

# Sławomir Palicki

---

## Problemy ustawy o rewitalizacji obszarów miejskich

---

Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum 7/2, 47-56

---

2008

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

## PROBLEMY USTAWY O REWITALIZACJI OBSZARÓW MIEJSKICH

Sławomir Palicki

Wyższa Szkoła Logistyki w Poznaniu

**Streszczenie.** Polska rzeczywistość gospodarcza w ciągu minionych piętnastu lat powitała chyba zbyt dużą liczbę propozycji, wystąpień, odezw, deklaracji, komunikatów, tez, a wreszcie i projektów ustaw traktujących o problematyce odnowy i rewitalizacji miast. Żadna z inicjatyw nie doprowadziła do pomyślnego końca procedury legislacyjnej. Wciąż brakuje zatem jasno wyartykułowanych i ugruntowanych prawnie dróg postępowania z zagadnieniem rewitalizacji.

W artykule ukazano zarówno kierunek zmian, który zaznaczył się w toku modyfikacji projektów ustaw, jak i krytyczne spojrzenie na najnowsze prawne koncepcje z tego zakresu. Dyskusja współcześnie formułowanych w Polsce postulatów legislacyjnych pozwoliła przedstawić zarys organizacji i zarządzania procesem rewitalizacji, wskazać na niedoskonałości proponowanych rozwiązań.

**Słowa kluczowe:** rewitalizacja, przekształcenia miast, operator rewitalizacji

### WPROWADZENIE

Dominantą rozważań w zakresie rozwiązań prawnych rewitalizacji w kraju od dawna pozostaje brak ustawy regulującej to pojemne i istotne zagadnienie. Już w połowie lat 90. XX wieku dostrzegano konieczność skonstruowania ustawy traktującej o współczesnych zjawiskach i trendach w ramach procesów odnowy miast.

Pewne specyficzne instytucje i instrumenty umożliwiające zaplanowanie oraz skuteczne wdrożenie ożywczych dla obszarów miejskich działań zaznaczone i postulowane były w Polsce zaledwie kilka lat po odrzuceniu systemu gospodarki rozdzielczo-nakazowej. W nieco zmodyfikowanej postaci przetrwały one do dziś, pojawiając się w najnowszej wersji projektu ustawy o rewitalizacji oraz wspieraniu remontów i niektórych inwestycji budowlanych. Chodzi tu przede wszystkim o rozmaicie nazywa-

nego operatora rewitalizacji, kształt proceduralny planowania rewitalizacji, pozycję gminy, obyczaj konsultacji społecznych oraz o charakter programowania działań.

Celowo pominięto dyskusję też dotyczącą finansowania rewitalizacji, jako że byłoby głęboką niefrasobliwością podejmowanie tak złożonego zagadnienia w sposób ogólnikowy, w ramach przyjętych standardów odnoszących się do objętości publikacji.

## **Spektrum Propozycji Legislacyjnych w latach 1992–2007**

Pierwsza propozycja legislacyjna powstawała w latach 1992–1993 w dawnym Ministerstwie Budownictwa i Gospodarki Komunalnej. Mowa o projekcie ustawy o rehabilitacji istniejących zasobów mieszkaniowych, który realizowano w ramach tzw. programowanych operacji rewitalizacji enklaw śródmiejskich [Skalski 1993]. Bardziej znaną była jednak kolejna koncepcja, znajdująca swe początki w pracach Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, które już w 1995 roku sformułowało założenia do ustawy o renowacji i modernizacji zabudowy miejskiej. Stały się one podstawą do ostatecznej propozycji ustawy o renowacji i modernizacji obszarów zabudowanych z kwietnia 1997 roku, którą skierowano nawet pod obrady specjalnej sejmowej Podkomisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej. Brak akceptacji skazał i tę inicjatywę na niepowodzenie.

