

Analiza działań prowadzących do ustawowej regulacji wsparcia programów rewitalizacji miast, dla potrzeb Miejskiego Programu Rewitalizacji dla Poznania

opracowana na zamówienie Urzędu Miasta Poznania

autorka: mgr inż. arch. Dagmara Mliczyńska-Hajda

14-03-2011

1. Informacje ogólne, w tym krótka historia i przyczyny powstania ustaw na zachodzie Europy i w USA.

Działania, których celem jest zasadnicza zmiana relacji przestrzenno-społecznych w części miasta lub dzielnicy nie są wynalazkiem dwudziestego wieku. Przebudowa struktury lub tkanki miejskiej była i jest stałym elementem rozwoju miasta. Jednak w połowie dwudziestego wieku, wskutek gwałtownego przyspieszenia ilościowych zmian i ludnościowego przyrostu miejskich społeczności, skala i stopień skomplikowania niezbędnym przemian wywołały potrzebę wprowadzenia prawnych regulacji wspomagających, a przede wszystkim porządkujących procesy tych zmian, których celem jest renowacja dzielnic miasta. Później, po doświadczeniu społecznych skutków mechanistycznego traktowania środowiska miejskiego i skupienia na materialnych (fizycznych) przeobrażeniach, renowacja przestała być celem samym w sobie, stała się elementem składowym rewitalizacji – metody przemian o szerokim spektrum, uwzględniającej relacje społeczno-gospodarcze i uwarunkowania kulturowe, znaczenie warunków zamieszkiwania i trwałości relacji sąsiedzkich.

Rok 1949 to początek zmian w rozumieniu roli państwa w rozwiązywaniu problemów niedostatku dostępnych mieszkań i sytuacji tzw. „trudnych dzielnic” – części miast ulegających degradacji moralnej i fizycznej. Po wprowadzeniu w USA *prawa o mieszkalnictwie* [Housing Act of '49], następuje pierwsza faza regulowanej interwencji – wdrażany jest *plan przebudowy miast*. Obszary uznane za

zdegradowane podlegają wykupowi [2/3 finansuje rząd federalny], mieszkańców się wysiedla, budynki rozbiera a teren nieodpłatnie przekazywany jest deweloperom pod budowę domów mieszkalnych. Pierwsze projekty renowacyjne, realizowane w oparciu o te przepisy ustawy z 1949 stanowiły drastyczną ingerencję w strukturę społeczną, wywoływały protesty, pikiety itd. Przepisy zmieniono, Housing Act zmodyfikowany został już w 1954r., wtedy pojawiło się w nim pojęcie „urban renewal”, ale równocześnie instrumenty finansowe [publiczne wsparcie] stały się jeszcze bardziej atrakcyjne dla sektora prywatnego, poprzez wprowadzenie subwencionowanych kredytów mieszkaniowych na domy.

Taka, pro-popytowa polityka mieszkaniowa wywołała poważne zmiany w strukturze miast, w tym zjawisko dziś określane „rozpływaniem się miast” [urban sprawl], niepostrzeżeniego rozrostu przedmieść i osiedli podmiejskich. Czynnikiem wzmagającym to zjawisko, mającym również wpływ na przyspieszenie degradacji centrów i części handlowych dzielnic miast, segregację i gospodarczy regres, miała wprowadzona w 1956 ustawa, z pozoru odległa od zagadnień omawianych w tej analizie – o państwowym programie budowy autostrad [Federal-aid Highway Act]. Zjawiska zachodzące w miastach amerykańskich, pomiędzy 1934 [przyjęcie ustawy National Housing Act i utworzenie federalnej agencji mieszkaniowej – Federal Housing Administration], a 2006 r., gdy pękła bańka spekulacyjna” kredytów hipotecznych, pozwalają poznać skutki i skalę relacji pomiędzy trendami inwestycyjnymi i zjawiskami przestrzennymi w miastach, a aktualnie stosowanymi instrumentami państwowej polityki mieszkaniowej [nastawionej na szybkie budowanie popytu] oraz sposobem budowania komunikacyjnych powiązań pomiędzy miastami.

Pierwsze doświadczenia [tj. pierwsze 20 lat realizacji projektów renowacyjnych] odsłoniły, prócz zagrożeń i skutków spekulacji nieruchomościami, również niewydolność działań podejmowanych dla interesu wspólnego, wobec bezwzględnie interpretowanej zasady pierwszeństwa interesu prywatnego właściciela nieruchomości nad interesem publicznym. Regulacje dotyczące renowacji urbanistycznych nie rozwiązywały tego problemu, rozstrzygnięcie przyniósł Sąd Najwyższy USA, gdy w 1954 w wyroku z 22 listopada uznał, względność 5 poprawki do Konstytucji USA tj. przyznał, że konstytucyjne prawo do ochrony własności prywatnej nie jest naruszane, gdy następuje wykup nieruchomości na cele publiczne

za odszkodowaniem, stanowiącym cenę rynkową [wyrok w sprawie Berman/Parker]. Orzeczenie to, choć w ujęciu kontynentalnej tradycji prawnej nie stanowi elementu prawa powszechnie obowiązującego [systemu bazującego na ustawach i rozporządzeniach rządu], w warunkach amerykańskiego systemu „precedensów” orzeczniczych, miało decydujący wpływ na realizację planów renowacji urbanistycznej i zwiększenie zainteresowania tymi planami, zmobilizowało lokalne społeczności do udziału w opracowywaniu planów renowacji urbanistycznej [nic o nas bez nas], jak również do współuczestnictwa w ich realizacji, do krytycznej obserwacji rezultatów.

Zarysowując ewolucję regulacji prawnych dotyczących rewitalizacji w USA trzeba wyraźnie zaznaczyć, że realizowane tam plany renowacyjne, wskutek małej wrażliwości na uwarunkowania społeczne i gospodarcze [miejsc pracy, polityka społeczna], wzbudzały coraz większą krytykę, aż w końcu wywołały powszechne negatywne nastawienie do tak realizowanego zamysłu odnowy miast, w których segregacja dzielnic mieszkaniowych (segregacja rasowa) była usankcjonowana, oparta na prawie [zniesionym dopiero w 1964r. - Civil Rights Act]. Ten okres realizowania odnowy miast, miał wpływ na powstanie krytycznego nurtu urbanistyki, upatrującego w programowanych wielko-skalowych operacjach renowacyjnych nie tyle działania w interesie publicznym, co w interesie realizacji aspiracji korporacji deweloperskich, dla korzyści finansowych wynikających z renty lokalizacyjnej i renowacyjnej. Miało to wpływ na zmiany w przepisach prawnych.

W roku 1968 weszły w życie dwie ustawy: „mieszkalnictwo i odnowa miast”, „nowe wspólnoty lokalne” [Housing and Urban Renewal Act, New Communities Act], które zmieniły filozofię promowania renowacji miast, dały podstawy do uspołeczniania decyzji o zmianach. Odstąpiono od podejmowania operacji finansowanych wprost ze środków publicznych (wprowadzono mechanizm gwarancji rządowych dla prywatnych inwestycji renowacyjnych). Kolejne, coraz lepsze doświadczenia miały wpływ na rozwój działań renowacyjnych w wielu miastach, ale prócz korzystnych zmian wywołano również zjawisko trudne do zaakceptowania - wypieranie słabszych ekonomicznie grup ludności z dzielnic poddawanych renowacji urbanistycznej. Skutkowało to dalszą modyfikacją przepisów - w 1974r. weszła w życie kolejna ustawa „mieszkalnictwo i rozwój lokalnej wspólnoty” [Housing and Community Development Act]. Stanowiła podstawę do stworzenia rządowego programu grantów

blokowych¹, wspierającego zintegrowane plany ożywienia trudnych dzielnic, prowadzone w sposób, który można już utożsamiać ze współczesnym, europejskim rozumieniem pojęcia rewitalizacja (zrezygnowano z wysiedleń, wyburzeń, itd.) Program ten, nazwany programem CDBG [Community Development Block Grant], działał do dziś, jest najdłużej funkcjonującym amerykańskim programem rządowym, który zainwestował publicznym kapitałem w 1100 przedsięwzięciach [programach rewitalizacji], a wartość inwestycji CDBG w 2005r. wyniosła 4,5 mld dol. Równolegle, w roku 1977 utworzono drugi program rządowy - UDAC [Urban Development Action grant program]. Funkcjonował do roku 1988, wspomagając finansowo rewitalizację słabych gospodarczo dzielnic miast, a płynące z niego doświadczenia stały się podstawą do tworzenia zasad współpracy sektora publicznego i prywatnego w rewitalizacji [PPP].

W Niemczech podstawą prawną dla państwowej interwencji i systemu organizacyjno-finansowej pomocy w rozwijaniu miast jest art.104b Konstytucji. Niemcy rozwijają system wspierania rozwoju miast², co najmniej od 1971r., odkąd obowiązywać zaczęła ustawa Städtebauförderungsgesetz [StBauFG]. Pomiędzy 1961 i 1971 rokiem, w okresie, który nazywany jest *czasem budowy zrębów rewitalizacji* tworzono kulturę organizacyjną i regulacje prawne dla tego procesu. StBauFG była później wielokrotnie nowelizowana i włączona do kodeksu urbanistycznego [Baugesetzbuch = BauGB]. Przepisy tego Kodeksu są podstawą opracowania i realizacji programów rewitalizacji w niemieckich miastach. Zgodnie z par.164b ust.1 tego Kodeksu, zarówno rząd federalny i kraje związkowe, podejmują wysiłek by wspierać rozwój miast, a regulują wzajemne obowiązki dla udzielania pomocy w rozwoju miast poprzez aktualizowane co roku porozumienie administracyjne [umowa pomiędzy rządem federalnym a krajem związkowym]³.

