

UWAGI NA MARGINESIE USTAWY O REWITALIZACJI

Ocena skuteczności uchwalonej *Ustawy o rewitalizacji* wymaga znajomości europejskich **prawnych regulacji specjalnych dla odnowy/rewitalizacji miast**. Przygotowuje się i prowadzi wg. nich **publiczne programy odnowy/rewitalizacji**, których realizacja leży **w interesie publicznym**. Ta ostatnia zasada pozwala gminom na interwencję w obszar własności prywatnej gruntów i mechanizm rynku nieruchomości. Te regulacje specjalne zawierają określone, **obligatoryjne zapisy**, wykraczające poza zapisy ogólnego prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, bez których nie mogą skutecznie funkcjonować, tzn. bez których realizacja **publicznych programów odnowy/rewitalizacji** nie jest możliwa..

Analizy rynku nieruchomości ujawniają ścisłe powiązania między dynamiką rozwoju nowego budownictwa, a degradacją starych zasobów (tzw. *Filtering*) oraz pozwoliły zidentyfikować zjawisko degradacji zasobów przestrzennych i budowlanych jako skutek eliminacji tych zasobów z rynku nieruchomości oraz w wyniku tego, *zaniechania inwestycji* przez ich właścicieli na korzyść zachowań spekulacyjnych (tzw. *rational chose*). Stwierdzono, że rynek inwestycyjny wraca na obszary zdegradowane tylko wówczas, gdy koszty inwestycji na nowych terenach przekraczają pułap opłacalności (np. wysokie koszty infrastruktury), a procesy odnowy starych zasobów można realizować **sprawnie, możliwie wielkopowierzchniowo i możliwie równocześnie**. Warunkami są też: atrakcyjne lokalizacje starych dzielnic, korzystne struktury własności, możliwość eliminacji lokatorów niezdolnych do ponoszenia kosztów inwestycji, a również zaangażowanie się gminy na obszarze zdegradowanym w realizację zadań publicznych. Jeżeli warunki te zostają spełnione, rynek nieruchomości potrafi wywołać na obszarze zdegradowanym szybki proces jego **gentryfikacyjnej odnowy**. Beneficjentami tych działań są zamożne grupy mieszkańców miasta, przegranyymi –grupy społeczne o słabej kondycji ekonomicznej. Odnowa/rewitalizacja jako działanie rynku nieruchomości (**gentryfikacja**) nie wymaga stosowania **postanowień specjalnych**. Wystarczy w takim wypadku umocowanie tych działań w *Zintegrowanej Koncepcji Rozwoju Miasta*, ew. realizacja towarzyszących zadań publicznych oraz sterowanie procesem postanowieniami ogólnego prawa planowania i zagospodarowania gruntów, wzgl. dodatkowo przepisami o ochronie zabytków.

Realizacja **publicznych programów odnowy/rewitalizacji**, w oparciu o wyżej wspomniane **postanowienia specjalne** wynika z nieograniczonej i paradygmatycznej obligacji sektora publicznego realizowania interesu i dobra publicznego w całej przestrzeni miasta. W przypadku konkretnego, zdegradowanego obszaru miejskiego gmina musi odpowiedzieć na pytanie, czy **interes publiczny** (a nie tylko interes jednostek, czy tylko pewnych grup) wymaga dokonania na takim obszarze **publicznej interwencji rewitalizacyjnej**. Innymi słowy, czy rysująca się lub zakładana (prawdopodobna)

gentryfikacja spowoduje tam np. **masowe, negatywne skutki społeczne**, wzgl. czy interes publiczny dla dokonania takiej interwencji, wynika np. z faktu ewidentnego braku zainteresowania rynku obszarami zdegradowanymi, skutkiem czego warunki życia, mieszkania i pracy ulegają tam postępującemu i nieznosnemu pogorszeniu, tak, że poprawa tego stanu rzeczy leży w pilnym interesie publicznym.