Warto zwrócić uwagę, że tylko godne podziwu aktywność i zdeterminowanie ekspertów, naukowców oraz pionierów odnowy miast wywoływały niezmienną kreację kolejnych wcieleń ustaw, które niestrudzenie promowano i poddawano pod szerszą, publiczną dyskusję. Już w lipcu 2000 roku sformułowano nowe założenia do projektu ustawy o rewitalizacji, a we wrześniu 2000 roku powstał tekst projektu tejże ustawy wraz z uzasadnieniem konieczności jego przyjęcia. Nie doczekał się on jednak aprobaty w sejmie. W marcu 2002 roku ujrzał światło dzienne czwarty projekt – tym razem ustawy o programach rewitalizacji. On również nie dotrwał do pomyślnego końca ścieżki legislacyjnej.

Rok 2003 można uznać za przełomowy w popularyzacji idei rewitalizacji, gdyż istniejący (jeszcze) wówczas Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (UMiRM), a ściślej podległe mu Biuro ds. Zrównoważonego Rozwoju Miast, przygotowało tezy do ustawy o rewitalizacji obszarów miejskich [Jakubowicz 2003]. Jednocześnie UMiRM opublikował podręcznik rewitalizacji [Podręcznik rewitalizacji... 2003], stanowiący kompendium podstawowej wiedzy o zjawisku rewitalizacji w Polsce i na świecie, a także uproszczony przewodnik po wspomnianych założeniach do ustawy. Znow, plan sfinalizowania procedury legislacyjnej spalił na panewce, zresztą z bardzo przyziemnego powodu – nie udało się znaleźć podmiotu, który na czas przygotowałby pełne brzmienie projektu ustawy. Środki niezbędne na sfinansowanie takiego zadania istniały, lecz wygasły z końcem 2003 roku, na który to właśnie okres przewidziano w finansach publicznych pozycję kosztową dotyczącą owego projektu. W ten smutny sposób utracona została kolejna wielka szansa. Ciekawe, że projekt w oficjalnych dokumentach UMiRM nosił nazwę ustawy o rewitalizacji obszarów miejskich, tymczasem w przywołanym

wcześniej podręczniku ministerstwo nazwało stworzoną przez siebie propozycję ustawą o programach rewitalizacji.

Wreszcie w 2006 roku pojawiła się najnowsza, szósta jak dotąd propozycja ustawy o rewitalizacji oraz wspieraniu remontów i niektórych inwestycji budowlanych, stworzona przez E. Bończak-Kucharczyk. Na podkreślenie zasługuje istotna i aktywna rola stowarzyszenia Forum Rewitalizacji, które – przede wszystkim w osobie prezesa K. Skalskiego – stanowiło merytoryczne wsparcie autorki pod względem treści zawartych w projekcie ustawy. Projekt ustawy z 2006 roku stanowi swoiste podsumowanie spuścizny wieloletniej współpracy i wysiłków ekspertów z zakresu odnowy miast w Polsce.

Na tle rozważań o bogactwie projektów legislacyjnych warto zaznaczyć, że od początku lat 90. XX wieku istniało także stanowisko negujące konieczność formułowania i uchwalania odrębnej ustawy regulującej przedsięwzięcia rewitalizacyjne. Postulowano, by umożliwić autonomiczne traktowanie całego zjawiska dzięki zmianom w obowiązujących ustawach dotyczących m.in. procesu budowlanego, ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami oraz ochrony środowiska. Byłoby to oczywiście działanie wykonalne, lecz bardzo kłopotliwe dla pomysłodawców i nieklarowne dla odbiorców. Jednocześnie, niekiedy wskazywano na wystarczającą możliwość prowadzenia programów rewitalizacji na podstawie istniejącego prawa, powołując się na kształt ustawy z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa umożliwia określanie obszarów wymagających przekształceń, rehabilitacji czy rekultywacji, zarówno w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak i w planie miejscowym. Tak skąpo zarysowane zagadnienie jest obecnie jedyną wskazaną w randze ustawy prawomocną drogą do projektowania i wdrażania programów rewitalizacji.