Dla miast i krajów związkowych, stosowanie się do federalnych reguł jest warunkiem otrzymania pomocy finansowej, która - dla miast - składa się dwóch części,

¹ http://en.wikipedia.org/wiki/Community_Development_Block_Grant

² Również poprzez państwową politykę rozwijania miast, o której można dowiedzieć się więcej sięgając do informacji umieszczonej na stronie internetowej: http://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/cln_016/nn_244664/sid_4B3A68D9FF28C68981EC7E32BAB3F129/nsc_true/DE/NationaleStadtentwicklungspolitik/NSP_node.html?__nnn=true

³ http://www.staedtebaufoerderung.info/cln_016/sid_55BEA4091B4BBD8FE44713804D1AA4AB/StBauF/DE/Home/home_node.html?__nnn=true

przekazywanej ze strony kraju związkowego i tej przekazywanej przez rząd federalny.

Kodeks urbanistyczny jest poddawany zmianom, sukcesywnie wprowadzane są nowe instrumenty zachęcające do rewitalizacji i renowacji. Ostatnio, w 2007r. Kodeks urbanistyczny [BauGB] został ponownie zmieniony, poprzez wprowadzenie kolejnych przepisów, ułatwiających intensywne organizowanie przestrzeni miast (wewnętrzny rozwój), wdrożono przepisy o ułatwieniach w planowaniu rozwoju wewnętrznego miast [Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte].

Oprócz regulacji i instrumentów pomocy oferowanych z poziomu federalnego, w latach 2000-2008 większość krajów związkowych (landów) opracowało i wdrożyło własne przepisy szczególne, dla tzw. *urban improvment districts*, wzorowane na dużo wcześniej zastosowanych w krajach anglosaskich, mechanizmach konsolidacji inwestycyjnej [Bryx, Jadach-Sepiolo, 2009, s.79]. Rozwiązania te są podobne do proponowanej w polskim projekcie ustawy o programach rewitalizacji z 2002r. konstrukcji organizacyjnej – tj. towarzystwa odnowy. Przy tym skrótowym przeglądzie narzędzi dostępnych za zachodnią granicą, trzeba zaznaczyć, że są one utrzymywane i rozwijane w sytuacji, gdy *stanem kryzysowym* jest również nadwyżka mieszkań w miastach.

Obecnie, w oparciu o rozwiązania legislacyjne federalne [BauGB], przy udziale krajów związkowych, miasta mają dostęp do 6 programów, stworzonych dla rozwoju miast:

- *Aktywne centrum miasta i dzielnicy*, dla rozwoju wewnętrznego [łącznie 90 mln Euro];
- *Miasto społeczne* [Soziale Stadt], dla re-intergrujących przedsięwzięć w społecznie zapalnych miejscach i dzielnicach miast [łącznie 28,5mln Euro];
- *Mniejsze miasta i gminy*, dla zabezpieczenia ich trwania w przestrzeniach słabo zaludnionych, wiejskich, [35 mln Euro];

- *Ochrona kulturowego dziedzictwa miast*, dla zachowania historycznych centrów i historycznych dzielnic w miastach wschodnich i zachodnich Niemiec [łącznie 92 mln];
- *Przebudowa miast*, dla ułatwienia dostosowania miast wschodnich i zachodnich Niemiec do demograficznych i strukturalnych przemian [łącznie 158 mln Euro];
- *Renowacja i rewitalizacja miast*, środki na projekty w miastach Niemiec wschodnich i zachodnich [Städtebauliche Sanierungs - und Entwicklungsmaßnahmen] [łącznie 50mln];

Ostatni z programów wymienionych na tej liście, powstał trzydzieści lat temu (w 1971r.) wskutek wprowadzenia StBauFG, i do roku 1999 był jedynym rządowym programem finansowego wspierania rewitalizacji miast w Niemczech⁴.

Wielka Brytania jeszcze dłużej interweniuje z poziomu państwa w to, co dzieje się z miastami. Już w roku 1959 parlament zdecydował o zaangażowaniu państwa w odnowę miast - poprzez ustawę [New Towns Act], która ewoluowała i zastąpiona została nowymi rozwiązaniami preferującymi regenerację miast – ustawa *mieszkalnictwo i rozwój miast* [Housing and Urban Development Act, z 1993r]. Krajowa agencja rewitalizacji - English Partnerships powstała w 1999r., a tę zastąpiono w 2008r. potężną organizacyjnie i finansowo rządową agencją Homes and Communities Agency [Guzik, 2009, s. 42-50].

Irlandia, w roku 1998 wprowadziła specjalne prawo mające zdynamizować odnowę miast [Urban Renewal Act⁵]. Przewiduje ono możliwość realizacji odnowy miasta [części dzielnicy, zespołu sąsiedzkiego] w oparciu o zintegrowane plany przestrzenne, których realizację wspierają finansowo różne instrumenty: granty rządowe dla samorządów i podmiotów sektora prywatnego, ulgi podatkowe [urban renewal tax relief].

Pierwsza dyrektywa francuskiego Ministerstwa Infrastruktury na temat programów renowacji, nazywanych: Programowane Operacje Poprawy Mieszkalnictwa [OPAH], powstała w roku 1975. Regulowała zasady prowadzenia działań operacyjnych i zasady finansowania, określając sposób i kryteria subwencjonowania z publicznych środków, dla różnych partnerów. Z początku rewitalizacja była instrumentem aplikowanym wyłącznie w dzielnicach mieszkaniowych a renowacja zabudowy, modernizacja zasobów mieszkaniowych stanowiła priorytet tych operacji. W latach 1975-1990 zmodernizowano około 5 milionów sub-standardowych mieszkań w dzielnicach kryzysowych.

W 1991r. wprowadzono nowe prawo – ustawę pn. „ukierunkowanie na miasto” [Loi d'Orientation de la Ville], rodzaj ram dla polityki państwa wobec miast.

Pojęcie rewitalizacji, w takim rozumieniu jakim operujemy nim w Polsce [wyprowadzenie ze stanu kryzysowego, ożywienie społeczno-gospodarcze], zostało wprowadzone do systemu prawnego Francji w roku 2000, poprzez ustawę pn.: „solidarność i odnowa miast” [Loi solidarité et renouvellement urbains (*Loi SRU*) z 13 grudnia 2000r.]. Ustawa ta określiła w szczególności rolę Państwa, jego obowiązki w kontraktach z regionami i miastami.

Ewolucja polityki państwa wobec miast przyniosła w 2003r kolejną ustawę pn.: o ukierunkowaniu i programowaniu na rzecz miast i rewitalizacji [Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbain], która wprowadziła nowe instrumenty, jak i utrwaliła zasady korzystania z tych, już istniejących. Szczególnie chodzi tu o tworzone w dzielnicach wrażliwych [kryzysowych] strefy specjalne [Les zones franches urbaines (ZFU)]⁶, gdzie podmioty gospodarcze korzystają z preferencyjnych warunków podatkowych. Wskutek tej ustawy, ilość stref ZFU została dwukrotnie zwiększona, z 41 do 85 [wszystkie znajdują się w miastach, a żadna nie jest zamieszkiwana przez mniej niż 10 000 mieszkańców].

⁴ Literatura tematu, analizy ewaluacje itp.:

http://www.staedtebaufoerderung.info/cln_016/nm_486786/StBauF/DE/SanierungsUndEntwicklungsmassnahmen/Literatur/literatur_node.html?_nnn=true

⁵ <http://www.irishstatutebook.ie/1998/en/act/pub/0027/index.html>

⁶ <http://www.journaldunet.com/management/pratique/creation-d-entreprise/836/les-zones-franches-urbaines.html>

Od 2003r Francja realizuje Narodowy Program Odnowy Miast, czemu służy specjalna, nowo powołana agencja - ANRU [Narodowa Agencja Odnowy Miast – Agence Nationale pour la Rénovation Urbain]⁷.

Odnowa miast we Francji podejmowana jest w oparciu o dwa, odmienne schematy – wzorce działania. Pierwszy, to operacje renowacyjne (modernizacyjne), finansowane ze środków publicznych i podejmowane w mieszkaniowych dzielnicach wrażliwych, [*quartiers sensibles*]. Drugi, to zorientowane na wykorzystywanie mechanizmów rynkowych operacje rewitalizacji (regeneracji), inicjowanych lokalnie na zdegradowanych lub nie użytkowanych obszarach miast.

Zlokalizowana u podstaw operacji renowacyjnych z lat siedemdziesiątych ub. wieku, polityka mieszkaniowa, wciąż pozostaje jednym z priorytetów francuskiego państwa, a w skutek tego albo jest przedmiotem szczególnych ustaw, albo występuje w przepisach ustaw dedykowanych miastom, a mających za cel łagodzenie społeczno-gospodarczych skutków deficytów mieszkaniowych. Ustawa w sprawach pozyskiwania mieszkań i walki z wykluczeniem społecznym, z 25 marca 2009r. [Loi 2009-323], zaleca sięganie po rewitalizację, jako promowane narzędzie interwencji. Na podstawie przepisów tej ustawy wdrożony został program państwowy, pn.: Program Rewitalizacji Starych Zdegradowanych Dzielnic [Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD)]⁸.

Ten, z konieczności skrótowy, przegląd rozwiązań prawnych dotyczących rewitalizacji i renowacji, pokazuje dobitnie, że idea rewitalizacji, a wskutek jej ugruntowania - przepisy, metodologia interwencji, instrumenty finansowego wsparcia, narzędzia aktywizacji lokalnych społeczności itd. były rezultatem długoletniej, konsekwentnej realizacji polityk mieszkaniowych poszczególnych państw.

2. Historia prac nad ustawą rewitalizacji w Polsce

Pierwsza próba sformułowania i wprowadzenia w Polsce powszechnie obowiązującego prawa [ustawy] regulującego metodykę i zasady finansowania

⁷ <http://www.anru.fr/>

⁸ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Grenelle-Ville-durable.html>

odnowy dzielnic zaniedbanych i dotkniętych problemami strukturalnymi, podjęta została na przełomie 1992/1993, w istniejącym wówczas jeszcze, Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa [MGPiB]. Opracowany projekt ustawy, przez ekspertów zewnętrznych wobec resortu, skoncentrowany został na rozwiązaniu problemów kompleksowej renowacji, odnowy dzielnic mieszkaniowych dotkniętych skutkami wieloletnich zaniedbań [tzw. luki remontowej].

