

Adrian Porwich

Znaczenie gminnego programu rewitalizacji dla planowania przestrzennego

Wprowadzenie

Istotnym problemem współczesnych ośrodków miejskich stała się konieczność przywracania funkcji obszarom zdegradowanym. Środkiem do tego celu stały się działania rewitalizacyjne, prowadzone w przeważającej mierze przez jednostki samorządu terytorialnego. To właśnie przede wszystkim na gminach spoczywa ciężar prowadzenia rewitalizacji jako kompleksowego i długofalowego procesu. Działania prowadzone w tym zakresie miały bardzo zróżnicowany charakter, ponieważ nie istniały w polskim porządku prawnym instrumenty, które byłyby dostosowane do aktualnych potrzeb w zakresie rewitalizacji. Wejście w życie ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji¹ zmieniło ten stan rzeczy – wprowadziła ona mechanizmy przewidziane dla potrzeb rewitalizacji, a zatem mające charakter swoisty. Podstawowym z tych narzędzi jest gminny program rewitalizacji, który ma wpływ na treść aktów planistycznych gminy, a niekiedy stanowi podstawę dla ich zmiany lub uchwalenia. Liczne powiązania pomiędzy gminnym programem rewitalizacji a instrumentami należącymi do systemu planowania przestrzennego, świadczą o ich dużym znaczeniu dla zagadnienia rewitalizacji. W związku z tym niniejsze opracowanie skupiać się będzie przede wszystkim na charakterze prawnym gminnego programu rewitalizacji oraz trybie jego sporządzania i uchwalania, a także na szczegółowych regulacjach odnoszących się do związku pomiędzy gminnym programem rewitalizacji a aktami planistycznymi gminy. W sposób szczególny uwzględniono miejscowy plan rewitalizacji jako specyficzną formę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dostosowaną do potrzeb rewitalizacji obszarów zdegradowanych. Rozważania poświęcone wskazanym zagadnieniom umiejscowione zostały na tle zagadnienia degradacji obszarów miejskich oraz procesu ich rewitalizacji.

Rewitalizacja jako zadanie własne gminy

Procesy urbanizacyjne, polegające na wzroście liczby ludności w miastach oraz dynamicznej industrializacji, doprowadziły do powstania dużych ośrodków miejskich o charakterze wielofunkcyjnym. Rozwój przemysłu na obszarach miast wymagał wykorzystania nowych terenów położonych na obrzeżach miast, co w dłuższej perspektywie doprowadziło odpływu ludności z dzielnic położonych w centrum miasta.

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1398 – dalej jako u.r.

W ten sposób miasta wkroczyły w fazę suburbanizacji, której prostą konsekwencją stawała się dezurbanizacja, a zatem proces dalszego spadku liczby ludności w centrach miast i stopniowej utraty charakterystycznych funkcji przez centra miast. W Polsce proces ten wiązał się z powstawaniem wielorodzinnych osiedli mieszkaniowych na terenach zewnętrznych, dotychczas niezurbanizowanych. Zmniejszaniu się liczby mieszkańców dzielnic śródmiejskich i staromiejskich towarzyszył proces degradacji zabudowy historycznej o charakterze wielofunkcyjnym, choć z przeważającą funkcją mieszkalną. Istotnym problemem, podkreślanym w literaturze, jest zjawisko tzw. luki remontowej, czyli różnicy pomiędzy środkami przeznaczanymi na remonty i modernizację nieruchomości, a nakładami niezbędnymi do utrzymania jej w stanie niepogorszonym. Jak wskazuje Alina Muzioł-Węclawowicz, problem luki remontowej dotyczy przede wszystkim prywatnych i komunalnych zasobów mieszkalnych wielorodzinnych, zlokalizowanych w centralnych częściach miast². Spadek jakości zabudowy mieszkalnej w centrach miast zintensyfikował proces wyludniania się obszarów śródmiejskich i staromiejskich. W rezultacie stare zasoby mieszkaniowe zamieszkiwali przede wszystkim ludzie starsi, ubożsi czy mniej aktywni zawodowo, co skutkowało skumulowaniem się w centrach miast niekorzystnych zjawisk społecznych, w tym nasileniem się zjawiska wykluczenia społecznego. Dotkliwie stały się problemy gospodarcze, związane ze spadkiem znaczenia tradycyjnego przemysłu, a także spadkiem atrakcyjności lokalizacji w starej zabudowie dla handlu i usług. Dodatkowo uwypukliły się problemy będące konsekwencją poprzednich okresów rozwoju miasta – brak zieleni miejskiej i terenów rekreacyjnych, brak wyposażenia budynków mieszkalnych w media czy niedostosowanie sieci ulic do warunków nowoczesnego transportu³. W literaturze, poza przyczynami związanymi z dekapitalizacją i degradacją substancji budowlanej oraz społeczno-gospodarczymi efektami transformacji ustrojowej, wskazuje się także na procesy globalizacyjne jako istotną przyczynę kryzysu miejskiego⁴. Z przedstawionego zarysu problemu wynika, że degradacja centralnych obszarów miast ma charakter zjawiska wieloaspektowego, w którym przeplatają się czynniki przestrzenne, infrastrukturalne, społeczne, ekonomiczne i kulturowe. W związku z tym niezbędna jest kompleksowa, zintegrowana polityka miejska, która prowadzona byłaby w stosunku do obszarów zdegradowanych. Odpowiedzią na tę potrzebę

² A. Muzioł-Węclawowicz, *Problematyka mieszkaniowa w programach rewitalizacji śródmieść*, *Problemy Rozwoju Miast* 2013 nr 1, s. 40 - 41.