Najnowszy projekt ustawy o rewitalizacji oraz wspieraniu remontów i niektórych inwestycji budowlanych w wielu sytuacjach wymaga niezbędnych zmian w znanym dotąd porządku prawnym. Do najważniejszych można zaliczyć [Bończak-Kucharczyk 2006]:

- zmiany ustawy o finansach publicznych umożliwiające dotowanie przez gminy realizacji programów rewitalizacji;
- zmiany ustawy o podatkach i opłatach lokalnych umożliwiające zastosowanie przez gminy wyższych stawek podatku od nieruchomości wówczas, gdy w gminie realizowany jest program rewitalizacji;
- zmiany prawa budowlanego ograniczające katalog obiektów wymagających pozwolenia na budowę;
- umożliwienie udzielania ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego preferencyjnych kredytów na uzbrojenie gruntu pod budownictwo mieszkaniowe nie tylko gminom, ale także innym osobom wskazanym przez gminy;
- zmiany ustaw: prawo ochrony środowiska oraz o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych eliminujące konieczność 3-krotnej oceny skutków dla środowiska tej samej inwestycji;
- zmiany ustawy o ochronie praw lokatorów eliminujące ograniczenia w podwyższaniu czynszu w budynkach wyremontowanych w ramach realizacji programu rewitalizacji;

- zmiany ustawy o Narodowym Planie Rozwoju umożliwiające wsparcie z budżetu państwa realizacji programów rewitalizacji.

## WYBRANE TEZY PROJEKTÓW USTAW

Zasadniczym celem od dawna oczekiwanej przez środowiska zajmujące się odnową miast ustawy byłoby skonstruowanie mechanizmów w zakresie opracowania, realizacji i finansowania programów oraz projektów rewitalizacji. Wymogiem podstawowym jest także opracowanie klarownej i stabilnej konstrukcji organizacyjno-prawnej dla podmiotu zarządzającego długoterwałym z zasady – i przekraczającym kadencję w stosunku do organów samorządu lokalnego – przedsięwzięciem.

W polskich realiach niewątpliwie kluczową rolę spośród wszelkich instytucji związanych z rewitalizacją musi odegrać gmina. To właśnie na poziomie uchwały Rady Gminy ważyć się będą wszelkie losy całej idei programów rewitalizacji. Gminie przypisane zostaje najszerze formalne władztwo nad planowaniem oraz przebiegiem realizacji programu, a w szczególności tzw. złożonego programu rewitalizacji.

Pomysłodawcą programu rewitalizacji ma być inicjator rewitalizacji. W projekcie ustawy o rewitalizacji oraz wspieraniu remontów i niektórych inwestycji budowlanych miano inicjatora zaproponowano dla właścicieli nieruchomości położonych w obrębie zdegradowanego obszaru zabudowy, gminy lub innych osób, z inicjatywy których opracowany zostaje program rewitalizacji i które finansują w całości lub w części realizację tego programu. W praktyce zapewne wiodącą rolę inicjatora – przynajmniej w pierwszych latach zbierania doświadczeń – odegra gmina, podejmująca skomplikowane wyzwanie rewitalizacji. Należy się spodziewać, że to gminy przeprowadzą pierwsze działania na polu formułowania i wdrażania złożonych programów rewitalizacji, zaś dopiero w późniejszym czasie pojawią się inicjatywy osób fizycznych (właścicieli nieruchomości) o pobudkach bardziej partykularnych. Na barkach inicjatora spoczywa wyzwanie, iż obszar proponowany do rewitalizacji rzeczywiście takich zabiegów wymaga. Oznacza to, że inicjator musi wykonać szereg analiz i badań, z wyników których wypływa fakt postępującej degradacji fragmentu terenu zurbanizowanego.