Kolejny projekt ustawy, datowany na 1997r. – powstał wcześniej [1995/96], a sporządzenie projektu ustawy poprzedzono opracowaniem odpowiednich założeń. Prace zainicjowało i prowadziło MGPiB, projekt ten wyszedł z tzw. „resortu” [przeszedł fazę uzgodnień międzyresortowych jeszcze przed likwidacją MGPiB z końcem 1996r.] i trafił do komisji sejmowej, gdzie na przełomie maja i czerwca 1997r. odbyło się kilka dyskusji nad proponowanymi rozwiązaniami [pracowała nad nim Podkomisja Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej]. Prace zostały jednak przerwane, w perspektywie nadchodzącego końca kadencji Sejmu].

W roku 2000, w utworzonym trzy lata wcześniej Urzędzie Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast [UMiRM], opracowano - mniej więcej równolegle - kolejne założenia do ustawy, i dwa bardzo podobne projekty ustawy [o programach rewitalizacji, o rewitalizacji], w których po raz pierwszy pojawiło się pojęcie „rewitalizacja”. Projekt datowany na rok 2000, nie wyszedł poza prace wewnątrz UMiRM. Projekt datowany na rok 2002, jest rezultatem wcześniejszej decyzji [2000r.] o potrzebie przygotowania projektu ustawy o programach rewitalizacji, obejmującego różne rodzaje obszarów zdegradowanych i odpowiedni do tego system finansowania rewitalizacji. Prace nad projektem prowadził kierowany przeze mnie zespół, a zakończyliśmy je w styczniu 2001r., następnie projekt przedłożony został do uzgodnień wewnętrznych UMiRM, a później poddano go dalszej dyskusji, modyfikacji i uzgodnieniom międzyresortowym. Rozwiązania wspierające finansowo programy rewitalizacji konsultowano z Ministerstwem Finansów, próbując uzyskać akceptację i uzgodnienie systemu finansowego promowania rewitalizacji. Bezskutecznie. To, krytyczne i negatywne nastawienie do angażowania środków budżetu państwa, tłumaczono szczupłością budżetu i wolnorynkowym paradygmatem rozwoju [resortem finansów kierował wicepremier L. Balcerowicz]. Uzgodnienia i dyskusje nad tym projektem obfitowały w skrajne i zmienne opinie, szermujące argumentami „o niewidzialnej ręce rynku” niepotrzebnie tym projektem ograniczanej, podważano sensowności

wprowadzenia do obiegu prawnego przepisów dotyczących rewitalizacji, regulacji obrotu nieruchomościami chroniących obszary kryzysowe przed spekulacją, czy użyteczność tworzenia partnerstw publiczno-prywatnych w formie spółek celowych. Prace legislacyjne i dyskusje trwały do połowy 2002r., kiedy to zostały definitywnie zamknięte.

Przez następne 4 lata, aż do roku 2006, prace legislacyjne dotyczące rewitalizacji nie wychodziły poza etap dyskusji, spisywania tez i prób formułowania założeń [np. poprzez ogłoszenie przez UMiRM w 2003r. konkursu na opracowanie założeń do ustawy, na podstawie *Tez do ustawy o rewitalizacji obszarów miejskich*, opracowanych przez UMIRM na podstawie wybranych rozwiązań z projektu ustawy o programach rewitalizacji (z 2002r.)]. Tezy te przedstawiały koncepcję, jakoby możliwe było realizowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych o znaczącej skali oddziaływania [tj. skali wartej legislacyjnego zaangażowania państwa], bez finansowej pomocy, ze strony budżetu państwa, a wyłącznie w oparciu o środki gmin [również pozyskiwane poprzez emisję obligacji lub zaciąganie zobowiązań (kredyty)] oraz środki pomocowe UE.

Tezy te, choć równie spójne co bezużyteczne dla prac mających na celu wdrożenie skutecznych rozwiązań systemowych dla wsparcia - już wtedy zaawansowanych działań rewitalizacyjnych w gminach - po raz pierwszy uzewnętrznily koncepcje by, problemy związane z rewitalizacją uznawać za „lokalne”, już wtedy trwałe deficyty - ilościowe i jakościowe – w sferze mieszkalnictwa, traktować „oddzielnie”, a całość zagadnień związanych z renowacją, rewitalizacją i ożywianiem miast w kryzysie, traktować – co najwyżej – jako element polityki regionalnej, nie mający jednak znaczenia kluczowego dla kondycji państwa. Zatem nie wartego finansowego wysiłku, ze strony budżetu państwa.

Po czteroletniej przerwie w próbach projektowania ustawy, kolejna propozycja ustawodawcza powstała w 2006r., jako element planu działań w sferze mieszkalnictwa [*„Założenia polityki mieszkaniowej państwa na lata 2005 – 2009”*] opracowanego przez ekspertów [Ewa Bończak-Kucharczyk] na użytek nowego rządu. Projekt ten nie wszedł na ścieżkę uzgodnień międzyresortowych. Również, podejmowane w 2007 prace, przez restytuowane na krótko, Ministerstwo Budownictwa, a mające na celu opracowanie założeń i projektu ustawy nie przyniosły

spodziewanego rezultatu [dyskutowano nad założeniami, opracowanymi w 2007, prace przerwała likwidacja resortu w tym samym roku].

Aktualnie trwają prace nad kolejnym etapem przygotowania kolejnego projektu ustawy, które podjęły w 2008r. dwa samorządowe stowarzyszenia – Związek Miast Polskich i Śląski Związek Gmin i Powiatów. Stowarzyszenia te powołały zespół ekspertów [pod moim kierownictwem] i doprowadziły do opracowania założeń do ustawy o rewitalizacji i rozwoju miast, a następnie do opracowania Oceny skutków regulacji, dla tak ukształtowanego prawa. Planowane jest podjęcie prac nad sporządzeniem projektu ustawy.

Systematyzując chronologicznie produkty działań legislatorskich w zakresie rewitalizacji można stwierdzić, że powstały cztery projekty ustaw we właściwych resortach i jeden, poza strukturami rządu. Oprócz tego, od 1989 przygotowano trzy projekty założeń do ustawy. Projekty ustaw to, kolejno:

- 1) 1993 - PROJEKT USTAWY O REHABILITACJI ISTNIEJĄCYCH ZASOBÓW MIESZKANIOWYCH w ramach PROGRAMOWANYCH OPERACJI REWITALIZACJI ENKLAW ŚRÓDMIEJSKICH⁹ [MGPiB]
- 2) 1997 - PROJEKT USTAWY O RENOWACJI I MODERNIZACJI OBSZARÓW ZABUDOWANYCH¹⁰ [MGPiB]
- 3) 2000 - PROJEKT USTAWY O REWITALIZACJI¹¹ [UMiRM]
- 4) 2002 - PROJEKT USTAWY O PROGRAMACH REWITALIZACJI [UMiRM]
- 5) 2006- PROJEKT USTAWY O REWITALIZACJI ORAZ WSPIERANIU REMONTÓW I NIEKTÓRYCH INWESTYCJI BUDOWLANYCH [E.B-K]

⁹ Tekst tego projektu jest dostępny [wraz z informacjami na temat składu zespołu eksperckiego], na stronie internetowej, pod adresem: http://www.it-p.pl/~jacek/forum/images/stories/projekty_ustaw/1993/1993.03_ustawa_o_rehabilitacji.pdf

¹⁰ http://www.it-p.pl/~jacek/forum/images/stories/projekty_ustaw/1997/1997.04_projekt_ustawy_.pdf

¹¹ http://www.it-p.pl/~jacek/forum/images/stories/projekty_ustaw/2000/2000.09_projekt_ustawy_o_rewitalizacji.pdf

Projekty założeń do ustawy i inne opracowania legislatorskie:

- 6) 2000 Założenia do ustawy o programach rewitalizacji¹²
- 7) 2003 Konkurs na opracowanie założeń do ustawy [komunikat MI, 26 września 2003]¹³
- 8) 2006-Założenia do ustawy o rewitalizacji [EBK]
- 9) 2007- Założenia do ustawy, [MB]
- 10) 2010 – Założenia do ustawy o rewitalizacji i rozwoju miast [Śl.Z.GiP, ZMP]
- 11) 2011 – Ocena skutków regulacji, dla projektu ustawy o rewitalizacji i rozwoju miasta, w związku z *założeniami do ustawy o rewitalizacji i rozwoju miast* [Śl.Z.GiP, ZMP]

Poniżej przedstawiono charakterystykę rozwiązań proponowanych w projektach ustaw:

1) 1993 - PROJEKT USTAWY O REHABILITACJI ISTNIEJĄCYCH ZASOBÓW MIESZKANIOWYCH w ramach PROGRAMOWANYCH OPERACJI REWITALIZACJI ENKLAW ŚRÓDMIEJSKICH¹⁴

Projekt ten przewidywał rozwiązania dedykowane programowanym operacjom renowacji (rehabilitacji) enklaw śródmiejskich, konstruując na użytek tych operacji specjalne przepisy dotyczące stosunków najmu, finansowania i organizacji działań, i przyjmując, że celem operacji jest „modernizacja istniejących zasobów

¹²

http://www.it-p.pl/~jacek/forum/images/stories/projekty_ustaw/2000/2000.07_zalozenia_do_projektu.pdf

¹³ Komunikat nr 22 (387) z 6 sierpnia 2003r., UMiRM

¹⁴ Tekst tego projektu jest dostępny [wraz z informacjami na temat składu zespołu eksperckiego], na stronie internetowej, pod adresem:
http://www.it-p.pl/~jacek/forum/images/stories/projekty_ustaw/1993/1993.03_ustawa_o_rehabilitacji.pdf

nieruchomości”. Projekt zakładał, że operacja dotyczy rozszerzenia oferty mieszkaniowej, a w szczególności mieszkań lokatorskich, jak również podtrzymania lub poprawienia usług lokalnych. Projekt wskazywał, że operacja jest organizowana w trosce o zachowanie równowagi społecznej w dzielnicy, ochronę praw użytkowników, w szczególności osób ekonomicznie słabych”. Enklawy - obszary kryzysowe, jak byśmy je dziś nazwali – projekt delimitował w odniesieniu do trzech czynników:

- *dużego stopienia zniszczenia technicznego,*
- *złych warunków zasiedlenia, ewentualnie występujących problemów społeczne w dzielnicy,*
- *wartości architektonicznej i urbanistycznej obszaru.*

Inicjatorem operacji jest gmina, powołująca dla przeprowadzenia odpowiednich studiów i organizacji operacji tzw. grupę operacyjną.