³ S. Kozłowski, A. Wojnarowska, *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich. Zagadnienia teoretyczne*, Łódź 2011, s. 11.

⁴ J. Przywojska, *Rewitalizacja miast. Aspekt społeczny*, Łódź 2016, s. 10.

wydają się być działania rewitalizacyjne. W literaturze sformułowano wiele definicji rewitalizacji – niejednokrotnie akcentując one wybrany aspekt zjawiska degradacji, któremu rewitalizacja ma zapobiegać. Z kolei w języku potocznym rewitalizacja bywa często sprowadzana do działań prowadzonych w odniesieniu do budynków i infrastruktury technicznej, a zatem do remontów, modernizacji czy rewaloryzacji. Tymczasem efektywne mogą być jedynie szeroko zakrojone działania, odnoszące się do wszystkich problemów, z jakimi borykają się mieszkańcy obszarów zdegradowanych. Z tego powodu należy zwrócić uwagę na definicje o charakterze kompleksowym. W ujęciu Anny Wojnarowskiej, rewitalizacja jest *długofalowym i wielopłaszczyznowym procesem integrującym działania naprawcze w sferze przestrzennej, społecznej i gospodarczej, adresowanym do zdegradowanych terenów miejskich, które utraciły zdolność samoregeneracji, prowadzonym w celu ponownego włączenia tych obszarów w funkcjonowanie organizmu miejskiego*⁵. Obecnie działania rewitalizacyjne obejmują już nie tylko dzielnice śródmiejskie i staromiejskie, a więc obszary o funkcji mieszanej, ale również dawne obszary monofunkcyjne, takie jak tereny przemysłowe, kolejowe czy portowe. Coraz bardziej istotna staje się także rewitalizacja wielorodzinnych osiedli mieszkaniowych, czyli tzw. blokowisk⁶. Prowadzone przez gminy działania w zakresie rewitalizacji były zróżnicowane i oparte na aktach prawa wewnętrznego. W związku z tym powstała potrzeba stworzenia jednolitych i kompleksowych narzędzi, których podstawa prawna byłaby uregulowana w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Odpowiedzią ustawodawcy na tę potrzebę stała się ustawa o rewitalizacji, której celem było wprowadzenie efektywnych instrumentów rewitalizacji do polskiego systemu prawnego. Dotyczą one również systemu planowania przestrzennego, który uznawany był za nieskuteczny w zakresie rewitalizacji – między innymi z powodu braku narzędzi prawnych i ekonomicznych⁷. Z pewnością za kluczowy przepis należy uznać przepis art. 3 ust. 1 u.r., zgodnie z którym przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji oraz jej prowadzenie w zakresie właściwości gminy stanowią zadanie własne gminy. Odnosząc się do obligatoryjności zadania własnego gminy, jakim jest rewitalizacja, należy zauważyć, że brak jest przepisu, który w sposób wyraźny wskazywałby na obowiązkowy charakter tego zadania. W literaturze przyjmuje się

⁵ S. Kozłowski, A. Wojnarowska, *Rewitalizacja zdegradowanych...*, s. 16.

⁶ S. Kozłowski, A. Wojnarowska, *Rewitalizacja zdegradowanych...*, s.17.

⁷ T. Zaborowski, *Polskie instrumentarium rewitalizacji urbanistycznej miast po 9 października 2015 r. w świetle uregulowań niemieckich*, [w:] *Rewitalizacja miast: teoria, narzędzia, doświadczenia*, P. Trzepacz, A. Warchalska-Troll (red.), Kraków 2017, s. 17.

zatem, że rewitalizacja jako zadanie własne gminy jest zadaniem fakultatywnym⁸, choć fakultatywność ta nie może być całkowita. Należy wziąć pod uwagę interesujące stanowisko Tomasza Bąkowskiego, którego zdaniem *degradacja obszarów gminy, wywołująca stan kryzysowy, nie tylko uprawnia, ale w równym stopniu obliuguje do podjęcia stosownych działań, mających na celu przywrócenie tym obszarom standardu odpowiadającego zbiorowym potrzebom jego mieszkańców*⁹. W art. 2 ust. 1 u.r. sformułowana została definicja legalna rewitalizacji, która wskazuje, że rewitalizacja stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji. Definicja ustawowa wyraźnie podkreśla wieloaspektowy charakter rewitalizacji, co prowadzi do stwierdzenia, że działania odnoszące się wyłącznie do budynków i infrastruktury technicznej nie mogą zostać uznane za rewitalizację w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.r. Zwrócić należy uwagę na wymóg kompleksowości, związany ze złożonością procesu rewitalizacji, który nie koncentruje się wyłącznie na działaniach jednostkowych, jak i na wymóg zintegrowania działań, a zatem prowadzenia rewitalizacji *w sposób skoordynowany, komplementarny i prowadzący do synergii*¹⁰. W definicji ustawowej podkreślono także skoncentrowanie terytorialne rewitalizacji, a zatem ograniczenie działań rewitalizacyjnych do obszaru rewitalizacji, wyznaczonego na obszarze zdegradowanym. Sformułowanie definicji legalnej z pewnością stanowi duży krok naprzód, choć należy zauważyć także zgłaszane w literaturze wątpliwości co do treści przytoczonej definicji. Odnoszą się one przede wszystkim do możliwości powstania chaosu interpretacyjnego, wynikającego z zastosowania zwrotów niedookreślonych, takich jak zwrot „stan kryzysowy”¹¹. Niezwykle istotnym problemem, z punktu widzenia przygotowania i prowadzenia rewitalizacji, jest przeprowadzenie rzetelnej diagnozy, której celem jest wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, a następnie sporządzenie Gminnego Programu Rewitalizacji, który stanowi podstawowy instrument polityki gminy w zakresie rewitalizacji. Warunkiem realizacji zadań własnych z zakresu rewitalizacji jest uprzednie wyznaczenie obszaru