Gmina miałaby prawo odrzucenia lub zaaprobowania pomysłu rewitalizacji. Rozpoczęcie formalnego przygotowania programu rewitalizacji musi być poprzedzone podjęciem uchwały Rady Gminy o przystąpieniu do sporządzenia owego programu. W uchwale musi się znaleźć m.in. informacja o terminie – nie krótszym niż 3 miesiące – i miejscu prowadzenia konsultacji społecznych. Następnie gmina ma obowiązek skoordynować szereg istotnych czynności:

- badanie postaw i preferencji ludności zamieszkującej obszar przewidziany do rewitalizacji, właścicieli nieruchomości, a także podmiotów prowadzących na tym terenie działalność gospodarczą;
- badanie oczekiwań lokalnych społeczności, ich wizji i pomysłów na realizację rewitalizacji;
- badanie poziomu akceptacji pomysłu rewitalizacji wśród lokalnych społeczności oraz postulowanego stopnia ich partycypacji organizacyjnej i finansowej w przedsięwzięciu;

- przeprowadzenie kampanii informacyjnej na obszarze zdegradowanym, celem zachęcenia ludności do aktywnej postawy wobec inicjatywy rewitalizacyjnej;
- zorganizowanie procesu konsultacji społecznych (m.in. pisemne powiadomienie i kontakt z właścicielami nieruchomości oraz podmiotami gospodarczymi, ogłoszenia w prasie lokalnej i innych mediach o miejscu i terminie odbywania się konsultacji, przedstawienie danych dotyczących finansowania działań oraz sformułowanie propozycji odnośnie do partycypacji podmiotów prywatnych w kosztach rewitalizacji, przyjmowanie wszelkich wniosków społecznych dotyczących kształtu programu rewitalizacji);
- przeprowadzanie otwartych spotkań informacyjno-dyskusyjnych z mieszkańcami obszaru przeznaczanego do rewitalizacji;
- negocjacje i zawieranie umów z podmiotami podejmującymi współfinansowanie rewitalizacji.

Zgromadzony materiał informacyjny, zawarte umowy, wiedza płynąca z kontaktu bezpośredniego z ludnością mają posłużyć gminie do opracowania złożonego programu rewitalizacji. Sam proces opracowania owego dokumentu gmina może zlecić podmiotowi zewnętrznemu (np. firmie konsultingowej). Projekt złożonego programu rewitalizacji wykląda się do publicznego wglądu w siedzibie gminy na okres co najmniej 21 dni. Wszelkie zgłoszone w tym czasie pisemne wnioski i uwagi do projektu muszą być rozpatrzone, zaś w razie ich zaakceptowania – projekt podlega skorygowaniu. Ostatecznie projekt zostaje przedłożony do akceptacji organowi wykonawczemu gminy, po czym ów organ kieruje projekt pod obrady Rady Gminy. Rada Gminy w drodze uchwały przyjmuje program rewitalizacji, dając tym samym zielone światło dla jego realizacji.

Gmina ma obowiązek wskazania podmiotu, zwanego operatorem rewitalizacji, odpowiedzialnego za realizację złożonego programu rewitalizacji. Odpowiedzialność za wdrażanie programu przejmuje wskazany operator rewitalizacji. W przypadku zwykłego programu rewitalizacji inicjator może przekazać odpowiedzialność za program operatorowi rewitalizacji bądź realizować program samodzielnie.

Operator rewitalizacji w literaturze przedmiotu w minionej dekadzie pojawiał się pod wieloma alternatywnymi nazwami – koordynator działań rewitalizacyjnych, animator procesów rewitalizacji, pełnomocnik ds. rewitalizacji, specjalista ds. rewitalizacji, menedżer rewitalizacji, zespół ds. rewitalizacji. Chodziło jednak niezmiennie o tę samą postać, jakże szczególną dla całego programu rewitalizacji. Należy podkreślić, że operatorem może być zarówno pojedyncza osoba, jak i zespół specjalistów.