Projekt bazował na doświadczeniach europy zachodniej, głównie na systemowych rozwiązaniach wdrożonych we Francji, w tym sensie, że promował operacje w obszarach zamieszkałych w miastach, relacje pomiędzy podmiotami sankcjonował poprzez kontrakt [umowę] koncentrował się na sferze materialno-technicznej [roboty budowlane – remonty i modernizacja budynków].

Projekt przewidywał, że kontrakt uwzględni również „akcje podjęte dla utrzymania lub rozwoju usług i rzemiosła o charakterze lokalnym”. Projekt przewidywał także system zachęt finansowych, oparty o ulgi podatkowe, z których korzystać mogliby lokatorzy zasobu mieszkaniowego oraz mechanizm subwencjonowanego przez sektor publiczny wykupu lokali na własność, wg zasad ujętych w tym projekcie, jak i specjalny kredyt remontowy dla właścicieli budynków [powiązany z koniecznością utrzymywania czynszu w lokalach mieszkalnych przez 10 lat od remontu na poziomie tzw. czynszu limitowanego] i subwencję remontową dla *właścicieli lokatorskich mieszkań czynszowych, premię na poprawę własnych warunków mieszkaniowych.*

Rozwiązania tego projektu promowały racjonalne rozwiązania chroniące przed wykorzystywaniem publicznych środków z pominięciem publicznego interesu, prywatyzację budynkami, finansowe zaangażowanie lokatorów i właścicieli w działania renowacyjne. Projekt przewidywał również ujmowanie w ustawie konkretnych kwot – środków finansowych w danym roku budżetowym, które będą dostępne dla finansowania operacji programowanych. Projekt przewidywał powołanie instrumentów dedykowanych realizacji polityki mieszkaniowej, którą ministerstwo rozumiało wtedy jako politykę mającą na celu interes społeczny leżący w korzyściach płynących z zapewnienia przez państwo dostępu do lokali mieszkalnych o różnorodnej formie prawnej i dostępnym czynszu. Projekt ustawy wchodził głęboko w zagadnienia regulowania relacji na rynku usług mieszkaniowych w obszarach programowanych operacji rewitalizacyjnych, wychodząc ze słusznego założenia, że regulacje takie są niezbędne, wobec pomocy publicznej oferowanej dla sektora prywatnego. Projekt przewidywał różnorodne instrumenty, w tym indywidualny zasilek mieszkaniowy i powołanie Agencji Funduszu Mieszkaniowego, jak również dopuszczał dokonywanie odstępstw od przepisów budowlanych [technicznych i urbanistycznych]. Omawiany projekt ustawy projekt powstał przed wejściem w życie ustaw:

- o własności lokali z dnia 24 czerwca 1994 r, której przepisy utrwały niekorzystną dla działań rewitalizacyjnych prywatyzację zasobu mieszkaniowego „lokalami”, a wprowadzając podmiot ułomny, którym jest wspólnota mieszkaniowa, skomplikowały uzgadnianie działań renowacyjnych w szerszej skali, np. kwartału;
- o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych z dnia 2 lipca 1994 r.;
- o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r.

2) 1997 - PROJEKT USTAWY O RENOWACJI I MODERNIZACJI OBSZARÓW ZABUDOWANYCH¹⁵

¹⁵ http://www.it-p.pl/~jacek/forum/images/stories/projekty_ustaw/1997/1997.04_projekt_ustawy_.pdf

Projekt ten przewidywał rozwiązania dedykowane programowanym *operacjom renowacji i modernizacji obszarów zabudowanych* [„operacjom renowacyjnym”] *jak również indywidualnym projektom, podejmowanym poza tą operacją*. Ich cel projekt definiował w następujący sposób: *odtworzenie lub tworzenie wartości przestrzennych, funkcjonalnych i technicznych na obszarach zabudowanych*.

Dla opisanego konstruowanego systemu projekt operuje, zdefiniowaną w tym projekcie terminologią, a na użytek operacji renowacyjnych tworzy „koordynatora operacji renowacyjnej” i specjalną kategorię projektów - „indywidualny projekt renowacyjny”. Terytorium operacji renowacyjnej projekt delimituje, definiując „obszar operacji renowacyjnej”, jako tożsamy z „obszarem rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej”, które to przewidywała, jako rodzaj przeznaczenia terenu, wówczas obowiązująca ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym.

Jest to pierwszy projekt wiążący „operacje programowane” z aktualnie obowiązującymi zasadami gospodarki przestrzennej realizowanej poprzez planowanie przestrzenne. Projekt ten jednak odchodzi od utożsamiania operacji programowanych z interwencją na obszarach zabudowanych, bowiem dopuszcza podejmowanie operacji również na terenach niezabudowanych.

Projekt przewiduje specjalne regulacje dla sposobu wykonywania prawa własności, wprowadza prawo pierwokupu dla gminy i prawo żądania wykupu przez gminę dla właścicieli nieruchomości w obszarze operacji renowacyjnej. Prócz tego projekt ten przewiduje skutki prawne dla właścicieli uchylających się od współdziałania w ramach tzw. wspólnoty renowacyjnej [wykonanie zastępcze, wskutek tego obciążenie hipotek], jak i ograniczenia w swobodzie kształtowania czynszów w budynkach podanych renowacji ze wsparciem publicznym [roczny czynsz nie wyższy niż 4% wartości odtworzeniowej, co odpowiadało warunkom dla budownictwa społecznego, realizowanego przez *towarzystwa budownictwa społecznego*, z finansowym wsparciem, zlikwidowanego w roku 2009, a działającego od 1995r. - Krajowego Funduszu Mieszkaniowego].

Podobnie jak poprzednio, i jak konsekwentnie we wszystkich późniejszych projektach ustaw, i ten projekt ustawy inicjatywę podjęcia operacji zastrzega dla gminy, a dodatkowo wprowadza obowiązki proceduralne związane ze sposobem

przygotowania programu i przeprowadzeniem konsultacji społecznych. Uchwalenie programu jest w tej ustawie uzależnione od uzyskania [pisemnej] zgody, co najmniej 50% właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości. Projekt przewiduje możliwość utworzenia tzw. wspólnoty renowacyjnej, jednak wyłącznie wtedy, gdy co najmniej 75% właścicieli i użytkowników wieczystych wyrazi na to zgodę. W tym projekcie pojawia się więc nowa forma organizacji – podmiot o zdolnościach prawnych, szczególna forma organizacyjna dedykowana operacjom programowanym – co stało się użyteczne wskutek postępującej prywatyzacji zasobu i rozdrobienia własnościowego obszarów, którym dedykowano ten projekt. Wspólnota renowacyjna, kierowana przez zarząd renowacyjny – jako konstrukcja podobna do wspólnoty mieszkaniowej, miała na celu koordynację prac renowacyjnych.

Projekt ustawy zawiera osobny rozdział poświęcony zasadom finansowania operacji i wspierania renowacji ze środków publicznych. Jako postawę przyjmuje się finansowanie renowacji przez, odpowiednio odpowiedzialnych za dany majątek – właścicieli i gminę. [Gmina finansuje renowację własnych budynków, jak również inwestycje infrastrukturalne, zagospodarowanie terenów publicznych, opracowanie programu operacji renowacyjnej, działalność koordynatora operacji renowacyjnej, wykupy lub wywłaszczenia nieruchomości na cele publiczne]. Projekt przewiduje, że „lukę finansową” uzupełni Fundusz Renowacji i Modernizacji Zasobów Mieszkaniowych zwany „Funduszem Renowacyjnym”, na którego zasób finansowy składać się miały środki publiczne, w tym środki corocznie przewidywane w ustawie budżetowej jak i składki gmin, w wysokości 30% wpływów z podatku od nieruchomości. FRiMZM miał udzielać subwencji na działania w ramach operacji programowanej lub na indywidualne projekty poza obszarem, zakładając przy tym dla wszystkich wspólną zasadę minimalnego własnego udziału na poziomie 30%. Projekt przewidywał również obowiązek, wraz z przyjęciem programu operacji renowacyjnej przez gminę, utworzenia funduszu tej operacji [gminnego funduszu celowego zasilanego dochodami płynącymi z nieruchomości w tym obszarze].

Projekt szczegółowo dekretuje zawartość programu [dokumentu] i określa, że podmiotem odpowiedzialnym za czynności związane z przygotowaniem i prowadzeniem programu jest koordynator [osoba fizyczna lub prawna].

Prócz omówionych propozycji w projekcie przewidziano zmiany w przepisach szczegółowych, mające na celu ulżenie w obciążeniach podatkowych, opłatach sądowych, lokalnych itp. związanych z regulacją stanu prawnego, znoszeniem współwłasności, transakcjami kupna-sprzedaży, zamiany nieruchomości na obszarach – w celu ułatwienia prowadzenia operacji.

