian, które zachęcą podmioty prywatne do inwestowania na obszarach zdegradowanych. Projektowana regulacja proponuje m.in. następujące zmiany:

- 1) Objęcie podwyższoną stawką podatku od nieruchomości, przewidzianych do zabudowy (w planie miejscowym lub miejscowym planie rewitalizacji) nieruchomości



niezabudowanych, po upływie 4 lat od dnia uchwalenia planu miejscowego lub miejscowego planu rewitalizacji.

- 2) Wprowadzenie wyższej rocznej stawki amortyzacyjnej dla budynków mieszkalnych i budynków niemieszkalnych, położonych w Specjalnej Strefie Rewitalizacji, w przypadku, gdy ich właściciele wykonają prace inwestycyjne przewidziane w GPR (wyższy koszt uzyskania przychodu na potrzeby podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych).
- 3) W ramach Specjalnej Strefy Rewitalizacji gmina uzyska narzędzia do kształtowania struktury wykonywanych na obszarze zdegradowanym form działalności gospodarczej. Umożliwi to zachowanie równowagi pomiędzy poszczególnymi rodzajami usług oferowanych mieszkańcom, co przyczyni się do ożywienia obszaru zdegradowanego. Stworzy również ramy dla rozwoju działalności ożywiającej obszar i pozwalającej na zachowanie dostępności podstawowych usług. Podobne rozwiązania, dotyczące ograniczenia działalności handlowej bądź usługowej, znajdują się w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (dla uchwały o parku kulturowym). Podobne rozwiązanie obecne jest w systemach planistycznych, m. in. duńskim, pozwalając na ograniczanie niekorzystnych zjawisk związanych choćby z nadmierną ilością sklepów wielkopowierzchniowych.
- 4) W projektowanej ustawie zaproponowane zostaną zmiany ukierunkowane na optymalne wykorzystanie potencjału podmiotów ekonomii społecznej w działaniach rewitalizacyjnych.
- 5) Ożywieniu zdegradowanych obszarów miast może służyć udostępnianie na preferencyjnych warunkach podmiotom ekonomii społecznej, budynków lub pomieszczeń, które utraciły swoją pierwotną funkcję np. przemysłowych lub budynków nieużywanych, a znajdujących się np. w dyspozycji samorządu lokalnego.
- 6) W projekcie przewiduje się także zmiany w obszarze zamówień publicznych, tak aby do wysokości progów UE instytucje publiczne mogły zlecać spółdzielniom społecznym wykonywanie działań wynikających z GPR bez przeprowadzania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

#### **j) Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w procesie rewitalizacji**

Jak wspomniano wcześniej, proces rewitalizacji, w części dotyczącej działań typowo planistycznych bądź inwestycyjnych (zmiana struktury funkcjonalnej obszaru, realizacja inwestycji budowlanych, urządzenie przestrzeni publicznych) powiązany będzie z systemem planowania przestrzennego, oferując szczególne narzędzia realizacyjne.

Co do zasady, realizacja przedsięwzięć zawartych w GPR możliwa będzie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest to bowiem podstawowy instrument realizacji polityki przestrzennej gminy. Można również założyć, że wystąpią

działania rewitalizacyjne, w których zakres działań przestrzenno-budowlanych będzie ograniczony do prac odtworzeniowych lub modernizacyjnych, które nie będą wymagały uchwalenia planu miejscowego.

### **Miejscowy plan rewitalizacji**

W sytuacji, gdy dla obszaru objętego uchwałą SSR nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, gmina będzie mogła oprzeć planistyczno-budowlane działania rewitalizacyjne o taki plan, bądź przyjąć szczególny akt planistyczny – miejscowy plan rewitalizacji (dalej jako: MPR).

Miejscowy plan rewitalizacji stanowić będzie kwalifikowaną formę planu miejscowego, o elastycznej formie oraz poszerzonego o dodatkowe ustalenia. W systemie aktów planistycznych MPR będzie równoważny z tradycyjnym planem miejscowym, zastępując go na obszarach, gdzie taki plan uprzednio obowiązywał. Operacyjna forma MPR przejawiać się będzie również w możliwości nadania mu charakter nieciągłego, tj. obejmującego tylko wybrane nieruchomości na danym obszarze (wymagające podjęcia działań rewitalizacyjnych) i wyłącznie w tym zakresie zmieniającego bądź uchylającego postanowienia innych aktów planistycznych.