Odrębnym zagadnieniem jest ustrój prawny operatora. Wszelkie możliwe konstrukcje prawne funkcjonowania operatora są w zasadzie pochodną ustaleń zawartych w projekcie Ustawy o renowacji i modernizacji obszarów zabudowanych z kwietnia 1997 roku. Nie ma jednoznacznej odpowiedzi, która z potencjalnie dostępnych w kraju form może dać najlepsze rezultaty powodzenia wdrażania programu rewitalizacji. Od dawna trwa dyskusja na ten temat, zaś gminy rozwiązują ów problem zgodnie z własnymi preferencjami, rzecz jasna w ramach wariantów dopuszczanych przez polskie prawo. Dotychczas dostrzegano możliwości funkcjonowania 3 form organizacyjno-prawnych operatora rewitalizacji:

- jako podmiot prowadzący działalność na podstawie prawa budżetowego (ustawa o finansach publicznych);
- jako organizacja pozarządowa (umocowanie prawne w ustawie o stowarzyszeniach lub fundacjach);
- jako jednostka działająca na bazie kodeksu spółek handlowych.

W najnowszej propozycji E. Bończak-Kucharczyk [2006] następuje zasadnicza zmiana w zakresie działania operatora programu rewitalizacji, który nie może być autorem projektu takiego programu. „Operatora takiego musi obowiązkowo powołać gmina, przy czym może ona albo uczynić operatorem swoją jednostkę organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej (przy czym nie może to być urząd gminy lub dzielnicy, ani komórka wewnętrzna takiego urzędu), albo wyłonić w drodze przetargu operatora nie będącego taką jednostką (który wówczas będzie działał na podstawie umowy z gminą)” [Bończak-Kucharczyk 2006].

Operator rewitalizacji to podmiot zarządzający przedsięwzięciem. K. Skalski przedstawił ciekawą charakterystykę etapów ewolucji w zakresie zarządzania programami rewitalizacji w Polsce, począwszy od lat 60. XX wieku, aż po współczesność [Skalski 2006]. Pierwsza faza to lata 1960–80, kiedy budżet centralny stanowił jedyne źródło finansowania działań modernizacyjnych i rewaloryzacyjnych skoncentrowanych na zasobach o szczególnym znaczeniu historycznym i zabytkowym. Pełne pokrycie kosztów robót budowlanych budżet państwa rekompensował sobie obciążając hipoteki odnowionych nieruchomości. Cała operacja odbywała się praktycznie bez udziału i wpływu właścicieli na zakres czy skalę wydatków. W taki sposób zrewaloryzowano szereg prywatnych kamienic w Krakowie, Elblągu i Zamościu.

Druga faza wiąże się z przejściem do systemu gospodarki rynkowej i datuje się na lata 1990–2003. Jest to okres podejmowania prób uregulowania prawnego zagadnienia rewitalizacji, a więc czas kolejnych propozycji ustaw. Wyraźna w tych latach była tendencja do promowania różnego rodzaju spółek zarządzających programami rewitalizacji (Towarzystwa Odnowy, Spółki Rewitalizacyjne, Wspólnoty Rewitalizacyjne). Działalność tych instytucji budziła obawy i sprzeciw wielu samorządów w kraju, gdyż włączały one do swego kapitału założycielskiego nieruchomości prywatnych właścicieli z obszaru objętego programem. De facto podejmowano tą drogą próby „kolektywizacji” działań rewitalizacyjnych, które występowały przeciwko indywidualnemu charakterowi prawa własności, co w połączeniu z nieklarownymi zasadami wynagrodzenia właścicieli nieruchomości kreowało ich uzasadniony niepokój.