3) 2000 - PROJEKT USTAWY O REWITALIZACJI¹⁶

Ten projekt ustawy opracowano w UMiRM bazując na rozwiązaniach zaproponowanych w pierwszej fazie prac nad projektem, który opisano dalej [2002], w którym to po raz pierwszy użyto pojęcia „rewitalizacja”, jak również zdefiniowano to pojęcie i wprowadzono kategorię „obszar kryzysowy”.

Z analizy obu projektów wynika, że prace nad oboma projektami, od pewnego momentu toczyły się równolegle, a w tym projekcie wykorzystane zostały rozwiązania, które wcześniej proponowano w projekcie ustawy o programach rewitalizacji i dalej rozwijano precyzując zapisy poszczególnych przepisów.

Ten projekt, ustawy o rewitalizacji - zdefiniował rewitalizację w nieco inny sposób, jako proces trwałych przemian istniejących na danym obszarze nieruchomości, elementów struktury przestrzennej, społecznej i ekonomicznej, mający na celu wyprowadzenie tego obszaru ze stanu kryzysowego, prowadzący do jego zrównoważonego rozwoju, w tym do poprawy jakości życia lokalnej wspólnoty, szczególnie w sferze warunków mieszkaniowych. Definicja obszaru kryzysowego była zbliżona do definicji ujętej w projekcie ustawy o programach rewitalizacji: stan kryzysowy - stan, w którym w ocenie społeczności lokalnej, organu samorządu gminnego lub właścicieli nieruchomości występuje zespół niepożądanych, destrukcyjnych procesów w sferze przestrzennej, społecznej lub ekonomicznej, powodujący degradację obszaru i niekorzystne oddziaływanie na obszary sąsiedni.

¹⁶ http://www.it-p.pl/~jacek/forum/images/stories/projekty_ustaw/2000/2000.09_projekt_ustawy_o_rewitalizacji.pdf

Projekt przewidywał, że instytucjami rewitalizacji będą: pełnomocnik ds. rewitalizacji [osoba fizyczna] odpowiedzialny za przygotowanie i prowadzenie programu, zespół koordynacyjny, zespół doradczy [grupujący partnerów społecznych w tym właścicieli nieruchomości] i towarzystwo odnowy. Konstrukcja i cel tworzenia towarzystwa odnowy bazowała na rozwiązaniach z projektu ustawy o programach rewitalizacji.

Również rozwiązania określające sposób finansowania rewitalizacji bazowały na tym projekcie, tj. obejmowały trzy rodzaje funduszy rewitalizacyjnych, gminny i wojewódzki oraz krajowy [w BGK]. Krajowy Fundusz Rewitalizacji miał finansować kredyty rewitalizacyjne udzielane wyłącznie towarzystwom odnowy. Prócz tego, w projekcie przewidziano tzw. składkę rewitalizacyjną, opłatę wnoszoną przez wszystkich właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości położonych w granicach administracyjnych gminy, która przyjęła program rewitalizacji, stanowiącą równowartość 10% górnej stawki ustawowej podatku od nieruchomości ustalanej za dany rok, a pobieraną w trybie ustalonym ustawą o podatkach i opłatach lokalnych.

Projekt przewidywał obszerny katalog zmian w przepisach obowiązujących, dla wdrożenia ułatwień dla programów rewitalizacji, a przy tym ujmował również zmiany w przepisach odnoszące się do kwestii najmu lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, w sposób umożliwiający między innymi, zwiększenie czynszu w lokalach mieszkalnych.

Projekt ten, na bazie rozwiązań projektu omawianego poniżej, najprawdopodobniej opracowany został p. Ewę Bończak-Kucharczyk, ówczesną wiceprezeskę tego Urzędu.

4) 2002 - PROJEKT USTAWY O PROGRAMACH REWITALIZACJI

Prace nad tym projektem rozpoczęły się przed sporządzeniem projektu wcześniej opisanego, a zakończone zostały po opracowaniu tego, wcześniej datowanego projektu ustawy o rewitalizacji.

Projekt ten zdefiniował w następujący sposób dwa, zasadnicze dla jej materii prawnej, pojęcia [zjawiska]:

- stan kryzysowy: zespół niepożądanych, destrukcyjnych procesów w sferze przestrzennej, społecznej i ekonomicznej, który spowodował trwałą degradację obszaru;
- rewitalizacja: proces przemian przestrzennych, społecznych i ekonomicznych, mający na celu wyprowadzenie terenu ze stanu kryzysowego i prowadzący do rozwoju, w tym do poprawy jakości życia lokalnej wspólnoty.

W porównaniu do projektu ustawy o rewitalizacji, ten projekt akcentował istotną rolę programów rewitalizacji w rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych, jednak nie czynił z rewitalizacji podstawowego instrumentu naprawy stanu zasobu mieszkaniowego, jak to uczyniono w projekcie ustawy o rewitalizacji.

Projekt ten przewidywał realizację programów rewitalizacji przy wykorzystaniu dedykowanego rewitalizacji podmiotu, towarzystwa odnowy - spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej spełniającej wymogi ustawy, której podstawowym celem działalności jest realizacja zadań inwestycyjnych ujętych w projektach rewitalizacji.

Projekt przewidywał utworzenie funduszy celowych: gminnych i wojewódzkich funduszy rewitalizacyjnych. Prócz tego, projekt uwzględniał utworzenie specjalnej ścieżki finansowania poprzez tzw. kredyt sanacyjny - przeznaczony na sfinansowanie zadań inwestycyjnych określonych w ustawie i ujętych w programie rewitalizacji. Kredyt ten miał być udzielany przez banki komercyjne, które zawarły odpowiednią umowę z BGK, bankiem zasilanym na ten cel [tj. na dopłaty do kredytów sanacyjnych] z budżetu państwa. Projekt ten w odróżnieniu od projektu ustawy o rewitalizacji, przewidywał dostępność kredytu sanacyjnego nie tylko dla towarzystw odnowy, ale również dla właścicieli nieruchomości w obszarach kryzysowych oraz podmiotów nieposiadających osobowości prawnej, a zamierzających realizować inwestycję budowlaną na obszarze kryzysowym.

W tym projekcie zostały zaproponowane Instytucje rewitalizacji, co miało umożliwić właściwą kontrolę nad realizacją programu, umożliwić podział zadań

i odpowiedzialności, w tym na zapewnić reprezentację partnerów społecznych – rozwiązania te wprowadzono do projektu wcześniej tu omawianego z niewielkimi zmianami, np. radę d/s rewitalizacji [grupującą partnerów społecznych i ekspertów] w inny sposób skomponowano i nazwano [zespół doradczy].

Jak wspomniano wcześniej, rozwiązania ujęte w projekcie ustawy o programach rewitalizacji był przygotowywane zanim opracowano projekt ustawy o rewitalizacji, wiele z tych propozycji zostało przeniesionych do tego projektu, po modyfikacji tych rozwiązań [w różnym zakresie i stopniu], co dotyczyło zarówno proponowanej – ujętej w omawianym tu projekcie ustawy – procedury opracowania programu, sposobu udzielania kredytu sanacyjnego, warunków dostępności tego kredytu itp.

Koncepcje dopracowane w tym projekcie – np. Towarzystwa Odnowy [TO], stanowiły punkt wyjścia do nieco innych rozwiązań projektu ustawy o rewitalizacji, ale generalne – systemowe rozwiązania są w obu projektach bardzo podobne.

Omawiany projekt obejmował szeroki katalog zmian w przepisach szczegółowych, co miało na celu wprowadzenie maksymalnie wielu ułatwień, uproszczeń itd. dedykowanych programom rewitalizacji. Katalog zmian ujęto w projekcie wcześniej omawianym [projekt ustawy o rewitalizacji].

Porównanie obu powyższych projektów w zakresie rozwiązań finansowych pokazuje, że projekt ustawy o rewitalizacji we fragmentach obejmujących pomoc państwa dla programów zawierał rozwiązania analogiczne dla rozwiązań stosowanych dla społecznego budownictwa mieszkaniowego, natomiast projekt ustawy o programach rewitalizacji proponował kredyt sanacyjny jako specjalny instrument finansowania oferowany przez banki komercyjne, ogólnie dostępny i subwencionowany opcjonalnie, poprzez dopłaty – przez gminę lub państwo [odpowiednio, poprzez GFR lub dopłaty ze środków budżetu państwa, zasilających w tym celu BGK z budżetu państwa].

Omawiany projekt jest zdecydowanie obszerniejszy od poprzedniego, przede wszystkim dlatego, że precyzyjnie określa sposób prowadzenia prac przygotowawczych i analiz, zawartość programu, a prócz tego szczegółowo reguluje procedury obejmujące również konsultacje społeczne, jak i przedstawia drobiazgowo rozwiązania dotyczące TO, zasady i kryteria udzielania pomocy finansowej, zarówno

poprzez dotacje jak i kredyt sanacyjny. Projekt ten przewidywał również przyznanie gminie prawa pierwokupu gruntów i budynków w obszarze programu rewitalizacji.

Projekt ten wprowadzał powiązanie pomiędzy programem rewitalizacji a miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, ustanawiając wymóg by obszar objęty programowaniem rewitalizacji objęty był planem miejscowym, opracowywanym [lub zmienianym] równolegle z programem rewitalizacji, a oba – program i plan, uchwalane miały być na tej samej sesji rady gminy.

Proponowana konstrukcja TO miała w założeniach umożliwić pozyskiwania finansowania dla projektów realizowanych przez TO, na warunkach rynkowych – w tym również przez emisję akcji, a przewidywana możliwość przystępowania do TO również innych niż gmina właścicieli nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji miało na celu uzyskanie efektów analogicznych do partnerstw publiczno-prywatnych.