⁸ K. Borówka, P. Orłowski, J.H. Szlachetko, *Komentarz do art. 3, [w:] Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, t. 1, J.H. Szlachetko, K. Borówka (red.), Gdańsk 2017, s. 45.

⁹ T. Bąkowski, *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 28.

¹⁰ I. Sagan, P. Orłowski, J. H. Szlachetko, *Komentarz do art. 2, [w:] Ustawa o rewitalizacji...*, J.H. Szlachetko, K. Borówka (red.), s. 35.

¹¹ T. Bąkowski, *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 18.

zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Za obszar zdegradowany może zostać uznany obszar gminy znajdujący się w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk społecznych, w szczególności bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym – pod warunkiem występowania na nim jednego z negatywnych zjawisk gospodarczych, środowiskowych, technicznych lub przestrzenno-funkcjonalnych. Natomiast za obszar rewitalizacji może zostać uznany obszar obejmujący część lub całość obszaru zdegradowanego, cechujący się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk, na którym z uwagi na istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego gmina zamierza prowadzić rewitalizację. *Obszar rewitalizacji nie może być większy niż 20% powierzchni gminy i zamieszkały przez więcej niż 30% mieszkańców gminy. Przepis art. 10 ust. 2 ustanawia zatem delimitację obszaru rewitalizacji, która stanowi realizację zasady koncentracji terytorialnej rewitalizacji¹², a zarazem zapobiega praktyce obejmowania obszarem rewitalizacji terenu całej gminy¹³. Należy zaznaczyć, że obszar rewitalizacji obejmować może jedynie tereny zamieszkałe, a niezamieszkałe tereny przemysłowe, portowe, wydobywcze, powojenne lub pokolejne mogą zostać objęte obszarem rewitalizacji wyłącznie wówczas, gdy działania możliwe do przeprowadzenia na wskazanych terenach przyczynią się do przeciwdziałania negatywnym zjawiskom społecznym, a jednocześnie występują na nich negatywne zjawiska gospodarcze, środowiskowe, przestrzenno-funkcjonalne czy techniczne. Obszar rewitalizacji posiada charakter obszaru specjalnego, a więc poddanego szczególnemu reżimowi prawnemu. Charakteru takiego nie można przypisać obszarowi zdegradowanemu, który spełnia rolę subsydiarną wobec obszaru rewitalizacji¹⁴. Zarówno obszar zdegradowany, jak i obszar rewitalizacji wyznaczany jest w drodze uchwały rady gminy, która podejmowana jest z własnej inicjatywy rady gminy, bądź na wniosek wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Wykładnia językowa przepisu art. 8 ust. 1 u.r. nie pozostawia wątpliwości, że oba obszary muszą zostać wyznaczone w drodze jednej uchwały, a zatem niezgodne ze wskazanym przepisem jest podjęcie odrębnych uchwał dla wyznaczenia obszaru zdegradowanego, a następnie obszaru rewitalizacji. W literaturze wskazuje się również, że niedopuszczalne jest wyznaczenie w gminie więcej niż jednego obszaru zdegradowanego oraz więcej niż jednego obszaru rewitalizacji, a więc dla wyznaczenia nowego obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji należy uchylić*

¹² T. Bąkowski, *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 63.

¹³ T. Zaborowski, *Polskie instrumentarium...*, s. 21.

¹⁴ T. Bąkowski, *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 57.

przepisy wcześniejszej uchwały. Uchwała o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji stanowi akt prawa miejscowego, a zarazem podstawa dla przyjęcia gminnego programu rewitalizacji dla wyznaczonego obszaru rewitalizacji, co ma charakter obligatoryjny.