Publiczne programy odnowy/rewitalizacji, których celem jest **poprawa warunków życia, mieszkania i pracy mieszkańców danego (zdegradowanego) terenu**, konfrontowana jest również ze złożonymi mechanizmami rynku nieruchomości, zróżnicowanymi strukturami własności oraz najrozmaitszymi interesami właścicieli, lokatorów, użytkowników czy dzierżawców. Realizując **publiczny program odnowy/rewitalizacji** gmina nie tylko musi pokonać wszystkie takie „opory materii”, ale równocześnie musi działać w interesie obowiązujących standardów życia, mieszkania i pracy, ekologii i ochrony zasobów gruntów oraz energii. Dalej w interesie **wszystkich** mieszkańców. Z powąszszych racji i w interesie sukcesu swego programu – musi gmina realizować szeroką **partycypację społeczną**.

W początkach **publicznych programów odnowy/rewitalizacji** lat 20/30, a sporadycznie jeszcze też w początku lat 70tych ub. wieku gminy rozwiązywały „gordyjski węzeł” problemów na terenów zdegradowanych, gdzie chciały realizować **publiczne programy odnowy/rewitalizacji**, za pomocą wywłaszczania i wykupywania gruntów. Czyniąc to jednak nawet za pomocą spółdzielni mieszkaniowych, czy też miejskich spółek mieszkaniowych z o.o., nie mogły uniknąć niezwykle wysokich kosztów odnowy. Nie mogąc ich przełożyć na podniesienie czynszów, obciążały tymi kosztami budżet miejski. Wkrótce zaniechano tej metody. Podstawowym instrumentem odnowy/rewitalizacji stała się **współpraca gminy z prywatnymi właścicielami gruntów**. Innymi słowy, wszyscy właściciele gruntów na obszarze publicznego **programu odnowy/rewitalizacji** stawali się jego aktorami. Ich aktywności sprzyjało przetłamanie zjawiska zaniechania inwestycji drogą zablokowanie możliwości uzyskiwania z gruntów renty spekulacyjnej **prawnych regulacji specjalnych dla odnowy/rewitalizacji miast**. Proces odnowy/rewitalizacji stawał się tym samym formą współpracy gminy, właścicieli nieruchomości i mieszkańców/użytkowników oraz współpracy sektora publicznego z rynkiem nieruchomości. Z tej racji planowanie zakresu realizowanych projektów na obszarze odnowy/rewitalizacji musiało być zawsze otwarte.

Już od samego początku w latach 70tych ub. wieku, uznano nieprzydatność regulacyjnego planu ustawowego(planu miejscowego) dla realizacji **publicznych programów odnowy/rewitalizacji**. Procesy z nimi związane były zbyt skomplikowane i poddawane dynamicznym zmianom uwarunkowań przestrzennych, budowlanych, społecznych, ekonomicznych i własnościowych. Wprowadzono więc dla odnowy/rewitalizacji specjalne, otwarte i kroczące planowanie

urbanistyczne, które było poddawane permanentnym ocenom i konsultacjom społecznym. Jego aktualna forma stawała się podstawą dla prawno – budowlanej akceptacji działań inwestycyjnych.

Rewitalizacyjne „spec-prawo”, wykraczające poza ogólne prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego, zawierało w szczególności postanowienia służące:

- **przełamaniu zaniechania inwestycji** drogą uniemożliwienia na czas realizacji **publicznego programu odnowy/rewitalizacji** osiągnięcia zysku spekulacyjnego przy sprzedaży nieruchomości,
- **zabezpieczeniu zapisów kroczącego planu urbanistycznego dla rewitalizacji** (najważniejszego elementu programu rewitalizacji) za pomocą **specjalnego pozwolenia rewitalizacyjnego** udzielanego na każde przedsięwzięcie wywołujące wzrost wartości nieruchomości,
- **zabezpieczeniu środków publicznych**, wspierających inwestycje prywatne, przed ich przepływaniem do prywatnej renty właściciela nieruchomości,
- **zabezpieczeniu interesu lokatorów** drogą wprowadzeni gwarancji prawa do pozostawania ich na dotąd zamieszkiwanym obszarze i otrzymywania pomocy z racji ich statusu podmiotów dotkniętych dyskomfortem procesu odnowy/rewitalizacji.