Projekt ustawy o programach rewitalizacji opracował zespół ekspertów, na zamówienie UMiRM [skład zespołu: D. Mliczyńska-Hajda - kierownik, oraz p. dr A. Muzioł-Węclawowicz i p. A. Czyżewska-Lach]

5) 2006 - PROJEKT USTAWY O REWITALIZACJI ORAZ WSPIERANIU REMONTÓW I NIEKTÓRYCH INWESTYCJI BUDOWLANYCH

Jak pisze w *Krótkim opisie tego projektu ustawy*, jej autorka – p. Ewa Bończak Kucharczyk, *projekt realizuje część zadań ujętych w dokumentach „Założenia polityki mieszkaniowej państwa na lata 2005 – 2009” (E. Bończak-Kucharczyk, grudzień 2003 i styczeń 2004)*. W materiałach tych czytamy m.in. „...posiadanie ustawy ułatwiającej rewitalizację zaczyna się Polsce opłacać w obliczu możliwości wykorzystania środków Unii Europejskiej (zostało to przewidziane w Narodowym Planie Rozwoju i uznane za jeden z priorytetów lokalnego rozwoju). Opracowanie takiej ustawy jest więc jednym z wyzwań kolejnych lat. Jak się wydaje powinna ona tak modyfikować przepisy Kodeksu cywilnego, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o własności lokali, ustawy o ochronie praw lokatorów, ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o gospodarce komunalnej, aby możliwe

było sprawne prowadzenie inwestycji i remontów w obszarach zabudowanych o mieszanej własności bez zbyt drastycznego naruszania praw własności, przy jednoczesnym zachowaniu przez gminę kontroli nad kierunkami i charakterem zmian i umożliwieniu wykorzystania środków publicznych do realizacji tych części programu, które dotyczą infrastruktury, nieruchomości stanowiących własność publiczną, realizacji programów aktywizacji gospodarczej ludności (w tym bezrobotnych) i innych programów realizujących cele społeczne lub związanych z kulturą. Konieczne jest też określenie źródeł i sposobów finansowania rewitalizacji ze środków publicznych. Dolegliwości w postaci ograniczenia praw własności (a tym samym ograniczenia faktycznych lub potencjalnych dochodów z nieruchomości) w związku z rewitalizacją muszą bowiem zostać zrównoważone jakąś zachętą, aby w ogóle mogło być możliwe uzyskanie akceptacji właścicieli dla dokonywania rewitalizacji. Można przy tym założyć, że konieczne wydatki publiczne zostaną rozłożone pomiędzy gminy i państwo, a gminy otrzymają możliwość stosowania dodatkowych podatków i opłat oraz tworzenia środków specjalnych na potrzeby rewitalizacji. Ponadto, także i w tym przypadku konieczne będzie korzystanie z przedsiębiorstw i przedsięwzięć publiczno-prywatnych.”.

Wśród najistotniejszych wyzwań polityki mieszkaniowej w najbliższych latach wymieniano tam remonty budynków mieszkalnych. A za priorytety polityki mieszkaniowej uznane zostały m.in.:

- „... wdrożenie systemu gwarancji dla kredytów na remonty budynków mieszkalnych i uzupełnienie tych kredytów dotacjami (grantami) dla wspólnot mieszkaniowych, gmin i innych właścicieli budynków mieszkalnych objętych wcześniej czynszem regulowanym oraz modyfikacja przepisów dotyczących zabezpieczania takich kredytów,*
- opracowanie ustawy o rewitalizacji umożliwiającej sprawne prowadzenie procesów rewitalizacyjnych i ułatwiającej wykorzystanie do tych celów środków Unii Europejskiej,*
- zmiany ustawy o gospodarce komunalnej prowadzące do eliminacji monopolizowania zarządzania nieruchomościami mieszkaniowymi przez komunalne jednostki organizacyjne,*

- *modyfikacja preferencyjnego kredytu dla gmin na uzbrojenie gruntów pod budownictwo mieszkaniowe,*
- *opracowanie i wdrożenie systemu pomocy finansowej udzielanej przez państwo gminom i organizacjom pożytku publicznego w budowaniu obiektów zbiorowego zamieszkania przeznaczonych dla najuboższych i bezdomnych.”.*

Przewidywano też, że w związku z likwidacją ulgi remontowej wydatki budżetu państwa przeznaczone na wspomaganie remontów budynków mieszkalnych znacznie wzrosną (osiągając począwszy od 2006 r. poziom zbliżony do 2 mld zł) przy jednoczesnym utrzymaniu całych nakładów państwa na sferę mieszkaniową (liczonych wraz z ubytkiem dochodów z tytułu ulg w podatku dochodowym) na nieco niższym od obecnego poziomie.

Opisywany projekt ustawy realizuje ww. założenia i łączy w jednej ustawie problematykę rewitalizacji, problematykę wspierania remontów budynków mieszkalnych oraz zmiany różnych ustaw mające na celu z jednej strony zwiększenie liczby mieszkań i schronień dla najuboższych, a z drugiej usprawnienie prowadzenia niektórych inwestycji budowlanych.

Sposób ujęcia zagadnień dotyczących rewitalizacji autorka charakteryzuje w następujący sposób: *projekt zakłada, że rewitalizacja to proces odnowy budowlanej, gospodarczej i społecznej (a często także kulturalnej i ekologicznej) obszarów zdegradowanej zabudowy, w których obrębie obserwuje się niepożądane, destrukcyjne procesy w sferze przestrzennej, ekonomicznej lub społecznej, które powodują negatywne skutki w postaci obniżania się jakości zabudowy i jakości życia na tym obszarze oraz niekorzystnego oddziaływania na obszary sąsiednie.*

Rewitalizacja taka może być przeprowadzana na podstawie programu rewitalizacji z inicjatywy różnych podmiotów, jednakże jeżeli dotyczyć ma ona zdegradowanego obszaru zabudowy, w którego obrębie ponad 70% powierzchni gruntów stanowi własność gminy, albo, w którego obrębie ponad 70% powierzchni gruntów stanowi własność więcej niż 10 różnych właścicieli, to dla takiego obszaru należy opracować „złożony program rewitalizacji”, program ten może opracować tylko gmina (ma on być przyjęty uchwałą rady gminy), a realizacja takiego programu jest zadaniem własnym gminy (fakultatywnym, bo wykonywanym tylko w razie potrzeby).

Wg autorów projektu, znajdują się w nim propozycje regulacji dotyczących zawartości programów rewitalizacji i złożonych programów rewitalizacji, oraz regulacje dotyczące sposobu opracowania i uchwalania programów rewitalizacji (w tym konsultacji społecznych). Przewidziano również regulacje określające związki między możliwością opracowania programów rewitalizacji a planami zagospodarowania przestrzennego obszarów objętych takimi programami. Projekt zawiera przepisy dotyczące organizacji realizacji programu rewitalizacji i wprowadza instytucje operatora rewitalizacji, odpowiedzialnego za realizację tego programu. Operatora takiego musi obowiązkowo powołać gmina, przy czym może ona albo uczynić operatorem swoją jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, albo wyłonić w drodze przetargu operatora niebędącego taką jednostką. Zaproponowano, by do wymienionych przetargów stosować przepisy o zamówieniach publicznych, ale określono podstawowe kryterium przetargu, którym jest wynagrodzenie operatora za czynności przewidziane w umowie i wprowadzono zasadę, że umowę z wyłonionym w przetargu operatorem zawiera się na czas nie krótszy niż okres realizacji programu rewitalizacji. Ponadto, w projekcie ustawy określono ramowy zakres obowiązków operatora, wykluczono możliwość by operatorem była ta sama osoba, która opracowuje program rewitalizacji oraz wprowadzono zasadę, że operator nie może prowadzić działalności gospodarczej, która nie ma charakteru użyteczności publicznej.

Prócz regulacji wprost związanych z programem rewitalizacji, omawiany projekt ustawy zawiera także kilka przepisów szczególnych dotyczących gospodarki nieruchomości. Wśród nich, są propozycje przyznające gminie prawo pierwokupu nieruchomości położonych na obszarze objętym złożonym programem rewitalizacji, oraz wprowadzające szczególne zasady podziałów niektórych nieruchomości oraz ułatwiające realizację inwestycji celu publicznego i inwestycji liniowych prowadzonych w sąsiedztwie działek wspólnot mieszkaniowych i przez te działki.

Projekt ten proponuje wprowadzenie zasady, że gmina kontroluje i nadzoruje realizację wszystkich programów rewitalizacji, jakie dotyczą jej obszaru, wobec czego każdy inicjator rewitalizacji ma powiadamiać gminę o tym, jaki program rewitalizacji opracował, a gmina może odmówić nadania takiemu programowi statusu programu rewitalizacji, jeśli uzna, że na danym obszarze rewitalizacja nie jest potrzebna (przynosi to skutek w postaci utraty możliwości ubiegania się o dofinansowanie

realizacji programu ze środków publicznych). Gmina może też wezwać inicjatora rewitalizacji do zmiany programu, gdy stwierdzi, że narusza on prawo, a także może pozbawić program statusu programu rewitalizacji już po rozpoczęciu jego realizacji, jeśli stwierdzi, że program ten jest źle realizowany.

W projekcie umieszczono przepisy dotyczące finansowania rewitalizacji ze środków publicznych. Obowiązuje w tym względzie zasada, że każdy inicjator rewitalizacji bądź występujący w jego imieniu operator, który może też występować w imieniu właścicieli nieruchomości położonych na rewitalizowanym obszarze, mogą ubiegać się o pokrycie części kosztów rewitalizacji ze środków publicznych. Głównym dostarczycielem tych środków jest gmina, która otrzymała możliwość przeznaczenia na ten cel części wpływów z podatku od nieruchomości, możliwość zastosowania zwiększonych stawek tego podatku oraz możliwość utworzenia gminnego funduszu rewitalizacji. W projekcie umieszczono odpowiednie regulacje dotyczące tworzenia i funkcjonowania takiego funduszu, który jest funduszem celowym w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.