Trzecia faza to popularyzowanie tzw. demokratycznego nurtu rewitalizacji. Charakter demokratyczny objawia się głównie w służebnej roli operatora programu nieorientowanego na własny zysk (jak mówi K. Skalski: „biednego operatora”). Zarządzanie programem powinno przyjąć formułę miękką, a więc koncentrować się na świadczeniu usług stronom przedsięwzięcia rewitalizacyjnego, doradzaniu, koordynowaniu, budowie programu, organizowaniu konsultacji, budowaniu kontaktów i inicjatyw społecznych, kanalizowaniu działań. Proponuje się operatora w formule prawnej fundacji bądź stowarzyszenia, których działanie jest oparte na zasadzie non-profit. Wzrasta wówczas poziom zaufania społecznego wobec takiego animatora działań, a propozycje formułowane przez niego przyjmowane są jako bardziej wiarygodne.

Operator odpowiadający charakterystyce trzeciej fazy ewolucji idei zarządzania programem rewitalizacji, powinien budzić zaufanie także wśród władz samorządowych. Najnowszy projekt ustawy z 2006 roku nakazuje, by podmioty realizowały funkcję operatora z powołania gminy. Zastanawia jednak i budzi wątpliwość wspomniany już zakaz łączenia planowania i realizacji programu. Deprecjonuje to instytucję operatora a przy okazji – chyba niepotrzebnie – burzy wszelkie przemyślane, dotychczasowe wizje dotyczące istoty jego roli.

## **URBANISTYKA OPERACYJNA**

Wiele zapisów projektu ustawy o rewitalizacji oraz wspieraniu remontów i niektórych inwestycji budowlanych czyni zadość podkreślanym od kilkunastu lat postulatом rozwoju instrumentów urbanistyki operacyjnej. „Urbanistyka operacyjna to dziedzina gospodarki przestrzennej, służąca koordynacji skomplikowanych i wielopunktowych działań, szczególnie w obszarach koncentracji przedsięwzięć publicznych i prywatno-publicznych, dla maksymalizacji efektów przestrzennych, ekonomicznych i społecznych” [Ziobrowski 2000].

Niezbędne do powodzenia rewitalizacji instrumenty urbanistyki operacyjnej poszerzone prawo pierwokupu miejskiego, strefa uzgodnionego inwestowania (zagospodarowania) oraz strefa interwencji gruntowej [Skalski 2006]. Poszerzone prawo pierwokupu miejskiego umożliwi wykup przez samorząd nieruchomości gruntowych i zabudowanych niezbędnych do realizacji programu rewitalizacji. Pozwala to przewyciężyć znany z europejskich i polskich doświadczeń problem wielości podmiotów właścicielskich na obszarze rewitalizacji. Z kolei strefa uzgodnionego inwestowania w zamyśle miałyby być przykładem instrumentu zintegrowanego. Wyznaczenie takiej strefy uruchamiałyby procedury obliczone na opracowanie dokumentów realizacyjnych (biznesplanu, studium wykonalności, harmonogramu finansowania działań), a ponadto otwierałyby możliwość wykorzystania instytucji prawno-organizacyjnych i finansowych rewitalizacji. Strefa uzgodnionego inwestowania umożliwiałaby realizację projektów publicznych w ramach stref interwencji gruntowej. Te ostatnie stanowiłyby kategorię czysto operacyjną, dotąd w Polsce nieznaną, obligującą właścicieli nieruchomości do informowania gminy o zamiarze ich sprzedaży. Miałyby to ułatwić realizację poszerzonego prawa pierwokupu miejskiego.

Szczególne zasady gospodarki nieruchomościami w obszarze programu rewitalizacji stały się przedmiotem piątego rozdziału dyskutowanego w niniejszym artykule projektu ustawy z 2006 roku. W ten sposób nawiązano w owym projekcie do treści ustawy z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami. Zaznaczono m.in., iż nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym organ wykonawczy gminy może objąć złożonym programem rewitalizacji, o ile w ciągu 60 dni od ogłoszenia takiego zamiaru nie zgłosi się podmiot roszczący sobie prawa do tej nieruchomości. Ponadto, jeśli w uchwale Rady Gminy o przyjęciu programu rewitalizacji zaplanowano inwestycję celu publicznego, gmina może zażądać od indywidualnych właścicieli zbycia na swoją rzecz tych nieruchomości, na których miałyby być realizowana owa inwestycja.