Zakres przedmiotowy MPR oraz stopień jego szczegółowości określony zostanie w sposób umożliwiający gminom indywidualne podejście do poszczególnych fragmentów obszarów zdegradowanych. MPR skupiać będzie się na tych fragmentach obszarów zdegradowanych, wobec których przewidziano szeroko zakrojone działania inwestycyjno-budowlane, jednocześnie zapewniając spójność całego obszaru zdegradowanego i jego właściwe powiązanie z sąsiednimi terenami. Możliwe będzie operowanie w MPR różną skalą opracowań planistycznych (1:500 – 1:1000), a także zawieranie dodatkowych treści, takich jak kwestie mieszkalnictwa, koncepcje urbanistyczne, rzuty elewacji, szczegółowe ustalenia dotyczące terenów przestrzeni publicznych. MPR zawierać będzie również szereg ustaleń o charakterze realizacyjnym, takich jak wskazanie niezbędnego zakresu prowadzonych robót budowlanych lub szczegółowego sposobu wykorzystania wybranych nieruchomości. Umożliwi wskazanie dla poszczególnych nieruchomości, zgodnie z zasadą proporcjonalności, szczególnych rozwiązań w zakresie ich reżimu prawnego. Stanowić będzie w tym zakresie uszczegółowienie uchwały SSR w zakresie, w jakim nie mogła ona przesądzić statusu prawnego określonych nieruchomości. W miejscowym planie rewitalizacji będą mogły być również zapisane warunki związane z realizacją inwestycji na poszczególnych działkach (np. warunek udostępniania części pomieszczeń na cele związane z działalnością społeczną etc.) – warunki te będą przedmiotem umowy urbanistycznej, którą inwestor będzie zobowiązany zawrzeć z gminą, aby uzyskać pozwolenie na budowę.

Wobec miejscowego planu rewitalizacji nie znajdą zastosowania przepisy art. 36-37 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (odszkodowanie oraz renta planistyczna). Kwestie odpowiedzialności odszkodowawczej za wydanie aktu normatywnego regulują

bowiem przepisy obowiązującego prawa (Kodeks cywilny). Z kolei korzyści zewnętrzne inwestorów, wynikające ze wzrostu wartości nieruchomości wobec zaplanowanego procesu rewitalizacji, kompensowane będą przez gminę możliwością ustalenia wyższej stawki opłaty adiacenckiej bądź nałożeniem obowiązku realizacji zadań inwestycyjnych określonych w umowie urbanistycznej. W przypadku, gdy do przeprowadzenia działań rewitalizacyjnych niezbędne będzie dokonanie scaleń i podziałów nieruchomości (o czym przesądzi GPR), w ramach procedury miejscowego planu rewitalizacji zostanie również opracowany i zatwierdzony plan scalenia i podziału.

W zakresie nieuregulowanym ustawą, do miejscowego planu rewitalizacji zastosowanie znajdują przepisy dotyczące miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

#### **k) Akty wykonawcze**

Przewiduje się wydanie rozporządzenia o ramowym zakresie miejscowego planu rewitalizacji, na wzór obowiązującego *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* – ewentualnie modyfikację upoważnienia ustawowego i objęcie jego dyspozycją zarówno planu miejscowego jak i miejscowego planu rewitalizacji.

#### **4. Powołanie nowych organów lub instytucji**

Przedmiotowe założenia nie zakładają konieczności powołania nowego organu lub instytucji. W przypadku realizacji przez gminę procesu rewitalizacji na podstawie projektowanej ustawy, obligatoryjne będzie powołanie Komitetu Rewitalizacji, którego koszty funkcjonowania pokrywa gmina.

#### **5. Pozostałe informacje**

Projekt założeń został zamieszczony na stronach internetowych Rządowego Centrum Legislacji w zakładce „Rządowy Proces Legislacyjny” z chwilą skierowania do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych.

Do projektu nie wpłynęły zgłoszenia zainteresowania pracami w rozumieniu art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2005 r. Nr 169 poz. 1414 z późn. zm.).

Projektowane regulacje są zgodne z przepisami prawa Unii Europejskiej.

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