Na realizację różnych działań ujętych w programach rewitalizacji z budżetu gminy lub z gminnego funduszu rewitalizacji udzielane mogą być dotacje w różnej wysokości – ustawa określa maksymalną wielkość dotacji w poszczególnych przypadkach. Ustawa określa też obowiązki gminy w zakresie finansowania realizacji złożonych programów rewitalizacji, a także określa obowiązki innych inicjatorów rewitalizacji, właścicieli nieruchomości lub innych podmiotów dotyczące współfinansowania rewitalizacji.

W omawianym projekcie ustawy przewidziana też została możliwość dofinansowania niektórych działań ujętych w programach rewitalizacji ze środków UE i środków z budżetu państwa. Jest też m.in. mowa o tym, że operatorowi rewitalizacji można wносить w aporcie nieruchomości położone na obszarze objętym programem rewitalizacji, w celu wykonania ich remontu lub modernizacji albo przebudowy, które następnie mogą zostać przez tego operatora zbyte. Zaproponowano także przepisy

dotyczące możliwości realizowania działań ujętych w programach rewitalizacji za pomocą partnerstwa publiczno-prywatnego.¹⁷

3. Wskazanie najważniejszych dotychczas projektów ustaw i przedstawienie dalszych etapów jej przygotowania.

Projekt ustawy o rewitalizacji z 2002 jest według mnie najważniejszym z dotąd opracowanych projektów. Jego charakterystykę przedstawiłam w części drugiej analizy. Projekt ten stanowił podstawę do przygotowania *Podręcznika rewitalizacji*, metodycznego poradnika, którego publikacja w 2003r. upowszechniła właściwie wszystkie – poza finansowymi - postulaty i rozwiązania ujęte w tym projekcie. Podręcznik, opracowany pod reakcją dr Andreasa Billerta, został przygotowany i wydany, we współpracy UMiRM oraz GTZ - niemieckiej instytucji wspierającej pomocowej [Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit], i do dziś jest źródłem inspiracji i wiedzy o prowadzeniu programów rewitalizacji, stanowiąc wyczerpujące źródło informacji nt. praktyki rewitalizacji, wraz z odniesieniami do - przyszłych, polskich regulacji prawnych – wobec, jak się wtedy wydawało, niedalekiej perspektywy skierowania tego projektu ustawy do Sejmu, a dalej przyjęcia jej jako polskie prawo rewitalizacyjne¹⁸.

Biorąc pod uwagę zmiany w życiu społeczno-gospodarczym i znaczne zaawansowanie procesu prywatyzacji, jak również coraz gęstszą sieć powiązań pomiędzy sektorami, publicznym i prywatnym, nie przekładających się jednak na zdolność do zintegrowanego planowania rozwoju w miastach [a, w tym, na uspołecznione programowanie i prowadzenie rewitalizacji], na uwagę zasługują rozwiązania, prezentowane w założeniach do ustawy o rewitalizacji i rozwoju miast [2010]. Bazują one zarówno na rozwiązaniach znanych z dotychczasowych projektów ustaw, jak i na doświadczeniach praktycznych w prowadzeniu programów rewitalizacji „bez ustawy” i bez pomocy finansowej z zewnątrz gminy

¹⁷ Na podstawie opracowania „Założenia polityki mieszkaniowej państwa na lata 2005 – 2009” (aut. E. Bończak-Kucharczyk, grudzień 2003 i styczeń 2004)

[za to w rzeczywistości wymagań związanych z wsparciem finansowym UE]. Kontynuowanie prac legislacyjnych, w oparciu o te założenia, przy uwzględnieniu szczegółowych - a tych, jeszcze aktualnych - rozwiązań ujętych w dotąd przygotowanych projektach ustaw, może – wreszcie - doprowadzić do wdrożenia powszechnie obowiązujących regulacji, pozwalających na usprawnienie działań rewitalizacyjnych, jak i racjonalne, a korzystne dla wspólnego interesu gospodarowanie publicznymi środkami [w tym publicznymi środkami angażowanymi w działania rewitalizacyjne, a generującymi korzyści finansowe poza sektorem publicznym].

Nieodmiennie, aktualne pozostają, i wymagają rozwiązania problemy, które stanowią barierę pokonania tzw. luki remontowej, szczególnie w mieszkalnictwie. Dotyczy to nie tylko zasobu mieszkaniowego sektora publicznego, ale również wielorodzinnych budynków prywatnych. Jak opisuje dr Alina Muzioł-Węclawowicz, w swojej ekspertyzie¹⁹ z 2005r., ówczesny merytoryczny kontekst przygotowywanych regulacji ustawowych uwzględniał, jako uzasadnienie potrzeby regulacji ustawowej:

- wdrożenie rewitalizacji - nowego, wielodyscyplinarnego, wielopodmiotowego, długookresowego instrumentu przekształceń i rozwoju;
- wprowadzenie nowych rozwiązań finansowania rewitalizacji, skutkujących wydatkami budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz ustanowieniem nowych podmiotów;
- wprowadzenie rozwiązań powodujących zmiany w wielu ustawach dotyczących różnorodnych sfer życia;
- rangę problemów rozwiązywanych drogą rewitalizacji (sfera praw własności, autonomii samorządu gminnego, nowe formy finansowego wsparcia publicznego).

W tej ekspertyzie, zaznaczono, że dotychczasowe prace legislacyjne uwzględniały i starały się uwypuklić rolę gminy w rewitalizacji, również poprzez to, że projektowana ustawa powinna nosić tytuł „o gminnych programach rewitalizacji”. Jak pisze

¹⁹ Muzioł-Węclawowicz A., 2005, Rewitalizacja miast – Złożenia ustawy o gminnych programach rewitalizacji, ekspertyza dla MGiPS, dostępna: <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/informator/npr2/ekspertyzy/rewitalizacja%20miast%20W%C4%99c%C5%82awowicz.pdf>

A. Muzioł-Węclawowicz, inne modele rewitalizacji miały być dopuszczalne na zasadach ogólnych, jeżeli jej organizator nie będzie chciał poddać się rygorom proponowanej ustawy.

4. Podsumowanie zasadniczych przyczyn niepowodzenia dotychczasowych prac nad ustawą.

Wpierw [lata1992/3], postulat regulacji prawnej rewitalizacji, przedkładany w czasach przemiany politycznej i restytucji własności prywatnej jako podstawy wolnej gospodarki – wskutek koniecznych dla rewitalizacji ograniczeń w swobodzie wykonywania tego prawa - budził krytykę, zarzut *nieprawomyślności* wobec nowych, oczekiwanych i afirmowanych zasad ekonomii wolnego rynku, (neo-) liberalnego paradygmatu rozwoju.

Nieco później, ok. roku 2000, coraz lepiej widoczne były skutki entuzjastycznej i chaotycznej prywatyzacji (szczególnie komunalnego zasobu mieszkaniowego *oddawanego* za ułamkową część jego wartości). Nałożyły się na skutki „luki remontowej” – tej, sprzed ale i po 1989 r. Złożone, stawały się przykrą ilustracją prawdziwości twierdzenia, że własność to nie tylko prawa, ale i obowiązki [których wykonywanie wymaga środków finansowych i odpowiedzialności].

Potrzebę publicznego wsparcia dla renowacji urbanistycznej wciąż traktowano nie jako potrzebę, ale jako nieuzasadnione pragnienie interwencji państwa tam, gdzie niewidzialna ręka rynku wszystko ureguje, trzeba tylko czasu i usunięcia wszelkich barier – a, tym samym, nie należy tworzyć nowych przepisów, ustaw itd. A już szczególnie sugerować konieczność rozwiązań prawnych, umożliwiających traktowanie interesu wspólnego [publicznego] za ważniejszy od indywidualnego, jednostkowego interesu właściciela prywatnego [mieszkania, działki, budynku]. Posiłowano się tu argumentem, o „niekonstytucyjności” takich propozycji, wskazując od razu, że rozwiązania opierające się na - już wtedy istniejącej instytucji celu publicznego, w ustawie o gospodarce nieruchomościami- są niemożliwe do zastosowania wobec rewitalizacji, zarówno w skali programu – jak i dla inwestycji podyktowanych potrzebami takiego programu rewitalizacji.

Proces transformacji ustrojowej - przejścia z systemu, w którym uspołeczniano na siłę, wywłaszczano bez potrzeby i bez należnej zapłaty - do systemu, w którym swoboda dysponowania własnością i ochrona tej własności oraz spodziewanych zysków z tej własności, miała być weryfikatorem demokratycznego państwa prawa-miała wpływ zasadniczy na niepowodzenia w próbach wdrożenia przepisów prawa dedykowanych rewitalizacji. Sposób przeprowadzenia transformacji wpłynął nie tylko na porażki w tej sferze życia publicznego, miał również decydujący wpływ na demontaż systemu planowania przestrzennego.

Prócz tego, w krytyce kolejnych projektów sięgano do argumentów, budowanych na podstawie - dopiero co w pełni wdrożonego - układu kompetencji dla trój elementowego systemu samorządności terytorialnej - uznając, że istniejące przepisy nie wykluczają prowadzenia programów rewitalizacji przez gminy, na własne ryzyko i z własnych środków, a skala oddziaływania dotychczasowych skutków rewitalizacji jest zbyt mała by uznać ją za sprawę „wagi państwowej”, a nawet „wagi regionalnej”.

Propozycje systemowych rozwiązań finansowego wspierania rewitalizacji, oparte na subwencji z budżetu państwa – czy to poprzez dotację, czy jako dopłaty do kredytu [sanacyjnego, rewitalizacyjnego itp.] trafiły na okres intensywnych zabiegów MF, by poprawić bilans budżetu państwa, ograniczyć wydatki budżetowe, nie tworzyć nowych zobowiązań [co, nieco później, wchodziło w skład celów programu konwergencji, dla realizacji warunków wejścia do strefy euro].

Coraz wyraźniej artykułowane - nie tylko przez środowiska samorządowe - potrzeby finansowego wsparcia rewitalizacji ze środków publicznych, a poza-gminnych, przesuwano na czas *po wejściu do UE*, wskazując, że programy rewitalizacji uzyskają silne wsparcie finansowe z funduszy strukturalnych i problem niedostatku środków zostanie w ten sposób rozwiązany, i to bez potrzeby wydatkowania środków z budżetu państwa.