Charakter prawny, tryb uchwalania i treść gminnego programu rewitalizacji

Gminny program rewitalizacji stanowi podstawowy instrument realizacji polityki gminy w zakresie rewitalizacji. Zgodnie z art. 19 u.r. gminny program rewitalizacji nie jest aktem prawa miejscowego. W związku z tym, gminny program rewitalizacji nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego, ale aktem prawa wewnętrznego. W tym względzie jego charakter prawny jest zbliżony do charakteru prawnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Przyjęcie gminnego programu rewitalizacji następuje w drodze uchwały rady gminy. Gminny program rewitalizacji stanowi załącznik do uchwały w sprawie przyjęcia gminnego programu rewitalizacji, w czym przejawia się podobieństwo tego aktu do aktów planistycznych gminy. Tryb sporządzania i uchwalania gminnego programu rewitalizacji również jest zbliżony do trybu sporządzania i przyjmowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak i do procedury w zakresie sporządzania i uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Procedura rozpoczyna się od podjęcia przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia gminnego programu rewitalizacji. Uchwała podejmowana jest przez radę gminy z własnej inicjatywy, bądź też na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Uchwała intencyjna gminy jest aktem prawa wewnętrznego, wyraża wolę wszczęcia procedury sporządzenia określonego aktu i nie wywołuje bezpośrednich skutków wobec podmiotów, które nie należą do struktury administracji publicznej¹⁵. Po przyjęciu uchwały intencyjnej, wójt, burmistrz albo prezydent miasta ogłasza informację o podjęciu uchwały na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej, w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, w prasie lokalnej oraz przez obwieszczenie. Należy w tym kontekście zaznaczyć, że nie są to formy względem siebie alternatywne¹⁶, a zatem organ wykonawczy gminy obowiązany jest skorzystać z każdego ze wskazanych sposobów informowania, o ile oczywiście w danych warunkach jest to możliwe. W dalszej kolejności wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt gminnego programu rewitalizacji, a następnie przystępuje do przeprowadzenia konsultacji

¹⁵ J. H. Szlachetko, K. Borówka, *Komentarz do art. 17, [w:] Ustawa o rewitalizacji...*, J.H. Szlachetko, K. Borówka (red.), s. 35.

¹⁶ T. Bąkowski, *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 95.

społecznych. Tryb przeprowadzenia konsultacji społecznych został uregulowany w art. 6 u.r. Obligatoryjnie przeprowadza się konsultacje społeczne w formie zbierania uwag w postaci papierowej lub elektronicznej, w tym przy pomocy poczty elektronicznej lub formularzy zamieszczonych na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej. Obowiązkowo należy wykorzystać także co najmniej dwie formy spośród form wskazanych w art. 6 ust. 3 pkt 2 u.r. Należą do nich spotkania, debaty, warsztaty czy spacer studyjne, a także ankiety, wywiady oraz wykorzystanie grup przedstawicielskich lub zbieranie uwag ustnych. O rozpoczęciu konsultacji społecznych należy powiadomić nie później niż w terminie 7 dni przed dniem ich przeprowadzenia, a termin wyznaczony na składanie uwag nie może być krótszy niż 30 dni od dnia powiadomienia o rozpoczęciu konsultacji społecznych. Na kolejnym etapie wójt, burmistrz albo prezydent miasta występuje o zaopiniowanie projektu gminnego programu rewitalizacji przez określone organy, wśród których wyróżnić można organy współdziałające w każdym przypadku oraz organy współdziałające w przypadku, gdy jest to uzasadnione specyfiką obszaru rewitalizacji. Do organów, których opinii należy zasięgnąć każdorazowo, należą zarząd powiatu, zarząd województwa, wojewoda, właściwe organy wojskowe, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa, komendant powiatowy albo miejski Państwowej Straży Pożarnej, państwowy wojewódzki inspektor sanitarny, gminna komisja urbanistyczno-architektoniczna oraz Komitet Rewitalizacji. Natomiast przykładami organów, które wydają opinie incydentalnie są wojewódzki konserwator zabytków, regionalny dyrektor ochrony środowiska czy dyrektor urzędu morskiego. Termin na przedstawienie opinii wyznaczany jest przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, przy czym nie może być on krótszy niż 14 dni oraz dłuższy niż 30 dni od dnia doręczenia projektu. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie należy uznać za pozytywne zaopiniowanie projektu gminnego programu rewitalizacji. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta wprowadza do projektu zmiany wynikające z przeprowadzonych konsultacji społecznych oraz uzyskanych opinii, a następnie przedstawia radzie gminy do uchwalenia projekt gminnego programu rewitalizacji. Ważnym mechanizmem, służącym zapewnieniu zgodności gminnego programu rewitalizacji z aktualnymi potrzebami w zakresie rewitalizacji, jest ocena aktualności i stopnia realizacji, przeprowadzana przez organ wykonawczy gminy co najmniej raz na trzy lata. Kluczowe znaczenie mają w tym zakresie przepisy gminnego programu rewitalizacji, ustanawiające system monitorowania i oceny. Jeżeli stwierdzona zostanie potrzeba zmiany gminnego programu rewitalizacji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta występuje do rady gminy z wnioskiem o zmianę programu, przy czym następuje ona w trybie, w jakim gminny program rewitalizacji jest uchwalany.