Gminie przysługuje także prawo pierwokupu nieruchomości położonych w obszarze rewitalizacji. Wreszcie, w sytuacji gdy wspólnota mieszkaniowa nie złoży odpowiedniego wniosku i tym samym nie wyłączy nieruchomości lokalowych ze złożonego programu rewitalizacji, gmina traktuje taką sytuację jako pozytywne stanowisko wspólnoty odnośnie do prowadzenia przez operatora działań rewitalizacyjnych w obrębie działki, na której znajdują się nieruchomości lokalowe wspólnoty.

Proponowane w Polsce instrumenty urbanistyki operacyjnej są od dawna znane i stosowane w Europie Zachodniej. Zarówno strefa uzgodnionego inwestowania, jak i strefa interwencji gruntowej są swoistym zapożyczeniem ideologicznym z Francji, która w zakresie urbanistyki operacyjnej staje się wzorem do naśladowania [Boille 2004]. Spośród znanych i użytkowanych we Francji instrumentów urbanistyki operacyjnej warto przytoczyć dodatkowo przykład strefy odroczonego inwestowania, czyli ZAD (franc. Zone d'Aménagement Différé). Strefa ta uniemożliwia spekulację gruntami na podstawie nielegalnej pozyskanej informacji o zmianach przeznaczenia przestrzennego w miastach. W momencie utworzenia strefy odroczonego inwestowania na jej obszarze obowiązuje cena wykupu określona według wyceny z dnia poprzedzającego o rok datę utworzenia strefy. Gmina ma zatem możliwość realnego blokowania sprzedaży nieruchomości położonych na terenie objętym przekształceniami (zawieszenie działania lokalnego rynku nieruchomości celem zapobieżenia dyskutowaniu nienależnych zysków właścicielom nieruchomości). Podobne instrumenty znają też inne państwa zachodnie, warto tu wspomnieć choćby niemieckie pozwolenia rewitalizacyjne czy brytyjskie strefy przedsiębiorczości (Enterprise Zones) oraz strefy uproszczonego planowania (Simplified Planning Zones) [Beresford i in. 2002].

## PODSUMOWANIE

Rewitalizacja na świecie jest zazwyczaj uregulowana prawnie na poziomie ustawowym. W Stanach Zjednoczonych już w 1949 roku przyjęto Ustawę mieszkaniową (Housing Act of 1949), w której zawarto zapowiedź wielkich inwestycji mieszkaniowych w ramach odnowy miast (Urban Regeneration) [Majer 1999].

Należy podkreślić, iż rozmaite państwa znajdują własne, nieco odmienne recepty na rozwiązania prawne z zakresu rewitalizacji obszarów miejskich. Często z mocy ustaw lub aktów wykonawczych powstają instytucje na szczeblu centralnym, które mają za zadanie koordynować powstawanie i wdrażanie programów rewitalizacji. Trzeba jednak pamiętać, że największy zakres pracy operacyjnej w Polsce czeka samorządowców i to właśnie im najbardziej zależy (powinno zależeć), by prawo nakreśliło jasne zasady, wedle których należy postępować oraz aby prawo oddało wreszcie w ręce władz lokalnych narzędzia, dzięki którym można realnie planować i wdrażać od dawna zarysowujące się koncepcje rewitalizacji obszarów miejskich. Trafną metodą nadania trwałego charakteru rewitalizacji jest jednoznaczne związanie go ze strategiami ogólnego rozwoju gospodarczego miasta, wpisanie w wieloletnie plany inwestycyjne, potraktowanie jako jednego z priorytetów w ramach rozwoju lokalnego. Daje to realną szansę oparcia się

próbie czasu związanej z fluktuacjami opcji politycznych w samorządach i problemem kadencyjności władz lokalnych.

Opór ze strony ustawodawcy od kilkunastu lat konsekwentnie zamyka drogę do wprowadzenia w życie założeń kolejnych projektów legislacyjnych dotyczących rewitalizacji. Wynika on głównie z wątpliwości o charakterze ekonomicznym: skala proponowanej pomocy państwa i gminy w montażu finansowym przedsięwzięć rewitalizacyjnych jest trudna do zaakceptowania. Posłowie trafnie odczytują także niepokój społeczny wzbudzany programami rewitalizacji w obszarach miejskich. Podmioty potencjalnie objęte takimi programami często reagują zgodnie ze znanym z psychologii środowiskowej zjawiskiem NIMBY (ang. Not In My Back Yard – ‘nie na moim podwórku’), nie negując z zasady słuszności przekształceń przestrzeni, ale negując przekształcenia bez ich udziału.

Póki co – należy czekać na zmianę podejścia sejmu albo... na kolejny projekt ustawy o rewitalizacji...

## PIŚMIENNICTWO

- Beresford A., Fleetwood R., Gaffney M., 2002. Regeneration by Land Development: the Legal Issues. [W:] Red. P. Roberts, H. Sykes. Urban Regeneration. SAGE Publications London, 201.
- Boille P., 2004. ZAC Procedure. [W:] Red. O. Dziekoński, K. Baczyński, Rewitalizacja miast. Area Poznań.
- Bończak-Kucharczyk E., 2006. Krótki opis zawartości projektu ustawy o rewitalizacji oraz wspieraniu remontów i niektórych inwestycji budowlanych. <[www.fr.org.pl](http://www.fr.org.pl)> dostęp: grudzień 2007.
- Jakubowicz T., 2003. Wprowadzenie do dyskusji na temat założeń nowego projektu ustawy o rewitalizacji obszarów miejskich. Komunikat nr 22 (387) z 6 sierpnia 2003 roku. Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast Warszawa.
- Majer A., 1999. Miasta Ameryki. Kryzys i polityka odnowy. Studia KPZK PAN. T. 107. Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa, 126.
- Podręcznik rewitalizacji. Zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji. 2003. Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast Warszawa.
- Skalski K., 1993. Ustawa o rehabilitacji istniejących zasobów mieszkaniowych w ramach programowanych operacji rewitalizacji enklaw śródmiejskich. Tekst prowizoryczny do dyskusji grupy roboczej w dniu 5 marca 1993 roku. Kraków.
- Skalski K., 2006. Programy rewitalizacji w Polsce. Bilans, analiza porównawcza, perspektywy. [W:] Projekty i programy rewitalizacji w latach 2000–2006. Studium przypadków. Red. F. Targowska, Stowarzyszenie Forum Rewitalizacji Kraków, 9–36.
- Ziobrowski Z., 2000. Instrumenty i narzędzia operacyjne. [W:] Red. Z. Ziobrowski i in. Rewitalizacja, rehabilitacja, restrukturyzacja. Odnowa miast. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej – Oddział w Krakowie Kraków, 24.

## THE PROBLEM OF THE URBAN REVITALIZATION ACT

**Abstract.** Polish economic reality in the past 15 years met too many propositions, proclamations, declarations, statements, thesis and projects of the legal act connected with urban regeneration and revitalization. Unfortunately, none of the initiatives gave the intended effect. So, there is still a lack of clearly articulated and well-known legal ways of dealing with the problem.

In the paper author shows either the direction of Urban Revitalization Act projects modifications or a critical look at the newest law conceptions in this area. The discussion of modern Polish legal postulates lets to present the shape of organizational and managing issues of the urban revitalization processes and to point out the imperfections of proposed solutions.

**Key words:** urban revitalization, cities restructuring, operator of the urban revitalization

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 23.04.2008