Od strony zarządzania, gminy stawały się, z mocy prawa, **podmiotami prowadzącymi proces odnowy/rewitalizacji i za ten proces w całości odpowiedzialnymi**. Mogły one, dla lepszej realizacji i koordynacji program, posłużyć się **instytucjami powierniczo – pełnomocniczymi** nie należącymi do administracji gminnej. Konieczna strategia gminy w realizacji **publicznego programu odnowy/rewitalizacji** obejmować musiała koordynację inwestycji publicznych i prywatnych i zabezpieczenie ich realizacji tak, aby przebiegały one **sprawnie, możliwie wielkopowierzchniowo i możliwie równocześnie**. Te zasady gwarantowały to nie tylko **sukces w zakresie inwestycji publicznych**, poprawy warunków życia, mieszkania i pracy, ale służyły również **zabezpieczeniu, stabilizacji i wzrostowi wartości inwestycji prywatnych**, które – po zakończeniu procesu odnowy/rewitalizacji – odzyskują swą pełną wartość rynkową.

Powyższe elementy stanowią **podstawowy i obligatoryjny standard każdej skutecznej regulacji prawnej dla realizacji publiczne programów odnowy/rewitalizacji miast**.

Z tej racji, że mechanizmy rynkowe mają charakter obiektywny, a zadania gmin realizowane są w imię dobra publicznego, ale we współpracy z rynkiem, **postanowienia specjalne dla rewitalizacji** nie mogą być **dowolnie formułowane**, ale muszą zawierać – wspomniane już - określone **zapisy obligatoryjne**.

Oceniając z powyższych założeń *Ustawę o rewitalizacji* możemy stwierdzić co następuje:

- **Ustawa nie spełnia standardu europejskiego dla zapisów prawa pozwalającego realizować publiczne programy odnowy/rewitalizacji.**
- **Pojęcie rewitalizacji zostało w Ustawie zawężone do celów realizowanych dotąd przez Lokalne Programy Rewitalizacji, nie wymagających regulacji ustawowych.**

Już te dwie cechy Ustawy o rewitalizacji pozwalają zanegować jej przydatność dla kompleksowo realizowanych, publicznych programów odnowy/rewitalizacji, tak, ja je się rozumie obecnie i rozumiało w Europie od początku lat 70tych ub. wieku.

- **Ustawa miesza postanowienia dotyczące rewitalizacji „LPR-owskiej”, z regulacjami prawa lokatorskiego i instrumentami polityki mieszkaniowej. W praktyce służy przede wszystkim realizacji tego ostatniego celu.**
- **Ustawa przewiduje procedury procesu rewitalizacji (kolejne zmniejszanie obszaru faktycznych działań „rewitalizacyjnych” i tym samym redukcja podmiotów uczestniczących w partycypacji), które są ewidentnie kontraproduktywne wobec wiarygodności procesu partycypacji społecznej i gminnych działań „rewitalizacji”.**
- **Ustawa nie jest w stanie zagwarantować realizacji programu skutecznymi instrumentami planistyczno – prawnymi, gdyż te które przewiduje, są od dziesiątków lat uznane w Europie za nieprzydatne dla realizacji procesów odnowy miasta.**
- **Ustawie nie towarzyszą żadne programy wsparcia finansowego -choćby dla dla realizacji prawa pierwokupu, finansowania budownictwa mieszkaniowego, wspierania inwestycji prywatnych. Nie chodzi przy tym o zapisy w samej Ustawie, ale o równoległe polityczno – finansowe zabezpieczenie w budżecie państwa możliwości realizacyjnych Ustawy, której realizację Państwo zleciło gminom.**

W efekcie największą zaletą Ustawy o rewitalizacji jest jej niezobowiązujący charakter. Daje on gminom możliwość uniknięcia zbędnych uciążliwości proceduralnych oraz ponoszenia niemiłych konsekwencji politycznych, wynikających z rozczarowań społeczeństwa, któremu, po raz któryś z kolei, podano rewitalizacyjną obietnicę bez pokrycia.

Poznań, Frankfurt (Oder), 15-18. Grudnia 2015