Natomiast w przypadku stwierdzenia osiągnięcia celów, przewidzianych w gminnym programie rewitalizacji, rada gminy uchyla uchwałę w sprawie gminnego programu rewitalizacji w całości albo w części. Może to nastąpić zarówno na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, jak i z własnej inicjatywy rady gminy. Treść gminnego programu rewitalizacji została uregulowana w art. 15 ust. 1 u.r. Przepis ten obejmuje jedynie przykładowe wyliczenie elementów, które powinny zostać zawarte w gminnym programie rewitalizacji. Należy do nich przede wszystkim szczegółowa diagnoza obszaru rewitalizacji, opis powiązań programu z dokumentami strategicznymi gminy, opis wizji stanu obszaru po przeprowadzeniu rewitalizacji oraz wskazanie celów rewitalizacji i kierunków działań służących eliminacji negatywnych zjawisk społecznych, gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych i technicznych, a także mechanizmy integrowania tych działań z przedsięwzięciami rewitalizacyjnymi. Obligatoryjnym elementem gminnego programu rewitalizacji jest również opis przedsięwzięć rewitalizacyjnych, w tym lista planowanych podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych z ich opisami oraz charakterystyka pozostałych przedsięwzięć dopuszczalnych. Przedsięwzięcia dopuszczalne, w przeciwieństwie do przedsięwzięć podstawowych, nie muszą być szczegółowo opisane, a ich realizacja nie jest obligatoryjna¹⁷. Obie grupy przedsięwzięć muszą być natomiast zgodne z wyznaczonymi celami rewitalizacji. W programie należy także zawrzeć jego szacunkowe ramy finansowe z szacunkowym wskazaniem środków finansowych oraz opis struktury zarządzania realizacją programu wraz ze wskazaniem kosztów zarządzania i ramowym harmonogramem realizacji programu. Ponadto gminny program rewitalizacji powinien obejmować regulacje w zakresie systemu monitorowania i oceny programu, jak i postanowienia odnoszące się do niezbędnych zmian w uchwale rady gminy w sprawie określenia zasad wyznaczenia składu i zasad działania Komitetu Rewitalizacji, a także zmian w zakresie uchwał dotyczących wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy i zasad wynajmowania lokali wchodzących w te zasoby. W ramach gminnego programu rewitalizacji może zostać zawarte postanowienie dotyczące ustanowienia Specjalnej Strefy Rewitalizacji oraz okresu jej obowiązywania. Obok elementów programu o charakterze merytorycznym, ustawodawca wskazał także na element formalny, co w literaturze oceniane jest jako niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji¹⁸. Elementem tym jest załącznik graficzny przedstawiający podstawowe

¹⁷ M. Nowak, *Komentarz do art. 15 u.r.* [w:] red. M. Nowak, Z. Tokarzewska – Żarna, *Ustawa krajobrazowa, rewitalizacyjna i metropolitalna. Komentarz do przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2016, s. 44.

¹⁸ T. Bąkowski, *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 80.

kierunki zmian funkcjonalno-przestrzennych obszaru rewitalizacji. Z punktu widzenia planowania przestrzennego, za fundamentalny element gminnego programu rewitalizacji należy uznać wskazanie sposobu realizacji *programu* w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Postanowienia gminnego programu rewitalizacji powinny wskazywać zakres niezbędnych zmian w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także wskazywać na konieczność uchwalenia lub zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Natomiast w przypadku wskazania na konieczność uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji – gminny program rewitalizacji powinien wskazywać wytyczne w zakresie ustaleń miejscowego planu rewitalizacji, jak i określić granice obszarów, dla których miejscowy plan rewitalizacji będzie procedowany wraz z procedurą scaleń i podziałów nieruchomości.

Gminny program rewitalizacji a planowanie przestrzenne

Gminny program rewitalizacji wywiera znaczący wpływ na sferę planowania przestrzennego, w szczególności na akty planistyczne gminy, których treść powinna być zgodna z postanowieniami programu. W zakresie problematyki znaczenia gminnego programu rewitalizacji dla planowania przestrzennego można wyróżnić trzy podstawowe zagadnienia, które zostaną omówione w dalszym toku wywodu. Pierwszym z wspomnianych zagadnień jest obowiązek zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w celu dostosowania go do treści gminnego programu rewitalizacji. Kierunek dostosowywania ustaleń, przesądzony przez przepis art. 20 ust. 1 u.r., wynika z charakteru obu aktów. Jak wskazuje Tomasz Bąkowski, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest aktem planowania ogólnego, gdy tymczasem gminny program rewitalizacji powinien zostać zaliczony do aktów planowania specjalistycznego¹⁹. Oczywiście, wskazany obowiązek aktualizuje się wyłącznie w sytuacji, gdy stwierdzono istnienie niezgodności pomiędzy ustaleniami obu aktów. W takim przypadku wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt zmiany studium – powinno nastąpić to niezwłocznie po przyjęciu gminnego programu rewitalizacji. Postępowanie w sprawie zmiany studium prowadzone jest w oparciu o procedurę uregulowaną w art. 9 i 11 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁰, choć ustawodawca zdecydował się wprowadzić pewne modyfikacje, których celem jest przyspieszenie i usprawnienie

¹⁹ T. Bąkowski, *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 103.

²⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.– dalej jako u.p.z.p.

procesu zmiany studium. Nie jest wymagane podjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Po drugie, w ramach procedury wyłączony zostaje etap związany ze zgłaszaniem wniosków do projektu zmiany studium. W związku z tym, na podstawie art. 20 ust. 2 pkt 2 u.r., wójt, burmistrz albo prezydent miasta nie określa formy, miejsca i terminu składania wniosków dotyczących studium. W myśl art. 20 ust. 2 pkt 3 u.r., organ wykonawczy gminy sporządza projekt zmiany studium bez rozpatrywania wniosków, co jest logiczną konsekwencją wyłączenia możliwości ich składania. Pominięcie tego etapu procedury zmiany studium jest uzasadnione faktem przeprowadzenia konsultacji społecznych na etapie sporządzenia gminnego programu rewitalizacji. W ramach przeprowadzonych konsultacji możliwe było odniesienie się elementu treści gminnego programu rewitalizacji, jakim jest wskazanie zakresu niezbędnych zmian w studium. A zatem *ratio legis* omawianych przepisów jest wyeliminowanie sytuacji, gdy byłyby powielane czynności o tym samym celu i zbliżonym charakterze. W literaturze podkreśla się, że skorzystanie z uproszczonej procedury zmiany studium jest niedopuszczalne, jeżeli zmiany mają obejmować także ustalenia niezwiązane z działaniami rewitalizacyjnymi²¹. Należy także wskazać na przepis art. 20 ust. 4 u.r., który pozwala na wszczęcie postępowania w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jeszcze przed uchwaleniem gminnego programu rewitalizacji, a po sporządzeniu projektu programu i umieszczeniu go na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej. Jedynie uchwalenie zmiany studium musi zostać poprzedzone uchwaleniem gminnego programu rewitalizacji. Również tę regulację należy ocenić jako nakierowaną na maksymalne usprawnienie postępowania, choć podkreślić trzeba fakultatywność wskazanego rozwiązania²². Drugim zagadnieniem dotyczącym znaczenia gminnego programu rewitalizacji dla planowania przestrzennego jest związek pomiędzy gminnym programem rewitalizacji a miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Obligatoryjnym elementem treści gminnego programu rewitalizacji, jak zauważono, jest wskazanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego koniecznych do uchwalenia lub zmiany. Należy zauważyć, że przepisy nie wprowadzają obligatoryjności uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania dla obszaru rewitalizacji. Natomiast zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może mieć charakter obligatoryjny, bowiem

²¹ R. Ryś, *Komentarz do art. 20 [w:] [w:] Ustawa o rewitalizacji...*, J.H. Szlachetko, K. Borówka (red.), s. 235.

²² T. Bąkowski, *Ustawa o rewitalizacji...*, s. 106.

może wynikać ze zmiany studium²³. Można zatem przyjąć, że obowiązek zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie ma charakteru bezwzględnie, bowiem dotyczy tylko zmiany będącej konsekwencją zmiany ustaleń studium. W pozostałych przypadkach zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest fakultatywna. Inaczej niż w przypadku zmiany studium, w odniesieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie wprowadzono odstępstw od zwykłego trybu zmiany tego aktu, polegających na braku wymogu podjęcia uchwały intencyjnej czy też pominięciu etapu zgłaszania i rozpatrywania wniosków. Istotnym instrumentem, który ma na celu usprawnienie postępowania w sprawie zmiany albo uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest dopuszczalność prowadzenia tego postępowania równocześnie z postępowaniem w sprawie zmiany studium. Przepis art. 20 ust. 3 u.r. zastrzega jednak, że uchwalenie zmiany studium powinno nastąpić przed wyłożeniem do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo projektu jego zmiany. Podobnie jak postępowanie w sprawie zmiany studium, również postępowanie w sprawie zmiany albo uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może zostać wszczęte już po sporządzeniu projektu gminnego programu rewitalizacji i jego zamieszczeniu na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej, a więc jeszcze przed uchwaleniem programu. Trzecim zagadnieniem, jakie należy poruszyć w kontekście wpływu gminnego programu rewitalizacji na sferę planowania przestrzennego, jest zagadnienie miejscowego planu rewitalizacji. Stanowi on specyficzny instrument w systemie planowania przestrzennego, który ma służyć realizacji celów rewitalizacji. Miejscowy plan rewitalizacji, zgodnie z art. 37f ust. 2 u.p.z.p., stanowi szczególną formę planu miejscowego. W związku z tym przepisy dotyczące miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stosowane są wprost do miejscowego planu rewitalizacji – w zakresie, w którym nie obowiązują przepisy szczególne. Miejscowy plan rewitalizacji jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym przez radę gminy dla całego obszaru rewitalizacji albo jego części. Na podstawie art. 37g ust. 1 u.p.z.p., z obszaru objętego planem mogą zostać wyłączone poszczególne nieruchomości, których stan zagospodarowania nie wskazuje na konieczność dokonania zmian. Warunkiem uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji jest uprzednie uchwalenie gminnego programu rewitalizacji. Należy w tym miejscu podkreślić, że uchwalenie miejscowego planu rewitalizacji jest fakultatywne, a

²³ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 27 [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), s. 442.

więc gmina może realizować zadania z zakresu rewitalizacji przy użyciu innych instrumentów niż miejscowy plan rewitalizacji. Sporządzenie i uchwalenie miejscowego planu rewitalizacji następuje w trybie przewidzianym dla sporządzenia i uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁴. Jedną z niewielu zmian dotyczących procedury jest poszerzenie katalogu organów opiniujących projekt o Komitet Rewitalizacji, który ma obowiązek przedstawić opinię w terminie wyznaczonym przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta – nie krótszym niż 14 dni i nie dłuższym niż 30 dni od dnia otrzymania projektu miejscowego planu rewitalizacji. W uzasadnionych przypadkach, na wniosek Komitetu Rewitalizacji, termin może być zmieniony na termin nie dłuższy niż 45 dni. W literaturze wskazuje się, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta nie może odmówić przedłużenia terminu, jeżeli w wystąpieniu o jego przedłużenie przedstawiono jedynie argumenty sugerujące lub tylko nasuwające wątpliwości co do możliwości zachowania terminu²⁵. Ponadto na potrzeby postępowania w sprawie uchwalenia lub zmiany miejscowego planu rewitalizacji należy sporządzić i opublikować wizualizacje projektowanych rozwiązań planu. Minimalny zakres wizualizacji obejmuje koncepcję urbanistyczną obszaru objętego miejscowym planem rewitalizacji, model struktury przestrzennej obszaru oraz widoki elewacji. Szczegółowo do zakresu wymaganych wizualizacji odnosi się rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie zakresu projektu miejscowego planu rewitalizacji w części tekstowej oraz zakresu i formy wizualizacji ustaleń miejscowego planu rewitalizacji²⁶. Dopuszczone zostało także uchwalenie miejscowego planu rewitalizacji w trybie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli ten obowiązuje na całym obszarze rewitalizacji albo jego części. Odnosząc się do treści miejscowego planu rewitalizacji, wskazać należy, że zawiera on wszystkie elementy obligatoryjne miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określone w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., jak również może zawierać elementy wskazane w art. 15 ust. 3 u.p.z.p., które określone są w zależności od potrzeb. Również specyficzne elementy miejscowego planu rewitalizacji, określone w art. 37g u.p.z.p., nie stanowią treści obowiązkowych, ale wprowadzane są w zależności od stwierdzonych potrzeb w części tekstowej planu. Miejscowy plan rewitalizacji określa zasady kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą, ustalenia dotyczące charakterystycznych cech elewacji budynków oraz szczegółowe ustalenia

²⁴ *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2018, s. 359.

²⁵ *Planowanie i zagospodarowanie...*, Z. Niewiadomski (red.), s. 370.

²⁶ Dz.U. poz. 1032.

dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych²⁷. Istotną kompetencją organów gminy, w zakresie kształtowania treści miejscowego planu rewitalizacji, jest wprowadzanie w miejscowym planie rewitalizacji postanowień ustanawiających zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej i usługowej na obszarze objętym planem. Ustalenia dotyczące zakazów i ograniczeń w zakresie działalności handlowej i usługowej wchodzą w życie w terminie określonym w miejscowym planie rewitalizacji – nie krótszym niż 6 miesięcy i nie dłuższym niż 12 miesięcy. W stosunku do tych regulacji nie stosuje się art. 35 u.p.z.p., który pozwala na wykorzystywanie w dotychczasowy sposób terenów, których przeznaczenie zmienia miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Regulacja ta wzbudza istotne wątpliwości pod kątem zgodności z zasadą swobody działalności gospodarczej²⁸. Ponadto w treści miejscowego planu rewitalizacji może zostać określona maksymalna powierzchnia sprzedaży obiektów handlowych, obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o wskazanej w planie maksymalnej powierzchni sprzedaży, a także ich dopuszczalną liczbę. W miejscowym planie rewitalizacji można wskazać także zakres niezbędnej do wybudowania infrastruktury technicznej lub społecznej, a także lokali, jeżeli przewidziano w odniesieniu do nieruchomości niezabudowanej, że warunkiem realizacji inwestycji głównej²⁹ będzie zobowiązanie się inwestora do budowy i nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających³⁰. Ustalenia miejscowego planu rewitalizacji w zakresie ustanowienia wskazanego warunku realizacji inwestycji głównej stanowią podstawę dla zawarcia umowy urbanistycznej. Omówione dotąd elementy treści miejscowego planu rewitalizacji zawarte są w części tekstowej tego aktu. Natomiast część graficzna sporządzana jest w skali od 1:100 do 1:1000. Z zagadnieniem znaczenia gminnego programu rewitalizacji dla miejscowego planu rewitalizacji wiąże się także procedura scalenia i podziału nieruchomości, która może być prowadzona jednocześnie z procedurą opracowania i uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji. Wskazuje na to przepis art. 371 ust. 1 u.r., który pozwala na równoległe przeprowadzenie wskazanych postępowań, jeżeli przewiduje to gminny program rewitalizacji. O przystąpieniu do procedury scalenia i podziału nieruchomości rozstrzyga rada gminy w uchwale o przystąpieniu do sporządzania miejscowego

²⁷ W ramach tych ustaleń należy odnieść się, między innymi, do urządzania i sytuowania zieleni, przekrojów ulic oraz koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych.

²⁸ Por. A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 37g, [w:] Ustawa o planowaniu...*, M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), s. 442.

²⁹ Zgodnie z art. 37i ust. 2 u.p.z.p. – inwestycją główną nie może być inwestycja celu publicznego.

³⁰ Inwestycje uzupełniające przyjmują postać infrastruktury technicznej lub społecznej, bądź też lokali mieszkalnych.

planu rewitalizacji. Rada gminy określa we wskazanej uchwale granice zewnętrzne gruntów objętych scaleniem i podziałem. O ile jednak wszczęcie procedury scalenia i podziału nieruchomości następuje równocześnie z wszczęciem procedury sporządzenia i uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji, o tyle jej zakończenie, w drodze podjęcia uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości, może nastąpić dopiero po wejściu w życie uchwały o miejscowym planie rewitalizacji. Ze względu na ścisłe powiązanie obu uchwał, niezwykle ważny jest przepis art. 371 ust. 4 u.r., który wskazuje, że uchwała o scaleniu i podziale nieruchomości zachowuje moc prawną, pomimo ewentualnego stwierdzenia nieważności miejscowego planu rewitalizacji. Inaczej wygląda natomiast kwestia skargi o stwierdzenie nieważności uchwały o miejscowym planie rewitalizacji, jeżeli zawiera ona zarzuty dotyczące naruszenia zasad sporządzania planu w zakresie szczególnych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Wówczas zakresem zaskarżenia obejmuje się także uchwałę w sprawie zatwierdzenia scalenia i podziału nieruchomości.

Podsumowanie

Przepisy ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji wprowadziły do polskiego systemu prawnego nieznane wcześniej instrumenty prawne. Wśród nich znalazł się gminny program rewitalizacji – podstawowe narzędzie, które ma zapewnić realizację celów rewitalizacji przy pomocy kompleksowych i zintegrowanych działań rewitalizacyjnych. Należą do nich również mechanizmy oddziaływania gminnego programu rewitalizacji na akty planistyczne gminy o charakterze ogólnym, jak i specyficzny instrument planistyczny, jakim jest miejscowy plan rewitalizacji. Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca wyraźnie zmierza do uporządkowania problematyki rewitalizacji obszarów zdegradowanych, tworząc system instrumentów rewitalizacji, podporządkowany podstawowemu aktowi, jakim jest gminny program rewitalizacji. Wydaje się, że efektywność wprowadzonych instrumentów rewitalizacji może być znacząco osłabiona przez ich fakultatywny charakter. Niezależnie od rozstrzygnięcia pytania o obligatoryjność rewitalizacji jako zadania własnego gminy, wskazać należy, że skorzystanie przez gminę z większości specyficznych narzędzi rewitalizacji jest uznaniowe – dotyczy to również tych należących do systemu planowania przestrzennego. Jedynie w przypadku zmiany studium w celu dostosowania go do ustaleń gminnego programu rewitalizacji, a także zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako konsekwencji zmiany studium, można mówić o obligatoryjności. Przy tym również ten mechanizm uzależniony jest od uchwalenia gminnego programu rewitalizacji oraz jego treści. W przypadku innych narzędzi rewitalizacji, w szczególności w odniesieniu do miejscowego planu rewitalizacji,

należy uznać, że ich wykorzystanie jest nieobowiązkowe. Skutkiem tego rodzaju rozwiązań może być brak istotnych zmian w praktyce planowania przestrzennego, które byłyby podyktowane względami realizacji celów rewitalizacji. Oczywiście zaprezentowane wątpliwości co do kształtu przyjętych rozwiązań mają na tę chwilę status teoretycznych dywagacji. Trudno obecnie wyrokować o ich praktycznej skuteczności, bowiem proces rewitalizacji jest procesem, którego efekty zauważalne mogą być niekiedy po wielu latach. Ponadto efektywność zaprezentowanych instrumentów rewitalizacji, w tym należących do systemu planowania przestrzennego, zależna jest od praktyki organów gminy, która obecnie wydaje się bardzo zróżnicowana i niejednorodna. Niemniej przepisy wprowadzone w 2015 roku do polskiego systemu prawnego, dają możliwość potencjalnego wzrostu skuteczności narzędzi planistycznych w zakresie rewitalizacji.

Bibliografia:

1. Bąkowski T., *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, Warszawa 2017.
2. Kozłowski S., Wojnarowska A., *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich. Zagadnienia teoretyczne*, Łódź 2011.
3. Muzioł-Węclawowicz A., *Problematyka mieszkaniowa w programach rewitalizacji śródmieść*, *Problemy Rozwoju Miast*, 1/2013.
4. Nowak M., Tokarzewska-Żarna Z., *Ustawa krajobrazowa, rewitalizacyjna i metropolitalna. Komentarz do przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2016.
5. *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2018.
6. Przywojska J., *Rewitalizacja miast. Aspekt społeczny*, Łódź 2016.
7. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, M. Wierzbowski, A. Plucińska – Filipowicz (red.), Warszawa 2016.
8. *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, J. H. Szlachetko, K. Borówka (red.), t. 1, Gdańsk 2017.
9. Zaborowski T., *Polskie instrumentarium rewitalizacji urbanistycznej miast po 9 października 2015 r. w świetle uregulowań niemieckich* [w:] P. Trzepacz, A. Warchalska-Troll (red.), *Rewitalizacja miast: teoria, narzędzia, doświadczenia*, Kraków 2017.