Istotną barierą, a raczej informacją o status quo, pozwalającą na zrozumienie szerszego kontekstu i przyczyn niepowodzenia projektów dotyczących rewitalizacji, jest to, że od 1989r. nie zdecydowano o zmianę sposobu naliczania podatku od nieruchomości, na daninę liczoną od wartości nieruchomości [podatek katastralny]. Mamy więc, ciągle w Polsce stan, w którym nie istnieje mechanizm wiążący

publiczne inwestycje z wspólnych środków gminy z partycypowaniem prywatnych właścicieli w wytwarzaniu wartości "dodanej" wskutek, tych publicznych nakładów, sumujących się na wzrost wartości każdej nieruchomości. Relacje, interes indywidualny - interes wspólnoty [publiczny] nie zostały poddane debacie publicznej, a tym bardziej uregulowaniom prawnym, a niski poziom kapitału społecznego, zaufania w życiu publicznym i rozchwiane regulacji prawnych i podatkowych doskwierający przedsiębiorcom nie sprzyjał i nie sprzyja myśleniu długofalowemu, planowaniu w perspektywie dekady lub dwóch, co jest warunkiem niezbędnym dla programowania i realizacji rewitalizacji obszarów kryzysowych w miastach.

Równolegle z próbami wpisania programów rewitalizacji w polską społeczno-gospodarczą rzeczywistość, postępował proces atrofii myślenia systemowego, w wielu dziedzinach życia publicznego, co szczególnie wyraźnie dotknęło planowania rozwoju i planowania przestrzennego. Rozkład planowania przestrzennego, wprawdzie powolny później coraz bardziej czytelny, wytworzył sytuację, w której wdrożenie prawa dedykowanego jednemu instrumentowi – rewitalizacji, wiązało by się z odsłonięciem faktu, że nie sposób promować konkretny, korzystny dla efektywnego wykorzystywania przestrzeni sposób wprowadzania w niej zmian, podczas gdy pozostałe elementy tego prawa, kształtujące proces decydowania o sposobie definiowania przeznaczenia terenów, funkcji i formy zabudowy oraz zakres zakazu zabudowy, są przeciwbieżne wobec koncepcji wtórnego wykorzystywania tego, co już zostało uzbrojone, zabudowane, zagospodarowane, zamieszkałe - jest użytkowane, i wymaga dogodniejszych, uważniej dobranych form interwencji [planowania], niż jakkolwiek inny obszar, nawet taki – który, potencjalnie- może być wyjątkowo atrakcyjny dla zewnętrznego inwestora.

Ostatnie ministerstwo budownictwa RP istniało 17 miesięcy [maj 2006-listopad 2007], było – jak dotąd - jedynym, w którym przewidziano komórkę organizacyjną, której zadekretowanym zadaniem była rewitalizacja i rozwój miast. Będąc odległą od wiary w sprawczą moc -li tylko- instytucji i resortów, ale pokazując przyczyny dotychczasowych porażek projektów ustaw dedykowanych rewitalizacji, zwrócić muszę uwagę, że kraje których doświadczenia i rozwój rozwiązań prawnych, wdrażanych na polu renowacja-mieszkalnictwo-rewitalizacja [co zarysowano w cz.1 analizy], są znaczne i pouczające, posiadają instytucje powołane dla działania w publicznym interesie państwa wobec miast, ich problemów, w tym potrzeb

związanych z rewitalizacją, mieszkalnictwem, planowaniem przestrzennym itd. [zazwyczaj są to ministerstwa].

W Polsce, za te zagadnienia, w nie jednoznacznym podziale kompetencji i przy braku spójności regulacji prawnych, odpowiadają, Ministerstwo Infrastruktury i Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Wejście Polski do UE [2004], doświadczenia pierwszego regionalnego programu operacyjnego, w którym znalazło się miejsce dla rewitalizacji [ZPORR]²⁰ oraz obserwowany obecnie proces realizacji polityki spójności UE poprzez regionalne programy operacyjne, wpisane w perspektywę finansową UE na lata 2007-2013 {RPO}, łącznie - znacząco poprawiły możliwości gmin w realizowaniu programów rewitalizacji, miały jednak również wpływ na to, że rewitalizacja – jako „program dedykowany pozyskaniu środków z UE” – zaczęła być traktowana instrumentalnie, nie jako cel a jako środek do celu. Ten aspekt, stosunkowo świeży, ma również znaczenie dla omawianego tematu.

Podsumowując, ustawowa – wdrażająca system pomocy państwa dla rewitalizacji – regulacja promująca programy rewitalizacji jako instrument rozwoju, wzmacniania zurbanizowanej tkanki polskich gmin, dotąd nie powstała, ponieważ brakuje zgody społecznej na finansowe zaangażowanie budżetu państwa i regulowanie sposobu wykonywania prawa własności i praw pokrewnych [np. ustalanie czynszu]. Brak tej regulacji uniemożliwia trwały zrównoważony rozwój miast, powodując w ten sposób narastanie problemów, w tym kumulację zaniechań [np. luka w finansowaniu renowacji zabudowy, szczególnie mieszkaniowej]

5. Uzasadnienie (sens) potrzeby ustawowej regulacji procesów rewitalizacji w Polsce i wskazanie niezbędnej zawartości ustawy.

Zrazu, prześledziwszy ponad dwadzieścia lat bezowocnych zabiegów, o jej wprowadzenie, można by uznać, że skoro tyle wysiłku włożonego w jej

opracowanie, w kolejnych projektach i założeniach, nie dało spodziewanego efektu to jest to ustawa *niepotrzebna*.

Można by również uznać, że miasta „są, były i będą”, a problemy obszarów zdegradowanych, zaniedbanych wyludniających się lub przeludnionych, rozwiązują się „same”. Jednak bliższe przyjrzenie się temu, pozwala zauważyć, że te problemy się „same” nie rozwiązują - „niewidzialna ręka rynku” przemieszcza je w inne części miasta, gminy, w inne obszary miejskiego życia. Spycha je w mniej eksponowane obszary zurbanizowanej przestrzeni, fizycznej lub społeczno-gospodarczej.

Odkąd zrozumiano, że koncentracja problemów wpływa na coraz niższą wartość nieruchomości, po zakupie których wystarczy przesunąć problemy w inne miejsce i przywłaszczyć rentę renowacyjną, wszędzie gdzie odpowiedzialność za sposób i efektywność wydatkowania publicznych środków ma wpływ na kapitał polityczny, ma znaczenie w życiu publicznym, wprowadzono regulacje dla rewitalizacji, łącząc je z klarownym system planowania rozwoju i finansowego publicznego wsparcia dla zintegrowanych programów realizujących cele „na R-e”.

Jak pokazano na wstępie, sięgając do przykładów z pięciu wysoko zurbanizowanych krajów, rozwiązania prawne i finansowe dedykowane renowacji/rewitalizacji różnią się znacznie, wspólne jest to, że w każdym z tym państw, od dawna, polityka państwa wobec miast ma konkretny kształt, prawne gwarancje i znaczący wymiar finansowy, a odpowiednie przepisy są monitorowane, modyfikowane, uzupełniane i unowocześniane. Zestawienie tych przykładów pokazuje, że mechanizmów rynku nie uznano tam za wystarczający regulator złożonych relacji pomiędzy użytkownikami zurbanizowanej przestrzeni.

Ustawa powinna określać miejsce rewitalizacji w polityce państwa wobec miast, gwarantować trwałe zasady publicznego wsparcia dla programów rewitalizacji, definiować zasady udzielania takiego wsparcia i kryteria pozyskiwania pomocy finansowej. Ustawa powinna także regulować kryteria wyboru „przestrzeni wymagającej rewitalizacji”, zasady tworzenia programu i konsultacji jego treści, określać pożądany związek pomiędzy programowaniem rewitalizacji [obszar, cele,

²⁰ Pierwszy polski program działań współfinansowanych ze środków UE, o celach uwzględniających regionalne uwarunkowania i regionalny kontekst – Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006 – więcej informacji na ten temat <http://www.zporr.gov.pl/>

sposób mierzenia skuteczności programu itp.] a polityką mieszkaniową, planowaniem przestrzennym, planowaniem rozwoju społeczno-gospodarczego, gospodarką nieruchomościami itd.

Ustawa powinna zawierać przepisy, które utrudnią spekulowanie na nieruchomościach poddawanych rewitalizacji przy wykorzystaniu środków publicznych, zobligują władze gminy do naliczania i pobierania opłat adjacenckich również wskutek inwestycji w infrastrukturę społeczną, umożliwią gminie pozyskanie nieruchomości na cele publiczne, realizowane poprzez program rewitalizacji.

Polska nie jest krajem mocno zurbanizowanym, i choć nasza sieć osadnicza jest rozbudowana [i policentryczna], to dominują w niej małe miasta, których tkanka jest bardzo zdekapitalizowana. W większych miastach wyraźnej degradacji ulegają centra, życie miejskie przenosi się do galerii handlowych na przedmieściach, a nowe zamknięte osiedla i apartamentowce na peryferiach nie są jedną z alternatyw, ale jedyną drogą podniesienia standardu zamieszkiwania, szczególnie dla rodzin z dziećmi. Gminy nie zdołają podołać wydatkom, które są konieczne dla odwrócenia tych trendów, również poprzez zdynamizowanie programów rewitalizacji. Potrzebne jest wsparcie państwa, poprzez dofinansowanie i ułatwienia organizacyjne, dla których wdrożenia konieczna jest odpowiednia ustawa.

Źródła cytowane:

Bryx M., Jadach-Sepiolo A. [red] , 2009, *Rewitalizacja miast w Niemczech*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków
Guzik R. [red], 2009, *Rewitalizacja miast w Wielkiej Brytanii*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków